

**SEMINARIO DI STUDIO SUL TEMA
"SICUREZZA DEL VOLO E ANNESSI ICAO"**

A cura di Felice Cuzzilla

Il 4 ottobre 2002 si è tenuto presso l'Aula Magna dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia un seminario di studio sul tema degli allegati tecnici alla Convenzione dell'Aviazione Civile Internazionale di Chicago del 1944.

Il seminario è stato organizzato e tenuto dalle cattedre di diritto aeronautico, diritto dei trasporti e diritto della navigazione della medesima Università, nell'ambito del Master in diritto aeronautico e gestione dell'impresa aeronautica.

Tutti gli operatori del settore conoscono la ben nota fama che si è conquistata nel corso degli anni l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia nel campo dell'Aviazione Civile. E gli illustri rappresentanti del settore presenti alla manifestazione, tra i quali dirigenti pubblici, professori universitari di indubbia fama, avvocati, magistrati, non sono che la più eloquente, ancorché non unica, espressione di quanto appena affermato.

Il mio approccio alla materia è recente, dovuto alla passione per il diritto aeronautico, e più in generale, per l'aviazione civile. Da circa un anno, poi, sto lavorando alla redazione della mia tesi di laurea su "*Le inchieste tecniche sugli incidenti ed inconvenienti della navigazione aerea in ambito interno ed internazionale*", accogliendo la sfida di trattare la materia del diritto aeronautico in una sede che, storicamente, ha un diritto di cittadinanza limitato. Orbene, i convegni di Modena, questo di ottobre e quello di giugno 2002, mi hanno fornito l'impagabile bagaglio di nozioni necessario ad un approccio dotto, serio, critico, e quanto mai pragmatico alla materia.

La novità, subito presentata dal Relatore e Moderatore, nonché Direttore del Master in diritto aeronautico e gestione dell'impresa aeronautica, Prof. Alfredo Antonini, docente di diritto dei trasporti all'Università di Trieste, consiste nel aver proposto un seminario che si trasformava *in itinere* in dibattito, nell'ottica di anelito ad un pragmatismo che rifugiasse dalla astrattezza degli interventi tipica di un convegno. Ed invero l'assise si è rivelata un'ottima occasione data agli operatori del settore, i

più qualificati recettori degli argomenti trattati. L'auspicio che tale iniziativa non rimanga isolata credo sia emerso in maniera ineluttabile.

Non volendo procedere ad una disamina dettagliata di quanto detto, rimandando per ciò agli atti in corso di pubblicazione, è emerso che il problema più sentito sia quello del recepimento formale degli Annessi ICAO, posto che la loro applicazione dal punto di vista pratico è quasi nella totalità degli stessi posta in essere.

Sono emersi alcuni aspetti che in questa sede appare appropriato trattare in maniera analitica, o meglio, con la maggiore ambizione in tal senso.

In primo luogo, nel corso dell'intervento del Prof. Franchi, presidente dell'ANSV, si è data la definizione di Annesso ICAO, rinvenibile dal dettato della Convenzione di Chicago del 1944, di cui all'art.54 lettera I) : gli standards internazionali e le pratiche raccomandate che il Consiglio deve adottare, in applicazione delle disposizioni della Convenzione, disponendoli, per comodità, come allegati alla Convenzione stessa. (*The council adopt, in accordance with the provisions of Chapter VI of this Convention, international standards and recommended practices; for convenience, designate them as Annexes to this Convention*), il cui obiettivo è garantire, nell'ambito dell'aviazione civile, la massima standardizzazione tecnica operativa in un'ottica di sicurezza del volo e di regolarità delle operazioni. Sarebbe sufficiente ciò per comprendere l'improcrastinabile esigenza di rendere effettive e cogenti queste disposizioni. Per il recepimento, osserva Franchi, *"...bisogna in primo luogo individuare quale standard applicare e quale non applicare, ed in tal caso notificando la situazione all'ICAO. Fatto ciò si deve dare concreta attuazione, e con questo voglio dire non limitarsi alla mera traduzione degli annessi tecnici, ma attuare effettivamente le disposizioni. Capire il meccanismo di recepimento è, a mio avviso, fondamentale, poiché i problemi che sono sorti negli anni passati sono derivati dal fatto che poca importanza è stata data a come fosse effettivamente strutturato un annesso ICAO"*. Se infatti nell'annesso è stabilito un principio, non è sufficiente tradurlo ed inserirlo in una legge: è necessario un quid plus consistente nella creazione effettiva della situazione posta dalla disposizione dell'annesso. Esempio di un principio è il contenuto dell'annesso XIII sulle inchieste sugli incidenti ed inconvenienti aerei per cui *"Ogni Stato deve garantire che le inchieste sugli incidenti siano effettuate da un'autorità indipendente, un soggetto terzo rispetto al*

