

La regolamentazione dell'ICAO: procedura e tempi tecnici di emanazione

GIORGIO DE STEFANI*

1. Introduzione: l'organizzazione dell'ICAO, in particolare la Commissione per la navigazione aerea ed il ruolo del Segretariato; 2. La regolamentazione: più in generale le disposizioni che emana l'ICAO; 3. Il complesso iter della regolamentazione: in particolare degli standard e pratiche raccomandate; 3.1 Prima fase: Proposta (Origin of Proposal), 3.2 Seconda fase: Elaborazione della proposta (Proposal for Action), 3.3 Terza fase: dalla revisione preliminare delle proposte, all'invio delle "State letters", alla revisione finale; 3.4 Quarta fase: Adozione/Pubblicazione degli emendamenti agli Annessi; 4. I tempi dell'iter procedurale e le relative motivazioni.

1. INTRODUZIONE: L'ORGANIZZAZIONE DELL'ICAO, IN PARTICOLARE LA COMMISSIONE PER LA NAVIGAZIONE AEREA ED IL RUOLO DEL SEGRETARIATO.

Il trasporto aereo, a livello mondiale, è in continua crescita. Nel 2008, secondo le previsioni fornite dall'ICAO, saranno trasportati 2 miliardi 29 milioni di passeggeri, mentre per il 2010 si prevede un incremento di almeno il 7%.

Questi dati così rilevanti, richiedono agli Stati contraenti un impegno costante per la gestione uniforme del trasporto aereo, attuando in tal modo una delle più importanti finalità cui l'ICAO è preposta: assicurare lo sviluppo ordinato e sicuro dell'Aviazione civile internazionale in ogni

*Dirigente dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile.

parte del mondo. Tale finalità è resa possibile mediante l'applicazione uniforme delle SARPS (Standards and Recommended Practices).

Prima di entrare nel vivo del tema, si ritiene di fare cenno all'organizzazione dell'ICAO, costituita nel 1947 con lo *status* di "Agenzia specializzata dell'ONU" ed alla quale, attualmente, aderiscono 189 Stati. Essa è composta da un'Assemblea, un Consiglio e un Segretariato.

L'**Assemblea** è l'organo che rappresenta tutti gli Stati contraenti, si riunisce almeno una volta ogni tre anni su convocazione del Consiglio e decide a maggioranza. Verifica in modo particolareggiato l'attività svolta dall'Organizzazione, individua le linee strategiche da adottare negli anni successivi e stabilisce il budget triennale.

Il **Consiglio** è l'organo permanente che risponde all'Assemblea, la quale ogni tre anni elegge i 36 membri che la compongono. È convocato dal proprio Presidente (che dura in carica tre anni, può essere rieletto e non ha diritto di voto) e decide a maggioranza dei propri membri.

Al fine di assicurare una rappresentanza il più possibile aderente alla diversa importanza degli Stati contraenti, è previsto che i 36 membri del Consiglio siano raggruppati in 3 gruppi o fasce: nel *primo* sono compresi gli Stati di primaria importanza nei trasporti aerei; nel *secondo* quelli che contribuiscono nel modo più ampio alla raccolta dei mezzi necessari alla navigazione aerea internazionale; nel *terzo* gli Stati appartenenti ad aree geografiche che, altrimenti, non sarebbero rappresentate in Consiglio a causa della modesta dimensione della loro aviazione.

Il Consiglio esplica funzioni obbligatorie e facoltative; tra le funzioni obbligatorie rientra l'adozione degli Standards e delle Pratiche Raccomandate, da inserire negli Annessi.

Dal Consiglio dipendono 5 organi tecnici: la Commissione per la navigazione aerea, il Comitato del trasporto aereo, il Comitato giuridico, il Comitato dell'assistenza collettiva per i servizi di navigazione aerea ed il Comitato delle finanze. I primi due organi erano già previsti dal testo originario della Convenzione, gli altri tre sono stati aggiunti a seguito degli emendamenti apportati il 14 giugno 1954.

La Commissione per la Navigazione aerea (è quella che più interessa il tema che si sta trattando) è composta da 15 membri, nominati dal Consiglio sulla base delle proposte degli Stati aderenti. Essi devono essere dotati di "*adeguata capacità ed esperienza nella tecnica e nella pratica aeronautica*" e devono svolgere la loro funzione in modo indipendente rispetto agli interessi degli Stati di appartenenza.

