

# I nuovi orizzonti del diritto della navigazione aerea

## I voli di Stato



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA

La locuzione «voli di Stato» è stata introdotta nel codice della navigazione dall'art. 8, comma 6, d.lg. 2006 n. 151

L'art. **746 c. nav.** rubricato «**Aeromobili equiparabili a quelli di Stato**» nel suo quarto comma demanda ad un «**decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**» il compito di stabilire i «**criteri e le modalità per l'attribuzione della qualifica di volo di Stato all'attività di volo esercitata nell'interesse delle autorità e delle istituzioni pubbliche**»

Dalla norma si evince che la qualifica di «volo di Stato»:

- ✓ non è riferibile all'aeromobile, ma **all'attività di volo** da questo espletata, ed, inoltre, che
- ✓ l'impiego tecnico del veicolo presenta una specifica *connotazione finalistica*, dovendo essere effettuato nell'**interesse** delle «**autorità e delle istituzioni pubbliche**»

La materia dei voli di Stato è oggetto di una **pluralità di fonti eterogenee** non sempre tra di loro pienamente armonizzate, essa è infatti attualmente disciplinata, oltre che dall'art. **746, comma 4, c. nav.:**

- ✓ dal **d.P.C. 23 gennaio 2008**, di attuazione della disposizione codicistica
- ✓ dal **d.l. 6 luglio 2011 n. 98**, convertito, con modificazioni, in l. 2011 n. 111
- ✓ dalla **direttiva Presidente Consiglio dei ministri 23 settembre 2011**, sul trasporto aereo di Stato
- ✓ dalla **circolare del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 maggio 2013**, avente ad oggetto le «Modalità di concessione del trasporto aereo di Stato»

per comprendere la complessa disciplina dei voli di Stato appare necessario riferirsi al processo evolutivo che ha contraddistinto l'art. 746 c. nav.

Nella sua prima versione, l'**art. 746 c. nav.** si componeva di un **unico comma** e disponeva che «Il ministro per l'aeronautica può, con suo provvedimento, equiparare agli aeromobili di Stato quegli aeromobili che, ***pur appartenendo a privati ed essendo da questo esercitati***, siano adibiti ad **una servizio di Stato di carattere non commerciale**»

La norma si inseriva, in via di eccezione, alla rigida bipartizione tracciata nel 1942 tra **aeromobili di Stato** ed **aeromobili privati** disegnata in termini negativi:

➤ i primi erano gli «aeromobili *militari* e quelli, di proprietà dello Stato, destinati esclusivamente alla *polizia*, alla *dogana*, alla posta o ad altro servizio di Stato» (art. 744, comma 1, c. nav.)

➤ i secondi, residualmente, «tutti gli altri aeromobili» (art. 744, comma 2, c. nav.)

L'art. 748 c. nav. disponeva che «Salva diversa disposizione, agli aeromobili *militari*, di *dogana* e di *polizia* non si applicano le norme del presente codice»

L'art. 746 c. nav. ha mantenuto inalterato il suo tenore letterale sino alla riforma della parte aeronautica del codice della navigazione, che ha avuto luogo tra il 2005 ed il 2006.

A seguito dell'entrata in vigore del **d.lg. 9 maggio 2005 n. 96**, l'art. 746 c. nav.:

- assume una struttura più complessa, articolandosi in quattro commi, e
- deve correlarsi, sotto il profilo sistematico, al quarto comma dell'art. 744 c. nav. anch'esso introdotto dal d.lg. 2005 n. 96

Il d.lg. 2005 n. 96 opera una riforma complessiva della disciplina applicabile agli aeromobili equiparati a quelli di Stato, perché introduce una distinzione tra aeromobili:

✓ **equiparati (art. 744, comma 4, c. nav.)**, ossia gli «aeromobili utilizzati, anche occasionalmente, da soggetti pubblici o privati, che svolgono la loro attività per la tutela della sicurezza nazionale» (oggi per «attività dirette alla sicurezza nazionale»), ed

✓ **equiparabili, per provvedimento dell'autorità amministrativa (art. 746 c. nav.)**, e cioè:

➤ «aeromobili che, pur appartenendo a privati ed essendo da questi esercitati, siano adibiti ad un servizio di Stato di carattere non commerciale» (art. 746, comma 1, c. nav.), equiparati mediante provvedimento del **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**

