

Studio sullo Status degli Annessi ICAO e vigenza del Codice della Navigazione nell'ottica del disastro aeronautico del 8 ottobre 2001

Esemplificazione di base tratta dall'ANNESSO 14 e da altri Documenti dell'ICAO

A cura del **Com.te Renzo Dentesano** - *Investigatore d'incidenti aeronautici, certificato dal NTSB-USA*

Premessa

Nell'intento di far comprendere a tutti i funzionari di qualsiasi ordine e grado dell'amministrazione dell'Aviazione Civile italiana e possibilmente anche ai Legislatori italiani, quali siano effettivamente i contenuti dei **protocolli tecnici dell'ICAO** che **devono essere rispettati** in ordine alla adesione del nostro Paese alla **Convenzione di Chicago sull'Aviazione Civile Internazionale** e, di conseguenza, al recepimento dei principi e degli Annessi tecnici a tale Convenzione [rispettivamente con Legge n.° 561/1956 e con DPR n.° 461/1985], si ritiene indispensabile richiamare l'attenzione sulla seguente traduzione specialistica di parti di Annessi e di Manuali tecnici dell'ICAO che servano a chiarire le idee su quanto è **dovuto** dal nostro Paese e dai suoi funzionari in termini di rispetto della vigente normativa dell'ICAO.

Inoltre onde fornire un visione a tutto campo del caos normativo esistente nella legislazione aeronautica italiana, si aggiungono delle significative esemplificazioni tratte dal **Codice della Navigazione** [Parte Aerea - approvato con R.D. n.° 327 del 30 marzo 1942], tuttora vigente, sebbene mancante di apposito Regolamento di attuazione.

Infine rimane da citare che in base dell'adesione del nostro Paese all'organizzazione delle **Joint Aviation Authorities - J.A.A.** - si deve tener conto anche delle disposizioni denominate **J.A.R.** (Joint Aviation Requirements), che, fortunatamente, non hanno alcuna incidenza sull'argomento trattato che vuole focalizzare l'attenzione sull'incidenza della normativa esistente in diretto raffronto con la discrepanze emergenti dal tragico evento avvenuto in data 8 ottobre 2001 sull'aeroporto di Milano - Linate.

Esame analitico.

Dalla "Prefazione" (da intendersi come "Guida" alla materia) dell'ANNESSO 14 - Aerodromes - si presenta la seguente traduzione specialistica del testo:

- Precedenti storici: omissis.

- Condotta da parte degli Stati contraenti:

«**Notifica delle differenze:** Si richiama l'attenzione degli Stati contraenti sull'obbligo imposto dall'Articolo 38 della Convenzione, in base al quale gli Stati contraenti **devono** notificare all'ICAO **qualsiasi differenza** [vedi la **visualizzazione estesa alla fine dell'articolo**] esistente fra le proprie normative e specifiche contenute negli Annessi nazionali a fronte delle *norme uniformi internazionali (International Standards)* ed a qualunque emendamento ad esse riferito. Gli Stati contraenti sono parimenti invitati ad estendere tale obbligo di notifica anche a qualsiasi differenza dalle *specifiche raccomandate (Recommended Practices)* contenute in questo Annesso ed a qualsiasi emendamento ad esso, allorché la notifica di tali differenze è importante per la sicurezza delle navigazione aerea. Inoltre gli Stati contraenti sono invitati a mantenere

costantemente informata l'ICAO di qualsiasi differenza che possa avvenire successivamente, ovvero a ragione della cancellazione di qualsiasi differenza precedentemente notificata. Una precisa richiesta di notifica delle differenze sarà inoltrata agli Stati contraenti subito dopo l'adozione di ciascun emendamento a questo Annesso. Omissis ...»

- Status delle parti componenti gli Annessi:

Un Annesso è costituito dalle seguenti parti componenti, non tutte necessariamente presenti in tutti gli Annessi; ciascuna di queste parti detiene lo *status giuridico* appresso specificato:

1. Argomenti contenuti nell'Annesso propriamente detto:

- a) *Standards and Recommended Practices* adottate da Consiglio in base alle disposizioni della Convenzione. Si definiscono come segue:

Standard: qualsiasi specifica in merito a Caratteristiche fisiche, configurazioni, materiali, prestazioni, personale addetto o procedure la cui *uniforme applicazione* sia riconosciuta come *necessaria* per la *sicurezza* o per la regolarità della navigazione aerea internazionale ed alla quale gli Stati contraenti si *dovranno conformare* in base alla Convenzione; nel caso di *impossibilità* ad ottemperare, è *obbligatoria la notifica* al Consiglio in base all'Articolo 38.