I principali scopi della Commissione sono:

- a) esaminare e raccomandare al Consiglio, per l'adozione, le modifiche agli Annessi Tecnici alla Convenzione;
- b) istituire sottocommissioni tecniche nelle quali tutti gli Stati membri, se lo desiderano, possono essere rappresentati;

- c) dare pareri al Consiglio sulla raccolta e comunicazione agli Stati membri di tutte le informazioni che essa giudica necessarie ed utili al progresso della navigazione aerea.(art. 57)

Essa è organizzata in 11 divisioni tecniche¹.

La Commissione è assistita nel suo lavoro da personale tecnico della Divisione della Navigazione Aerea che fa parte del *Segretariato*.

Il **Segretariato**, organo le cui funzioni a volte sono appena accennate nei testi di Diritto della navigazione, svolge un ruolo propulsivo importante nella regolamentazione ICAO, in particolare per quanto concerne le SARPs e PANS.

È presieduto da un Segretario Generale che l'art. 54 della Convenzione definisce *chief executive officer*. È nominato dal Consiglio che ne stabilisce la durata, la competenza e le condizioni di servizio. Il suo ruolo è quello di attuare le decisioni del Consiglio e le risoluzioni dell'Assemblea: il Consiglio prende le decisioni politiche, spetta poi al Segretario Generale attuarle mediante la sua struttura. Ad esso spetta il compito di elaborare il Business Plan dell'Organizzazione, indicando i mezzi per raggiungere gli obiettivi strategici. Il suo contributo è quello di ogni capo di un'organizzazione: è coinvolto nel macro-management e, pur delegando le responsabilità del micro-management ad individui preposti nell'Organizzazione, se ne assume poi la responsabilità davanti al Consiglio. È il motore del Business Plan e di tutte le riforme che sono state richieste, assumendosene l'impegno a portarle avanti. Le linee guida del Consiglio sono generali, viene invece lasciata al Segretario Generale una considerevole flessibilità. I risultati della sua attività sono monitorati mediante periodiche relazioni².

La sua struttura è composta da cinque divisioni: Navigazione aerea (Air Navigation Bureau), Trasporti (Air Transport Bureau), Cooperazione tecnica (Technical Co-operation Bureau), Amministrazione e Servizi (Bureau of Administration and Services), Legale (Legal Bureau). Le divisioni sono divise in sezioni.

Per quanto concerne la Divisione Navigazione aerea, che ha a capo un direttore (Deputy Director), essa si articola in 9 sezioni e 4 unità: 1 – Communications, Navigation and Surveillance, 2 – Meteorology, 3 – Safety Oversight Audit, 4 – Flight Safety (comprende l'Aviation Training Policy and Standards Unit), 5 – Air Traffic Management, 6 – Accident Investiga-

¹ AGA (Aeronautical Ground Aids): aeroporti ed infrastrutture varie al suolo. AIG (Aircraft Accident Inquiry): inchiesta sugli incidenti aerei; AIR (Airworthiness): certificati di navigabilità degli aeromobili; AIS (Aeronautical Information Service): servizi di informazione aeronautica; COM (Communication): servizi delle telecomunicazioni aeronautiche; MAP (Aeronautical Charts): carte aeronautiche; MET (Meteorology): meteorologia aeronautica; OPS (Operations): esercizio ed impiego degli aeromobili; PEL (Personal Licensing): requisiti necessari per il rilascio delle licenze e dei brevetti al personale aeronautico; RAC (Rules of the Air Traffic Control): regole dell'aria ed il controllo del traffico aereo; SAR (Search and Rescue): servizio di ricerca e di salvataggio.

² Dr. Chérif: *meeting of representatives on the Council with candidates for the position of Secretary General*, 1 february 2006.

tion and Prevention, 7 – Aerodromes, Air Routes and Ground Aids, 8 – Aeronautical Information and Charts (comprende l’Aeronautical Information Unit e la Cartographic Unit), 9 – Aviation Medicine ed una autonoma *Unified Strategy Programme Unit*.

Sedici dei diciotto annessi alla Convenzione sono di natura tecnica e quindi ricadono nella competenza della Divisione Navigazione aerea, i restanti due: Facilitazione e Sicurezza, rientrano nella competenza della Divisione Trasporto Aereo.

