

9245

Messaggio
del Consiglio federale all'Assemblea federale
per l'approvazione di alcuni accordi concernenti i trasporti
aerei commerciali

(Del 28 maggio 1965)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

A Chicago, il 7 dicembre 1944, allorchè la guerra continuava ad imperversare nel mondo, veniva creato, con la convenzione relativa alla navigazione aerea internazionale (CS 13, 569), cui hanno poi aderito 180 Stati, il fondamento giuridico in materia di trasporti aerei internazionali. La Svizzera ha aderito il 4 aprile 1947 a detta convenzione. Il suo testo, compresi i quindici allegati tecnici, è molto esteso e nella seconda parte tratta dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI) che ha il compito di assicurare lo sviluppo uniforme e razionale della navigazione aerea nei suoi più diversi aspetti. Il lavoro dell'OACI riveste una grande importanza, anche se essa può, di regola, emanare solamente delle raccomandazioni e non delle prescrizioni obbligatorie per gli Stati membri. Infatti nel primo articolo della convenzione è disposto che «ogni Stato ha la sovranità piena ed esclusiva sullo spazio atmosferico al disopra del suo territorio». Tuttavia questo principio della sovranità è poco oltre ristretto da alcune disposizioni. Ad esempio, giusta l'articolo 5, «ogni Stato contraente conviene che tutti gli aeromobili degli altri Stati contraenti non adibiti a servizi aerei internazionali regolari, hanno il diritto di sorvolare il suo territorio . . . farci scali non commerciali, senza per ciò chiedere un'autorizzazione speciale . . . ». Quando si tratta di voli commerciali non regolari (su richiesta) gli Stati hanno il diritto di imporre «ordinamenti, condizioni o restrizioni». La maggioranza dei Paesi si è valsa di questa facoltà ed ha introdotto dei provvedimenti assai restrittivi.

Nel settore dei servizi aerei internazionali regolari non si è potuto realizzare la libertà di navigazione. Infatti, secondo l'articolo 6, nessuna avio-linea internazionale regolare potrà attraversare o servire il territorio d'uno stato contraente senza un suo permesso speciale. Di norma, gli Stati interessati si concedono reciprocamente detti permessi mediante accordi bilaterali. Anche il nostro paese deve concludere questi accordi al fine d'assicurarsi i collegamenti aerei con l'estero. Tale procedura dovrà essere praticata fin che

gli aerotrasporti commerciali non saranno disciplinati internazionalmente mediante un accordo multilaterale.

Nell'ultimo ventennio il traffico internazionale si è molto sviluppato e in esso la Svizzera ha saputo conquistare un posto importante. Ai nostri aeroporti fanno capo numerose avioinee di compagnie straniere e la nostra compagnia offre collegamenti rapidi con i principali centri economici dell'Europa, delle Americhe, dell'Asia e dell'Africa. La rete della Swissair si stende attualmente su 42 paesi. Il fondamento giuridico per gli aeroservizi regolari che partono o giungono in Svizzera è sancito in 52 accordi concernenti gli aerotrasporti commerciali. In detto numero sono già compresi i tre accordi di cui vi proponiamo l'approvazione nel presente messaggio e cioè:

- accordo concernente i servizi tra la Svizzera e Panama, firmato a Panama il 21 aprile 1964,
- accordo tra la Svizzera e il Congo-Brazzaville concernente i trasporti aerei regolari, firmato a Brazzaville il 24 ottobre 1964,
- accordo tra la Svizzera e la Malesia concernente i trasporti aerei regolari, firmato a Kuala Lumpur il 18 dicembre 1964.

Come per quelli contenuti nei precedenti messaggi per l'approvazione d'accordi sui trasporti aerei commerciali (con la Costa d'Avorio, il Senegal, la Guinea, il Sudan e l'Algeria) trattasi anche per questi d'accordi con Stati extraeuropei. Essi apprestano il fondamento necessario alla creazione d'un servizio aereo tra la Svizzera e l'America Centrale e all'estensione della rete aerea dell'Africa e dell'Asia.

In merito ai singoli accordi, siamo onorati di spiegarvi quanto segue:

a. Accordo con Panama

La rete dei servizi aerei svizzeri non è ancora collegata con l'America centrale e gli Stati settentrionali del Sudamerica. Orbene per rimediare a ciò e considerato che la Repubblica di Panama svolge un traffico molto importante, la Svizzera ha un grande interesse di garantirsi, mediante accordo internazionale, il diritto d'imbarcare e sbarcare passeggeri, bagagli e posta in detto territorio. I negoziati in proposito sono già stati proposti al governo panamense nell'autunno 1960. Le trattative hanno avuto luogo a Panama dal 18 febbraio al 7 marzo 1963 e hanno fruttato un disegno d'accordo. Dopo aver composto alcune divergenze d'ordine redazionale, l'accordo in questione è stato firmato a Panama il 21 aprile 1964, con riserva di ratificazione.

