

Foglio Federale

Berna, 16 novembre 1967

Anno L

Volume II

N° 46

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

9803

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione di accordi sui trasporti aerei commerciali

(Del 6 ottobre 1967)

Signori Presidente e Consiglieri,

La convenzione relativa alla navigazione aerea civile, firmata a Chicago il 7 dicembre 1944¹, ha istituito la base tecnica e giuridica necessaria allo sviluppo dei trasporti aerei internazionali, dopo la seconda guerra mondiale. All'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI) istituita dalla convenzione suddetta, e alla quale la Svizzera partecipa dal 4 aprile 1947, spetta di elaborare le direttive d'esecuzione intese ad assicurare uno sviluppo razionale e possibilmente uniforme della navigazione aerea internazionale. Ancorchè l'OACI debba sovente limitarsi a raccomandazioni e non possa pertanto emanare prescrizioni d'obbligatorietà generale, il suo compito assume una considerevole importanza per il traffico aereo internazionale. Presentemente, vi partecipano ben 112 Stati.

Il principio della sovranità nazionale è reso evidente dalla convenzione di Chicago: l'articolo 1 dispone infatti che « ogni Stato ha la sovranità piena ed esclusiva sullo spazio atmosferico al disopra del suo territorio ». Tale principio è tuttavia limitato dall'articolo 5, che accorda agli aeromobili degli Stati contraenti, non adibiti a servizi aerei internazionali regolari, il diritto di sorvolare il territorio degli altri Stati contraenti e di farvi scali non commer-

¹ CS 13, 569 (B XIV E 3).

ciali, senza chiedere un'autorizzazione speciale. Per contro, gli Stati contraenti hanno il diritto, per quanto concerne il traffico a richiesta, ovvero i voli commerciali non regolari, d'imporre «norme, condizioni e limitazioni», facoltà di cui ha usato la maggior parte di essi. Il concetto di «libertà» della navigazione aerea nel traffico di linea non è stato pertanto concretato dalla convenzione di Chicago; infatti, nessun servizio internazionale regolare può essere esercitato sopra il territorio di uno Stato contraente o all'interno dello stesso, senza un'autorizzazione speciale. In generale, gli Stati partecipi s'accordano reciprocamente i diritti di traffico necessari, stipulando accordi bilaterali. Al fine di conferire una base giuridica sicura ai collegamenti aerei con l'estero, anche il nostro paese deve concludere tali accordi e vi sarà costretto finchè non verrà istituito, mediante un accordo multilaterale sui trasporti aerei commerciali, un ordinamento internazionale soddisfacente, che però, per motivi diversi, è ancora lungi dall'essere attuabile.

Nondimeno, il traffico aereo internazionale è in continuo aumento. Infatti, ogni anno sale il numero dei passeggeri e delle merci trasportati. S'accresce inoltre l'effettivo delle imprese straniere facenti scalo sui nostri aeroporti, che la nostra compagnia nazionale, a sua volta, collega con le città più importanti del mondo.

Presentemente, il numero delle città regolarmente servite dalla Swissair s'eleva a 66 e la lunghezza totale delle sue linee attraverso 45 paesi ammontava, alla fine del 1966, a 142 000 km. L'esercizio dei servizi regolari in partenza dalla Svizzera e a destinazione del nostro paese è giuridicamente fondato su 60 accordi bilaterali concernenti i trasporti aerei commerciali, nei quali sono parimente compresi i quattro accordi seguenti che, con il presente messaggio, sottoponiamo alla vostra approvazione:

- accordo che modifica quello del 13 ottobre 1956 concernente i servizi aerei fra la Svizzera e il Regno di Thailandia, firmato a Bangkok l'8 dicembre 1966;
- accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche concernente i trasporti aerei, firmato a Berna l'8 giugno 1967;
- accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica socialista di Romania concernente i trasporti aerei civili, firmato a Bucarest il 14 luglio 1967;
- accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica popolare d'Ungheria concernente i trasporti aerei regolari, firmato a Budapest il 19 luglio 1967.

