

(N. 993-A - 1178-A - 1855-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI ESTERI E COLONIE)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Esecuzione dell'Accordo sulle relazioni aeree civili tra l'Italia e la Spagna, concluso a Roma il 31 maggio 1949 (N. 993).

Approvazione ed esecuzione dell'Accordo relativo alle relazioni aeronautiche civili tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese, concluso a Parigi il 3 febbraio 1949 (N. 1178).

Approvazione ed esecuzione dell'Accordo tra l'Italia e l'Egitto per lo stabilimento dei servizi aerei regolari tra i loro rispettivi territori ed oltre, concluso al Cairo il 25 maggio 1950 (N. 1855).

**Comunicati alla Presidenza rispettivamente il 20 aprile 1950, il 13 luglio 1950
e il 6 settembre 1951**

Comunicata alla Presidenza il 30 maggio 1952

N. B. - Per i presentatori dei disegni di legge vedansi i relativi stampati.

S O M M A R I O

§ 1. — Gli Accordi aeronautici stipulati dall'Italia dal 1947 ad oggi	Pag. 3	§ 18. — I diritti di traffico e modalità per il loro esercizio: a) designazione delle imprese e loro natura; b) l'elemento patrimoniale (principio della nazionalità); c) i requisiti tecnici	Pag. 18
§ 2. — Gli Atti di Chicago	3	§ 19. — L'inizio dei servizi	21
§ 3. — La sovranità sullo spazio aereo	4	§ 20. — Norme generali sulla collaborazione fra le imprese designate	22
§ 4. — La libertà dell'aria	6	§ 21. — Capacità di traffico e frequenze: definizione del tema in generale	22
§ 5. — La Convenzione internazionale per la aviazione civile	7	§ 22. — I principi regolatori della capacità negli Accordi con la Spagna e con la Francia: a) se esista un principio comune alle diverse categorie di linee; b) le norme dello schema dell'Accordo multilaterale di Ginevra; c) la loro influenza sugli Accordi con la Spagna e la Francia; d) quale sia il traffico da prendersi in considerazione per determinare la capacità	23
§ 6. — Della necessità degli Accordi bilaterali	8	§ 23. — La capacità nell'Accordo con l'Egitto	25
§ 7. — Gli Accordi tipo Chicago	8	§ 24. — Organi ed Enti competenti a determinare la capacità e disciplinare la frequenza nell'Accordo con la Francia	26
§ 8. — Gli Atti delle Bermude: Atto finale	9	§ 25. — e nell'Accordo con l'Egitto e la Spagna	27
§ 9. — Gli Atti delle Bermude: Accordo e Allegato	10	§ 26. — Calcolo e modifica della capacità	28
§ 10. — Lo scambio di Note del dicembre 1946 e del maggio 1947	11	§ 27. — Criteri per stabilire le tariffe: a) il costo d'esercizio; b) l'utile normale o il ragionevole profitto; c) prezzi offerti o praticati da altre imprese; d) caratteristiche del servizio; e) l'uniformità dei prezzi nell'Accordo con la Spagna	29
§ 11. — Importanza degli Atti delle Bermude e principali questioni risolte	11	§ 28. — La determinazione delle tariffe	31
§ 12. — Differenti interpretazioni degli Atti delle Bermude	13	§ 29. — Norme giurisdizionali	31
§ 13. — La capacità del traffico e la sua determinazione	13		
§ 14. — Potere della Organizzazione internazionale dell'aviazione civile sulla esecuzione degli Atti delle Bermude	14		
§ 15. — I soggetti negli Accordi bilaterali stipulati dall'Italia	14		
§ 16. — Natura dei diritti concessi (in generale)	15		
§ 17. — I diritti di transito e le modalità per il loro esercizio	16		

ONOREVOLI SENATORI,

§ 1. - La ratifica degli Accordi per i trasporti aerei stipulati dall'Italia con la Spagna, con la Francia e con l'Egitto, offre l'occasione per esaminare i principi seguiti, le forme adottate e i risultati raggiunti dai diversi Accordi che l'Italia ha stretto nel dopoguerra per regolare le relazioni aeronautiche con le altre Nazioni, e pertanto la presente relazione pur riferendosi con particolare attenzione agli Accordi con la Spagna, la Francia e l'Egitto, conterrà riferimenti agli altri Accordi aeronautici al fine di dare, per quanto è possibile, un quadro esatto e completo dell'attività che l'Italia ha svolto nel campo dei rapporti civili aeronautici, la quale, come si dirà subito, non è stata tutta esaminata dal Parlamento, essendosi esercitata, in notevole parte, durante il tempo in cui il potere di ratifica era affidato al Governo.

Il che, a nostro avviso, rende più vivo il bisogno di osservare la strada percorsa.

Ricordo anzitutto che l'Italia ha finora stipulato Accordi diretti a regolare l'istituzione e l'esercizio di linee aeree con: 1° *L'Irlanda* (21 novembre 1947, ratificato con decreto legislativo 13 aprile 1948, n. 963, in « Gazzetta Ufficiale » 26 luglio 1948, n. 171); 2° *Gli Stati Uniti d'America* (6 febbraio 1948, ratificato con decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 971, in « Gazzetta Ufficiale » 27 luglio 1948, n. 172); 3° *l'Argentina* (18 febbraio 1948, ratificato con decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 1027, in « Gazzetta Ufficiale » 4 agosto 1948, n. 179); 4° *la Gran Bretagna* (25 giugno 1948, ratificato con legge 15 dicembre 1949, n. 1156, in « Gazzetta Ufficiale » 18 marzo 1950, n. 65); 5° *il Libano* (24 gennaio 1949, ratificato con legge 6 marzo 1950, n. 264, in « Gazzetta Ufficiale » 30 maggio 1950, n. 153); 6° *la Francia* (3 febbraio 1949 all'esame del Senato, in « Disegni di legge e relazioni » 1948, n. 1178 del Senato

della Repubblica, n. 1178); 7° *la Spagna* (31 maggio 1949, all'esame del Senato, in « Disegni di legge e relazioni » 1948-50 del Senato della Repubblica n. 993); 8° *la Turchia* (25 novembre 1949, ratificato con legge 26 novembre 1951, n. 1735, in « Gazzetta Ufficiale » 1952, n. 50); 9° *l'Olanda* (4 marzo 1950, ratificato con legge 26 novembre 1952, n. 1727, in « Gazzetta Ufficiale » 1952, n. 47); 10° *il Portogallo* (5 aprile 1950, approvato dalla Camera dei deputati il 9 aprile 1952 all'esame del Senato, in « Disegni di legge e relazioni del Senato della Repubblica » 1948-1951, n. 2303); 11° *lo Egitto* (25 maggio 1950, all'esame del Senato, in « Disegni di legge e relazioni del Senato della Repubblica » 1948-1951, n. 1855); 12° *la Jugoslavia* (23 dicembre 1950, ratificato dal Parlamento, in attesa di pubblicazione); 13° *il Brasile* (25 gennaio 1951, ratificato dal Parlamento, in attesa di pubblicazione).

§ 2. - Questi Accordi, come pure quelli stipulati dalle altre Nazioni, rispondono tutti agli stessi bisogni e si ispirano agli stessi principi; bisogni e principi che sono stati esaminati dalla Conferenza sulla aviazione civile tenutasi a Chicago dal 1° novembre al 7 novembre 1944 (1) e sono stati fissati dagli Atti di Chicago che furono firmati a chiusura della Con-

(1) Sullo svolgimento della Conferenza vedi i due volumi contenenti i « Proceedings of the International Civil Aviation Conference » editi dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America e stampati a Washington nel 1948.

GIANNINI, *La Convenzione di Chicago (1944) sulla aviazione civile internazionale*, in « Rivista del Diritto Commerciale », 1946, I, pagg. 83-92; *Id.*, *L'« ammissione » dell'Italia alla Convenzione di Chicago (1944) sull'aviazione civile internazionale*, in « Rivista del Diritto della Navigazione », 1949, I, pagg. 41-48; PINTO, *L'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile*, in « La comunità internazionale », 1947, pag. 214 e segg.; RIESE, *Luftrecht*, Stoccarda 1949, §§ 13-16 e autori ivi citati; MICHEL DE JUGLART, *Traité élémentaire de Droit Aérien*, Parigi, 1952, pag. 22 e segg.; CHAUVEAU, *Droit*

ferenza (2). Non è nostro compito esaminare minutamente i molteplici e diversi bisogni che furono esposti e vagliati nella Conferenza, nè il complesso sistema giuridico ed amministrativo che da essa sorse (3), ma unicamente fissare quei principi che ci permettano di intendere le ragioni che spingono gli Stati a stipulare gli Accordi aeronautici, i limiti che essi devono rispettare e gli indirizzi che debbono seguire, nello svolgere tale importante attività — che è giuridica e politica ad un tempo — affinché tale esame renda più agevole cogliere il significato e la portata degli Accordi stipulati dall'Italia.

Delimitato così il campo di studio, i principi che più ci interessano riguardano: la sovranità dello spazio aereo e le libertà dell'aria.

Principi contrastanti, o — almeno — difficilmente conciliabili; se considerati nel loro più ampio significato, e dei quali sarebbe assai interessante esaminare a fondo l'origine, la natura e le diverse applicazioni se ciò fosse compatibile con la presente relazione ma non lo è, perchè sono argomenti fra i più dibattuti e controversi (4).

Aérien, Parigi, 1951, pag. 31 e segg. Un'accurata bibliografia dei lavori tedeschi apparsi dal 1943 al 1951 è contenuta nella « Zeitschrift für Luftrecht », 1952, Heft 1, pag. 87 e segg.

Sull'argomento vedi anche mio discorso pronunziato al Senato della Repubblica nella seduta del 9 maggio 1950: *La politica aeronautica internazionale dell'Italia*.

(2) Gli Atti di Chicago sono costituiti da un Atto finale con quattro appendici di cui la prima contiene l'Accordo provvisorio per l'Aviazione civile internazionale (Interim Agreement on International Civil Aviation) e la seconda la Convenzione per l'Aviazione civile internazionale (Convention on International Civil Aviation) la terza l'Accordo per il transito dei servizi aerei internazionali (International Air Services Transit Agreement) la quarta l'Accordo per il trasporto aereo internazionale (International Air Transport Agreement). Seguono dodici allegati tecnici.

I testi originali sono pubblicati nel primo volume dei « Proceedings » cit., pagg. 113-372.

(3) Sull'argomento vedi oltre le opere e gli autori citati nella nota (1) anche LEMOINE, *Des principes et méthodes dans le droit aérien international*, in « Revue française de droit aérien », 1950, pag. 117 e segg. Per i più recenti sviluppi vedi « Yearbook of the United Nations », 1946-1947, pagg. 724-726 e « Yearbook » cit., 1947-1948, pagg. 859-860.

(4) Sull'argomento la letteratura è amplissima. Citiamo unicamente i lavori più recenti e nei quali, d'altra

Ci limitiamo quindi, sulla scorta dei lavori della Conferenza ad indicare brevemente il significato e la portata che fu ad essi attribuita a Chicago, per fissare il valore delle norme che gli Atti hanno accolto e stabilito.

Compito modesto ma aderente allo scopo di questo lavoro.

§ 3. — Il principio della sovranità dello Stato sullo spazio aereo che sovrasta il proprio territorio fu, forse, il meno discusso, non perchè la sua importanza sia stata sottovalutata o perchè si siano trascurate o ignorate le discussioni ed i dubbi che si agitano sulla sua natura, sulla sua estensione ecc., ma perchè il principio aveva trovato riconoscimento pieno nelle più importanti convenzioni di diritto aeronautico (Convenzione di Parigi, 1919, art. 1) (5); (Convenzione di Madrid, 1926, art. 1); (Convenzione dell'Avana, 1928, art. 1) (6) era stato sancito da numerosissimi Codici (7), ed

parte, si fa largo riferimento alle diverse teorie sull'argomento.

W. WAGNER, *Les libertés de l'air*, Parigi, 1948; J. C. COOPER, *Le droit de voler*, Parigi, 1950; RIESE et LACOUR, *Precis de droit aérien*, Parigi, 1950; RIESE, *Luftrecht*, cit. § 10, pag. 71 e segg.; FERREIRA, *Doctrine Argentine en Droit international Aérien*, in « Revue française de Droit Aérien », 1949, pag. 264 e segg.; LEMOINE, *Essai sur les perspectives d'avenir du Droit Aérien international*, in « Revue française de Droit Aérien », 1948, pag. 122 e segg.; RABCEWICZ-ZUBKOWSKI, *Les règlements des différends internationaux relatifs à la navigation aérienne civile*. Thèse, Parigi, 1948, capitolo III e l'articolo pubblicato nella « Revue française de Droit Aérien », 1948 e segg. e bibliografia ivi citata. Nota (1).

(5) Sull'argomento vedi COGLIOLO-CACOPARDO, *Manuale di diritto aeronautico*, Firenze 1937, pagg. 5 e 433; AMBROSINI, *Istituzioni di diritto aeronautico*, Roma, 1939, pagg. 12 e 67-69 e autori citati nella nota precedente. RIESE, *Luftrecht* cit., § 11 e autori ivi citati; CHAUVEAU, op. cit., pag. 34 e segg.

(6) GIANNINI, *Saggi di diritto aeronautico*, Milano 1932, pagg. 82-99 e autori citati nelle note (4) e (5).

(7) COGLIOLO-CACOPARDO, *Manuale* cit., pag. 30 e segg. per la più recente legislazione vedi Granducato del Lussemburgo, articolo 3, legge 31 gennaio 1948 relativa alla regolamentazione della navigazione aerea, in « Revue française de Droit Aérien » cit., 1948, pag. 151; Svizzera, articolo 1 della Legge federale sulla navigazione aerea del 21 dicembre 1948 in « Revue » cit., 1949, pag. 29 e segg. e sull'argomento vedi GULDIMANN, *Le nouveau droit aérien suisse*, in « Revue » cit., 1949, cit., pag. 8 e segg. (vedi particolarmente pag. 14). RIESE, *Luftrecht* cit., pag. 76 e segg.; CHAUVEAU, op. cit., pag. 52 e segg.

era ormai entrato — pur con qualche riserva — nella coscienza giuridica internazionale.

Non è quindi da stupirsi se numerosi furono gli Stati che ne proposero l'accoglimento alla Conferenza di Chicago: Stati Uniti d'America (8), Inghilterra (9), Canada (10), Cina (11), e se fu da tutti accettato senza perplessità o dubbi.

Si discusse unicamente sulla sua formulazione. La Polonia (12) ritenne fosse enfatica la dizione proposta (13) che dichiarava che « le Alte Parti Contraenti riconoscono che ogni Stato membro contraente ha la completa ed esclusiva sovranità sullo spazio aereo sovrastante il proprio territorio » e sostenne che doveva essere sostituita dalla più semplice che « la sovranità di ogni Stato contraente si estende allo spazio aereo che sovrasta il proprio territorio » (14). Tale formula non fu però accettata dal Sottocomitato incaricato di proporre lo schema dei principi generali, il quale (15) — richiamandosi espressamente alle precedenti Convenzioni di Parigi e dell'Avana —, preferì adottare la formula proposta dagli Stati Uni-

(8) Vedi: *United States Proposal of a Convention on Air Navigation*, Article 2, in « Proceedings of the International Civil Aviation Conference » cit., vol. I, Washington 1948, pag. 556; sulla concezione americana vedi FERREIRA, articolo cit. in « Revue » cit., pagg. 266-269.

(9) Vedi: *United Kingdom Proposal on International Air Transport F. (i)* (Text of a White Paper presented by the Secretary of State for Air to Parliament, October 1944), in « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 568. — Sul pensiero inglese sull'argomento vedi FERREIRA articolo cit. in « Revue » cit., pagg. 269-271.

(10) *Canadian Revised Preliminary Draft of an International Air Convention* (Reprinted of a pamphlet prepared for the Canadian Government, Ottawa, October 1944), Part. II, Article XI, in « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 582.

(11) *Chinese Views on the Rights of Transit, Technical Stop, and Commercial Entry*, in « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 591.

(12) *Polish Proposal of Amendments to Document 16, 2*. In art. 2, in « Proceedings » cit., vol. I cit. pag. 691.

(13) Vedi proposte formulate dagli Stati Uniti di America (« Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 556) e dal Canada (« Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 582).

(14) *Polish Proposal* cit. in « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 691.

(15) *Interim Report of the Drafting Committee of Subcommittee 2, Committee I, Article 2*, in « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 671.

ti ecc. la quale ripeteva la dizione usata dalle Convenzioni su indicate (16), affinché il principio della sovranità fosse, anche nella forma, la riconferma (17) esatta di una norma generale già nota.

Ma come conciliare l'applicazione di tale principio con il diritto naturale che veniva riconosciuto alla comunità delle Nazioni di commerciare e comunicare liberamente fra esse (18), usando la strada maestra loro concessa dalla natura (19): lo spazio aereo?

Il richiamarsi alle norme di diritto marittimo le quali, dopo un travaglio di secoli hanno sancito il diritto del passaggio inoffensivo per mare (20), o il riferirsi al diritto romano (21),

(16) *Interim Agreement on International Civil Aviation*, Article VIII, Section I (« Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 138); *Convention on International Civil Aviation*, Article I (« Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 147). Per le diverse definizioni sostenute dalla dottrina vedi RIESE, *Lutrecht* cit., pag. 76 e segg.

(17) Così come aveva proposto l'Inghilterra, la quale non presentò una formulazione di tale principio, ma sostenne che la nuova Convenzione avrebbe dovuto riaffermare la sovranità nazionale dello spazio aereo e definire a tal uopo che cosa si intende per territorio di uno Stato. Vedi *United Kingdom Proposal*, cit. in (« Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 568).

(18) Vedi discorso pronunciato alla Conferenza di Chicago dal delegato americano ADOLF A. BERLE, Jr. in « Proceedings » cit., vol. I, pag. 55; FERREIRA, articolo cit. in « Revue » cit., pagg. 279-280; LEMOINE, articolo cit. in « Revue » cit., pag. 127-128.

(19) BERLE, discorso cit. in « Proceedings » cit., vol. I, cit., pag. 55 e FERREIRA, articolo cit. in « Revue » cit., pagg. 279-280.

(20) Così BERLE, discorso cit. in « Proceedings » cit., vol. I cit., pagg. 55-56.

(21) Il BERLE ricorda la massima romana che la legge era la padrona del mare e l'attribuisce all'imperatore Gaio (vedi discorso cit. in « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 56). Com'è noto tale massima è contenuta nella *De lege Rhodia* D. XIV 2 la quale testualmente afferma: « Ego (Antoninus) quidem mundi dominus, lex autem maris: lege id Rhodia, quae de rebus nauticis praescripta est, iudicetur, quatenus nulla nostrarum legum adversatur. Hoc idem Divus quoque Augustus iudicavit ». (GOLDSCHMIDT, *Universalgeschichte des Handelsrechts*, Stoccarda, 1891, pag. 78 nota (91)). L'origine di tale norma è assai discussa (vedi PARDESSUS, *Collection de Lois maritimes antérieures au XVIII^e siècle*, vol. I, Parigi 1828, pagg. 61-62), ma è certo che essa non può attribuirsi all'imperatore Gaio, perchè non vi fu nessun imperatore che portasse tale nome, nè l'imperatore Antonino, fra i tanti nomi che ebbe (Titus, Aurelius, Fulvus, Boianus, Arrius, Aelius, Hadrianus, Pius), annoverò Gaio.

non poteva portare a stabilire le norme che risolvessero tali contrasti, sia perchè l'analogia non sempre era possibile, essendo assai diversi i rapporti nascenti dal traffico per mare da quelli aeronautici (22), sia perchè assai discusse erano le norme del diritto marittimo alle quali si faceva ricorso (23).

§ 4. — La Conciliazione fu possibile con il riconoscere, accanto al principio di sovranità, l'esistenza ed il valore del principio della libertà dell'aria. Con tale felice espressione dovuta al Canada (24) vennero designati i diritti degli Stati ad esercitare l'attività aeronautica internazionale a condizioni determinate, entro limiti certi e per scopi esattamente definiti.

Il principio della sovranità restò integro, come riconoscimento di un diritto che appartiene ad ogni Stato, in quanto strettamente legato alla sua natura, e conseguenza diretta della sovranità che esso esercita sul suo territorio, ma la efficacia del principio venne limitata quando ciò era necessario per consentire alla comunità degli Stati l'esercizio di diritti, che rispondono ad un loro naturale ed insopprimibile bisogno (comunicare e commerciare fra essi), e non contrastino con nessuno degli interessi che deve tutelare il principio della sovranità: l'integrità e la sicurezza del territorio nazionale.

(22) LEMOINE, articolo cit. in « Revue » cit., pag. 133; FERREIRA, articolo cit. in « Revue » cit., pagg. 284-285.