Recommended Practices: qualsiasi specifica in merito a caratteristiche fisiche, configurazioni, materiali, prestazioni, personale addetto o procedure la cui *uniforme applicazione* sia riconosciuta come *altamente desiderabile* nell'interesse della *sicurezza*, della regolarità o dell'*efficienza* della navigazione aerea internazionale ed alla quale gli Stati contraenti *dovranno cercare di uniformarsi* nel rispetto della Convenzione.

Una puntualizzazione importante

Il significato di *Recommended* e del termine *Recommendation*, ha, nella espressione anglosassone, una forza cogente più intensa di quanto generalmente viene considerato in riferimento al termine tradotto letteralmente: "raccomandato".

Una traduzione della norma ICAO più vicina al significato che si vuole intendere potrebbe essere la seguente:

Recommended practices = Tutte le specificazioni relative a caratteristiche fisiche, a configurazioni, a materiali, a prestazioni, a personale o a procedure la cui uniforme applicazione è riconosciuta ed identificata quale **miglior modo** [per questo desiderabile] di attuare safety, regolarità ed efficienza della navigazione aerea internazionale.

Gli Stati contraenti **faranno il possibile** (in inglese: will endeavour) per attenersi a tali specificazioni come previsto dalla Convenzione di Chicago.

Possono essere intese anche come: criteri, norme e modalità specifiche di attuazione che costituiscono il metodo **più efficace** per soddisfare le esigenze di **sicurezza**, regolarità ed efficienza [rapporto costo-efficacia] della navigazione aerea internazionale.

Ma la considerazione di carattere giuridico che restituisce al termine "raccomandazione" il peso che le compete, ci viene dal Magistrato **Giovanni Battista Petti**, Consigliere della Suprema Corte di Cassazione in Roma, il quale, in relazione alla «**Rilevanza penale e civile del sistema di prevenzione – Prevenzione e Misure di cautela**», afferma quanto segue:

«...infine l'ultima considerazione, che esprime una istanza di giustizia, al livello di chi ha la sfortuna di essere passeggero danneggiato: l'esercizio della attività del trasporto aereo è, per sua natura, **esercizio di attività pericolosa (art. 2050 C.C.)** sicché il responsabile del danno è tenuto al risarcimento se non prova di avere adottato **tutte le misure idonee ad evitarlo**. Questo è il principio generale (il **neminem laedere**) che deve governare il risarcimento ai danneggiati e l'onere della prova.»

Pertanto diventa più evidente la coincidenza di significato tra "desirable for safety" e "tutte le misure idonee ad evitare il danno".

- b) *Appendices*: comprendono del materiale raggruppato separatamente per comodità, ma facente parte degli *Standards and Recommended Practices* adottate dal Consiglio.
- c) *Definitions*: spiegazione dei termini usati negli *Standards and Recommended Practices* che non siano auto-esplicativi nel senso di non avere significati accettati nei dizionari. Una *definizione* non ha uno status indipendente, ma è parte essenziale di ciascuna *specifica uniforme* e di ciascuna *specifica raccomandata nella quale tale termine compaia, dato che il significato del termine incide direttamente sulla specifica stessa*.
- d) *Omissis*.

2. Materiale approvato dal Consiglio per la pubblicazione in congiunzione con gli *Standards and Recommended Practices*:

- a) *Prefazioni*: comprendenti materiale esplicativo e precedenti storici della materia, basate sull'attività del Consiglio e comprendenti una spiegazione riguardo agli obblighi degli Stati con riferimento all'applicazione degli *Standards and Recommended Practices* derivanti dalla Convenzione e dalle Decisioni di adozione del Consiglio.
- b) *Introduzioni*: comprendenti materiale esplicativo introdotto all'inizio delle Parti, dei Capitoli o delle Sezioni dell'Annesso per aiutare nella comprensione del testo a fini esplicativi.
- c) *Notes*: incluse nel testo, quando appropriato, per fornire informazioni o riferimenti inerenti agli *Standards and Recommended Practices* in questione.
- d) *Inclusioni*: comprendenti materiale supplementare agli *Standards and Recommended Practices* oppure allegati quali guide per la loro applicazione.

