

GUIDO CALDARI

**L'ORGANIZZAZIONE
DELL'AVIAZIONE CIVILE INTERNAZIONALE**

INDICE

- INTRODUZIONE
- PARTE PRIMA La Conferenza di Chicago
- PARTE SECONDA La struttura dell'Organizzazione
- PARTE TERZA Gli allegati tecnici alla Convenzione
di Chicago
- PARTE QUARTA Il testo trilingue della Convenzione
di Chicago
- BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

"Dalle origini del trasporto aereo è apparso certo che una regolamentazione dell'esercizio delle linee aeree si rendeva necessario al fine di evitare i conflitti che non sarebbero mancati di sorgere tra i trasportatori aerei e i soggetti dell'esercizio della rete mondiale" (1).

In effetti lo sviluppo del trasporto aereo avendo considerevolmente ridotto il tempo di viaggio, si è sviluppato in un insieme di interessi differenti e sovente opposti, privati, nazionali, internazionali, rendendo necessario la messa in opera di una politica del trasporto aereo.

E' il caso di dare una rapida occhiata alle iniziative legislative in materia aeronautica, ricordando che si tratta essenzialmente di codificare l'esercizio del diritto di traffico, la cui esistenza condiziona, per ciascun tratto di rotta e per ciascun esercente la linea, l'acquisizione di passeggeri e/o merci.

Il trasporto aereo nasce come modo di trasporto internazionale: la prima questione che riceve una risposta nei testi giuridici è quella del sorvolo degli Stati. In Francia, prima del 1914, l'articolo 552 del Codice Civile indicava che lo ".....spazio aereo;.....è libero alla navigazione aerea,fatti salvi i poteri di polizia dello Stato.....".

(1) J. Belotti - Economie du transport aérien - Ed. Belotti

Già in Francia, peraltro, nel corso del Primo Congresso internazionale di aeronautica, svoltosi a Parigi nel 1889, si erano avute le prime discussioni in materia di diritto aereo.

E mano a mano che l'aviazione civile si andava diffondendo si sentiva la necessità di una collaborazione inter-statuale, pur se la ricerca di una regolamentazione internazionale rischiava di far nascere una doppia legislazione nel caso dove gli Stati non si fossero conformati con le loro leggi nazionali alla regola internazionale.

Si affrontavano nella regolamentazione internazionale due tesi:

- a) quella della libertà dell'aria, che restringeva il diritto degli Stati sullo spazio aereo sovrastante il territorio nazionale;
- b) quella della sovranità assoluta dello Stato sulla porzione di atmosfera situata al di sopra del suo territorio.

Chiusa la parentesi della prima guerra mondiale, che per ovvie ragioni politiche condusse a delle restrizioni come quelle rigorose che si integravano nella teoria della sovranità assoluta, il primo passo concreto fu la Convenzione internazionale sulla navigazione aerea, firmata a Parigi il 13 ottobre 1919. Essa ammetteva la sovranità completa ed esclusiva di ciascuno Stato, il quale poteva accordare qualunque libertà al traffico aereo straniero.

Gli Allegati tecnici alla Convenzione costituiscono dei principi di unificazione e standardizzazione (1)

(1) Gli Annessi alla Convenzione di Parigi erano i seguenti:

- Annexo A : Classificazione degli aeromobili e definizioni.
Marche degli aeromobili. Immatricolazione degli aeromobili.
- Annexo B : Certificato di navigabilità.
- Annexo C : Libro di bordo.
- Annexo D : Regolamento dei fanali e dei segnali.
- Annexo E : Personale di volo.
- Annexo F : Carte aeronautiche.
- Annexo G : Centralizzazione e distribuzione dei dati tetereologici.
- Annexo H : Dogana.
-

Inoltre veniva istituito un organismo, la Commissione internazionale per la navigazione aerea (CINA), che diveniva il più importante centro di raccolta e diffusione di tutti i dati relativi al settore in questione e l'organo a cui era affidato il compito di uniformare le norme nazionali in materia di navigazione aerea (1); in essa erano rappresentati gli Stati membri della Convenzione di Parigi, prima con rappresentanza ponderata e poi gradatamente con il Protocollo 30 giugno 1923 e con il Protocollo 15 giugno 1929 si arrivò ad una rappresentanza egualitaria.

A questa Convenzione non aderirono l'URSS, la Cina e la Germania e non fu ratificata dagli Stati Uniti.

Si sviluppò anche, parallelamente a quella internazionale, una collaborazione aerea regionale: la Convenzione ibero-americana per la navigazione aerea (Madrid 1926) che

(1) Novissimo Digesto - XXXI/IX - UTET

ottenne pochissime ratifiche e la Convenzione panamericana per l'aviazione commerciale (Avana 1928) ispirata dagli USA.

Risultati più importanti di quanti se ne fossero conseguiti attraverso le Convenzioni citate, furono realizzati attraverso la cooperazione aeronautica non organizzata come le Conferenze aeronautiche internazionali. In particolare la prima Conferenza internazionale per l'unificazione del diritto privato aeronautico, svoltasi a Parigi nel 1925, istituì il Comitato internazionale tecnico degli esperti giuridici aeronautici (CITEJA), cui parteciparono gli esperti di quasi tutti i Paesi.

