

FOGLIO FEDERALE

Anno XXVIII

Berna, 26 aprile 1945.

Volume I.

Si pubblica di regola una volta ogni 15 giorni. Prezzo: fr. 2.- l'anno per gli abbonati paganti al *Foglio ufficiale del Cantone Ticino* e per gli abbonati di lingua italiana al *Foglio ufficiale del Cantone dei Grigioni*, e fr. 10.- per i soli abbonati al *Foglio federale*. Rivolgersi all'Amministrazione del *Foglio ufficiale del Cantone Ticino* in Bellinzona.

4655

Messaggio

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il disegno di legge federale sulla navigazione aerea.

(Del 23 marzo 1945.)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Abbiamo l'onore di sottoporvi, col presente messaggio, un disegno di legge sulla navigazione aerea.

I. Introduzione.

È la seconda volta che una guerra imprime un ritmo accelerato al progresso tecnico nel campo aeronautico. Già durante il primo conflitto mondiale era divenuto evidente che, una volta ristabilita la pace, la aviazione civile avrebbe avuto un'importanza sempre maggiore. Questa constatazione aveva indotto il Consiglio federale a far uso dei suoi pieni poteri, già limitati dal decreto federale del 3 aprile 1919, per regolare la circolazione aerea nella Svizzera. Il decreto a ciò relativo, del 27 gennaio 1920, che chiameremo qui di seguito semplicemente « decreto », sostituì le disposizioni provvisorie che si erano dovute prendere immediatamente dopo la cessazione delle ostilità. Poichè si limitava al puro essenziale, esso permise di fare ottimamente esperienze nuove. Durante i due decenni della sua applicazione, rese i servigi che da esso si aspettavano. Durante il regime di questo decreto il traffico aereo svizzero si sviluppò, prese forma e si estese assai per tempo oltre le nostre frontiere. Parallelamente andava costituendosi tutto un sistema di accordi internazionali.

Gli anni della guerra attuale hanno, dal canto loro, parimente apportato alla navigazione aerea dei perfezionamenti che si sarebbero, in

tempi normali, conseguiti soltanto in un lungo volger di tempo. L'aeroplano sta diventando il mezzo quasi banale del traffico a lunga distanza. Per questo, è desiderabile che la navigazione aerea sia regolata mediante una legge prima che si riprenda il traffico aereo postbellico.

Rinunciamo a risalire alle origini del diritto aereo nella Svizzera e ci limitiamo a rimandarvi al lavoro molto documentato che il Dr. F. Hess ha pubblicato sotto il titolo « Entwicklung und Quellen des schweizerischen Luftrecht », nella rivista *Archiv für Luftrecht*, volume IV, pagine da 1 a 35, ed alle fonti che esso cita.

Per chi considera le origini del disegno, un fatto essenziale è rappresentato dalla mozione presentata il 13 giugno 1934 al Consiglio degli Stati dall'on. Wettstein, secondo la quale il Consiglio federale doveva essere incaricato di preparare una legge sulla regolamentazione della navigazione aerea, conformemente all'articolo 37 *ter* della Costituzione federale. Nella seduta del Consiglio degli Stati del 4 aprile 1935, il presentatore della mozione dichiarò di condividere il parere espresso dal Consigliere federale on. Pilet-Golaz e di accettare la trasformazione della sua mozione in postulato, che il Consiglio degli Stati accettò allora nella versione seguente:

Il Consiglio federale è invitato ad esaminare se non sia il caso di presentare, in applicazione dell'articolo 37 *ter* della Costituzione federale, un disegno di legge sulla regolamentazione della navigazione aerea.

Immediatamente, il Dipartimento delle poste e delle ferrovie nominò una commissione per la preparazione della legge sulla navigazione aerea. Il primo suo compito era quello di stabilire i principi generali su cui doveva fondarsi il disegno. Il 20 aprile 1936, questa commissione, presieduta dal prof. Fleiner, presentò il suo rapporto. Basandosi su questa documentazione ed attingendo anche ad altre fonti, il Dr. F. Hess, direttore di circondario delle Ferrovie federali e già consulente giuridico dell'Ufficio aeronautico federale, elaborò un primo disegno di legge. Sfortunatamente, il Prof. Fleiner cadde malato e morì. Nel 1939 fu sostituito alla presidenza della commissione per la preparazione del disegno di legge dal Prof. H. Oppikofer, dell'Università di Zurigo, già direttore dell'Istituto di diritto aeronautico dell'Università di Lipsia. Interrotti nuovamente dallo scoppio delle ostilità, i lavori ripresero dapprima sotto forma di discussione approfondita del disegno Hess da parte di un comitato ristretto. Il 6 ottobre 1942, la commissione si riunì nuovamente per la prima seduta plenaria. Tutti i dipartimenti interessati dell'Amministrazione federale erano rappresentati in questa commissione.

Dopo undici sedute e dopo aver sentito il parere di periti sulle questioni di diritto aeronautico internazionale, tanto privato che penale, e sulla questione del diritto di pegno sugli aeromobili, il 5 novem-

bre 1934 la commissione terminò la seconda lettura del disegno di legge, che il Dipartimento delle poste e delle ferrovie sottopose ancora a varie autorità ed imprese interessate, con preghiera di prenderne conoscenza e di esprimere il proprio parere.

In un'ultima seduta della commissione, tenuta il 15 giugno 1944, le osservazioni e proposte delle autorità e delle imprese consultate, furono, dopo attento esame, prese in considerazione nella misura del possibile.

Il disegno di legge sulla navigazione aerea che facciamo seguire qui appresso, è il risultato di questi lavori e discussioni.

II. Diritto costituzionale.

Poco tempo dopo che l'on. Walther aveva invitato, mediante mozione dell'8 dicembre 1908, il Consiglio federale a preparare una revisione della Costituzione federale che conferisse alla Confederazione il diritto di legiferare in materia di circolazione degli automobili e dei velocipedi, cominciavano ad eseguirsi nel nostro paese i primi voli di apparecchi più pesanti dell'aria. Riconoscendo fin dal principio le possibilità che si aprivano al nuovo mezzo di locomozione, il Consiglio federale non esitò, nel suo messaggio del 22 marzo 1910, a proporre di conferire alla Confederazione il diritto di legiferare in materia di circolazione aerea contemporaneamente a quello di legiferare sulla circolazione stradale.

Tale principio non fu mai contestato. Se perfino gli Stati Uniti, quasi contro il loro volere, sono passati dalla regolamentazione propria a ciascun Stato dell'Unione a una regolamentazione centrale, è evidente che da noi, ed a maggior ragione, alla Confederazione dovesse essere conferita la competenza assoluta di organizzare in modo uniforme il nostro traffico aereo.

L'articolo 37 *ter* della Costituzione, accettato dal popolo svizzero il 22 maggio 1921 con 210 447 voti contro 127 943, e da 18 Cantoni e 5 mezzi Cantoni contro un Cantone e un mezzo Cantone, dice espressamente, in termini ben differenti da quelli dell'articolo 37 *bis* adottato nello stesso tempo:

« La legislazione sulla navigazione aerea è di competenza della Confederazione ». (RU. 37, 828).

Questa formula, molto larga, enuncia in primo luogo la competenza della *Confederazione* e non già dei Cantoni; essa intende pure che la Confederazione può legiferare liberamente nel campo della navigazione aerea. L'espressione « legislazione sulla navigazione aerea » non significa soltanto che la Confederazione può prendere disposizioni sull'esercizio di un'attività, per sua natura privata, in relazione diretta

con la navigazione aerea; essa si applica parimente alla questione di sapere se, e in quale misura, questa attività incomberà ai privati o allo Stato (vedi Burekhardt, *Kommentar zur Bundesverfassung*, terza edizione, p. 323 o segg.).

La Confederazione non cercherà — e ciò è evidente — di impedire l'attività privata nel campo aeronautico, in quanto gli scopi di tale attività siano scopi privati e, in primo luogo, sportivi. Anzi, essa ha tutto l'interesse che, a lato dell'aviazione militare organizzata dalla Confederazione, esista uno sport aeronautico nazionale e un turismo aeronautico internazionale in pieno sviluppo. Per questi motivi, essa si è pronunciata per una combinazione armonica del libero sviluppo e dell'incremento da parte dello Stato. Lo scopo di un tale metodo è quello di ritrarre il maggior vantaggio possibile per la collettività da un movimento che si afferma ogni giorno più, pur salvaguardando la sicurezza pubblica.

Quando si tratta di esercitare commercialmente i trasporti aerei, la Svizzera, come ogni altro Stato, non può accontentarsi di lasciar benevolmente fare senza intervenire. Gli interessi nazionali ed internazionali che entrano in considerazione sono troppo grandi, l'importanza del traffico aereo è troppo notevole perohè lo sviluppo della aeronautica commerciale possa dipendere esclusivamente dall'iniziativa privata e dall'arbitrio di pochi. Così come l'articolo 26 sulla costruzione e l'esercizio delle ferrovie e l'articolo 24 *ter* sulla navigazione, l'articolo sulla navigazione aerea conferma il principio della libertà di commercio e di industria. Evidentemente, il decreto che regola attualmente il traffico aereo non istaura ancora il regime della concessione per le imprese di trasporto aereo: esso si limita a prevedere il rilascio di un « permesso ». Ma esso non poteva ancora fondarsi su una disposizione costituzionale, entrata in vigore soltanto un anno dopo. Praticamente, il traffico aereo ha formato, fin dagli inizi, oggetto di concessioni. L'interesse generale lo esigeva, non solo per ragioni di sicurezza pubblica, ma anche per impedire, mediante un severo controllo, un evolversi dannoso, oneroso per lo Stato e per l'economia nazionale, del traffico aereo. La legittimità di tale politica non è mai stata messa in dubbio. L'esperienza degli ultimi venti anni ha dimostrato inconfutabilmente che il sistema della concessione era buono.

Del resto, il trasporto regolare delle persone e del corriere, cioè la parte di gran lunga più importante del traffico aereo, è sottoposto alla regia postale; la Confederazione era dunque in grado, secondo l'opinione generale, di fondare anche il regime della concessione sull'articolo 36 della Costituzione. Perchè questo principio sia espresso anche nella legge, noi proponiamo di menzionare nel preambolo, oltre l'articolo 37 *ter* che disciplina in modo speciale la materia, anche l'articolo 36 della Costituzione.

Per quanto concerne l'espressione «Luftschiffahrt», che figura nel testo tedesco della disposizione costituzionale, precisiamo che essa esisteva già in un disegno preliminare del 1910, e che, naturalmente, si riferiva allora a ciò che in tedesco si intende oggi per «Luftfahrt» (navigazione aerea con aeromobili di ogni genere). Rimandiamo in proposito al *Foglio federale*, edizione francese, del 1910, volume I, pag. 825.

Terminando, facciamo notare, in correlazione con la base costituzionale del diritto dei trasporti aerei, che la nostra Costituzione accorda allo Stato, con la prerogativa di rilasciare concessioni, il monopolio dei trasporti aerei: giuridicamente, tali trasporti potrebbero benissimo essere esercitati direttamente dallo Stato. Le esperienze fatte non permettono tuttavia di prevedere una simile soluzione. Anche gli Stati in cui le imprese di trasporto aereo dipendono più intimamente che da noi dal potere politico, hanno quasi sempre preferito conservare a queste imprese, in apparenza almeno, il carattere di organismi privati. Probabilmente, anche in avvenire non si muterà nulla a questo proposito. Nè si deve dimenticare che lo spirito d'iniziativa delle imprese svizzere di trasporti aerei ha già sgravato lo Stato di molte preoccupazioni ed evitati gravi sacrifici, ciò che siamo ben felici di riconoscere incondizionatamente. I risultati conseguiti ci permettono di affermare che la buona intesa e la collaborazione tra l'economia privata e lo Stato continueranno ad essere le migliori garanzie di una navigazione aerea commerciale capace di continuare a sussistere coi propri mezzi.