- Scelta della lingua:

Questo Annesso è stato adottato in quattro lingue: inglese, francese, russo e spagnolo. Ogni Stato contraente deve scegliere uno di questi testi per adeguare la propria legislazione nazionale e per gli altri usi previsti dalla Convenzione, sia per uso diretto in tale lingua oppure per la traduzione nella propria lingua nazionale e quindi deve notificare in merito l'ICAO.

N.d.R.: Dall'Annesso 14, Vol. I°, Supplemento (sul quale compaiono a cura dell'ICAO le notazioni circa le differenze dagli Standards and Recommended Practices segnalati obbligatoriamente dagli Stati contraenti) possiamo constatare come vi siano 17 Stati che hanno dichiarato di avere *differenze* nella propria legislazione nazionale, solamente tre Stati che dichiarano di non avere *differenze*, mentre l'ITALIA, in numerosissima compagnia si trova nell'elenco degli Stati dai quali l'ICAO dichiara che « *NO INFORMATION HAS BEEN RECEIVED* ».

E per quanto riguarda l'Annesso 14 – Aerodromes – questo è più che sufficiente a delineare il quadro. [vedi ancora la “**visualizzazione estesa**” alla fine dell'articolo]

Dopo aver fatto questa panoramica sui contenuti tecnici e normativi di un Annesso significativo per una analisi dell'evento verificatosi sull'aeroporto di Linate andiamo a verificare al gradino più elevato da dove derivi la forza di queste disposizioni internazionali relative alla *responsabilità dello Stato e dei suoi Rappresentanti aeronautici* in merito agli obblighi contratti con l'avvenuta ratifica da parte dell'Italia [Legge n.°561/1956] della *Convenzione di Chicago sull'Aviazione Civile Internazionale*.

A tal fine si riproduce l'Articolo 28 della Convenzione stessa:

«Ogni Stato contraente, nei limiti del possibile, s'impegna:

- a) a stabilire nel proprio territorio aeroporti, servizi radio, servizi meteorologici ed altre installazioni per la navigazione aerea al fine di facilitare la navigazione aerea internazionale, in conformità al modello ed ai sistemi raccomandati o stabiliti di volta in volta in applicazione della presente Convenzione;
- b) adottare e porre in funzione gli appropriati sistemi standardizzati di procedura delle comunicazioni, di codici, di marche, di segnalazione, di illuminazione e di altri metodi e regole pratiche che potranno essere di volta in volta raccomandati o stabiliti in applicazione alla presente Convenzione.
- c) *c)- omissis.*»

A titolo esemplificativo vediamo infine che cosa prescrive uno dei Manuali tecnici che trattano più in generale delle responsabilità d'uno Stato membro dell'ICAO in merito all'emanazione ed alla applicazione delle Leggi, delle norme e delle procedure che devono governare l'Aviazione Civile di un Paese che sia rispettoso degli impegni internazionali assunti con l'adesione alla Convenzione di Chicago ed al suo statuto.

In particolare intendiamo riferirci al **Doc 8535-AN/879**, nel quale al Cap.1 vengono specificate, in modo lapidario, le responsabilità dello Stato e dove al Cap.2 si delinea il modo in cui debba essere esercitato il potere normativo nei confronti del *sistema aviazione civile*, a salvaguardia della sicurezza e della regolarità delle operazioni del comparto dell'aviazione civile.

Dal Cap. 1, denominato “Responsabilità dello Stato e dell'operatore”, si traduce:

«1.1.1 Stato dell'operatore ed operatore hanno la responsabilità della condotta sicura, regolare ed efficiente delle operazioni di volo internazionali.»

Dal Cap. 2, dedicato alla descrizione del “Sistema normativo dello Stato”, sotto il paragrafo 2.1 “Introduzione del sistema” si descrivono i principi sui quali il sistema deve basarsi per garantire appunto una gestione *sicura, regolare ed efficiente delle operazioni di volo internazionali*.