Nel delinearne le funzioni, l’ICAO aggiunge che mentre la gestione delle 5 divisioni tecniche ricade sotto la responsabilità dei rispettivi direttori, il Segretario Generale è direttamente responsabile delle relazioni esterne e pubbliche informazioni, della finanza, dei “programmes Evaluation, Audit and Management Review”, affari regionali, comprese le attività dei sei Uffici regionali.

La Convenzione lo cita in cinque articoli: art. 48 con riferimento alle riunioni straordinarie dell’Assemblea che possono aver luogo o per convocazione del Consiglio o, su richiesta indirizzata al Segretario generale, da un numero di Stati contraenti pari ad almeno un quinto del numero totale; art. 54 che, tra i doveri del Consiglio, annovera anche la sua nomina; art. 58 che prevede da parte del Consiglio oltre che la nomina, la determinazione delle competenze, del trattamento economico e delle condizioni di servizio; art. 59 ove è statuito che il Segretario Generale, relativamente all’esercizio delle proprie funzioni, non debba né richiedere, né ricevere istruzioni da alcuna autorità al di fuori dell’Organizzazione; viene altresì citato nell’articolo 60 in ordine alle immunità e privilegi.

2. LA REGOLAMENTAZIONE : PIÙ IN GENERALE LE DISPOSIZIONI CHE EMANA L’ICAO.

2.1. LE SARPs (Standards and Recommended Practices)

Le SARPs riguardano sia gli aspetti tecnici che operativi dell’aviazione civile internazionale inclusa la sicurezza, le licenze del personale, il funzionamento degli aeromobili e degli aeroporti, i servizi di traffico aereo, le indagini sugli incidenti aerei e l’ambiente.

Per *Standard* si intende qualunque specifica relativa a caratteristiche fisiche, configurazione, materiale, prestazione, personale o procedura, la cui applicazione viene considerata *necessaria* per garantire la sicurezza e la regolarità della navigazione aerea internazionale rispetto alla quale gli Stati contraenti *devono* uniformarsi. Ai sensi dell’Articolo 38 della Convenzione, in caso di mancata uniformità, lo Stato ha l’obbligo di inviare al Consiglio immediata notifica (o entro 60 giorni in caso di emendamenti).

Per Pratica raccomandata s'intende qualunque specifica relativa a caratteristiche fisiche, configurazione, materiale, prestazione, personale o procedura, la cui applicazione è considerata *consigliabile* per garantire la sicurezza, la regolarità e l'efficienza della navigazione aerea internazionale.

L'ICAO, al fine di rendere il più possibile informati gli Stati, tenuto conto che l'articolo 38 della Convenzione prevede l'obbligo della notifica solo per le deviazioni dagli standard, invita gli stessi Stati a notificare anche le differenze rispetto alle pratiche raccomandate: invito questo che è riportato sia nella prefazione degli Annessi (quasi ad evidenziarne maggiormente l'importanza) sia nei documenti che riguardano le PANS.

Le SARPs vengono formulate in termini ampi e limitatamente a una serie di requisiti fondamentali. Per ciò che riguarda i sistemi più complessi - quali ad esempio gli apparati di comunicazione, la produzione del materiale - la regolamentazione viene inserita nel testo degli Annessi; mentre le specifiche tecniche dettagliate vengono inserite sia nelle Appendici agli Annessi che nei Manuali.

Le differenze rispetto alle SARPs, notificate dagli Stati contraenti, vengono pubblicate nei Supplementi agli Annessi.

2.2 LE PANS-OPS (*The Procedures for Air Navigation Services – Aircraft Operations*)

Le Procedure sui Servizi di Navigazione Aerea riguardano aspetti operativi troppo dettagliati per poter essere incluse negli Standards e Pratiche Raccomandate. Spesso il loro contenuto amplifica i principi di base contenuti nelle SARPs corrispondenti.

Originariamente la documentazione era raccolta in un unico volume. Nel 1979 venne deciso di dividerla in due volumi. Il primo (*flight procedures*) è diretto ai piloti e descrive le procedure operative raccomandate nella guida delle operazioni di volo. Il secondo (*construction of visual and instrument flight procedures*), è stato redatto come guida per procedure mirate. Fornisce le linee guida per gli Stati e per quegli operatori o organizzazioni che producono le carte strumentali di volo, in modo da risultare uniformi in tutti gli aeroporti dove vengono applicate le procedure strumentali di volo.