III. Il diritto internazionale.

Il traffico aereo è essenzialmente traffico internazionale. Per conseguenza, già subito dopo l'ultima guerra mondiale, il nostro paese aveva concluso delle convenzioni relative alla navigazione aerea con la Gran Bretagna e la Francia, seguite nel giro di brevi anni da una lunga serie di convenzioni bilaterali concluse con altri Stati. Ma fu soltanto dopo aver acceduto nel 1934 a due convenzioni collettive di grande importanza — quella (riveduta) di Parigi, del 13 ottobre 1919 (RU 50, 726), per il regolamento della navigazione aerea e quella di Varsavia, del 12 ottobre 1929 (RU 50, 499) per l'unificazione di alcune norme sul trasporto aereo internazionale — che il nostro paese si trovò di fronte ad una situazione soddisfacente per quanto concerne il diritto internazionale.

In conseguenza dell'accessione della Svizzera alla convenzione di Parigi, la maggior parte delle convenzioni bilaterali firmate precedentemente dalla Svizzera divennero prive d'oggetto. Restavano in vigore soltanto quelle che ci vincolavano con quegli Stati che non avevano acceduto alla convenzione di Parigi, e cioè:

- a) La convenzione provvisoria del 14 settembre 1920 che regola la circolazione aerea tra la Svizzera e la Germania (RU 37, 25);
- b) La convenzione provvisoria del 18 giugno 1935 che regola la circolazione aerea tra la Svizzera e il Regno d'Ungheria (RU 52, 1030).

Inoltre, la Svizzera ha firmato, ma non ancora ratificato, tre altre convenzioni concernenti l'unificazione di certe disposizioni di diritto aeronautico privato, e cioè:

1. La convenzione di Roma del 29 maggio 1933 per l'unificazione di certe norme sui danni ai terzi alla superficie, con protocollo addizionale firmato a Bruxelles il 28 settembre 1938 (prima convenzione di Roma);
2. La convenzione per l'unificazione di certe norme concernenti il sequestro conservativo degli aeromobili, conclusa a Roma il 29 maggio 1933 (seconda convenzione di Roma);
3. La convenzione per l'unificazione di certe norme relative all'assistenza e al salvataggio degli aeromobili in mare, conclusa a Bruxelles il 29 settembre 1938.

Per quanto concerne l'avvenire, va osservato quanto segue: Il problema del traffico aereo transoceanico è stato risolto tecnicamente dalla guerra, ma i problemi dell'organizzazione e della regolamentazione del *traffico intercontinentale* aspettano ancora di essere risolti. In cambio, non v'è alcuna ragione per temere che, una volta conclusa la pace, il *traffico aereo europeo*, dopo pochi cambiamenti di struttura, non riprenda immediatamente, in condizioni analoghe a quelle che esistevano fino al 1939. Le molteplici esperienze fatte nel campo della collaborazione internazionale costituiscono la solida base sulla quale potrà restaurarsi tale collaborazione, non appena ripreso il traffico continentale.

Sarebbe per conseguenza un errore attendere, per legiferare, che siano risolti tutti i problemi che nasceranno dal traffico mondiale. Si conosce oggi, nelle sue linee essenziali, la struttura che deve assumere il diritto aereo nazionale. Voremmo inoltre che la regolamentazione sorta in virtù dei pieni poteri conferiti al Consiglio federale nella precedente guerra, cioè il decreto, resti in vigore solo fino a tanto che sia necessario.

IV. Basi del disegno di legge.

Il disegno di legge è basato sulle seguenti considerazioni generali:

In realtà, è quasi impossibile tracciare una linea di delimitazione tra il diritto pubblico e il diritto privato aeronautico. Questi due campi diversi devono essere disciplinati da una legge unica.

Nemmeno è possibile separare nettamente il diritto nazionale da quello internazionale in materia. La nostra futura legge deve inquadarsi nella regolamentazione internazionale. Non bisogna dimenticare che nel diritto dei trasporti si compie spesso un'evoluzione dal diritto internazionale a quello nazionale. Per queste ragioni, il disegno di legge tien conto dei principi del diritto delle genti che sono riconosciuti in modo generale e quali figurano, in modo speciale, nella convenzione di Parigi, confermati nella conferenza mondiale del traffico aereo a Chicago. Ma esso si limita all'essenziale e resta in tal modo, per quanto concerne il diritto di transito, abbastanza elastico per poter adeguarsi allo sviluppo del diritto internazionale. Lo stesso metodo è stato applicato con successo, per quanto ciò era possibile, nell'elaborazione del decreto.

Per quanto concerne il diritto aeronautico privato, ci siamo parimente accontentati di inserire nella legge le norme più importanti, rinunciando, per esempio, ad introdurre nel diritto svizzero l'indicazione delle somme alle quali la responsabilità civile di fronte ai terzi deve essere limitata. È vero che questa limitazione è prevista in una convenzione firmata dalla Svizzera, ma nè il nostro paese nè altri numerosi Stati l'hanno fin qui ratificata. Essa è dunque assurda ad un'importanza pratica molto limitata. Le disposizioni concernenti il diritto dei trasporti aerei sono riservate ad un regolamento speciale. Ciò è tanto più opportuno in quanto i trasporti internazionali -- cioè la gran maggioranza dei trasporti -- sono retti dalla convenzione di Varsavia, menzionata più sopra, nel capitolo III.

Se, dopo l'entrata in vigore della legge, la Svizzera dovesse ratificare una convenzione internazionale sulla navigazione aerea e se questa convenzione contenesse delle norme di diritto direttamente applicabili, queste ultime avrebbero tutti gli effetti di una legge federale, secondo un principio consacrato dalla dottrina e dalla giurisprudenza svizzera. Ne risulterebbe l'abrogazione delle norme anteriori di diritto nazionale che fossero in urto con la convenzione. Potrebbe anche darsi che la convenzione obbligasse semplicemente gli Stati contraenti ad emanare prescrizioni d'applicazione; in tal caso la Svizzera sarebbe tenuta a modificare la sua legge sulla navigazione aerea, a meno che detta legge conferisca al Consiglio federale la competenza di regolare mediante ordinanze i punti di cui si tratta. In un campo come quello dell'aeronautica, questa regolamentazione dei particolari mediante ordinanze è di gran lunga la migliore. Così il disegno (art. 88) contiene una disposizione in questo senso. Una disposizione analoga figura nella legge del 1932 sulla circolazione degli automobili e dei velocipedi (vedi l'art. 69).

Nelle sue linee generali, il disegno di legge riprende i principi del decreto del 1920 (RU 36, 183), già ricordato nella nostra introduzione,

e la cui validità fu prorogata con decreti federali del 18 e 23 giugno 1920, presi in base ad un rapporto del Consiglio federale del 9 febbraio 1920. Questa regolamentazione fu completata dalle prescrizioni del Consiglio federale del 24 gennaio 1921 concernenti la circolazione degli aeromobili sopra e sulle acque (RU 37, 84) e dalle prescrizioni complete di polizia per la circolazione aerea sopra il territorio svizzero, emanate dal Dipartimento federale delle poste e delle ferrovie il 3 agosto 1923 e completate il 3 luglio 1936.

Per dare un'idea del carattere della regolamentazione vigente, ne riassumiamo qui appresso le idee direttive:

- principio della sovranità sullo spazio aereo;
- principio della territorialità;
- diritto di libero passaggio per gli aeromobili privati degli Stati coi quali siamo vincolati da convenzioni;
- riserva del diritto di vietare il sorvolo di certe zone o di limitarlo; vigilanza federale;
- norme concernenti gli aeromobili di Stato;
- organizzazione dell'infrastruttura;
- materiale di volo: immatricolazione, permesso di circolare, contrassegni, autorizzazioni;
- personale navigante: esami, documenti di legittimazione;
- controllo della navigazione aerea commerciale;
- polizia della circolazione aerea: diritto di atterrare, obbligo di atterrare, trasporti vietati, lancio vietato, ecc.;
- responsabilità civile; sicurezza;
- foro, disposizioni penali.

Questa regolamentazione non aveva bisogno di alcun cambiamento essenziale. Essa presentava tuttavia certe lacune che la pratica aveva messo in evidenza e che il disegno di legge si è sforzato di colmare. Si trattava soprattutto dei punti seguenti:

- competenza di decentrare la vigilanza (art. 4);
- diritto di ricorso (art. 5);
- esercizio della polizia aerea (art. 19);
- riserva del cabotaggio (art. 23);
- ostacoli al volo (art. 27);
- limitazioni della proprietà fondiaria (art. 28 e 29);
- ripartizione delle spese dell'infrastruttura (art. da 30 a 33);
- diritto d'espropriazione (art. 35);
- rapporto tra la responsabilità derivante dal diritto aeronautico, da una parte, l'assicurazione federale contro gli infortuni e l'assicurazione militare, dall'altra (art. 60 e 61);
- disposizioni penali (art. da 71 a 82);
- provvedimenti speciali (art. 86 e 88);
- sussidi federali (art. 87).

L'*esercizio* o la *pratica* della navigazione aerea dipende intimamente da problemi tecnici non tutti ancora definitivamente risolti. Una legge sulla navigazione aerea non può dunque pretendere di regolare interamente la materia. Per conseguenza, il nostro disegno risponde all'intento generale di porre soltanto dei principi giuridici. La competenza di regolare i particolari, mediante ordinanze, deve quindi essere conferita al Consiglio federale. Lo stesso dicasi dei provvedimenti che si dovranno prendere per colmare le lacune derivanti dall'*evoluzione tecnica*, fino a quando sarà possibile legiferare in proposito. Il conferimento della competenza per regolare i particolari è previsto nei diversi casi, mentre il diritto di prendere provvedimenti provvisori è regolato dall'articolo 88 del disegno.

V. Le varie disposizioni del disegno.

PARTE PRIMA

I PRINCIPI DELLA NAVIGAZIONE AEREA

1. LO SPAZIO AEREO E LA SUPERFICIE

Art. 1. Si è posta la questione se il principio del diritto delle genti in virtù del quale la Svizzera esercita la sovranità sul suo spazio aereo, non dovrebbe figurare espressamente nella legge. Noi non lo reputiamo opportuno, dato che precisamente nel momento attuale, le nozioni di libertà dell'aria e di sovranità sull'aria sono di nuovo aspramente discusse sul piano internazionale e che la loro portata potrebbe per conseguenza cambiare. Sarebbe un errore proclamare nel nostro diritto nazionale una sovranità sullo spazio atmosferico il cui contenuto materiale non risponde ancora ad alcunchè di definitivo. Il solo risultato sarebbe di vincolarci inutilmente per il giorno in cui prenderemo parte a trattative internazionali. Non dobbiamo dimenticare che il traffico aereo svizzero — ed appunto questo soprattutto — non potrà esistere senza la conclusione di accordi ragionevoli con l'estero.

Per conseguenza, senza impegnarci fin d'oggi con una formula ancora più o meno dottrinarìa, esprimiamo tuttavia in modo chiaro, nel primo capoverso dell'articolo 1 del disegno, che la Svizzera pretende la sovranità sul suo spazio aereo. Ciò non significa che i diritti di libero transito e di atterramento tecnico (cioè senza mutamento del carico commerciale), spesso menzionati in questi ultimi tempi a proposito dei progetti di traffico aereo per il dopoguerra, non potranno essere concessi in modo generale. Il Consiglio federale deve tuttavia conservare la facoltà di precisare questi punti conformemente all'evoluzione del diritto internazionale.

Per motivi analoghi, allo scopo cioè di assicurare al nostro paese la piena reciprocità, la legge non garantisce in nessun modo la libertà di circolazione aerea. Si correrebbe il rischio, in caso contrario, di urtarci alla pretesa di far nascere da tale garanzia dei diritti che non abbiamo voluto accordare, o che abbiamo voluto accordare soltanto con certe limitazioni.

Nei casi di crisi o di guerra, al Consiglio federale è inoltre conferita la competenza di limitare temporaneamente l'uso dello spazio aereo svizzero. Nel momento attuale sono già in vigore dei decreti in questo senso, e cioè:

1. il decreto del Consiglio federale del 24 febbraio 1939 concernente il divieto di sorvolare il territorio svizzero in caso di mobilitazione (RU 55, 704);
2. il decreto del Consiglio federale del 16 giugno 1942 concernente l'uso durante il servizio attivo degli aeroporti di frontiera per il traffico aereo internazionale (RU 53, 623).

