

(N. 309-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COLONIE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro dell'Interno

col Ministro del Tesoro

col Ministro delle Finanze

col Ministro dei Trasporti

e col Ministro della Difesa

NELLA SEDUTA DEL 9 MARZO 1949

Comunicata alla Presidenza il 5 aprile 1950

Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa al riconoscimento internazionale dei diritti sugli aeromobili, conclusa a Ginevra il 19 giugno 1948.

ONOREVOLI SENATORI. — La Convenzione che è sottoposta al vostro esame ha per iscopo di assicurare il riconoscimento internazionale ad alcuni diritti che riguardano gli aeromobili, affinchè sia incoraggiato il finanziamento dell'attività aeronautica.

1. — SCOPO E METODO.

L'esercizio della navigazione aerea richiede oggi l'impiego di capitali rilevanti, spesso addirittura ingenti, ed il ricorso al credito da parte delle imprese che si dedicano a tale attività, è una necessità vivamente sentita e largamente diffusa. Ma il credito non può praticarsi se non esiste una sicura garanzia, e questa non è raggiungibile se i diritti che debbono assicurare la realizzazione delle anticipazioni fatte, non hanno la possibilità di estendere la loro efficacia oltre i confini dello Stato ove sono sorti. Altrimenti sarebbero vani ed illusori, giacchè per la loro stessa natura, e spesso, per l'attività internazionale alla quale sono adibiti, gli aeromobili hanno la capacità e l'occasione di superare facilmente le frontiere della Nazione nella quale sono immatricolati. La sfera di influenza dei diritti deve trovarsi in pieno accordo con la natura dei beni su cui cadono, se si vuole che essi siano efficienti e sicuri; alla estrema mobilità degli aerei deve corrispondere un raggio sempre maggiore d'efficacia dei diritti che li riguardano, perchè solo da ciò può scaturire la certezza e la sicurezza del diritto. Sui beni, quali sono gli aeromobili, che esercitano un'attività di carattere internazionale, debbono potersi costituire diritti che abbiano in campo internazionale pieno riconoscimento e sicura efficacia. Per raggiungere tali scopi la Convenzione di Ginevra ha, da un lato, riconosciuto validi, nei confronti di tutti gli Stati, i diritti costituiti e resi pubblici, in ciascuno degli Stati contraenti, secondo le norme stabilite dagli ordinamenti giuridici propri; d'altro lato ha dettato alcune disposizioni che impongono agli Stati di seguire, per determinate materie, norme comuni. La Convenzione ha creato così norme uniformi di diritto internazionale privato che indicano l'ordinamento giuridico al quale è rinviata la disciplina di alcuni istituti, d'altro lato ha stabilito disposizioni di

diritto aeronautico interno, internazionalmente unificato, che impongono agli Stati di seguire una regolamentazione unica ed uguale, nella disciplina di determinati rapporti.

2. — DIRITTI RICONOSCIUTI.

L'articolo I indica anzitutto (§ 1) i diritti ai quali è concesso il riconoscimento. Essi sono: a) il diritto di proprietà; b) il diritto per il detentore dell'aeromobile di acquistarne la proprietà; c) il diritto di utilizzare l'aeromobile in forza di un contratto di locazione avente la durata di almeno sei mesi; d) l'ipoteca, *mortgage* e ogni altro diritto simile sorto per convenzione a garanzia del pagamento di un debito.

Diritti di natura spesso diversa sono considerati dalla medesima Convenzione, ma la stretta connessione che corre fra essi per la comune origine (la volontà delle parti), e per l'oggetto su cui cadono, giustifica la disciplina di essi in un unico atto, il quale realizza un notevole progresso e soddisfa ad una esigenza già manifestatasi viva durante l'elaborazione di precedenti progetti (vedi *Progetto di Convenzione dell'ipoteca, altre garanzie reali e privilegi aeronautici*. Parigi, 1931; e *Progetto di Convenzione sulla proprietà ed il registro aeronautico*. Parigi, 1931).

Le condizioni per ottenere il riconoscimento sono: (articolo I, § 1, lettera i) che tali diritti siano costituiti secondo la legge dello Stato in cui l'aeromobile è immatricolato e (lettera ii) siano — secondo la medesima legge — regolarmente iscritti sul pubblico registro.

L'enumerazione dei diritti ha dato luogo a lunghe discussioni, giacchè gli Stati contraenti hanno ordinamenti giuridici profondamente diversi, e alcuni istituti sono propri unicamente a qualcheduno fra essi, ed estranei agli altri tutti.