Sull'autonomia del diritto aeronautico, in riferimento e agli Atti di Chicago e agli sviluppi dei rapporti aeronautici internazionali, vedi MALEZIEUX, *Essai sur les caractères et sur la nature du droit aérien*, in « Revue française de Droit Aérien », 1948, pag. 33 e segg.; LEMOINE, *Des principes et méthodes dans le droit aérien international*, in « Revue » cit., 1950, pag. 113 e segg.; ALEXANDRONI-GAMBARDILLA, *La réglementation italienne de la navigation aérienne dans le cadre actuel du droit international aérien*, in « Revue » cit., 1950, pag. 233 e segg.; RIESE, *Luftrecht* cit., pag. 12, nota (1); CHAUVEAU, op. cit., pag. 14 e segg.; M. DE JUGLART, op. cit., pag. 11 e segg.

(23) FEDOZZI, *Introduzione al diritto internazionale e parte generale*, II ed., Padova 1933, pag. 410; GIDEL, *Le droit international public de la mer*, Parigi, 1930, pag. 123 e segg. e autori ivi citati, pagg. 427-436; REDSLOB, *Traité de droit des gens*, Parigi, 1950, pagg. 169-173 e autori citati nella nota precedente.

(24) Vedi « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 111 e 447.

Il concetto di limite, che è insito nell'esercizio di ogni diritto, esplica particolarmente in questo campo (25), la sua efficacia moderatrice, e gli Atti di Chicago, pur riaffermando il principio di sovranità dello Stato nello spazio aereo territoriale, hanno sancito quelle libertà di volo che sono con esso compatibili.

Queste libertà hanno assunto negli Atti di Chicago nomi diversi e diversa estensione.

Secondo i progetti originari (Inghilterra, Canada, Stati Uniti d'America) quattro erano le libertà considerate: 1° diritto di transito inoffensivo; 2° diritto di atterrare per scopi non commerciali; 3° diritto di sbarcare passeggeri, posta e carico provenienti dal Paese di cui l'aeroplano abbia la nazionalità; 4° diritto di imbarcare passeggeri posta e carico a destinazione del Paese di origine dell'apparecchio.

A questo si aggiunse, proposta dagli Stati Uniti d'America (26), la « quinta libertà » che riconosce ad ogni Stato il diritto di esercitare il traffico fra due Paesi stranieri, servendosi di aereomobili che appartengono alla propria flotta aerea.

Sarebbe troppo lungo indicare le diverse opinioni che su tali argomenti vennero espresse durante i lavori della Conferenza, e riassumere le discussioni alle quali esse diedero luogo, per noi è sufficiente precisare la formulazione definitiva che le libertà dell'aria assunsero negli Atti di Chicago, e indicare in quali di essi vennero accolti.

Nella Convenzione Internazionale per l'Aviazione Civile (art. 5) vennero accordate agli Stati le prime due libertà: 1° diritto di transito inoffensivo e 2° diritto di atterrare unicamente agli aereomobili non impiegati in servizi aerei internazionali di linea, mentre tali libertà venivano estese anche ai servizi aerei internazionali di linea dall'Accordo sul Transito dei Servizi Aerei (art. 1, Sezione 1).

L'Accordo sui Trasporti Aerei Internazionali (pag. 129) (art. 1, Section 1) allargava di molto tali facoltà concedendo agli Stati, per l'esercizio

(25) Sull'idea del godimento in comune dei beni collettivi e sulla esistenza di una comunità internazionale fra gli Stati, vedi DELOS, *La société internationale et les principes du droit public*, 2ª ediz., Parigi, 1950 e part. 334 e segg.

(26) « Proceedings » cit., vol. I cit., pagg. 95 e 474 e segg.

dei servizi aerei internazionali, tutte le cinque libertà: 1° diritto di sorvolo senza atterrare; 2° diritto di atterrare per ragioni non di traffico; 3° diritto di sbarcare passeggeri, posta e merci caricate sul territorio dello Stato di cui l'aeromobile possiede la nazionalità; 4° diritto di caricare passeggeri, posta e merci destinate al territorio dello Stato di cui l'aeromobile possiede la nazionalità; 5° diritto di caricare passeggeri, posta e merci destinati ad un territorio di un altro Stato Contraente e diritto di scaricare passeggeri, posta e merci provenienti da un tale territorio. Tali libertà erano sottoposte a condizioni molteplici e a limiti diversi e il fissarli andrebbe oltre i nostri compiti, giacchè avendo l'Italia ratificato solamente la Convenzione Internazionale per la Aviazione Civile, i principi in questa contenuti meritano una maggiore attenzione, per stabilire quali siano gli obblighi ed i diritti che l'Italia ha nel traffico aereo internazionale, e quali i compiti e i limiti dei singoli Accordi che l'Italia stipula.

D'altra parte gli altri Accordi di Chicago sia quello sul Transito dei Servizi Aerei — detto « delle due libertà » — sia quello sui Trasporti Aerei Internazionali — chiamato « delle cinque libertà » — per l'esiguo numero degli Stati che lo hanno sottoscritto (27), più che fonti di norme giuridiche internazionali, possono considerarsi come enunciazioni di principi generali riguardanti lo sviluppo e la sicurezza dei rapporti aeronautici internazionali, e traggono la loro efficacia dall'espresso richiamo o dallo accoglimento, che viene ad essi fatto negli Accordi stipulati dai diversi Stati.

Vediamo perciò quale è il sistema sorto dalla Convenzione (28).

§ 5. — Nel disciplinare il diritto al sorvolo del territorio degli Stati Contraenti, la Convenzione (cap. II, articoli 5 e 6) stabilisce una netta differenza a seconda che tale diritto venga esercitato a mezzo di aeromobili addetti ai servizi aerei internazionali di linea o regi-

strati, o a mezzo di aeromobili impiegati in servizi diversi.

È una differenza profonda che caratterizza tutto il sistema creato dalla Convenzione, e che dà al diritto di sovranità sullo spazio aereo territoriale e alle libertà dell'aria particolari aspetti. Vediamo intanto quali sono le prescrizioni contenute in merito dalla Convenzione.

Quando il volo venga compiuto da aeromobili non addetti a servizi aerei internazionali registrati, gli Stati si concedono reciprocamente « il diritto di sorvolare il proprio territorio, o di attraversarlo senza atterrarvi e di farvi sosta per scopi non commerciali (29) senza necessità di ottenere un permesso preventivo » (art. 5, primo capoverso). Viene inoltre concesso il privilegio (30) di esercitare operazioni commerciali: « imbarcare o sbarcare passeggeri, merci e posta, fermo restando, il diritto dello Stato, in cui tale imbarco o sbarco abbia luogo, di porre quelle norme, condizioni o limitazioni che ritenga desiderabili », sempre che tali operazioni vengano esercitate a mezzo di aeromobili non addetti ai servizi internazionali di linea, e che non siano operazione di cabotaggio (art. 7), le quali sono di esclusiva competenza degli aerei nazionali e non possono fare oggetto di Accordi che ne permettano l'esercizio ad aerei appartenenti ad altri Paesi.

Per quanto concerne gli aeromobili addetti ai servizi aerei internazionali di linea, il divieto di sorvolo e di atterraggio è assoluto.

L'articolo 6 della Convenzione stabilisce che « nessun servizio aereo internazionale registrato potrà essere esercitato al di sopra o entro il territorio di uno Stato Contendente se non col permesso speciale od altra autorizzazione di tale Stato e con l'osservanza delle condizioni poste da tale permesso o autorizzazione ».

(29) Cioè per rifornirsi, rifugiarsi in caso di tempesta, riparare le avarie. Sull'argomento assai discusso vedi « Proceedings » cit. vol. I, cit. pagg. 3, 11, 571, 574, 651, 670, 680, 683.

(30) Il termine privilegio usato in questo capoverso non deve intendersi in senso proprio, quale norma eccezionale che deroghi al diritto normale, bensì come sinonimo di diritto.

Sullo stesso ordine vedi le proposte presentate dagli Stati Uniti le quali adoperano indifferentemente diritto (right) e privilegio (privilege) come sinonimi (« Proceedings » cit., pagg. 556-557 e 605).

(27) L'Accordo sulle cinque libertà è stato firmato solo da diciannove Stati ed uno di essi (Stati Uniti d'America) lo ha già denunciato (25 luglio 1946).

(28) Sull'argomento vedi autori citati nelle note (1) e (4).

Riassumendo quindi, possiamo affermare che la Convenzione ha riconosciuto agli Stati il diritto di sorvolare il territorio degli altri Stati Contraenti e di atterrarvi, senza alcun permesso, a mezzo di aeromobili non di linea che esercitano o no operazioni commerciali purchè non di cabotaggio, ma ha vietato in modo assoluto, che, senza il consenso degli Stati, si esercitino sul loro spazio territoriale o entro il loro territorio servizi aerei internazionali di linea.

Cosicchè la sovranità completa ed esclusiva sullo spazio aereo sovrastante il proprio territorio, che l'articolo 1 della Convenzione riconosce ad ogni Stato, si riduce, nel campo dei rapporti aeronautici civili (esclusi quelli militari, doganali o di polizia) ad impedire che il proprio spazio aereo sia sorvolato, o nel proprio territorio facciano scalo, aerei che esercitano servizi di linea, senza un permesso od una autorizzazione.

Tale sovranità acquista quindi un carattere di natura commerciale ed ha come scopo la tutela dei legittimi interessi aeronautici dei diversi Stati.

§ 6. — Per regolare le comunicazioni aeree di linea e per disciplinarne l'esercizio nel campo internazionale, furono fatte alla Conferenza di Chicago diverse proposte riguardanti, sia la creazione di appositi organismi internazionali (31), sia la stipulazione di una Convenzione multilaterale (32), ma finora non si sono rag-

(31) Sulle tesi affacciate alla Conferenza di Chicago e sulle proposte vedi: CARBONI, *La politica* cit., pagg. 14-15 (dell'estratto); FERREIRA, articolo cit. in « *Revue* » cit., pagg. 265-271; « *Proceedings* » cit., pag. 1, 532 e segg.

(32) Per le discussioni fatte in proposito alla Conferenza di Chicago, vedi « *Proceedings* » cit., pagg. 1, 5, 18, 26, 53, 54, 89, 121, 532, 533, 539, 547, 548, 659, 696, 1314, 1319.

Sugli sviluppi della questione e sui lavori della Assemblea dell'O.A.C.I. del maggio 1946 a Montréal e del novembre 1947 a Ginevra, vedi « *La Comunità* » cit., 1947, pag. 391 e nota di PINTO in « *La Comunità* », 1948, pagg. 115-116; « *Revue* » cit., 1948, pagg. 74, 94, 113, 115; « *Jearbook of the United Nations* », 1947-1948, pagg. 859-860; FERREIRA, articolo cit. in « *Revue* » cit., 1949, pag. 267 e segg.; L. RABCEWIEZ-ZUBKOWSKI, articolo cit. in « *Revue* » cit., 1948, pag. 365; RIESE, *Luftrecht* cit., § 18 e autori ivi citati; CHAVEAU, op. cit., pag. 75 e segg.

Il pensiero dell'Associazione Internazionale per i

giunti risultati definitivi, nè sappiamo quale possibilità di realizzazione, abbia la recente proposta fatta alla Assemblea Consultiva di Strasburgo di coordinare o di unificare i trasporti aerei europei (33).

Gli Stati che hanno sentito il bisogno di disciplinare i loro rapporti aeronautici hanno fatto ricorso, sino ad oggi, all'unica sia loro concesso: gli accordi bilaterali.

§ 7. — Tali accordi seguirono due diversi modelli: in un primo tempo servì di guida il cosiddetto Accordo-tipo di Chicago (Chicago standard form), quindi fu adottato il più vasto Accordo delle Bermude (Bermuda form) (34).

L'Accordo-tipo di Chicago deve il suo nome, e gran parte del suo contenuto, all'Accordo per l'Esercizio Provvisorio di Linee Aeree, raccomandato dalla Conferenza di Chicago (35) esso fissa anzitutto i diritti che gli Stati Contraenti concedono siano esercitati sul proprio spazio aereo dalle Società di navigazione designate dall'altro Contraente (36): diritti che, in tutti i casi, assicurano il transito degli apparecchi e che, a seconda delle circostanze, compren-

Trasporti Aerei (I.A.T.A.) è stato espresso nella sesta Assemblea tenuta a San Francisco dal 16 al 20 ottobre 1950 e sull'argomento vedi « *Revue* » cit., 1950, pag. 431.

(33) Vedi sull'argomento: *Coordination des transports aériens intraeuropéens. Rapport de la Commission des questions économiques. Conseil de l'Europe*, 5 Mai 1951 AS (3) 23 e il Progetto italiano riguardante: *La Unificazione aerea europea*, in « *Esteri* », anno 2, n. 9, maggio 1951, pag. 15. Per un precedente sull'argomento si vedano i lavori della Conferenza tenuta nel novembre 1946 a Parigi dall'*Organizzazione internazionale Provvidenze per l'aviazione civile*, in « *La Comunità* » cit., 1947, pag. 117.

(34) Vedi sull'argomento: *Bilateral Air-Transport Agreements Concluded by the United States*, in « *Documents on American Foreign Relations* », vol. III, pagine 664-666.

(35) Il cosiddetto: *Standard Form of Agreement for Provisional Air Routes*, in « *Proceedings* » cit., vol. I cit., pagg. 127-129; vedi sull'argomento le osservazioni di BERLE, in « *Proceedings* » cit., vol. II cit., pagg. 1276-1277 e di Lord SWINTON ivi, pagg. 1277-1279. Vedi inoltre « *Documents* » cit., pag. 664.

(36) Sia nel *Form of Standard Agreement for Provisional Air Routes* che negli Accordi del tipo Chicago tali diritti vengono specificati negli allegati annessi agli Accordi stessi.

dono l'atterraggio per scopi non di traffico o per ragioni commerciali (37), e che arrivano sino ad ammettere che l'esercizio del traffico internazionale si svolga, senza alcuna restrizione, secondo le forme garantite dalla quinta libertà (38). Le rotte, i punti di atterraggio, le operazioni commerciali consentite, sono indicate con molta precisione in tale Accordo (39), mentre non si pongono restrizioni, nè alla capacità degli apparecchi, nè agli orari da seguire, nè vi è alcuna disposizione per la determinazione delle tariffe (40). L'Accordo stabilisce inoltre le modalità da seguirsi per il più sollecito inizio dell'attività della linea, e per l'esercizio dei diritti concessi alle compagnie (41), assicura a queste — in generale — parità di trattamento con le Compagnie nazionali (42) per quanto riguarda le tasse d'aeroporto, l'importazione dei carburanti per gli aeromobili, le ispezioni, i dazi doganali ed il riconoscimento dei certificati di navigabilità e dei brevetti rilasciati ai propri cittadini (43).

Eguale parità di trattamento è assicurata all'applicazione delle norme riguardanti l'atterraggio, la sosta e la partenza degli aeromobili adibiti alle linee e concordate, fra le due Parti Contraenti in modo che nessuna distinzione sia fatta in base alla loro nazionalità (44).

Le norme di ciascun Stato relative all'ingresso, partenza, immigrazione, passaporti, dazi, quarantena, saranno applicate sia al traf-

(37) « Proceedings » cit., pag. 128, nota.

(38) « Documents » cit., pag. 665.

(39) « Documents » cit., pag. 665.

(40) « Documents » cit., pag. 665.

(41) Vedi *Form of Standard Agreement* cit., art. 2, in « Proceedings » cit., pag. 128.

(42) In alcuni Accordi (e precisamente quelli stipulati con l'Iran, l'Italia e l'Arabia Saudita) sono contenute diverse eccezioni al sistema della parità. In tutti e tre i casi citati si tratta di Convenzioni *Confidential; not released* vedi « Documents » cit., pag. 664, nota (9) e pagg. 671-672 che contiene l'elenco degli Accordi Aeronautici conclusi dagli Stati Uniti d'America dal 1° luglio 1945 al 31 dicembre 1946.

(43) Mentre ogni Stato si riserva il diritto di non riconoscere come validi per sorvolare il proprio territorio, brevetti o licenze concesse ai suoi cittadini da un altro Stato, vedi *Form of Standard Agreement* cit., articoli 4 e 5, in « Proceedings » cit., pag. 129.

(44) Vedi *Form of Standard Agreement*, cit., art. 6 (a), in « Proceedings » cit., pag. 129.

fico dei passeggeri, delle merci, che agli equipaggi dell'altra Parte Contraente (45).

Sono inoltre previsti i casi che danno diritto agli Stati di negare o revocare il permesso di esercitare le linee (46); è stabilito l'obbligo di registrare l'Accordo presso l'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (47), è fissato il termine per la disdetta dell'Accordo, la procedura per la sua modifica e la disciplina dei rapporti fra l'Accordo ed una eventuale Convenzione multilaterale che venisse stipulata (48).

Il prototipo di tali Accordi fu quello fra l'America ed il Portogallo e molti altri si modelarono su di esso (49), si ch'è l'Accordo-tipo di Chicago ha una importanza notevolissima nello sviluppo degli Accordi aeronautici internazionali, tanto che continuò a servire di guida (50) anche dopo la Conferenza delle Bermude (15 gennaio-17 febbraio 1946), la quale portò alla stipulazione dei più completi e vasti Accordi che vanno sotto il nome di Atti delle Bermude.

§ 8. — Gli Atti delle Bermude firmati l'11 febbraio 1946 alla chiusura dell'omonima Conferenza, comprendono un: Atto Finale, un Accordo relativo ai servizi aerei e un Allegato (51).

(45) Vedi *Form of Standard Agreement* cit., art. 6 (b), in « Proceedings » cit., pag. 129.

(46) Vedi *Form of Standard Agreement* cit., art. 7, in « Proceedings » cit., pag. 129.

(47) Vedi *Form of Standard Agreement* cit., art. 8, in « Proceedings » cit., pag. 129.

(48) Vedi *Form of Standard Agreement* cit., art. 9, in « Proceedings » cit., pag. 129. Sull'Accordo multilaterale vedi quanto si disse al paragrafo e alla nota.

(49) Limitandoci ad indicare quelli stipulati dagli Stati Uniti d'America, ricordiamo che rispondono al tipo Chicago le seguenti Convenzioni: Cecoslovacchia (3 gennaio 1946), Danimarca (23 ottobre 5 dicembre 1945, 21 marzo 1946), Iran (17 dicembre 1945), Italia (16 luglio 1945), Norvegia (6 ottobre 1945), Perù (27 dicembre 1946), Portogallo (6 dicembre 1945), Arabia Saudita (2 gennaio 1946), Svizzera (3 agosto 1945), Turchia (12 febbraio 1946). Vedi « Documents » cit., pagg. 671-672.

(50) L'Accordo stipulato il 23 dicembre 1946 fra gli Stati Uniti d'America e il Perù risponde al tipo Chicago (vedi « Documents » cit., pag. 672).

(51) Vedi *Air Services Agreement between the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, signed at Bermuda February 11, 1946* (effective February 11, 1946) and *Final Act of the Civil Aviation Conference, held at Bermuda*

Essi furono considerati dagli Stati Contraenti come particolarmente importanti (52) e, visti anche oggi — dopo alcuni anni della loro stipulazione — il giudizio non può essere diverso.

Gli Atti delle Bermude infatti hanno raggiunto l'equilibrio fra le due opposte tesi sostenute con tanto fervore alla Conferenza di Chicago, dagli Stati Uniti d'America — fautori della più ampia libertà nell'esercizio dei trasporti aerei internazionali — e dalla Gran Bretagna, convinta sostenitrice della necessità di stabilire una organizzazione ed una disciplina internazionale di essi (53).

Nell'Atto Finale i due Governi dichiarano, anzitutto, la loro volontà di incrementare ed incoraggiare gli scambi aeronautici quale mezzo per ottenere una più amichevole intesa fra i popoli (art. 1), riaffermano la loro adesione ai principi e agli scopi della Convenzione Internazionale di Chicago (art. 2), e fissano i principi generali sulle questioni che furono le più discusse durante la Conferenza, e che vennero

January 15 to February 11, 1946, in « Treaties and other International Act Series 1507 ». Department of State United States of America. Washigton 1946.

(52) Il Presidente Truman — con atto fuori dell'ordinario — espresse il suo compiacimento per la firma degli Atti delle Bermude con una dichiarazione resa il 26 febbraio 1946 e nella quale è posta in evidenza l'importanza di tali Atti per lo sviluppo dei trasporti aerei, l'influenza che questi hanno sui rapporti economici e sulle relazioni pacifiche fra i popoli, le questioni che essi toccano (sicurezza, sovranità, prestigio) e i benefici che possono arrecare, e conclude dicendo che ritiene che i risultati della Conferenza delle Bermude costituiscano in tal senso un passo in avanti molto importante. (Vedi « Documents » cit., pagg. 670-671).

E Lord Swinton — ex Ministro della aviazione civile inglese e Presidente della Delegazione inglese a Chicago — lo definì « probabilmente il più importante Accordo dell'aviazione civile al quale abbia partecipato il Paese ». (Vedi COOPER, *The Bermude Plan*, in « Foreign Affairs », vol. 25, ottobre 1946-luglio 1947, pag. 59).

