

Messaggio

**concernente il Protocollo aggiuntivo n. 7 alla Convenzione riveduta
per la navigazione sul Reno e la Convenzione di Budapest
concernente il contratto di trasporto di merci per navigazione interna**

del 21 maggio 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva il Protocollo aggiuntivo n. 7 alla Convenzione riveduta per la navigazione sul Reno nonché il disegno di decreto federale che approva la Convenzione di Budapest concernente il contratto di trasporto di merci per navigazione interna.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

21 maggio 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'interdipendenza sempre più accentuata fra le diverse economie nazionali d'Europa genera un aumento della domanda di prestazioni di trasporto anche nella navigazione interna. Il trasporto di merci transfrontaliero è tuttavia reso difficoltoso dalle differenti norme giuridiche nazionali o regionali. La loro armonizzazione è pertanto un'esigenza centrale della navigazione interna nell'ottica internazionale. Gli obiettivi contenuti nel presente messaggio sono importanti ai fini della collaborazione tecnica e giuridica fra gli Stati europei interessati dalla navigazione interna.

Con il Protocollo aggiuntivo n. 7 alla Convenzione riveduta per la navigazione sul Reno, firmato a Strasburgo il 27 novembre 2002, la Commissione centrale per la navigazione sul Reno (CCNR) avrà la possibilità di riconoscere i certificati d'ispezione e i certificati di conduzione di navi rilasciati da Stati che non sono membri della CCNR, a condizione tuttavia che questi documenti siano rilasciati in conformità con le prescrizioni e le procedure riconosciute dalla CCNR come equivalenti alle sue regole. Il mercato interno dei trasporti per navigazione sul Reno non viene aperto.

La Convenzione di Budapest concernente il contratto di trasporto di merci per navigazione interna (CMNI) è stata firmata il 22 giugno 2001 a Budapest sotto l'egida della Commissione centrale per la navigazione sul Reno, la Commissione per il Danubio e la Commissione economica ONU per l'Europa. Dal profilo contenutistico, i punti più importanti della CMNI sono i seguenti:

- dal profilo materiale e territoriale, la CMNI è applicabile ai contratti di trasporto che hanno come oggetto i trasporti internazionali di merci su idrovie interne;*
- la libertà dei contraenti dev'essere limitata il meno possibile. Numerose disposizioni contrattuali valgono quindi solo se le parti contraenti non convengono altrimenti;*
- riguardo alla questione principale della CMNI, vale a dire la responsabilità in caso di danno causato da un errore di navigazione (p. es. incidente causato da un errore di navigazione del conduttore), la Convenzione opta per un compromesso. Quest'ultimo prevede in linea di massima la responsabilità dell'impresa di navigazione offrendo tuttavia la possibilità di escludere contrattualmente tale responsabilità.*

La riunione di questi due oggetti in un unico messaggio si giustifica per il nesso materiale esistente fra i due temi e per motivi di economia amministrativa.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Introduzione

La flotta internazionale svizzera sul Reno comprende 49 navi merci (stato: 19 febbraio 2003). La capacità di trasporto media di una nave è di circa 2200 t, capacità che si situa chiaramente al di sopra della media degli altri Stati. La quota svizzera rispetto all'intera flotta del Reno è meno del 2 per cento. Pressoché il 15 per cento del volume globale del commercio svizzero con l'estero è trasportato sul Reno e quasi il 40 per cento dei prodotti a base di olii minerali giunge in Svizzera per questa stessa via.

Il regime internazionale della navigazione sul Reno è sancito nella Convenzione riveduta per la navigazione sul Reno (denominata «Convenzione di Mannheim») del 17 ottobre 1868, nella versione del 20 novembre 1963¹. I principi fondamentali contenuti nella Convenzione di Mannheim sono la libertà della navigazione sul Reno (compresa la libertà di riscuotere tasse fondate esclusivamente sul fatto della navigazione) e l'uniformità del regime adottato per quest'ultima.

La Commissione centrale per la navigazione sul Reno (CCNR), organizzazione internazionale con sede a Strasburgo, vigila sul rispetto dei principi della Convenzione di Mannheim e sull'ulteriore sviluppo del regime della navigazione sul Reno. Essa emana prescrizioni tecniche e di polizia, che servono a garantire la sicurezza della navigazione sul Reno. Ne fanno parte Germania, Belgio, Francia, Paesi Bassi e Svizzera. Ad eccezione della Svizzera, tutti i membri della CCNR appartengono all'UE. Grazie al principio dell'unanimità in seno alla CCNR, la Svizzera può decidere, a pari diritto, nella più vecchia organizzazione europea oggi attiva.

