Foglio Federale

Berna, 30 agosto 1968

Anno LI

Volume II

N° 35

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

10024

Messaggio
del Consiglio federale all'Assemblea federale
concernente l'approvazione di una convenzione sulla
responsabilità della ferrovia per la morte e il ferimento
di viaggiatori

(Del 14 agosto 1968)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

ci preghiamo di presentarvi un disegno di decreto federale che approva la convenzione addizionale alla convenzione internazionale per il trasporto dei viaggiatori e dei bagagli per ferrovia (CIV)¹ del 25 febbraio 1961, relativa alla responsabilità delle ferrovie per la morte e per il ferimento di viaggiatori.

I. CONSIDERAZIONI GENERALI

A. Cenno storico

Finora la responsabilità della ferrovia per la morte, le ferite e per qualsiasi altro danno all'integrità fisica del viaggiatore era soggetta, giusta l'articolo 28, cpv. 1 della CIV, alle leggi ed ai regolamenti dello Stato in cui il fatto si era verificato, cioè per la Svizzera, alla legge federale del 28 marzo 1905 su la responsabilità civile delle imprese di strade ferrate e di

¹ RU 1964, 1108 (B XIV B 1).

piroscafi e delle poste (LRC)¹. Nel 1951, in occasione dei lavori preliminari della penultima revisione della CIV, fu lanciata l'idea di unificare le disposizioni sulla responsabilità in questo campo.

Riprendendo una suggestione fatta dall'istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (Unidroit), sostenuta dalla Camera di commercio internazionale (CCI), la delegazione svizzera ha proposto di incaricare la centrale dei trasporti internazionali per ferrovia (OCTI) degli studi preliminari e di sottomettere la questione all'esame di una conferenza straordinaria di revisione.

Un comitato di periti ha iniziato questi studi durante riunioni tenutesi a Berna nel 1954 e a Lugano nel 1955. Essi furono poi continuati a Berna nel 1958, a Leysin nel 1960, a Orléans nel 1962, a Copenhagen nel 1963 e di nuovo a Berna nel 1963 e 1966 da una commissione preliminare speciale di revisione della CIV.

B. Firme

Il disegno, risultato di questi lavori, fu sottoposto all'esame di una conferenza diplomatica, riunitasi a Berna, dal 21 al 26 febbraio 1966, su domanda del Consiglio federale e presieduta dal signor A. Schaller, presidente del comitato amministrativo dell'OCTI dal 1959. La convenzione addizionale che vi invitiamo ad approvare è stata conclusa in occasione della sopraccitata conferenza e, unitamente al protocollo B (che permette l'adesione delle due parti territoriali della Germania, rappresentate dalle loro amministrazioni ferroviarie rispettive: la Deutsche Bundesbahn e la Deutsche Reichsbahn), firmata dai seguenti Paesi:

Austria, Belgio, Bulgaria, Cecoslovacchia, Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Libano, Liechtenstein, Lussemburgo, Marocco, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Svizzera, Spagna, Siria, Tunisia, Turchia e Jugoslavia.

Questi stessi Stati, unitamente a Ungheria, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e alla Svezia, hanno firmato anche il Protocollo A che apporta modifiche agli annessi della CIM e della CIV riguardanti il comitato amministrativo dell'OCTI, allo scopo di aumentare da nove a 11 il numero dei suoi membri.

Vi proponiamo di approvare, contemporaneamente, questo protocollo, che trova la sua giustificazione nell'estensione del campo di applicazione delle due convenzioni a Stati africani e asiatici, nonché il sopraccitato protocollo B.

¹ CS 2, 795 (A XIV D).

C. Concezione

L'unificazione del diritto risultante da questa convenzione addizionale è, per vari motivi, meno spinta di quella realizzata dalla CIM e dalla CIV.

Infatti, se il diritto dei trasporti per ferrovia scopriva un campo nuovo, in cui gli Stati erano ben contenti di accettare norme internazionali per fondare su di esse le legislazioni interne, la responsabilità per la morte e il ferimento del viaggiatore è solo un caso speciale di un capitolo del diritto civile in cui tutte le nazioni hanno lunghe tradizioni, dalle quali non sono disposte a scostarsi. Per questo motivo, si sono dovuti evitare formulazioni che caratterizzano il tipo considerato di responsabilità: contrattuale o per atto illecito; ogni giudice potrà interpretare, su questo punto, la convenzione addizionale secondo l'ordinamento che gli è familiare.