Le PANS non avendo lo stesso status degli standards e delle pratiche raccomandate, non sono soggette alle prescrizioni contenute negli articoli 37, 38 e 90 della Convenzione. In particolare, a differenza delle SARPs, non sono *adottate*, ma *approvate* dal Consiglio e raccomandate agli Stati contraenti per la loro applicazione. Inoltre pur non essendo soggette all'obbligo di notifica delle differenze, l'ICAO richiama l'attenzione degli Stati ad attenersi alle prescrizioni contenute nell'Annesso 15 in ordine alla pubblicazione sulle A.I.P. (Aeronautical Information Publication) nazionali, delle differenze significative tra le loro procedure e quelle dell'ICAO.

2.3 LE PROCEDURE REGIONALI SUPPLEMENTARI (O SUPP)

Sono procedure che pur essendo simili alle PANS, vengono applicate nelle rispettive Regioni ICAO.

2.4 GUIDANCE MATERIAL

Viene elaborata ad integrazione dei SARPs e dei PANS per facilitare la loro attuazione. È pubblicata unitamente agli allegati agli Annessi o in documenti separati come manuali, circolari ed elenchi di designatori/indirizzi.

Viene approvata nel momento stesso in cui viene adottato lo Standard o la Pratica Raccomandata associata.

2.5 I MANUALI

Forniscono informazioni volte ad integrare e/o ampliare il contenuto degli Standards, delle Pratiche Raccomandate e delle Procedure per i Servizi di Navigazione Aerea. Servono a facilitare l'attuazione dei SARPs o delle suddette Procedure e vengono modificati periodicamente affinché il loro contenuto rifletta le pratiche e le procedure correnti.

2.6 LE CIRCOLARI

Forniscono informazioni specialistiche di interesse per gli Stati contraenti.

3. IL COMPLESSO ITER DELLA REGOLAMENTAZIONE: IN PARTICOLARE DEGLI STANDARD E PRATICHE RACCOMANDATE

Gli Standard e le Pratiche Raccomandate vengono adottate in sede di Consiglio per essere poi incorporate sotto forma di Annessi alla Convenzione sull'Aviazione Civile Internazionale.

Il Consiglio si avvale della Commissione per la Navigazione Aerea relativamente alle questioni di natura tecnica, del Comitato sul Trasporto Aereo per gli aspetti di natura economica e del Comitato sulle Interferenze illecite in ordine a tematiche sulla sicurezza della navigazione aerea.

Come sopra riportato, l'organo maggiormente impegnato nella formulazione degli Standard tecnici e di altre disposizioni, è la Commissione per la Navigazione Aerea che fornisce suggerimenti al Consiglio in merito a qualunque problematica concernente la navigazione aerea.

L'ICAO ritiene che le SARPs possano garantire lo sviluppo sicuro, efficiente e regolare dell'aviazione civile internazionale rispettando questi quattro principi (quattro "C"): *cooperation, consensus, compliance*

and *commitment*: cooperazione nella formulazione delle SARPs, consenso nella loro approvazione, conformità nella loro applicazione ed impegno di adesione.

3.1 PRIMA FASE: PROPOSTA (ORIGIN OF PROPOSAL)

La formulazione delle SARPs, siano esse nuove o quelle da modificare, inizia con una proposta da parte della stessa ICAO o dei suoi Stati contraenti. Più precisamente la proposta può avere origine: dagli Stati contraenti, dall'Assemblea, dal Consiglio, dalla Commissione Navigazione Aerea (ANC) e dal Segretariato, ma può scaturire anche dai meetings e dai panels & committees. (All.1)

Le proposte possono anche pervenire da altre Organizzazioni internazionali.