sistema aviazione civile" (5.4: *The accident investigation authority shall have independence in the conduct of the investigation and have unrestricted authority over its conduct*). Solo con il d.lg. n.66/1999, che ha effettivamente costituito tale autorità – nel caso concreto l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo – si ha avuto un recepimento dell'annesso. Un annesso, sotto il profilo del contenuto, si può distinguere in "principio" o in "requisito"; Esempio di un principio, l'annesso XIII cui si è poc'anzi fatto cenno. Esempio di un requisito, ex annesso II (Regole dell'aria): *"Entro certi spazi aerei se si vuole volare secondo le regole del volo a vista – VFR – bisogna avere almeno una visibilità orizzontale di 1500 mt."* La differenza sostanziale è questa: con il principio si dà allo Stato un obiettivo da perseguire, demandando allo Stato la decisione di come perseguirlo; con il requisito si ha già un obiettivo determinato esattamente nelle modalità e nella misura. Se per il requisito la traduzione (e contestuale recepimento nell'ordinamento) sarebbe sufficiente ciò non è valido per il principio, come abbiamo sopra detto. Dunque, nel caso di specie, la traduzione e la sua introduzione nell'ordinamento italiano *tout court* non sarebbe stata qualificabile come recepimento. Perché si è voluto sottolineare questo concetto? Per ribadire gli errori del legislatore italiano, per anni più preoccupato alla traduzione letterale che non ad un effettivo adeguamento.

Il prof. Michele Comenale Pinto, Straordinario di diritto della navigazione nell'Università di Sassari, ha successivamente emendato questo concetto: *"...da subito si è posto il problema della supposta necessità di traduzione degli annessi in lingua italiana. Necessità che, col passare del tempo, ci si è resi conto che sussisteva ben poco; del resto, per inciso, è da dire che di provvedimenti normativi che vengono adottati con una lingua diversa da quella italiana ne conosciamo anche altri: basti pensare alle convenzioni internazionali che vengono introdotte nel nostro ordinamento nella lingua ufficiale nella quale sono state redatte. In Gazzetta Ufficiale si accompagnerà una traduzione non ufficiale. Nel nostro caso non è probabilmente nemmeno necessario questo: nella realtà del mondo aeronautico, anche se in sede ICAO sono redatti atti in altre lingue, è ben noto che la lingua nella quale vengono effettivamente redatti è la lingua inglese. Occorre ammettere che è la "lingua pratica" del mondo aeronautico. Ed anche esigenze di sicurezza richiedono che l'annesso venga utilizzato in tutto il mondo con la medesima lingua, anche perché altrimenti c'è il rischio che possano accadere una serie di incidenti"*.

Una riflessione in proposito: se è vero che gli annessi tecnici, *nomen omen*, sono degli strumenti che, al di là del loro significato giuridico-politico internazionale (per

intenderci quello rivestito dalla Convenzione di Chicago e da ogni altra fonte pattizia internazionale), hanno come destinatario *in primis* lo Stato contraente, e come destinatario finale gli operatori del settore, al fine di uniformare le procedure, e se è altresì vero che il linguaggio degli stessi, sotteso ad evitare una pericolosa aviazione babelica, è stato convenzionalmente stabilito nella lingua inglese, quale può essere la necessità di un recepimento nella lingua italiana? Caso mai sarà un eventuale onere dell'operatore stesso, se lo ritiene utile; ma in un tempo successivo al suo recepimento, in modo che non costituisca ostacolo o ritardo alla sua introduzione formale e sostanziale nell'ordinamento.