Ritengo opportuno riportare nell'Allegato alla presente relazione il testo degli Atti delle Bermude giacchè, sebbene tali Atti siano largamente richiamati in relazioni, pubblicazioni ecc. — tanto che è ormai un luogo comune l'asserzione che gli Accordi che oggi si stipulano sono basati sui principi stabiliti dagli Atti delle Bermude — il testo di essi non è facilmente rintracciabile, ed io debbo ringraziare l'Ambasciata degli Stati Uniti per avermi gentilmente forniti e gli Atti delle Bermude, e gli altri documenti che sono qui citati.

(53) Vedi Argomento §§ 12-14.

meglio precisate negli altri documenti (Accordo e Allegato). Tali principi riguardano la stretta corrispondenza che deve correre fra i servizi offerti dalle Compagnie di navigazione aerea e le richieste del pubblico (art. 3), la concessione alle Società di eguali e giuste possibilità nell'esercizio delle rotte che collegano i diversi territori (art. 4), l'obbligo da parte loro di tenere in considerazione gli interessi delle imprese dell'altro Paese affinché non si influisca indebitamente sui servizi che esse offrono sulle stesse rotte o su una parte di esse (art. 5), il fissare come obiettivo principale dei servizi aerei gestiti dalle diverse Compagnie aeree la offerta di una capacità di trasporto corrispondente alle richieste del proprio traffico nazionale (art. 6, primo capoverso), disciplinare il diritto di imbarcare e sbarcare merci e passeggeri destinati a terzi Paesi o da essi provenienti (quinta libertà) in conformità al razionale sviluppo dei servizi stessi, e in modo che la capacità di traffico offerta sia proporzionata alle esigenze dei trasporti fra i Paesi di origine e quello di destinazione, nonchè alle esigenze di esercizio delle linee a lungo percorso e alle necessità del traffico della zona attraversata dalle linee aeree, tenuto conto dei servizi locali e regionali [(art. 6, lettere a), b), c):] riconoscere alcune facilitazioni di scalo e di transito negli aeroporti costruiti o migliorati con finanziamenti americani (art. 8).

L'Atto Finale contiene numerosi richiami sia all'Accordo, che al suo Allegato, nei quali si sviluppano in principi stabiliti nell'Atto Finale e ne precisano le applicazioni.

§ 9. — I diritti che gli Stati si riconoscono reciprocamente e dei quali si assicurano l'esercizio, riguardano il transito degli apparecchi dell'altra Parte Contraente nel proprio spazio aereo, e lo scalo loro nel territorio nazionale, sia per scopi non commercia'i (prima e seconda libertà), sia per caricare e scaricare passeggeri, merci e posta in traffico internazionale, secondo i principi stabiliti nell'Atto Finale (Allegato, Sezione I).

Nell'Accordo si fissa inoltre che l'esercizio di tali diritti verrà compiuto dalle Compagnie di navigazione aerea designate dai due Stati, si stabiliscono le modalità per l'inizio dei servizi, le condizioni che debbono essere soddisfatte (Accordo, art. 2) e il trattamento tribu-

tario che viene loro accordato, sia per l'uso degli aeroporti, che per il rifornimento dei combustibili lubrificanti e dei pezzi di ricambio (Accordo, art. 3), si concede il riconoscimento dei certificati di navigabilità, brevetti e delle licenze rilasciate da una delle Parti Contraenti (Accordo, art. 4), si conferma l'applicazione delle leggi e dei regolamenti di ciascun Stato a tutte le operazioni di navigazione e di traffico che vengono compiute dalle Compagnie designate nel proprio territorio (Accordo, articolo 5); si prevedono i casi di diniego e di revoca dell'esercizio dei diritti concessi (Accordo, art. 6), si sancisce l'obbligo di registrare l'Accordo stesso all'Organizzazione internazionale creata dagli Atti di Chicago (Accordo, art. 7), si riconosce (articoli 8 e 13) la facoltà di richiedere una consultazione fra le Autorità competenti d'ambo le parti nel caso si vogliano modificare i termini dell'Allegato, si fissa la data d'inizio di tali consultazioni (60 giorni dalla richiesta), la forma per l'entrata in vigore dei nuovi Accordi che ne possono derivare (art. 8), e la necessità di ricorrere al giudizio dell'Organizzazione per l'aviazione civile creata dagli Atti di Chicago, nel caso che le consultazioni fra le parti non abbiano risolto la controversia (Accordo, art. 9).

Queste le clausole più importanti dell'Accordo.

Le norme riguardanti la determinazione delle tariffe — argomento fra i più controversi e non disciplinato dall'Accordo-tipo di Chicago — sono contenute nell'Annesso. Esse sono molteplici e minute, ne esporremo perciò solo i principi fondamentali. Fra questi quello di maggiore rilievo e che costituisce, in fondo, la norma base di tutto l'ordinamento tariffario, si è che gli Stati si sono riservati il diritto di approvare o meno le tariffe dei trasporti aerei che fanno scalo nel proprio territorio (Annesso, art. II, a). Tale approvazione può avere per oggetto o tariffe stabilite secondo la procedura prevista dall'Associazione Internazionale dei Trasporti Aerei (I.A.T.A.), o, quando ciò non sia possibile per diversi motivi, fissate da uno degli Stati Contraenti (gli Stati Uniti d'America), ovvero proposte dalle Imprese di navigazione.

Nel caso che gli Stati non si trovino d'accordo nel giudicare le tariffe, è previsto il ricorso alla Organizzazione Internazionale per

l'Aviazione Civile, la quale emetterà un parere consultivo (*advisory report*) che le Parti si sforzeranno, nei limiti dei poteri di cui dispongono, di mettere in esecuzione.

Vengono fissati come criteri per la determinazione delle tariffe: il costo di esercizio, e l'equo guadagno, e si prevede la loro entrata in vigore temporanea, o la sospensione del servizio che le applica, quando lo ritenga opportuno la Parte Contraente che ha sollevato obiezione contro di esse (Allegato, art. II, f).

§ 10. — Gli Atti delle Bermude furono seguiti dalle due Note scambiate fra gli Stati Uniti d'America e la Gran Bretagna, la prima firmata a Washington il 20 dicembre 1946, e la seconda a Londra il 21-23 maggio 1947. Gli emendamenti e le aggiunte che esse contengono agli Atti delle Bermude sono di lieve entità.

La Nota di Washington aggiunge alcune rotte a quelle indicate nell'Annesso [Sezione III, a) e b)], e designa la Compagnia che deve esercitarle, mentre la Nota di Londra riguarda l'uso dell'aeroporto di Gander (Terranova) da parte delle linee aeree statunitensi, alle quali si concedono, in detto aeroporto, i diritti di transito e di commercio, già fissati negli Atti delle Bermude, a condizione che gli Stati Uniti concedano eguali diritti in uno o più scali del loro territorio, ad una Compagnia di navigazione aerea designata dalla Gran Bretagna per conto del Governo di Terranova. La durata dell'Accordo è limitata al periodo di tempo nel quale la Gran Bretagna avrà l'incarico di agire per conto della Terranova.

§ 11. — L'importanza degli Atti delle Bermude è stata proclamata e riconosciuta — come si è detto — in forma solenne, quasi a testimoniare la soddisfazione per l'accordo raggiunto, il quale ha imposto sì, alle Parti Contraenti reciproci sacrifici, ma ha assicurato loro anche scambievoli vantaggi, ma più perchè gli Atti delle Bermude, nel pensiero degli Stati Contraenti, hanno fissato — contemperando le opposte tesi — alcuni principi che vengono considerati come fondamentali per il traffico aereo (54).

(54) Vedi dichiarazioni di Truman e Lord Swinton riportate nella nota (52) e COOPER, articolo cit. in rivista cit., pag. 60 e segg.

Principi che hanno per oggetto la disciplina di rapporti eminentemente commerciali: tariffe, frequenza delle linee, capacità del traffico ecc.

Circa le tariffe vi è stata la esplicita rinuncia alla libera concorrenza, tenacemente sostenuta dagli Stati Uniti, e l'accoglimento del principio che le tariffe non possono essere applicate senza l'autorizzazione degli Stati, come si è esposto più largamente nelle pagine precedenti.

Quindi si è dato riconoscimento esplicito (Atto Finale cit., art. 6), anche se limitato, al diritto di sbarcare o imbarcare, in uno o più punti delle rotte specificate nell'Allegato, il traffico internazionale destinato a territori appartenenti ad altri Stati o da questi provenienti (quinta libertà), diritti che l'Inghilterra aveva tenacemente contrastato (55). L'esercizio di tale diritto, accogliendo in parte le tesi inglesi, viene però sottoposto ad alcune condizioni: che sia conforme ai principi generali sul razionale sviluppo dei traffici, e in stretta relazione fra la capacità di trasporto e le esigenze del traffico tra il Paesi di origine e i Paesi di destinazione, e che rispetti le esigenze delle linee a lungo percorso e delle linee locali o regionali che servono le zone attraversate (Atto Finale, art. 6).

L'esercizio della quinta libertà viene quindi ad essere dominato dal principio: che i servizi offerti dalle imprese di navigazione aerea, debbono avere come obiettivo principale di offrire una capacità corrispondente alle domande del traffico, tra il Paese del quale detta impresa possiede la nazionalità, ed il Paese di ultima destinazione del traffico stesso (Atto Finale, art. 6).

La relazione fra capacità di trasporto e richiesta di traffico, viene così elevato a principio generale, raggiungendo in tale modo un accordo sopra un argomento che era stato lungamente e vivacemente dibattuto alla Conferenza di Chicago (56), ma con scarso risultato. La conciliazione delle diverse tesi non fu allora possibile e — di conseguenza — gli Atti di Chicago non contengono, nè l'enunciazione di principi

(55) Sull'argomento vedi PICARD, *Le problème de la capacité et des fréquences*, in « *Revue française de droit aérien* », cit., 1948, pag. 50 e segg.

(56) Vedi sull'argomento note seguenti.

generali, nè precise disposizioni in merito. Un cenno fugace e di poca rilevanza si ha nei due Agreements, allegati all'Atto Finale (il « Transit » e il « Transport » (57).

È chiaro che l'applicazione di tale principio porta ad una limitazione fra le diverse linee, e quindi alla libertà di sviluppo dei traffici, ma raggiunge anche benefici effetti, costituendo un freno ed una remora al loro disordinato ed eccessivo sviluppo, e impedendo, che gli Stati maggiormente attrezzati, si accaparrino tutto il traffico, ed ostacolino il costituirsi di un'aviazione propria agli Stati che ancora non la hanno.

E le dichiarazioni fatte dalle due Delegazioni (58) alla fine della Conferenza sono concordi su questi punti, sì che parrebbe che su di essi e sulle conseguenze pratiche che da essi derivano, non dovrebbero sorgere dubbi.

(57) Essi stabiliscono (art. I, sez. 3) che « Uno Stato Contraente che concede alle avioilinee di un altro Stato Contraente il privilegio di atterrare per uno scopo non di commercio, può domandare che tale avioilinea offra un servizio commerciale ragionevole sui punti nei quali vengono compiuti gli atterraggi.

Tale domanda non costituirà alcuna discriminazione fra le avioilinee che operano sulla stessa rotta, dovrà tener conto della capacità dell'apparecchio e sarà esercitata in modo da non pregiudicare le normali operazioni dei servizi internazionali aerei concernenti o i diritti e le obbligazioni di uno Stato Contraente (International Air Services Transit Agreement, art. I, sez. 3 e International Air Transport Agreement, art. I, sez. 3, in « Proceedings » cit., pagg. 174 e 179).

(58) Alla chiusura della Conferenza delle Bermude, le due Delegazioni fecero una dichiarazione comune nella quale venne affermato che l'Accordo assicurava la « libertà per ogni Paese di fissare la frequenza delle operazioni delle proprie linee aeree » e « la libertà di trasportare traffico secondo la quinta libertà, in accordo ai principi stabiliti, soggetti ad adattamento nei casi particolari nei quali tale adattamento può essere considerato necessario alla luce dell'esperienza ».

Secondo tale dichiarazione l'Accordo « non stabilisce che il numero delle frequenze sia determinato d'accordo, ma solo il diritto di ogni Nazione ad offrire i servizi che essa reputa giustificati secondo i principi stabiliti ». E si specifica ancora che « la Conferenza non ha posto alcuna precisa limitazione alle frequenze. Ogni Nazione osservando i principi convenuti, è libera di determinare da sé il numero delle frequenze che ritiene giustificate, i servizi debbono essere in relazione alle domande del traffico ». Vedi sull'argomento COOPER, articolo cit. in rivista cit., pagg. 67-68.

§ 12. — Ma così non è. È stato giustamente notato (59) che dubbi e divergenze esistono e riguardano la determinazione della frequenza in rapporto al traffico, e i poteri della Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile sulla materia. Le tesi care ai due Stati riaffiorano, intorbidando l'atmosfera creata dagli Atti delle Bermude.

Infatti gli Inglesi (60), pur riconoscendo che gli Atti delle Bermude non consentono la determinazione « preventiva » del traffico, — come essi avevano auspicato (61) — partendo dal presupposto che i Paesi nei quali si iniziano o terminano le linee a lungo percorso, hanno un diritto preponderante nella ripartizione del traffico fra i due Stati, ritengono tuttavia che, in forza di tali Atti, una determinazione sia possibile, ma *a posteriori*, non *a priori*, cioè in base ai dati che fornirà l'esperienza derivante dall'esercizio delle linee, e stimano che l'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile abbia il compito ed il potere di curarne la disciplina.

(59), COOPER articolo cit., in rivista cit., pag. 68.

(60), Vedi dichiarazioni del Ministro dell'aviazione civile e altri interventi alla Camera dei Lords e COOPER, articolo cit. in rivista cit., pagg. 68-69.

(61), Nel *Libro Bianco* da essi presentato alla Conferenza di Chicago [(White Paper Cond. 6561 Presented by the Secretary of State for Air to Parliament, October 1944): sono enunciati i principi che secondo loro debbono regolare le relazioni aeronautiche. Essi sono:

1° l'equilibrio fra la capacità di trasporto mondiale e il traffico offerto (*Libro Bianco*, n. 5 (iv) in « Proceedings » cit., pag. 568);

2° l'eliminazione di una disastrosa concorrenza [(*Libro Bianco*, n. 5 (iv)] con la determinazione delle frequenze e la loro distribuzione fra i Paesi interessati [(*Libro Bianco*, n. 7 (iv) in « Proceedings » cit., pag. 569)].

Durante la Conferenza tali principi furono riaffermati, nelle proposte fatte dalla Delegazione inglese e basate sui seguenti presupposti:

1° ragionevole equilibrio fra il traffico offerto e la capacità;

2° una equa assegnazione della capacità tra gli Stati sul principio dell'imbarco del traffico (*Documento n. 384* in « Proceedings » cit., pag. 474).

Per l'applicazione dei due presupposti anzi indicati vennero proposte dalla Delegazione inglese numerose norme (vedi « Proceedings » cit., pagg. 521-524).

La difesa di essi durante le discussioni svoltesi nella Conferenza fu decisa e continua. Vedi sull'argomento gli interventi di Lord Swinton in « Proceedings » cit. e particolarmente pagg. 450-451 e 505-504.

Gli Americani sono, invece, di tutt'altro avviso (62). Secondo loro (63) gli Atti delle Bermude non stabiliscono alcun controllo sulle frequenze, e sui diritti concessi dalla quinta libertà nelle linee a lungo percorso. È così data agli operatori economici — essi affermano — la grande possibilità di usare della loro iniziativa per sviluppare il trasporto aereo sulle grandi aree della superficie del mondo.

Si ha pertanto una netta contrapposizione di opinioni sopra due punti fra i più importanti, dei rapporti aeronautici: 1° se e come stabilire la capacità del traffico e 2° quali siano i poteri della Organizzazione Internazionale della Aviazione Civile sulla disciplina di tali rapporti.

Contrapposizione che non solo porta ad una diversa interpretazione degli Atti delle Bermude fra le Parti, ma che investe tutta la politica internazionale aviatoria, e che fa sì che gli Accordi in materia (vedi Accordo multilaterale, per esempio) ne siano largamente influenzati (64).

§ 13. — Il primo di essi (la capacità del traffico) aveva costituito oggetto di notevoli discussioni (65) e aveva portato alla formulazione di metodi, e all'enunciazione di teorie che, sotto la veste di voler conseguire una maggiore perfezione tecnica o di enunciare principi di applicazione generale, tendevano in realtà al raggiungimento di precisi scopi economici cioè alla riserva o alla libertà nell'acquisto del traffico.

Le due formulazioni più estreme furono: il principio della capacità iniziale che riservava il traffico ai Paesi nei quali si iniziavano o avevano termine le linee a lungo percorso, secondo una distribuzione fra tali Paesi stabilita sin dall'inizio dell'esercizio; e il principio

(62) E lo avevano fatto chiaramente presente alla Conferenza di Chicago avversando decisamente la tesi inglese. Vedi discorsi di Berle (« Proceedings » cit., pagg. 445-450; e il focoso intervento di Fiorello La Guardia (« Proceedings » cit., pagg. 493-498).

(63) Vedi dichiarazioni di Truman già citate in « Documents » cit., pag. 670-671).

(64) Vedi sull'argomento rivista « La comunità internazionale » 1947, pag. 391 e PICARD, articolo cit. in rivista cit., pag. 50.

(65) Sull'argomento vedi PICARD articolo cit. in rivista cit., pag. 49 e segg. e quanto si dice al § 12 e nelle note ad esso relative.

della libera concorrenza nell'offrire e nell'esercitare le linee, secondo le possibilità delle diverse Compagnie.

Mentre rappresenta una formulazione più equilibrata, quasi un punto di incontro fra le due tesi estreme, il principio che riconosce agli Stati la facoltà di fissare le capacità iniziali delle diverse linee, capacità che possono venir ritoccate, a richiesta delle Parti, sulla base dei criteri stabiliti dagli Stati interessati.

Questo è il sistema più seguito dagli Accordi bilaterali e di esso riparleremo nel trattare gli Accordi stipulati dall'Italia, torniamo ora agli Atti delle Bermude. Quale è il sistema da essi adottato?

Le tesi sostenute dai due Stati Contraenti sono ambedue inesatte o una di esse è accettabile?

Il sistema seguito dagli Atti delle Bermude è - a nostro avviso - un sistema abbastanza elastico che permette sì l'esercizio della quinta libertà, e quindi la possibilità di raccogliere traffico nelle tappe intermedie di una linea a lungo percorso, ma sottopone tale facoltà al principio della proporzionalità delle corse col traffico fra i due Paesi terminali o d'origine, e impone il rispetto delle linee che toccano le regioni attraversate.

Le interpretazioni date dagli Inglesi e dagli Americani, in così netto contrasto tra loro, non sono - a nostro avviso - aderenti al Patto, e risentono troppo delle due tesi da essi già sostenute, ma che furono, negli Atti delle Bermude, attenuate e conciliate dall'Accordo.

§ 14. - Il secondo punto pone alcune delicate questioni giuridiche: se l'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile abbia il potere di controllare l'esecuzione delle obbligazioni derivanti dagli Atti delle Bermude, e se tale potere - ove esista - si eserciti a mezzo di giudizi aventi la forza vincolante della sentenza o quella, più mite, del parere. Per alcune materie tale potere è indubbio: per esempio, sulle tariffe, ma per quanto riguarda il rapporto fra capacità e frequenze, è assai discusso: gli Americani lo negano recisamente, gli Inglesi lo affermano non meno tenacemente (66). La

(66) Vedi COOPER articolo cit. in rivista cit., pag. 69 e segg.

questione è aperta, ma è più una sottile questione di competenza, che una affermazione che abbia rilievo di principio nel campo del diritto e importanza nella applicazione pratica, perchè su un punto si è tutti d'accordo: che gli Atti delle Bermude autorizzano l'Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile a emettere pareri e non emanare sentenze, e che gli Stati non sono obbligati ad eseguirli, ma tenuti a far del loro meglio per applicarli.

Il che naturalmente non investe nè il problema di sovranità degli Stati, nè quello della esecuzione delle sentenze emesse da organi giurisdizionali di natura internazionale, nè crediamo che turbi l'attività di volo delle diverse compagnie di navigazione.

Il problema resta e troverà la sua soluzione quando sarà precisata, e la competenza e la natura dell'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (67).

§ 15. - I tre Accordi in esame stipulati dall'Italia con la Spagna, la Francia e l'Egitto, hanno tutti uno scopo comune: permettere e disciplinare l'esercizio, soprattutto, del traffico aereo di linea fra gli Stati Contraenti. Tale scopo fa sì che essi abbiano una struttura assai simile ed un contenuto, il più spesso, eguale. Non mancano però differenze e di forma e di sostanza, e sarà quindi nostra cura, per trattare, in una sola relazione, di tutt'e tre gli Accordi, di porre in luce gli elementi che sono ad essi comuni, e quelli propri di ognuno di essi.