Questi due decreti sono stati presi in applicazione dell'articolo 102, numeri 9 e 10, della Costituzione. Se provvedimenti analoghi dovessero rivelarsi necessari in avvenire, essi potrebbero essere presi in virtù dell'articolo 1 del disegno.

Art. 2. Questo articolo specifica gli aeromobili ammessi alla circolazione aerea. Il regolamento preciserà la nozione di aeromobile svizzero di Stato. Esso terrà conto contemporaneamente e della regolamentazione internazionale e dei bisogni della Svizzera, elementi che potranno, l'uno e l'altro, variare. Sarebbe del resto contrario al principio della legge dare una definizione, nel testo stesso, della nozione di aeromobile di Stato.

Art. 3. L'organizzazione prevista in questo articolo esiste di fatto già da 25 anni ed ha dato buona prova. Se gettiamo uno sguardo a quanto si è fatto all'estero in materia, vediamo che furono tentate varie soluzioni, ma che nulla nuoce maggiormente all'aeronautica quanto i cambiamenti d'organizzazione ai quali si è ricorso per ragioni di politica interna. L'articolo del disegno deve dunque garantire la necessaria continuità e dare all'Ufficio aeronautico, inesistente fin qui in diritto amministrativo, il suo posto legittimo nell'Amministrazione federale permanente. Sarebbe anormale non sistemare questa situazione in un momento in cui tutti gli Stati di una certa importanza creano un ministero speciale per l'aeronautica civile. L'articolo 85, numero 3, della Costituzione federale esige che, per far ciò sia seguita la via legislativa. All'articolo seguente, la legge prevede inoltre un certo decentramento.

Anche per la terminologia francese, raccomandiamo di usare la espressione « Ufficio dell'aeronautica », « office de l'aéronautique », migliore, sotto tutti gli aspetti di « office aérien ».

Art. 4. Alcune autorità cantonali hanno espresso i loro dubbi su l'opportunità di una disposizione che conferisce competenze di vigilanza alle associazioni sportive. In realtà, si tratta soltanto di prevedere nella legge la *possibilità* di delegare, in caso di necessità, certe competenze molto limitate a tali associazioni. Noi pensiamo anzitutto alla vigilanza dell'attività sportiva esercitata su aeroporti lontani dai centri, in cui non si trova a disposizione alcun agente statale, e le spese per l'invio di tale agente sarebbero sproporzionate all'attività del campo. Per lunghi anni, l'Ufficio aeronautico si è valso dell'organizzazione dell'Aeroclub svizzero per queste mansioni di controllo, ciò che gli ha permesso di impiegare un esiguo numero di funzionari. Oggi si può dire che tenga nelle sue mani l'intera vigilanza. Ma in ogni modo la possibilità della delegazione di competenze in casi speciali dovrebbe tuttavia rimanere aperta. Essa non costituisce una novità in diritto amministrativo; ricordiamo in proposito i tiri obbligatori fatti nelle società di tiro, come pure i diritti speciali conferiti alla società svizzera degli elettricisti ed alla società svizzera di proprietari di caldaie a vapore.

Art. 5. Il 1° gennaio 1945 è entrata in vigore la nuova legge federale sull'organizzazione giudiziaria, del 16 dicembre 1943. Conformemente al suo articolo 124, il Consiglio federale è giurisdizione di ricorso in quanto le decisioni dei Dipartimenti non siano definitive in virtù di una norma legale speciale.

Il primo capoverso del nostro articolo conferisce la competenza di tutte le decisioni importanti al Consiglio federale, in modo speciale di quelle inerenti ad interessi commerciali. Negli altri casi, che hanno specialmente un carattere tecnico, il Dipartimento delle poste e delle ferrovie giudica definitivamente.

Sono riservate le contestazioni in cui è parte la Confederazione. Conformemente all'articolo 34 del disegno, queste possono essere sottoposte al Tribunale federale mediante ricorso di diritto amministrativo.

Art. 6. L'articolo 1 prevede una limitazione generale, ma provvisoria, dell'uso dello spazio aereo in tempo di pericolo politico. Qui si tratta di limitazioni o di divieti locali, ma in generale permanenti.

Già prima della guerra erano state emanate prescrizioni del genere, conformemente al decreto federale urgente del 18 marzo 1937 concernente le zone fortificate (RU 53, 166). Queste prescrizioni si riferiscono in primo luogo alle zone fortificate seguenti :

1. San Maurizio e San Gottardo (RU 53, 1108);
2. Sempione, Spluga, Engadina, Sargans, Kreuzlingen, Reno, Les Rangiers, lago di Joux (RU 55, 478);
3. Valle del Reno sangallese, Blauen, Giura bernese e neocastellano (RU 55, 476).

È opportuno fare della legge sulla navigazione aerea la base giuridica di queste limitazioni.

Art. 7. La creazione di vie aeree internazionali è prevista dalla convenzione di Parigi. Fin qui, ad eccezione di casi isolati, questa disposizione non ha avuto per noi alcuna portata pratica.

Per contro, è molto importante la competenza di designare gli aeroporti, si tratti di quelli che servono al traffico pubblico o di qualsiasi altro campo preparato per la partenza o l'atterramento di aeromobili, dirigibili o no. Solo questo controllo di tutti i punti d'appoggio del traffico aereo nel paese permette di sperare in una vigilanza efficace di questo traffico. Ciò non vuol dire che l'obbligo di utilizzare campi d'atterramento riconosciuti come ufficiali sia assoluto; i casi d'atterramento fuori di un aeroporto autorizzato sono particolarmente disciplinati dall'articolo 15.

La conseguenza logica del principio enunciato all'articolo 7, è prevista dall'articolo 25, in cui sono indicati gli aeroporti che possono funzionare in virtù di una concessione e quelli per cui basta un'autorizzazione.

Art. 8. La regolamentazione del traffico al disopra della frontiera deve naturalmente tener conto degli interessi dell'Amministrazione delle dogane. Quando è stabilito un aeroporto doganale, le condizioni a cui sembra opportuno sottoporlo sono stabilite nell'atto di concessione, dopo sentito il parere delle autorità interessate. Si tratta essenzialmente dell'impianto di un posto doganale permanente o di un servizio doganale a richiesta. Eccezionalmente, possono essere convenuti di comune accordo altri punti d'atterramento.

Il divieto di varcare certe parti della frontiera era stato previsto, per esempio, nella convenzione provvisoria del 14 settembre 1920 con la Germania. Ma in un protocollo addizionale fu dichiarato che le parti contraenti rinunciavano fino a nuovo avviso a limitare l'autorizzazione di sorvolo a certi tratti della frontiera. Questa situazione non ha subito mutamenti. Nel traffico con l'Italia, furono previsti dei corridoi per il varco della frontiera, ma si trattava di corridoi attraverso la zona italiana vietata e non di « vie doganali ».

Gli aeromobili che sorvolano il territorio svizzero senza atterrarvi sono esenti di formalità doganali (cfr. la convenzione di Parigi, art. 15, e la legge sulle dogane, art. 53).

Art. 9. Mediante disposizione analoga del decreto in vigore (art. 2) si era già tentato di sottoporre ad un determinato ordinamento giuridico i rapporti tra occupanti di un aeromobile adibiti al traffico internazionale. Il presente articolo rimanda in primo luogo al diritto dello Stato di cui l'aeromobile possiede la nazionalità.

Per quanto noi sappiamo, questa disposizione non ha mai avuto importanza pratica. Dopo aver fatto fare due perizie ed esaminato lungamente se fosse opportuno riconoscere legalmente la bandiera come criterio di presunzione di diritto privato applicabile, si constatò che vista la rarità e la disparità dei casi del genere, era meglio che la legge restasse muta, molto più che sarà spesso per puro caso che l'aeromobile che ha eseguito un certo trasporto abbia questa piuttosto che quella nazionalità. Il legislatore può lasciare alla dottrina ed alla giurisprudenza la cura di trovare la soluzione alla quale dovrà essere data la preferenza nei vari casi che potranno presentarsi.

Nella riserva concernente le condizioni di luogo, il diritto penale deve essere espressamente menzionato, poichè il principio della territorialità non è riconosciuto senza limitazioni nelle disposizioni penali del disegno. Rimandiamo in proposito agli articoli 80, 81 e 82.

Art. 10. L'articolo 4 del decreto in vigore conferiva già la competenza di emanare prescrizioni generali di polizia. Un decreto del 3 agosto 1923 l'aveva delegata al Dipartimento delle poste e delle ferrovie.

La competenza della Confederazione è limitata al campo speciale della polizia aerea. Essa comprende in modo speciale la vigilanza dell'esercizio del volo, l'applicazione delle prescrizioni e il rilascio dei documenti di legittimazione e delle autorizzazioni. Per tutto quanto la legge non regola, con disposizioni precise, la sovranità dei Cantoni in materia di polizia resta immutata. Per di più, questa competenza generale di polizia è ancora riservata espressamente all'articolo 19, per quanto concerne i terreni messi al servizio della circolazione aerea.

Art. 11. Le prescrizioni di polizia del 3 agosto 1923, emanate conformemente al decreto del Consiglio federale della stessa data, prevedevano già l'obbligo di chiedere un'autorizzazione per le manifestazioni aeronautiche pubbliche, i voli acrobatici, le dimostrazioni acrobatiche su aeromobili, i lanci con paracadute e le ascensioni in pallone frenato. Motivi di sicurezza impongono che si mantenga questo regime.

Art. 12. Anche questo articolo è analogo alle disposizioni in vigore (art. 22 e 24 del decreto). La Svizzera era, prima della guerra, uno dei pochi paesi in cui non fosse proibito prendere fotografie aeree; esistevano naturalmente delle limitazioni. Gli interessi da tutelare in questo campo sono variabili quanto le circostanze. È dunque necessario lasciare al Consiglio federale la competenza di autorizzare o di vietare la presa di fotografie aeree.

Art. 13. Le misure di sicurezza che possono entrare in considerazione non sono soltanto di natura personale o tecnica. Inoltre, l'Ufficio aeronautico esaminerà in modo speciale, in casi particolari, se prima del rilascio di un'autorizzazione, non si debba esigere la conclusione di un'assicurazione contro la responsabilità civile.

Art. 14. Questo articolo istituisce il diritto d'ispezione, il quale può tuttavia fondarsi anche su altre leggi. Non spetta alla legislazione sulla navigazione aerea di delimitare le competenze delle varie autorità interessate. Per gli organi doganali, la legislazione sulle dogane è determinante, e l'articolo 84 del disegno rimanda espressamente ad essa. D'altra parte, l'articolo 19 riserva espressamente le competenze delle autorità ordinarie di polizia, come abbiamo già visto più sopra.

Art. 15. Per norma, le disposizioni della legge sono applicabili a tutti i generi di aeromobili. Il secondo capoverso dichiara espressamente che le prescrizioni sulla procedura da seguire in caso di atterramento fuori di un aeroporto autorizzato sono applicabili agli aeromobili non dirigibili. Ciò non significa tuttavia parimente che i piloti di palloni non siano tenuti, con riserva dell'articolo 86, ad osservare tutte le altre prescrizioni della legge. Questa disposizione si riferisce, al contrario, ad un caso speciale, dato che la categoria eccezionale degli « atterramenti di fortuna » non esiste per i palloni; tutti gli atterramenti di palloni rientrano normalmente in questa categoria. Per eliminare a priori qualsiasi incertezza, sarà opportuno, tanto per il pilota quanto per le autorità locali, che il caso speciale dell'atterramento di un aeromobile non dirigibile sia stato espressamente previsto dalla legge.

Se un aeromobile proveniente direttamente dall'estero fa un atterramento di fortuna, la polizia aerea avvisa naturalmente senza indugio le autorità doganali affinché possano prendere i provvedimenti imposti dagli interessi loro affidati.

Lo stesso dicasi in caso di partenza di un aeromobile che si tentasse di fare fuori di un aeroporto doganale.