Il disegno di massima, che avevamo presentato nel 1960, è servito come fondamento al testo dell'accordo. Le autorità panamensi hanno tuttavia presentato alcune controproposte di cui s'è dovuto tener conto in diverse disposizioni.

L'articolo 1 dell'accordo concerne, come d'uso, le definizioni.

Nell'*articolo 2* sono specificati i diritti che le Parti s'accordano reciprocamente: diritto di sorvolare senza scalo l'altro Stato; diritto di fare scali non commerciali; diritto di fare scali commerciali. In merito a questo diritto abbiamo accolto la richiesta, da parte panamense, intesa a riservare la possibilità di designare più d'un'impresa d'aerotrasmulti, conformemente al proprio diritto interno.

L'articolo 3 stabilisce le condizioni inerenti alla concessione del permesso d'esercizio.

L'articolo 4 disciplina le questioni circa la capacità di trasporto offerta dalle singole imprese. Il primo capoverso di quest'articolo è stato modificato mentre per il rimanente trattasi del testo del disegno originale che si ispira alle così dette clausole delle Bermude, poichè corrispondono in gran parte alle disposizioni dell'accordo aeronautico fra la Gran Bretagna e gli Stati Uniti d'America conchiuso l'11 febbraio 1946 alle Bermude. Dette disposizioni contenute nella maggior parte degli accordi conchiusi dalla Svizzera intendono contemperare in modo equilibrato e giudizioso gli interessi di ciascuna impresa designata. Tuttavia la delegazione panamense considerato come il progetto svizzero fosse troppo liberale, propose che nel primo capoverso dell'articolo in questione non fosse sancito il principio d'uguaglianza delle possibilità per le Parti contraenti bensì quello dell'identità effettiva nello svolgimento dei diritti di traffico concessi. Conseguentemente si è convenuto, nel primo capoverso, il principio della reciprocità e dell'uguaglianza di possibilità.

L'articolo 5 tratta i criteri per la determinazione delle tariffe. Com'è d'uso in tale argomento si indicano anzitutto quali sono i fattori essenziali. Nei limiti del possibile, le imprese designate operano di comune intesa, tenendo conto delle raccomandazioni dell'ente internazionale che disciplina di regola tali questioni: l'Associazione del trasporto aereo internazionale (IATA) che alla fine del 1964 raggruppava 93 imprese di trasporto aereo fra cui la Swissair. La IATA è l'ente maggiormente in grado d'impartire suggerimenti e consigli in materia di tariffe aeree poichè ne conosce tutti i problemi. Le imprese dopo aver allestito le tariffe devono sottoporle all'approvazione delle autorità aeronautiche delle Parti contraenti. Qualora le imprese non potessero accordarsi o le autorità aeronautiche non fossero in grado d'approvare le proposte, fallito che sia il tentativo d'una composizione amichevole, si ricorre agli arbitri conformemente all'articolo 13, capoverso 5.

L'articolo 6 concerne il libero trasferimento degli introiti, al saggio ufficiale. Gli *articoli 7 e 8* contengono, come quasi tutti gli accordi aeronautici, le disposizioni concernenti la franchigia di dazi e altre tasse doganali e l'applicabilità delle prescrizioni nazionali di polizia.

Nell'*articolo 9* sono stabilite le condizioni per negare o revocare all'impresa designata l'autorizzazione d'esercizio. Secondo il progetto svizzero, ciascuna Parte contraente avrebbe dovuto provare «che la quota preponderante della proprietà e il controllo effettivo dell'impresa appartiene alla parte contraente che l'ha designata o a cittadini di essa». La delegazione panamense non ha accettato questa versione ritenuta troppo ampia. Si è perciò convenuto di introdurre la specificazione di «proprietà sostanziale». Sempre secondo il desiderio dei panamensi nell'*articolo 10* si ripetono le disposizioni dell'*articolo 9* della convenzione relativa all'aviazione civile internazionale che disciplinano il sorvolo di zone vietate.

Le Parti si riservano nell'*articolo 11* il diritto di sostituire all'impresa originariamente designata un'altra impresa nazionale di trasporti aerei.