Così, l'Accordo con la Spagna e quello con la Francia, nel definire i diritti che le Parti Contraenti convengono di riconoscersi, usano una formula che, seppure sia largamente adoperata in Convenzioni e Accordi aeronautici (68),

(67) Sull'argomento vedi Rapporto della Commissione delle questioni economiche dell'Assemblea consultiva di Strasburgo « Coordination des Transport Aériens Intraeuropéens » Consiglio d'Europa, 5 maggio 1951, *L'unificazione aerea europea*, in « Esteri », 1951, n. 9, pag. 15.

(68) Vedi articolo 5, Convenzione relativa all'aviazione civile di Chicago: « Ogni Stato conviene che tutti gli aeromobili degli altri Stati Contraenti... hanno diritto ». Vedi anche *Convention réglementant les relations aériennes civiles entre la France et l'Espagne* del 23 agosto 1948, articolo 2 (in « Revue française de droit aérien », 1948, pag. 401).

merita di essere rilevata perchè non è esatta. Gli Accordi di Spagna (art. 2) e Francia (art. 2) dichiarano che « Gli aeromobili civili, commerciali o privati di ciascuna delle Parti Contraenti godranno del diritto ecc. ». Ora, secondo il nostro ordinamento come pure secondo gli ordinamenti giuridici della Spagna (69) e della Francia (70), le persone (fisiche o giuridiche) e non le cose, possono godere dei diritti; le cose sono oggetto dei diritti, ma non mai soggetti. La personalità giuridica che gli Accordi pare vogliano attribuire agli aeromobili, dichiarandoli titolari di diritti, non ha alcun fondamento nel diritto delle Parti Contraenti, e si sarebbe dovuta evitare l'inesatta formulazione dell'articolo 2, e non seguire in questo campo il linguaggio in uso nel più vasto ma più impreciso campo internazionale, che risente l'influenza — spesso troppo accentuata — di altri diritti (quello anglo-americano, per esempio) e di mentalità giuridica assai lontana dalla nostra, e non certo degna di essere da noi imitata (71).

(69) Secondo il diritto spagnolo (art. 335 Codice civile) l'aeroplano è un bene mobile, di cui — evidentemente — può discutersi se sia una *res comera* o una universalità di fatto — questione già prospettata per la nave — ma di cui non può mettersi in dubbio la natura di cosa. Sull'argomento vedi R. GAY DE MONTELLA, *La personnalité de l'aéronef et la publicité aéronautique en droit espagnol*, in « *Revue française de droit aérien* », 1949, pag. 137 e segg.

(70) Vedi CHAVEAU, *Droit aérien*, Parigi 1951, pag. 297, n. 585 e M. DE JUGLART, *Traité élémentaire de droit aérien*, Parigi 1952, il quale, pur sostenendo che le disposizioni contenute nell'articolo 5 della Convenzione di Chicago (nota 68) implicano un riconoscimento formale della personalità giuridica dell'aeronave (op. cit., pag. 88, n. 78), non arriva ad affermare che essa è, per il diritto francese, un soggetto di diritto. La discussione — come già notato per il diritto spagnolo — verte soprattutto sulla qualità di universalità di fatto o di unità individuata, concezione questa ultima che sembra all'Autore molto interessante (op. cit., pagg. 79-80, n. 69).

(71) Sulla differenza fra il diritto europeo e il diritto anglo-americano, sulle difficoltà della unificazione del diritto aeronautico vedi RIESE, *Aktuelle Betrachtungen zur internationalen Vereinheitlichung des Luftrechts*, in « *Zeitschrift für Luftrecht* » vol. I, numero 1, 1952, pag. 29 e segg. ed ivi (pag. 31) il severo giudizio sulla mancanza di una particolare conoscenza del diritto privato da parte dei membri dell'Icao, e il richiamo alla necessità di rifarsi alla superiorità dell'arte legislativa europea per ottenere un equilibrio fra le due concezioni giuridiche (ivi, pag. 33).

È invece corretta la dizione usata nell'Accordo con l'Egitto (art. 1,) il quale afferma che: « Ogni Parte Contraente concede all'Altra Parte il diritto di esercire ecc. » perchè mette in evidenza che soggetti dei diritti specificati nell'Accordo, sono gli Stati (persone giuridiche pubbliche), e non le cose (gli aeromobili) (72).

Un altro rilievo dobbiamo fare agli Accordi con la Spagna e la Francia. Perchè mai essi parlano di « aeromobili civili, commerciali o privati » (art. 2, Spagna; art. 2, Francia) (73).

Bastava dicesse: gli aeromobili civili, giacchè tale categoria — secondo la terminologia ormai accettata nel campo internazionale — comprende e gli aeromobili commerciali e gli aeromobili privati (74).

La elencazione fatta dai due Accordi appare quindi superflua.

Ma più che sulle forme usate negli Accordi, desideriamo fissare la nostra attenzione sulla estensione, il contenuto e la natura dei diritti che vengono con essi disciplinati.

§ 16. — Cominciamo dalla natura. Gli Accordi affermano che ogni Stato Contraente « concede » (Spagna, articoli 18 e 19; Egitto, articoli 1 e 5) o « accorda » (Francia, art. 13) l'esercizio di alcuni diritti sullo spazio aereo nazionale.

(72) Eguale riconoscimento, espresso con formule non sempre eguali, è contenuto negli Accordi stipulati dall'Italia con l'Irlanda, articolo 1; Argentina, articolo 2 e Allegato, sezione 1; Libano, articolo 1; Turchia, articolo 2; Olanda, articolo 2; Jugoslavia, Allegato; Brasile, Allegato, 1; Stati Uniti d'America, articolo 2, il quale nella prima parte riproduce fedelmente le disposizioni contenute nell'articolo 1° dell'Accordo delle Bermuda (vedi Allegato). In qualche Accordo le due formule: quella che riconosce gli Stati come titolari del diritto di commercio aeronautico (Stati Uniti, art. 2), e quella che concede tale diritto agli aeromobili, sono usate indifferentemente, sì che c'è da domandarsi quale sia quella alla quale le Parti Contraenti attribuiscono un valore ed un significato giuridico preciso. In altri Accordi il diritto di esercitare le linee è riconosciuto alle imprese. Sull'argomento vedi note 91 e 92.

(73) È la formula usata nella Convenzione fra la Francia e la Spagna citata nella nota 68 (vedi art. 2).

(74) Nel traffico internazionale sono considerati privati anche gli aeromobili che appartengono allo Stato, purchè non siano militari, nè di dogana o di polizia (Articolo 3, Convenzione di Chicago e articolo 744 Codice della navigazione. LEFEBVRE e PESCATORE, *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè 1950, n. 138, pag. 108).

E le formulazioni appaiono corrispondenti alla natura dei diritti di cui gli Stati si concedono reciprocamente l'esercizio, e che - in certo modo - diminuisce la portata, ma non la base della norma fondamentale del diritto aeronautico, la quale afferma la sovranità di ogni Stato sul proprio spazio aereo.

I diritti quindi che sorgono e si scambiano in virtù di un Accordo internazionale, hanno come presupposto il diritto primo e superiore di sovranità dello Stato di cui l'Accordo delimita l'esercizio, ma ne rafforza la certezza.

Nessun dubbio sarebbe sorto sulla natura dei diritti dipendenti da un Accordo aeronautico e ogni discussione sarebbe al riguardo inutile, se l'articolo 6 dell'Accordo con la Spagna non dichiarasse che « l'esercizio del traffico aereo tra il territorio italiano e spagnolo . . . costituisce per i due Paesi un diritto fondamentale e primordiale » (75).

Si che viene da domandarsi come possa considerarsi fondamentale e primordiale un diritto che incide sulla sovranità dello Stato, che per essere esercitato richiede un Accordo, che può essere a mezzo di questo, concesso o revocato, limitato o condizionato!

Se l'affermazione fosse esatta, l'Accordo stesso dovrebbe cadere, e l'atto dovrebbe assumere il carattere di una dichiarazione o di un riconoscimento solenne di un diritto sovrano. Ma così non è.

Se vi è diritto che ha ottenuto riconoscimento unanime e definizione certa, è quello dello Stato sul proprio spazio aereo (76), e non è ammissibile che possa esservi un diritto della stessa natura che sia con quello in contrasto. Il concetto di limite da noi esposto più avanti (77), non potrebbe essere invocato a risolvere la questione, perchè non si tratterebbe, nel caso, di trovare l'equilibrio per la coesistenza di due diritti differenti sì, per natura ed ampiezza, ma non contrastanti, quanto impedire l'urto fra due diritti che si ritengono eguali per origine e per forza coattiva, invocati per disciplinare attività concorrenti, e nessun

(75) Una disposizione simile si trova nella Convenzione tra la Francia e la Spagna (vedi nota 68) nell'articolo 18.

(76) Vedi quanto si disse nel § 3 e nelle note ivi richiamate.

(77) Vedi § 4.

sfuerzo logico, nessun artificio dialettico, potrebbe giungere ad una soluzione chiara o almeno accettabile di tale contrasto.

È vero che durante la Conferenza di Chicago (78) venne affermato che il commerciare o il comunicare liberamente per via aerea costituisce per le Nazioni un diritto naturale, ma la suggestione di una nobile idea, il tentativo generoso di facilitare i rapporti aerei internazionali, non deve portare ad affermazioni che non trovano, discutendosi in termini giuridici, alcun fondamento.

La dichiarazione contenuta nell'articolo 6 dell'Accordo con la Spagna suona perciò vuota e stonata, e bene si è fatto nell'evitarla in tutti gli altri Accordi.

§ 17. - I diritti concessi dagli Accordi in esame, possono dividersi - secondo la formulazione ormai accettata nel campo internazionale - in: diritti di transito (prima e seconda libertà) e diritti di traffico (terza, quarta e quinta libertà).

Costituiscono diritti di transito: la facoltà di sorvolo del territorio di uno degli Stati Contraenti (prima libertà) e il diritto di farvi scalo per ragioni non commerciali (seconda libertà). Tali diritti (79) sono espressamente menzionati negli Accordi con la Spagna (art. 2) e con la Francia (art. 2).

Nell'Accordo con l'Egitto non se ne fa cenno e crediamo a ragione, perchè i due diritti sono stati riconosciuti dalla Convenzione di Chicago (art. 5), la quale vincola i due Stati Contraenti avendo raggiunta la perfezione, sia per quanto riguarda la sua entrata in vigore (80), sia per

(78) Vedi discorso di A. BERLE in « Proceedings » cit., vol. I, pagg. 55-56. È da notare che in tale discorso A. Berle sostenne energicamente il principio della sovranità dello Stato sullo spazio aereo, principio che - egli affermò - non ammette nè alienazione, nè limitazione.

(79) Vedi disposizione simile nella Convenzione tra la Francia e Spagna citata, articolo II. Non si trova in nessun altro Accordo stipulato dall'Italia, nè - a dire il vero - è riprodotta dall'Accord relatif aux transports aériens réguliers entre la République Française et la République Argentine del 30 gennaio 1948 (vedi « Revue française de droit aérien », 1948, pag. 65 e segg.).

(80) La Convenzione di Chicago stipulata il 7 dicembre 1944 entrò in vigore il 6 maggio 1947 con la ratifica di ventisei firmatari, come richiesto dall'articolo 91, lettera b) della Convenzione stessa.

quantosi riferisce al diritto interno dei due Stati (81).

Per gli stessi motivi si sarebbe potuto evitare di sancire, negli Accordi con la Spagna e la Francia, tali diritti (82).

Il loro esercizio è svincolato da ogni preventivo permesso — in conformità a quanto stabilisce l'articolo 5 della Convenzione di Chicago — ma è sottoposto ad alcune condizioni: 1° che il primo e l'ultimo scalo in ciascun Paese (Spagna, art. 2) si effettui in un aeroporto doganale, o (Francia, vedi art. 2) in un aeroporto aperto al traffico internazionale; 2° che non vengano sorvolate zone vietate (Spagna, art. 2; Francia, art. 2; Convenzione di Chicago, art. 5).

Gli Accordi disciplinano quindi alcune questioni attinenti all'esercizio di tali diritti in modo da favorirne lo sviluppo.

I certificati di navigazione, i brevetti di pilotaggio e le autorizzazioni rilasciate o riconosciuti validi da una delle Parti Contraenti hanno presso l'Altra Parte eguale valore (Spagna, art. 3; Francia, art. 3) (83).

Unica limitazione a tale equipollenza è fatta per i brevetti di pilotaggio e le autorizzazioni rilasciate da una Parte Contraente a sudditi dell'Altra Parte. Questa, trattandosi di cittadini propri, si riserva il diritto di non riconoscerli come validi (Spagna, art. 3; Francia, art. 8).

Ed è una eccezione che ha una base logica e facilmente intuibile (84). Si vuole con essa

(81) Vedi la ratifica eseguita dall'Italia con il decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 616 e dall'Egitto.

Sul valore della ratifica nei rapporti tra gli Stati e sul diritto interno, vedi ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, 3ª ediz., Roma 1928, pag. 360 e segg.

(82) L'Accordo con l'Egitto marca, anche nella sua denominazione, tale differenza. Esso è infatti definito Accordo . . . « per lo stabilimento dei servizi aerei regolari . . . » mentre sono chiamati Accordi « sulle relazioni aeree (o aeronautiche) civili » quelli stipulati con la Spagna e con la Francia.

(83) Eguali disposizioni sono contenute nella Convenzione internazionale per l'aviazione civile di Chicago, articoli 32 e 33, nell'Accordo delle Bermude (art. 4), e sono ripetute in molti Accordi stipulati dall'Italia Ricordiamo a mo di esempio quello con l'Irlanda (articolo IV), con gli Stati Uniti (art. 5), con il Libano (art. 4) e la Turchia (art. 7) ecc.

(84) La troviamo infatti nella Convenzione di Chicago cit. articolo 32, b), nell'Accordo delle Bermude nell'articolo 4 e negli altri Accordi citati nella nota precedente.

conservare agli Stati il diritto di disciplinare, nei confronti dei propri nazionali, il rilascio ad essi di titoli o la concessione di autorizzazioni.

Gli Accordi disciplinano quindi (Spagna, art. 4; Francia, art. 4; Egitto, art. 4) l'applicazione delle norme di legge e regolamentari degli Stati Contraenti relative: all'ingresso, la sosta, la partenza, manovra e navigazione degli aeromobili nel territorio delle Parti Contraenti e al traffico dei passeggeri e delle merci, come pure al movimento degli equipaggi, stabilendo il principio che a tutte queste operazioni si applichi il diritto del Paese in cui esse si svolgono (85).

Il rilascio dei biglietti e la documentazione commerciale è regolato dalle norme vigenti nel Paese Contraente in cui ha inizio il trasporto (Spagna, art. 5).

Le contravvenzioni (non i reati) riguardanti i regolamenti di navigazione aeree, commesse nel territorio di una delle Parti Contraenti, saranno comunicate alle Autorità aeronautiche competenti dell'Altra e, nei casi gravi, se compiute da un dipendente di una Società, si potrà chiedere ch'esso sia esonerato dall'incarico (Spagna, art. 8).

Gli aeromobili di una delle Parti Contraenti ricevono fuori del proprio territorio, un trattamento simile a quello stabilito da una dei Paesi Contraenti per gli aeromobili nazionali (Spagna, art. 9; Francia, art. 5; Egitto, art. 8), sia per quanto concerne gli oneri fiscali, l'uso degli aeroporti, e l'assistenza agli aeromobili, sia per ciò che attiene alle agevolazioni fiscali, doganali e spese d'ispezione sui carburanti, lubrificanti, pezzi di ricambio, equipaggiamento per gli aeromobili, sia per quanto ha rapporto con l'esenzione di essi da detti diritti o spese anche quando i materiali suindicati (carburanti ecc.) permangono sugli aeromobili e siano consumati ed utilizzati durante il volo effet-

(85) Principio già stabilito dalla Convenzione di Chicago (art. 13), ripreso dall'Accordo delle Bermude (art. 5) e riprodotto da molti Accordi italiani (per esempio, Stati Uniti, art. 6; Islanda, art. V).

(86) L'Accordo con la Francia stabilisce « salve le disposizioni che saranno determinate dall'entrata in vigore della Unione doganale Italo-Francese » (art. V).

tuato sopra il proprio territorio (87). Tale esenzione è sottoposta, s'intende, a particolari forme di controllo: divieto di scarico senza consenso delle Autorità doganali e obbligo di riesportarli se non utilizzati.

Nell'Accordo con la Spagna (art. 10) si stabilisce inoltre che le Autorità aeronautiche dei due Paesi fissaranno i requisiti minimi indispensabili che reciprocamente si offrono per quanto riguarda le installazioni e servizi sugli aeroporti e sulle rotte, i sistemi di controllo, lo scambio di informazioni, le lingue da impiegare, le chiavi per cifrari, nonchè (art. 11) l'esenzione dall'obbligo del visto d'ingresso per i componenti degli equipaggi (art. 12), l'interessamento affinchè siano liquidate le indennità dovute per i danni alle persone o ai beni, avvenuti su un aeromobile di una delle Parti Contraenti.

L'articolo 17 dell'Accordo con la Spagna contiene una norma di portata troppo ampia, essa stabilisce che le disposizioni del Titolo I sono applicabili tanto ai trasporti regolati nel Titolo II (« Linee aeree convenute ») quanto ai trasporti regolati nel Titolo III (« Trasporti occasionali ») ora nel Titolo I, all'articolo 2 si disciplinano i trasporti non commerciali, ed è evidente che il diritto che viene dalle Parti Contraenti riconosciuto di eseguire detti voli senza che sia necessario alcun permesso, le modalità che regolano tali voli, non possono riferirsi nè ai trasporti di linea, nè a quelli occasionali, che richiedono per il loro esercizio — come si dirà subito: concessioni, permessi speciali o dichiarazioni preventive.

Se il Titolo I avesse contenuto unicamente disposizioni generali, applicabili all'esercizio di ogni genere di attività aerea internazionale — come indica il titolo stesso —, l'estensione agli altri due titoli stabilita dall'articolo 17, sarebbe stata giustificata, ma l'aver compreso norme particolari, riguardanti l'esercizio dei rapporti aerei non aventi scopo commerciale, non permette che le disposizioni in esso contenute

(87) Norme simili contengono: la Convenzione di Chicago (articoli 15 e 24), nonchè gli allegati Accordi per il Transito dei servizi aerei internazionali (sez. 4) e per il Trasporto aereo internazionale (sez. 5); l'Accordo delle Bermude (art. 3) e gli Accordi con l'Islanda (art. 3) e gli Stati Uniti (art. 4).

siano applicabili, senz'altro, al traffico aereo mercantile, che è assai diversamente disciplinato.

Vero è che alcune, se non addirittura molteplici, norme del Titolo I trovano applicazione anche nello svolgimento dei rapporti aeronautici di linea od occasionali, ma l'articolo 17, per essere preciso, doveva fissare quali delle norme potevano o meno estendersi a tali rapporti, e non stabilire una norma che nella sua genericità è inesatta.

§ 18. — Più vasti ed importanti sono i diritti di traffico e più complesso il loro esercizio.

Si designano come tali il diritto di esercitare linee aeree regolari per il trasporto di passeggeri e merci fra gli Stati Contraenti (terza e quarta libertà, o fra questi e un terzo Paese (quinta libertà).

Tali diritti, che rappresentano la vera sostanza di tutte le Convenzioni aeronautiche, sono riconosciuti nell'Accordo con la Spagna agli articoli 18, 22 e 24; con la Francia agli articoli 10 e 17 e nell'Accordo con l'Egitto agli articoli 1 e 5.

Le modalità e le condizioni per il loro esercizio sono molteplici e diverse. Vediamo, per primo, come sorga il diritto stesso ad esercitarle.

La Convenzione di Chicago (vedi art. 6) aveva fissato — com'è noto — che le linee aeree regolari non potevano essere stabilite senza un permesso speciale od altra autorizzazione degli Stati che dovevano toccare e unire.

Negli Accordi suindicati, gli Stati Contraenti convengono appunto di concedersi reciprocamente tale permesso, che riconosce agli Stati il diritto di esercire le linee aeree regolari che facciano scalo nel territorio degli altri Stati Contraenti per imbarcare o sbarcare passeggeri e merci.

Tale diritto del quale gli Accordi con esatta terminologia riconoscono titolari gli Stati (vedi Spagna, art. 18; Francia, art. 13; Egitto, art. 1 e 18), viene da essi esercitato a mezzo di una o più compagnie (Spagna, art. 18) o imprese (Francia, art. 13; Egitto, art. 18) aeree designate dai propri Governi (88).

(88) Il termine « Compagnie » è usato nell'Accordo con l'Irlanda (art. 2) mentre usano la dizione « Impresa » gli Accordi con gli Stati Uniti (art. 1, b)), Argentina

a) Perché si usano i termini compagnie o imprese? L'uno ormai abbandonato dal diritto vigente, e l'altro d'importanza fondamentale per la vita economica moderna, ma di significato assai discusso nel diritto aeronautico (89), mentre si poteva (e si doveva) dire i vettori aerei, si sarebbe usata una dizione più rispondente al nostro diritto (Codice della navigazione) e più aderente alla formula maggiormente adoperata nel campo internazionale (designated air carries) (90), anche se nell'indicare il contenuto le Convenzioni internazionali diano a tale formula il significato riprodotto dai nostri Accordi. Ma che si debba copiare sempre il peggio? (91).