L'art. 746, comma 4, c. nav. contiene una previsione del tutto innovativa disponendo che «Con decreto del **Presidente del Consiglio dei Ministri**» avrebbe potuto «essere **equiparata** all'attività svolta dagli aeromobili di Stato **l'attività di volo esercitata nell'interesse delle autorità e delle istituzioni pubbliche**»

Nella relazione illustrativa al d.lg. 2005 n. 96 (in *Dir. trasp.* 2005, 806), si afferma che la norma ha introdotto una «**nuova forma di equiparazione**», del tutto peculiare, in quanto:

- ✓ disposta dal PCM, ed è
- ✓ riferibile non già all'aeromobile, bensì l'attività di volo posta in essere nell'interesse delle autorità e delle istituzioni pubbliche
- Il d.lg. 2005 n. 96 si è limitato ad accordare ai soli aeromobili *ope legis* equiparati quelli di Stato **due ordini di benefici** (ossia aeromobili che svolgono la propria attività per la tutela della sicurezza nazionale ex art. 744, comma 4, c. nav.):
  - l'**esenzione** da qualsiasi **tassa, diritto o tariffa**, nonché
  - il **diritto di priorità** nell'**utilizzazione** delle **strutture aeroportuali**

Il quadro disciplinare dei «voli equiparati» ha subito una considerevole ridefinizione a seguito dell'intervento correttivo operato dal d.lg. 2006 n. 151, perché tale provvedimento:

✓ ha esteso il regime delle esenzioni applicabili ai voli *ope legis* equiparati (ex art. 744, comma 4 c. nav.) anche a quelli equiparabili ex art. 746 c. nav., senza operare alcuna distinzione tra le due tipologie di equiparazioni che erano state introdotte dalla novella del 2005 (art. 748, comma, 2, c. nav.), e, al contempo,

✓ ha provveduto a riformulare l'art. **746, comma 4, c. nav.**, che aveva introdotto la nuova e peculiare forma di equiparazione, disponendo, però, che:

➤ «Con **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** sono stabiliti i **criteri e le modalità per l'attribuzione della qualifica di volo di Stato** *all'attività di volo esercitata nell'interesse delle autorità e delle istituzioni pubbliche*»

▪ Alla luce di questa previsione siamo ancora in presenza di una fattispecie di equiparazione?

▪ Per rispondere a questo quesito è necessario analizzare il provvedimento attuativo di tale disposizione: il **d.P.C. 23 gennaio 2008**

l'art. 3, comma 4, d.P.C. 23 gennaio 2008 dispone che «L'attribuzione della qualifica di volo di Stato **da diritto**, ove *l'aeromobile non abbia titolo ad un trattamento più favorevole*, **alla priorità** di cui all'art. 748, secondo comma, **ultima parte, del codice della navigazione**» e, quindi, alla sola **poziortà nell'utilizzazione delle strutture aeroportuali**

Da tale previsione sembrerebbe, quindi, potersi desumere che:

➤ al conferimento della qualifica di «volo di Stato» non segue l'applicabilità del regime disciplinare tipico dell'equiparazione

Tale soluzione sembrerebbe avvalorata:

✓ dall'inciso dell'art. 3, comma 4, d.P.C. 23 gennaio 2008 **«ove l'aeromobile non abbia titolo ad un trattamento più favorevole»**

✓ dal fatto che il d.P.C. 23 gennaio 2008 si preoccupa di individuare gli aeromobili utilizzabili per svolgere voli di Stato, stabilendone anche l'ordine di priorità

L'art. 4, d.P.C 23 gennaio 2008 prevede che possano essere utilizzati per i voli di Stato:

✓ in **via primaria**: aeromobili, dedicati principalmente a tale fine, **allestiti e gestiti** dall'**Aeronautica militare** (in base ad un accordo con il Ministero della difesa);

✓ in **via sussidiaria**: aeromobili appartenenti **a reparti militari** (in base a specifiche intese con l'Amministrazione della difesa);

✓ in **via residuale**: **aeromobili di Stato** e quelli a questi **equiparati**, (in base a convenzioni stipulate dalla Presidenza del Consiglio con i relativi gestori);

✓ in **via eccezionale**, gli **aeromobili appartenenti a privati esercenti il trasporto aereo**

L'intervento correttivo operato dal legislatore nel 2006, ha, poi, inciso anche sui rapporti intercorrenti tra il disposto dell'art. 746, comma 2, e quello dell'art. 748, comma 2, c. nav.