Durante i negoziati, le nostre delegazioni propongono di accettare, nel limite possibile, il testo modello svizzero come base di discussione. Ancorchè la proposta svizzera sia accolta nella maggior parte dei casi, i testi definitivi dei diversi accordi rivelano sempre considerevoli divergenze, essendo neces-

sario, nella stesura di un accordo bilaterale, tener conto degli interessi e dei desideri particolari dell'altro Stato. Secondo il valore dei diritti di traffico accordatigli, anche il nostro paese può, a sua volta, fare talune concessioni. Di massima però le divergenze non sono tanto materiali, quanto formali e si traducono normalmente in una diversità d'espressione o magari in un quadro sistematico differente. Nella descrizione dei singoli accordi, riteniamo pertanto di poterci restringere, salvo nel caso dell'URSS, alle disposizioni divergenti dal testo-modello.

a. Accordo con la Thailandia

Dopo laboriose trattative, è stato firmato a Bangkok, l'8 dicembre 1966, un accordo modificante quello conchiuso il 13 ottobre 1956. La modificazione attiene unicamente all'articolo 3 dell'atto vigente, in cui è disciplinata la capacità di trasporto offerta dalle imprese designate ed è segnatamente contemplato il principio, secondo il quale detta capacità va normalmente adattata ai bisogni del traffico, tenendo però adeguatamente conto degli interessi reciproci per non pregiudicare indebitamente i rispettivi servizi. Il tenore dell'articolo 3 è stato modificato su richiesta delle autorità thailandesi. Quest'ultime intendevano infatti sostituire un sistema rigido di predeterminazione all'ordinamento liberale vigente sulla capacità di trasporto (frequenza dei voli, numero dei posti offerti). Durante i negoziati, la nostra delegazione pervenne tuttavia a contenere le esigenze dei nostri interlocutori, cosicché il nuovo testo non è risultato opposto alla politica liberale finora seguita dal nostro paese nel settore dei trasporti aerei.

b. Accordo con l'URSS

Già da molto tempo, il nostro paese manifestava un interesse considerevole per un collegamento aereo regolare con Mosca e l'impresa sovietica statale di navigazione aerea Aeroflot palesava l'intenzione di esercitare una linea aerea Mosca-Vienna-Zurigo. Era pertanto giunto il momento di avviare negoziati tra le autorità aeronautiche svizzere e sovietiche. Le trattative preliminari ebbero luogo nel maggio del 1966 e riguardarono segnatamente le condizioni d'esercizio delle future linee aeree e lo scambio dei diritti di traffico. Questi colloqui preparatori consentirono di accertare che le condizioni per l'esercizio di servizi aerei tra la Svizzera e l'URSS erano favorevoli, cosicché si convenne di proseguire i negoziati nel mese di luglio seguente.

Il tenore dell'accordo, conchiuso a Berna, l'8 giugno 1967, esige le seguenti osservazioni:

Preambolo: I nostri interlocutori non furono disposti ad accettare, riguardo alla locuzione « a stabilire servizi aerei tra i due Paesi » l'inserimento

delle parole «ed oltre». Questo punto è stato nondimeno menzionato in un protocollo e sarà oggetto di un disciplinamento ulteriore.

Articolo 1 (sovranità): L'URSS non essendo membro dell'OACI, è sembrato opportuno di ribadire il principio della sovranità delle Parti sul loro territorio rispettivo.

Articolo 3 (reciproca concessione di diritti di traffico): I privilegi menzionati possono unicamente essere esercitati nei punti specificati, a tale riguardo, nell'allegato I, nel quale sono stabilite le modalità variabili d'esecuzione dell'esercizio (tavola delle linee, ecc.).