Inoltre, nonostante l'intenzione comune di voler mantenere un equilibrio tra le parti interessate, gli Stati danno maggior peso — secondo la struttura del traffico — gli uni agli interessi dei loro cittadini rimasti vittime di incidenti all'estero, gli altri alle finanze delle loro ferrovie.

Infine, vista l'importanza dei valori prevedibili dei litigi, si è dovuto abbandonare subito l'idea di fissare una responsabilità collettiva delle ferrovie sul tipo di quella esistente per le merci e i bagagli (art. 43 CIM e CIV; cfr. ors. ad. art. 13 e 14).

Per motivi essenzialmente psicologici, occorre chiudere i lavori con un risultato magari modesto ma pur sempre costruttivo e tale da poter costituire una prima tappa.

Conseguentemente, si è deciso di rinviare al diritto nazionale per le questioni maggiormente controverse; per le altre si è giunti a compromessi i quali, riteniamo, possano essere accettati dalla Svizzera.

D. Delegati svizzeri

La Delegazione svizzera, nominata dal Consiglio federale e composta di rappresentanti del Dipartimento politico e di quello dei trasporti e comunicazioni e delle energie, ha seguito le direttive elaborate dal Consiglio federale, d'intesa con la Divisione di giustizia, le imprese di strade ferrate e gli ambienti interessati al traffico. Da parte loro, i delegati delle Ferrovie federali rappresentavano un'organizzazione internazionale non governativa: il comitato internazionale dei trasporti per ferrovia (CIT).

II. OSSERVAZIONI CONCERNENTI TALUNE DISPOSIZIONI

Art. 1 § 1

Contrariamente alla LRC, la convenzione addizionale non si applica ai danni causati a qualsiasi vittima, bensì unicamente ai viaggiatori il cui trasporto sia, per di più, disciplinato dalla CIV oppure, trattandosi di accompagnatori di spedizione, dalla CIM.

Chi intendesse appellarsi alla Convenzione (vittima, avente diritto, ferrovia) deve fornire la prova, — nell'ipotesi più semplice, producendo il biglietto — che il trasporto si svolgeva con un documento di trasporto emesso in virtù d'una delle sopraccitate Convenzioni; in mancanza della prova, è applicabile il diritto nazionale.

Art. 1 § 2

Si tratta d'una disposizione che richiede una decisione. La Svizzera si riserverà il diritto di escludere l'applicazione della Convenzione ai propri cittadini e residenti vittime di incidenti avvenuti sul proprio territorio? Quest'intenzione poteva essere manifestata all'atto della firma: lo hanno fatto il Marocco, il Portogallo, la Romania e la Tunisia; essa può esserlo ancora in occasione del deposito degli strumenti di ratifica: la Danimarca e la Cecoslovacchia hanno già fatto uso di questa facoltà.

Il fatto che una Convenzione tendente all'unificazione preveda espressamente una riserva, lascia trasparire che simile soluzione è apparsa come l'unico modo atto a ottenere l'adesione di un numero di Stati sufficiente a conferire un certo qual valore all'impresa. Taluni esperti auspicavano, in effetti, l'introduzione d'una clausola d'esclusione generale, al fine d'evitare che i cittadini dello Stato in cui si è verificato l'incidente fossero trattati in base a un diritto differente secondo che il loro documento di trasporto fosse nazionale o internazionale.

Questa pretesa disparità di trattamento non è però apparsa determinante alla maggioranza dei periti; è pure logico ammettere, ad esempio, che due svizzeri, vittime d'uno stesso incidente in un altro Stato contraente, soggiacciono a diritti differenti se uno di essi possiede un documento di viaggio nazionale mentre l'altro ne ha uno internazionale.

Questa disparità di trattamento è inevitabile visto il criterio scelto per delimitare il campo d'applicazione della Convenzione addizionale; dato, però, che è nell'ambito della CIV e della CIM che si realizza questa unificazione, il criterio migliore di delimitazione poteva soltanto consistere nella natura del documento di trasporto. Simili fenomeni sono intrinseci all'adozione di qualsiasi diritto internazionale a fianco d'una legislazione non allineata su di esso.

Da talune cerchie di utenti venne la proposta di concedere la possibilità di opzione; privilegio illusorio questo poiché colui che fosse colpito da un

incidente non avrebbe, nell'intento di agire il meglio possibile, un compito facile qualora dovesse soppesare ai vantaggi offerti, in concreto, dalla Convenzione e dalla *lex loci* nelle loro molteplici modalità: danni coperti, prestazioni massime, termine di prescrizione.

