

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1299-A)

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE CARBONI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 23 novembre 1960
(V. Stampato n. 2371)

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro delle Finanze

e col Ministro della Difesa

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 26 novembre 1960

Comunicata alla Presidenza l'11 ottobre 1961

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra l'Italia e l'India per i servizi
aerei con Annesso e Scambi di Note, concluso a Roma il 16 luglio 1959**

ONOREVOLI SENATORI. — La Convenzione internazionale per l'aviazione civile, conclusa a Chicago il 7 dicembre 1944 e resa esecutiva in Italia dal decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 616, stabilisce (articolo 6) che « nessun servizio aereo internazionale registrato potrà essere esercitato al di sopra o entro il territorio di uno Stato contraente, se non con permesso speciale od altra autorizzazione di tale Stato e con l'osservanza delle condizioni poste da tale permesso od autorizzazione ».

La sovranità completa ed esclusiva che la Convenzione citata (vedi articolo 1) riconosce ad ogni Stato sullo spazio aereo sovrastante il proprio territorio, trova nell'articolo 7 un caso di applicazione integrale, mentre altrettanto non può dirsi per le libertà di sorvolo e scalo che, secondo lo articolo 5, possono esercitarsi senza un permesso preventivo. Ma si tratta di scali che avvengono o per scopi non commerciali (articolo 5, primo comma) o (se hanno natura commerciale) che sono effettuati da apparecchi non addetti a servizi internazionali di linea. Per l'esercizio di questi servizi il permesso o l'autorizzazione dello Stato ove si compiono gli scali è indispensabile.

Gli Stati, per soddisfare tale necessità, stipulano accordi che fissano sia il loro consenso all'istituzione di linee aeree regolari, sia le condizioni più importanti che debbono essere osservate nell'esercizio dei servizi.

Tali accordi, dopo un periodo di incertezza nella forma e nella sostanza, seguono oggi tutti lo stesso schema, che, se non è perfetto, è certo assai più rispettoso del diritto, nella forma e nella sostanza, e più aderente ai bisogni del traffico, di quanto non lo fossero i precedenti.

Certo è che non può sfuggire, anche ad un esame rapido, l'improprietà dei termini usati nell'accordo in questione. Esso, all'articolo IV, 2, dice che « la Parte Contraente deve concedere senza indugio all'impresa designata la relativa "autorizzazione" » e più avanti (articolo IV, 6) che « la Parte Contraente "può sospendere o revocare una

autorizzazione di esercizio" ». L'origine di questa terminologia è facilmente rintracciabile: la Convenzione di Chicago.

Tale Convenzione (vedi: Trattati e Convenzioni tra l'Italia e gli altri Stati, pubblicati a cura del Ministero degli affari esteri, volume 59° - Roma 1958, pagina 169) all'articolo 6 dice infatti che per l'esercizio di ogni servizio aereo internazionale è necessario « un permesso speciale od altra autorizzazione da parte dello Stato » (*special permission or other authorization* nel testo originale: vedi Trattati esteri volume citato pagina 124) in cui tale servizio deve esercitarsi.

Ora, noi riteniamo che l'esercizio dei servizi aerei regolari costituisca un pubblico servizio, per l'evidente interesse generale che è preminente nell'attività di tale natura. Diremo — per inciso — che quasi tutta l'attività di trasporto è, nel nostro ordinamento giuridico, considerata pubblica, e tale carattere è, a nostro avviso, assai spiccato nell'esercizio delle linee aeree, sia per i gravi rischi che sono connessi a tale attività (rischi per gli utenti e rischi per il pubblico in genere) e che quindi impongono una più vigile azione dello Stato come tutore dell'interesse della collettività, sia anche per il rapporto in cui tale servizio si trova con la sovranità sullo spazio aereo riconosciuta ad ogni Stato sul proprio territorio.

E poichè l'esercizio viene compiuto da imprese di navigazione designate dagli Stati, cioè da società private o comunque che hanno tale natura, (e non quello di organi dello Stato), è chiaro che l'atto che conferisce tale esercizio — com'è normale per tale attività — rivesta il carattere di una « concessione » secondo il senso che tale atto ha nel nostro diritto e che è assai lontano e diverso da quello di « permesso speciale o altra autorizzazione », perchè — secondo la dottrina più certa — la concessione crea la persona o l'ente cui è indirizzata, titolare di un nuovo diritto.

L'autorizzazione presuppone invece nel soggetto la facoltà di svolgere una determinata attività, a cui l'autorizzazione imprime

il carattere di conformità al diritto, eliminando l'ostacolo che ne impediva l'esercizio.