Articolo 4. (itinerari di volo, sorvolo dei confini statali, traffico a richiesta). Questo articolo disciplina, conformemente al principio suddetto, la determinazione degli itinerari obbligatori e la designazione dei punti di confine che possono essere trasvolati. Esso stabilisce inoltre che nessun altro aereo d'una Parte, oltre a quelli utilizzati da un'impresa designata sulle linee indicate, può sorvolare il territorio dell'altra Parte o atterrarvi, senza averne prima ottenuto l'autorizzazione mediante un accordo speciale; l'aeromobile è parimente tenuto a conformarsi alle condizioni stabilite nell'autorizzazione.

Articolo 5 (designazione dell'impresa, permesso d'esercizio): ciascuna Parte ha il diritto di designare un'impresa di trasporti aerei per esercitare i servizi convenuti. Le Parti sono inoltre tenute, non appena ricevuta la designazione, di rilasciare il permesso d'esercizio occorrente. L'articolo stabilisce inoltre quali siano i presupposti conferenti ad una Parte la facoltà di negare all'altra il permesso d'esercizio oppure di sottoporre il rilascio a condizioni reputate necessarie per l'esercizio dei privilegi menzionati nell'articolo 3.

Articolo 6 (accordo tra le imprese): Questa disposizione stabilisce il principio secondo cui le questioni attinenti all'esercizio e segnatamente quelle concernenti le frequenze, gli orari e il servizio terrestre, devono essere oggetto di accordi tra le imprese designate, restando ovviamente riservata l'approvazione delle autorità aeronautiche delle Parti.

Articolo 7 (revoca, sospensione temporanea): Questo articolo conferisce alle Parti il diritto di riscontrare la situazione economica ed amministrativa dell'impresa designata.

Articolo 8 (capacità di trasporto, diritti di traffico): Tale disposizione ribadisce avantutto il principio secondo cui le imprese designate godono, nell'esercizio dei servizi convenuti tra i territori delle Parti, di possibilità uguali ed eque, ancorchè debbano tenere conto dei reciproci interessi. La capacità di trasporto va inoltre adeguata alla domanda di traffico. La concessione dei diritti di trasporto di quinta libertà (traffico tra il territorio dell'altra Parte e il territorio di terzi Stati) è disciplinata, in modo più particolareggiato, nell'allegato I.

Articolo 9 (limitazioni del carico): le Parti possono, per motivi d'ordine pubblico e di sicurezza, vietare il trasporto di taluni articoli nel proprio territorio.

Articolo 11 (legislazione nazionale): Come negli accordi analoghi, conclusi dalla Svizzera con altri Stati, anche l'accordo con l'URSS stabilisce che le leggi e i regolamenti di una Parte disciplinanti, sul suo territorio, il traffico aereo, sono parimente applicabili agli aeromobili dell'impresa designata dell'altra Parte. Altre disposizioni vietano il trattamento discriminatorio delle imprese designate e dei loro aeromobili nell'utilizzazione degli aeroporti e delle corrispondenti attrezzature. Alle Parti è inoltre espressamente conferito il diritto di accedere agli aeromobili dell'altra Parte e di verificare i documenti di bordo. L'articolo contiene infine una disposizione secondo cui gli aeromobili destinati ai servizi convenuti devono recare i distintivi di nazionalità e d'immatricolazione, conformemente all'ordinamento della Parte nella cui matricola sono stati iscritti.

Articolo 12 (documenti): l'articolo elenca i documenti che gli aeromobili di ciascuna Parte devono recare a bordo.

Articolo 14 (casi d'emergenza, infortuni): Va rilevata la disposizione secondo cui la Parte, nella matricola della quale è iscritto l'aeromobile, ha il diritto di designare un rappresentante e dei periti incaricati di partecipare all'inchiesta. Giusta il numero 4 del protocollo, la Parte, sul cui territorio si è prodotto l'incidente, deve consentire all'altra d'inviare, ai fini dell'inchiesta, un perito della fabbrica costruttrice dell'aeromobile, come membro della propria delegazione.