Le autorizzazioni rilasciate in applicazione del terzo capoverso dell'articolo 15, e specialmente quelle necessarie per la formazione del personale, saranno, praticamente, rilasciate come fin qui dalle direzioni degli aeroporti e dagli istruttori di volo i quali agiscono in virtù di una delegazione di poteri. Sarebbe infatti eccessivo esigere, per ciascun caso d'atterramento di fortuna, una decisione dell'Ufficio aeronautico. Invece, detto ufficio, allestirà un elenco dei posti idonei per questi atterramenti, con indicazione dei tipi di aeroplani autorizzati a posarvi. I particolari saranno regolati dalle disposizioni esecutive.

Art. 16. Nella convenzione di Parigi gli Stati contraenti si garantiscono reciprocamente il diritto, per gli aeromobili immatricolati in uno Stato, di attraversare senza atterrare lo spazio aereo degli altri Stati (art. 15). Ma ciò presuppone che, in casi speciali, lo Stato sorvolato abbia il diritto, per ragioni di sicurezza generale, di obbligare l'aeromobile ad atterrare. Può anche capitare, del resto, che l'ordine di atterrare sia ingiunto anche ad un aeromobile svizzero.

Art. 17. Le norme della circolazione e il servizio di segnalazione sono in gran parte stabiliti da accordi internazionali. Nel presente articolo si tratta quindi anzitutto dell'esecuzione di impegni internazionali.

Art. 18. Nella parte intitolata « Basi del disegno di legge » abbiamo esposto come il traffico sulle acque e al disopra di esse fosse già stato regolato a titolo provvisorio dal decreto del Consiglio federale del 24 gennaio 1921. Poichè con l'entrata in vigore della legge saranno abrogate le prescrizioni anteriori, sarà necessario che i circoli interessati s'intendano sulla nuova regolamentazione. L'articolo 18 dà le istruzioni necessarie al Dipartimento delle poste e delle ferrovie, competente in materia di comunicazioni.

Il regolamento attuale si era dimostrato necessario, specialmente a causa del traffico degli idroplani, oggi cessato, ma che fu per un certo tempo molto importante. Questa regolamentazione potrà facilmente essere presa come base per nuove prescrizioni.

Art. 19. La polizia aerea non può essere esercitata esclusivamente da funzionari dell'Amministrazione federale. Gli organi da designarsi dal Consiglio federale potranno essere agenti dell'aeroporto, se l'esercente vi consente, ovvero dei controllori permanenti (per la costruzione di aeromobili), o ancora degli esaminatori di capacità (per il personale aeronautico). Questi agenti saranno sottoposti, per quanto concerne la loro attività ufficiale, alla legge del 9 dicembre 1850 sulla responsabilità delle autorità e dei funzionari della Confederazione. Conformemente all'articolo 2 di questa legge, lo stesso dicasi di « chiunque sia provvisoriamente investito di una carica o assuma l'esercizio di pubbliche funzioni temporarie ».

La riserva fatta a favore della sovranità della polizia dei Cantoni può naturalmente estendersi alle competenze della polizia locale. E questa una questione di diritto cantonale.

Art. 20. Nell'interesse della sicurezza pubblica e particolarmente della prevenzione degli infortuni, l'autorità di vigilanza deve essere informata immediatamente di tutti gli infortuni aviatori ed il posto dell'infortunio deve essere protetto contro tutto quanto potrebbe modificarne lo stato. Un servizio di picchetto dell'Ufficio aeronautico fede-

rale permetterà di tenersi pronti in permanenza per qualsiasi eventualità.

Art. 21. Abbiamo esposto al capitolo II, come il traffico aereo commerciale sia stato esercitato fin da principio sotto il regime della concessione e non già di una semplice autorizzazione di polizia. Le esperienze fatte in proposito sono soddisfacenti. Da una parte, è stato possibile tenere pienamente conto dell'interesse generale e dei bisogni dell'economia; dall'altra parte, si è potuto constatare un progresso del traffico aereo verso l'autonomia economica che non si poteva esigere da esso ai suoi inizi. Tali risultati non si sarebbero potuti conseguire nè con un monopolio di Stato nè con un regime di concorrenza illimitata. Inoltre, il sistema della concessione è uno strumento prezioso e necessario per rafforzare la posizione delle nostre imprese svizzere nel traffico internazionale.

La procedura per il rilascio delle concessioni non ha mai suscitato critiche; le cose si sono sempre svolte senza difficoltà. In avvenire, come già pel passato, non si ammetterà traffico aereo commerciale se l'esercizio non sarà stato creato per procurare durevoli benefici, nè questa nozione si applicherà a tutti i trasporti fatti verso remunerazione. In cambio, e a differenza dei trasporti soggetti alla regia delle poste, la regolarità dell'esercizio non è necessaria per conferire agli aerotrasporti il carattere commerciale; l'effettuazione dei viaggi a seconda dei bisogni (tassometri aerei) è, per esempio, già sottoposta al regime della concessione quando siano riuniti i fattori dell'organizzazione commerciale.

Di regola, le concessioni concernenti linee aeree sono state fin qui accordate per la durata di un anno. Se le condizioni generali avessero continuato a consolidarsi, si sarebbero certamente concessi termini sempre più lunghi, ciò che avrebbe permesso agli esercenti di prendere con miglior agio le loro disposizioni. Facciamo tuttavia osservare che il rifiuto di rinnovare una concessione non equivarrebbe ad un ritiro della concessione stessa; per conseguenza non ne deriverebbe nessun diritto al risarcimento dei danni. Un'altra questione è quella di sapere se si potrebbe, dato il caso, trovarsi di fronte a diritti acquisiti; spetterebbe al giudice di decidere (vedi Burekhart, *Kommentar*, terza edizione, pag. 784 e 785).

Art. 22. Conformemente a questo articolo, la semplice autorizzazione basta per l'esercizio di un'attività professionale che non abbia per oggetto il trasporto di persone e di beni. Il regolamento d'esecuzione ne stabilirà i particolari. Praticamente, sono quasi esclusivamente delle imprese già al beneficio di una concessione che chiedono simili autorizzazioni. I casi più comuni sono quelli della domanda per l'autorizzazione di eseguire professionalmente fotografie aeree.

Per « personale aeronautico », la cui formazione esige pure una autorizzazione, si devono intendere tanto i piloti civili quanto tutte le persone che esercitano professionalmente un'attività in rapporto con l'aviazione civile e la produzione aeronautica. L'intento del legislatore è quindi una lata interpretazione dell'espressione « personale aeronautico ». La stessa osservazione vale per il testo dell'articolo 43.

Art. 23. Il traffico aereo interno è generalmente designato col nome di « cabotaggio », che nel linguaggio marinaro si usa per la navigazione costiera. Il diritto internazionale riconosce che il cabotaggio aereo debba essere riservato, per principio, alle imprese nazionali. Tale norma non deve tuttavia costituire un ostacolo allo sviluppo della nostra politica dei trasporti aerei. Ricordiamo che la maggior parte del nostro traffico aereo si svolge oltre le nostre frontiere. La legge può dunque formulare questa riserva soltanto in termini molto prudenti.

Art. 24. È ovvio che l'impianto e l'esercizio degli aeroporti esigano un'unificazione. I principi provvisori ne sono consegnati in una « relazione sulla normalizzazione degli aerodromi » del 23 maggio 1937. Queste prescrizioni devono essere periodicamente messe a giorno, di pari passo col progredire della tecnica e con l'evolversi dei bisogni del traffico aereo. Il loro adattamento dipende dall'esecuzione della legge.

Art. 25. Gli aeroporti sono i punti d'appoggio dell'aeronautica. Se l'articolo 7 vieta di prendere il volo da un posto qualsiasi, ne risulta per la comunità (Confederazione, enti pubblici cantonali o regionali), o per gl'interessati stessi la necessità di mettere a disposizione del traffico aeroporti riconosciuti. L'autorità di vigilanza fissa in ciascun caso l'estensione che può essere data all'uso del campo.

Gli aeroporti doganali e gli altri aeroporti adibiti al traffico ricevono, come pel passato, le concessioni dal Dipartimento delle poste e delle ferrovie. Ma prima che una concessione sia accordata l'autorità che la rilascia si mette sempre in relazione con l'amministrazione militare e con quella doganale. Per tutti gli altri campi, compresi quelli che servono per il volo a vela, è necessaria un'autorizzazione dell'Ufficio aeronautico. Data l'importanza del capo campo, il disegno prevede espressamente la nomina del capo dell'aeroporto, di modo che la cosa sia prescritta dalla legge stessa.

In base alle concessioni ed autorizzazioni accordate, l'Ufficio aeronautico allestisce l'elenco degli aeroporti e lo pubblica d'intesa col Dipartimento militare. Conformemente agli accordi presi, questo elenco deve essere comunicato agli Stati coi quali noi siamo vincolati da convenzioni sulla navigazione aerea.

Art. 26. Mentre le condizioni delle concessioni obbligano l'esercente dell'aeroporto a vigilare sul funzionamento del servizio locale della sicurezza aerea (servizio radiogoniometrico, facilitazioni d'atterramento), la Confederazione deve prendere essa stessa i provvedimenti concernenti la sicurezza dell'insieme del traffico aeronautico nella Svizzera. Fra queste misure entrano in considerazione il servizio meteorologico dell'aeronautica e il controllo della circolazione aerea fuori delle zone d'approccio degli aeroporti in possesso di una concessione.

Le misure radiotecniche di sicurezza aerea sono garantite, conformemente ad un accordo dalla S. A. Radio Svizzera, mentre quelle per la sicurezza aerea meteorologica incombono alla Stazione centrale svizzera di meteorologia. L'Ufficio aeronautico coordina e sorveglia l'intero servizio della sicurezza aerea, locale e nazionale, e vigila a che s'inserisca correttamente nel quadro dell'organizzazione internazionale di sicurezza.

Art. 27. Poichè nella Svizzera esiste un gran numero di teleferiche, si è già dimostrato necessario, specialmente nell'interesse della nostra aviazione militare, di prendere un'ordinanza intesa a garantire la sicurezza della circolazione aerea di fronte alle teleferiche (RU 59, 277). L'articolo 27 risponde quindi ad un bisogno.

Art. 28. Una disposizione analoga sull'uso gratuito della proprietà privata figura nella legge del 24 giugno 1902 concernente gl'impianti elettrici a corrente debole ed a corrente forte (art. 5 e 6). Anche questo articolo non dovrà essere impiegato di frequente, sarà tuttavia indispensabile in certi casi e avrà, per il servizio di sicurezza aerea, la stessa utilità delle disposizioni relative agli impianti elettrici.

Art. 29. Questa disposizione è indispensabile per garantire il rispetto delle prescrizioni internazionali sugli aerodromi.

Art. 30. In materia di aeroporti, le autorità svizzere si sono, fin dall'inizio, tenute al principio secondo il quale la persona direttamente interessata, cioè il concessionario, deve prendere a suo carico le spese d'impianto e d'esercizio. Il concessionario è, generalmente, un ente collettivo, locale o regionale, di carattere pubblico o privato. Esistono tuttavia, nei grandi aeroporti, servizi organizzati dalla Confederazione e il cui funzionamento, in parte almeno, interessa la Svizzera intera. Le spese di questi servizi di sicurezza aerea devono quindi essere divise. In quanto esse siano cagionate unicamente dall'uso dell'aeroporto sul quale sono installati i servizi e dipendano direttamente dal suo esercizio, essi sono a carico del concessionario. Per il servizio radiotelegrafico, per esempio, il criterio di divisione delle spese si basa sulla cosiddetta zona d'approccio dell'aeroporto. Le relazioni radioelettriche con gli

aeroplani che si trovano in questa zona esigono impianti speciali, come i radiofari di atterramento. Esse determinano delle spese che sono considerate come cagionate dall'uso dell'aeroporto e quindi rientrano fra quelle d'esercizio di quest'ultimo. Le altre spese sono a carico della Confederazione. Questo principio di ripartizione è applicato già da qualche anno. Gli articoli 30 e 33 devono sanzionarlo.

Art. 31. Le imprese di navigazione aerea possono essere chiamate a sopportare una parte delle spese quando l'esercizio di una determinata linea, per esempio una linea notturna, impone provvedimenti straordinari di sicurezza aerea.