Fu sotto gli auspici di questo organismo, al quale partecipavano anche l'URSS e la Germania, che furono adottate delle convenzioni internazionali di unificazione di alcuni aspetti del diritto privato aeronautico, tra cui la Convenzione di Varsavia.

PARTE PRIMA

LA CONFERENZA DI CHICAGO

Nel corso della seconda guerra mondiale i due Stati più potenti dal punto di vista dell'aviazione civile, Stati Uniti e Gran Bretagna, si resero conto dell'insufficienza degli organismi esistenti a risolvere i problemi che la navigazione aerea poneva sempre più numerosi. Nel corso di alcuni incontri a Londra nel 1944 essi raggiunsero quindi una certa intesa tra loro per la convocazione, affidata al Presidente americano Roosevelt, della Conferenza di Chicago (1° novembre - 7 dicembre 1944) cui parteciparono 52 Stati (1). L'Italia non fu invitata perché sotto regime armistiziale e l'URSS rifiutò di parteciparvi. Il nostro Paese aderì alla Convenzione nel 1947 mentre l'Unione sovietica solo nel 1970.

Durante la Conferenza furono elaborati cinque documenti, dei quali tre hanno ormai solo un valore storico.

In effetti l'Atto finale è solo un processo verbale dei lavori; l'Accordo interinale diede vita ad una Organizzazione temporanea per l'aviazione civile internazionale

(1) Nov. Digesto - cit.

(PICAO), destinata a funzionare fino all'istaurazione dell'ICAO; l'Accordo sul trasporto aereo che costituisce un utile elemento di riferimento ed un documento essenziale in quanto definisce la terza, la quarta e la quinta libertà dell'aria, ma di fatto non ha avuto esecuzione perché è stato firmato e ratificato da un numero esiguo di Stati. Il quarto documento è l'Accordo sul transito che al 1980 era stato ratificato da settantacinque Paesi tra i quali tutti i Paesi della Comunità Europea ad eccezione dell'Italia. Questo documento enuclea le prime due libertà dell'aria: il diritto di sorvolo ed il diritto di sorvolo con scalo tecnico (1).

(1) Di fatto venne a mancare un accordo per la libertà dei cieli, pur essendo state definite le cinque libertà dell'aria nelle loro caratteristiche fondamentali.

Con il passare degli anni c'è da notare che nella pratica è invalso l'uso di denominare sesta libertà uno speciale tipo di traffico e cioè quello esercitato da una impresa tra due Paesi con uno scalo intermedio tecnico o commerciale nel territorio del proprio Paese.

Può essere di qualche interesse un breve accenno alla settima libertà e cioè al traffico commerciale tra punti posti nei territori di due Stati effettuato dalla Compagnia di un terzo Stato senza scalo intermedio nel proprio territorio.

(segue)

Il nostro Paese non ha ritenuto di aderire a questo ultimo Accordo in quanto la sua particolare posizione geografica ad alto transito ne rendeva particolarmente efficace dal punto di vista negoziale riservare a livello bilaterale la disciplina del sorvolo e dello scalo tecnico. Pertanto la regolamentazione delle due prime libertà dell'aria è stata fino ad oggi impostata secondo il disposto dell'art. 6 della Convenzione di Chicago che prevede per il loro esercizio permessi speciali od altre forme di autorizzazione.

Il quinto documento è la Convenzione che istituisce l'Organizzazione per l'Aviazione Civile Internazionale detta anche Convenzione di Chicago, entrata in vigore il 4 aprile 1947, trenta giorni dopo la ratifica del numero minimo richiesto di Stati: ventisei.

Come convenuto tra le parti contraenti questa Convenzione ha sostituito i due accordi precedenti riguardanti la stessa materia: la Convenzione di Parigi del 1919, istituyente la Commissione internazionale per la Navigazione Aerea (CINA) e la Convenzione panamericana per la aviazione commerciale firmata all'Avana nel 1928.

(segue) Si tratta comunque di concetti non ancora ben definiti e sui quali non esiste un accordo in campo internazionale.

L'ICAO ha la sua sede permanente a Montreal e a seguito dell'accordo stipulato il 3 ottobre 1947 con le Nazioni Unite ha assunto lo status di Istituto Specializzato dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

La Convenzione di Chicago ha riconfermato il principio della sovranità nazionale sullo spazio aereo, già posto dalla Convenzione di Parigi, dichiarando all'art. 1 che "gli Stati contraenti riconoscono che ogni Stato ha la sovranità completa ed esclusiva sullo spazio aereo situato sopra il proprio territorio". Si afferma altresì una competenza esclusiva degli Stati in materia di gestione dei servizi aerei regolari, che soggiace all'autorizzazione dello Stato territoriale e alle condizioni da esso imposte in materia di nazionalità di aerei e di trasferimento di nazionalità, in materia di attrezzature radiotrasmittenti e fotografiche, la cui utilizzazione sugli aerei è regolata dallo Stato il cui territorio venga sorvolato, in materia di volo di aerei senza pilota per cui è necessaria una previa autorizzazione speciale dello Stato territoriale che detta anche le relative condizioni, in materia di atterraggio, che dovrà avvenire in aeroporti doganali appositamente designati dallo Stato territoriale e che potrà essere

richiesto da questo Stato agli aeromobili in transito, in materia di rotta di aerei che sorvolino regioni inaccessibili o sprovviste di adeguati impianti e servizi di navigazione aerea, rotta che sarà stabilita dallo Stato la cui regione venga sorvolata. Tutti questi aspetti della navigazione aerea sono dunque disciplinati dagli Stati in modo del tutto autonomo rispetto al funzionamento dell'Organizzazione.