«2.1.1 Esistono due prerequisiti da soddisfare per l'avviamento di un sistema normativo da parte dello Stato. Essi sono:

- a) quello di predisporre nella legislazione aeronautica primaria dello Stato un Codice della legislazione per la navigazione aerea e la sua emanazione e divulgazione; e
- b) quello di istituire un'apposita organizzazione dello Stato, in seguito denominata Autorità dell'Aviazione Civile (CAA) con i necessari poteri atti ad imporre l'osservanza della regolamentazione in materia.»

«2.1.2 La legislazione primaria dello Stato per l'aviazione civile deve:

- a) autorizzare l'istituzione dell'Autorità dell'Aviazione Civile (CAA) sotto la gestione di un Direttore, di seguito denominato Direttore dell'Aviazione Civile (DCA);
- b) predisporre la delega della necessaria potestà e delle corrispondenti funzioni di responsabilità alla DCA per sviluppare, emanare e revisionare le norme e le regole operative coerenti con il Codice della legislazione per la navigazione aerea;
- c) predisporre l'adozione di norme e regole operative basate sulle disposizioni contenute negli Annessi alla Convenzione sull'Aviazione Civile Internazionale;
- d) predisporre gli strumenti per l'applicazione del Codice della legislazione per la navigazione aerea e per le derivanti norme e regole operative;
- e) imporre che tutte le operazioni del trasporto aereo commerciale siano condotte sotto la potestà dello Stato e nell'osservanza di qualsiasi condizione che lo Stato possa considerare applicabile nell'interesse della sicurezza e nell'osservanza degli eventuali trattati ed accordi tra lo Stato e gli altri Stati.
- f) Nota: Riguardo al precedente punto b) si deve tener conto che le specifiche norme e regole operative sono oggetto di frequenti revisioni per poter stare al passo con le mutanti necessità del trasporto aereo commerciale. Ciò non può essere rispettato se queste specifiche norme e regole operative sono immesse nel Codice della legislazione per la navigazione aerea: da qui la necessità della delega alla Direzione dell'Aviazione Civile (DCA).»

«2.2. Autorità del Direttore (DCA).

Il Codice della legislazione per la navigazione aerea deve contenere disposizioni che autorizzino il Direttore dell'Aviazione Civile (DCA) a:

- a) stabilire le necessità delle operazioni progettate dal traffico aereo commerciale;
- b) ... omissis;
- c) ... omissis;
- d) ... omissis;
- e) istituire una organizzazione ispettiva sulle operazioni di volo che lo aiuti ad adempiere alle funzioni ed alle responsabilità della carica di Direttore dell'Aviazione Civile (DCA);
- f) sviluppare, emanare e revisionare le norme e le regole operative compatibili con il Codice della legislazione della navigazione aerea.»

Per la verità anche in Italia si era avvertita, soprattutto da parte degli Operatori dell'aviazione commerciale, l'esigenza di revisionare ed ammodernare l'esistente vetusto Codice della Navigazione – Parte Aerea – del 1942, in particolare per la mancanza del Regolamento applicativo, cioè di quella parte agile ed emendabile dall'ICAO suggerita di pertinenza del Direttore dell'Aviazione Civile. Ciò

era stato almeno tentato con l'art. 13 inserito nel corpo del D. Lgs. n.° 250/1997, istitutivo dell'Ente Nazionale dell'Aviazione Civile, ma finora completamente disatteso pur nel suo limitato mandato, completamente insufficiente a farne un moderno e completo strumento normativo e regolamentare per le esigenze d'una moderna aviazione civile.

L'art. 13 del D. LGS 250/1997 stabilisce: *«Nel rispetto dei principi della normativa dell'Unione europea e degli accordi internazionali e tenuto conto della razionalizzazione del comparto dell'aviazione civile, con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione è istituita una Commissione di studio per la elaborazione, da effettuarsi nel termine di sei mesi dall'insediamento, delle modifiche del Codice della Navigazione ... omissis.»*

Per quanto attiene l'organizzazione dello Stato riguardante l'Aviazione Civile presentemente esistente in Italia a seguito delle riforme necessarie, ma malamente attuate nell'ultimo lustro dal passato governo, essa si articola come segue:

1) l'Aviazione Civile italiana nel suo complesso, intesa come erede delle attribuzioni prima assegnate alla Direzione Generale dell'Aviazione Civile - D.G.A.C. - ed al Registro Aeronautico Italiano - R.A.I. - (oltre che dell'E.N.G.A.) è ora un ente pubblico economico denominato E.N.A.C., sottoposto all'indirizzo, vigilanza e controllo da parte del Ministero dei Trasporti e della Navigazione (ora delle Infrastrutture), il quale si avvale del Dipartimento dell'Aviazione Civile (dall'art. 2 del D. Lgs. n.° 250/1997) quale funzione di supporto nel settore dell'aviazione civile, per l'attività di indirizzo, vigilanza e controllo.