L'influenza della Convenzione di Chicago si fa sentire nell'Accordo in esame, ed è un'influenza nociva perchè introduce nell'Accordo stesso una imprecisione (se non addirittura un errore) che non si adatta alla natura del nostro diritto, che è esatto nel distinguere le idee ed i concetti e rigoroso nel redigerne la formulazione.

L'oggetto dell'Accordo è, come si è detto, l'obbligo degli Stati contraenti di concedere, ad una impresa aerea da ciascuno di essi designata, l'esercizio di servizi di linea che colleghino regolarmente i due Paesi contraenti.

Non si vede quindi perchè l'articolo III, 2, consideri, fra le facoltà di cui l'impresa designata godrà, quella « a) di attraversare senza scalo il territorio dell'altra parte Contraente per scopi non di traffico ».

Tali facoltà sono concesse dalla Convenzione di Chicago, espressamente richiamata nell'Accordo stesso (articolo 2), a tutti gli aerei degli Stati Contraenti (articolo 5). La Convenzione (articolo 5) parla addirittura di « diritto » di compiere voli su territorio degli Stati Contraenti, di traversarli senza fermarsi o di farvi sosta per scopi non commerciali, senza la necessità di ottenere un permesso preventivo.

È l'esercizio di servizi aerei di linea che richiede il consenso dello Stato in cui deve agire, e l'Accordo in esame tale consenso afferma e precisa, disciplinando al tempo stesso l'attività aerea di linea che da esso si svilupperà, come — d'altra parte — è richiesto per ogni pubblico servizio di trasporto.

L'Accordo infatti contiene tutti gli elementi che sono richiesti da ogni concessione che affidi a privati l'esercizio di servizi di tale natura, e detta le norme che sono di regola per la disciplina dei servizi pubblici concessi.

Anzitutto i titolari: i servizi sono affidati ad un'impresa designata da ciascuno Stato (articolo IV); le caratteristiche che essi debbono avere sia al momento della designazione (articolo IV, n. 3), sia durante tutto il periodo di esercizio (articolo IV, n. 4), le

facoltà di cui sono forniti (articolo IV, n. 5), le sanzioni da cui possono essere colpiti (articolo IV, n. 6) e i prezzi che devono praticare (articolo X).

Gli Stati concedono all'impresa designata notevoli esenzioni doganali sui carburanti, i pezzi di ricambio, le provviste di bordo eccetera (articolo V) da essi impiegati.

Si disciplinano inoltre in maniera equa sia i rapporti fra le imprese designate (affinchè fra esse non si stabilisca una concorrenza sleale e nociva ai servizi) (articolo VI, n. 2) e sia la capacità di carico da fornire da parte di ogni impresa (articolo VI, 3, 4), questione assai dibattuta e controversa nella formazione del diritto aereo internazionale e in quello concordatario.

L'Accordo contiene inoltre norme dirette ad ottenere che esso sia pienamente osservato dalle Parti, stabilendo consultazioni regolari da svolgersi in spirito di stretta collaborazione (articolo VII, 1) e prevede che esso possa essere modificato attraverso negoziati che si svolgano fra le Parti entro termini prescritti e con effetti determinanti (articolo VII, 2 e 3).

È inoltre disciplinata la procedura da seguirsi nei casi in cui sorgono controversie: consultazioni dirette nel primo stadio e ricorso ai tribunali in caso di mancato accordo (articolo XI).

La denuncia dell'accordo è possibile in ogni momento (articolo XII), ma essa sarà operante 12 mesi dopo la comunicazione.

Negli Annessi sono indicati gli scali (Annesso I), l'interpretazione autentica di alcuni articoli dell'Accordo (Annesso II) e la frequenza delle linee (Annesso III).

Le osservazioni sin qui fatte sono sufficienti, io credo, a rassicurarci che l'esercizio delle linee aeree fra l'Italia e l'India è disciplinato in modo da tutelare, nella maniera migliore, l'interesse pubblico che tale esercizio riveste e che l'Accordo contiene tutti i requisiti che, nella prassi, sono richiesti dalla concessione di pubblici servizi.

Il vostro relatore si permette pertanto di chiedere che il Senato voglia confortare del suo voto favorevole il disegno di legge di ratifica.

CARBONI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare l'Accordo tra l'Italia e l'India per i servizi aerei con Annesso e Scambi di Note, concluso a Roma il 16 luglio 1959.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data all'Accordo con Annesso e Scambi di Note, di cui all'articolo precedente, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in conformità dell'articolo XIV dell'Accordo stesso.