La Convenzione stabilisce ancora i limiti che possono essere imposti in altri settori sempre di competenza degli Stati, mentre afferma la competenza esclusiva della ICAO in materia di regole dell'aria applicabili sull'alto mare (art. 12).

L'ultima parte della Convenzione riguarda le disposizioni relative allo status di membri dell'ICAO.

Si può essere membri originari dell'Organizzazione: gli Stati che hanno firmato l'Accordo istitutivo e che hanno perfezionato la loro adesione all'Accordo stesso, oppure membri successivi: gli Stati che hanno aderito secondo i procedimenti previsti dall'art. 92 o dall'art. 93. In questa Organizzazione internazionale sono previste due procedure a seconda se trattasi di Stati membri o associati delle Nazioni Unite o di Stati rimasti

neutrali nella seconda guerra mondiale (art. 92,A) e altri Stati (art. 93).

La prima procedura è quella classica tipica degli accordi aperti e avviene con una notifica diretta al Governo degli Stati Uniti e prende effetto dal 30° giorno del ricevimento di tale notifica al Governo USA, il quale ne avvisa gli Stati membri. Per quello che riguarda invece gli altri Stati, l'art. 93 stabilisce una procedura complessa che prevede sia l'approvazione di qualsiasi organizzazione internazionale generale creata per preservare la pace, sia il voto dei quattro quinti dell'Assemblea ICAO, che pone anche le condizioni per l'ammissione, sia il consenso di qualsiasi Stato invaso o attaccato nel corso della seconda guerra mondiale. E questa è stata del resto la procedura seguita per l'ammissione dell'Italia nel 1947 (1).

Nell'art. 93 bis della Convenzione, aggiunto nel 1947 ma entrato in vigore solo nel 1961, sono previste l'espulsione, la riammissione e la sospensione dalla Organizzazione. Tale articolo si applica solo nei confronti degli Stati che hanno ratificato questo emendamento della Convenzione ai sensi del disposto dello

(1) Giannini - L'ammissione dell'Italia alla Convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale.

art. 94, a.

La perdita della qualità di membro può avvenire, oltre che per quanto sopra indicato, anche per recesso.

La Convenzione di Chicago prevede la revisione della Convenzione stessa, pur non ponendo alcuna distinzione tra le disposizioni prettamente normative e quelle invece istitutive dell'Organizzazione. La proposta di emendamento deve essere approvata da parte dei due terzi dell'Assemblea ed il deposito delle ratifiche di almeno due terzi degli Stati è condizione indispensabile per l'entrata in vigore dell'emendamento stesso. Viene di fatto a rimanere lettera morta il punto "b" dell'articolo citato sia per la mancata distinzione di cui sopra si faceva cenno sia per non compromettere il regolare svolgimento della navigazione aerea il cui principale presupposto è la partecipazione del maggior numero di Stati possibile. Il fatto che l'Assemblea non abbia mai dato attuazione alle previsioni della disposizione "b" dell'art. 94, anche quando sono stati approvati emendamenti importanti, come quelli relativi alla composizione di certi organi, ha determinato che, formalmente, dovrebbero considerarsi in vigore, per alcuni Stati, le vecchie disposizioni sul funzionamento della

Organizzazione e, per altri Stati, invece, quelle modificate. Naturalmente di fatto ciò non può verificarsi e l'Organizzazione funziona ormai conformemente alle disposizioni emanate (1).

La minoranza degli Stati è cioè costretta a manifestare questo tacito consenso perché, nonostante non sia d'accordo con l'emendamento, ha però interesse a restare nell'Organizzazione. Il suo comportamento del resto non ha nessuna difficoltà ad esprimersi proprio perché la normativa è già del tutto predisposta e l'Organizzazione funziona secondo tale normativa.

E' questo probabilmente un procedimento analogo a quello di cui parla Barile (2) a proposito della formazione di determinate norme di diritto spontaneo che nascono per il manifestarsi di quelle che egli chiama le volontà atipiche, e cioè le volontà politiche, informali costituite da quelle degli Stati che impongono i loro interessi e da quelle degli altri che si adeguano più o meno spontaneamente.

(1) Manin - L'Organisation de l'aviation civile internationale.

(2) Barile - Lezioni di Diritto Internazionale.

PARTE SECONDA

LA STRUTTURA DELL'ORGANIZZAZIONE

Gli organi fondamentali dell'ICAO ricalcano lo schema classico degli organi fondamentali di ogni ente istituzionale internazionale.

Abbiamo una Assemblea, un Consiglio ed un Segretariato e degli organi ausiliari (1) che fanno acquistare alla Organizzazione una fisionomia particolare (fig. 1).