Sotto l'egida del **d.lg. 2005 n. 96** l'equiparazione agli aeromobili di Stato, degli aeromobili appartenenti a privati e da questi esercitati ed impegnati servizi di Stato di carattere non commerciale (ex art. 746, comma 1, c. nav.) doveva essere disposto da un **provvedimento ministeriale** che doveva «**stabilire i limiti e le modalità dell'equiparazione**» (art. 746, comma 2, c. nav.), anche con riferimento al regime delle esenzioni applicabili

Dopo l'entrata in vigore del **d.lg. 2006 n. 151** il provvedimento di equiparazione pur continuando a «**stabilire i limiti e le modalità dell'equiparazione**» non potrà più escluderla sotto il profilo degli oneri, il quale è ormai coperto da un'espressa previsione di legge e conseguentemente potrà, come riconosciuto dal Consiglio di Stato (2012 n. 1847) regolare soltanto aspetti diversi da quelli relativi concernenti “tasse, diritti e tariffe”

il **d.P.C. 23 gennaio 2008**, rispetto all'art. 746, comma 4, c. nav. ha ulteriormente specificato ed affinato il *profilo funzionale* ed quello *operativo* della qualifica di volo di Stato

Questa, infatti, è preordinata a consentire *l'efficace svolgimento delle attività aeronautiche* «**occorrenti per realizzare o supportare la cura di interessi pubblici rilevanti**» (art. 1, comma 1), e costituisce il presupposto, ove occorra, per il «**riconoscimento del carattere prioritario**» di tale attività (art. 1, comma 2)

L'ambito funzionale della qualifica sembra, quindi, ampliato rispetto a quello preconizzato dall'art. 746, comma 4, c. nav., poiché non più riferibile al solo «**interesse delle autorità e delle istituzioni pubbliche**» ma alla cura di «**interessi pubblici rilevanti**»

Sotto il profilo operativo la qualifica di volo di Stato concerne le **attività aeronautiche**:

✓ «esercitate, con **aeromobili di Stato, equiparati o privati**, per disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, eccezionalmente, di altre Amministrazioni dello Stato» (art. 1, comma 3)

Il conferimento di tale qualifica è, però, subordinato al ricorrere di:

- ✓ «esigenze **tecniche, organizzative o protocollari**», ovvero
- ✓ «**impedimenti** al normale svolgimento delle **operazioni aeree o aeroportuali**, per l'effettuazione del trasporto aereo:
  - di **interesse di autorità ed istituzioni pubbliche**, allorquando sussistono rilevanti ragioni collegate all'esercizio di *funzioni istituzionali*, ma ragioni ricollegabili:
    - **alla tutela della sicurezza,**
    - **della salute pubblica o concernenti**
    - **altri interessi primari della Repubblica**» (art. 1, comma 3, d.P.C. 23 gennaio 2008)

Dall'analisi degli interessi sottesi al conferimento della qualifica di volo di Stato, così come dettagliatamente precisati nel **d.P.C. 23 gennaio 2008** e nella **direttiva P.C.M. 23 settembre 2011**, si ricava che la qualifica di volo di Stato può essere riferita a differenti fattispecie di trasporto aereo

Essa, infatti, può essere riferibile al:

1. trasporto di Stato **istituzionale**
2. trasporto di Stato per finalità di **sicurezza**
3. trasporto di Stato per finalità di **protezione**
4. trasporto di Stato per **ragioni sanitarie d'urgenza**
5. trasporto di Stato per **ragioni umanitarie**

**A)** La disciplina positiva dei **voli istituzionali** è stata oggetto di interesse di un provvedimento sul contenimento della spesa pubblica il **d.l. 6 luglio 2011 n. 98**, conv. **in l. 15 luglio 2011 n. 111**

L'art. 3, comma 1, d.l. 2011 n. 98 individua le **autorità** che possono fruire di questa speciale tipologia di servizi aerei, specificando che i voli di Stato *devono essere limitati* al:

- ✓ Presidente della Repubblica
- ✓ Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica
- ✓ Presidente del Consiglio dei Ministri
- ✓ Presidente della Corte costituzionale

L'**aspetto finalistico** dei voli istituzionali emerge dall'art. 21.1 della **direttiva PDCM del 23 settembre 2011** dalla quale si evince che questi voli, assicurando **celerità e certezza temporale**, permettono alle predette autorità di:

- ✓ attendere in maniera più efficace e compiuta allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali
- ✓ di godere di un adeguato livello di sicurezza, e di
- ✓ un trattamento protocollare adeguato al rango istituzionale rivestito

L'art. **3.2 del d.l. 2011 n. 98** riconosce la possibilità che vi siano **eccezioni** alla regola che debbono essere specificatamente **autorizzate**, soprattutto con riferimento agli impegni internazionali, e **rese pubbliche sul sito della Presidenza del consiglio dei ministri**, salvo il caso di *segreto per ragioni di Stato*

dalla direttiva **PDCM del 23 settembre 2011** si evince, altresì, che possono fruire di tali voli a titolo di eccezione:

- ✓ i Capi di Stato, di Governo e le autorità estere, e

✓ gli esponenti di Organismi di rilevanza sovranazionale, solo quando richiesto dal protocollo, dalle consuetudini e dagli obblighi internazionali o per la cura degli interessi della Repubblica (art. 2.5 direttiva)

sempre in **via di eccezione per la direttiva del 2011** anche:

✓ i componenti del Governo, e

✓ le delegazioni ufficiali degli Organi costituzionali (art. 2.2 direttiva 2011), purché ricorrano al contempo

1. comprovate, imprevedibili urgenze di trasferimento connesse all'efficace esercizio delle funzioni istituzionali e l'impossibilità di provvedere con voli di linea, e

2. sia accertata l'indisponibilità di altre modalità di trasporto compatibili con lo svolgimento delle funzioni cui tali soggetti sono addetti

Sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono stati resi pubblici i voli di Stato effettuati dal novembre del 2011 al settembre del 2017 (fatta eccezione per quelli svolti nei mesi di febbraio e agosto 2015)

Sui complessivi **1.806 voli** pubblicizzati:

✓ **1.543** sono stati **voli istituzionali** (qualificati dal 1° gennaio 2017 come voli istituzionali/sicurezza)

✓ **144** sono stati **voli umanitari**

✓ **116 voli sanitari**, e

✓ **3** voli per ragioni di **sicurezza** *tout court*

nel tentativo di contenere la spesa pubblica il d.l. 2011 n. 98, ha cercato di limitare i **benefit** riconosciuti ai **titolari di qualsiasi incarico o carica pubblica** - elettiva o conseguita per nomina - dopo la cessazione dell'ufficio, anche con riferimento costituzionali ed a rilevanza costituzionale

A tal fine il decreto del 2011 ha escluso che questi soggetti possano fruire, tra le altre cose, di «**mezzi di trasporto appartenenti ad organi o enti pubblici o da questi finanziati**» a meno che non ricorrano esigenze di **sicurezza nazionale** o di **protezione personale** (art. 4 comma 1), eccezion fatta per i **Presidenti Emeriti della Repubblica**, i quali possono fruire dei voli di Stato previa richiesta, e secondo gli indirizzi di cui al d.P.C.M. 25 settembre 2001

**B)** In base a quanto previsto dalla direttiva del PCM 23 settembre 2011 il trasporto aereo di Stato può essere disposto **a supporto delle attività** degli **Organismi preposti alla tutela della sicurezza nazionale**

Il **traporto per finalità di sicurezza** ha luogo previa richiesta avanzata dagli organi di vertice di tali strutture organizzative, secondo la procedura ordinaria, ancorchè i relativi documenti debbano essere trattati con **la classifica di sicurezza** loro apposta (art. 3, comma 1, direttiva)

Allo stato della disciplina attualmente vigente, posta dalla **I. 3 agosto 2007 n. 124**, il **Sistema di informazione e sicurezza della Repubblica** è particolarmente complesso e così articolato:

- ✓ Presidente del Consiglio dei Ministri
- ✓ Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR)
- ✓ Autorità delegata, ove istituita
- ✓ Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) funzioni esclusive
- ✓ l'Agencia informazioni e sicurezza esterna (AISE) funzioni esclusive
- ✓ l'Agencia informazioni e sicurezza interna (AISI) funzioni esclusive