Art. 32. Per impianti che devono essere adattati ai bisogni della sicurezza della navigazione aerea, s'intendono in primo luogo le condutture elettriche. La loro adattamento può consistere tanto nella scelta giudiziosa del loro tracciato, quanto nella segnalazione di certe parti della conduttura o di certi pilastri di sostegno. Una prassi costante esige già che le autorità aeronautiche possano difendere gl'interessi della sicurezza aerea durante gli studi preliminari per la costruzione di condutture elettriche.

Altri impianti che possono mettere in pericolo la sicurezza della navigazione aerea sono, per esempio, le teleferiche, particolarmente numerose nelle regioni montane (vedi la regolamentazione attuale, menzionata più sopra nel commento all'articolo 27).

Per quanto concerne le spese, sembra equo che l'adeguamento di impianti *nuovi* alle esigenze della sicurezza aerea sia interamente a carico di chi fa eseguire gl'impianti. La Confederazione si assumerà invece, conformemente all'articolo seguente, le spese per la rimozione o la correzione di ostacoli *preesistenti*, a meno che questi intraleino unicamente un aeroporto vicino; in quest'ultimo caso, l'esercente l'aeroporto ne sopporterà le spese, conformemente all'articolo 30, lettera *b*. Non si deve dimenticare che allorchando si tratta di impianti nuovi, le misure di sicurezza cagionano in generale soltanto un supplemento di spese molto esiguo, laddove l'applicazione successiva di queste misure causa in generale spese notevolmente più forti.

Potrebbe darsi che le misure di sicurezza aerea rincarassero a tal punto un impianto nuovo d'interesse pubblico che l'aumento delle spese, paragonato al prezzo complessivo dell'opera, apparisse come eccessivo. In tal caso, la Confederazione potrebbe esaminare se non fosse indicato sopportare essa stessa in via eccezionale una parte delle spese, conformemente all'articolo 87, lettera *b*. Per quanto concerne il principio, facciamo tuttavia osservare che si tratta qui di una regola di sistemazione nazionale, giustificata come può essere, per esempio, una prescrizione inerente ai piani regolatori urbani.

Art. 33. L'obbligo della Confederazione di partecipare alle spese sarà d'ora innanzi chiaramente definito nella legge. Esso si estende non solo al servizio radioelettrico generale, ma anche a tutti i servizi meteorologici degli aerodromi principali. Esso si applica pure alle misure d'interesse generale destinate ad eliminare gli ostacoli che si oppongono alla navigazione aerea o ad adeguare gl'impianti già esistenti o futuri che potessero intralciarla. Le spese sopportate dalla Confederazione per il servizio radioelettrico generale e il servizio radiotelegrafico dell'aeronautica sono ascese, nel 1938, a fr. 239 147,88.

Art. 34. Poichè l'Amministrazione federale può essere parte in causa nelle contestazioni concernenti le spese di infrastruttura e la loro ripartizione, è opportuno prevedere un'autorità neutra che regoli il caso, e cioè un tribunale arbitrale o una commissione di stima, oppure l'uno e l'altra. Così come nella legge federale sull'espropriazione, anche qui dev'essere prevista la facoltà di interporre ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Invece, non si giustificherebbe di ammettere altri ricorsi di diritto aeronautico al nostro tribunale supremo.

Art. 35. È necessario riservare esplicitamente la legge federale sull'espropriazione per i casi in cui il diritto cantonale non offrisse le possibilità necessarie.

2. GLI AEROMOBILI E IL PERSONALE AERONAUTICO

Art. 36. Si è evitato di dare una definizione legale dell'aeromobile; la legislazione vigente non l'aveva parimente fatto. Il regolamento d'esecuzione specificherà le varie categorie di aeromobili.

Per aeromobile di Stato svizzero bisogna intendere in primo luogo gli aeromobili militari. Il disegno determina, nel suo articolo 85, la misura nella quale la legge deve essere applicata agli aeromobili militari. Nel suo articolo 86, dà la facoltà di prevedere anche, fino ad un certo punto almeno, norme speciali per gli aeromobili di Stato di altre categorie.

Art. 37. La sorveglianza del traffico aereo suppone l'obbligo, per gli aviatori, di servirsi di determinati aeroporti, ma essa suppone anche l'obbligo d'immatricolare gli aeromobili.

Il *registro aeronautico svizzero* ha delle analogie con il registro federale del naviglio (cfr. la legge del 28 settembre 1928 sul registro del naviglio). Lo scopo e l'effetto di questi due registri sono tuttavia interamente diversi. Il registro del naviglio serve anzitutto a precisare e a rendere pubblici diritti di proprietà ed altri diritti che gravano su un'imbarcazione. Il registro aeronautico è destinato anzitutto

ad assicurare il controllo da parte dell'autorità di vigilanza e la sicurezza pubblica. L'iscrizione nel registro del naviglio crea il diritto di proprietà. L'iscrizione nel registro del naviglio fa fede come l'iscrizione nel registro fondiario. L'immatricolazione di un aeromobile non ha invece nessun effetto speciale di diritto privato; ma essa conferisce all'aeromobile la qualità di aeromobile svizzero (art. 38 del disegno di legge).

L'iscrizione nel registro aeronautico può dunque essere resa molto più semplice. La condizione per quest'iscrizione è che l'aeromobile sia in condizioni di navigabilità, non figuri su un altro registro straniero e appartenga a Svizzeri. Eccezioni sono del resto possibili per quanto concerne quest'ultima condizione. Ritorniamo su questa disposizione del disegno.

Anzitutto, per quanto concerne la qualità di «Svizzero» è evidente che l'immatricolazione può anche aver luogo in nome di una persona giuridica di diritto svizzero. La questione di sapere se la persona giuridica sia svizzera è regolata dal Codice delle obbligazioni, qualora si tratti di una società commerciale o di una società cooperativa. In generale, basta qui fondarsi sull'iscrizione nel registro di commercio. Per le associazioni, nel senso degli articoli 80 e seguenti del Codice civile, spetta alle autorità di vigilanza di decidere, in ogni singolo caso, se si debba esigere o no l'iscrizione nel registro di commercio.

La regolamentazione attuale, secondo cui soltanto gli aeromobili appartenenti a Svizzeri possono essere iscritti nel registro, è invero troppo rigida. Essa dipendeva da una redazione, ora abbandonata, dell'articolo 7 della Convenzione di Parigi. Resta ben inteso che si dovrà rispettare la prescrizione internazionale (art. 8 della Convenzione di Parigi) secondo la quale uno stesso aeromobile non deve figurare nel registro di parecchi Stati. Parimente, gli aeroplani provenienti dall'estero potranno essere iscritti nel registro svizzero soltanto verso presentazione di un certificato di exmatricolazione dello Stato d'origine. Ma se questa condizione è adempita e se nessun altro motivo si oppone all'immatricolazione, è nell'interesse della sicurezza aeronautica di ammettere eccezionalmente che l'aeromobile di uno straniero figuri nel registro svizzero e sia così sottoposto al nostro controllo. L'articolo 37, terzo capoverso, prevede appunto questa possibilità. D'altronde, ciò è necessario già per evitare che gli stranieri non si servano di prestanomi. Il regolamento d'esecuzione dovrà precisare quando una tale eccezione potrà essere ammessa e ciò che bisogna intendere per «base normale» d'un aeromobile.

Art. 38. La Convenzione di Parigi conferisce espressamente agli aeromobili immatricolati nel registro di Stato la nazionalità di questo Stato (art. 6). È intenzionalmente che noi ci siamo espressi in modo

più prudente, poichè la questione dell'applicazione del principio di bandiera e delle conseguenze di questa applicazione non è completamente risolta.

Art. 39. Le prescrizioni sui certificati degli aeromobili sono ispirate, in gran parte, dal diritto internazionale (allegati A e B della Convenzione di Parigi, FF 1934, ediz. franc., vol. II, pag. 61 e segg.). È appunto per siffatto motivo che questi documenti di legittimazione sono riconosciuti sul piano internazionale.

Un aeromobile può essere immatricolato senza che siano state fornite le garanzie per la responsabilità civile derivante dal suo uso. Ma non appena l'aeromobile deve essere adibito al traffico, è necessario che queste garanzie siano costituite, nè si rilascia prima il permesso di navigazione al proprietario o al detentore. Se queste garanzie sono fornite in forma di un'assicurazione conclusa contro la responsabilità civile e questa assicurazione cessa momentaneamente di produrre i suoi effetti, il permesso di navigazione è ritirato per tutta la durata della cessazione dall'autorità di vigilanza. L'articolo 39, secondo capoverso, permette di continuare a seguire questa procedura, che garantisce una protezione completa ai terzi estranei alla navigazione aerea.

Art. 40. La composizione dell'equipaggio e i documenti di bordo che devono accompagnare l'aeromobile formano oggetto di alcune istruzioni negli allegati C e E della Convenzione di Parigi, ma queste indicazioni hanno bisogno di essere precisate, e questo sarà il compito dell'autorità di vigilanza.

Un aeromobile deve essere attrezzato in modo da rispondere all'uso cui esso serve ed alle esigenze della tecnica moderna; esiste già qualche prescrizione internazionale in proposito. Per il resto, è competente l'Ufficio aeronautico.

Art. 41. La sicurezza aerea esige evidentemente che ciascun aeromobile sia sottoposto ad un controllo per quanto concerne i requisiti di navigabilità, prima di essere posto al beneficio del permesso di navigazione. Agli inizi della navigazione aerea era ancora possibile affidare tale controllo a periti privati. In seguito si è però dimostrato necessario — tanto per gli alianti quanto per gli aeroplani a motore — di far capo a periti specialisti che si consacrano esclusivamente a simile genere di lavori.

I controlli periodici devono essere fatti ogni anno nell'aviazione sportiva. In quella commerciale, sono sostituiti da una vigilanza costante dell'esercizio.

Il controllo d'un aeromobile straniero potrebbe entrare in considerazione nel caso in cui l'aeromobile provenisse da uno Stato con

il quale la Svizzera non ha conchiuso una convenzione sulla navigazione aerea.

Art. 42. Qui il testo del nostro disegno si scosta un poco da quello della Convenzione di Parigi, la quale prescrive nello stesso tempo distintivi di nazionalità e di immatricolazione. Se il disegno parla semplicemente di « contrassegni », è perchè nel traffico puramente interno, quale, per esempio, quello degli alianti, possano bastare dei segni di riconoscimento più semplici di quelli prescritti per il traffico internazionale.

Art. da 43 a 45. Questi articoli si ispirano all'articolo 14 del decreto, quantunque se ne scostino un poco per la terminologia. È stata ormai adottata definitivamente l'espressione « licenza » che mette meglio in rilievo il carattere strettamente personale di questo documento di legittimazione, rilasciato solo in base al certificato di capacità (brevetto). Il brevetto stesso è rilasciato soltanto dopo un esame sostenuto davanti ai periti ufficiali. Invece, un'« autorizzazione », nel senso degli articoli 11 o 22 del disegno, non è necessariamente conferita ad una persona fisica determinata; essa può essere rilasciata ad un ente o ad impresa.

Le prescrizioni particolareggiate sul rilascio, il rinnovo e il ritiro della licenza saranno contenute nel regolamento d'esecuzione. Il regolamento aereo federale per il conseguimento delle licenze e dei brevetti svizzeri, del 31 marzo 1943, servirà da modello.

Le disposizioni dell'articolo 45, secondo capoverso, sono intese ad impedire che uno Svizzero il quale si è visto rifiutare la tessera d'altievo pilota per la sua iscrizione nel casellario giudiziale, eluda questa esclusione dal traffico aereo, conseguendo un brevetto straniero. Una disposizione in questo senso figura nell'articolo 13, secondo capoverso, della Convenzione di Parigi.

Art. 46. In questo articolo sono precisati i rapporti con la legge sulla durata del lavoro, con la legge sull'assicurazione contro le malattie e gl'infortuni e con diritto di licenziamento. Il potere disciplinare e il rimpatrio del personale licenziato che si trova all'estero saranno parimente regolati. Si dovrà inoltre esaminare se sia opportuno introdurre l'obbligo di dichiarare gl'infortuni. Le prescrizioni dovranno ricordare che il comandante ha il dovere di prevenire l'alterazione delle prove, conformemente alla competenza che gli conferisce l'articolo 82.