Inoltre, l'insicurezza giuridica, in tal modo creata, rallenterebbe la liquidazione dei reclami da parte delle ferrovie.

Nel medesimo intento di ovviare alla disparità di trattamento sopraindicata, uno Stato potrebbe, inversamente, pensare di dichiarare applicabile soltanto il proprio diritto — da esso ritenuto più favorevole per il ferito — a tutte le persone viaggianti sul proprio territorio, indipendentemente dalla nazionalità. A nostro parere, gli altri Stati non possono ammettere simile riserva poiché non sono in grado di accertare se i propri cittadini trovano, nel trattamento secondo il diritto dello Stato in questione, una protezione effettivamente migliore di quella sancita nella Convenzione; pertanto detto Stato dovrà rinunciare a partecipare alla convenzione addizionale.

Tutto considerato, il sistema elaborato, senza la prevista riserva, è equo. Colui che si munisce di un documento di trasporto soggiacente alle Convenzioni, ne conosce e ne accetta i vantaggi e gli inconvenienti, qualunque sia la linea ferroviaria sulla quale accade la disgrazia. Egli accetta il rischio di essere, in questo o in quel caso specifico, meno ben trattato, che se fosse in possesso d'un biglietto nazionale; tuttavia, nell'insieme, egli ne trae sicuramente vantaggio non foss'altro per il fatto di poter indirizzare il reclamo amministrativo a diverse ferrovie (art. 13) e per il carattere di «convenzione minima» presentato da talune disposizioni (art. 6 par. 2).

A tutti questi motivi d'ordine giuridico va aggiunta una considerazione di opportunità; la Svizzera, quale promotrice di tutti gli sforzi per pervenire all'unificazione, sarebbe oltremodo mal ispirata se ne sconfessasse il risultato affrettandosi a sottrarre i propri cittadini e, come terra di turismo, essa non può, a parità di documenti di trasporto, usare verso i suoi ospiti un trattamento discriminatorio, basato sulla loro origine.

Di conseguenza, vi preghiamo di autorizzarci a ratificare la convenzione addizionale senza applicare la riserva in parola.

Art. 2 § 1

Con concetti atti ad assicurare l'uniformità dell'interpretazione, questa disposizione instaura un ordinamento giuridico, simile al nostro in tutta la misura ch'era possibile sperare.

È pur vero che l'ordinamento attenua, almeno in parte e a spese dell'utente elvetico, le conseguenze rigorose della responsabilità causale conformemente alla legge sulla responsabilità civile delle aziende di ferrovia,

di battelli e delle poste. Riteniamo, ciononostante, che la Svizzera, visti anche i vantaggi che la Convenzione offre su altri punti, possa rinunciare a riservare il proprio diritto interno nel senso indicato nel commento all'art. 1, par. 2.

I danni corporali e materiali, per i quali interviene la particolare responsabilità della ferrovia, sono gli stessi come nel diritto svizzero (*art. 1 e 11 LRC*).

Anch'essi devono essere cagionati da un incidente; l'espressione «incidenti del viaggiatore», di cui agli art. 15 e 16, indica che si tratta d'un incidente in senso soggettivo.

Affinché si possa presumere la responsabilità occorre certo, come da noi, l'esistenza di un nesso causale tra il rischio inerente all'uso della ferrovia e il danno, ma la nozione germanica di «danno inerente» è stata elusa per quei paesi che fondano la responsabilità aggravata della ferrovia sull'obbligo contrattuale, che incombe a quest'ultima, di trasportare il viaggiatore sano e salvo a destinazione.

La necessità di un contatto con il treno ha dovuto, invece, essere esplicita: la salita e la discesa del viaggiatore delimitano, giusta la nostra giurisprudenza, la relazione di quest'ultimo con l'esercizio. Le disposizioni dell'art. 22 sono corollari di questo principio.

Art. 2, § da 2 a 4

Poiché il sistema della responsabilità causale è sconosciuto in diversi Stati, questi 3 paragrafi sono necessari per definire le clausole liberatorie che la LRC enuncia con la locuzione «... a meno che l'azienda non provi che l'incidente è dovuto a forza maggiore, a colpa di terzi o della vittima».