2) l'ENAC (istituita con D. Lgs. n.°250/1997), secondo l'art. 2, comma 1:

«provvede ai seguenti compiti:

- a) regolamentazione tecnica ed attività ispettiva, sanzionatoria ... omissis ... nelle materie di competenza;*
- b) razionalizzazione e modifica delle procedure attinenti ai servizi aeroportuali ... omissis;*
- c) attività di coordinamento con l'ENAV e ... omissis ... per le attività di assistenza al volo;*
- d) fino a g) ... omissis.»*

3) l'ENAV (istituita con Legge n.° 665/1996), secondo l'art. 2, comma 2, alla quale:

«competono in particolare l'organizzazione e l'erogazione dei servizi:

- a) di traffico aereo, consistente nel servizio di controllo della circolazione aerea, nel servizio di informazioni di volo, nel servizio consultivo e di allarme;*
- b) di meteorologia aeroportuale;*
- c) di informazione aeronautica;*
- d) di telecomunicazioni aeronautiche;*
- e) di radionavigazione e radiodiffusione;»*

e, secondo il comma 3:

«L'ente svolge inoltre i seguenti compiti:

- a) promuove ed attua iniziative di interesse nazionale nei settori sistematici della navigazione aerea, del controllo della circolazione aerea e della sicurezza delle operazioni di volo;*

b) *fino ad e) ... omissis.»*

N. d. R.: Si può notare come l'ENAC, tra i compiti assegnati, non annoveri quello della *cura della sicurezza preventiva in campo operativo* (eppure ha istituito un intero Dipartimento ad hoc per tale funzione), mentre l'ENAV annovera al comma 3a) anche il compito della sicurezza delle operazioni di volo.

Dunque, a fronte di queste competenze degli enti centrali dell'Aviazione Civile nazionale (invero non molto precise per quanto attiene il tema delle responsabilità), localmente, negli aeroporti, esiste invece una figura giuridica molto ben delineata che è precisamente quella del **Direttore di Circostrizione Aeroportuale** (D.C.A.), definita dagli artt. 688 e 689 del Codice della Navigazione – Parte Aerea – del 1942, tuttora vigente.

Parimenti vigenti risultano gli **artt. 718, 719, 724 e 725** che delineano molto precisamente poteri, compiti e doveri del citato Direttore d'aeroporto. In particolare l'**art. 719** stabilisce quanto segue:

«Art. 719- Movimento degli aeromobili nell'aeroporto.

Il direttore dell'aeroporto regola e vigila, secondo le regole del regolamento, l'atterramento o l'ammarramento , l'involò, il movimento, la sosta degli aeromobili nell'aeroporto.»

Rinforza tale disposizione l'**art. 724**:

«Art. 724- Bollettini meteorologici e segnalazioni alla navigazione.

Il direttore d'aeroporto cura la pubblicazione dei bollettini meteorologici, nonché delle informazioni che comunque interessano la sicurezza della navigazione aerea. Egli dispone altresì la segnalazioni necessarie per la navigazione aerea. Omissis ...»

Infine l'**art. 725** stabilisce inequivocabilmente:

«Art. 825- Servizi sussidiari e di controllo.

La disciplina ed il coordinamento dei servizi radio elettrici e degli altri servizi sussidiari, nonché dei servizi di controllo, è esercitata dal direttore d'aeroporto nell'ambito della propria circostrizione.»

Conclusioni

Sulla base di quanto sopra detto allo scopo di chiarire le idee su quali siano gli *status* delle normative applicabili nella ricerca delle responsabilità in merito agli eventi di *disastro aeronautico* nel nostro Paese, ma anche per far rilevare in quale stato di confusione e di incompletezza giuridica ed organizzativa versi attualmente l'Aviazione Civile italiana, si ritiene di dover segnalare che una delle iniziative urgenti che dovrebbero esser sollecitamente intraprese dal Parlamento della Repubblica dovrebbe essere quella di istituire e portare rapidamente a termine il riordino delle materie giuridiche ed organizzative riguardanti l'Aviazione Civile nazionale.