PARTE SECONDA

**RAPPORTI GIURIDICI RISULTANTI DALL'ESERCIZIO
DELLA NAVIGAZIONE AEREA**

I. LA RESPONSABILITÀ CIVILE

I titoli I e III trattano della responsabilità civile verso i terzi, conformemente ai principi della prima convenzione di Roma, ricordata più sopra (vedi capitolo III). La commissione di redazione della legge ha creduto opportuno di introdurre questi principi nella legge stessa, non reputando sufficiente un semplice rinvio alla convenzione anche se questa entrasse in vigore prima della legge. Noi pure accettiamo questo criterio.

Rileviamo inoltre, a questo punto, l'importanza del diritto internazionale. Non appena avremo ratificato la convenzione, i danni causati da aeroplani stranieri in Svizzera, rientreranno nel suo campo di applicazione. Non sarebbe desiderabile che i danni causati da aeroplani svizzeri fossero apprezzati in base a regole diverse. Per questa ragione si rinunciò ad esempio al diritto d'azione diretta dalla persona lesa contro l'assicuratore, come è il caso nella legislazione sugli automobili.

Art. 47. La soluzione adottata ha lo scopo di assicurare alla parte lesa una riparazione totale. Presenta quindi il carattere di una pura responsabilità causale: non occorre provare la colpa. Si applica pure ai casi di caduta di aeromobile. Per contro, gli infortuni al suolo, fatta eccezione per le manovre di decollo o di atterraggio, non rientrano, secondo gli usi internazionali, nella categoria degli infortuni di navigazione aerea. Questi appartengono ai rischi di esercizio.

Conformemente al principio, mantenuto in tutto il disegno, di una estrema prudenza per quanto riguarda le definizioni legali, la definizione del concetto di esercente è pure lasciata alla dottrina e alla giurisprudenza.

Questo articolo è completato dalle disposizioni generali del Codice delle obbligazioni sui motivi di diminuzione della responsabilità quando il danneggiato è pure colpevole.

Art. 48. Rendere legalmente responsabile l'esercente anche quando s'è fatto uso dell'aeromobile a sua insaputa e senza il suo consenso potrebbe sembrare una disposizione molto severa, tuttavia è una conseguenza inevitabile del principio di causalità, che non va dimenticato se si vuol proteggere efficacemente il pubblico, vale a dire i terzi non appartenenti al servizio della navigazione aerea. Il risarcimento del

danno non deve essere subordinato al fatto di sapere se la persona responsabile dell'uso illecito è o non è conosciuta e solvibile. Qui la responsabilità dell'esercente è però limitata all'ammontare della garanzia che è tenuto a prestare. Può quindi prevenirsi interamente mediante una assicurazione. Per questi motivi si giustifica l'attenersi, su questo punto, al principio della responsabilità causale anche se la convenzione internazionale prevede, in proposito, una eccezione al principio della causalità; eccezione per la quale l'esercente è responsabile solidalmente solo quando non ha preso le misure volute per impedire l'uso illecito del suo aeromobile. Dato l'ordinamento della responsabilità civile in Svizzera, il sistema di responsabilità causale assoluto, ma limitato rispetto al suo ammontare, è giusto e quindi accettabile. E esso si applica pure quando il danno causato ad un terzo è opera di un passeggero dell'aeromobile che non fa parte dell'equipaggio, (articolo 47, secondo capoverso, lettera b; cfr. pure l'art. 53, secondo capoverso).

Il diritto di regresso è regolato dall'articolo 51 del Codice delle obbligazioni.

Art. 49. Se si vuole che la protezione sia totale per il terzo estraneo alla navigazione aerea, lo si deve mettere al sicuro anche da un eventuale danno alla superficie dovuto alla collisione di due aeromobili. Su questo punto il disegno prevede la responsabilità solidale degli esercenti dei due apparecchi. La prima convenzione di Roma afferma già lo stesso principio.

Art. 50. Per facilitare nella maggior misura possibile la difesa dei propri diritti il danneggiato dispone, a sua scelta, del foro ordinario del domicilio o di quello del luogo dell'infortunio. Questo principio è di assoluta necessità quando l'esercente responsabile è domiciliato all'estero. La regola ha ottenuto il riconoscimento internazionale e c'è già nella prima convenzione di Roma.

La legislazione in vigore prevede pure la competenza del tribunale del luogo dove è stata prestata o depositata la garanzia, e del tribunale del luogo dove ha la sede sociale la società assicuratrice. Indubbiamente questo è un po' troppo. Del resto simili precauzioni non hanno avuto nessuna efficacia nella pratica, tanto più che il principio dell'azione diretta contro la società assicuratrice non si è ancora imposto nel diritto aeronautico.

Art. 51. D'accordo con la prima convenzione di Roma (Art. 17) la prescrizione è stata fissata a un anno, e a tre anni quando la persona lesa non ebbe conoscenza del danno o della persona responsabile. Questi termini sono più corti di quelli previsti dalla legge sulla circolazione degli automobili e dei velocipedi, ma la responsabilità dell'esercente è

maggiore. La responsabilità che gli incombe vuole una soluzione immediata circa le azioni per risarcimento dei danni. La prescrizione così limitata è del resto nell'interesse stesso del danneggiato, poichè la ripartizione della somma data a garanzia, in determinate circostanze, potrebbe già essere stata fatta. Infatti si può procedere ad una valida ripartizione, nei casi regolati dal diritto internazionale, sei mesi dopo l'infortunio (art. 10 della prima convenzione di Roma). Se si vuole mantenere l'unità del diritto internazionale bisogna quindi prescindere da un possibile prolungamento dei termini di prescrizione.

Art. 52. Questo articolo contiene una riserva del tutto logica a favore del diritto contrattuale, poichè la responsabilità causale in senso stretto deve produrre i suoi effetti soltanto a beneficio dei terzi estranei al servizio della navigazione aerea.

Art. 53. Il diritto vigente lascia all'autorità di vigilanza la cura di decidere se le persone responsabili civilmente dei danni che può causare un aeromobile debbano essere obbligate a prestare garanzie (art. 28 del decreto del 1920). Praticamente è sempre stata chiesta una garanzia. In un primo tempo furono dispensati soltanto gli esercenti di palloni liberi; ei si accontentò di un certificato di responsabilità debitamente firmato. Ma ormai da oltre dieci anni non si concedono più permessi di navigazione per palloni liberi, senza un documento comprovante l'esistenza di una assicurazione contro la responsabilità civile.

Sembra dunque opportuno trasformare in un'obbligazione legale la fornitura di una garanzia fin qui unicamente prescritta dall'amministrazione. Ciò che si esige da ogni detentore di un automobile, e in taluni Cantoni da ogni proprietario di velocipede, lo si deve pure pretendere da un esercente di un aeromobile; in parte anche nel suo proprio interesse.

Secondo il disegno l'esenzione dall'obbligo di fornire garanzie, e per analogia ricorre ancora la legge sulla circolazione degli automobili e dei velocipedi, riguarda unicamente gli aeroplani della Confederazione e dei Cantoni (vedi Art. 56).

L'obbligo dell'assicurazione non deve limitarsi alla responsabilità dell'esercente, ma deve comprendere quella delle persone che sono al suo servizio, quando hanno causato danni nell'esercizio della loro professione. La legge sul contratto di assicurazione enuncia già lo stesso principio (art. 59). In pratica, l'assicurazione abbraccia, sia nel traffico aereo come nel traffico delle automobili, ogni persona che legittimamente conduce un aeromobile o un'automobile.

Per l'ammissione al traffico è condizione essenziale, in applicazione dell'articolo 39, secondo capoverso, l'aver stipulato un'assicurazione (rispettivamente, l'aver costituito un deposito o data cauzione). Per contro, l'immatricolazione di un aeromobile conformemente all'articolo 37,

può aver luogo indipendentemente dalle garanzie date per prevenire la responsabilità civile. Un altro ordinamento sarebbe troppo complicato nella pratica. Infatti sarebbe indispensabile cancellare immediatamente dal registro ogni aeromobile per il quale la garanzia è sospesa; e simili sospensioni della garanzia sono frequenti. Se, ad esempio, un esercente, per ragioni d'ordine privato, deve lasciare il suo aeromobile fermo per molto tempo, farà sospendere la validità della sua assicurazione contro la responsabilità civile, per non pagare inutilmente i premi. Non si giustificerebbe di procedere ogni volta alla exmatricolazione per questo solo motivo.

Il regolamento esecutivo preciserà chi è soggetto all'obbligo dell'assicurazione.

Art. 54. Normalmente la garanzia è sempre data mediante la stipulazione di un'assicurazione contro la responsabilità civile. In casi eccezionali potrebbe essere costituita da un deposito o da una cauzione, essendo queste ultime forme più rapide. Per questa ragione reputiamo che la forma precitata deve essere applicabile.

A proposito del secondo capoverso avvertiamo che questa redazione, che ha la sua origine nel testo della prima convenzione di Roma, secondo noi si riferisce soltanto al caso in cui la garanzia avesse subito una diminuzione in seguito al pagamento di un'indennità. L'espressione usata vuol significare che dopo ogni infortunio si deve esigere che la garanzia sia interamente ristabilita, a meno che l'aeromobile sia ritirato dal traffico.

Art. 55. È importante che proprio l'importo della garanzia possa essere adattato di tempo in tempo ai bisogni della pratica mediante ordinanza del Consiglio federale.

Art. 56. Alcuni comuni, Losanna in modo particolare, posseggono aeromobili. Ci siamo posti la domanda se questi comuni, specie le città di certa importanza, non potessero essi pure beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di fornire una garanzia. La difficoltà sta nel trovare una delimitazione soddisfacente. Fu già avvertita nell'esaminare lo stesso problema durante le deliberazioni relative alla legge sulla circolazione degli autoveicoli. Dopo che furono presentate proposte con criteri sempre intesi ad una più ampia esenzione, ci si rese conto che l'eccezione doveva essere limitata alla Confederazione e ai Cantoni (vedi l'art. 48, quarto capoverso, della legge, e il Bollettino stenografico del Consiglio degli Stati, sessione di settembre 1931, p. 463). Non si giustificerebbe un ordinamento diverso per il traffico aereo.

Art. 57. Quest'articolo è conforme alla prassi attuale e non vuole commento.

2. DIRITTO DI TRASPORTO AEREO

Art. 58. Il diritto internazionale dei trasporti aerei, sotto il regime del quale si formano più dei due terzi dei contratti di trasporto dell'aeronautica svizzera, è regolato dalla convenzione di Varsavia (vedi sopra, capitolo III). Vista la funzione preponderante del diritto internazionale in questo campo, il regolamento per il trasporto aereo previsto dal disegno potrà limitarsi, per massima, ad istituire disposizioni analoghe per i trasporti interni. Tuttavia potranno essere previste alcune deroghe, intese in modo particolare a semplificare le modalità di spedizione.

Contemporaneamente, si potrebbe esaminare se l'assicurazione generale dei passeggeri, in uso attualmente nei trasporti aerei svizzeri, dovesse essere resa obbligatoria.

Ci si domandò anche se il regolamento di trasporto aereo non dovesse limitare i diritti riconosciuti finora ai piloti sportivi. Gli articoli 21 e 22 del disegno sottopongono ad una concessione od autorizzazione soltanto i voli commerciali e di scuola; ora il regolamento di trasporto si riferirà esclusivamente a questi voli. Nè si deve temere che ai piloti sportivi e ai proprietari di aeroplani privati sarà tolto il diritto di trasportare passeggeri, almeno fin tanto che non lo faranno a scopo commerciale, in altri termini, verso pagamento.

Art. 59. I trasporti postali non soggiacciono all'ordinamento della convenzione di Varsavia. L'articolo 2 di questa convenzione li esclude esplicitamente. Per la stessa ragione il nostro ordinamento di trasporto aereo non deve occuparsene. Essi sono retti da speciali accordi tra l'amministrazione delle poste e le società di trasporti aerei, e, se è il caso, da altre prescrizioni, che sono però sempre menzionate in questi accordi, come le « Dispositions concernant le transport par voie aérienne du courrier non sortaxé », del 25 giugno 1938, approvata dal decreto del Consiglio federale dell'8 settembre 1938.

3. LE DISPOSIZIONI COMUNI SULLA RESPONSABILITÀ CIVILE

(Norme per i conflitti di leggi).