Sarebbe assai interessante per fissare la natura delle imprese aeree designate e il loro rilievo nel diritto interno ed internazionale, esaminare il rapporto giuridico che viene a stabilirsi fra esse e lo Stato che le disegna, e di quali diritti vengono ad essere titolari nei rapporti internazionali.

Ma la questione è di tale ampiezza che svilupparla in questo lavoro non è possibile. Certo

(art. 1), Inghilterra (art. 1, c), d), Libano (art. 2), Turchia (art. 1, b), Paesi Bassi (art. 1, b), Jugoslavia (art. 2), Brasile (art. 1, 2°).

(89) Vedi sull'argomento MOSSA, *Trattato del nuovo diritto commerciale*, vol. I, Milano 1942, n. 221, pag. 214; AMBROSINI, *Istituzioni di diritto aeronautico*, cit. e in « Riv. di diritto commerciale », 1942, I, e ivi risposta di FERRARINI e id.: *L'impresa di navigazione*, volumi 2, Milano 1945-1946.

DOMINÈDÒ, *Sul concetto dell'impresa di navigazione*, in « Saggi di diritto della navigazione », Padova 1951, pag. 72 e segg.; LEFFEVRE e D'OVIDIO, *Sull'impresa di navigazione*, in « Studi per il Codice della navigazione », Milano 1951, pag. 2 e segg. e ivi pag. 137 e segg.: *Sulla responsabilità del vettore aereo*. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, Torino 1950, pag. 35 e segg.

(90) Vedi Atti delle Bermude, articolo 12 dell'Accordo e articolo 1 dell'Allegato.

(91) È interessante notare a quale difficoltà diano luogo le formulazioni usate - secondo noi a torto - da alcuni Accordi. Così per esempio, nell'Accordo con gli Stati Uniti d'America il testo inglese dice (art. 1, b): « The term "designated airlines" shall mean these airlines that the aeronautical authorities of one ecc. ».

Il testo italiano è invece così concepito (art. 1, b): « Imprese di trasporto aereo designate » indica le persone o Società o Enti che, secondo quanto sarà stato comunicato dalle Autorità aeronautiche di una ecc. ». La corrispondenza fra i due testi è assai scarsa e che con la dizione Impresa possa indicarsi una persona, è davvero inconcepibile. E l'imprenditore chi è?

è che le imprese designate acquistano il diritto ad esercitare attività aeree nel campo internazionale (su questo punto tutti gli Accordi sono unanimi), ma è dubbio che siano esse diventati titolari di quei diritti che gli Stati si sono fra essi riconosciuti e concessi.

Titolari dei diritti che limitano la sovranità sullo spazio aereo rimangono sempre gli Stati che, in base ad Accordi internazionali, li hanno ottenuti, e le imprese da essi designate li esercitano in forza di una concessione o di un mandato loro conferito.

Il diritto delle imprese deriva da questi titoli, e non direttamente dagli Accordi, anche se in alcuni di essi è detto che le imprese hanno il diritto di esercitare i servizi aerei convenuti (92).

La dizione può generare dubbi, quasiché la designazione fatta dagli Stati abbia trasferito alle imprese i diritti di cui essi sono titolari, il che non è a nostro avviso, esatto.

Ma la questione - come si è detto - merita un più largo e approfondito esame.

La designazione delle compagnie o delle imprese non può avvenire ad arbitrio delle Parti Contraenti, i titolari dei diritti di commercio aeronautico (cioè gli Stati) non sono interamente liberi e sciolti da ogni impegno nello scegliere le compagnie alle quali affidare l'esercizio delle linee aeree regolari loro concesse, essi debbono indicare quelle compagnie che abbiano alcuni requisiti giuridici: patrimoniali, tecnici altri.

(92) Infatti l'Accordo con l'Irlanda (vedi Allegato) afferma che è concesso alle Compagnie designate il diritto di imbarcare o sbarcare passeggeri e merci. Eguale formula contiene l'Accordo con l'Inghilterra (tabella, 1). Mentre nell'Accordo con il Libano (Allegato, I) è detto che « il Governo Italiano accorda alle Imprese di trasporto aereo designate dal Governo libanese il diritto di imbarcare e di sbarcare in Italia e di effettuare il traffico internazionale di passeggeri, merci e posta ». Formula assai simile che riconosce direttamente alle Imprese designate dall'altro Stato il diritto di sorvolo e di commercio nel proprio territorio è contenuta nell'Accordo con la Turchia (Allegato, a); Jugoslavia (Allegato).

Mentre - a nostro giudizio - più esatta è la formula usata dagli Accordi con l'Olanda (Allegato I), Brasile (Allegato I), che riconosce agli Stati « il diritto di esercitare, per mezzo di una o più Imprese aeree da questi designate i servizi aerei ecc. ».

b) L'elemento patrimoniale richiesto dagli Accordi — che ha, d'altra parte, riflessi nazionali — si è che la parte principale della proprietà delle compagnie designate ed il controllo effettivo di esse, sia in possesso di cittadini appartenenti allo Stato che le ha scelte e indicate.

La ragione di tale norma è assai semplice: non si vuole che gli Stati i quali sono rimasti estranei agli Accordi, si valgano di essi per esercitare, con società che abbiano solo la parvenza di appartenere ad uno degli Stati firmatari, i diritti che le Parti Contraenti reciprocamente si concedono, senza, peraltro, assumersi nessuno degli obblighi che l'Accordo stesso impone.

Il controllo sulla presenza di tale elemento viene fatta dalla Parte che concede i diritti, la quale può o non concedere l'autorizzazione ad esercitarli, o revocare l'autorizzazione già concessa quando, per motivi fondati, stimi di non aver la prova, a suo parere, che tali elementi sussistano (Spagna, art. 20; Francia, art. 15; Egitto, art. 3).

A tali facoltà l'Accordo con l'Egitto (art. 3) aggiunge il potere di imporre all'esercizio dei diritti concessi nell'Accordo stesso, le condizioni che la Parte Contraente ritenga necessarie.

Facoltà molto ampia, la quale se applicata nella sua intera portata, potrebbe modificare profondamente l'Accordo, incidendo sull'esercizio dei diritti che sono stati precisati e concessi nell'articolo 5. Ma non riteniamo che tale interpretazione sia la più esatta — anche se il richiamo fatto all'articolo 5 potrebbe in qualche modo suffragarla — perchè altrimenti la validità e l'applicazione dell'Accordo sarebbe affidato — senza riserve — alla volontà di una delle Parti. Consideriamo che le condizioni che uno Stato possa richiedere o imporre all'altro, nel caso che una delle imprese designate non abbia i requisiti patrimoniali stabiliti dall'Accordo (art. 3, 1), debbano riguardare unicamente tali requisiti. Esso, in altri termini, oltre usare del diritto di non concedere l'esercizio dei diritti di cui all'articolo 5 o di revocarli se già concessi, può richiedere che le compagnie designate, che non abbiano i requisiti patrimoniali prescritti, li conseguano, specificandone le condizioni. L'indicare quali possano essere queste condizioni non è agevole

né utile, perchè si farebbe della casistica monca e sterile, ma riteniamo che, per fare il caso più probabile, ove una delle Compagnie designate non avesse i requisiti patrimoniali richiesti al momento in cui debba iniziare la sua attività, o li venisse a perdere durante l'esercizio, essa potrebbe essere ammessa ad esercire i servizi convenuti o essere conservata in tale attività, a condizione che entro un determinato periodo di tempo venisse modificato il suo capitale o la sua amministrazione, in modo che la maggior parte della proprietà o il controllo effettivo dell'Amministrazione, fossero in possesso dei cittadini dell'Altra Parte Contraente.

Le norme riguardanti i requisiti patrimoniali sono formulate in modo talmente vago che la loro interpretazione, può dar luogo a dubbi e l'applicazione a controversie.

Come si stabilisce — infatti — « *la parte principale* della proprietà dell'impresa » secondo quanto richiede l'Accordo con la Spagna (articolo 20). Basta la metà, è necessaria la maggioranza semplice (la metà più uno) o si richiede invece una maggioranza qualificata (due terzi, per esempio). E come si raggiunge « *una parte importante* della proprietà dell'impresa » da parte dei cittadini italiani, o francesi, o egiziani per soddisfare le condizioni poste nei rispettivi Accordi (Francia, art. 15)? È necessario che essi siano proprietari per metà dell'impresa di navigazione aerea designata o è sufficiente anche meno?

E qual'è il modo per stabilire che si esercita il controllo effettivo sulle compagnie? Quando è che si può affermarlo d'averlo raggiunto? Sarebbe stato più semplice, più sicuro e più aderente al diritto degli Stati che hanno stipulati gli Accordi che esaminiamo, fissare la quota di capitale che deve appartenere ai cittadini di ciascun Stato, e la loro partecipazione agli organi amministrativi dell'impresa, stabilendo il numero che in seno ad essi, debbono raggiungere e le funzioni che debbono essere loro attribuite. Così come dispongono molti ordinamenti giuridici (93).

(93) Il Codice della navigazione stabilisce come requisiti per il riconoscimento della nazionalità italiana agli aeromobili (art. 751) che essi appartengano a cittadini italiani o a società costituite e aventi sedi in

Si è invece riprodotta pedissequamente la formula usata negli Atti di Chicago (94) e nell'Accordo delle Bermude (95), senza tener presente che in quegli Atti tale formula corrisponde alla loro natura e alla loro funzione, mentre altrettanto non può dirsi per gli Accordi in esame. Come si poteva usare una formula rigida e precisa negli Atti di Chicago quando gli ordinamenti giuridici dei diversi Stati Contraenti sono tanto diversi. Fu quindi adottata, e giustamente, una dizione vaga che potesse conciliarsi con i diritti assai differenti, se non addirittura contrastanti, degli Stati firmatari,

Italia, il cui capitale appartenga per due terzi almeno a cittadini italiani e il cui presidente e due terzi degli amministratori, ivi compreso l'amministratore delegato, nonché il direttore generale, siano cittadini italiani.

Tale norma è stata modificata dai decreti legislativi 1° agosto 1947, n. 986 e decreto legislativo 4 settembre 1946, n. 88, i quali autorizzano la immatricolazione nel Registro aeronautico nazionale di aeromobili appartenenti a Società per azioni che abbiano per il 40 per cento capitale straniero.

La legge 1° dicembre 1949, n. 982, ha consentito la immatricolazione nel Registro aeronautico nazionale degli aeromobili di cui le società costituite a norma dell'articolo 751 del Codice della navigazione e del decreto legislativo del 1946 n. 88 cit., abbiano la disponibilità, anche se non ne sono proprietarie. In Francia (vedi Loi relative à la navigation aérienne, 31 Mai 1924, art. 5 in Codice aeronautico a cura di P. COGLIOLO, Milano 1931, pag. 547), « l'aeromobile deve appartenere a cittadini francesi o ad una società che abbia la nazionalità francese ». Nelle società in nome collettivo debbono essere francesi tutti i soci, nella società in accomandita gli accomandatari, e nelle società per azioni il presidente del Consiglio di amministrazione, l'amministratore delegato e due terzi almeno degli amministratori.

Per il diritto spagnolo vedi Decreto per la navigazione aerea 25 novembre 1919, articolo 3; Egitto, decreto legislativo 23 maggio 1935, n. 57 sulla navigazione aerea. Per i precedenti, sia nel diritto italiano che nel diritto internazionale, vedi COGLIOLO-CACOPARDO, *Manuale di diritto aeronautico* cit., pagg. 10, 12, 94-97, 140-142.

(94) Vedi Atto Finale: *Form of Standard Agreement for Provisional Air Routes*, article 7 (in « Proceedings » cit., vol. I, cit., pag. 129); *International Air Services Transit Agreement*, article I, sezione 5 (in « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 176); *International Air Transport Agreement*, article 1, Sezione 6 (in « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 180).

(95) Accordo delle Bermude articolo 6. La formula è stata usata in molti altri Accordi. Vedi per esempio, Stati Uniti (art. 7), Inghilterra (art. 4).

sicché più che una norma, si definì un principio: quello della nazionalità delle Compagnie designate, lasciando agli Accordi bilaterali la libertà ed il compito di dare ad esso un profilo netto ed un contenuto esatto, a seconda delle norme proprie e comuni delle Parti Contraenti. E ciò non sarebbe stato difficile a raggiungersi negli Accordi che osserviamo, ma l'Accordo delle Bermude (vedi art. 6), è stato preso troppo sul serio, come esempio da seguirsi, dimenticando quanto profonda sia la differenza fra i nostri ordinamenti giuridici e la nostra stessa mentalità, dal diritto e dal pensiero giuridico anglosassone (96).

La designazione delle imprese non è né rigida, né definitiva, e ogni Parte Contraente può, sostituire le società designate, avvertendone previamente l'Altra Parte Contraente. Così almeno stabiliscono gli Accordi con la Spagna (vedi art. 21) e con la Francia (vedi art. XVI), mentre non se ne parla nell'Accordo con l'Egitto.

c) I requisiti tecnici riguardano la capacità delle Compagnie designate a soddisfare le prescrizioni che disciplinano i trasporti aerei ad esse affidati.

Di tali requisiti debbono fornire le prove, a richiesta della Parte Contraente che concede i diritti di traffico aereo (Spagna, articoli 19, 20; Francia, art. 14, 2°; Egitto, art. 2, 3°).

§ 19. - Due degli Accordi in esame: quello con la Spagna (art. 19) e con la Francia (art. 14), dichiarano che per l'inizio dei servizi convenuti è necessario che vengano soddisfatte alcune condizioni. La prima di queste condizioni è - secondo gli Accordi indicati (Spagna, articolo 19, A); Francia, art. 14, A), - che la Parte Contraente alla quale si concedono i diritti abbia designato una o più società di trasporto aereo per esercitare le rotte convenute. A dir vero ci pare dubbio che tale atto possa essere considerato giuridicamente come condizione, giacché - com'è noto - la condizione è un elemento accidentale del negozio giuridico, mentre a noi, sembra che l'atto della designazione sia, invece, un presupposto necessario, richiesto dalla natura stessa della Con-

(96) Vedi al riguardo RIESE, *Aktuelle Betrachtungen* cit., in « Zeitschrift » cit., pag. 29 e segg.

venzione, e quindi da distinguersi dalle condizioni vere e proprie. Ma più che una affermazione recisa, noi esprimiamo un dubbio su tale argomento, che per venir chiarito imporrebbe uno sviluppo che non può trovar posto nella presente relazione, ma quel che ci sembra di poter sicuramente affermare si è, che non era necessario che fosse esplicitamente disposto e richiamato nella Convenzione il compimento di tale atto perchè le linee potessero iniziare il loro funzionamento, giacchè gli articoli precedenti (Spagna, art. 18; Francia, art. 13), indicano che le linee convenute possono essere esercitate solo dalle compagnie aeree designate dai rispettivi Governi, e che tale designazione per essere valida, doveva essere notificata per iscritto all'Altra Parte Contraente (Spagna, art. 18, c); Francia, art. I, 30). La scelta delle compagnie e la notifica all'altro Stato erano atti necessari per attribuire la qualifica di società designate, e solo attraverso tali compagnie possono esercitarsi le linee stabilite e i servizi concessi. La designazione quindi era già indicata come un atto indispensabile per l'inizio dei rapporti aeronautici fra i due Stati. Il richiamarlo è stato certo superfluo, e il considerarlo una condizione, forse, un errore.

Bene si è fatto evitandoli ambedue nell'Accordo con l'Egitto il quale si limita a stabilire (art. 2, 1°) che ogni Parte Contraente comunicherà all'Altra le imprese di trasporto aereo che eserciranno i servizi fissando l'esatto significato da attribuirsi alla dizione « Imprese aeree designate » (art. 18, 2).

Le Parti Contraenti si obbligano a rilasciare tale autorizzazione rapidamente (Spagna, articolo 19, b); Francia, art. 14, b); Egitto, art. 2, 2), ma possono richiedere che le società designate, forniscano la prova che sono in grado di soddisfare alle prescrizioni delle leggi e dei regolamenti normalmente applicati al funzionamento delle società di trasporto aereo (Spagna, art. 19, e); Francia, art. 14, 2; Egitto, art. 2, 3).

§ 20. — Gli Accordi che esaminiamo stabiliscono alcuni principi e fissano diverse norme per determinare, fra le compagnie designate, un sistema di collaborazione nell'esercizio delle linee e nella ripartizione del traffico.

Alle compagnie è, anzitutto, garantito un

trattamento giusto ed equo, affinché possano beneficiare di eguali possibilità nella gestione dei servizi convenuti (Spagna, art. 22, 2°; Francia, art. 10; Egitto, art. 6, 1°) e la capacità offerta sia distribuita, per quanto è possibile, con parità fra le società designate (Spagna, art. 23, a), ma è loro imposto di prendere in considerazione, nei percorsi comuni, gli interessi reciproci, onde non pregiudicare i rispettivi servizi (Spagna, art. 22, 3°; Francia art. 10, 3°) o, come afferma l'Accordo con l'Egitto — in maniera assai più chiara — di non abusare nell'esercizio dei loro diritti, in modo da pregiudicare un'impresa aerea dell'altra Parte Contraente che esercisce in tutto o in parte la stessa rotta (art. 7).

Sono le une (Spagna, Francia) e le altre (Egitto) disposizioni che impediscono la concorrenza sleale o illecita (97) fra le diverse Compagnie aeree assicurando che esse, nell'esercitare i servizi concessi, non ledano i reciproci diritti.

§ 21. — Vediamo ora come sono regolate le questioni più vive e scottanti poste dall'esercizio delle linee aeree: rapporto fra le necessità del traffico, la capacità di trasporto e la frequenza delle corse. E poichè nella presente esposizione ricorrono spesso i termini: capacità, necessità del traffico, frequenza, è opportuno che si dia di essi una definizione per quanto è possibile chiara ed esatta, affinché siano più facilmente intelleggibili le norme fissate dalle Convenzioni.

Molte sono state le definizioni proposte per fissare il concetto di capacità e distinguere le diverse forme con cui la capacità, si presenta nell'esercizio del traffico aereo internazionale (98).

Ma non si è ancora trovata una formulazione che sia stata accettata dai diversi Stati. Possiamo dire, in termini generali, che per capacità s'intende la possibilità di trasporto espressa in tonnellate-chilometro o in passeggeri, offerta o autorizzata su una determinata linea, entro

(97) Sull'argomento vedi per tutti L. MOSSA, *Trattato del nuovo diritto commerciale*, vol. I, Milano 1942, n. 563 e segg. con ampio riferimento agli ordinamenti giuridici stranieri e completa bibliografia.

(98) Vedi sull'argomento PICARD, articolo cit., in rivista cit. — CHAUVEAU, op. cit., pag. 79, b), n. 136.

un periodo di tempo fissato (99). Le frequenze non giocano che entro il quadro della capacità stabilita, e determinano il numero delle corse necessarie a raggiungere la capacità fissata.

Per necessità del traffico si intende la domanda di trasporto di passeggeri, merci e posta, fra i punti estremi di una rotta, situati fra i territori delle due Parti Contraenti, nonché la domanda fra i punti intermedi della stessa rotta, calcolate in un tempo determinato (100).

Gli Accordi che noi esaminiamo non contengono, a differenza di altri (101), una definizione di tali concetti e noi crediamo che sia una loro lacuna, perchè avrebbe giovato assai alla loro applicazione e anche alla definizione di quei termini (capacità, frequenza ecc.) che non hanno trovato una precisazione nel vasto campo internazionale per le difficoltà e la confusione create dall'urto vivo di tesi molteplici e contrastanti, ma che potevano trovare conciliazione e delimitazione precisa negli Accordi bilaterali, nei quali è più facile individuare e conciliare certi interessi.

I contrasti e le difficoltà che nel regolare la capacità e le frequenze si manifestarono nelle Conferenze di Chicago e delle Bermude, riaffiorano, anche se in tono meno acceso, nei presenti Accordi, e senza voler qui ripetere quanto si disse al § 11 sulle divergenze verificatesi nel campo internazionale, o voler fare la storia delle trattative che condussero alla stipulazione degli Accordi, desideriamo limitarci ad esporre quali sono i principi e i criteri che li hanno ispirati, tenendo presenti i lavori della Conferenza di Ginevra del novembre 1947, che hanno chiarito alcuni punti del difficile problema, e ispirato alcune delle soluzioni adottate in tutto o in parte - e bene e

(99) È la definizione che ne dà, in fondo, CHAUVEAU. Per le altre definizioni proposte nelle diverse Conferenze, Riunioni ecc., vedi PICARD, articolo cit., in rivista cit., nonché il Progetto di Accordo multilaterale di Ginevra (1947), in « Revue française de droit aérien », 1947, pag. 74 e segg., e articolo 17 del detto Progetto, in rivista cit., pag. 85.