**C)** Il trasporto aereo di Stato **per finalità di sicurezza**, non deve essere confuso con quello che presenta **finalità di protezione**

quest'ultimo è riservato a specifici **soggetti individuati** da un **decreto del Ministro dell'interno**, sentito il **Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica**, ed assunto d'intesa con **la Presidenza del Consiglio dei Ministri**, secondo quanto previsto dall'art. 1.2 del **d.l. 2002 n. 83**. Esso mira a garantire la sicurezza:

- ✓ delle **alte personalità istituzionali nazionali** ed **estere**, e di quanti
- ✓ di quanti per le **funzioni esercitate** o **altri comprovati motivi** siano sottoposti in prima persona o in quella dei propri familiari a **pericoli o minacce potenziali o attuali** di ben precisa connotazione
- natura *terroristica* o correlate al *crimine organizzato*, al *traffico di sostanze stupefacenti*, di *armi* o parti di esse, anche nucleari, di *materiale radioattivi* e di *aggressivi chimici e biologici* o correlati ad attività di intelligence di soggetti ed organizzazioni estere

Può essere accordato anche per **altri casi**, su disposizione del **Sottosegretario di Stato delegato**, sentita l'autorità delegata dal Presidente del Consiglio dei ministri a far parte del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica

**D)** Anche **ragioni sanitarie d'urgenza** possono giustificare l'effettuazione di un volo di Stato ai sensi dell'art. 4 , comma 1, direttiva PCM 23 settembre 2011

tale peculiare tipologia di servizi aerei è limitata al **territorio nazionale** e può essere disposta in favore di:

- ✓ **cittadini italiani** gravemente **ammalati** o **traumatizzati**
- ✓ in caso di **imminente pericolo di vita** accertato dalla struttura sanitaria competente
- ✓ se **non trasportabili con altri mezzi**
- ✓ laddove **non vi sia**, ove si trovano, la possibilità di **adeguata assistenza**

L'ambito soggettivo di operatività della disposizione sembra stridere con l'ampia portata del diritto alla salute, la previsione esclude, infatti, dal suo ambito di operatività:

- ✓ i cittadini Ue ed anche
- ✓ i cittadini dei Paesi appartenenti allo Spazio Economico Europeo (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera)
- che sono legittimati alla fruizione del SSN se in possesso di un attestato di diritto, o del TEAM (tessera europea di assicurazione malattia)

- ✓ i **cittadini dei Paese Extra-UE**, temporaneamente o regolarmente, soggiornanti in Italia, che pure possono accedere alle prestazioni del SSN

La mancata estensione dei voli sanitari d'urgenza in favore di tali soggetti finisce per ledere:

- il diritto alla salute e del principio di solidarietà sanciti dalla costituzione, ed
- della libertà di circolazione e soggiorno e della tutela della salute delle persone all'interno dell'UE

Nell'ambito dei **voli** sanitari che seguono delle regole procedurali in parte diverse da quelle ordinarie, considerata la loro urgenza, si ascrivono anche quelli per **finalità trapiantologica**, oggetto di una disciplina specifica che necessiterebbe di un miglior coordinamento con quella posta dalla direttiva del 2011

**E)** La direttiva regola, infine, i trasporti aerei di Stato **per ragioni umanitarie** trovano la loro disciplina nella direttiva del PCM 23 settembre 2011 riservati ai soli **cittadini italiani**, a prescindere dal luogo in cui abbiano **fissato la propria dimora** (In Italia o all'estero)

Il trasporto è accordato laddove i cittadini italiani:

- ✓ versino in **stato di grave pericolo**, generato da epidemie o altre gravi calamità, e
- ✓ **non** siano **trasferibili ricorrendo ad altre modalità di trasporto** (pubblico o privato)

La limitazione soggettiva di tali voli fondata sulla cittadinanza non desta particolari problemi di compatibilità con la costituzione o con i principi basici del diritto unionale considerata la dimensione geografica di questi trasporti, che interessano di solito le aree europee ed il bacino del Mediterraneo, poiché la nazionalità costituisce, quindi, un criterio selettivo e legittimante a tale trasporto