Con il *Protocollo aggiuntivo n. 7 alla Convenzione riveduta per la navigazione sul Reno*, firmato a Strasburgo il 27 novembre 2002 da tutti gli Stati membri, la CCNR si dota della base legale per il riconoscimento dell'equipollenza dei certificati d'ispezione e dei certificati di conduzione di navi rilasciati da altri Stati.

La *Convenzione di Budapest concernente il contratto di trasporto di merci per navigazione interna* (Convention relative au contrat de transport de Marchandises en Navigation Intérieure; CMNI), firmata il 22 giugno 2001 e a cui hanno aderito 16 Stati europei, fra cui tutti gli Stati renani e tutti quelli danubiani, disciplina il diritto contrattuale per i trasporti internazionali per navigazione interna.

1.2 Risultati della procedura preliminare

Il *Protocollo n. 7* è accolto con favore sia dalla Direzione della navigazione renana a Basilea sia dall'Associazione svizzera di navigazione e d'economia portuale (ASN).

Per quanto riguarda la *CMNI* sono stati consultati la Direzione della navigazione renana a Basilea, l'Associazione svizzera di navigazione e d'economia portuale,

¹ RS 0.747.224.101

l'Associazione svizzera d'assicurazioni, l'Associazione svizzera delle imprese di spedizione e logistica e lo «Swiss Shippers' Council», i quali non hanno formulato alcuna obiezione circa una ratifica svizzera alla predetta Convenzione.

In merito ai limiti massimi di responsabilità, soprattutto i rappresentanti delle imprese di spedizione hanno sottolineato come non sia decisiva la loro entità, bensì piuttosto la trasparenza che ne deriva.

Il «Verein Schweizerischer Bagger- und Lastschiffbesitzer» non vede per contro la necessità di assoggettare i trasporti nazionali al regime della CMNI.

2 Parte speciale

2.1 Protocollo aggiuntivo n. 7 alla Convenzione riveduta per la navigazione sul Reno: riconoscimento dell'equipollenza di altri documenti

2.1.1 Situazione iniziale

La libertà di navigazione sul Reno, garantita da sempre a tutte le nazioni, contempla sia il traffico pendolare (ossia i trasporti tra il Reno e un porto al di fuori del Reno) sia il cabotaggio (trasporti all'interno del tratto nazionale del Reno). In tal modo, ogni navigatore, indipendentemente dalla sua nazionalità, può effettuare trasporti anche all'interno del bacino renano. In vista dell'apertura del canale Meno-Danubio, la Convenzione di Mannheim era stata modificata il 17 ottobre 1979 mediante il Protocollo aggiuntivo n. 2² e il cabotaggio limitato ai navigatori provenienti dagli Stati renani e dal Belgio. Gli Stati contraenti, fra cui anche la Svizzera, temevano un massiccio incremento del traffico in provenienza dagli Stati danubiani dell'ex blocco comunista. Le compagnie di navigazione di questi Paesi avrebbero potuto offrire, visti i bassi costi salariali e sociali, tariffe di trasporto notevolmente inferiori, estromettendo in tal modo dal mercato le navi di Belgio, Paesi Bassi, Francia, Germania e Svizzera che fanno parte della navigazione renana. La Comunità economica europea (CEE; oggi Unione europea, UE) aveva appoggiato tale restrizione. Nell'ambito del protocollo di firma del Protocollo aggiuntivo n. 2, era stato assicurato alla CEE che le sue navi avrebbero beneficiato dello stesso trattamento riservato alle navi della CCNR. La Delegazione svizzera aveva allora potuto approvare tale Protocollo aggiuntivo poiché «la struttura economica del mercato della navigazione interna degli Stati beneficiari di dette disposizioni è identica o equivalente a quella degli Stati contraenti e non potrà pertanto pregiudicare l'economia esistente del mercato renano» (Dichiarazione svizzera in occasione della firma del Protocollo di firma n. 2)³.

Le navi dell'UE avevano potuto in tal modo continuare a far parte del traffico renano, a condizione di disporre di un certificato d'ispezione rilasciato dall'autorità competente di uno Stato rivierasco. Questa verifica tecnica delle navi UE da parte di uno Stato CCNR risultava indispensabile, poiché le prescrizioni corrispondenti della CCNR sono molto più sviluppate di quelle dell'UE.