Nell'Assemblea ogni Stato ha ugual diritto di esservi rappresentato. All'Assemblea spettano i seguenti compiti: nominare per ciascuna sessione il Presidente e gli altri membri dell'Ufficio di Presidenza, eleggere gli Stati membri che saranno rappresentati al Consiglio, esaminare i rapporti del Consiglio, stabilire un proprio regolamento interno (2) ed istituire quegli organi sussidiari che ritenga opportuni, votare il bilancio annuale, rinviare a sua discrezione al Consiglio o alle Commissioni sussidiarie o ad altri organi delle questioni di sua competenza, delegare al Consiglio i poteri e l'autorità necessaria per l'esercizio delle funzioni dell'Organizzazione e può revocare o modificare in qualsiasi momento

(1) ICAO - Doc. 7300

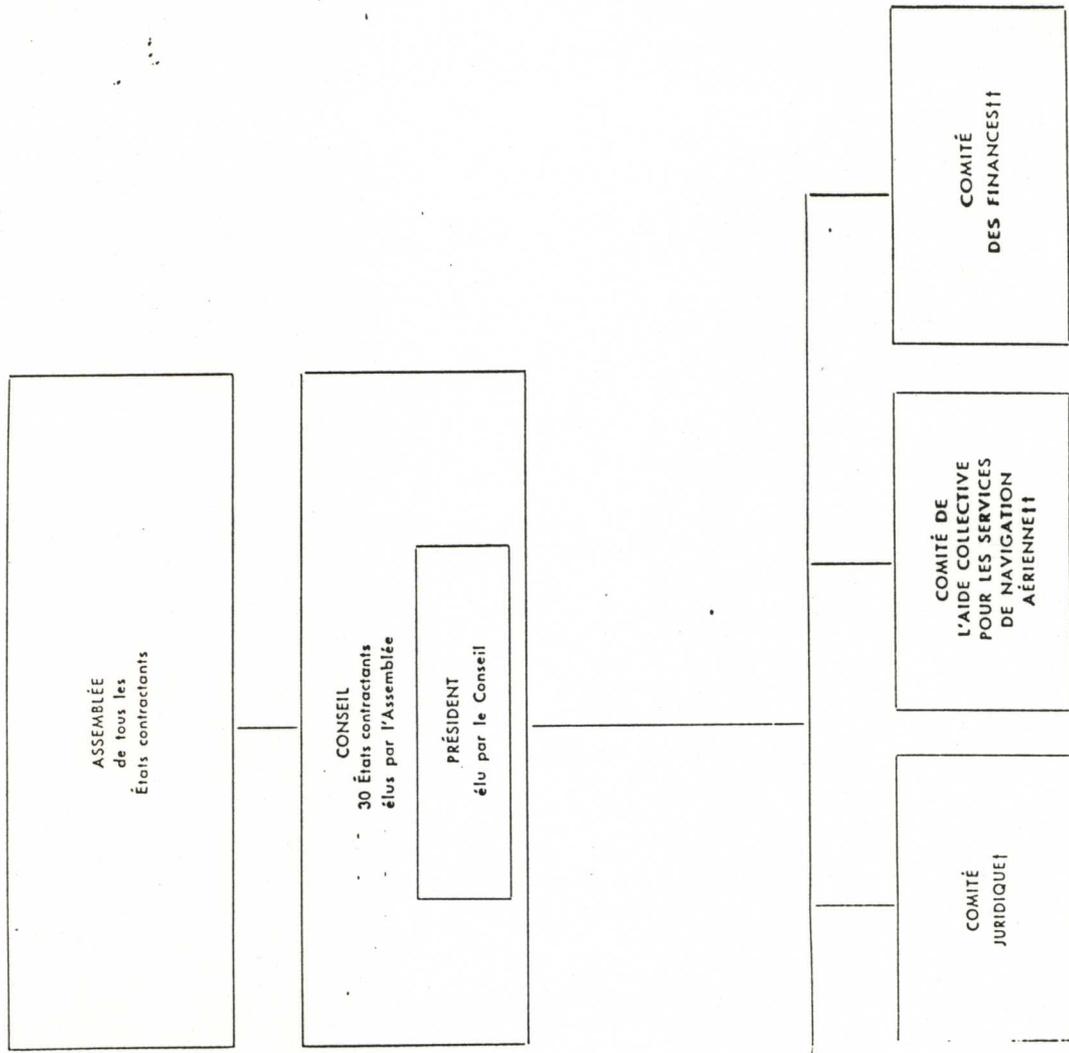
(2) ICAO - Doc. 7600

* Composition: quinze membres nommés par le Conseil sur proposition des États contractants.

** Composé de représentants d'États membres du C-147, désignés par celui-ci.

† Le Comité juridique a été institué en exécution de la Résolution A1-46 de l'Assemblée. Tous les États contractants peuvent être membres de ce comité.

†† Composition: neuf représentants d'États membres du Conseil, désignés par celui-ci.



queste deleghe di poteri.

Spetta altresì all'Assemblea l'esame delle proposte tendenti a modificare o ad emendare le disposizioni della Convenzione nonché l'esame di tutte quelle questioni delle quali il Consiglio non è stato espressamente incaricato. Anche le questioni che concernono direttamente la sicurezza mondiale competono all'Assemblea.

Il Consiglio, a differenza di ciò che avviene in altri enti internazionali, è un organo permanente, responsabile verso l'Assemblea.

E' attualmente composto di 33 membri che l'Assemblea stessa elegge ogni triennio (1).

La scelta dei membri del Consiglio viene fatta secondo un criterio che dia una rappresentanza adeguata:

- a Stati di primaria importanza nei trasporti aerei;
- a Stati, non compresi tra quelli sopra indicati, che si adoperino nel creare facilitazioni per la navigazione aerea;
- a Stati, non altrimenti rappresentati, la cui presenza assicuri una equa ripartizione geografica.

