

ADDENDUM TO "DE RERUM NAVIGATIONIS SECURITATE"

Ovvero dell'allegria normazione amministrativa dell'Aviazione Civile italiana
(An angry study by Cpt Renzo Dentesano)

In data **23 maggio 2002** il Ministro delle Infrastrutture e di Trasporti emanava il **Decreto Ministeriale** dedicato al *Recepimento dell'Annesso ICAO n. 14 "Aerodromi", terza edizione del luglio 1999 e successivi emendamenti*, pubblicato sulla G. U. n. 137 del 13 giugno 2002.

Orbene, con il citato **Decreto Ministeriale**, che, per l'ordinamento vigente è un *"atto emanato da un ministero per regolare una determinata materia nel campo di sua competenza"* e che, nella fattispecie era **un atto dovuto fin dal 1983**, a seguito della modifica apportata all'art. 687 del Codice della Navigazione – Parte Aerea – dalla **Legge n. 213/1983** e dal successivo **DPR n. 461/1985**, viene **formalmente recepito** (come *dispone* il D. M. in esame) tra le norme applicabili alla disciplina riguardante la costruzione e l'esercizio degli aeroporti civili nazionali *tutto quanto contenuto nell'Allegato tecnico (Annesso) n. 14 dell'ICAO* e perfino quanto sarà *contenuto nei successivi emendamenti* che l'ICAO è solita adottare per fornire **norme sempre aggiornate** all'aviazione civile internazionale.

Una prima ma importantissima considerazione logica che si **deve trarre** sin d'ora dall'emissione e dal contenuto di questo D. M. è *la conseguenza giuridico-legale che fino al 13 giugno 2002 il contenuto normativo dell'Annesso 14 dell'ICAO (pur volontariamente osservato dalla maggioranza dei soggetti fisici e giuridici operanti nel campo dell'Aviazione Civile italiana) non era né cogente né operante nell'ordinamento giuridico-amministrativo della Repubblica italiana*, ma vigevano esclusivamente le norme pertinenti del Codice della Navigazione – Parte Aerea – e le Leggi vigenti in materia quali, ad esempio, *la Legge 4 febbraio 1963, n. 58*, che ritroveremo anche in seguito.

Nel consueto preambolo contenuto nel **Decreto** che andremo ad esaminare, troviamo che viene constatato che, in base al **D.Lgs. n. 250 del 25 luglio 1997**, è *compito dell'ENAC* quello di provvedere alla *regolamentazione tecnica nelle materie di competenza*, ma anche che *"le norme tecniche relative ad Annessi ICAO introdotte dall'ENAC nel proprio ordinamento, pur avendo valore cogente nell'ambito dell'Ente stesso che le ha emanate (!), non hanno però rilevanza esterna nei confronti di eventuali organi estranei all'ambito direttamente controllato dall'ENAC"*. Inoltre, viene subito aggiunto: *"Ritenuto che, pur prescindere da aspetti puramente formali, al fine di un ordinato svolgimento dell'azione amministrativa, il recepimento del suddetto Annesso ICAO n. 14 debba essere anche sancito da un idoneo dispositivo normativo che abbia validità "erga omnes" e non limitata all'ambito direttamente controllato dall'ENAC, adotta il seguente decreto:-omissis"*.

E nel **Decreto** in oggetto scopriamo subito le seguenti "perle" concettuali:-

1. Con l'art. 1, comma 1, viene stabilito:- *"L'ENAC è demandata ad emanare entro il 31 dicembre 2001 [dicesi: duemilauno, quando si è nel 2002 – N.d.R.] la normativa tecnica atta a dare attuazione alle disposizioni di cui sopra"*, che, ricordiamo, contemplano che *"in materia di progettazione, costruzione ed esercizio delle infrastrutture aeroportuali destinate alle operazioni di volo degli aeromobili, si applicano le disposizioni previste dall'Annesso ICAO n. 14, volume I – Aerodromi – terza edizione del luglio 1999 e successivi emendamenti"*, disposizioni comprese nei capitoli da 1 "Definizioni" a 9 "Emergenze".

2. Con il comma 2 dello stesso articolo si stabilisce che *"in materia di limitazione e rimozione degli ostacoli esterni al sedime aeroportuale, contemplati nel Capitolo 4 dell'Annesso ICAO n. 14, in aggiunta alle condizioni contenute nello stesso capitolo, continuano ad applicarsi le norme introdotte con la Legge 4 febbraio 1963, n. 58"*. Trattasi dunque dell'introduzione di una differenza sostanziale rispetto alla norma ICAO in materia, differenza della quale si dovrà tenere conto sotto un duplice aspetto che esamineremo in seguito.

3. La successiva disposizione di cui al comma 3 del medesimo articolo statuisce che: *"La traduzione in lingua italiana del testo "consolidato" [...] delle disposizioni dell'Annesso ICAO n. 14, ..., verrà emanata con provvedimento della Direzione Generale della Navigazione Aerea del Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo, non appena sarà resa disponibile la traduzione del testo stesso"*, naturalmente ben guardandosi dal disporre **chi sia il responsabile** della traduzione del "testo consolidato", che di indicare **una scadenza** per tale operazione.