² RS 0.747.224.101.2

³ RS 0.747.224.101.2

L'esistenza scoordinata di prescrizioni tecniche emananti sia dalla CCNR sia dall'UE si rivela a lungo andare d'impedimento all'integrazione economica e tecnica della navigazione interna a livello europeo. Tra la CCNR e l'UE sono in atto sforzi per uniformare le prescrizioni tecniche, fermo restando che l'UE deve allinearsi alla CCNR. Una volta concluso tale processo, non sarà più necessario far ispezionare le navi dell'UE né dalle autorità del proprio Paese d'origine né da quelle di uno Stato rivierasco renano. In tal caso, sarà sufficiente un'unica ispezione da parte di una commissione nazionale d'ispezione navale della CCNR o dell'UE.

Come ventilato, le navi provenienti dagli Stati danubiani possono circolare sul Reno esclusivamente nel traffico pendolare. In questo caso, anch'esse devono soddisfare i requisiti tecnici della CCNR ed essere in possesso di un certificato d'ispezione della stessa. Qualora gli Stati danubiani conformassero le loro prescrizioni tecniche al livello stabilito dalla CCNR, il riconoscimento dell'equipollenza sarà possibile anche in questi casi.

Con il presente Protocollo aggiuntivo, la CCNR disporrà della base legale per riconoscere l'equipollenza di altri documenti.

2.1.2 Contenuto del Protocollo aggiuntivo n. 7

L'articolo I del Protocollo aggiuntivo ha carattere puramente redazionale. Il Belgio è, ad esempio, uno Stato contraente della CCNR, sebbene non si affacci sul Reno, ma sia collegato a quest'ultimo unicamente da un sistema di canali rispettivamente dal fiume Mosa. Con le norme linguistiche adottate dopo il Primo protocollo aggiuntivo del 25 ottobre 1972, l'articolo 22 della Convenzione di Mannheim viene corretto.

L'articolo II del Protocollo aggiuntivo funge da elemento centrale della presente Convenzione e va a completare l'articolo 23 della Convenzione di Mannheim. In tal modo, la CCNR ha la possibilità di riconoscere i certificati d'ispezione e i certificati di conduzione di navi, rilasciati da un'autorità che non fa parte del regime renano. A questo riguardo si presuppone tuttavia che detta autorità applichi prescrizioni e procedure riconosciute dalla CCNR come equivalenti alle proprie regole. Questa procedura di riconoscimento, ma anche un'eventuale revoca, dev'essere disciplinata nell'ambito di future ordinanze d'esecuzione.

La formulazione del nuovo articolo 23 paragrafo 2 della Convenzione di Mannheim non comprende unicamente il riconoscimento di certificati d'ispezione dell'UE, bensì eventualmente anche di certificati rilasciati da Stati terzi.

2.1.3 Portata del Protocollo aggiuntivo n. 7

Il Protocollo aggiuntivo porterà a un maggiore coordinamento tecnico con l'UE e potrà anche comportare una collaborazione tecnica su scala europea sotto la direzione della CCNR, qualora Stati terzi faranno proprie le norme della CCNR. Il regime economico vigente per il Reno non sarà tuttavia modificato. Il Protocollo aggiuntivo n. 7 non conferirà alle navi di Stati terzi alcun diritto di cabotaggio.

2.1.4 Ripercussioni sul diritto nazionale

Il Protocollo aggiuntivo n. 7 non ha alcuna ripercussione sul diritto nazionale e non necessita di disposizioni d'esecuzione o d'applicazione.

2.2 Convenzione di Budapest concernente il contratto di trasporto di merci per navigazione interna

2.2.1 Situazione iniziale

I crescenti volumi di trasporto in Europa e le interdipendenze sempre più strette a livello economico si ripercuotono sulla navigazione interna. Grazie all'apertura nel 1992 del canale Meno-Danubio, i due grandi fiumi europei Reno e Danubio e quindi anche il Mare del Nord sono oggi direttamente collegati con il Mar Nero. La navigazione interna è quindi anche in condizione di effettuare trasporti da e verso gli Stati mitteleuropei. Le norme giuridiche in materia di contratti e di responsabilità applicabili a simili trasporti sono diverse nei singoli Stati e, più precisamente, sia negli Stati renani sia in quelli danubiani. Le norme nazionali vigenti per la navigazione interna si distinguono a seconda della situazione geografica e delle condizioni economiche. Mentre alcuni Stati si basano sul diritto generale dei trasporti via terra, altri si rifanno al diritto della navigazione marittima, in particolare quando si tratta di classiche nazioni di navigatori o quando sui tratti nazionali dei grandi fiumi circolano sia navi marittime sia navi del traffico interno.