Il consiglio elegge il suo Presidente che rimane in carica tre anni. E' rieleggibile e non ha diritto

(1) ICAO - Doc. 9123

di voto. Non è necessario che sia scelto tra i membri del Consiglio, ma se viene scelto tra questi il posto rimasto vacante sarà occupato dallo Stato che rappresentava.

Il Presidente ha le seguenti funzioni:

convocare il Consiglio, il Comitato del trasporto aereo e la Commissione della Navigazione Aerea, agire come rappresentante del Consiglio, esercitare a nome del Consiglio le funzioni che gli vengono assegnate.

Il Consiglio dell'ICAO prende le decisioni a maggioranza dei suoi membri, salvo per quanto disposto dall'art. 90 della Convenzione, può delegare determinati suoi poteri ad un Comitato composto di membri del Consiglio stesso. In quest'ultimo caso tali decisioni possono essere portate in appello di fronte al Consiglio.

Il Consiglio ha delle funzioni obbligatorie quali quella di amministrare le finanze dell'Organizzazione, di eseguire le istruzioni dell'Assemblea e di nominare il Comitato del trasporto aereo. In particolare tra le funzioni obbligatorie del Consiglio c'è quella che riguarda l'adozione di norme e procedure internazionali (per ragioni di comodità chiamati **Annessi** alla Convenzione) conformemente alle disposizioni del Cap.

VI della Convenzione.

Questi Annessi sono adottati ai sensi dell'art. 90 con il voto favorevole dei due terzi dei membri del Consiglio, deroga alla procedura generale di cui all'art. 52, nel corso di una riunione convocata a questo fine.

Gli Annessi o l'emendamento ad un Annesso, approvati nelle riunioni di cui sopra, saranno sottoposti alla approvazione di ciascuno Stato contraente ed entreranno in vigore tre mesi dopo la comunicazione agli Stati membri (salvo un termine più lungo stabilito dal Consiglio) a meno che nello stesso tempo la maggioranza degli Stati non informi il Consiglio della sua disapprovazione.

L'entrata in vigore degli Annessi o emendamenti ad un Annesso è comunicata immediatamente agli Stati membri dal Consiglio.

Inoltre il Consiglio svolge delle funzioni cosiddette facoltative, come, per esempio, delegare alcune sue funzioni alla Commissione della Navigazione Aerea oppure in materia di studio e ricerche preliminari su tutti gli aspetti dell'attività dell'ICAO.

Infine il Consiglio può intervenire per favorire la creazione di servizi associati (in pool) tra alcuni

Paesi membri (1).

Una parte notevole dell'attività dell'ICAO viene svolta da due dei cinque organi ausiliari e precisamente dalla Commissione per la Navigazione Aerea e dal Comitato per il trasporto aereo.

Il cap. X della Convenzione è dedicato alla Commissione di navigazione aerea. Ne viene stabilita la composizione: quindici membri (2) nominati dal Consiglio su proposta degli stati aderenti alla Convenzione, il quale ne nomina anche il Presidente.

I compiti che si sono voluti specificatamente assegnare a tale organo sono: esaminare e raccomandare al Consiglio, per l'adozione, delle modifiche agli Annessi, istituire delle sottocommissioni tecniche nelle quali possono essere rappresentati tutti gli Stati membri, dare al Consiglio per la comunicazione agli Stati membri tutti i dati giudicati utili al progresso della navigazione aerea.

La Commissione inoltre può esercitare altre funzioni delegate dal Consiglio.

Il Comitato di trasporto aereo è composto di rappresentanti del Consiglio da questo appositamente de-

(1) ICAO - Doc. 7300 - Cap. XVI

(2) ICAO - Notice sur l'OACI

signati e, come è stato detto, spetta al Consiglio definirne le funzioni. Si tratta comunque di un organismo tecnico con attribuzioni di natura economica relativi all'organizzazione e allo sfruttamento dei servizi aerei internazionali.

Il Comitato giuridico, il Comitato per l'aiuto collettivo e il Comitato finanziario completano gli organi ausiliari dell'Organizzazione.

Il Comitato giuridico è stato istituito in esecuzione della Risoluzione A1/46 dell'Assemblea dell'Organizzazione provvisoria. Con tale Risoluzione l'Assemblea ha voluto istituire un organo permanente le cui funzioni consistono nel dare degli avvisi sulle questioni che gli vengono inviate dal Consiglio e che riguardano: l'interpretazione e gli emendamenti alla Convenzione di Chicago, lo studio di questioni di diritto aereo internazionale pubblico, lo studio di problemi di diritto privato interessanti l'aviazione civile.

Per quello che concerne quest'ultima funzione, il Comitato giuridico ha assorbito le competenze del Comitato internazionale tecnico di esperti giuridici del

settore aviazione (CITEJA) che dal 1926 lavorava per un tentativo di codificazione del diritto internazionale privato.

Il Comitato giuridico ha uno statuto speciale e risulta composto di esperti designati dagli Stati membri dell'ICAO. Alle sue riunioni possono partecipare in qualità di osservatori anche rappresentanti di Stati non membri. E' sottoposto al controllo del Consiglio che approva il suo programma di lavoro, le convocazioni e l'ordine del giorno delle sue riunioni.

