

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 230

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MARZOTTO CAOTORTA, BIANCO ILARIO, CARAVITA,  
GAROCCHIO, MORAZZONI, PERRONE, RUBINO, CASINI,  
FARAGUTI, FEDERICO, FIORI GIOVANNINO, LUCCHESI,  
PICCOLI MARIA SANTA, PORCELLANA, PORTATADINO,  
QUARENghi VITTORIA, SANESE**

*Presentata il 29 giugno 1979*

### Disciplina dei servizi aerei non di linea

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il 27 gennaio 1977 era stata presentata la proposta di legge n. 1073 sullo stesso argomento, proposta che è stata oggetto di un lungo esame da parte della Commissione trasporti della Camera in sede di Comitato ristretto, nel corso del quale è stato acquisito il parere qualificato di esperti professori universitari e sono state ascoltate, in apposite audizioni, i rappresentanti delle compagnie aeree e dei sindacati.

La proposta di legge, dopo essere stata modificata in sede referente, è stata quindi trasmessa all'Aula dove, tuttavia, non è stato possibile discuterla.

È pertanto necessario ripresentare la medesima proposta di legge con le modifiche necessarie emerse anche da una serie di studi e dibattiti che si sono svolti intorno a questo tema.

Fino dalla VI legislatura, la X Commissione della Camera aveva svolto una

indagine conoscitiva sulla situazione dell'aviazione civile, che si concluse con un documento di grande importanza e risonanza, in cui è stata affermata, tra l'altro, l'urgenza di un efficace intervento del Parlamento per eliminare le riconosciute carenze dell'aviazione civile in Italia, specie nel settore dei trasporti aerei non di linea.

Nel 1976, in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 1977 relativo al dicastero dei trasporti, molti di noi sono intervenuti nel dibattito per denunciare ancora una volta tali carenze e mettere a fuoco in particolare la mancanza di un ruolo propulsivo nel settore dei voli *charter* o, con linguaggio più consono al diritto pubblico internazionale, ai servizi non di linea.

D'altra parte il Congresso internazionale di studio sul « trasporto aereo *charter* e movimento turistico » tenutosi a Taor-

mina dal 19 al 21 novembre 1976, ha consentito l'approfondimento delle carenze di cui sopra e la formulazione di precise raccomandazioni indirizzate, fra gli altri, al Parlamento.

Tale Congresso, promosso con lodevole impegno dall'Università di Messina ha affrontato in maniera esauriente i molteplici aspetti della materia dei *charter*, ponendo in luce come sia improcrastinabile l'adozione di misure legislative adeguate.

Infatti la carenza di una normativa integrativa di quella del codice della navigazione vigente, che deve essere completato da norme regolamentari, non permette la certezza del diritto e si traduce in una sorta di costante disagio per le imprese aeree italiane, che non trovano un preciso indirizzo per organizzare i loro servizi non di linea relativi al trasporto di passeggeri e di merci.

Questo tipo di attività economica d'altra parte, stante l'evoluzione degli ultimi anni, presuppone una programmazione a lungo termine entro cui innestare programmi a medio termine e iniziative modulate per improvvise esigenze di trasporto. È diffusa pertanto l'opinione che questa carenza ha avuto la sua parte di responsabilità nel mancato sviluppo di una industria italiana moderna del trasporto *charter*, con conseguente squilibrio dell'attività a vantaggio esclusivo delle compagnie straniere mentre esiste un valido mercato *charter* e lo spazio per inserimenti nel settore da parte di imprese nazionali.

Non sono mancati, del resto, riflessi alle attività di trasporto *charter*, sulla bilancia dei pagamenti e dei noli e sui livelli occupazionali dei settori stessi non esclusi quelli aeroportuali.

Sembra opportuno pertanto recuperare in termini giuridici ciò che è stato perduto in termini economici per porre al riparo il settore *charter* da ulteriori mistificazioni di comodo.

Almeno tre ragioni fondamentali risultano evidenti per un intervento legislativo.

