



Accordo sui servizi aerei tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Seychelles, con Allegati

A.C. 2416

Nota di verifica n. 264
3 novembre 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto Camera:	2416
Titolo:	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sui servizi aerei tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Seychelles, con Allegati, fatto a Victoria il 1° aprile 2016
Relatore per la Commissione di merito:	Romanello
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 di Seychelles, con Allegati, fatto a Victoria il 1° aprile 2016.

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
<p>L'Accordo sui servizi aerei in esame si inserisce in un contesto regolato da un Memorandum d'intesa di contenuto tecnico-operativo sottoscritto dalle autorità aeronautiche dei due Stati nel mese di febbraio 2015. Tale Memorandum è stato sottoscritto dalle Parti proprio in previsione della conclusione di un vero e proprio accordo sui servizi aerei. Secondo la relazione illustrativa l'Accordo mira a regolamentare i servizi aerei tra l'Italia e la Repubblica di Seychelles, rafforza ulteriormente i legami economici tra i due Paesi e apporta vantaggi economici ai vettori aerei, agli aeroporti, ai passeggeri, agli spedizionieri, all'industria del turismo e, in generale, all'economia dell'Italia e delle</p>	<p>La relazione tecnica, preliminarmente, evidenzia che l'Accordo è stato redatto in conformità alla normativa dell'Unione europea, inserendo le clausole standard previste dal regolamento (CE) n. 847/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004. 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.</p>

Seychelles.	In merito alle spese di missione relative alle procedure di consultazione previste dagli articoli 9, 11 e 20 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.
<p>Articolo 4: stabilisce i diritti che le Parti contraenti concedono alle imprese da esse designate: diritto di sorvolo del proprio territorio, di scalo tecnico e di attività commerciale limitatamente ai punti individuati nella tabella delle rotte allegata all'Accordo (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.</p>	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.
<p>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 passeggeri e dell'equipaggio, di aeroporti o strutture di navigazione aerea (par. 5).</p>	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 a legislazione vigente: in particolare, esse graveranno sul capitolo 2731 dello stato di previsione del Ministero dell'interno e, per quanto concerne l'ENAC, saranno svolte nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili nel bilancio dello stesso Ente.
<p>Articolo 11: 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).</p>	La relazione tecnica afferma che la facoltà di effettuare ispezioni in territorio italiano sugli aeromobili dell'altra Parte contraente 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'ENAC e i relativi oneri sono, pertanto, posti a carico del bilancio dell'Ente.
<p>Articolo 12: conferisce esenzione doganale a carburanti, lubrificanti, provviste di bordo, pezzi di ricambio e dotazioni normalmente previste a</p>	La relazione tecnica tenuto conto che l'articolo prevede, a condizione di reciprocità, esenzioni da dazi e da altre imposte per i prodotti indicati

<p>bordo ecc. Tale previsione ribadisce quanto già previsto all'articolo 24 della vigente Convenzione di Chicago.</p> <p>In ogni caso, si prevede la possibilità per l'Italia di imporre, su base non discriminatoria, tasse, imposte, dazi, diritti o oneri sui carburante fornito sul proprio territorio da utilizzare su un aeromobile di un vettore designato dalla Repubblica delle Seychelles che operi in un punto all'altro del territorio di una Parte o di un altro Stato membro dell'UE; d'altra parte, la stessa libertà è concessa alla Repubblica delle Seychelles nel caso di acquisto di carburante per aeromobile che operi in un punto all'altro del proprio territorio o di altro stato membro della Commissione dell'Oceano Indiano (par. 5).</p>	<p>nella norma e che tale clausola rispecchia quelle contenute negli altri accordi di specie, fa presente che la ratifica dell'Accordo in esame non comporta oneri finanziari significativi a carico del bilancio dello Stato e che, in ogni caso, questi sono bilanciati dai corrispondenti benefici (risparmio di imposta) derivanti dal regime di reciprocità e dalla conseguente esenzione prevista a favore degli operatori italiani.</p>
<p>Articolo 13: prevede che nessuna Parte imponga alle compagnie aeree dell'altra Parte contraente oneri d'uso superiori a quelli imposti alle proprie compagnie aeree (par. 1). 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).</p>	<p>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.</p>
<p>Articolo 19: dispone norme in materia di statistiche fornite dalle autorità aeronautiche di una Parte Contraente alle autorità aeronautiche della controparte dell'Accordo.</p>	<p>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 bilancio dello stesso Ente.</p>
<p>Articoli 15 e 20: disciplinano gli accordi di cooperazione (quali il <i>block space</i> e/o gli accordi di <i>code sharing</i>), in conformità all'allegato II (art. 15) 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. 20).</p>	<p>La relazione tecnica afferma che agli oneri, del tutto eventuali, si farà fronte con apposito provvedimento legislativo.</p>
<p>Articolo 22: stabilisce che, in caso di controversie, le Parti contraenti si impegnano a</p>	<p>La relazione tecnica chiarisce che la soluzione di eventuali controversie avverrà in primo luogo</p>

tentare di risolverle attraverso consultazioni negoziali o tramite canali diplomatici.	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 (comma 1). Inoltre, si stabilisce che agli eventuali oneri derivanti dall'articoli 15 (accordi di cooperazione) e 20 (consultazioni ed emendamenti) dell'Accordo si farà fronte con apposito provvedimento legislativo (comma 2).	La <u>relazione tecnica</u> non considera le norme.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva che l'articolo 12 dell'Accordo in esame, riproducendo una clausola consueta in altri accordi di analogo contenuto, prevede esenzioni doganali e fiscali in tema di carburanti, lubrificanti, provviste di bordo, pezzi di ricambio e dotazioni normalmente previste a bordo.

Si rammenta che, con riferimento a un'analoga 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.

In proposito, non si formulano osservazioni nel presupposto che anche l'articolo 12 dell'Accordo in esame sia meramente riproduttivo 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 delle Filippine, e che gli effetti di gettito derivanti da tali esenzioni siano quindi già scontati nelle previsioni finanziarie a legislazione vigente: circa tale presupposto appare utile acquisire una conferma.

Si evidenzia che nell'accordo ora in esame (a differenza di quanto avviene per altri accordi di identico oggetto, cfr AC 2413, 2414, 2415 dell'attuale legislatura) la relazione tecnica afferma che la norma "non comporta oneri finanziari significativi a carico del bilancio dello Stato e che, in ogni caso, questi sono bilanciati dai corrispondenti benefici (risparmio di imposta) derivanti dal regime di reciprocità e dalla conseguente esenzione prevista a favore degli operatori italiani": la relazione tecnica, dunque, da un lato adombra l'esistenza di oneri (sia pure qualificandoli come non significativi) e, dall'altro, ne asserisce la compensatività con risparmi dei quali, però, beneficiano soggetti privati e non la pubblica amministrazione. In merito a tali affermazioni della relazione tecnica è dunque utile acquisire dei chiarimenti.

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. 2413 e C. 2414).

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 9, 11 e 20 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. 20 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 15 e 20 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).