Articolo 15 (rappresentanti, membri d'equipaggio): È nuova la disposizione conferente il diritto reciproco di mantenere, sul territorio dell'altra Parte, i rappresentanti necessari per l'esercizio dei servizi convenuti. Di massima, i rappresentanti e i membri dell'equipaggio devono essere cittadini delle Parti. A favore della Svizzera, è prevista un'eccezione nel protocollo (num. 2).

Articolo 16 (tariffe): Le tariffe, stabilite di comune accordo dalle imprese designate delle Parti, devono risultare modiche, ancorchè nella compilazione debba essere tenuto conto di tutti gli elementi determinanti. Esse vanno sottoposte all'approvazione delle autorità aeronautiche delle Parti.

Articolo 17 (trasferimento dell'eccedenza degli introiti): L'eccedenza degli introiti conseguiti nell'esercizio dei servizi convenuti può, giusta gli accordi vigenti, disciplinanti le relazioni finanziarie fra le Parti, essere liberamente trasferita, al saggio ufficiale di cambio, alla sede sociale dell'impresa designata.

Articolo 20 (modificazioni): Se una Parte desidera modificare l'accordo, entro sessanta giorni vanno avviate consultazioni tra le due Parti. Le modifi-

cazioni entrano in vigore soltanto qualora le due Parti si siano reciprocamente notificate l'adempimento delle formalità costituzionali sulla conclusione e l'entrata in vigore di accordi internazionali. Per contro, le modificazioni degli allegati al presente accordo, compresa l'istituzione di linee oltre i due Stati, possono essere convenute direttamente tra le autorità aeronautiche delle Parti ed entrano in vigore confermate che siano da uno scambio di note diplomatiche.

Articolo 21 (composizione di controversie): Il nostro interlocutore si è dichiarato contrario all'istituzione di un tribunale arbitrale per la composizione di controversie circa l'interpretazione o l'applicazione del presente accordo. Le vertenze vanno pertanto composte di comune accordo tra le autorità aeronautiche delle Parti. Se quest'ultime non possono accordarsi, della controversia s'incaricheranno le Parti stesse; ove anche le Parti non riuscissero nel loro intento, può essere fatto ricorso a periti designati di comune intesa. Se l'intesa non può essere raggiunta in alcun modo, ciascuna Parte può limitare, sospendere o sopprimere i privilegi toccati dalla vertenza.

Articolo 22 (disdetta): L'accordo può essere disdetto in ogni momento mediante un preavviso di 12 mesi.

Articolo 23 (applicazione): Come la maggior parte dei nostri accordi, anche quello con l'URSS è provvisoriamente applicabile dal giorno della firma ed entrerà definitivamente in vigore dopo la ratificazione da parte del Consiglio federale.

L'allegato I descrive la tavola delle linee. L'ordinamento stabilito consente avantutto di unire, mediante i servizi convenuti, un punto in Russia con un punto in Svizzera, cosicché la nostra impresa nazionale potrà eseguire voli da un punto nella Svizzera a Mosca, attraversando uno o più punti intermedi, mentre l'Aeroflot avrà il diritto di collegare un punto nell'URSS con un punto in Svizzera, passando parimente per uno o più punti. Per il momento, sono già stati previsti, in ogni direzione, due voli settimanali; a domanda dell'impresa designata, possono essere successivamente assicurati dei voli suppletivi. Per contro l'URSS si è opposta, di principio, all'esecuzione di voli non regolari (traffico a richiesta) da parte d'impresе aeronautiche diverse da quella designata, pur ammettendoli in casi eccezionali e semprechè sia presentata una pertinente domanda per via diplomatica.