Della cerchia di nazioni interessate dal diritto della navigazione fa parte anche la Svizzera. Negli articoli 125–127 della legge federale del 23 settembre 1953⁴ sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera, le disposizioni marittime sul contratto di trasporto marittimo e sui documenti di trasporto, in particolare la polizza di carico di cui agli articoli 101–107 LNM, sono dichiarate applicabili anche alla navigazione sul Reno sino a Basilea o Rheinfelden.

Le differenze fra le legislazioni nazionali impediscono sempre più l'ulteriore sviluppo dei trasporti marittimi internazionali. Si impone quindi un'unificazione. La CCNR vuole essere il motore degli sforzi d'unificazione a livello europeo. Per sua iniziativa ha visto la luce la Convenzione di Strasburgo del 4 novembre 1988⁵ sulla limitazione della responsabilità nella navigazione interna. A differenza della CLNI, gli Stati danubiani e la Commissione economica ONU per l'Europa (ECE) sono stati coinvolti sin dall'inizio nell'elaborazione della Convenzione relativa alle norme in materia di contratto di trasporto CMNI.

⁴ Legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera; LNM; RS 747.30.
⁵ CLNI; RS 0.747.206; messaggio: FF 1995 IV 229.

2.2.2 Commento alle disposizioni della Convenzione

2.2.2.1 Elementi principali

La Convenzione comprende 38 articoli ed è applicabile dal profilo materiale e territoriale a contratti di trasporto che hanno come oggetto trasporti internazionali di merci su vie navigabili interne. Almeno il porto di caricaione o quello di scaricaione devono risiedere in un Paese nel quale la Convenzione è vincolante.

La normativa determina il suo campo d'applicazione ed è direttamente applicabile alle condizioni ivi stabilite. Solo se la Convenzione non disciplina determinate questioni riguardanti il trasporto, entra in gioco a titolo complementare il diritto nazionale applicabile conformemente alle norme del diritto internazionale privato. Al riguardo, occorre sottolineare che la Convenzione presenta materialmente solo differenze di poco conto rispetto al diritto svizzero.

La Convenzione riprende sul piano contenutistico il principio fondamentale di limitare al minimo la libertà dei partner contrattuali: numerose disposizioni valgono quindi soltanto se le parti contraenti non convengono disposizioni di diverso tenore.

2.2.2.2 Disposizioni generali

Gli articoli 1 e 2 del capitolo primo espongono le definizioni e descrivono il campo d'applicazione. I contratti di trasporto che prevedono l'uso di rimorchiatori o rimorchiatori a spinta sono espressamente esclusi. Anche il bagaglio e i veicoli dei passeggeri non rientrano nel campo d'applicazione della Convenzione, la quale non si applica pertanto alle navi traghetto. Al pari della Convenzione del 9 maggio 1980⁶ relativa ai trasporti internazionali per ferrovia e della Convenzione del 19 maggio 1956⁷ concernente il contratto di trasporto internazionale di merci su strada, la CMNI è applicabile solo al traffico transfrontaliero. Dato che i trasporti fluviali e marittimi con navi costiere a motore assumono un'importanza sempre maggiore, l'articolo 2 paragrafo 2 traccia una separazione netta fra l'applicazione del diritto marittimo e quello della navigazione interna.

2.2.2.3 Diritti e obblighi delle Parti contraenti

Nel capitolo secondo sono disciplinati gli obblighi principali delle Parti di un contratto di trasporto, in particolare anche del vettore riguardo allo statuto della nave (art. 3), e sancita una norma fondamentale relativa al subappalto di trasporti (art. 4), come previsto nel diritto sui trasporti aerei e stradali e nell'articolo 449 CO⁸. Dal momento che nella navigazione la sicurezza è più importante della rapidità, un determinato termine di consegna è previsto solo se convenuto contrattualmente (art. 5), ciò che accade nella pratica soprattutto quando si vuole raggiungere la coincidenza con un'altra nave. Gli obblighi di dichiarazione del mittente comprendono dati usuali per la navigazione (art. 6), che vanno ad aggiungersi a quelli speci-

⁶ COTIF; RS **0.742.403.1**

⁷ CMR; RS **0.741.611**

⁸ RS **220**

ficati nell'articolo 441 CO. Sono tuttavia previsti obblighi particolari per merci pericolose o inquinanti (art. 7–9). Visto che il contratto di trasporto è concepito quale contratto a favore di terzi, l'articolo 10 prevede che il destinatario figuri nel contratto nel momento della consegna della merce, analogamente agli articoli 451 CO e 110 LNM⁹.

