



Accordo sui servizi aerei tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Ruanda, con Allegati

A.C. 2413

Nota di verifica n. 262
3 novembre 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto Camera:	2413
Titolo:	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sui servizi aerei tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Ruanda, con Allegati, fatto a Kigali il 20 agosto 2018
Relatore per la Commissione di merito:	Ehm
Gruppo:	M5S
Relazione tecnica (RT):	presente
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	III Affari esteri

Finalità

Il disegno di legge ha ad oggetto la ratifica e l'esecuzione dell'Accordo sui servizi aerei tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Ruanda, con Allegati, fatto a Kigali il 20 agosto 2018.

Il testo del provvedimento è corredato di relazione tecnica.

Nella presente Nota sono riportati sinteticamente i contenuti del disegno di legge di ratifica dell'Accordo che presentano profili di carattere finanziario e le informazioni fornite dalla relazione tecnica (vedi tabella). Vengono quindi esposti gli elementi di analisi e le richieste di chiarimento considerati rilevanti ai fini di una verifica degli effetti finanziari.

Verifica delle quantificazioni

DISPOSIZIONI DELL'ACCORDO CHE PRESENTANO PROFILI FINANZIARI	ELEMENTI FORNITI DALLA RELAZIONE TECNICA
L'Accordo in esame mira a regolamentare i servizi aerei tra l'Italia e il Ruanda. Secondo la relazione illustrativa esso rafforza ulteriormente i legami economici tra i due Paesi e apporterà vantaggi economici ai vettori aerei, agli aeroporti, ai passeggeri, agli spedizionieri, all'industria del turismo e, in generale, all'economia dei due Stati.	La relazione tecnica, preliminarmente, delinea il quadro giuridico generale nel cui ambito si sviluppano le relazioni aeronautiche tra le due Parti e, come da prassi internazionale, è integrato da ulteriori intese semplificate (<i>memorandum d'intesa</i>) che regolano i profili operativi nel settore del trasporto aereo. L'accordo è stato redatto in conformità alla normativa dell'Unione europea, prevedendo l'inserimento delle clausole standard previste dal regolamento (CE) n. 847/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004. La RT evidenzia che dall'attuazione dell'Accordo <u>non derivano oneri finanziari a carico dell'Italia</u>. Gli unici oneri, meramente