Il Comitato del finanziamento collettivo è stato istituito dal Consiglio in attuazione alle disposizioni del cap. XV della Convenzione relativo all'assistenza collettiva ai servizi della navigazione aerea.

Infine recentemente è stato istituito un Comitato per la sicurezza, risultato degli avvenimenti di questi ultimi anni, con il compito di studiare e proporre soluzioni nel quadro della lotta agli atti di terrorismo contro l'aviazione civile.

Il Segretariato generale viene nominato dal Consiglio conformemente a quanto disposto dalla Convenzione: a sua volta il Segretario generale adotta tutte le

disposizioni necessarie per la nomina del personale del Segretariato.

Il Presidente del Consiglio, il Segretario generale e il personale del Segretariato non devono ne sollecitare ne accettare istruzioni da alcuna autorità esterna alla Organizzazione, durante l'esercizio del loro mandato.

Gli Stati membri sono invitati a rispettare pienamente il carattere internazionale di tale personale.

Per quanto riguarda le immunità e i privilegi del personale in questione, questi sono garantiti dalla Convenzione.

PARTE TERZA

GLI ALLEGATI TECNICI ALLA CONVENZIONE DI CHICAGO

Si è citato che tra le funzioni del Consiglio ICAO c'è quella che riguarda l'adozione di norme e procedure internazionali.

I settori nei quali possono essere emesse dette norme sono: i sistemi di comunicazione e aiuti alla navigazione aerea, caratteristiche degli aeroporti, regole dell'aria e pratiche di controllo della circolazione aerea, licenze e brevetti del personale, navigabilità degli aeromobili, immatricolazione ed identificazioni degli aeromobili, scambi di dati meteorologici, libri di bordo, carte e piante aeronautiche, formalità doganali, inchieste sugli incidenti. Inoltre può formare oggetto di pratiche raccomandate tutto ciò che riguarda la sicurezza, la regolarità e la efficacia della navigazione aerea.

A norma dell'art. 90 della Convenzione di Chicago, gli standards internazionali e le pratiche raccomandate vengono adottate dalla maggioranza dei due terzi del Consiglio ed entrano in vigore nell'ipotesi in cui,

dopo un periodo di tre mesi dalla comunicazione agli Stati(o un periodo più lungo se così ritiene il Consiglio), la maggioranza degli stessi non ne abbia notificato la disapprovazione e alla data in cui questa entra in vigore sarà stata fissata dal Consiglio.

Finora gli Stati non hanno mai notificato la disapprovazione di nessuna delle disposizioni degli Allegati tecnici adottate o modificate. Se a questa tendenza ha contribuito e contribuisce la possibilità riconosciuta agli Stati di disapplicare ugualmente una normativa pienamente in vigore attraverso l'espedito della notifica delle differenze, la tendenza stessa è favorita dalla complessa procedura che viene seguita nella elaborazione di questa normativa e che dà la possibilità ad ogni Stato, in questa fase preliminare, di dare il suo parere tecnico e giuridico e di collaborare ampiamente alla sua elaborazione (1).

L'organo attraverso il quale si realizza questa fase di istruzione e preparazione degli Allegati tecnici è la Commissione per la Navigazione Aerea. Tale organo provvede a preparare i progetti di nuovi allegati tec-

(1) Nov. Digesto - cit.

nici e i progetti di emendamento agli allegati già operanti e li invia agli Stati per eventuali osservazioni che vengono prese in considerazione dalla Commissione al fine eventuale della revisione delle proposte iniziali. Il progetto viene quindi presentato al Consiglio insieme con un dettagliato rapporto su tutto l'iter di un emendamento o di un regolamento.

Una riflessione è necessaria sulla natura del compito assegnato al Consiglio relativo all'adozione degli Allegati tecnici.

Secondo una parte della dottrina, il Consiglio svolgerebbe in questo caso una vera e propria funzione normativa internazionale, altri autori, invece, vedono nell'attività in questione l'espletamento di una mera funzione di elaborazione materiale di norme la cui creazione, sul piano internazionale, sarebbe poi perfezionata dalla manifestazione tacita della volontà della maggioranza degli Stati necessaria proprio per rendere efficace l'Annesso (1).

La verità è che l'ICAO non ha preteso di sostituire

(1) Nov. Digesto - cit.

un potere legislativo o regolamentare nuovo a quello degli Stati membri (1).

Gli Annessi sono obbligatori ma non costituiscono delle regole direttamente applicabili: questi sono dei modelli stabiliti dall'ICAO e sui quali gli Stati hanno, in applicazione alla Convenzione, l'obbligo di allineare le loro legislazioni e i loro regolamenti nazionali. Questo obbligo è fondato sugli artt. 37 e 38 della Convenzione.

Per principio gli Stati devono conformare le loro disposizioni interne agli standards e metodi raccomandati, tuttavia è possibile che uno Stato non possa rendere i propri regolamenti o metodi esattamente conformi agli Annessi oppure giudica necessario adottare dei regolamenti o metodi differenti su qualche punto particolare di quelli che sono stabiliti conformemente ad uno standard internazionale. In questo caso lo Stato deve avvisare immediatamente l'ICAO delle differenze che esistono tra gli Annessi e la sua legislazione interna (2).

(1) G. Martini - Il servizio di trasporto aereo di linea.

(2) Cartou - Droit aérien.