4. Al comma 1 dell'art. 2 si può leggere che l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 1 e 2 avverrà in certi tempi differenziati per tipologia di aeroporti basata sui rispettivi movimenti annuali di passeggeri *"a decorrere dalla data di emanazione della normativa tecnica di attuazione di cui all'art. 1, comma 1"*. Ma, come abbiamo avuto modo di sottolineare, *la disposizione di cui all'art. 1, comma 1*, stabilisce che l'ENAC debba emanare la normativa tecnica applicativa **"entro il 31 dicembre 2001"** ! Al lettore l'ardua sentenza di comprendere quando le disposizioni ministeriali in materia saranno legalmente applicabili sugli aeroporti italiani. Secondo quanto risulta scritto e firmato dal Ministro competente, la prima scadenza dovrebbe avvenire entro il 31 dicembre 2002. Vedremo!

5. A complicare vieppiù la già caotica situazione giuridico-amministrativa fin qui delineatasi, s'aggiungono altri **tre fatti**:

- In data 30 settembre **2002**, l'ENAC ha provveduto a pubblicare un proprio regolamento interno denominato *"Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti"*, nell'Introduzione del quale si notifica che nel regolamento in questione si prescrivono *"i requisiti in materia di sicurezza delle operazioni per l'emissione ed il mantenimento della certificazione degli aeroporti"* e che il medesimo regolamento *"è stato elaborato sulla base degli Standard [...] e le pratiche raccomandate [che a quanto è dato di capire sarebbero "le specificazioni/procedure ritenute desiderabili per la sicurezza, regolarità ed efficienza della Navigazione Aerea internazionale !" – N.d.R.] di cui all'Annesso 14 della Convenzione sull'aviazione civile internazionale, avendo a riferimento i requisiti [non internazionali e tanto meno cogenti – N.d.R.] contenuti nel documento CAP 168 "Licensing of Aerodromes", emesso dalla CAA (Civil Aviation Authority) inglese, anziché il DOC 9774- AN 969 – Manual on Certification of Aerodromes – che assieme al DOC 9184 – Airport Planning Manual –, al DOC 9157 – Airport Design Manual – ed al DOC 9137 – Airport Services Manual – devono congiuntamente esser considerati come regolamenti applicativi delle norme contenute nell'Annesso 14, molto più appropriatamente che non il CAP 168 della CAA.*
- Il fatto che nel **Decreto Ministeriale** in esame al comma 2 dell'art. 1 sia stato stabilito che *"continuano ad applicarsi le norme introdotte con la Legge n. 58/1963"* (precisazione pressoché inutile fino a quando qualcuno non si

fosse adoperato ad abrogare tale Legge! – N.d.R.) pone il problema di rispettare tale dettato sia nel famoso “testo consolidato” che nel Regolamento ENAC, nel quale non risulta che tali norme siano contemplate.

- Infine il fatto che *la differenza esistente* nell’ordinamento nazionale con la vigenza della Legge n. 58/1963 rispetto alla *norma uniforme (Standard)* dell’Annesso 14 relativamente alla questione degli ostacoli esterni al sedime aeroportuale, **non risulta che sia stata mai (né in passato, né al presente) notificata all’ICAO secondo la motivazione dell’impossibilità di uniformarsi completamente all’obbligo così sancito dall’art. 38 della Convenzione di Chicago**, ci pone per l’ennesima volta tra gli Stati inadempienti agli obblighi liberamente sottoscritti in campo internazionale.

In conclusione di questa disamina del **D. M. del 23 maggio 2002**, oltre a far notare che è stato fatto piuttosto male anche secondo lo standard al quale ci hanno ormai abituato i burocrati del Ministero, v’è da rimarcare il fatto che, oltre a non esser cogente per quegli organi aeroportuali che non dipendono direttamente dall’autorità del Ministro pro-tempore (e questo già di per sé è un grande limite secondo un’ottica che dovrebbe essere “*di sistema*” e non “*di parrocchia*”), il suo principio ispiratore non è stato rispettato neppure dal Regolamento emanato dall’ENAC, in quanto mentre il D. M. intenderebbe recepire “*sic et simpliciter*” l’Annesso 14 dell’ICAO, il Regolamento ENAC si occupa principalmente della *certificazione dell’aeroporto*.

Tant’è che andrebbe reintitolato “Regolamento per la certificazione degli aeroporti in sede di costruzione e per il rilascio del certificato di esercizio agli aeroporti già costruiti” !

Ma vediamo di esaminare un altro aspetto di questo caos burocratico-ministeriale.