I periti, per snellire il testo, hanno ritenuto superfluo di scrivere che la ferrovia è liberata da questa responsabilità «se essa prova che» l'incidente è stato causato, ecc. ecc., poiché essi hanno costatatato che, in tutti gli Stati, ciascuna parte deve, se la legge non prescrive altrimenti, provare i fatti adottati da cui essa deduce il proprio diritto. (Cfr. art. 8 CCS).

Come gran parte dei termini tecnici anche quello di «forza maggiore» ha dovuto essere evitato. La definizione contenuta nella Convenzione, che è stata ispirata dall'«Unidroit» appare soddisfacente, essendo chiaro che la diligenza richiesta alle ferrovie è intesa in senso stretto: si tratta di una diligenza specifica accresciuta e non di un dovere generale di diligenza di cui basta stabilire il rispetto per liberarsi di talune speci di responsabilità comportanti un semplice rovesciamento dell'onere della prova. La medesima formula è stata ripresa per definire il motivo di esonero basato sul comportamento di un terzo. Resta da esaminare la portata dei termini «colpa» e «comportamento» che si riferiscono al viaggiatore stesso.

Noi speriamo che l'equiparazione delle due espressioni condurrà a una interpretazione analoga a quella data nella nostra giurisprudenza alla parola «colpa» della L.R.C.

In effetti, se il testo enunciasse uno solo di questi concetti, la clausola liberatoria correrebbe il rischio di essere ammessa o più raramente di quanto desiderato (se per colpa s'intende per lo meno il contravvenire a una disposizione della polizia ferroviaria), oppure in quasi tutti i casi (se per comportamento s'intende qualsiasi atteggiamento diverso dal restare seduti al proprio posto).

Art. da 3 a 5

Su due punti è apparso inevitabile attenersi al diritto nazionale: per l'azione del superstita, al cui sostentamento provvedeva, senza dovere legale, il viaggiatore (ma la *lex contractus* è applicabile unicamente se le norme di conflitto, fissate nella *lex loci*, ammettono questo rinvio), e per la riparazione morale.

Art. da 6 a 8

La questione della limitazione del risarcimento di danni è stata la più discussa, anche se nessuno contestava il principio fondamentale: quando la responsabilità della ferrovia è impegnata solo perché deriva dai rischi inerenti a quest'ultima o da una sua colpa leggera, sembra giustificato coprire solamente i danni normali.

Nella nostra legislazione, i limiti massimi, previsti nella legge del 25 giugno 1881 su la responsabilità civile dei fabbricanti e nel suo complemento del 26 aprile 1887 sull'estensione della responsabilità civile, sono stati sostituiti dalla duttile norma dell'art. 4 LRC, che permette al giudice di ridurre equamente l'indennità ove la vittima tragga dal proprio lavoro un guadagno eccezionalmente elevato.

Non abbiamo preconizzato la trasposizione, sul piano internazionale, della concessione ai tribunali di una simile facoltà; ci sarebbe infatti il rischio che essi possano considerare eccezionale qualunque guadagno eccedente il limite massimo fissato dal diritto interno.

Le ferrovie auspicavano una completa unificazione del montante massimo. Esse citavano la convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 (CS 13, 605; cfr. art. 22 modificato dall'art. XI del protocollo dell'Aja (RU 1963, 685); il limite è di 250 000 franchi Poincaré), ma non è possibile stabilire un parallelismo poiché le compagnie di navigazione aerea si trovano spesso in concorrenza sulla stessa linea, donde deriva l'importanza di una unificazione delle loro condizioni di trasporto. Inoltre, per giustificare la determinazione di un limite mediano, si era ammesso che la clientela deve sopportare una parte del «rischio aereo» stipulando, se ciò le pare, un'assicu-

razione, cosa che non si può pretendere dall'utente di un mezzo di trasporto pubblico di prima necessità.

In simili condizioni è rallegrante che l'idea di «convenzione minima» abbia trionfato.

Questo principio non è estraneo al diritto internazionale (convenzione del 29 luglio 1960 sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, firmata dalla Svizzera ma non ancora ratificata). Esso permette agli Stati, la cui legislazione in materia di indennità per risarcimento di danni è la più progredita, di garantire ai loro cittadini viaggianti all'estero un montante minimo di indennità per risarcimento, senza dover escludere dal loro territorio, nel traffico internazionale, la migliore protezione offerta dal loro diritto interno.