La Convenzione, per conciliare le diverse tendenze ha (I, § 2) ammesso che gli Stati contraenti possano riconoscere altri diritti sugli aeromobili diversi da quelli elencati nella Convenzione, a condizione però che essi non vengano preferiti a quelli indicati nella Convenzione stessa.

3. -N ATURA ED EFFETTI DELLA INSCRIZIONE.

Riteniamo opportuna la norma della Convenzione (I, § 1, *i*) che stabilisce sia la legge dello Stato in cui l'aeromobile è immatricolato, a determinare la regolare costituzione dei diritti, perchè è il principio più semplice e sicuro in confronto agli altri che regolano i rapporti internazionali (*lex rei sitae o locus regit actum*) sì che l'aeromobile, ovunque si trovi, è sottoposto, per il compimento di determinati negozi giuridici ad una sola ed unica legge: quella della sua bandiera, e questa, solo questa, decide della regolarità di quei negozi, ovunque compiuti.

Non stimiamo, invece, che la Convenzione abbia fissato una norma adatta a facilitare e garantire i rapporti internazionali, nel dichiarare (articolo I, § 1, ultimo comma) che la validità della iscrizione dei diritti viene determinata, non già dalla legge dello Stato nel quale è immatricolato l'aeromobile al momento in cui avviene la costituzione di essi — come era stato proposto — bensì dalla legge dello Stato nel quale è immatricolato l'aeromobile al momento in cui si richiede la iscrizione del diritto nel pubblico registro.

Due diversi ordinamenti possono essere così chiamati a stabilire la validità dei due atti (costituzione e iscrizione), che sono indispensabili perchè il negozio giuridico abbia il riconoscimento internazionale, e si accoglie un principio il quale, come si dirà subito, ha limitato, e di molto, l'efficacia della Convenzione stessa.

A conclusione del breve esame dell'articolo I possiamo affermare che sarebbe stato assai più opportuno fissare il principio che, sia la costituzione, sia l'iscrizione dei diritti, venissero regolati da un'unica legge: quella dello Stato nel quale risultava immatricolato l'aeromobile al momento in cui avveniva la costituzione dei diritti, e questi, una volta sorti e iscritti regolarmente e non estinti secondo la legge nazionale dell'aeromobile, dovessero ottenere il riconoscimento sancito dalla Convenzione. Tale principio era stato accettato dal progetto di Parigi sull'ipoteca (art. 2) e dai progetti (Parigi, Montréal e Bruxelles) che precedettero la Convenzione di Ginevra.

Il continuo ricorso alla registrazione, come condizione per il riconoscimento dei diritti, l'aver prescritto che essa deve avvenire secondo la legge dello Stato in cui i diritti si inscrivono, sì che diritti già validamente costituiti e regolarmente iscritti secondo la legge di bandiera dell'aeromobile — nel caso che l'aeromobile cambi di nazionalità — debbono essere iscritti nel registro del nuovo Stato, secondo le norme proprie del suo ordinamento, non è una formalità.

È la premessa della norma contenuta nell'articolo II, § 3, della Convenzione che riconosce agli Stati la facoltà di interdire la iscrizione nei propri registri, dei diritti costituiti in uno Stato diverso, e che non possano sorgere in forza della propria legge.

Ove uno Stato facesse uso di tale facoltà, il rifiuto di inscrivere un diritto equivarrebbe — come è stato chiaramente affermato nei lavori della conferenza — ad un mancato riconoscimento di tale diritto.

Il principio al quale si ispira la Convenzione viene così assai sminuito, e la sua efficacia notevolmente limitata, giacchè i diritti che ottengono valore internazionale, non sono quelli elencati nell'articolo I della Convenzione — alcuni dei quali sono propri di determinati ordinamenti giuridici (così per esempio il *mortgage, equipment trust*), ma quei diritti che sono comuni a tutti gli Stati. Solo per questi non si potrà applicare la limitazione stabilita nel § 3 dell'articolo II.

I pericoli derivanti dal passaggio dell'aeromobili dal registro di uno Stato a quello d'un altro Stato, e le conseguenze dipendenti dalla mancata iscrizione in quest'ultimo dei diritti precedentemente costituiti e regolarmente iscritti, vengono eliminati dalla applicazione dell'articolo IX, il quale stabilisce che, salvo il caso di vendita forzata, non si ammette il trasferimento d'iscrizione o d'immatricolazione, senza il preventivo soddisfacimento dei diritti iscritti, o senza il consenso dei loro titolari. Le disposizioni dell'articolo II, non hanno quindi conseguenze pratiche importanti, ma la lesione del principio resta; la norma fissata dall'articolo IX non è diretta a rinsaldare la sua efficacia, lesa dall'articolo II, ma a limitarne le conseguenze dannose per i creditori.