	eventuali, discendenti dall'applicazione dell'Accordo riguardano le spese di missione relative alle procedure di consultazione previste dall'Accordo stesso. Tali oneri sono comunque estremamente improbabili in quanto le procedure di consultazione si svolgono di norma per corrispondenza. In merito alle spese di missione relative alle procedure di consultazione previste dagli articoli 8, 9, 12 (paragrafi 9 e 12) e 21 dell'Accordo, la RT precisa che i delegati italiani provengono esclusivamente dall'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), che provvede a finanziare in proprio le missioni all'estero dei funzionari delegati a partecipare ai negoziati, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie del proprio bilancio.
Articolo 3: illustra i diritti e le facoltà di sorvolo e di traffico che ciascuna Parte riconosce reciprocamente all'altra per sviluppare i servizi previsti dalla tabella delle rotte (allegato I). Al paragrafo 5 si prevede che, in caso di conflitto armato, disordini o sviluppi politici o circostanze speciali e inconsuete, le Parti contraenti possono prevedere una nuova tabella delle rotte per facilitare i collegamenti aerei, che sono comunque operati dalle compagnie aeree designate da ciascuna Parte.	La relazione tecnica, con riferimento particolare al paragrafo 5, afferma che si tratta di un'attività volta alla sola ridefinizione della tabella delle rotte, che non comporta oneri a carico dello Stato o a carico del bilancio dell'ENAC.
Articolo 8: riguarda gli standard di sicurezza delle strutture aeronautiche, degli equipaggi e degli aeromobili, richiamando la Convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale e gli standard posti dall'ICAO (Organizzazione dell'aviazione civile internazionale, istituita per l'appunto dalla Convenzione di Chicago). Ciascuna Parte contraente può sospendere o variare le autorizzazioni di esercizio di una o più compagnie aeree dell'altra Parte, qualora ravvisi problematiche in ordine agli standard di sicurezza ICAO. In particolare, si prevede la facoltà di effettuare ispezioni in territorio italiano sugli aeromobili dell'altra Parte contraente (par. 3).	La relazione tecnica afferma che la facoltà di effettuare ispezioni in territorio italiano sugli aeromobili riguarda le attività di sicurezza normalmente esercitate dall'ENAC nell'ambito dei compiti di istituto previsti dalla legge. Dette ispezioni sono svolte nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie dell'Ente e i relativi oneri sono, pertanto, posti a carico del bilancio dell'ENAC.
Articolo 9: disciplina la reciproca assistenza finalizzata alla prevenzione di atti illeciti contro la sicurezza degli aeromobili civili e altri atti illegittimi contro la sicurezza degli aeromobili, dei loro passeggeri e del loro equipaggio, degli aeroporti e delle strutture di navigazione e di qualsiasi altra minaccia alla sicurezza dell'aviazione civile o nell'ipotesi in cui si verificano detti atti (par. 2) nonché alle ipotesi di cattura illegittima di aeromobile civile o altri atti contro la sicurezza dell'aeromobile, dei	La relazione tecnica afferma che tali attività di assistenza sono svolte in attuazione delle norme vigenti che prevedono l'intervento di vari soggetti istituzionali, in particolare del Ministero dell'interno e dell'ENAC (quest'ultimo per i soli compiti di <i>aviation security</i>). Tali attività rientrano, pertanto, nell'ambito dei compiti di istituto previsti dalla legge e saranno svolte con le risorse disponibili a legislazione vigente: in particolare, esse graveranno sul capitolo 2731 dello stato di previsione del Ministero

passaggeri e dell'equipaggio, di aeroporti o strutture di navigazione aerea (par. 6).	dell'interno e, per quanto concerne l'ENAC, saranno svolte nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili nel bilancio dello stesso Ente.
Articolo 10: impegna le Parti a non imporre alle compagnie aeree dell'altra Parte contraente oneri d'uso superiori a quelli imposti alle proprie compagnie aeree. Inoltre, si prevedono consultazioni per le tariffe relative agli oneri e ai diritti d'uso inerenti ai servizi aeroportuali e all'infrastruttura: le Parti contraenti si impegnano a incentivare la consultazione tra autorità competenti in materia di tariffe, compagnie aeree e, ove possibile, organizzazioni di settore (par. 2).	La relazione tecnica afferma che in Italia la materia è disciplinata dalla direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali, in applicazione di inderogabili principi di non discriminazione nell'offerta di tali servizi. Le autorità competenti in materia sono l'ENAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti che, indipendentemente dagli accordi bilaterali relativi ai diritti di traffico, intervengono con compiti di regolazione, in applicazione delle normative e dei principi di settore. In ogni caso, la RT evidenzia che non sono previste spese aggiuntive, trattandosi di attività svolte in Italia dalle società di gestione degli aeroporti; quanto alla competenza dell'ENAC, tali attività sono comunque svolte nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie dell'ENAC stesso e i relativi oneri sono posti a carico del bilancio dello stesso Ente.
Articolo 11: conferisce esenzione doganale a carburanti, lubrificanti, provviste di bordo, pezzi di ricambio e dotazioni normalmente previste a bordo ecc. Tale previsione ribadisce quanto già previsto all'articolo 24 della vigente Convenzione di Chicago.	La relazione tecnica non considera la norma.
Articolo 12: stabilisce i principi generali che le autorità aeronautiche delle due Parti contraenti applicano in sede di accordo sulle frequenze dei servizi da esercitare. Prevede, inoltre, che le Parti contraenti operino secondo principi di equa competitività e che si scambino relazioni finanziarie o analoghi documenti che attestino il rispetto delle disposizioni dello stesso articolo e definisce le azioni che possono essere intraprese in caso di violazione delle normative in materia di tutela della concorrenza.	La relazione tecnica afferma quanto segue. Per quanto riguarda i paragrafi 6, 7, 8 e 9 dell'articolo 12, ai fini della concessione di sussidi o aiuti pubblici, è necessario che il vantaggio, sotto qualsiasi forma si presenti in concreto, sia concesso dallo Stato ovvero mediante risorse statali. Il requisito dell'origine statale della misura è interpretato in senso estensivo, nel senso che il vantaggio è imputabile allo Stato quando sia concesso sia da esso direttamente sia dagli enti che ne costituiscono articolazioni sia da altri enti pubblici, territoriali e no. La concessione di eventuali sussidi o aiuti pubblici è considerata quale mera facoltà e deve essere conforme alla vigente normativa europea nonché agli orientamenti della Commissione dell'Unione europea.
Articolo 20: dispone norme in materia di statistiche sul traffico operato sui servizi concordati fornite dalle autorità aeronautiche di una Parte Contraente alle autorità aeronautiche della controparte dell'Accordo. La richiesta di ulteriori dati statistici sarà oggetto di	La relazione tecnica afferma che non sono previste spese aggiuntive in quanto si tratta di compiti di istituto svolti dall'ENAC tramite propri rappresentanti nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie dell'ENAC stesso e i relativi oneri sono, pertanto, posti a carico del