Come si vede la Convenzione di Chicago si limita a porre semplicemente un obbligo generico affinché gli Stati facciano tutto il possibile per conformare la propria legislazione alla normativa ICAO onde permettere il raggiungimento del più alto grado di uniformità dei vari ordinamenti nel campo della navigazione aerea, lungi pertanto dall'affermare una diretta applicabilità della normativa dell'Organizzazione negli ordinamenti dei singoli Stati membri, in modo analogo a quanto fa il Trattato di Roma che ha istituito la Comunità Economica Europea.

Gli Stati sono tenuti, l'uno nei rapporti con tutti gli altri, naturalmente, e non nei confronti della Organizzazione, a fare il possibile per conformare il proprio ordinamento nelle singole materie indicate alle regole che possano essere stabilite o perfino raccomandate conformemente alla Convenzione e, in un solo caso, nelle regole dell'aria sull'altomare, sono tenuti ad un obbligo categorico di conformità, senza cioè alcuna possibilità di notificare delle differenze.

Oltre agli standards e alle pratiche raccomandate, l'ICAO emana altri tipi di regolamenti ai quali la Con-

venzione confusamente accenna e che la prassi dell'organizzazione ha invece delineato con maggior chiarezza. Ci si riferisce alle procedure internazionali.

Le procedure internazionali presentano spesso il carattere di mere specificazioni rispetto agli standards e alle pratiche raccomandate e, in ogni caso, sembrano essere soprattutto dei metodi suggeriti e consigliati agli Stati in materia di navigazione e circolazione aerea e in genere nell'organizzazione dei vari servizi.

Proprio per la loro natura di specificazioni degli Allegati tecnici, nella prassi dell'Organizzazione si è attribuita al Consiglio la competenza ad approvarli in modo definitivo, dopo l'elaborata procedura di preparazione identica a quella che viene seguita per gli Allegati tecnici, senza prevedere la successiva partecipazione degli Stati.

Il Consiglio infatti dopo l'approvazione si limita a far arrivare agli Stati, attraverso il Segretariato, una semplice comunicazione sull'adozione di una certa procedura e sulla data della sua entrata in vigore.

Gli Annessi alla Convenzione di Chicago sono at-

tualmente diciassette:

Annesso 1 - Licenze del personale

(Rilascio delle licenze ai membri dell'equipaggio di condotta dei velivoli, ai controllori della circolazione aerea e al personale di bordo);

Annesso 2 - Regole dell'aria

(Regole applicabili nell'effettuazione del volo a vista e del volo strumentale);

Annesso 3 - Meteorologia

(Messa in opera dell'assistenza meteorologica alla navigazione aerea e comunicazioni di osservazioni meteorologiche agli aeromobili);

Annesso 4 - Carte Aeronautiche

(Specifiche relative alle carte aeronautiche destinate all'aviazione internazionale);

Annesso 5 - Unità di misura nelle comunicazioni terra-aria

(Sistema di unità di misura da utilizzare nelle comunicazioni terra-aria);

Annesso 6 - Esercizio tecnico degli aeromobili

(parte 1[^] - trasporto commerciale internazionale

parte 2[^] - aviazione internazionale generale

(segue Annesso 6)

Specifiche di navigabilità assicuranti, in condizioni analoghe di gestione, un livello di sicurezza superiore ai minimi prescritti);

Annesso 7 - Marche di nazionalità e d'immatricolazione degli aeromobili

(Specifiche per l'immatricolazione e l'identificazione degli aeromobili);

Annesso 8 - Certificato di navigabilità

(Consegna del certificato di navigabilità e ispezioni degli aeromobili seguendo una procedura uniforme);

Annesso 9 - Facilitazioni

Annesso 10 - Telecomunicazioni aeronautiche

(Normalizzazione del materiale e dei sistemi di telecomunicazioni (vol. 1°) e delle procedure di telecomunicazione (vol. 2°);

Annesso 11 - Servizi della circolazione aerea

(Funzionamento del servizio di controllo della circolazione aerea e di informazione del volo);

Annesso 12 - Ricerche e salvataggio

(segue Annesso 12)

(Organizzazione e messa in opera delle installazioni e dei servizi necessari alle ricerche e al salvataggio);

Annesso 13 - Inchieste sugli incidenti aerei

(Standardizzazione delle notifiche, dei metodi di inchiesta e dei rapporti sugli incidenti aerei);

Annesso 14 - Aerodromi

(Specifiche relative alla concezione e all'equipaggiamento degli aerodromi);

Annesso 15 - Servizi di informazione aeronautica

(Metodi di centralizzazione e di diffusione dei dati aeronautici necessari all'esercizio aereo);

Annesso 16 - Rumore degli aeromobili

(Specifiche relative alla certificazione acustica degli aeromobili, alla misura del rumore ai fini della sorveglianza);

Annesso 17 - Sicurezza

(Specifiche destinate a proteggere l'aviazione civile internazionale contro gli atti di interventi illeciti).

Quanto al problema del recepimento nell'ordinamento interno italiano degli Annessi alla Convenzione di Chicago, sopra elencati, questo è stato sempre motivo di perplessità, soprattutto per quanto riguarda gli strumenti legislativi. Si è discusso a lungo sul modo di rendere obbligatori gli Allegati nel diritto interno poiché alcune loro disposizioni formano materia di legge, mentre altre hanno contenuto regolamentare ed altre infine possono formare oggetto di istruzioni ministeriali (1).