Il secondo paragrafo dell'articolo II, ha inoltre una norma di significato e di efficacia assai dubbia. Essa dice che, salvo disposizione contraria della Convenzione, gli effetti verso i terzi della iscrizione di uno dei diritti indicati nel paragrafo 1 dell'articolo I sono determinati dalla legge dello Stato contraente in cui questo diritto è iscritto. Ora la iscrizione di certi diritti (l'ipoteca p. es.) ha in alcuni ordinamenti giuridici (vedi Codice della Navigazione, articoli 1027-1030; Codice Civile, articolo 2808, 2° capoverso) non solo efficacia nei confronti dei terzi ma anche fra le parti, poichè essa ha valore costitutivo, e il diritto non sorge se non si trascrive il titolo che lo riguarda. Ed è spontaneo chiedersi, perchè essendosi espressamente richiamata la legge ove è avvenuta l'iscrizione per stabilire quale norma dovesse disciplinare gli effetti verso i terzi, non si è fatto altrettanto — come aveva proposto la Camera di Commercio Internazionale — per gli effetti fra le parti, o perchè non si è usata una formula più lata che riguardasse tutti gli effetti della iscrizione? Perchè richiamare la legge d'iscrizione per i soli effetti nei confronti dei terzi? Non si vorrà certo escludere che tale legge disciplini anche gli effetti fra le parti, nè sostenere — com'è stato accennato da qualche scrittore — che i diritti conseguano piena efficacia fra le parti, anche se non sono iscritti nell'apposito registro, perchè questo sarebbe ignorare i principi elementari di alcuni ordinamenti giuridici, e dimenticare che, proprio nel diritto aeronautico, ha ottenuto largo seguito nella legislazione (internazionale ed interna) e nella dottrina, il principio che la pubblicità ha valore costitutivo, anche per quei diritti che, nel diritto comune, sono assistiti da una semplice pubblicità dichiarativa.

E non vogliamo fare ai redattori questa accusa, nè riteniamo opportuno dimostrare, dopo gli accenni fatti, che « les hypothèques cachées », care a qualche nostro commentatore, sono assolutamente estranee al nostro ordinamento giuridico.

Insieme a queste norme e ad altre di cui si dirà più avanti, le quali si richiamano alla legge interna degli Stati (articolo VII) per attribuire agli atti compiuti secondo le disposizioni di

essa valore internazionale, la Convenzione contiene numerose disposizioni, che fissano principi comuni ed uniformi per tutti gli Stati quali, per esempio, quelle riguardanti la tenuta del registro di iscrizione dei diritti, le quali stabiliscono: che il registro debba essere pubblico (articolo I, § 1, *ii*), unico, per tutte le registrazioni riguardanti lo stesso aeromobile (articolo II, § 1), facilmente individuabile (articolo III, § 1), ed obbligato a rilasciare copie e certificati, che hanno valore sino a prova contraria, a chiunque ne faccia richiesta (articolo III, § 2), lasciando al diritto di ogni singolo Stato di stabilire: quale sia l'autorità incaricata di tenerlo (amministrativa o giudiziaria), e quali siano le forme e le modalità da seguirsi, facilitando in tal modo l'accordo su tale argomento, già fonte di appassionate discussioni e di valutazioni assai diverse, nella elaborazione dei precedenti schemi di convenzioni sull'argomento (vedi *Progetto di Convenzione sulla proprietà ed il registro aeronautico*. Parigi, 1931).

4. — I PRIVILEGI.

I privilegi che la Convenzione riconosce riguardano i crediti derivanti: 1° dall'indennità e dal compenso dovuti per il salvataggio degli aeromobili; 2° dalle spese straordinarie indispensabili alla sua conservazione (articolo IV), a condizione che tali crediti siano assistiti da privilegio nello Stato in cui sono terminate le operazioni di salvataggio e di conservazione; 3° dalle spese di giustizia eseguite per l'operazione della vendita forzata e fatte nell'interesse comune dei creditori (articolo VII, § 6; 4°) dai danni causati alla superficie (articolo VII, § 5). Per i crediti riguardanti questi danni il privilegio è limitato al 20 per cento del prezzo dell'aeromobile, nel caso di vendita forzata di esso, ed è condizionato alla mancanza di una assicurazione che copra convenientemente e sufficientemente il danno.

I crediti privilegiati sono preferiti ad ogni altro diritto che gravi sull'aeromobile, e fra tutti è il credito derivante dalle spese di giustizia per la vendita, che ha la preminenza su tutti gli altri.