Art. 60. Questo articolo riproduce per il traffico aereo la regola stabilita per il traffico su strada dall'articolo 56 della legge sulla circolazione degli autoveicoli e dei velocipedi.

Art. 61. Questa disposizione corrisponde esattamente al testo dell'articolo 57 della legge sulla circolazione degli autoveicoli. Se una persona soggetta all'assicurazione militare rimane vittima od è ferita da un aeromobile civile, per quella persona non c'è collisione tra le pretese in base alla legge sulla navigazione aerea e quelle in base alla legge sull'assicurazione militare. In altri termini, le sue pretese contro l'esercente dell'aeromobile non sono lese da quelle contro l'assicurazione militare, in quanto quelle non siano passate a queste ultime per surrogazione (cfr. Strebél, Kommentar zum Motorfahrzeuggesetz, vol. 2, pag. 858).

Per contro, se una persona non al beneficio dell'assicurazione militare rimane ferita o vittima di un aeromobile militare svizzero, la Confederazione è responsabile solo nei limiti della legge sulla navigazione aerea, visto il suo carattere di *lex specialis* (cfr. l'art. 85 del progetto).

Art. 62. La riserva del diritto delle obbligazioni si impone, poichè la legislazione speciale deve limitarsi a quelle regole che differiscono dal diritto comune. Le regole del diritto comune entrano in considerazione, per esempio, quando ricorre l'azione di regresso (art. 50, 51 e da 143 a 150 del CO), o nello stabilire l'ammontare del risarcimento (articoli da 42 a 47 del CO) o la misura della responsabilità (articoli da 99 a 101 del CO). L'esercente di un aeroporto può pure invocare il diritto di ritenzione del locatore (art. 272 del CO) per le tasse di sosta in aviorimessa (Hangar) quando sono scadute.

È pure riservato il diritto di ritenzione del proprietario di un fondo a norma degli articoli 895 e seguenti del Codice civile, quando un aeroplano vi atterra causando danni. Del resto la legislazione in vigore ha creato un diritto di ritenzione speciale per questi casi (art. 29 del decreto). Ma dal momento che le pretese fondate sulla responsabilità civile sono oramai assicurate dalle garanzie imposte dalla legge, una disposizione di questo tenore può essere considerata superflua. Si potrebbe forse scorgere una differenza tra questo caso di ritenzione e quello del diritto comune nel principio fissato dall'articolo 895 del Codice civile secondo il quale l'oggetto deve, per volontà del debitore, trovarsi in possesso del creditore. E per concludere aggiungiamo pure che la definizione del sequestro conservativo come appare nell'articolo 63 del disegno è stata concepita, a differenza del testo proposto per l'ordinamento internazionale, in modo tale da abbracciare anche questo diritto di ritenzione. Infatti, noi abbiamo rinunciato alla formula che affermava la necessità di una decisione dell'autorità giudiziaria o amministrativa per la ritenzione dell'aeromobile. Così il proprietario del fondo danneggiato può anche ricorrere a questa misura.

4. IL SEQUESTRO CONSERVATIVO

Articoli da 63 a 70. Le disposizioni sul sequestro conservativo degli aeromobili hanno lo scopo di impedire che un volo destinato a trasporti pubblici possa essere impedito a beneficio di interessi privati, ad esempio, a vantaggio di un creditore della società esercente. Il sequestro intempestivo del veicolo avrebbe, sull'esercizio di una linea regolare, una ripercussione perturbatrice considerevole e contraria all'interesse pubblico. Ma anche nel traffico aereo privato, dove è lecito il sequestro conservativo, è possibile una procedura accelerata, per cui l'interruzione del viaggio sarà ridotta al minimo necessario. Le prescrizioni di questo titolo avranno la loro piena efficacia soltanto dopo che tutta la materia sarà stata regolata nel campo internazionale. L'articolo 69 del disegno prevede quindi che queste disposizioni sono pure applicabili nei confronti di un aeromobile straniero che atterra in Svizzera se lo Stato che lo ha immatricolato garantisce la reciprocità per gli aeromobili svizzeri.

Inoltre, è entrato in vigore un ordinamento internazionale plurilaterale fra diversi Stati; la Svizzera non lo ha però ancora ratificato (vedi sopra, capitolo III, capoverso 2°). Gli articoli da 63 a 70 istituiscono in campo nazionale le regole previste sul piano internazionale.

Art. 66. Il diritto di emanare regole di procedura è riservato ai Cantoni. Essi accoglieranno indubbiamente la soluzione più semplice, che consiste nel dichiarare applicabili le disposizioni istituite per il sequestro in virtù della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento. Il secondo capoverso offre esplicitamente ai Cantoni la possibilità di emanare ordinanze.

Art. 67. Il primo capoverso tratta del sequestro compiuto seguendo una procedura irregolare. Il secondo capoverso, invece, si riferisce al sequestro che non è giustificato da ragioni materiali. È opportuno affermare che la stessa regola si applica a questi due casi.

Art. 68. Le facilitazioni che si vogliono offrire al traffico aereo mediante le disposizioni precedenti non sono evidentemente più giustificate se il sequestro ha il carattere di una misura di diritto in materia di fallimento, di diritto amministrativo o di diritto penale. In questi casi quindi gli articoli da 64 a 67 non sono applicabili.

Art. 70. Questo articolo riserva il diritto pubblico internazionale vigente in materia di navigazione aerea (vedi l'articolo 18 della convenzione di Parigi).

5. LE DISPOSIZIONI PENALI

Le disposizioni di questo titolo sono state redatte dal Prof. Oppikofer di concerto con il Prof. Hafter, servendosi di una perizia che aveva eseguita su questo difficile argomento del diritto penale aereo e della sua applicazione *ratione loci*. Il titolo nel suo insieme non è altro che un complemento del Codice penale svizzero, che, già con gli altri articoli 237 e 239, protegge in modo notevole gli interessi del traffico aereo.

La commissione preliminare ha pure esaminato attentamente i rapporti tra i delitti del diritto aereo e la legge federale del 22 gennaio 1892 sulla estradizione agli Stati stranieri. Gli atti punibili, come ad es. la violazione dello spazio aereo svizzero, il pilotare un aeromobile con contrassegni falsi, l'esporre a pericolo mediante la navigazione aerea, devono essere considerati delitti passibili di estradizione, qualora non siano di natura politica? Ciò sarebbe opportuno se si considera la questione in sè. Una disposizione analoga si trovava già nell'articolo 66 del decreto del Consiglio federale del 9 aprile 1941 concernente la navigazione marittima sotto bandiera svizzera. Ma in questa circostanza non si tenne conto del fatto che tutto il problema dell'extradizione all'estero dovrà essere sottoposto il più presto possibile ad una revisione generale destinata ad adattare la legge del 1892 alla situazione interamente nuova creata con l'unificazione del diritto penale svizzero. Non varrebbe quindi la pena, nell'attesa di questa revisione, di emanare le disposizioni speciali che non si applicherebbero poi nemmeno a tutto il diritto aereo, poichè i delitti di diritto comune, compresi i delitti contro la sicurezza del traffico sono trattati dal Codice penale svizzero. Visti quanto siano scarsi i casi di questo genere (ogni Stato non concedendo l'extradizione che per gli stranieri) e le obiezioni d'ordine pratico mosse dalla Divisione di polizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia e dal Ministero pubblico della Confederazione, proponiamo di non regolare il problema dell'extradizione nella legge sulla navigazione aerea, ma di riservarlo per la futura legge sulla estradizione.

Art. 71 e 72. Questo articolo definisce i delitti che sono essenzialmente delitti di diritto aereo.

Il primo punisce la violazione di un divieto provvisorio di entrare nello spazio aereo svizzero o di circolarvi (art. 1, secondo capoverso). L'articolo 269 del Codice penale svizzero concernente la protezione della sovranità territoriale svizzera è in tal modo completato. La violazione di un divieto locale di circolare a norma dell'articolo 6, è punita da

una pena della stessa gravità che sarà però pronunciata raramente. Infatti il divieto di circolazione per zone locali sarà sempre determinato da ragioni militari; e conformemente all'articolo 6, secondo capoverso, del disegno, sarà applicata la legislazione militare. La misura della pena è allora fissata secondo l'articolo 17 del decreto federale del 18 marzo 1937 (RU 53, 166).

L'articolo 72 tratta del pilotaggio di aeromobili con contrassegni falsi. Per quanto riguarda il diritto aereo nel caso in esame il delitto è particolarmente grave, essendo di somma importanza l'autenticità di contrassegni sia per la polizia della navigazione aerea, come per la determinazione della responsabilità e le azioni di responsabilità civile. Per queste ragioni e perchè il portare falsi contrassegni può anche costituire una falsificazione di documenti, si giustifica l'aver prevista una pena privativa della libertà di una durata pari a quella stabilita dall'articolo 251 del Codice penale. La detenzione deve tuttavia sostituire la reclusione che è prevista raramente nella legislazione speciale.

Se il delitto è commesso all'estero è applicabile il principio generale consacrato dall'articolo 4, secondo capoverso, del Codice penale.

Art. 73. Questo articolo deve essere considerato come semplice complemento all'articolo 237 del Codice penale; inoltre trae argomento dall'articolo 129 del Codice stesso, ne differisce tuttavia poichè la negligenza costituisce già reato. L'articolo 129 prevede una multa oltre la detenzione, quando il colpevole ha agito per lucro. Nei casi previsti nell'articolo 73 del progetto, il giudice potrà pure cumulare le pene; basterà fondarsi sull'articolo 50 del Codice penale.

Art. 74. Questa disposizione è indispensabile affinché le numerose disposizioni della legge e delle ordinanze esecutive non rimangano *leges imperfectae*. La norma generale è usuale nelle disposizioni sulle contravvenzioni; omettendole sarebbe necessario riprodurre nelle disposizioni penali, per così dire, tutta la legge nonchè le ordinanze esecutive. In una legge straniera questa sola enumerazione comprende cinque o sei pagine e non è altro che una ripetizione di articoli precedenti; a tutto scapito della chiarezza e della praticità. Una clausola simile a quella del disegno c'è già in modo particolare nell'articolo 58 della legge sulla circolazione degli autoveicoli, redatta in termini ancora più generali. Ricordiamo ancora, come esempio, l'articolo 88 della legge del 18 giugno 1914 sulle fabbriche, l'articolo 23, quinto capoverso, della legge del 26 marzo 1931 sulla dimora e il domicilio degli stranieri, l'articolo 17 del decreto federale del 18 marzo 1937 sulle zone fortificate.

Art. 75. Qui si tratta di provvedimenti che devono essere presi nell'interesse della sicurezza pubblica. E lo possono essere indipendentemente dall'apertura e dall'esito del procedimento penale.

Art. 76. Una sanzione legale che prevede il ritiro della concessione ha più efficacia di una semplice riserva introdotta nella concessione. Questa disposizione è interamente giustificata dal grande interesse della collettività che le imprese aeronautiche al beneficio di una concessione abbiano ad osservare tutti i loro obblighi.

Art. 77. Una società interessata al traffico aereo ha espresso il timore che la responsabilità degli organi di una persona giuridica possa diventare intollerabile se questi organi possono essere dichiarati responsabili anche nei casi di omissione. Rispondiamo che il giudice cercherà innanzi tutto il responsabile immediato. Ma è certo che un capopilota, ad esempio, sotto la cui autorità operano gli altri interessati, può legittimamente essere reso responsabile quando uno dei suoi piloti, del quale egli conosce l'incapacità da più mesi, commette un giorno un grave errore di pilotaggio e provoca una catastrofe.

Diverse leggi contengono la stessa regola, che dichiara applicabili le disposizioni penali alle persone « che hanno agito per la persona giuridica o per la società o avrebbero dovuto agire per essa » e che prevede la responsabilità solidale della persona giuridica. È il caso speciale della legge del 4 ottobre 1917 sulle tasse di bollo (art. 55), della legge del 7 luglio 1932 sull'approvvigionamento di cereali per il paese (art. 36), e della legge dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (art. 49). Infine, il decreto del Consiglio federale del 17 ottobre 1944 concernente il diritto e la procedura penale in materia di economia di guerra nell'articolo 8 riprende questa regola della responsabilità solidale.