3.2 SECONDA FASE: ELABORAZIONE DELLA PROPOSTA (PROPOSAL FOR ACTION)

Le proposte, sia per la revisione delle SARPs già esistenti che per le nuove, vengono inizialmente analizzate dalla Commissione per la Navigazione Aerea. Successivamente, in base al tipo di proposta, la Commissione può assegnare il lavoro ad un gruppo specializzato. Al riguardo, poiché nell'iter formativo della regolamentazione assume notevole importanza il lavoro che viene svolto nelle riunioni, queste, nell'ambito dell'ANC, possono essere:

Divisionali (Divisional meeting). Sono dedicate a tematiche riguardanti uno o più settori della navigazione aerea alle quali vengono invitati a partecipare tutti gli Stati contraenti, (le Organizzazioni internazionali interessate, partecipano in qualità di osservatori). Vengono effettuate anche conferenze su temi di competenza della ANC.

Panels (ANC PANEL). Sono costituiti da tecnici esperti formati dall'ANC, ai quali si chiede la soluzione di problemi specifici in un periodo di tempo prefissato. Si ricorre ai panel, quando vengono affrontati problemi particolari che non possono essere risolti in modo sufficientemente adeguato o sollecito dalle strutture dell'ANC o dal Segretariato. I componenti agiscono in qualità di esperti e non di rappresentanti degli organi designatori.

Gruppi di studio della Navigazione Aerea. Sono piccoli gruppi formati da esperti messi a disposizione dagli Stati e dalle Organizzazioni internazionali per assistere il Segretariato dell'ICAO mediante varie forme di consulenza.

Comitati tecnici del Consiglio. Vengono istituiti per studiare problemi riguardanti aspetti tecnici, economici, sociali e legali, la cui risoluzione o miglioramento richiede competenze specifiche non disponibili attraverso i normali strumenti messi a disposizione dal Consiglio. Tali comitati sono inoltre fondamentali per lo sviluppo degli Standards e delle Pratiche Raccomandate pubblicati dall'ICAO.

In sintesi: le tematiche di natura tecnica riguardanti argomenti specifici per i quali è necessario un esame dettagliato della situazione, vengono generalmente rinviati dall'ANC ad un panel di esperti in tali materie. Le tematiche meno complesse, vengono assegnate al Segretariato che può avvalersi dell'aiuto di un gruppo di studio della navigazione aerea. (Vedi allegato 1).

3.3 TERZA FASE: DALLA REVISIONE PRELIMINARE DELLE PROPOSTE, ALL'INVIO DELLE "STATE LETTERS", ALLA REVISIONE FINALE

La proposta tecnica elaborata dai gruppi di esperti sia per la revisione delle SARPs già esistenti, sia per la formulazione di quelle nuove, viene trasmessa all'ANC che la inoltra al Segretariato. Quest'ultimo la invia agli Stati contraenti ed alle Organizzazioni internazionali per commenti e proposte di modifiche. Tuttavia a dimostrazione del ruolo attivo che svolge il Segretariato, ove detta proposta tecnica sia ritenuta dallo stesso (o dalla Commissione) controversa o non chiara, viene sottoposta ad una revisione prima dell'invio agli Stati contraenti.

Generalmente gli Stati hanno tre mesi di tempo per inviare i propri commenti. Possono essere presi in considerazione anche gli standards formulati dalle organizzazioni internazionali riconosciute, purché siano sottoposti ad adeguata verifica e ratifica.

Sui commenti degli Stati e delle Organizzazioni internazionali interviene il Segretariato. Esso provvede a redigere un documento di lavoro che comprende una analisi di tutte le osservazioni pervenutegli unitamente a valutazioni e proposte di azione per la Commissione. Più precisamente: se concorda con le osservazioni degli Stati, propone le modifiche, altrimenti propone di non modificare il testo dell'emendamento.

Successivamente, la Commissione effettua la revisione finale e redige i testi definitivi degli emendamenti alle SARPs, alle PANS ed agli allegati compiegati, dei quali *raccomanda* al Consiglio l'adozione. Il documento d'invio assume la denominazione di "*Rapporto per il Consiglio da parte del Presidente della Commissione sulla Navigazione Aerea*". (vedi allegato 1)

3.4 QUARTA FASE: ADOZIONE/PUBBLICAZIONE DEGLI EMENDAMENTI AGLI ANNESSI

Per una più agevole comprensione di questa fase occorre tener presente tre date: l'*adoptio date*, l'*effective date* e l'*applicability date* che, peraltro, sono ben evidenziate nella c.d. *Green Edition* dell'emendamento.