Il decreto legislativo 16 marzo 1948 n. 616, che rese esecutiva la Convenzione, ritenne le norme degli Allegati di carattere regolamentare in quanto fece propria la norma dell'art. 90 della Convenzione stessa, in base al quale gli Allegati ed ogni successivo emendamento divengono esecutivi nei tre mesi successivi alla notifica senza bisogno di alcuna ratifica.

Successivamente con la Legge 22 gennaio 1957 n. 24 è stato stabilito che gli allegati tecnici possono essere resi esecutivi con Decreto del Presidente della Repubblica da emanarsi su proposta del Ministro degli

(1) Malintoppi - Considerazioni sugli Allegati tecnici della Convenzione internazionale relativa all'aviazione civile.

Affari Esteri di concerto con quello della Difesa (oggi Ministero Trasporti), facendo così ricorso all'istituto della delega legislativa.

Su questo punto è opportuno notare in un autore (1) la proposta di propugnare l'introduzione nell'ordinamento positivo aeronautica interno di una norma che, in via automatica e continuativa, permetta ad esso di trarre contenuto anche dalle norme prodotte dall'unione di Chicago e ratificate secondo l'ordinario processo prescritto per ogni Convenzione internazionale. In modo che queste norme, estranee all'ordinamento interno, dopo la ratifica acquisterebbero, in virtù della proposta disposizione generale, la forza di regolare i rapporti di diritto interno, come se fossero contenute in un atto di produzione legislativa degli organi competenti dello Stato.

Recentemente è stata predisposta un Disegno di Legge, presentato al Senato con il n. 298 il 7 agosto 1981, che è stato approvato e trasmesso alla Camera dei Deputati con il N. 2866 in data 13 ottobre 1981.

Nel testo emendato si prevede il recepimento

(1) Fragali - L'odierna crisi del diritto aeronautico italiano.

dei principi generali della normativa in parola attraverso un regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 1331 del Codice della Navigazione, mentre il Ministro dei Trasporti potrà, a sua volta, con propri decreti, emanare disposizioni sui sistemi, procedure ed altre materie che essendo di natura tecnica, e cioè soggette ad una evoluzione quanto mai dinamica, necessitano di uno strumento legislativo più agile, anche se non è da assecondare l'attuale tendenza ad autorizzare con estrema facilità l'emanazione di importanti atti di normazione secondaria con la forma del decreto del singolo Ministro.

Vero è che tale tendenza ha ormai avuto l'avallo della Corte Costituzionale che, in diverse occasioni, ha riconosciuto la legittimità dei cosiddetti regolamenti ministeriali. Vero è altresì che recentemente la Legge 11 dicembre 1980 n. 862 ha modificato l'art. 788 del Codice della Navigazione e ha attribuito al Ministro dei Trasporti il potere di emanare con proprio decreto, sia pure limitatamente ad un capo del Codice, il relativo regolamento di attuazione.

Sembre ormai assodato in sede parlamentare il se-

guente orientamento: per i principi aventi carattere generale si provvederà mediante un provvedimento sopraordinato rispetto a quello occorrente per il recepimento delle disposizioni tecniche, attuative o specifiche dei ricordati principi generali. Per questi ultimi lo strumento è stato individuato nel Decreto presidenziale (previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentito il Consiglio di Stato), di cui già è cenno nell'art. 1331 del Codice della Navigazione; per le disposizioni attuative di natura specificatamente tecnica si opererà con decreti del Ministro dei Trasporti. A tutto ciò è da aggiungere anche se in via di mera ipotesi la ovvia considerazione per cui, qualora nell'ambito dei ricordati principi generali ci si imbatta in materie per le quali vi sia riserva di legge, in luogo del decreto presidenziale lo strumento adottato per il recepimento non potrà essere che il provvedimento di legge.

BIBLIOGRAFIA

- J. Belotti - Economie du transport aérien
- Giannini - L'ammissione dell'Italia alla Convenzione
di Chicago sull'aviazione civile internaz.
- ICAO - Documento 7300
- UTET - Novissimo Digesto
- R. Monaco - Organizzazione Internazionale vol. 1°
- ICAO - Documento 7500
- ICAO - Documento 7600
- ICAO - Notice sur l'OACI
- ICAO - Documento 8970
- ICAO -Documento 8971
- ICAO - Documento 9123
- ICAO - Documento 9208
- ICAO - Documento 9217
- A. Caruso - Guida allo studio di una politica dell'a-
viazione civile in Europa
- G. De Stefani - Elementi di Diritto della Navigazione
parte aeronautica
- P. Pinto - L'Organizzazione internazionale dell'avia-
zione civile
- R. Monaco - Le funzioni dell'OACI

Brasini - L'Organizzazione per l'Aviazione Civile
Internazionale

SIOI - Istituti specializzati delle Nazioni Unite

G. Martini Il servizio di trasporto aereo di linea

Manin - L'Organisation de l'aviation civile
internationale

Barile - Lezioni di Diritto Internazionale

Cartou - Droit aérien

Malintoppi - Considerazioni sugli Allegati tecnici
della Convenzione internazionale rela-
tiva all'aviazione civile.

Fragali - L'odierna crisi del Diritto aeronautico
italiano