Altro punto: l'iter attuale di recepimento. Il prof. Antonini, nel prologo all'assise, con l'affermare che non esisteva in Italia un regolamento del codice della navigazione aerea, ancorché tra gli operatori si era diffuso il convincimento che il vecchio regolamento del 1925 fosse ancora in vigore, ha ribadito in maniera statuaria che oggi *"... il problema del nuovo regolamento della navigazione aerea non sussiste più: è pacifico che la normativa regolamentare è, o sarà, e deve essere quella degli Annessi ICAO...omissis.... L'ICAO adotta questa normativa in ambito internazionale e spetta poi ai singoli Stati recepirla, ossia introdurla nel proprio ordinamento secondo lo strumento che ciascuno Stato ha o si deve dare..."*. Orbene - riprendendo la conclusione cui era giunta la Commissione di studio, presieduta dal Prof. Gustavo Romanelli, istituita ex art 13 d.lg. n.250 del 1997 (che, tra l'altro, ha istituito l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile) - attraverso l'art.26 della legge 1 agosto 2002 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.181 del 3 agosto 2002), si è stabilito che *"Al recepimento...si provvede in via amministrativa, anche mediante l'emanazione di regolamenti tecnici dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile"*.

Nello stesso articolo, in previsione di discrasie tra le norme degli annessi recepiti e la legislazione attuale, non potendo sussistere una successione abrogatrice automatica tra norme di non pari grado, è stata attribuita delega al Governo di emanare regolamenti (a norma dell'art.17, comma 2, l.n.400 del 1988) che modifichino le disposizioni di legge incompatibili con quelle degli annessi oggetto del recepimento.

A questa disposizione si aggiunge l'atto di indirizzo del Ministro Lunardi, datato 22 maggio 2002, per cui *"Tutte le norme ICAO afferenti la sicurezza del volo sono da considerarsi cogenti per tutti gli operatori del trasporto aereo entro 30 giorni dalla*

loro comunicazione ufficiale; quelle non direttamente afferenti la sicurezza dovranno essere esaminate dall'Enac che è tenuta ad attivare le procedure per recepirle nell'ordinamento allorché compatibili con la legislazione vigente e comunicare all'ICAO quelle che non possono essere recepite per incompatibilità".

Per quanto concerne la valenza di quest'ultimo provvedimento, nel novero delle fonti, appare incontrovertibile quanto espresso dal Prof. M.C. Pinto sulle perplessità che un atto di indirizzo possa vincolare al di là dell'amministrazione, stante inoltre la tematica così delicata.

Sicuramente, è ciò appiana qualche dubbio, oggi il recepimento si attua in via amministrativa anche sulla base di regolamenti emanati dall'ENAC (La parola "anche" deve intendere la possibilità che altri soggetti dell'amministrazione pubblica possano provvedere al recepimento degli annessi"). Alla luce di ciò, non appare ingiustificato l'auspicio che, in un assetto dell'aviazione civile quale quello attuale interno, in cui il riparto di competenze ha da sempre creato problematiche mai insolte, i provvedimenti amministrativi recettori degli annessi, in concreto, non subiscano la stessa sorte del procedimento di cui all'art.687 del codice della navigazione (con cui, di fatto, si è recepito esclusivamente l'annesso I).

L'avv. Di Palma, direttore generale dell'ENAC, è intervenuto qualificando l'intervento del legislatore del 1 agosto 2002 come *"...modello che mette d'accordo tutti. Poi lo possiamo interpretare in maniera condivisa, delineando il percorso razionale che noi tutti ci garantiamo di poter perseguire"*. Esprime, però, dei dubbi sulla costituzionalità di alcune previsioni della norma. Ha inoltre riaffermato l'importanza della traduzione in italiano degli annessi, commentando *"...mi sembra strano che noi dell'ENAC abbiamo mandato a tanti operatori interessati il testo in inglese e non abbiamo ancora ricevuto alcuna osservazione"*. Non posso che ribadire la mia preoccupazione sul fatto che l'art.26 l. n.166/2002 rimanga inattuato.