[RD - Roma, 15/10/2001]

Per una visualizzazione più accessibile dello status

In conclusione vorremmo esporre la questione dello "stato della notifica" in un modo che possa dare un'idea anche al pubblico di come si debba approfondire il processo di critica e di verifica nei confronti di ogni ente la cui funzione attiene alla sicurezza della gente.

L'ICAO non si limita ad elaborare le norme e ad indirizzarle agli Stati contraenti della Convenzione di Chicago. In base all'Articolo 38 della Convenzione, gli Stati

hanno l'obbligo di notificare all'ICAO lo status di applicazione delle norme, **in particolare** di quelle definite "Standards".

A questo riguardo l'Italia è in uno *status* analogo, e a volte peggiore, di quello di paesi del terzo mondo.

Nelle tabelle seguenti vengono elencati i 18 Annessi [alcuni dei quali sono costituiti da diverse parti indicate da numero romano] e nella casella sottostante viene indicato l'anno dell'ultima notifica di differenza o conformità.

Il segno **+** indica invece **conformità** agli Standards del relativo Annesso, comunicata nel 1998, ultimo anno riportato nel rapporto annuale del Consiglio dell'ICAO, pubblicato nel 2001.

Il segno **x** indica differenze rispetto agli Standards comunicate nel 1998.

Ove non risulti alcuna comunicazione viene indicato **No**.

Questa è la condizione dell'Italia:

1	2	3	4	5	6 I	6 II	6 III	7	8	9	10 I	10 II	10 III	10 IV	10 V
No	87	89	86	63	86	86	86	x	82	81	No	No	No	No	No

11	12	13	14 I	14 II	15	16 I	16 II	17	18
90	82	88	87	No	87	88	88	+	x

La tabella che segue è relativa al Regno Unito.

1	2	3	4	5	6 I	6 II	6 III	7	8	9	10 I	10 II	10 III	10 IV	10 V
97	x	+	x	x	x	x	x	x	x	x	x	+	+	x	x

11	12	13	14 I	14 II	15	16 I	16 II	17	18
x	+	x	96	+	+	x	93	x	+

La tabella della Germania rispecchia uno status (conformità o differenza) notificato all'ultima data considerata (1998) per ogni Annesso e per ogni parte.

1	2	3	4	5	6 I	6 II	6 III	7	8	9	10 I	10 II	10 III	10 IV	10 V
x	x	x	x	+	x	x	x	x	+	x	+	x	x	x	+

11	12	13	14 I	14 II	15	16 I	16 II	17	18
x	x	+	x	x	x	x	+	+	+

Questa invece è relativa al Bangladesh.

1	2	3	4	5	6 I	6 II	6 III	7	8	9	10 I	10 II	10 III	10 IV	10 V
78	86	95	95	79	90	90	90	x	94	81	No	No	No	No	No

11	12	13	14 I	14 II	15	16 I	16 II	17	18
94	90	+	91	No	87	88	88	89	+

Per una visualizzazione ancora più efficace dello *status of notification* attraverso una rappresentazione grafica, rimandiamo alla figura alla fine dell'articolo ["La controriforma"](#).

E non si deve ritenere che la notifica sia una formalità burocratica.

Si tratta di un impegno che deve essere soddisfatto tempestivamente dagli Stati contraenti per permettere agli altri Stati contraenti di effettuare operazioni di volo nello spazio aereo dei primi conoscendone le differenze significative per la sicurezza delle operazioni come, ad esempio, le specifiche peculiarità degli spazi aerei, del controllo ATC, delle procedure per il volo strumentale in relazione alle radioassistenze, delle procedure di movimentazione al suolo degli aeromobili, della terminologia per la radiotelegrafia, e varie altre ancora.

Tutti questi aspetti particolari devono essere pubblicati a cura dello Stato contraente [cioè a cura dei suoi enti competenti] sull'**Aeronautical Information Publication, il famigerato AIP**.

E su questa voce apriremmo un'altra sequenza di dolenti note ma la riserviamo ad un'altra occasione.