discussione ed accordo tra le due Parti.	bilancio dello stesso Ente.
Articoli 19 e 21: disciplinano gli accordi di cooperazione, in conformità all'allegato II (art. 19) e definiscono le modalità e i tempi delle consultazioni tra le Parti contraenti per garantire il rispetto dei contenuti dell'Accordo ed eventuali procedure di emendamento (art. 21).	La relazione tecnica afferma che agli oneri del tutto eventualmente derivanti si farà fronte con apposito provvedimento legislativo.
Articolo 22: stabilisce che, in caso di controversie, le Parti contraenti si impegnano a tentare di risolverle attraverso consultazioni negoziali o tramite canali diplomatici.	La relazione tecnica chiarisce che la soluzione di eventuali controversie avverrà in primo luogo tramite negoziato diretto. Qualora non si addivenga a una composizione delle stesse, si ricorrerà ai canali diplomatici. È in ogni caso escluso il ricorso ad arbitrati o ad altri metodi di composizione giurisdizionale delle controversie.

DISPOSIZIONI DEL DDL DI RATIFICA CHE PRESENTANO PROFILI FINANZIARI	ELEMENTI FORNITI DALLA RELAZIONE TECNICA
Articolo 3: prevede che dall'attuazione delle disposizioni dell'Accordo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni e i soggetti interessati provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente nei propri bilanci (comma 1). Inoltre, si stabilisce che agli eventuali oneri derivanti dall'articoli 19 (Accordi di cooperazione) e 21 (Consultazioni ed emendamenti) dell'Accordo si farà fronte con apposito provvedimento legislativo (comma 2).	La relazione tecnica non considera le norme.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva che l'articolo 11 dell'Accordo in esame prevede esenzioni doganali e fiscali in tema di carburanti, lubrificanti, provviste di bordo, pezzi di ricambio e dotazioni normalmente previste a bordo: la relazione tecnica non commenta specificamente la norma. In proposito, non si formulano comunque osservazioni nel presupposto che la previsione sia meramente riproduttiva di quanto già previsto, a normativa vigente, dall'articolo 24 della Convenzione di Chicago sull'aviazione civile, cui aderiscono sia l'Italia sia la Repubblica del Ruanda, e che gli effetti di gettito derivanti da tali esenzioni siano quindi già scontati nelle previsioni finanziarie a legislazione vigente: in proposito appare utile acquisire una conferma.