Il Consiglio rivede le proposte della Commissione per la Navigazione Aerea e adotta (*adoptio date*) gli emendamenti all'Annesso, generalmente nel mese di marzo. Per l'adozione di un Annesso o per l'emendamento ad uno di esso, occorre il voto dei due terzi del Consiglio.

Entro due settimane dalla data di adozione, gli Stati ricevono un'edizione provvisoria dell'emendamento, la cosiddetta "*Green Edition*", alla quale viene allegata una lettera di accompagnamento esplicativa. Tale lettera fornisce altresì le date relative all'introduzione dell'emendamento.

Gli Stati contraenti dispongono di tre mesi per motivare la loro disapprovazione agli emendamenti proposti alle SARP. È poi previsto per la comunicazione, un ulteriore periodo di un mese denominato periodo di transizione: in tal modo l'*effective date* viene posticipata di quattro mesi rispetto alla data di adozione dell'emendamento da parte del Consiglio, sempre che l'emendamento non sia stato disapprovato dalla maggioranza degli Stati contraenti come previsto dall'art. 90 della Convenzione.

Tra l'*effective date* e l'*applicability date* (quest'ultima generalmente cade nel mese di novembre) intercorre un ulteriore periodo di quattro mesi che potrebbe però essere più lungo o più breve a seconda della complessità o meno dell'emendamento: infatti è possibile che alcune parti dell'emendamento comprendano anche diverse date (*applicability dates*). Questo lasso di tempo comprende anche la data di notifica che normalmente viene fissata un mese prima.

A titolo meramente esemplificativo si cita l'adozione dell'emendamento 7 all'Annesso 14 volume I, mediante il quale si è voluto migliorare la *safety of aircraft operations at aerodromes*, enfatizzando il processo di certificazione dell'aeroporto stesso, mettendo in rilievo la necessità di mantenere l'area di manovra libera da irregolarità pericolose e di prevenire potenziali danni ai velivoli causati da oggetti estranei.

In questo emendamento sono previste tre diverse *applicability dates*: una riferita all'emendamento in generale che fissa la data del 24 novembre 2005; le altre due, riferite ad alcuni specifici paragrafi, prevedono la data del 23 novembre 2006 (paragrafi 9.10.2, 9.10.4, 9.10.6, 9.10.8) e del 20 novembre 2008 (paragrafo 3.9.4.).

Come si può notare l'*applicability date* cade sempre nel mese di novembre. Invero, il Consiglio, ha ritenuto di limitare l'entrata in vigore degli emendamenti agli Annessi o alle PANS ad una sola volta l'anno, stabilendo un'unica data che viene determinata sulla base del programma di regolamentazione degli emendamenti contenuto nell'Aeronautical Information Regulation and Control (AIRAC), generalmente prevista appunto nel mese di novembre.

Si ritiene di evidenziare che nei tre mesi successivi all'*effective date*, e quindi un mese prima della notifica, gli Stati devono notificare al Segretariato qualunque differenza tra i regolamenti nazionali e lo Standard modificato: informazioni queste che saranno poi pubblicate nei Supplementi agli Annessi.

Dopo l'*effective date*, viene inviata una lettera agli Stati nella quale è indicata l'entrata in vigore dell'emendamento, ed il Segretariato provvede

de poi a pubblicare la “Blue Edition”, vale a dire la forma attraverso cui l'emendamento diventa idoneo ad essere incorporato nell'Annesso o nel PANS di riferimento.

Alla data di Applicazione, gli Stati devono attuare gli emendamenti approvati, a meno che non ne abbiano notificato eventuali differenze.

Quanto al termine *applicability date*, si ritiene di riportare il parere espresso dal Direttore del Dipartimento legale dell'ICAO che, in un memorandum inter-ufficio del 20 febbraio 2001, afferma come l'espressione “*coming into force*” usata nell'articolo 90 b) della Convenzione, è generalmente considerata come “*becoming applicable*”. Infatti, l'espressione *coming into force*, aveva determinato così rilevanti difficoltà, da indurre il Consiglio a non menzionarla .

Le PANS, seguono lo stesso iter delle SARPs. Esse sono però *approved* (e non adottate) dal Consiglio. (vedi allegato 1)

“The proposed amendments to PANS are approved by the Air Navigation Commission, **under power delegated to it by the Council, subject to the approval** by the President of the Council after their circulation to the Representatives of the Council for comment” [I caratteri in grassetto sono del redattore].