L'accordo, giusta l'*articolo 12*, capoverso 1, può essere modificato solamente dalle Parti contraenti. Per contro, conformemente al capoverso 2, le autorità aeronautiche possono modificare direttamente l'allegato all'accordo.

L'*articolo 13* disciplina la procedura dell'arbitrato. Nell'*articolo 14* si prescrive la registrazione dell'accordo presso l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale. L'*articolo 15* tratta dell'adeguamento agli accordi multilaterali. L'*articolo 16* concerne le consultazioni necessarie fra le autorità aeronautiche e lo scambio di dati statistici.

La disdetta, giusta l'*articolo 17*, può avvenire in ogni momento col preavviso d'un anno.

L'*articolo 18* stabilisce che l'accordo entra in vigore alla data in cui le due Parti si saranno notificate, mediante scambio di note, l'adempimento delle rispettive modalità costituzionali. Come quasi tutti gli altri accordi concernenti l'aeronautica, anche questo entra provvisoriamente in vigore a contare dal giorno della firma. Non si tratta però d'un'entrata in vigore anticipata ma d'un'applicazione amministrativa.

Nell'allegato sono specificate le linee su cui possono essere svolti i servizi aerei dalle imprese designate da ciascuna Parte. Per l'impresa svizzera è previsto un servizio attraverso l'America del Nord e le Antille in direzione di Panama e oltre. Fra le linee in partenza da Panama sono pure previsti dei servizi attraverso l'Atlantico del Nord e quello centrale.

b. Accordo con il Congo-Brazzaville

L'aeroporto di Brazzaville, su cui possono atterrare i più grandi aerei attualmente in servizio, è interessante come scalo per una linea aerea dalla Svizzera, attraverso l'Africa centrale, in direzione del Sudafrica. Nell'autunno del 1962 le autorità del Congo-Brazzaville manifestarono il desiderio di trattare circa i collegamenti tra la Svizzera e il proprio paese. I negoziati hanno avuto luogo a Berna il 17 ottobre 1962. È stato convenuto che le imprese di trasporti aerei di ciascun Stato possono svolgere i servizi aerei

regolari che saranno stabiliti, secondo i principi della reciprocità e della libera concorrenza. Il 18 ottobre 1962 è stato firmato fra i due Stati un accordo commerciale per la protezione degli investimenti e la cooperazione tecnica (RU 1964, 635).

I negoziati previsti ebbero però luogo solamente 2 anni più tardi, dal 19 al 24 ottobre 1964, a Brazzaville. Non esistendo alcuna divergenza d'opinioni fra le due delegazioni si giunse a una rapida intesa. Il Congo-Brazzaville è firmatario del trattato di Yaoundé, concluso il 28 marzo 1961 fra undici stati africani per la formazione della compagnia supranazionale di trasporti aerei Air Africa. Questi Stati praticano, di regola, una politica di tendenza protezionistica in materia di trasporti aerei. Pertanto è stato assai sorprendente che il Congo accettasse il disegno svizzero dell'accordo poiché quest'ultimo s'ispira ai principi liberistici intesi a favorire lo sviluppo e a reprimere gli abusi. Tale principio è chiaramente sancito nell'articolo 5 che disciplina la capacità di trasporto offerta fondandosi sulle clausole così dette delle Bermude. Giusta tali disposizioni, le imprese designate godono di possibilità eque ed eguali alla condizione che non siano pregiudizievoli agli interessi dell'impresa designata dall'altra Parte contraente e che la capacità di trasporto offerta sia adeguata alla domanda di traffico. Detta capacità dev'essere adeguata, anzitutto, al traffico fra lo Stato d'origine e i punti sorvolati secondo le linee stabilite (diritto di terza e quarta libertà) ed in seguito al traffico fra il territorio dell'altra parte contraente e i territori di Stati terzi (diritto di quinta libertà). Per poter stabilire il volume di traffico trasportato, mediante i servizi convenuti, le autorità aeronautiche si trasmettono i dati statistici o altre informazioni analoghe (art. 12) e, periodicamente, si consultano per comporre eventuali divergenze d'opinioni (art. 13). La procedura d'arbitrato è disciplinata nell'articolo 15. Nel rimanente l'accordo comprende quelle disposizioni comuni a quasi tutti i trattati inerenti ai servizi aerei. Il testo corrisponde al disegno elvetico presentato. Giusta l'articolo 19, l'accordo è applicabile, provvisoriamente, a contare dalla data della firma, segnatamente, dal 24 ottobre 1964.

Secondo la tavola delle linee i due Stati hanno diverse possibilità per svolgere un esercizio commercialmente interessante. I punti per l'impresa svizzera oltre Brazzaville saranno designati in seguito. Infatti le autorità congolesi, per ragioni politiche, non hanno potuto impegnarsi per scritto riguardo a tale designazione.