Allegato II: L'URSS non essendo membro dell'OACI, occorre prendere tutti i provvedimenti tecnici necessari alla sicurezza d'esercizio dei servizi convenuti. Mediante l'allegato II, ciascuna Parte si obbliga ad accordare agli aeromobili dell'impresa designata dell'altra ogni agevolezza nell'ambito delle telecomunicazioni, della navigazione aerea e dell'ulteriore assistenza al volo necessaria per l'esercizio dei servizi convenuti.

c. Accordo con la Romania

A contare dalla primavera del 1960, la compagnia aerea Tarom esercita la linea Bucarest-Vienna-Zurigo-Parigi e ritorno in virtù di una concessione del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, senza tuttavia disporre di diritti di traffico tra Zurigo e Vienna, nè tra Zurigo e Parigi. La Swissair, a sua volta, esegue voli sino a Bucarest (dove ha prolungato uno dei suoi servizi Zurigo-Budapest) dal 5 aprile 1967, conformemente ad una concessione accordata dalle autorità aeronautiche civili rumene. La richiesta svizzera di disciplinare in un accordo bilaterale le reciproche relazioni di traffico aereo è stata pertanto favorevolmente accolta dalle autorità romene.

Quanto all'atto firmato il 14 luglio 1967 a Bucarest, s'impongono le osservazioni seguenti:

I nostri interlocutori intendevano inserire nell'accordo una disposizione sul divieto dei servizi di cabotaggio. I rappresentanti svizzeri non si opposero, in quanto tale principio è parimente applicato in Svizzera (art. 2). Nell'intento di soddisfare uniformemente i reciproci interessi, le norme concernenti i trasporti sono stabilite come segue: nell'articolo 5, la capacità di trasporto è definita nella forma usuale, mentre nell'articolo 6 è previsto che le imprese designate debbano esaminare le condizioni d'esercizio dei servizi convenuti e sottoporre gli orari prestabiliti alle autorità aeronautiche.

Nell'articolo 9 è stato necessario considerare che l'impresa romena Tarom, essendo un ente statale, non è tenuta a pagare tasse di aeroporto in Romania. I capoversi 4 e 5 del medesimo articolo definiscono i diritti delle rappresentanze delle imprese designate nell'altro Stato, conformemente al principio della reciprocità.

L'articolo 11 comprende, a richiesta delle autorità romene, le disposizioni relative agli incidenti aerei e alle pertinenti indagini.

Non avendo accettato i nostri interlocutori la clausola d'arbitrato, è stato necessario sostituire alle norme usuali un ordinamento sulla composizione delle vertenze, analogo a quello previsto in diversi accordi conclusi con altri Stati dell'Est (art. 17).

L'allegato stabilisce che le imprese designate possono liberamente scegliere i punti situati nei terzi paesi. Quanto ai diritti di quinta libertà (traffico tra il territorio dell'altra Parte e quello di terzi paesi), occorre tener conto, nel numero 3 della sezione B, di una proposta romena intesa ad accordare l'esercizio di tali diritti soltanto se essi sono conferiti alle autorità aeronautiche delle due Parti. Il numero 4 disciplina invece la questione dei voli suppletivi.

d. Accordo con l'Ungheria

La « Convenzione provvisoria che regola la circolazione aerea fra la Svizzera e il Regno d'Ungheria » conclusa a Berna il 18 giugno 1935¹ costituiva finora il fondamento giuridico delle relazioni aeree con detto paese. Tale convenzione, la quale, ancorchè fosse divenuta senza oggetto a cagione della seconda guerra mondiale, non fu mai formalmente abrogata, non soddisfaceva ormai più le esigenze attuali del traffico di linea. Occorreva inoltre adeguare alle condizioni attuali lo scambio di note del 3 dicembre 1941 tra la Svizzera e l'Ungheria, concernente un accordo provvisorio sull'esenzione doganale dei carburanti utilizzati nel traffico di linea fra i due paesi. Per tenere conto, in una certa misura, delle esigenze del traffico aereo regolare tra la Svizzera e l'Ungheria, fu concluso, il 23 gennaio 1959, un accordo speciale, fondato sulla convenzione del 1935 e disciplinante l'istituzione e l'esercizio dei servizi aerei reciproci. Considerata l'attuale situazione, anche quest'ultimo doveva essere sostituito.