Con riserva di questa norma, il montante dell'indennità dovuta per risarcimento di danni è determinata dal diritto nazionale (art. 6, par. 2, 1a frase); ciò significa, in particolare che in Svizzera è applicabile la disposizione dell'art. 4 della LRC.

Art. 10

Il divieto di una limitazione della responsabilità, in particolare per via tariffale, è preso dalla precitata convenzione di Vienna (art. 23).

Art. 13 e 14

La maggior parte delle azioni basate sulla CIM (cfr. art. 43, par. 3) e la CIV (cfr. art. 43, par. 2) possono essere intentate a parecchie ferrovie; quella di partenza, di arrivo e quella sulla quale si è verificato il fatto generatore della domanda giudiziale, con riserva di regresso tra di esse. Forse si riuscirà a introdurre una simile responsabilità collettiva nella convenzione addizionale, quando quest'ultima sarà stata applicata diversi anni. Per il momento, la parte lesa ha il vantaggio di poter inoltrare un reclamo amministrativo presso le tre sopracitate ferrovie, oltre quella del domicilio.

Art. 16 e 17

Viste le difficoltà suscitate, da qualsivoglia vertenza in diritto internazionale, era opportuno prevedere un termine di prescrizione meno corto di quello della LRC, fissato a due anni. Di conseguenza, occorre provvedere a che la ferrovia fosse tempestivamente avvisata dell'incidente in modo da essere in grado di procedere a un'inchiesta in tempo utile, quando cioè i testimoni hanno ancora bene in mente i fatti, e i luoghi non sono modificati; in caso contrario, non sarebbe più possibile riunire i dati di fatto necessari per fondare un'eccezione liberatoria. Ecco quindi un sistema

originale di prescrizione: quest'ultima interviene già tre mesi dopo che l'avente diritto è venuto a conoscenza del danno. È a questo punto che un reclamo, anche verbale, produce un effetto giuridico in quanto impedisce l'estinzione dell'azione la quale, tuttavia, non ha luogo quando l'incidente è noto alla ferrovia oppure deriva da una sua colpa.

Art. 22

Il campo d'applicazione della convenzione è più ristretto di quello della CIV (art. 2 e 62) poiché la responsabilità specifica della ferrovia interviene soltanto in quanto il viaggiatore sia in contatto con il treno (cfr. art. 2, par. 1). Tuttavia, il viaggiatore che, a seguito d'interruzione provvisoria dell'esercizio ferroviario, è trasportato con un altro mezzo, tra taluni vantaggi di procedura in senso lato, offerti dalla convenzione addizionale, fra i quali, non ultimo, è la possibilità di inoltrare un reclamo amministrativo a parecchie ferrovie.

Art. 9, 11, 12, 15, 18-21, 23-26, 28

Queste disposizioni corrispondono a quelle degli articoli 38-40, 44, 54-57, 63-66 e 69 della CIV; allo scopo di rendere più chiara la convenzione addizionale, esse evitano i rimandi. Occorre tuttavia notare che alla nozione di diritto nazionale è apportata una precisazione: vi sono infatti comprese le norme di conflitto di leggi poiché esse fanno parte integrante del diritto interno.

Art. 27

Poiché la convenzione è addizionale alla CIV, doveva assumere le medesime disposizioni circa la validità e la procedura di revisione. Inoltre, questa disposizione, lascia trasparire la speranza di una incorporazione della Convenzione nella CIV; il numero di paesi ratificanti indicherà se tale speranza è fondata.

III. COSTITUZIONALITA'

In virtù dell'art. 8 della Costituzione, la Confederazione ha il diritto di concludere trattati con Stati esteri. La competenza dell'Assemblea federale deriva dall'art. 85, numero 5, della Costituzione.

La durata dell'impegno degli Stati è la stessa che per la CIV; poiché l'art. 67 par. 1 di quest'ultima prevede un termine di un anno per la denuncia, il decreto federale che approva la Convenzione addizionale non è sottoposto alle disposizioni dell'art. 89, cpv. 4 della Costituzione, concernente il referendum facoltativo in materia di trattati internazionali.

Fondandoci su quanto precede, vi raccomandiamo di approvare il disegno di decreto federale allegato.

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

Berna, 14 agosto 1968.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Spühler

Il Cancelliere della Confederazione:

Huber

**Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione di una
convenzione sulla responsabilità della ferrovia per la morte e il ferimento di viaggiatori
(Del 14 agosto 1968)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10024
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.08.1968
Date	
Data	
Seite	473-482
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 424

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.