Il traffico aereo pubblico dipende a tal punto dalla coscienza di tutti coloro che vi partecipano, compresi gli organi di sorveglianza, che quando si commettono infrazioni è giusto che siano puniti anche coloro che le hanno rese possibili trascurando i loro obblighi di sorveglianza imposti dai regolamenti.

Art. 78. Come è usuale nelle leggi penali speciali, le disposizioni generali del Codice penale svizzero sono dichiarate applicabili.

Art. 79 e 80. Qualora si trattasse di navigazione aerea, nessuna delle teorie sviluppate dalla dottrina per il regolamento dei conflitti di leggi penali potrebbe da sola soddisfare in tutti i singoli casi.

Il parere chiesto al professor Oppikofer e le conclusioni trovate, dopo lunghe discussioni, dalla commissione preliminare, hanno indicata la necessità di un'equa combinazione del principio di territorialità e del principio di bandiera.

Art. 81. Il sottoporre i delitti di diritto aereo alla giurisdizione penale della Confederazione rappresenta una deviazione del principio

generale del diritto penale svizzero. Ma questa soluzione, nel caso in esame, è specialmente indicata poichè si tratta di delitti in tutto speciali, ed ancora perchè il determinare il luogo dove è stato commesso un delitto a bordo di un aeromobile potrebbe pesantare, in certi casi, difficoltà considerevoli. La soluzione prevista permette alla Confederazione di deferire la causa al tribunale che sembra più qualificato per giudicarla. In generale, la causa sarà deferita ad un Cantone. Ma potrà darsi che sembrerà desiderabile sottoporre alla Corte penale federale certi processi che hanno un carattere particolare o una grande importanza politica, come fu il caso dell'affare Bassanesi nei 1930.

È stata più volte raccomandata e discussa la creazione di tribunali aeronautici speciali, richiamandosi all'esempio dei tribunali marittimi che esistono all'estero. Abbiamo creduto di poter respingere questa idea per quel che riguarda la Svizzera, dove non si sente il bisogno di tribunali speciali, essendo stato finora minimo il numero delle cause che avrebbero potuto essere sottoposte ad un tribunale speciale.

Per contro, la procedura penale federale conosce da oltre dieci anni la *decisione amministrativa* in materia di contravvenzioni a disposizione della legislazione speciale. Questa istituzione ha trovato la sua applicazione, ad esempio, nel diritto postale, nella legislazione relativa all'approvvigionamento del paese con cereali, al controllo dei metalli preziosi e ai certificati d'origine. È ora l'oggetto di una disposizione d'applicazione generale che appare nella legge del 15 giugno 1934 sulla procedura penale, dall'articolo 321 all'articolo 326 (RU 50, 769). Il carattere tecnico di molti problemi sollevati dalle contravvenzioni alle prescrizioni aeronautiche come pure l'obbligo di annunciare gli infortuni e gli altri incidenti particolari all'autorità di sorveglianza, spiegano la necessità di allargare il campo di applicazione della decisione amministrativa al dominio della navigazione aerea. Qui, in modo particolare esiste uno stretto rapporto tra le circostanze di una contravvenzione e i fatti che soggiacciono alla sorveglianza dell'amministrazione. L'ufficio dell'aeronautica non dovrebbe esaminare, nella maggior parte di questi casi, se il pilota colpevole e, se è il caso, anche il suo aeromobile, debbano ancora essere ammessi all'esercizio della navigazione aerea?

Come già abbiamo detto nel nostro messaggio del 10 settembre 1929 a proposito del progetto della legge sulla procedura penale federale (FF 1930, vol. I, 439), è nell'interesse stesso dell'accusato che il suo caso sia regolato provvisoriamente da una decisione penale amministrativa. Non è leso nei suoi diritti; può sempre chiedere di essere giudicato da un tribunale ordinario, entro 14 giorni dalla notificazione scritta della decisione penale amministrativa. In questi casi l'autorità amministrativa deve trasmettere gli atti, direttamente o per mezzo del

Ministero pubblico della Confederazione, al tribunale cantonale competente (legge sulla procedura penale federale, art. 325).

Queste considerazioni ci fanno concludere che la procedura proposta, pur garantendo pienamente i diritti della difesa, permetterà, anche in questo campo speciale, una applicazione razionale del diritto relativo alle contravvenzioni.

Infine, per non sovraccaricare i nostri tribunali penali di processi il cui giudizio non presenta nessun interesse per la Svizzera, il terzo capoverso prevede che il Consiglio federale può rinunciare a perseguire i delitti commessi a bordo di aeromobili stranieri nel cielo svizzero o di aeromobili svizzeri all'estero. Italia e Germania hanno già introdotto questo principio di opportunità.

Art. 82. Questa disposizione è necessaria soprattutto per i voli in territorio estero, e maggiormente per i voli in territori che non appartengono alla sovranità territoriale di uno Stato, sebbene la legge, per il rimanente, lasci la cura di precisare la situazione del comandante alle ordinanze esecutive (vedi l'articolo 46 del disegno). Gli obblighi concorrenti imposti al comandante non escludono la competenza della polizia del luogo di atterramento. Il diritto marittimo conosce una situazione analoga nel caso della nave che si trova in un porto e a bordo della quale possono intervenire tanto il comandante quanto le autorità del porto.

PARTE TERZA

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 83. Le stazioni radioelettriche installate sugli aerodromi e quello che si trovano a bordo degli aeromobili immatricolati nel registro svizzero sono sottoposte all'obbligo della concessione da parte dell'amministrazione delle poste, telegrafi e telefoni. L'ufficio aeronautico controlla pure le stazioni di aeromobili.

Il personale radiotelegrafista aeronautico deve possedere la patente ordinaria di telegrafista di I^a o di II^a classe e provare che possiede le conoscenze necessarie nel campo dell'organizzazione internazionale della radiotelegrafia aeronautica.

Art. 84. Come già abbiamo fatto osservare, la legge sulla navigazione aerea non deve usurpare le attribuzioni di altri servizi dell'amministrazione. D'altro lato, le norme di diritto aereo che, in difetto di una legge speciale, erano state introdotte provvisoriamente in altri testi legislativi cesseranno di essere valide con l'entrata in vigore della legge sulla navigazione aerea.

Le disposizioni di maggiore importanza alle quali rinvia l'articolo 84 sono quelle degli articoli 4, 53 - 56, 73 e seguenti della legge del 1^o ottobre 1925 sulle dogane (RU 42, 409) o gli articoli 5, 7, 113 e 114 del regolamento esecutivo della legge sulle dogane del 10 luglio 1926 (RU 42, 461). Ora in queste disposizioni, per esempio all'articolo 53 della legge sulle dogane, si ripete più volte che i piloti devono seguire soltanto le « vie aeree prescritte ». Tuttavia la pratica non ne ha mai indicate (vedi in proposito le nostre osservazioni all'art. 8 del disegno). Consideriamo quindi le prescrizioni doganali relative alle vie aeree sorpassate e sostituite dall'articolo 8 della legge sulla navigazione aerea.

Il caso di atterramento al di fuori degli aerodromi doganali è regolato dall'articolo 15 del disegno.

Art. 85. Questo articolo fissa i limiti dell'applicazione delle disposizioni della legge alla categoria più importante di aeromobili dello Stato, gli aeromobili militari.

Conformemente al principio che regge tutto il disegno non è prevista una esenzione dalle prescrizioni relative alla responsabilità per questi aeromobili. Certamente, ci si è domandato se la responsabilità causale illimitata, giustificata nei casi di aeromobili privati, debba essere pure istituita per gli aeromobili militari. Ma bisogna poi domandarsi con che diritto lo Stato imporrebbe al singolo una simile responsabilità, che va fino ai voli fatti senza la sua autorizzazione, se poi non è disposto ad assumersi una responsabilità equivalente. Lo scopo della responsabilità causale integrale è la protezione incondizionata delle persone e dei beni alla superficie. Non sarebbe possibile raggiungere questo scopo se si facesse una differenza tra aeromobili civili e militari. È giusto che i due casi siano trattati alla stessa stregua. Questa soluzione non è stata difesa soltanto nella teoria, ma è pure passata nel diritto positivo, per quanto concerne gli autoveicoli (articolo 47 della legge sulla circolazione degli autoveicoli). Inoltre è in armonia col diritto in vigore (art. 30 del decreto del Consiglio federale).

Per quanto riguarda un eventuale diverso ordinamento della responsabilità dello Stato in tempo di guerra osserviamo che, in caso affermativo, essa dovrebbe essere l'oggetto di un testo legale appositamente stabilito per il periodo di guerra, simile al decreto del Consiglio federale del 5 febbraio 1943 concernente il risarcimento dei danni cagionati alle colture o alla proprietà durante il servizio attivo. Ma un decreto analogo relativo all'aviazione non è sembrato utile, almeno finora.

Art. 86. Questo articolo deve permettere di tener conto dei casi speciali per i quali l'ordinamento generale potrebbe apparire troppo

rigido. Sarà il caso, in modo particolare, degli aeroplani della polizia, della dogana e delle poste, e pure, ad esempio, dei palloni.

Tuttavia è espressamente esclusa una deroga alle regole sulla responsabilità civile e alle disposizioni penali.

Art. 87. I sussidi federali per il promovimento della navigazione aerea erano fissati finora dall'articolo 16 del decreto federale del 31 gennaio 1936 sui nuovi provvedimenti straordinari destinati a ristabilire l'equilibrio delle finanze federali nel 1936 e 1937, prorogato dal decreto federale del 22 dicembre 1938 che assicura l'applicazione dell'ordinamento transitorio delle finanze federali, e dal decreto del Consiglio federale del 30 aprile 1940 che prescrive dei provvedimenti per l'asestamento delle finanze federali e per l'ammortamento delle spese militari straordinarie, in vigore fino al 1945.

Noi reputiamo che, a differenza di queste disposizioni provvisorie che stabilivano in fr. 495.000 all'anno i sussidi federali per il traffico aereo, la legge non debba indicare somme fisse. Le camere devono avere la possibilità, durante i dibattiti sul bilancio o su decreti speciali, di accordare crediti corrispondenti ai bisogni.

La disposizione stabilita nella lettera e) dell'articolo precitato, può prevedere, ad esempio, la nostra parte di contributo ad un organismo internazionale dell'aviazione civile, come è stato previsto alla conferenza di Chicago, o un sussidio per l'elaborazione di progetti di aeroporti che rientrano nel nostro programma di costruzione di aeroporti.

Art. 88. Questo articolo corrisponde a quanto prevede l'articolo 69, quinto capoverso, della legge sulla circolazione sugli autoveicoli.

Art. 89. È sottinteso che le numerose prescrizioni emanate dall'Ufficio aeronautico e in parte dal Dipartimento delle poste e delle ferrovie in applicazione delle disposizioni che cessano di avere effetto, perdono pure la loro validità.

Per quanto riguarda le prescrizioni doganali, rimandiamo alle nostre spiegazioni relative all'articolo 84 del progetto.

Art. 90. Su questo articolo non c'è nulla da osservare.

La dottrina e le conferenze internazionali di diritto aereo hanno pure posta la questione di un *diritto di pegno* speciale per gli aeromobili. Una vera e propria necessità pratica finora non si è manifestata. Italia, Francia e Finlandia hanno delle leggi in proposito. Ma poichè per ottenere una soluzione soddisfacente sarebbe necessario, nel campo internazionale, l'assimilazione dell'aeromobile a un immobile,

vale a dire l'introduzione generale di registri con effetto di diritto privato accanto al registro nazionale di immatricolazione che esiste ovunque, è bene aspettare prima lo sviluppo internazionale del diritto in questa materia.

Vi raccomandiamo l'accettazione del progetto di legge allegato a questo messaggio.

Gradite, onorevoli Signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 23 marzo 1945.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Ed. v. Steiger.

Il Cancelliere della Confederazione:

Leimgruber.

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernete il disegno di legge federale sulla navigazione aerea. (Del 23 marzo 1945.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1945
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	4655
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.04.1945
Date	
Data	
Seite	481-518
Page	
Pagina	
Ref. No	10 151 213

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.