Il desiderio, ripetutamente espresso dall'Ungheria, di concludere un accordo completamente nuovo fu favorevolmente accolto dalla Svizzera allorché la Swissair si propose di prolungare sino a Bucarest la linea Zurigo-Budapest.

Occorre osservare che il tenore dell'accordo firmato a Budapest il 19 luglio 1967 doveva tener conto del fatto che l'Ungheria non è ancora membro dell'OACI.

I seguenti articoli meritano chiarimenti:

Articolo 10: Esso disciplina le rappresentanze delle imprese designate nell'altro Stato e le loro attività commerciali. L'ordinamento applicabile è fondato sul principio dell'assoluta reciprocità, cosicchè mai saremo costretti ad accordare in Svizzera ad un'impresa ungherese delle facilità commerciali, di cui, in Ungheria, non potrebbe parimente beneficiare un'impresa svizzera.

Articolo 13: Ciascuna Parte è tenuta ad assicurare all'impresa designata dell'altra il libero trasferimento delle eccedenze d'introito, al saggio ufficiale di cambio (cpv. 1). Gli introiti conseguiti dalle imprese designate sul territorio dell'altra Parte sono esenti da qualsiasi imposta, tassa od emolumento (cpv. 2). Questa disposizione è stata recepita a domanda della rappresentanza ungherese ed è fondata giuridicamente sul decreto federale del 1^o ottobre 1952² che autorizza il Consiglio federale allo scambio di dichiarazioni di reciprocità sull'imposizione delle imprese di navigazione marittima, interna o aerea.

¹ CS 13, 634 (B XIV E 3).

² RU 1953, 1 (A XII E).

Fummo costretti a rinunciare all'inserimento dell'usuale clausola arbitrale, poichè i nostri interlocutori non accettarono il disciplinamento delle vertenze conformemente a detta norma, non avendolo previsto in alcun altro accordo bilaterale. L'articolo 19 stabilisce pertanto che le controversie vanno avantutto composte dalle autorità aeronautiche e, mancando l'accordo, per via diplomatica.

Le tavole delle linee prevedono una linea svizzera ed una ungherese, con il conferimento dei diritti di quinta libertà (traffico tra il territorio dell'altra Parte e il territorio di un terzo Stato). Il numero 3 dell'allegato specifica d'altronde che l'impresa designata di ciascuna Parte gode, nei due servizi settimanali nelle due direzioni, del diritto di sorvolare, senza atterrarvi, il territorio dell'altra Parte.

La costituzionalità del decreto federale che approva gli accordi sui servizi aerei con la Thailandia, l'URSS, la Romania e l'Ungheria — decreto di cui vi alleghiamo il testo — si fonda sull'articolo 8 della Costituzione federale concernente il diritto della Confederazione di stipulare trattati con gli Stati esteri. La competenza dell'Assemblea federale si fonda invece sull'articolo 85, numero 5. Potendo essere disdetti in ogni momento, gli accordi suddetti non soggiacciono al referendum, conformemente all'articolo 89, numero 4, della Costituzione federale.

I quattro accordi, la cui ratificazione è raccomandata dalla Commissione federale della navigazione aerea, sono conformi ai principi della nostra politica nel campo del traffico aereo.

Abbiamo pertanto l'onore di raccomandarvi di accettare il disegno di decreto allegato che approva degli accordi sui trasporti aerei commerciali.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'assicurazione della nostra alta considerazione.

Berna, 6 ottobre 1967.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Bonvin

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione di accordi sui trasporti aerei commerciali (Del 6 ottobre 1967)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9803
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.11.1967
Date	
Data	
Seite	765-773
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 953

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.