Non sono previste delle restrizioni concernenti i diritti di traffico. Tuttavia facciamo notare che lo svolgimento del traffico secondo la quinta libertà è solamente possibile quando lo Stato terzo, sul cui territorio vengono imbarcati o sbarcati passeggeri, bagagli e posta, ha dato il suo consenso. Orbene, gli Stati africani hanno una certa riluttanza a rilasciare simili autorizzazioni.

c. L'accordo con la Malesia

Se consideriamo un'estensione dei collegamenti aerei svizzeri nell'estremo oriente risalta immediatamente l'importanza dei diritti di traffico per Singapore e Kuala Lumpur, i due grandi aeroporti della Federazione di Malesia. Pertanto nel maggio 1963 sono stati presi, per via diplomatica, i contatti intesi ad avviare i negoziati in materia di servizi aerei, tenutisi poi dal 22 al 30 gennaio 1964 a Kuala Lumpur, dove il 28 dicembre è stato firmato l'accordo con riserva di ratificazione.

Come fondamento alla discussione ha servito un disegno svizzero dell'accordo. Il testo definitivo è poi stato modificato in alcuni punti che vi indichiamo qui di seguito.

L'articolo 3 stabilisce le condizioni per l'assegnazione, il diniego o la revoca dell'autorizzazione d'esercizio. Come nell'accordo con Panama non è necessario di provare che la proprietà d'una impresa appartenga, per la maggioranza, alla Parte Contraente che l'ha designata o a suoi cittadini, ma basta dimostrare che la «parte sostanziale della proprietà» come anche «il controllo effettivo» appartengono ad essa. In tal modo è stato possibile considerare la situazione delle «Malaysian Airways».

Le prescrizioni speciali concernenti i diritti doganali, spese d'ispezione e altre tasse nazionali sui carburanti, lubrificanti, pezzi di ricambio, equipaggiamento normale degli aeromobili e rifornimenti di bordo sono stabilite nell'articolo 6. Le autorità della Malesia hanno respinto il progetto elvetico poichè non teneva sufficientemente conto del loro diritto interno. Allora la delegazione svizzera ha accettato, senza riserva alcuna, il testo da quelle proposto, secondo cui per le materie e gli oggetti che non rimangono a bordo si applica il trattamento concesso all'impresa nazionale o straniera più favorita. Già altri accordi contengono delle disposizioni simili.

La disposizione che disciplina il libero trasferimento degli utili (art. 11) prevede l'applicazione del «saggio giornaliero del mercato ufficiale» invece che del «saggio ufficiale».

L'articolo 18 differisce da quello del progetto svizzero solamente per la forma ma non per il contenuto. Il termine di disdetta è di dodici mesi.

Nella tavola delle linee sono previsti diversi percorsi fra i due territori e oltre. Per quanto dipende dalla Malesia, vi è la possibilità di aprire una nuova linea svizzera più a sud di quella attuale che passa per il Pakistan, l'India e la Thailandia. È inoltre prevista una linea in direzione dell'Australia. Non sappiamo però ancora quando la nostra impresa di trasporti aerei intenderà fruire di queste nuove possibilità.

La costituzionalità del decreto che vi sottoponiamo, per l'approvazione dei tre accordi, si fonda sull'articolo 8 della Costituzione federale, che con-

ferisce alla Confederazione il diritto di stipulare trattati con gli Stati esteri. La competenza dell'Assemblea federale si fonda sull'articolo 85, N. 5, della Costituzione. Poichè gli accordi possono essere disdetti in ogni momento, essi non sono sottoposti al referendum previsto all'articolo 89, N. 4, della Costituzione.

I tre accordi in questione sono conformi ai nostri principi politici in materia di traffico aereo e apprestano alla nostra impresa nazionale il fondamento necessario per estendere la sua rete di navigazione. La commissione federale per la navigazione aerea ha approvato la conclusione di questi accordi.

Ci preghiamo dunque di proporvi l'accettazione del disegno di decreto federale allegato che approva tre nuovi accordi inerenti ai trasporti aerei regolari.

Profittiamo di quest'occasione, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, per rinnovarvi l'assicurazione della nostra massima considerazione.

Berna, 28 maggio 1965.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Tschudi

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale per l'approvazione di alcuni accordi concernenti i trasporti aerei commerciali (Del 28 maggio 1965)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9245
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.06.1965
Date	
Data	
Seite	1075-1081
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 330

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.