Si rammenta che, con riferimento a un'analogia previsione recata dall'Accordo sui servizi aerei con la Corea (AC 2415), nella seduta della Commissione Bilancio in sede consultiva del 23 settembre 2020, la rappresentante del Governo ha confermato che le esenzioni in questione (come già osservato per altri accordi internazionali di medesimo contenuto quali quelli stipulati con Qatar, Algeria e Vietnam) [1] sono da ricondursi a quelle previste all'articolo 24 della Convenzione di Chicago e che, per tale motivo, dalle stesse non sarebbero derivati nuovi o maggiori oneri, nemmeno nella forma di mancato introito, a carico del bilancio dello Stato. Nella medesima seduta, la Commissione, preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, ha espresso parere favorevole senza condizioni.

Per quanto riguarda le restanti disposizioni dell'Accordo, si rileva che sia la RT che la clausola riportata all'art. 3 del disegno di legge di ratifica evidenziano che i soggetti interessati provvederanno agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente nei propri bilanci. In proposito andrebbero acquisiti elementi di valutazione volti a suffragare l'effettiva possibilità di ricondurre le attività in questione entro il limite delle risorse disponibili, pur in presenza di impegni di carattere internazionale (ciò con particolare riguardo a quella ispettiva

finalizzata al rispetto degli standard di sicurezza e alle altre attività poste a carico dell'ENAC, soggetto appartenente al perimetro della p.a. ai fini del conto economico consolidato).

Ciò anche tenendo conto di altri strumenti di ratifica all'esame della Camera che prevedono spese a carico del medesimo ente (cfr. C. 2414 e C. 2416).

La relazione tecnica, riguardo alla predetta assunzione di invarianza finanziaria, fa presente che gli unici oneri, meramente eventuali, derivanti dall'applicazione dell'Accordo riguardano le spese di missione relative alle procedure di consultazione previste dall'Accordo stesso. La relazione afferma che tali oneri sono comunque estremamente improbabili in quanto le procedure di consultazione si svolgono di norma per corrispondenza. In merito alle spese di missione relative alle procedure di consultazione previste dagli articoli 8, 9, 12 (paragrafi 9 e 12) e 21 dell'Accordo, la RT precisa che i delegati italiani provengono esclusivamente dall'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), che provvede a finanziare in proprio le missioni all'estero dei funzionari delegati a partecipare ai negoziati, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie del proprio bilancio.

In proposito andrebbe chiarito quali procedure di consultazione, con annesse spese di missione, andrebbero specificamente finanziate a carico del bilancio del predetto Ente, tenuto conto che la RT cita in proposito anche l'art. 21 dell'Accordo, mentre, in base all'art. 3 del disegno di legge di ratifica agli eventuali oneri derivanti da tale articolo si dovrà far fronte con apposito provvedimento legislativo.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si evidenzia che l'articolo 3, comma 1, prevede che dall'attuazione delle disposizioni dell'Accordo oggetto di ratifica non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che i soggetti interessati provvedono agli adempimenti dallo stesso previsti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente nei propri bilanci. Il successivo comma 2 stabilisce che agli eventuali oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 19 e 21 dell'Accordo si farà fronte con apposito provvedimento legislativo. Al riguardo, non si hanno osservazioni da formulare.

[1] Come evidenziato nel dossier del Servizio Bilancio (VQ 2415), nella XVII legislatura, allorché la Commissione Bilancio esaminò in sede consultiva (seduta del 4 ottobre 2016) altri accordi internazionali con il medesimo contenuto (C 3917), la rappresentante del Governo dichiarò che: "dalle esenzioni da dazi doganali ed altri diritti, concesse dall'articolo 6 dell'Accordo con il Qatar e dall'articolo 10 dell'Accordo con il Vietnam, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, neanche nella forma del minor gettito, poiché le disposizioni in parola sono in linea con quanto previsto dall'articolo 24 della Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944, ratificata dall'Italia con legge n. 561 del 1956, della quale Qatar e Vietnam sono Stati firmatari. Analoghe considerazioni valgono per le esenzioni previste dall'Accordo sui servizi aerei tra Italia e Algeria [...]" e la Commissione Bilancio espresse sui testi parere favorevole (condizionato ex art. 81 Cost. a talune modificazioni concernenti la clausola finanziaria che non sono però di rilievo ai fini del presente esame).