Vorrei catalizzare l'attenzione su un'ulteriore aspetto, peraltro sollevato da diversi interventori del dibattito: esistono delle leggi formali che disciplinano materie degli annessi tecnici. Un'esempio rilevante è la legge 4 febbraio 1963, n.58, con cui si novellavano gli artt. 714 e 717 cod. nav., che introducono criteri e vincoli per la proprietà privata in prossimità dell'area aeroportuale che non coincidono affatto o non coincidono pienamente con i criteri previsti dalle corrispondenti norme degli annessi. Tutto questa rivela due aspetti importanti: in primo luogo la felice scelta del legislatore del recepimento in via amministrativa, procedimento celere e più idoneo al costante aggiornamento cui gli annessi sono sottoposti (Comenale Pinto

parla, in proposito, di "*ingessatura formale*" della legge ordinaria); ma la possibilità che il recepimento sostanziale debba attendere l'abrogazione di tali norme per mezzo della procedura di cui all'art.26 comma 3 l. 1 agosto 2002, n.166, mancando la quale le norme nazionali non potranno essere sostituite dagli annessi, ancorché recepiti.

Il recepimento di fatto. È apparso indubbio che un recepimento, per diverse vie, è comunque avvenuto per prassi, per produzione di fonte consuetudinaria nel nostro paese. In questo ha messo luce l'Ing. Alessandro Cardi, direttore della normativa tecnica dell'ENAC, che ha proceduto ad una disamina dettagliata di tutti gli annessi ed il relativo recepimento avvenuto (o meno). Ivi è apparso che, almeno negli ultimi anni, il recepimento è avvenuto anche sotto l'impulso del legislatore comunitario, vuoi attraverso la regolamentazione tecnica delle JARs ad opera della JAA, vuoi attraverso generali atti normativi (un esempio fra tutti: il d.lg. n.66 del 1999 ha la sua *ratio* d'origine nella direttiva 94/56/CE, la quale, a sua volta, trae spunto dall'annesso XIII). Il fatto che tutti gli Stati membri della Comunità Europea siano anche firmatari della Convenzione di Chicago dovrebbe far riflettere. Il recepimento italiano è stato agevolato dal legislatore comunitario? Sicuramente, nell'ottica di una maggiore pressione politico-giuridica della Comunità rispetto al consesso della Convenzione, non si può *sic et simpliciter* negarlo.

L'ENAV S.p.A., rappresentata dall'avv. Massimo Varazzani, ha affermato che, sul piano strettamente pragmatico, l'Italia "*ha aderito alle norme regolatrici internazionali dell'attività ed è riuscita ad applicare, di fatto, i dettami della normativa internazionale*". Sottolineando altresì che l'ENAV ha recepito, con atti interni, importanti documenti (quali ad esempio il doc. 4444, l'annesso II, l'annesso II, etc.), con ciò concludendo che sia più importante l'applicazione sostanziale che non il recepimento formale al fine della sicurezza (ma non a fini giuridici).

Se in prima battuta non si può negare la veridicità di tale affermazione, è altresì vero che, proprio per la delicatezza dei beni da tutelare, la salute e l'incolumità pubblica, beni costituzionalmente garantiti, non si può abdicare per una soluzione solamente o prettamente pragmatica. I beni in oggetto meritano la più ampia tutela possibile. Credo che sia inutile quindi dibattere sulla presunta obbligatorietà dello Stato italiano, intesa a livello internazionale, a recepire gli allegati tecnici alla Convenzione di Chicago, fomentando una materia già complicata da dipanare per gli interpreti che, di volta in volta, si trovano di fronte alle non- norme.

Se è vero che la salute, l'integrità fisica, la sicurezza delle persone sono dei diritti ineludibili, vieppiù costituzionalmente garantiti, allora, più che mai in un campo come quello dell'aviazione civile, dove la certezza del diritto l'unica arma a favore della sicurezza, bisogna fare in modo che, qualsiasi soggetto operante sia obbligato a seguire certi standards: quelli che, a livello internazionale, sono generalmente riconosciuti. E non per quella che gli internazionalisti chiamano "buona fede". La sicurezza deve trascendere dai discorsi giuridici. O peggio ancora politici. La *ratio* che deve spingere il legislatore interno deve essere, a mio intendere, diversa: non per un mero adempimento alle convenzioni internazionali, ma per una maggiore tutela a beni di primo grado.