(100) È la definizione che ne dà l'Accordo stipulato dall'Italia con l'Argentina (18 febbraio 1948), articolo 1, n. 3.

(101) Quello per esempio, con l'Argentina citato nella nota precedente.

male - dagli Accordi che andiamo osservando. Per sistemare nel modo più chiaro possibile l'arruffata materia, riteniamo opportuno stabilire: 1° se esistano e quali siano i principi che regolano la capacità e le frequenze; 2° come essi si applichino.

§ 22. - Alcuni Accordi (Spagna e Francia) nell'indicare i principi ai quali deve attenersi l'esercizio delle linee convenute, distinguono le linee dirette fra i Paesi Contraenti (terza e quarta libertà), cioè le linee che non fanno scalo in nessun altro Stato, dalle linee che si dirigono o provengono da Nazioni diverse e toccano più Paesi (quinta libertà), e per ciascuna delle due categorie dettano norme proprie, le quali, assai simili nella forma, sono di ben diversa portata e di ben differente significato.

a) Intanto è dubbio che esista un principio generale comune ad ambedue le categorie. Perchè mentre per le linee dirette si stabilisce che la capacità totale messa in servizio su ognuna delle rotte sia adeguata alle normali necessità (Spagna, art. 23, b) o alle esigenze (Francia, art. 18, 1) ragionevolmente prevedibili del traffico, per le linee che toccano Paesi diversi, è stabilito invece che esse hanno come obiettivo principale quello di mettere in esercizio, ad un ragionevole fattore di carico, una capacità adeguata alle esigenze normali in provenienza o a destinazione del territorio della Parte Contraente che ha designato l'Impresa esercente i detti servizi (Spagna, art. 24; Francia, art. 19).

Ed esaminando l'origine di tali disposizioni si rafforza il dubbio sulla esistenza di un principio generale, anche se nelle diverse norme ricorrono formule assai simili (così per esempio, le normali esigenze o necessità ragionevolmente prevedibili).

b) Le disposizioni suindicate sono prese ambedue dallo schema di Accordo multilaterale redatto dalla Commissione dell'Icao durante le riunioni tenute a Ginevra dal 4 al 27 novembre 1947 (102), ma ben diversa ne è la portata ed il significato. Tale schema stabilisce uno stretto legame fra le linee che esercitano la terza e la quarta libertà, e quelle che si val-

(102) Già citato nella nota 99.

gono della quinta, fissando un principio unico valido per tutte e due, con la stessa formula e nello stesso articolo (art. 15): « che la capacità totale impiegata su una linea sia in ragionevole rapporto con le richieste di trasporto del pubblico su quella rotta (art. 15, a) (103). Si disciplina quindi l'applicazione del suindicato principio, prescrivendo (art. 15, b), i), che lo scopo principale (104) delle linee sarà quello di fornire la capacità destinata al trasporto del traffico della terza e della quarta libertà, e si usa a tale scopo una dizione, per verità poco felice, perchè raggiunta con infiniti contrasti, ma che indica chiaramente che tali linee debbono servire ai bisogni dei Paesi che hanno designato le imprese (105).

È però consentito per l'esercizio della quinta libertà (art. 15, b) (ii), che la capacità di tali linee venga aumentata di una quota complementare o addizionale, in modo da soddisfare il traffico delle regioni da essi toccate, purchè si tenga conto della situazione particolare dei servizi locali.

Il sistema proposto dalla Commissione non è certo perfetto, si ch'esso è stato contrastato nella formazione e i suoi risultati sono considerati degni di una successiva elaborazione (106), ma gli Accordi Spagna e Francia non portano - certo - alcun contributo in merito.

c) Il principio che nello schema di Accordo multilaterale è considerato come generale (quello del rapporto fra capacità delle linee e bisogni del traffico) è nell'Accordo con la Spagna (articolo 23, b) e con la Francia (art. 18, 1), riferito unicamente alle linee dirette fra i due Paesi, mentre per le linee che toccano anche altri Paesi si dice che esse hanno come obiettivo principale la messa in esercizio ad un coefficiente di uso ritenuto ragionevole, di una capacità adeguata alle esigenze normali e ragio-

(103) Vedi rivista cit., pag. 84.

(104) Brutto il termine « primordial » usato in questo articolo e riprodotto nell'articolo 6 dell'Accordo con la Spagna, in ben altro senso. Vedi sull'argomento quanto si disse nel § 16.

(105) Vedi sull'argomento il *Rapporto finale sull'Accordo multilaterale di Ginevra*, in « Rev. française de droit aérien », 1948, n. 12, pag. 77.

(106) RIESE, *Luftrecht* cit., pagg. 151-158.

nevolmente prevedibili del traffico aereo internazionale in provenienza o a destinazione del territorio della Parte Contraente che ha designato l'impresa esercente i detti servizi (Spagna, art. 24 e Francia, art. 19, 1). Si ch'è pare che la loro disciplina si ispiri ad un altro principio, e le disposizioni che nello schema di Accordo multilaterale, rappresentano l'applicazione del principio generale (e la dizione usata non lascia, al riguardo alcun dubbio) riprodotte o meglio ricopiate fedelmente negli Accordi Spagna e Francia, ma staccate dal principio generale di cui sono l'applicazione, sembra che debbano stabilire un principio proprio, nuovo e diverso da quello che regge l'esercizio delle altre linee, e ciò genera confusione ed errore.

In conclusione negli Accordi con la Spagna e la Francia sono riprodotte le confuse formule usate dallo schema di Accordo multilaterale, per disciplinare e le linee che esercitano la terza e la quarta libertà e le linee che esercitano la quinta, ma si sono disgiunte le une dalle altre, sì che la norma che nello schema di Accordo multilaterale aveva la funzione di fissare un principio generale, appare negli Accordi Spagna e Francia come destinata a reggere solo l'esercizio di alcune linee, e la disposizione che nell'Accordo multilaterale era la applicazione di tale principio, divenuta nell'Accordo della Spagna, norma a sè, acefala, staccata com'è dal principio di cui era una semplice applicazione.

Dallo schema di Accordo multilaterale, si è preso il peggio (le formule), ma si è trascurato quel che di buono esso aveva: la concatenazione logica fra il principio generale e le sue applicazioni.

d) Ma torniamo alla esposizione dei principi che regolano negli Accordi Spagna e Francia l'attività aerea (per la critica vi sarà ancora e spazio e tempo). Si è detto delle linee che esercitano comunicazioni dirette fra i due Paesi e di quelle che invece toccano altri Stati, per le prime la capacità deve essere adeguata alle normali necessità ragionevolmente prevedibili del traffico, per le seconde la capacità deve essere adeguata, secondo un coefficiente di uso ritenuto ragionevole, alle esigenze normali e ragionevolmente prevedibili del traffico aereo in provenienza o a destinazione del ter-

ritorio della Parte Contraente che ha designato l'Impresa. Ora, senza entrare a discutere qui del metodo che dovrà essere seguito per calcolare la capacità (di esso si dirà più avanti), ma unicamente allo scopo di fissare quali siano i bisogni da soddisfare e quindi l'ampiezza e la natura della capacità che deve ad essi adeguarsi, dobbiamo far notare che dalle norme suindicate si deduce che per le linee che toccano unicamente i due Paesi Contraenti, le necessità di traffico da tener presenti sono solo quelle che concernono gli Stati che hanno stipulato l'Accordo, e questo è logico ed è semplice, mentre per le linee che fanno scalo in altri Paesi per imbarcare merci e passeggeri (quinta libertà), il richiamo ai bisogni degli Stati Contraenti — così com'è fatto negli Accordi Francia e Spagna — ha un diverso significato: costituisce l'accettazione — almeno in parte — della tesi inglese che sostiene doversi adattare la capacità soprattutto al traffico fra gli scali di inizio e di termine delle linee, e porta al rigetto della tesi americana che ritiene si debba tener conto anche del traffico che può raccogliersi lungo il percorso nelle linee che toccano più Paesi (12). Cosicché mentre per le linee dirette, il traffico fra gli Stati Contraenti è il solo che possa determinare la capacità iniziale e quella successiva da mettersi in esercizio, tanto che l'affermazione che i servizi debbono corrispondere alle necessità nazionali è un principio assoluto che non ammette né limitazioni, né temperamenti, per le linee a lungo percorso che esercitano la quinta libertà, il porre in esercizio una capacità adeguata alle esigenze normali e ragionevolmente prevedibili del traffico aereo internazionale in provenienza o a destinazione di una delle Parti Contraenti (Spagna, art. 24 e Francia, art. 19), costituisce l'obiettivo principale di tali linee, ma non dovrebbe essere l'unico obiettivo dei servizi convenuti, perchè questi sono per loro natura destinati anche a trasportare merci e passeggeri diretti o imbarcati in altri Paesi, e sarebbe quindi naturale che di tale traffico si tenesse debito conto.

Questa nostra idea, che ci pare semplice e logica, non è detto che fornisca un'interpretazione esatta delle norme stabilite nei diversi Accordi in esame, perchè — ad esempio — nell'Accordo con la Spagna non si fa alcun cenno

al traffico della quinta libertà, ci si limita a riconoscere che le Parti hanno diritto di esercitare tale traffico (art. 24, 2° comma) e si impone loro di non pregiudicare in alcun modo né il traffico di vicinanza che si svolge sulle rotte seguite dalle linee dirette, né le capacità offerte da una Parte Contraente sugli itinerari che uniscono il proprio territorio con gli scali situati in terzi Paesi.

Ed è quindi pensabile che, fermo restando obiettivo principale il traffico diretto fra i due Paesi, si possa ad esso aggiungere — come obiettivo secondario ma autonomo — il traffico della quinta libertà. Nell'Accordo con la Francia tale interpretazione sui rapporti fra i due traffici e sulla possibilità di dare loro obiettivi diversi ma conciliabili, non ci appare possibile.

Infatti l'Accordo con la Francia (art. 19, 2° comma) stabilisce che l'esercizio della quinta libertà è complementare a quello della terza e della quarta, ma deve esercitarsi entro i limiti della capacità globale prevista per soddisfare le esigenze delle Parti Contraenti. Condizione questa che restringe di molto il suo esercizio, perchè non permette — come fa invece lo schema di Accordo multilaterale — di aggiungere alla capacità destinata al traffico fra i due Paesi, una capacità che anch'esso chiama complementare, destinata a trasportare il traffico della quinta libertà, ma alla quale riconosce vita autonoma anche se subordinata, e scopo complementare ma distinto, perchè completa ed accresce la capacità destinata a trasportare il traffico fra i due Stati Contraenti, ed ha quindi un suo significato aver stabilito che questo traffico costituisce l'obiettivo principale (non l'unico evidentemente) delle linee convenute. Mentre l'Accordo con la Francia, esso pur essendo stato dichiarato principale, in effetti è l'unico, in quanto regola anche l'esercizio della quinta libertà, e nel calcolarlo non si tiene conto del traffico fra terzi Stati, il quale deve insinuarsi nelle lacune lasciate libere dal traffico diretto e, se questo fosse esattamente stabilito, non avrebbe che asmatico e debole respiro.

§ 23. — L'Accordo con l'Egitto contiene sulla materia norme più semplici, ma non per questo più chiare. L'articolo 6 — l'unico ch

tale argomento — ripete la formula già usata dagli Accordi precedenti, derivata dallo schema di Accordo multilaterale, e stabilisce (articolo 6, 2°) che il principale obiettivo delle linee convenute è quello di fornire, ad un ragionevole fattore di carico, la capacità a trasportare traffico tra il territorio della Parte Contraente che ha designato l'impresa ed il Paese di ultima destinazione di tale traffico.

E fin qui nulla di nuovo. Ma l'Accordo aggiunge (art. 6, 3) che « i servizi convenuti dalle imprese designate dalle Parti Contraenti dovranno essere mantenuti in ragionevole rapporto alle esigenze del pubblico per il trasporto aereo ». Disposizione questa di significato assai dubbio, nella migliore delle ipotesi una inutile ripetizione del principio già affermato nel paragrafo precedente: che la capacità offerta deve essere adeguata ai bisogni del traffico, che se, invece, volesse porre un nuovo principio ostacolare un diverso criterio per regolare il traffico, confessiamo che la sua portata ci sarebbe incomprensibile.

Nè troviamo negli Atti e nelle Convenzioni aeronautiche più note, un aiuto per risolvere il nostro dubbio. L'origine di tale disposizione è incerta; due possono essere le fonti: gli Atti delle Bermude o lo schema di Accordo multilaterale di Ginevra. Ma tanto negli uni che nell'altro, la disposizione in esame ha un significato ben diverso e una giustificazione ben differente.

Nell'Atto Finale dell'Accordo delle Bermude (art. 3) è detto infatti che le facilitazioni (facilities) relative ai trasporti aerei utilizzabili dai viaggiatori, devono essere in stretta relazione alle esigenze del pubblico. E tale formula è riprodotta da altri Accordi stipulati dall'Italia (107).

Essa ha un suo particolare significato: far sì che i servizi offerti corrispondano negli orari, scali, apparecchi, trasporti dal campo alle agenzie ecc., e in tutto ciò che può intendersi con il termine facilitazioni (facilities), ai bisogni del pubblico; è una norma comune a tutti i servizi pubblici, se si vuole che essi si affermino e si sviluppino, e sarebbe stata inutile,

(107) Vedi Accordo con gli Stati Uniti d'America, Sez. 4.

tanto è ovvia ed elementare, se i servizi stessi non fossero eseguiti in regime di concessione, il che esclude o limita la concorrenza, e attribuisce alle Autorità che hanno accordato la concessione, il diritto di intervenire sulla attività delle Compagnie.

Diventa inutile quando — come nell'Accordo con l'Egitto — la si stabilisca, dopo aver indicato nel comma precedente qual'è il principio generale o « il principale obiettivo », per riportare l'espressione usata dall'Accordo delle linee convenute: fornire una capacità di trasporto adeguata al traffico.

Lo schema di Accordo multilaterale di Ginevra (art. 15), dà alle richieste del pubblico più ampio e deciso risalto. Infatti le considera come il criterio fondamentale che deve regolare la capacità offerta dalle imprese aeree designate.

Quello che era principio generale è diventato nell'Accordo con l'Egitto, una norma secondaria; e si è innalzato a norma fondamentale quella che nello schema dell'Accordo multilaterale era un'applicazione del principio generale.

L'aver capovolto le disposizioni non giova certo alla migliore comprensione dell'Accordo.

§ 24. — Negli Accordi con la Spagna e con l'Egitto non si indica con precisione quale Autorità od Ente provvederà a stabilire la capacità da mettere in servizio, e la frequenza delle corse, mentre l'Accordo con la Francia (art. 18, n. 4) stabilisce che per le linee dirette previste dall'Accordo stesso « le imprese di trasporto designate da due Paesi, che eserciranno i servizi sulle stesse linee, si accorderanno sulle condizioni nelle quali (*sic!*) tali servizi saranno gestiti. Questa intesa tenuto conto delle capacità da mettere in servizio da ciascuna delle Imprese, determinerà la frequenza dei servizi, la ripartizione degli orari e in generale le condizioni dell'esercizio ».

E riserva alle Autorità aeronautiche (108) unicamente l'approvazione degli Accordi con-

(108) La espressione « Autorità aeronautiche » significa (vedi Accordo, art. I, 1) per quanto riguarda l'Italia, il Ministero della difesa, Direzione generale dell'aviazione civile e, per quanto riguarda la Francia, il Segretario dell'aviazione civile e commerciale.

clusi fra le Imprese e delle modifiche che esse vi apporteranno (art. 18, n. 5). Mentre nel Protocollo di firma dell'Accordo è detto che la Commissione Mista prevista dall'articolo 7 composta da due rappresentanti delle Autorità aeronautiche assistiti, eventualmente, da rappresentanti delle imprese interessate — ha fra le altre funzioni (vedi Protocollo cit., n. 4) — la determinazione della frequenza iniziale da applicare su ogni nuovo servizio convenuto (vedi Protocollo cit., n. 5), l'esame, per mezzo delle informazioni statistiche che le due Parti Contraenti si impegnano a comunicarsi reciprocamente, delle condizioni alle quali le disposizioni dell'articolo XIX (Traffico della quinta libertà) sono applicabili ai vari scali, sicché non è ben chiaro se la determinazione della frequenza iniziale per le linee dirette sia di competenza delle imprese o della Commissione Mista. Parrebbe che per quelle previste dall'Accordo e indicate nell'articolo 22, il compito sia affidato alle Compagnie designate a norma dell'articolo 18, n. 4 dell'Accordo stesso, mentre per le nuove linee competente sarà la Commissione Mista.

A tale Commissione appartiene — ci pare — fissare la capacità e la frequenza delle linee che esercitano la quinta libertà, in quanto tale compito rientra nelle funzioni attribuite alla Commissione dal Protocollo di firma, il quale al n. 1 asserisce che essa deve operare « il coordinamento dei servizi eserciti dalle Parti Contraenti, allo scopo di offrire servizi aerei razionari ed armonici ai loro rispettivi territori » e al n. 3 afferma che spetta ad essa « la revisione periodica degli articoli XXII (Linee dirette) e XXIII (Linee internazionali) dell'Accordo, allo scopo di adattarli alle esigenze del traffico aereo » e più avanti n. 6: « lo studio dei problemi comuni di esercizio, allo scopo di facilitarne la soluzione ».

Cosicché alle imprese designate viene ad essere attribuita una competenza precisa e limitata (fissare la capacità e la frequenza delle linee dirette fra i due Paesi), mentre alla Commissione Mista si concede una più vasta e completa competenza che abbraccia tutte le questioni e tutti i problemi nascenti dalla applicazione, in sede tecnica, dell'Accordo; essa è un organismo — come lo definisce lo stesso Protocollo — essenzialmente tecnico, incaricato

di mantenere una efficace cooperazione fra le aeronautiche civili delle due Nazioni.

E lo scambio di Note che segue l'Accordo ci dà un esempio di come debbano coordinarsi le diverse funzioni affidate alle Autorità aeronautiche, alla Commissione Mista e alle imprese di navigazione aerea. In tale scambio di Note sono regolati i rapporti fra le imprese aeree dei due Paesi che esercitando le linee dirette al Nord-America, hanno tratti di percorso comuni. Alle imprese designate è affidato il compito di determinare le condizioni per l'espletamento di tali servizi, particolarmente la frequenza dei servizi, la ripartizione degli orari ecc. e alla Commissione Mista la funzione di studiare l'intesa raggiunta dalle imprese designate, le modifiche che esse vi apporteranno e sottoporle alla approvazione delle Autorità aeronautiche delle due Nazioni.

§ 25. — L'Accordo con l'Egitto non contiene al riguardo nessuna disposizione precisa, vi è solo una formula generale: quella dell'articolo 13 — assai simile all'articolo 9 dell'Atto Finale delle Bermude (109) — che dice « al fine di una stretta collaborazione le Autorità aeronautiche delle due Parti Contraenti si consulteranno regolarmente onde assicurare l'osservanza dei principi e l'applicazione delle disposizioni stabilite ecc. ».

Fra i principi da osservare e le disposizioni da applicare rientrano certo quelli indicati negli articoli 5 e 6, riguardanti le capacità da mettere in servizio, il traffico da trasportare e curare la collaborazione prevista nell'articolo 13. Le consultazioni che in base ad esso avranno luogo fra le Autorità aeronautiche delle Parti Contraenti, serviranno a stabilire una linea di condotta che assicuri agli Stati la salvaguardia dei loro interessi.

Nell'Accordo con la Spagna (art. 25) è prevista una consultazione periodica fra le Autorità aeronautiche (110) dei due Paesi almeno una volta all'anno, per l'applicazione delle norme concordate e per impedire che vengano pregiudicati gli interessi delle due Parti.

(109) Più simile all'Atto delle Bermude è la Sez. IX dell'Allegato all'Accordo con gli Stati Uniti.

(110) L'Autorità aeronautica è per la Spagna il Ministero dell'aria (Direzione generale dell'aviazione civile).

Ove, in base alle statistiche del traffico, una delle Nazioni ritenesse che i suoi interessi vengono ad averne pregiudizio, è prevista una discussione da tenersi entro sessanta giorni per risolvere il caso, di cui nel paragrafo successivo verranno precisati le modalità e gli effetti.

§ 26. — Negli Accordi non è indicato come si debba calcolare la capacità, cioè quale sia il fattore di carico, che è un rapporto fra la capacità da mettersi in servizio e le necessità del trasporto. Ed è un bene, perchè non si è mai giunti a fissare con precisione tale fattore di carico; sarà il 60 per cento fra capacità e traffico a darci l'equilibrio fra i due elementi o è da tenersi più rispondente il 70 per cento o il 75 per cento? Sono queste le domande che sono state spesso fatte durante le Conferenze internazionali ed una risposta esatta non è stata loro data (111).

Gli Accordi in esame parlano di ragionevole coefficiente di uso e crediamo la formula sia utile.