Innanzitutto la necessità di dare alla tematica *charter* il diritto di ingresso nel-

l'ordinamento giuridico italiano attraverso un pieno e consapevole riconoscimento della funzione dei servizi non di linea. Questo settore infatti in Europa costituisce il 57,5 per cento del traffico totale per via aerea e in Italia investe un movimento di circa tre milioni di passeggeri.

In secondo luogo la necessità di adeguarsi all'evoluzione del concetto *charter*, che, nelle forme più moderne di una prassi internazionale consolidata, non è più un servizio aereo minore per trasporti a carattere discontinuo od occasionale, come invece lo classifica il vigente dispositivo di legge all'articolo 788 del codice della navigazione, ma rappresenta un fenomeno di trasporto aereo a basso costo al servizio della collettività, per il solo passaggio aereo o con altre prestazioni accessorie.

Si è constatato infatti come il passeggero dei voli *charter* non viene sottratto ai voli di linea, ma è un passeggero diverso, che viaggia con esigenze diverse, e che in mancanza di voli *charter* non prenderebbe il volo di linea per evidenti ragioni economiche.

Vediamo, infatti, come in Italia il turismo è legato in gran parte ai voli *charter* e questo si effettua infatti con vettori stranieri o non si effettua del tutto, dirottando su altri paesi mediterranei quel turismo che non potesse venir servito da voli *charter* idonei.

In terzo e non ultimo luogo la necessità di conformare le disposizioni in atto agli obblighi di diritto internazionale assunti dall'Italia a seguito della ratifica della Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944 relativa all'aviazione civile internazionale.

La normativa proposta con questa legge è limitata al trasporto aereo non di linea, mentre per quanto concerne il lavoro aereo e le scuole di pilotaggio restano fatte salve, eccetto alcuni adeguamenti dettati da esigenze di organicità, le vigenti norme.

Le principali esigenze della presente legge sono dunque connaturate all'essenza stessa dei servizi *charter*, alla loro dina-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

micità operativa, alla loro collocazione nel quadro giuridico della citata Convenzione di Chicago, ai loro immediati riflessi di natura internazionale, nonché alla stretta connessione tra questi ed i servizi di linea, i quali in quanto pubblico servizio fondamentale per il commercio e le relazioni umane in un assetto economico sempre più spinto verso l'integrazione richiedono una giusta tutela, ma non indiscriminata a svantaggio di altri interessi, anch'essi di rilevanza nazionale.

La legge consta di sei articoli. Con il primo si dispone la modifica della denominazione del Capo II, titolo VI, libro I, parte seconda del codice della navigazione, sostituendo l'espressione « Dei servizi minori » con la dicitura « Dei servizi non di linea, del lavoro aereo e delle scuole di pilotaggio ».

Tale modifica si rende necessaria soprattutto perché non si può continuare a considerare « servizi minori » attività aeree che hanno assunto, per effetto dell'evoluzione intervenuta, notevole rilevanza sotto ogni profilo.

La nuova denominazione, oltre che conforme alla bipartizione operata dalla citata Convenzione di Chicago fra servizi di linea e non di linea, è rispondente alla prassi generalmente adottata secondo la quale l'espressione « servizi non di linea » comprende le attività aeree comunque non configurabili né come servizi di linea né come voli di carattere non commerciale (aviazione da turismo) ».

L'articolo 2 sostituisce l'articolo 788 del codice della navigazione e disciplina il regime della licenza per i voli effettuati da compagnie italiane.

Ciò non tanto per una questione, pur validissima, di armonizzazione della norma italiana con gli obblighi internazionali della Convenzione di Chicago, che riconoscono all'articolo 5 il diritto ad esercitare servizi non di linea salva la facoltà dello Stato di « porre quelle regolamentazioni, condizioni o limitazioni che ritenga desiderabili », quanto per tradurre in termini sostanziali questo diritto riferito alle imprese nazionali, nulla innovando rispetto

all'attività delle imprese straniere (oggi massicciamente presenti sul mercato italiano senza valide contropartite per l'Italia sul piano aeronautico) per la quale si segue generalmente la prassi internazionale dell'approvazione preventiva di volta in volta.