Il **giorno successivo** all’emanazione del **D. M. del 23 maggio 2002** pubblicato sulla G. U. del 13 giugno, il solerte (alle volte) Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ed i suoi burocrati, questa volta escono con un “**Atto di indirizzo**”, targato **35/T**, che, ricordiamo ancora, essendo un atto politico-amministrativo, ha il potere di rivolgersi oltre che all’amministrazione dipendente, anche di far sentire la propria volontà organizzativa ad altri enti amministrativi di diversa dipendenza, ma di funzione collaterale.

Così il **24 maggio 2002** il Ministro Lunardi, nel preambolo riguardante gli effetti dell’atto di indirizzo in questione, afferma di aver **visti gli articoli 3 e 14 del D. Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29** e quindi adotta, con effetto immediato, il seguente “Atto di indirizzo”:

- Tutte le norme ICAO afferenti alla sicurezza del volo [sic! – N.d.R.] sono da considerarsi cogenti per tutti gli operatori del trasporto aereo entro 30 (trenta) giorni dalla loro comunicazione ufficiale;
- Le norme non direttamente afferenti la sicurezza del volo 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;
- Le raccomandazioni ICAO [sic! – N.d.R.], volte al miglioramento della sicurezza in generale e del servizio di trasporto aereo in particolare, debbono esser attuate da tutti gli operatori del trasporto aereo [che giuridicamente si denominano Esercenti o Vettori – N.d.R.] entro un periodo massimo di due anni dalla loro comunicazione ufficiale, sempre che l’ENAC non ne dichiari espressamente l’inapplicabilità, informandone contemporaneamente l’ICAO”.

Già si ritiene estremamente difficile per chiunque (anche se del mestiere) riuscire a distinguere, fra *"tutte le norme ICAO afferenti la sicurezza del volo e le norme ICAO non afferenti la sicurezza del volo"* (che sarebbe stato più semplice denominare "sicurezza della navigazione aerea" comune sia al trasporto aereo che all'aviazione generale, ovvero a **tutta l'aviazione civile**), ma in linea di massima e con discreta approssimazione si potrebbe affermare che circa il 90 % delle norme contenute negli Annessi ICAO e nei relativi DOC applicativi sono direttamente afferenti la/alla sicurezza del volo, come si sono espressi in politichese i nostri bravi burocrati. Ma quel che più stupisce dal punto di vista burocratico-amministrativo di quest'Atto è che il Ministro competente affermi di aver tenuto conto del **D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29**, quando il **D. LGS. 30 marzo 2001, n. 165**, cioè circa un anno prima dell'Atto ministeriale di indirizzo, con l'**articolo 72, comma 1 testualmente statuisce:**

"1. Sono abrogate o rimangono abrogate le seguenti norme:-

da a) ad s):- omissis;

t):- il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29;

da u) a cc):- omissis".

Ma per andare al di là di questi peccati dei ben pagati burocrati di Stato, che purtroppo non sono dei tecnici (ma dai tecnici *autonomatisi esperti perché hanno l'aquila sul petto ci guardi IDDIO*), non si riesce a comprendere quale bisogno ci fosse, dopo l'emanazione del **D. M. del 23 maggio 2002**, di pubblicare questo stranissimo **Atto del 24 maggio 2002**, ed ancora, di emanare quella **Legge del 1 agosto 2002, n. 166**, dedicata alle *"Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti"*, pubblicata sulla G. U. n. 181 del 3 maggio 2002, la quale, all'art 26, comma 1 dispone del *"Recepimento degli Annessi alla Convenzione internazionale per l'aviazione civile internazionale" anche mediante l'emanazione di Regolamenti tecnici dell'ENAC"*.

E segue ancora peggio con il comma 2, con il quale si tiene ad affermare che:- *"Con le stesse modalità di cui al comma 1 si provvede alla predisposizione delle norme di adeguamento alle eventuali modifiche degli Annessi ed al recepimento dell'ulteriore normativa tecnica applicativa degli stessi"*. Cioè ancora una volta dovendosi attenere ad un recepimento di carattere amministrativo anziché ordinamentale.

Il che può essere accettabile solo e soltanto per i regolamenti applicativi ma non certo per le norme uniformi (standards). Per carità di patria ci esimiamo di emettere qualsiasi commento sul comma 4 in merito all'onere finanziario previsto per "l'attuazione" dell'articolo 26!

A tutto quanto sopra detto vi è solo da aggiungere, per dare un'idea complessiva del caos vigente nell'ambito del dicastero e dei suoi enti tecnici o sorvegliati, tutti oberati come del resto il cittadino suddito di questa organizzazione statale dalla vigenza di circa 36.000 Leggi e Decreti, che tutto questo non favorisce (come del resto non ha mai permesso) l'esistenza di *un sistema dell'Aviazione Civile nazionale*, ma soltanto il vivacchiare ai margini della legalità internazionale del *circo dell'aviazione civile nazionale*, entrando nel quale, come ogni buon circo che si rispetti nel suo genere ... *Ladies and Gentlemen, please come in, more people, more animals!*

RD

Roma, 12/12/2002