D'altra parte gli Accordi stessi prevedono che la capacità di trasporto — comunque stabilita all'inizio dell'attività — sia modificata durante l'esercizio (112), ma nè le condizioni, nè le modalità sono eguali nei diversi Accordi.

In quello spagnolo si distingue fra le linee dirette e le linee internazionali (quinta libertà). Per le prime si pone come condizione, perchè le Autorità aeronautiche si consultino in proposito, che la domanda di traffico risulti in base ai dati statistici « sostanzialmente mutata » (art. 23, *b*), per le seconde una consultazione periodica delle Autorità aeronautiche (almeno una volta l'anno) è già prevista (articolo 25), e nei larghi scopi attribuiti a tali riunioni (applicazione delle norme concordate al fine di tutelare gli interessi comuni, presentazione di statistiche ecc. ecc.) crediamo rientri anche quello di modificare la capacità iniziale attribuita alle diverse linee, chè altrimenti mal si comprenderebbe l'obbligo degli Stati di

(111) Vedi sull'argomento RIESE, *Luftrecht* cit., pagg. 156-157.

(112) È l'accettazione del principio della scala mobile (*masculator clause*) che diede origine a sì vivaci dispute durante la Conferenza di Chicago (vedi nota 62) o il frutto di una pratica esperienza?

comunicare e di esaminare le statistiche del traffico. È inoltre previsto che oltre le consultazioni annuali, si possano avere consultazioni speciali da tenersi entro 60 giorni dalla loro richiesta, ove una delle Parti si ritenesse pregiudicata nei propri interessi (art. 25).

Comunque la capacità di trasporto sia fissata o venga modificata, è previsto che la quota assegnata ad una delle Parti Contraenti può essere trasferita in tutto o in parte alla altra (Spagna, art. 23, *c*; Francia, art. 18, 3), o anche ad uno Stato diverso (Spagna, articolo 23, *c*, ultimo comma), quando la Nazione alla quale è assegnata non desideri usarne, e sempre che ci sia l'Accordo delle Parti (Spagna, art. 23, *c*; Francia art. 18, 3) o almeno una consultazione fra esse.

In ogni caso il Paese che abbia trasferito in tutto o in parte i suoi diritti, può in ogni momento riprenderli (Francia, art. 18, 3), o recuperarli (Spagna, art. 23, *c*).

Tale facoltà costituisce, a nostro avviso, una condizione potestativa risolutiva (113), in quanto la persistenza o meno dell'atto di cessione, dipende unicamente dalla volontà del cedente. Nell'Accordo infatti non si fa cenno alcuno agli elementi o ai fatti, la cui esistenza sia necessaria per l'esercizio di tale facoltà.

L'esame da noi eseguito sulle diverse norme che gli Accordi anzi citati contengono per disciplinare il traffico, ci porta a concludere che non vi è nè chiarezza di principi, nè esattezza di espressione. Che si voglia disciplinare il traffico è certo, ma quali siano i criteri da seguirsi non è altrettanto certo. Si pongono, per traffici di assai diversa natura, norme che suonano eguali nella formulazione ma che, per la diversa sostanza alla quale si applicano, producono ben differenti conseguenze pratiche.

E tali norme si ripetono in articoli diversi a rendere più difficile l'interpretazione degli Accordi, e creare inutili ostacoli a chi voglia fissare i principi e ridurre a sistema tale vasta e complessa materia.

Si modificano formule usate negli Accordi internazionali che si dichiara di voler imitare, sì che esse perdono il significato ed il valore

(113) Sull'argomento vedi MESSINEO, *Dottrina generale del contratto*, Milano 1948, pag. 117.

primitivo, per diventare inutili e incomprensibili, e gli Accordi che le impiegano non sono limitazione degli Atti che si pretende di aver preso a modello, ma ne diventano le caricature.

Si adoperano frasi di dubbio significato e di incerta utilità.

Sicchè nasce in chi osserva gli Accordi la dolorosa certezza che vi è in essi una grande confusione di idee e di parole.

Riteniamo che sarebbe stato assai più semplice e più pratico riprodurre — come si è fatto in qualche Accordo — le norme che negozi giuridici di vasta portata, anche se non perfetti, hanno stabilito per regolare la capacità e le frequenze, o ancor meglio se tale materia, la quale nel campo internazionale (che le è proprio per natura) non è regolata da principi che abbiano precisa certezza di formulazione e indiscussa autorità di comando, fosse stata elaborata negli Accordi stretti dall'Italia, in modo rispondente ai particolari bisogni comuni alle Nazioni Contraenti e disciplinata secondo criteri di maggiore chiarezza e di più sicuro valore giuridico.

§ 27. — Gli Accordi (Spagna, art. 26; Francia, art. 20; Egitto, art. 11) fissano i criteri e indicano gli elementi che debbono essere tenuti presenti per fissare le tariffe. La determinazione delle tariffe — affermano gli Accordi — deve essere fatta a tassi ragionevoli, tenuto conto in particolare dell'economia di esercizio, di un utile normale (o di un ragionevole profitto), delle tariffe proposte dalle altre imprese che esercitano tutta o parte della stessa rotta, e delle caratteristiche offerte da ciascun servizio, come le condizioni relative alla sicurezza, alla velocità ed alla comodità. È questa la formula usata dall'Accordo con la Spagna (art. 26, 1°), la più vasta e completa sull'argomento e di cui gli altri Accordi, anche più sinteticamente (Francia, art. 20, 1°; Egitto art. 11, 1°) riproducono gli elementi essenziali che risultano essere: il costo dell'esercizio, l'utile normale (Spagna, Francia) o il ragionevole profitto (Egitto), le tariffe proposte (Spagna e Francia) o applicate (Egitto) dalle

(114) Vedi per esempio, l'Accordo con gli Stati Uniti d'America che alla Sez. 7 dell'Allegato riporta le norme dell'articolo 6 dell'Atto Finale delle Bermude.

altre imprese, le caratteristiche dei servizi: sicurezza (Spagna), velocità e comodità (Spagna, Francia, Egitto).

La questione delle tariffe, com'è noto, non fu decisa nella Conferenza di Chicago, ma fu proposta (115), e i progetti (116) che furono presentati, i criteri che furono esposti, anche se scarsamente dibattuti durante i lavori della Conferenza, hanno largamente influenzato gli Atti e gli Accordi che successivamente hanno regolato tale complessa e difficile materia. Si ch'è sia negli Atti delle Bermude, che per primi hanno stabilito norme regolatrici delle tariffe, sia negli Accordi bilaterali stipulati fra gli Stati, sia nella proposta di Accordo multilaterale redatta a Ginevra, si possono facilmente individuare idee, disposizioni, elementi già esposti ed esaminati nella Conferenza di Chicago.

a) Così è costante l'affermazione (117) che le tariffe debbono coprire tutte le spese dell'esercizio, e la proposta presentata dal Canada alla Conferenza di Chicago (118) aggiunge, spese incontrate dal più economico degli operatori, per fissare un limite e stabilire un criterio atti a discernere le spese giustificate da quelle economicamente senza ragione.

(115) Vedi Progetto presentato dal Canada (*Doc. n. 50*), articolo 5, Sezione 4 (a) e (b) in « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 578.

Il progetto del Canada fu assunto come base della discussione nella Conferenza di Chicago (Vedi « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 698).

(116) Nel Progetto di Convenzione presentato dagli Stati Uniti d'America, dall'Inghilterra e dal Canada (*Doc. 3, n. 358*), la materia è regolata nell'articolo X, Sezione 2. Tale articolo venne riprodotto invariato sia nel secondo Progetto di Convenzione elaborato dalla Conferenza (*Doc. n. 422*, in « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 391 e segg.), quanto nel terzo Progetto (*Doc. n. 442*, in « Proceedings » cit., vol. I cit., pag. 375 e segg.). Gli è che la questione non venne discussa (e ciò venne espressamente detto nei diversi Progetti) e nella redazione definitiva della Convenzione, la materia non fu disciplinata. Vedi sull'argomento §§ 8 e 9.

(117) Vedi Progetti citati nella nota precedente e Progetto di Accordo multilaterale di Ginevra, articolo 18, a) in rivista cit., vol. cit., pag. 85.

(118) Articolo 5, Sezione 4 (a): « Resta inteso che le tariffe, per quanto è possibile debbono permettere al più economico degli operatori di coprire il pieno costo dell'operazione » (vedi « Proceedings » vol. cit., I cit., pag. 578).

Sorge da tale norma la figura dell'operatore più economico, figura assai simile per stabilire la diligenza da adoperarsi nell'eseguire i compiti da essa assunti, a quella che riveste nel campo delle obbligazioni, il « *diligentissimus pater familias* » (119) per il diritto romano e per gli ordinamenti che ad esso si ispirano, e che nel nostro diritto riaffiora in alcuni contratti (comodato, art. 1805 Codice civile), o nello svolgimento di attività pericolose (articoli 1681 e 2050 Codice civile).

Ma la figura non ebbe ulteriore sviluppo, e la norma che la contemplava non venne ripetuta nelle proposte e nelle disposizioni successive dirette a regolare la determinazione delle tariffe.

La formula che ha avuto più larga diffusione è quella che fa riferimento, non alla particolare e personale figura dell'operatore economico più accorto, ma al costo dell'esercizio in generale, quale elemento oggettivo per stabilire l'ammontare delle tariffe.

E gli Accordi che noi esaminiamo seguono, come s'è detto, questo indirizzo (120).

b) Altro elemento da prendersi in considerazione, per il costante richiamo che ad esso si fa negli Accordi, è quello dell'utile normale (120) o del ragionevole profitto (121). Le due formule sono, nella loro portata, assai simili. Esse costituiscono, in fondo, una garanzia ed un vincolo sia per le imprese, sia per i viaggiatori, alle prime assicura la copertura dei rischi che assumono e dei capitali che impegnano, ma è al tempo stesso, un limite che esse non possono superare; ai viaggiatori procura viaggi a prezzi rispondenti ai servizi

(119) Vedi sull'argomento DE RUGGIERO-MAROI, *Istituzioni di diritto privato*, 6^a ediz., vol. 2^o, pag. 80 e segg.

(120) Spagna, articolo 26, 1^o; Francia, art. 20, 1^o; in altri Accordi si parla di equo guadagno (Stati Uniti d'America, Allegato, sez. X, 4), anche se nel testo inglese si dica « *reasonable profit* », formula che viene adoperata assai di frequente come dimostrano le citazioni della nota seguente.

(121) Vedi Proposta del Canada cit. in « *Proceedings* » cit., vol. I cit., pag. 578, e i diversi Progetti presentati alla Conferenza di Chicago citati nella nota 116 nonché Annesso, II, h) degli Atti delle Bermude, Progetto di Accordo multilaterale di Ginevra, articolo 18, a) in rivista cit., vol. cit., pag. 85, e l'Accordo con l'Egitto, articolo 11, 1.

che sono loro offerti, ma impedisce che essi possano chiedere che i prezzi vengano ridotti oltre il limite fissato dall'utile normale. Il desiderio di grossi guadagni da parte delle imprese, e quello del pubblico di viaggi a basso costo, vengono contemperati dal criterio dell'utile normale.

c) Altro criterio per la valutazione della equità del prezzo dei biglietti si trae invece dalle tariffe proposte dalle altre imprese che esercitano in tutto o in parte le stesse rotte. Si ricorre al paragone fra le imprese concorrenti per stimare i prezzi da essi richiesti. Ed è un criterio elementare, ma poco efficiente (122).

d) Ultimo elemento determinante delle tariffe è costituito dalle caratteristiche del servizio che si offre « come le condizioni relative alla sicurezza, alla velocità e alla comodità ». Elemento importante per i riflessi che può avere sullo sviluppo delle linee e sull'andamento dei prezzi, in quanto tende a spronare le imprese aeronautiche ad un continuo miglioramento dei servizi, e rende mobili ed aderente ad essi le tariffe (123).

e) L'Accordo con la Spagna contiene però una norma che irrigidisce le tariffe, o almeno toglie loro molta della mobilità che era ad esse assicurata dai criteri indicati nel n. 1 dell'articolo 26 e che noi abbiamo esposto ora. Infatti l'articolo 26 del suindicato Accordo al n. 2 dice che « le tariffe da applicare al traffico imbarcato o sbarcato in uno degli scali della rotta non potranno essere inferiori a quelle praticate per lo stesso traffico da Società della Parte Contraente che facciano servizi su rotte comuni ».

Il che significa che è l'esercizio più costoso quello che impone la tariffa, è la compagnia che esercita i servizi a più alto costo che determina i prezzi, ed il viaggiatore che si serve

(122) Di esso non si parla nelle Proposte e nei Progetti presentati alla Conferenza di Chicago. È invece citato nell'Annesso agli Atti delle Bermude, II, h) e nel Progetto di Accordo multilaterale di Ginevra, articolo 18, a).

(123) Criterio già stabilito dalla Proposta del Canada alla Conferenza di Chicago (art. 5, Sez. 4, b), e accolto dai Progetti successivi (vedi nota 116). Sullo stesso ordine di idee, vedi Annesso agli Atti delle Bermude, articolo cit., e Progetto Accordo multilaterale di Ginevra, articolo cit.

delle imprese concorrenti viene obbligato a pagare un prezzo che è troppo caro per un servizio che è — al confronto degli altri — modesto. Si ha così un irrigidimento delle tariffe che per la loro uniformità possono servire a ricompensare con prezzi unici, servizi di notevole differenza, per quanto riguarda la sicurezza, la velocità e il conforto. Lo spostamento in avanti del prezzo eseguito da una qualsiasi compagnia, giustificato dalla presenza di uno degli elementi indicati nel n. 1 dell'articolo 26 (utile normale di esercizio, caratteristiche ecc.), trascina fatalmente con sé anche i prezzi delle imprese che esercitano le stesse linee, e le tariffe si stabilizzano e al punto più alto. E le Autorità aeronautiche le quali dovranno — come vedremo subito — esaminare ed approvare le tariffe si troveranno di fronte ad un difficile dilemma: o aumentare il prezzo quando una impresa abbia ragione di ottenerlo, perchè in possesso dei requisiti stabiliti nell'Accordo stesso, anche se le altre imprese esercenti la stessa linea, in tutto o in parte, non ne hanno diritto, perchè non li posseggono e, in tal caso, i viaggiatori debbono pagare per i servizi resi da queste ultime, un prezzo sproporzionato ai servizi stessi; o invece negare alle imprese che hanno migliorato i loro servizi, le tariffe che sono a questi proporzionate, imponendo loro di eseguire a prezzi bassi servizi che costano e meritano di più.

Nel primo caso le imprese, che pur non potendo avere servizi pari a quelli delle imprese più forti e più attrezzate, debbono praticare gli stessi prezzi, si trovano fortemente ostacolate nella loro attività, perchè il pubblico preferirà le imprese che offrono, a prezzi eguali, i migliori servizi.

È vero che questo fatto può esser loro di sprone a migliorare i servizi, ma ciò non sempre è possibile, nonostante la migliore volontà, perchè è necessario avere molti mezzi, per raggiungere tali fini, mentre d'altra parte, è negata loro l'unica possibilità di vita: il praticare prezzi più modici, e attrarre così il pubblico meno esigente e meno provveduto.

Nè d'altra parte è giusto negare alle imprese che pongono in linea gli apparecchi migliori e hanno a terra i servizi più attrezzati, la facoltà di praticare prezzi più alti, corrispondenti ai

vantaggi che offrono al pubblico, perchè si toglierebbe così ogni slancio al perfezionamento dell'attività aeronautica.

Gli inconvenienti prodotti dalla disposizione da noi citata, sono di molto superiori ai vantaggi che essa arreca, e il non averla riprodotta negli altri Accordi è stato un bene, male è l'averla stabilita anche in uno solo.

§ 28. — La determinazione delle tariffe è affidata (Spagna, art. 26, n. 3; Francia, art. 20, 2°; Egitto, art. 2, b) alle imprese designate che si regoleranno, sia seguendo le decisioni dell'Associazione di Trasporti Aerei Internazionali (I.A.T.A.) (124), sia con intese dirette, dopo aver consultato, se del caso, le Imprese di altri Paesi che esercitino in tutto o in parte percorsi identici.

Le tariffe così determinate sono sottoposte all'approvazione delle Autorità aeronautiche.

Ove le imprese designate non pervengano ad un Accordo, le Autorità aeronautiche degli Stati interessati, faranno del loro meglio per conseguire una intesa soddisfacente (Spagna, art. 26, n. 5; Francia, art. 20, 4; Egitto, articolo 11, 4).

Nel caso che anche questo intervento conciliativo non ottenga l'esito desiderato, la questione sarà sottoposta per la decisione ad un organo giurisdizionale.

§ 29. — L'esame del metodo da adoperarsi per la determinazione delle tariffe e per la risoluzione delle questioni che esse pongono, ci ha condotto così a parlare degli organi giurisdizionali previsti dagli Accordi, i quali sono competenti e risolvere non solo le controversie sulle tariffe, ma anche qualsiasi controversia tra le Parti Contraenti, riguardante l'interpretazione e l'applicazione dell'Accordo che non sia stata risolta, nè dalle imprese interessate, nè dalle Autorità aeronautiche, nè dai Governi dei due Paesi (Spagna, art. 15; Francia, art. 8; Egitto, art. 16).

(124) Sulla origine, natura giuridica, funzioni e poteri dell'I.A.T.A., vedi RIESE, *Luftrecht* cit., pagg. 38-41, 34, 386-490, nonché « *Revue française de droit aérien* », 1948, pagg. 115, 206, 423 e 1949, pag. 347.

E l'argomento meriterebbe un esame attento (125) che crediamo però non sia compatibile con il presente lavoro. Ci limiteremo pertanto ad esporre i principi che gli Accordi hanno stabilito in materia.

Tutti e tre gli Accordi attribuiscono eguale competenza, e stabiliscono eguali norme procedurali, per introdurre il ricorso agli organi giurisdizionali da essi previsti, non eguale è la loro natura, nè la loro composizione.

Possono portarsi innanzi gli organi giurisdizionali, come si è detto, tutte le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione degli Accordi, nonchè le questioni tariffarie.

La competenza così stabilita è quella ormai più comune in materia nel campo internazionale (126).

Ma per adire gli organi giurisdizionali è necessario che prima venga esperito dalle Autorità aeronautiche e dai Governi, il tentativo di conciliare le imprese interessate, che da sé non sono riuscite in tale compito.

Senza di che il ricorso non è ammissibile.

Quanto alla natura degli organi giurisdizionali, alcuni Accordi (Spagna, art. 15 e Francia, art. 8) si limitano a far ricorso ai Tribunali arbitrali che le regole comuni di diritto internazionale contemplanò e disciplinano, mentre l'Accordo con l'Egitto (art. 16) prevede che, ove le Parti Contraenti non pervengano ad accordarsi sulla nomina o sulla composizione del Tribunale arbitrale (art. 16 *a* e *b*), la controversia sarà sottoposta al Consiglio dell'O.A.C.I., e stabilisce le sanzioni nel caso che una delle Parti non si attenga alle decisioni dell'Organo giurisdizionale adito.

Mentre in altri (Spagna e Francia) di sanzioni non si parla, vi è solo la dichiarazione che le Parti si obbligano di osservare le misure

(125) Vedi sull'argomento RABCEWICZ-ZUBKOWSKI, articolo cit., in rivista cit.; RIESE, *Luftrecht* cit. § 18, pagg. 160-161; CHAUVEAU, op. cit., § 142, pagg. 81 e 82.

(126) RABCEWICZ-ZUBKOWSKI, articolo cit. in rivista cit., pag. 391, il quale sostiene che tale dizione è diventata ormai una formula di stile.

provvisorie e le decisioni definitive adottate dal Tribunale arbitrale. Ed è già un passo innanzi in tale materia, in quanto si riconosce esplicitamente il carattere obbligatorio delle decisioni rese, in pieno accordo con le idee espresse nella Conferenza di Ginevra e accolte dal Progetto di Accordo multilaterale (127), mentre nell'Accordo delle Bermude si attribuisce all'O.A.C.I. la facoltà di emettere un parere consultivo che ognuna delle Parti Contraenti farà del suo meglio nei limiti dei poteri di cui dispone, per applicare (128). Cioè un parere che non importa nè obblighi, nè sanzioni (129).

Non ci pare che invece abbia costituito un vantaggio il richiamo all'O.A.C.I. quale organo deliberante perchè essendo esso - come è stato acutamente osservato - un gremio politico (130), non è adatto a funzioni giurisdizionali. Il metodo previsto dal Progetto di Accordo multilaterale di Ginevra (articoli 21 e 22) che attribuisce la competenza alla Corte internazionale di giustizia, oppure - quando gli Stati lo richiedano - ad un Tribunale arbitrale formato da esperti e scelto o dagli Stati o nominati dal Presidente della Corte, è, forse, più sicuro.

Onorevoli Senatori,

Nonostante le critiche che ho rivolto agli Accordi in esame ritengo che gli errori e le lacune non siano tali da dover portare alla non ratifica degli Accordi stessi. Mi permetto pertanto di richiedere onorevoli Colleghi che voi vogliate ratificare gli Accordi aeronautici firmati dall'Italia con la Spagna, la Francia e l'Egitto.