Per i motivi dianzi esposti anche con riguardo alla formulazione dell'articolo 1 della presente legge, l'espressione « il servizio di trasporti di passeggeri e di cose a carattere discontinuo od occasionale » è sostituita con quella, più attuale, di « servizi di trasporto aereo non di linea ».

L'articolo 3 nulla innova riguardo ai titolari delle autorizzazioni, ma per una maggiore tutela del pubblico, si è ritenuto indispensabile estendere all'esercente di servizi di trasporto aereo non di linea l'obbligo di assicurazione dei passeggeri contro i danni di volo, al momento circoscritto dagli articoli 946 e da 996 a 1000 del codice della navigazione agli esercenti servizi di linea.

Un'altra innovazione è introdotta con l'articolo 4 della legge che fissa la durata delle licenze da tre a cinque anni ed introduce la *ratio* del silenzio-rinnovo per offrire agli operatori garanzie tali da consentire programmazioni a lungo termine, trattandosi di imprese che richiedono notevoli investimenti.

Con l'articolo 5 della legge si riproduce al primo comma il divieto di cessione già previsto dall'articolo 791 del codice della navigazione cui, nella nuova formulazione, viene aggiunto un secondo comma che prevede la possibilità di irrogazione di sanzioni pecuniarie in caso di inosservanza delle disposizioni relative ai servizi di linea e non di linea e del regolamento di cui all'articolo 6. La necessità di tali sanzioni per la inosservanza delle norme relative anche ai servizi di linea è da tempo avvertita ed in questa sede si è ritenuto opportuno sopperire a tale lacuna. Un sistema di sanzioni pecuniarie è, infatti, praticato con efficacia in molti altri paesi, come negli Stati Uniti d'America, Repubblica Federale Tedesca, eccetera, ed è preferibile a quello della sospensione

dell'attività aerea che reca pregiudizio all'industria turistica.

Con l'articolo 6, infine, si è voluta disporre l'emanazione di un apposito regolamento per i servizi non di linea e per i servizi aerei minori ad opera del Ministro dei trasporti con un semplice decreto ministeriale. Tale regolamento, se da un lato sembra superare la maggiore rigidità della norma di legge in vigore — che all'articolo 788 del codice della navigazione prescrive il regolamento di esecuzione da emanarsi, ma in verità mai emanato, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato dall'altro viene sottoposto a precisi vincoli sostanziali miranti a circoscrivere l'attuale illimitata discrezionalità della pubblica amministrazione.

D'altra parte una ristrutturazione normativa del tipo sopra delineato, non può

non ipotizzare accurati ed adeguati controlli da parte della pubblica amministrazione al fine di assicurare che i servizi di trasporto aereo non di linea vengano esercitati soltanto nell'ambito delle disposizioni che disciplinano gli stessi.

Poiché sia tali controlli, sia la liberalizzazione di cui sopra è cenno, sia i tipi e le caratteristiche dei voli non di linea ammessi interessano, oltre che le imprese nazionali, anche quelle straniere, si ripete che la richiamata Convenzione di Chicago prevede espressamente all'articolo 5 la facoltà di ciascuno Stato di imporre « quelle regolamentazioni, condizioni o limitazioni che considera convenienti ».

Quello che preme sottolineare, in conclusione, è la opportunità della proposta di legge, che affidiamo alla vostra approvazione.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

La denominazione del Capo II, titolo VI, libro I, parte seconda, del codice della navigazione è sostituita dalla seguente:

« Dei servizi non di linea, del lavoro aereo e delle scuole di pilotaggio ».

## ART. 2.

L'articolo 788 del codice della navigazione è sostituito dal seguente:

« *Licenze ed autorizzazioni.* — I servizi di trasporto aereo non di linea, di lavoro aereo e le scuole di pilotaggio, non possono essere esercitati senza la preventiva licenza del Ministero dei trasporti, rilasciata alle condizioni e nei limiti stabiliti dagli articoli 789, 790, 791 e dal regolamento di attuazione del presente Capo, emanato con decreto del Ministro dei trasporti.