Al riguardo, occorre evidenziare che seppure in questo iter di approvazione si manifestano due approvazioni: una della Commissione e l'altra del Presidente “on behalf of the Council”, di fatto, la più importante sotto il profilo sostanziale, è quella della Commissione, in considerazione del rilevante ruolo tecnico che essa svolge nella formazione ed elaborazione della proposta di emendamento (e proprio per questo ad essa viene conferito dal Consiglio il potere di approvazione), avendo la seconda soltanto un carattere formale, in quanto avviene dopo che nessuna osservazione è stata formulata entro il termine previsto dai 36 membri del Consiglio ai quali era stata precedentemente distribuita.

Che di fatto l'iter procedurale termini con l'approvazione della Commissione e che la successiva approvazione del Consiglio sia meramente formale appare evidente dalla stessa documentazione. Infatti, l'emendamento, subito dopo l'approvazione della Commissione, viene inviato a tutti gli Stati contraenti, sia pure con il soprascritto “ADVANCE COPY”, con l'annotazione che “l'advance copy viene distribuita al fine di facilitare gli Stati nell'applicazione dell'emendamento, nelle more dell'approvazione in tutte le lingue ufficiali dell'ICAO, da parte del Presidente del Consiglio in nome del Consiglio stesso che avverrà nel mese di... per divenire applicabile il...”

Gli *Allegati agli Annessi e le Procedure Regionali Supplementari*, sono anch'essi approvati e non adottati dal Consiglio.

Le *Circolari* sono emanazione del Segretario Generale.

4. I TEMPI DELL'ITER PROCEDURALE E LE RELATIVE MOTIVAZIONI

Nei prospetti pubblicati dall'ICAO viene riportato, sia pure a titolo approssimativo, l'arco di tempo che intercorre nelle varie fasi dell'iter di produzione della regolamentazione ICAO, in particolare delle SARPs e PANS.

Dalla lettura degli stessi risulta che dalla fase iniziale della *Proposal for Action* a quella dell'*ANC Preliminary Review*, i tempi tecnici possono arrivare fino a 5 anni (da 0 a 5 anni): la speditezza della fase è connessa all'urgenza e/o alla complessità della proposta di emendamento (così, in tema di security, a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001, furono intraprese solleciti interventi).

Dalla fase dell'*ANC Preliminary Review* a quella della *Applicability date*, approssimativamente 2 anni. Questo periodo viene ulteriormente monitorato indicando: tre mesi dall'invio delle *Status letters* alle risposte inviate dagli Stati al Segretariato; 10 mesi approssimativi da questa fase a quella dell'adozione da parte del Consiglio, 4 mesi ancora per l'*effective date* ed almeno altri 4 mesi per l'*applicability date*.

La durata di questa fase, che può ritenersi eccessiva, viene giustificata dall'ICAO in quanto essa consente di effettuare ripetute consultazioni e di garantire l'ampia partecipazione di tutti gli Stati contraenti e delle organizzazioni internazionali, affinché il consenso ottenuto sia basato su criteri logici basati sull'esperienza (i ritardi poi sono ancor più penalizzanti avuto riguardo alla successiva pubblicazione nei Supplementi agli Annessi delle differenze notificate all'ICAO dagli Stati). A questa giustificazione ne viene aggiunta un'altra basata sull'impiego da parte di non pochi Stati contraenti della corrispondenza cartacea ed al riguardo viene raccomandata una sempre maggiore diffusione di mezzi elettronici, usufruendo della disponibilità del sito ICAO NET.

Si ritiene che questa raccomandazione - pur tenendo conto dell'elevato numero degli Stati contraenti - possa contribuire a ridurre i tempi finora impiegati per portare a termine l'iter di formazione della regolamentazione ICAO.

Invero, suscita una certa sorpresa apprendere che il lasso di tempo che può intercorrere tra la fase della *Proposal for action* e quella dell'*ANC Preliminary Review* possa arrivare fino a 5 anni e che tra questa fase e l'*Applicability date* possano intercorrere ulteriori 2 anni portando così a 7 anni (tra l'altro definito approssimativo) la possibile durata dell'intera procedura.

Origin of Proposal