Riprendendo una norma già citata, la legge 4 febbraio 1963, n.58, un qualificato operatore della SAGAT, la società di gestione dell'aeroporto di Torino, ha posto questo quesito: *"esiste in Italia una legge molto importante per la sicurezza e l'incolumità in Italia ed altrettanto disattesa nella gran parte degli aeroporti italiani ed è la legge 4 febbraio 1963 n.58. Con questa legge vengono modificati alcuni articoli del codice della navigazione attraverso la previsione di zone nel territorio aeroportuale dove è vietata la costruzione di ostacoli ovvero è ammessa con servitù di altezza ovvero sono permessi attraverso un'opportuna segnalazione. Questa norma è ancora in vigore. Leggendo il D.M. 23 maggio 2002, all'art.1 comma 2, rinveniamo che **"in materia di limitazione e rimozione degli ostacoli esterni al sedime aeroportuale, contemplati nel capitolo 4 dell'annesso ICAO XIV, in aggiunta alle condizioni contenute nello stesso capitolo, continuano ad applicarsi le norme introdotte con la legge 4 febbraio 1963, n.58"**. sostanzialmente si parla di una coesistenza, di una compatibilità, che, invero, tutti gli operatori del settore sanno essere impossibile, in quanto, per esempio, per la legge n.58/1963, il divieto di edificabilità o l'imposizione di servitù decorre a seconda che si sia al di sopra o al di sotto dei 300 mt. dal perimetro aeroportuale, mentre l'annesso XIV parla di una distanza dal centro pista, con la conseguente difformità tra le due disposizioni. Inoltre sono totalmente diversi i criteri per stabilire i vincoli: per la legge n.58/1963 è il rapporto tra la distanza aeroporto - ostacolo, per l'annesso XIV un complesso sistema di superfici orizzontali o inclinate.*

Dato che entrambe le norme riguardano la sicurezza del volo, come si devono comportare gli operatori?"

Al di là della fase transitoria, fisiologica con l'introduzione di una disciplina che modifichi una disciplina previgente nella stessa materia, è lapalissiano come il

successivo intervento abrogatore ad opera del Governo, di cui all'art.26 comma 3, l.166/2002, se non tempestivo, rischia di creare una situazione di caos normativo che nuocerebbe alla già instabile situazione vigente. In questo caso, poi, l'atteggiamento della rilevanza pratica prevalente al dato normativo assume un significato completamente esautorato: in corso di inchiesta sull'incidente di Genova del febbraio 1999, dove l'*overrun* di un Dornier 328 della Minerva Airlines sulla pista 29 dell'aeroporto Cristoforo Colombo causò 4 vittime, si era sollevato il problema delle costruzioni presenti in prossimità del sentiero di discesa della pista *de qua*, che aveva fatto avanzare la soglia pista, riducendone la sua lunghezza complessiva. Se anche i parametri sostanzialmente adottati fossero stati quelli di cui all'annesso XIV, in sede di attribuzione di responsabilità gli unici criteri rilevanti sarebbero stati quelli previsti dalla l. n.58/1963, anche nella fantomatica previsione che essi siano completamente difformi dall'annesso stesso (o magari con una portata di sicurezza inferiore). Non saprei allegare argomentazioni più idonee a perorare la causa, e la speranza, della recezione formale e sostanziale degli annessi, le uniche fonti con la portata di sicurezza più qualificata. D'altronde è dal V sec. a.C., il tempo della legge delle XII Tavole, che ci si è resi conto della necessità della *lex scripta* come elemento ineludibile per la certezza del diritto, (volendo citare la cultura giuridica più vicina a quella odierna). Credo che, all'alba del terzo millennio, la concezione di Licurgo, per cui *"le norme non devono essere scritte, perché, come principi fondamentali, non hanno altro luogo che la coscienza degli uomini; se poi si tratta di regole marginali o secondarie, scriverle è un errore, perché la scrittura, irrigidendole, ne impedisce un facile e continuo mutamento"* (Plutarco. *Lycurgo*, 13, 1-3)" sia ampiamente superata.

Ora deve vigere il concetto che *"pacta sunt servanda"* e che le *"norme uniformi"* (standard) sono il "minimo" che uno Stato deve attuare, mentre le "specificazioni/procedure" prescritte (*recommended practice*) sono auspicabili onde raggiungere uno stadio superiore di sicurezza e regolarità dell'aviazione civile. Il risultato si ottiene solamente con l'effettiva attuazione di tutte le disposizioni formulate dall'ICAO sulla base dell'esperienze internazionale continuamente acquisita. Ed ecco l'importanza di non *ingessare* le norme, ma adottare il principio della Convenzione di Chicago per la quale gli annessi sono stati concepiti come codici di comportamento continuamente aggiornabili per mezzo degli **emendamenti** adottati dal Consiglio.