I servizi di trasporto aereo non di linea possono essere effettuati anche da stranieri a condizioni di reciprocità, previa autorizzazione per singoli voli o per serie di voli da rilasciarsi di volta in volta, salvo che altrimenti disposto in convenzioni internazionali e fatto salvo il disposto dell'articolo 780 (Riserva del cabotaggio). Gli esercenti stranieri devono essere preventivamente accreditati dalle competenti autorità dello Stato di appartenenza.

Conseguita la licenza o l'autorizzazione i voli possono essere effettuati nel rispetto di tutte le condizioni operative prescritte, nonché delle disposizioni del regolamento di cui al primo comma ».

## ART. 3.

L'articolo 789 del codice della navigazione è sostituito dal seguente:

« *Condizione per il rilascio delle licenze.* — Le licenze previste dall'articolo prece-

dente possono essere rilasciate soltanto alle persone, enti o società indicate nell'articolo 751.

Al vettore che esercita i servizi di trasporto aereo non di linea si applicano le disposizioni di cui all'articolo 941 e agli articoli da 996 a 1000 ».

#### ART. 4.

L'articolo 790 del codice della navigazione è sostituito dal seguente:

« *Durata.* — Le licenze di cui all'articolo 788 hanno la durata da tre a cinque anni.

Dette licenze sono revocabili prima della loro scadenza solo per comprovato motivo di pubblico interesse e si intendono rinnovate per uguale periodo qualora il titolare, che abbia presentato domanda di rinnovo corredata della documentazione prescritta almeno 180 giorni prima della scadenza, non riceva notifica del rigetto motivato della domanda o della irregolarità della documentazione presentata almeno 90 giorni prima di detta scadenza ».

#### ART. 5.

L'articolo 791 del codice della navigazione è sostituito dal seguente:

« *Divieto di cessioni e sanzioni.* — Il servizio per il quale è stata rilasciata la licenza non può essere ceduto, nemmeno in parte, senza il preventivo assenso del Ministro dei trasporti.

Chiunque non osservi le disposizioni del presente titolo nonché del regolamento di attuazione del presente capo, è punito con la sanzione amministrativa da lire 1 milione a lire 50 milioni oppure, nei casi più gravi, con la sospensione e, per i recidivi, con la revoca della licenza.

Le sanzioni sono applicate con decreto del Ministro dei trasporti ».

## ART. 6.

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, modificativa degli articoli 788, 789, 790, 791, del codice della navigazione, il Ministro dei trasporti deve emanare con proprio decreto il regolamento di attuazione del Capo II, titolo VI, libro I, parte seconda, del codice della navigazione che deve stabilire:

1) i requisiti tecnici, assicurativi, finanziari e operativi necessari per ottenere la licenza ad esercitare trasporti aerei non di linea, servizio di lavoro aereo o scuole di pilotaggio da parte di persone, enti o società capaci di avere in proprietà aeromobili nazionali ai sensi dell'articolo 751;

2) le modalità di esercizio delle licenze;

3) i tipi, le caratteristiche e i modi di offerta dei servizi di trasporto aereo non di linea ammessi, eserciti da vettori sia nazionali che stranieri, avuto riguardo alla prassi corrente e consolidata in materia, agli interessi delle comunità italiane all'estero, all'equilibrio della bilancia dei pagamenti e alla rilevanza che il trasporto aereo non di linea ha nello sviluppo dell'economia turistica italiana;

4) i controlli sul rispetto della normativa vigente per la effettuazione dei servizi di trasporto aereo non di linea, di lavoro aereo e delle scuole di pilotaggio, nonché le sanzioni in caso di inosservanza e la procedura per la loro applicazione.

Il regolamento di cui al primo comma può essere modificato con decreto ministeriale.