Il modo di realizzare tali diritti è dato dalla legge nazionale in cui i crediti sono sorti

(articolo VII), e la Convenzione vi aggiunge il divieto di consentire alla vendita forzata, se i crediti privilegiati, o non possono essere soddisfatti dal prezzo di vendita dell'aeromobile, o non siano assunti a proprio carico del compratore (articolo VII, n. 3). Tale divieto non vale nei confronti dei crediti derivanti dai danni alla superficie (articolo VII, n. 5).

Le disposizioni contenute nell'articolo IV e riguardanti la limitazione dei privilegi alle remunerazioni per il salvataggio e alle spese per la conservazione dell'aeromobile, si applicano anche agli aeromobili immatricolati in uno degli Stati contraenti (articolo XI, § 2), e creano norme che esercitano la loro efficacia giuridica anche nei rapporti interni di ogni Stato firmatario, in quanto nessun privilegio può essere da questo riconosciuto o ammesso, che sia preferito a quelli indicati nella Convenzione.

Durante i lavori preparatori della Convenzione alcuni Stati (Brasile, Italia, Perù, Portogallo, Argentina, Mexico, Venezuela) fecero presente la necessità che venissero riconosciuti come privilegiati anche i crediti derivanti da tributi dovuti allo Stato, giacchè tali crediti, nei loro ordinamenti giuridici, erano assistiti da privilegio. Ma la proposta non fu accettata, sebbene i tributi assistiti da privilegio fossero limitati, e fosse limitata la somma su cui potevano farsi valere. E crediamo che sia stato bene, perchè lo Stato ha infiniti modi per far valere i suoi crediti (incameramento della cauzione ecc.), mentre stimiamo che sia da deplorare che durante i lavori preparatori non si sia discussa l'opportunità di concedere privilegio ai crediti derivanti dal contratto arruolamento al personale di volo. La natura delle prestazioni così strettamente legate alla persona umana, e frutto di attività assai rischiose, la categoria dei creditori, più d'ogni altra bisognosa di protezione, dovevano trovare nella Convenzione tutela e riconoscimento internazionale.

Ha certo influito sui redattori della Convenzione di Ginevra il progetto approvato a Parigi dalla 6ª Commissione del Citeja nell'ottobre del 1931, da essi preso a base della Convenzione, il quale (vedi articolo 7) elimina

tale credito fra quelli assistiti da privilegio, portando una innovazione al precedente progetto di Budapest (ottobre 1930, articolo 5) per ragioni di cui sarebbe stato assai facile dimostrare l'assoluta inconsistenza.

La Convenzione stabilisce che i crediti privilegiati indicati nell'articolo IV, 1, a) e b) abbiano rango in ordine cronologico inverso degli avvenimenti che li hanno originati. È questa l'unica disposizione che riproduca un principio fra i più antichi del diritto marittimo, ancora vivo negli ordinamenti giuridici dei diversi Stati e nel diritto internazionale (*Convenzione di Bruxelles del 10 aprile 1926*, articolo 5). I riferimenti fatti al diritto marittimo durante i lavori di Ginevra, assai scarsi in confronto agli accenni contenuti nei lavori preparatori di analoghe convenzioni (vedi Parigi 1931, Bruxelles 1947), dimostrano come il diritto aeronautico vada acquistando una fisionomia sempre più spiccata ed un'autonomia sempre più netta, ed il legislatore non potrà non tenerne conto.

5. - APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE.

Rimarchevole per lo sviluppo che può avere nel creare una prassi giudiziaria ed amministrativa che dia alla Convenzione uniformità di applicazione, è la norma stabilita nell'articolo XIV che prevede la possibilità che le Autorità giudiziarie amministrative possano, salvo disposizione contraria della loro legge nazionale, corrispondere direttamente fra esse per l'applicazione della Convenzione.

ONOREVOLI SENATORI,

Il vostro relatore nell'esaminare la Convenzione di Ginevra, non ha mancato di indicare i difetti e le manchevolezze, ma deve pur dichiarare che essa rappresenta un nobile tentativo per ristabilire fra i popoli sicuri e frequenti traffici aeronautici, per creare un diritto che superi sistemi e indirizzi strettamente nazionali, e acquisti natura e forza sul campo internazionale, ed è per questo che chiede la vostra approvazione alla legge che la ratifica.

CARBONI, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare ed il Governo a dare piena ed intera esecuzione alla Convenzione relativa al riconoscimento internazionale dei diritti sugli aeromobili conclusa a Ginevra il 19 giugno 1948.

Art. 2.

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.