CARBONI, *relatore*.

(127) Vedi « *Revue française de droit aérien* », 1948 cit., pagg. 78 e 87.

(128) Annesso, articolo 1, (*g*) e vedi simile Accordo con gli Stati Uniti cit., Allegato, Sezione X, *h*).

(129) RABCEWICZ-ZUBKOWSKI, articolo cit. in rivista cit., pag. 379.

(130) RIESE, *Luftrecht* cit., § 18, pag. 160: « ein politisches Gremium » (testuale).

ALLEGATO.

Air Services Agreement

Between the
UNITED STATES of AMERICA
and the UNITED KINGDOM of
GREAT BRITAIN and NORTHERN
IRELAND

Signed at Bermuda February 11, 1946
Effective February 11, 1946

*and Final Act of the Civil
Aviation Conference*

Held at Bermuda
January 15 to February 11, 1946

AGREMEENT
BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES
OF AMERICA AND THE GOVERNMENT OF THE UNITED
KINGDOM RELATING TO AIR SERVICES BETWEEN THEIR
RESPECTIVE TERRITORIES

THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND
THE GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN
AND NORTHERN IRELAND,

Desiring to conclude an Agreement for the purpose of promoting direct air communications as soon as possible between their respective territories,

Have accordingly appointed authorised representatives for this purpose, who have agreed as follows:—

Article 1.

Each Contracting Party grants to the other Contracting Party rights to the extent described in the Annex to this Agreement for the purpose of the establishment of air services described therein or as amended in accordance with Section IV of the Annex (hereinafter referred to as “ the agreed services”).

Article 2.

(1) The agreed services may be inaugurated immediately or at a later date at the option of the Contracting Party to whom the rights are granted, but not before (a) the Contracting Party to whom the rights have been granted has designated an air carrier or carriers for the specified route or routes, and (b) the Contracting Party granting the rights has given the appropriate operating permission to the air carrier or carriers concerned (which, subject to the provisions of paragraph (2) of this Article and of Article 6, it shall do without undue delay).

(2) The designated air carrier or carriers may be required to satisfy the aeronautical authorities of the Contracting Party granting the rights that it or they is or are qualified to fulfil the conditions prescribed by or under the laws and regulations normally applied by those authorities to the operations of commercial air carriers.

(3) In areas of military occupation, or in areas affected thereby, such inauguration will continue to be subject, where necessary, to the approval of the competent military authorities.

Article 3.

(1) The charges which either of the Contracting Parties may impose, or permit to be imposed, on the designated air carrier or carriers of the other Contracting Party for the use of airports and other facilities shall not be higher than would be paid for the use of such airports and facilities by its national aircraft engaged in similar international air services.

(2) Fuel, lubricating oils and spare parts introduced into, or taken on board aircraft in, the territory of one Contracting Party by, or on behalf of, a designated air carrier of the other Contracting Party and intended solely for use by the aircraft of such carrier shall be accorded, with respect to customs duties, inspection fees or other charges imposed by the former Contracting Party, treatment not less favourable than that granted to national air carriers

engaged in international air services or such carriers of the most favoured nation.

(3) Supplies of fuel, lubricating oils, spare parts, regular equipment and aircraft stores retained on board aircraft of a designated air carrier of one Contracting Party shall be exempt in the territory of the other Contracting Party from customs duties, inspection fees or similar duties or charges, even though such supplies be used by such aircraft on flights within that territory.

Article 4.

Certificates of airworthiness, certificates of competency and licenses issued or rendered valid by one Contracting Party and still in force shall be recognised as valid by the other Contracting Party for the purpose of operation of the agreed services. Each Contracting Party reserves the right, however, to refuse to recognise for the purpose of flight above its own territory, certificates of competency and licenses granted to its own nationals by another state.

Article 5.

(1) The laws and regulations of one Contracting Party relating to entry into or departure from its territory of aircraft engaged in international air navigation or to the operation and navigation of such aircraft while within its territory shall apply to aircraft of the designated air carrier or carriers of the other Contracting Party.

(2) The laws and regulations of one Contracting Party relating to the entry into or departure from its territory of passengers, crew, or cargo of aircraft (such as regulations relating to entry, clearance, immigration, passports, customs and quarantine) shall be applicable to the passengers, crew or cargo of the aircraft of the designated air carrier or carriers of the other Contracting Party while in the territory of the first Contracting Party.

Article 6.

Each Contracting Party reserves the right to withhold or revoke the exercise of the rights specified in the Annex to this Agreement by a carrier designated by the other Contracting Party in the event that it is not satisfied that substantial ownership and effective control of such carrier are vested in nationals of either Contracting Party, or in case of failure by that carrier to comply with the laws and regulations referred to in Article 5 hereof, or otherwise to fulfil the conditions under which the rights are granted in accordance with this Agreement and its Annex.

Article 7.

This Agreement shall be registered with the Provisional International Civil Aviation Organisation set up by the Interim Agreement on International Civil Aviation signed at Chicago on December 7, 1944 ⁽¹⁾.

¹ (Executive Agreement Series. 469).

Article 8.

Except as otherwise provided in this Agreement or its Annex, if either of the Contracting Parties considers it desirable to modify the terms of the Annex to this Agreement, it may request consultation between the aeronautical authorities of both Contracting Parties, such consultation to begin within a period of sixty days from the date of the request. When these authorities agree on modifications to the Annex, these modifications will come into effect when they have been confirmed by an Exchange of Notes through the diplomatic channel.

Article 9.

Except as otherwise provided in this Agreement or in its Annex, any dispute between the Contracting Parties relating to the interpretation or application of this Agreement or its Annex which cannot be settled through consultation shall be referred for an advisory report to the Interim Council of the Provisional International Civil Aviation Organisation (in accordance with the provisions of Article III Section 6 (8) of the Interim Agreement on International Civil Aviation signed at Chicago on December 7, 1944) or its successor.

Article 10.

The terms and conditions of operating rights which may have been granted previously by either Contracting Party to the other Contracting Party or to an air carrier of such other Contracting Party shall not be abrogated by the present Agreement. Except as may be modified by the present Agreement, the general principles of the air navigation arrangement between the two Contracting Parties, which was effected by an Exchange of Notes dated March 28 and April 5, 1935, shall continue in force in so far as they are applicable to scheduled international air services, until otherwise agreed by the Contracting Parties.

Article 11.

If a general multilateral air Convention enters into force in relation to both Contracting Parties, the present Agreement shall be amended so as to conform with the provisions of such Convention.

Article 12.

For the purposes of this Agreement and its Annex, unless the context otherwise requires:

(a) The term "aeronautical authorities" shall mean, in the case of the United States, the Civil Aeronautics Board and any person or body authorised to perform the functions presently exercised by the Board or similar functions, and, in the case of the United Kingdom, the Minister of Civil Aviation for the time being, and any person or body authorised to perform any functions presently exercised by the said Minister or similar functions.

(b) The term "designated air carriers" shall mean the air transport enterprises which the aeronautical authorities of one of the Contracting Parties have notified in writing to the aeronautical authorities of the other Contracting

Party as the air carriers designated by it in accordance with Article 2 of this Agreement for the routes specified in such notification.

(c) The term "territory" shall have the meaning assigned to it by Article 2 of the Convention on International Civil Aviation signed at Chicago on December 7, 1944. ⁽¹⁾

(d) The definitions contained in paragraphs (a), (b) and (d) of Article 96 of the Convention on International Civil Aviation signed at Chicago on December 7, 1944 shall apply.

Article 13.

Either Contracting Party may at any time request consultation with the other with a view to initiating any amendments of this Agreement or its Annex which may be desirable in the light of experience. Pending the outcome of such consultation, it shall be open to either Party at any time to give notice to the other of its desire to terminate this Agreement. Such notice shall be simultaneously communicated to the Provisional International Civil Aviation Organisation or its successor. If such notice is given, this Agreement shall terminate twelve calendar months after the date of receipt of the notice by the other Contracting Party, unless the notice to terminate is withdrawn by agreement before the expiry of this period. In the absence of acknowledgment of receipt by the other Contracting Party notice shall be deemed to have been received fourteen days after the receipt of the notice by the Provisional International Civil Aviation Organisation or its successor.

Article 14.

This Agreement, including the provisions of the Annex hereto, will come into force on the day it is signed.

IN WITNESS whereof the undersigned, being duly authorised thereto by their respective Governments, have signed the present Agreement.

DONE in duplicate this eleventh day of February Nineteen-hundred-and-forty-six at Bermuda.

.....

¹(*International Civil Aviation Conference, Chicago, Illinois, November 1 to December 7, 1944, Final Act and Related Documents, pp. 59-86.*)

ANNEX

I.

For the purposes of operating air services on the routes specified below in Section III of this Annex or as amended in accordance with Section IV hereof, the designated air carriers of one of the Contracting Parties shall be accorded in the territory of the other Contracting Party the use on the said routes at each of the places specified therein of all the airports (being airports designated for international air services), together with ancillary facilities and rights of transit, of stops for non-traffic purposes and of commercial entry and departure for international traffic in passengers, cargo and mail in full accord and compliance with the principles recited and agreed in the Final Act of the Conference on Civil Aviation held between the Governments of the United States and of the United Kingdom at Bermuda from January 15 to February 11, 1946, and subject to the provisions of Sections II and V of this Annex.

II.

(a) Rates to be charged by the air carriers of either Contracting Party between points in the territory of the United States and points in the territory of the United Kingdom referred to in this Annex shall be subject to the approval of the Contracting Parties within their respective constitutional powers and obligations. In the event of disagreement the matter in dispute shall be handled as provided below.

(b) The Civil Aeronautics Board of the United States having announced its intention to approve the rate conference machinery of the International Air Transport Association (hereinafter called "IATA"), as submitted, for a period of one year beginning in February, 1946, any rate agreements concluded through this machinery during this period and involving United States air carriers will be subject to approval by the Board.

(c) Any new rate proposed by the air carrier or carriers of either Contracting Party shall be filed with the aeronautical authorities of both Contracting Parties at least thirty days before the proposed date of introduction; provided that this period of thirty days may be reduced in particular cases if so agreed by the aeronautical authorities of both Contracting Parties.

(d) The Contracting Parties hereby agree that where:

- (1) during the period of the Board's approval of the IATA rate conference machinery, either any specific rate agreement is not approved within a reasonable time by either Contracting Party or a conference of IATA is unable to agree on a rate, or
- (2) at any time no IATA machinery is applicable, or
- (3) either Contracting Party at any time withdraws or fails to renew its approval of that part of the IATA rate conference machinery relevant to this provision,

the procedure described in paragraphs (e), (f) and (g) hereof shall apply.

(e) In the event that power is conferred by law upon the aeronautical authorities of the United States to fix fair and economic rates for the transport of persons and property by air on international services and to suspend pro-

posed rates in a manner comparable to that in which the Civil Aeronautics Board at present is empowered to act with respect to such rates for the transport of persons and property by air within the United States, each of the Contracting Parties shall thereafter exercise its authority in such manner as to prevent any rate or rates proposed by one of its carriers for services from the territory of one Contracting Party to a point or points in the territory of the other Contracting Party from becoming effective, if, in the judgment of the aeronautical authorities of the Contracting Party whose air carrier or carriers is or are proposing such rate, that rate is unfair or uneconomic. If one of the Contracting Parties on receipt of the notification referred to in paragraph (c) above is dissatisfied with the new rate proposed by the air carrier or carriers of the other Contracting Party, it shall so notify the other Contracting Party prior to the expiry of the first fifteen of the thirty days referred to, and the Contracting Parties shall endeavour to reach agreement on the appropriate rate. In the event that such agreement is reached each Contracting Party will exercise its statutory powers to give effect to such agreement. If agreement has not been reached at the end of the thirty day period referred to in paragraph (c) above, the proposed rate may, unless the aeronautical authorities of the country of the air carrier concerned see fit to suspend its operation, go into effect provisionally pending the settlement of any dispute in accordance with the procedure outlined in paragraph (g) below.

(f) Prior to the time when such power may be conferred by law upon the aeronautical authorities of the United States, if one of the Contracting Parties is dissatisfied with any new rate proposed by the air carrier or carriers of either Contracting Party for services from the territory of one Contracting Party to a point or points in the territory of the other Contracting Party, it shall so notify the other prior to the expiry of the first fifteen of the thirty day period referred to in paragraph (c) above, and the Contracting Parties shall endeavour to reach agreement on the appropriate rate. In the event that such agreement is reached each Contracting Party will use its best efforts to cause such agreed rate to be put into effect by its air carrier or carriers. It is recognised that if no such agreement can be reached prior to the expiry of such thirty days, the Contracting Party raising the objection to the rate may take such steps as it may consider necessary to prevent the inauguration or continuation of the service in question at the rate complained of.

(g) When in any case under paragraphs (e) and (f) above the aeronautical authorities of the two Contracting Parties cannot agree within a reasonable time upon the appropriate rate after consultation initiated by the complaint of one Contracting Party concerning the proposed rate or an existing rate of the air carriers or carriers of the other Contracting Party, upon the request of either, both Contracting Parties shall submit the question to the Provisional International Civil Aviation Organisation or to its successor for an advisory report, and each Party will use its best efforts under the powers available to it to put into effect the opinion expressed in such report.

(h) The rates to be agreed in accordance with the above paragraphs shall be fixed at reasonable levels, due regard being paid to all relevant factors, such as cost of operation, reasonable profit and the rates charged by any other air carriers.

(j) The Executive Branch of the Government of the United States agrees to use its best efforts to secure legislation empowering the aeronautical authorities of the United States to fix fair and economic rates for the transport of

persons and property by air on international services and to suspend proposed rates in a manner comparable to that in which the Civil Aeronautics Board at present is empowered to act with respect to such rates for the transport of persons and property by air within the United States.

III.

- (a) Routes to be served by air carriers of the United Kingdom.
- (b) Routes to be served by air carriers of the United States.

IV.

(a) Amendments made by either Contracting Party to the routes described in Section III of this Annex which change the points served in the territory of the other Contracting Party will be made only after consultation in accordance with the provisions of Article 8 of this Agreement.

(b) Other route changes desired by either Contracting Party may be made and put into effect at any time, prompt notice to that effect being given by the aeronautical authorities of the Contracting Party concerned to the aeronautical authorities of the other Contracting Party. If such other Contracting Party finds that, having regard to the principles set forth in paragraph (6) of the Final Act of the Conference referred to in Section I of this Annex, the interests of its air carrier or carriers are prejudiced by the carriage by the air carrier or carriers of the first Contracting Party of traffic between the territory of the second Contracting Party and the new point in the territory of a third country it shall so inform the first Contracting Party. If agreement cannot be reached by consultation between the Contracting Parties, it shall be open to the Contracting Party whose air carrier or carriers is or are affected to invoke the provisions of Article 9 of this Agreement.

(c) The Contracting Parties will, as soon as possible after the execution of this Agreement and from time to time thereafter, exchange information concerning the authorisations extended to their respective designated air carriers to render service to, through and from the territory of the other Contracting Party. This will include copies of current certificates and authorisations for service on the routes which are the subject of this Agreement, and for the future such new certificates and authorisations as may be issued, together with amendments, exemption orders and authorised service patterns.

V.

(a) Where the onward carriage of traffic by an aircraft of different size from that employed on the earlier stage of the same route (hereinafter referred to as "change of gauge") is justified by reason of economy of operation, such change of gauge at a point in the territory of the United Kingdom or the territory of the United States shall not be made in violation of the principles set forth in the Final Act of the Conference on Civil Aviation held at Bermuda from January 15 to February 11, 1946 and, in particular, shall be subject to there being an adequate volume of through traffic.

(b) Where a change of gauge is made at a point in the territory of the United Kingdom or in the territory of the United States, the smaller aircraft will operate only in connection with the larger aircraft arriving at the point of change, so as to provide a connecting service which will thus normally wait on the arrival of the larger aircraft, for the primary purpose of carrying onward those passengers who have travelled to United Kingdom or United States territory on the larger aircraft to their ultimate destination in the smaller aircraft. Where there are vacancies in the smaller aircraft such vacancies may be filled with passengers from United Kingdom or United States territory respectively. It is understood however that the capacity of the smaller aircraft shall be determined with primary reference to the traffic travelling in the larger aircraft normally requiring to be carried onward.

(c) It is agreed that the arrangements under any part of the preceding paragraphs (a) and (b) shall be governed by and in no way restrictive of the standards set forth in paragraph (6) of the Final Act.

FINAL ACT OF THE CIVIL AVIATION CONFERENCE, HELD AT BERMUDA
15TH JANUARY TO 11TH FEBRUARY, 1946.

.....

As a result of the deliberations of the Conference there was formulated an Agreement between the Government of the United Kingdom and the Government of the United States relating to air services between their respective territories, and Annex thereto. (Attached hereto as Appendix I.)¹.

The following resolution was adopted:—

Whereas representatives of the two Governments have met together in Bermuda to discuss Civil Aviation matters outstanding between them and have reached agreement thereon,

Whereas the two Governments have to-day concluded an Agreement relating to air services between their respective territories (hereinafter called "the Agreement")

And whereas the two Governments have reached agreement on the procedure to be followed in the settlement of other matters in the field of Civil Aviation,

Now therefore the representatives of the two Governments in Conference resolve and agree as follows—

(1) That the two Governments desire to foster and encourage the widest possible distribution of the benefits of air travel for the general good of mankind at the cheapest rates consistent with sound economic principles; and to stimulate international air travel as a means of promoting friendly understanding and good will among peoples and ensuring as well the many indirect benefits of this new form of transportation to the common welfare of both countries.

(2) That the two Governments reaffirm their adherence to the principles and purposes set out in the preamble to the Convention on International Civil Aviation signed at Chicago on the 7th December, 1944.

(3) That the air transport facilities available to the travelling public should bear a close relationship to the requirements of the public for such transport.

(4) That there shall be a fair and equal opportunity for the carriers of the two nations to operate on any route between their respective territories (as defined in the Agreement) covered by the Agreement and its Annex.

(5) That, in the operation by the air carriers of either Government of the trunk services described in the Annex to the Agreement, the interest of the air carriers of the other Government shall be taken into consideration so as not to affect unduly the services which the latter provides on all or part of the same routes.

(6) That it is the understanding of both Governments that services provided by a designated air carrier under the Agreement and its Annex shall retain as their primary objective the provision of capacity adequate to the

¹ (*Ante* p. 1.)

traffic demands between the country of which such air carrier is a national and the country of ultimate destination of the traffic. The right to embark or disembark on such services international traffic destined for and coming from third countries at a point or points on the routes specified in the Annex to the Agreement shall be applied in accordance with the general principles of orderly development to which both Governments subscribe and shall be subject to the general principle that capacity should be related:

- (a) to traffic requirements between the country of origin and the countries of destination;
- (b) to the requirements of though airline operation; and
- (c) to the traffic requirements of the area through which the airline passes after taking account of local and regional services.

(7) That, in so far as the air carrier or carriers of one Government may be temporarily prevented through difficulties arising from the War from taking immediate advantage of the opportunity referred to in paragraph (4) above, the situation shall be reviewed between the Governments with the object of facilitating the necessary development, as soon as the air carrier or carriers of the first Government is or are in a position increasingly to make their proper contribution to the service.

(8) That duly authorised United States civil air carriers will enjoy non-discriminatory "Two Freedom" privileges and the exercise (in accordance with the Agreement or any continuing or subsequent agreement) of commercial traffic rights at airports located in territory of the United Kingdom which have been constructed in whole or in part with United States funds and are designated for use by international civil air carriers

(9) That it is the intention of both Governments that there should be regular and frequent consultation between their respective aeronautical authorities (as defined in the Agreement) and that there should thereby be close collaboration in the observance of the principles and the implementation of the provisions outlined herein and in the Agreement and its Annex.

In witness whereof the following Delegates sign the present Final Act.
Done at Bermuda the eleventh day of February, 1946.

.....

DISEGNO DI LEGGE N. 993

Art. 1.

È approvato l'Accordo sulle relazioni aree civili tra l'Italia e la Spagna, concluso a Roma il 31 maggio 1949.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data all'Accordo suddetto.

Art. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* ed ha effetto dal 31 maggio 1949.

DISEGNO DI LEGGE N. 1178

Art. 1.

È approvato l'Accordo relativo alle relazioni aeronautiche civili tra la Repubblica italiana

e la Repubblica francese concluso a Parigi il 3 febbraio 1949.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data all'Accordo suddetto.

Art. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* ed ha effetto dal 3 febbraio 1949 conformemente all'articolo XXX dell'Accordo.

DISEGNO DI LEGGE N. 1855

Art. 1.

È approvato l'Accordo tra l'Italia e l'Egitto per lo stabilimento dei servizi aerei regolari tra i loro rispettivi territori ed oltre, concluso al Cairo il 25 maggio 1950.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data all'Accordo suddetto a decorrere dalla data della sua entrata in vigore.