2.2.2.4 Documenti di trasporto e diritto di disporre

Il capitolo terzo ha come oggetto i documenti di trasporto, vale a dire la lettera di vettura prevalentemente utilizzata o la polizza di carico tipica del diritto marittimo quale titolo della merce (art. 11–13). Le prescrizioni non divergono da quelle del diritto svizzero sulla navigazione renana conformemente agli articoli 112–116 LNM, in congiunzione con l'articolo 127 LNM. Le nuove norme armonizzate si rivelano particolarmente necessarie anche perché alcuni Stati, soprattutto quelli dell'entroterra, non conoscono nelle loro legislazioni la polizza di carico.

Nel capitolo quarto, il diritto di disporre riguardante le merci trasportate è disciplinato analogamente all'articolo 443 CO. Queste disposizioni si ispirano alla CMR e alla COTIF. La particolarità della polizza di carico di cui all'articolo 925 CC¹⁰ è tenuta in considerazione.

2.2.2.5 Responsabilità del vettore

L'elemento centrale dell'armonizzazione è rappresentato dal capitolo quinto relativo alla responsabilità del vettore per la perdita e il danneggiamento della merce o il mancato rispetto del termine di consegna convenuto. Il principio della responsabilità sancito nell'articolo 16 corrisponde a quello dell'articolo 447 CO. Esso rappresenta, come affermato dal Tribunale federale¹¹, una responsabilità causale attenuata dalla possibilità della prova a discarico, commisurata al criterio del vettore diligente. È disciplinata in modo particolare la responsabilità del vettore per il suo personale ausiliario (art. 17). Essa corrisponde all'articolo 101 CO, fermo restando che occorre prevedere un'eccezione nel caso di un pilota obbligatorio assunto dallo Stato, che peraltro, per il Reno, secondo la Convenzione per la navigazione sul Reno, non esiste.

La CMNI prevede nell'articolo 18 particolari motivi di esclusione della responsabilità, sempre che il danneggiato non produca una controprova. Il paragrafo 1 lettere a, d, e, f e h corrisponde alla CMR e alla COTIF, ma anche all'articolo 447 CO. Motivi classici legati alla navigazione sono illustrati nelle lettere c e g. Queste ultime si trovano anche nel diritto svizzero relativo alla navigazione sul Reno (art. 104 cpv. 2 lett. c LNM in congiunzione con l'art. 127 LNM, nonché art. 17 par. 4 lett. a CMR).

⁹ RS 747.30

¹⁰ RS 210

¹¹ DTF 94 II 349

Un ulteriore motivo di esclusione della responsabilità è consentito dall'articolo 32 CMNI, secondo il quale il diritto nazionale può prevedere l'errore di navigazione quale motivo di liberazione dalla responsabilità¹².

Per quanto concerne il calcolo dell'indennità a titolo di risarcimento dei danni (art. 19), la norma corrisponde all'articolo 447 CO.

I limiti di responsabilità per unità di trasporto o chilogrammo di peso lordo corrispondono alle regole del diritto marittimo (art. 20), ciò che si giustifica in quanto le navi marittime e quelle appartenenti alla navigazione interna sono in concorrenza reciproca. Anche il diritto svizzero sulla navigazione renana, nell'articolo 105 capoverso 2 LNM e nell'articolo 44 dell'ordinanza sulla navigazione marittima, fissa gli stessi limiti, prevedendo tuttavia per ogni chilogrammo un solo diritto speciale di prelievo (DSP) del Fondo monetario internazionale e non 2 DSP¹³. La CMNI aumenta il limite a 2 DSP (= ca. 4.50 fr.). Al riguardo occorre tener conto che i beni di massa trasportati prevalentemente o esclusivamente per navigazione interna presentano un valore più basso, cosicché il limite di 2 DSP è sufficiente. Vi è inoltre la possibilità per le parti contrattuali di convenire un valore di risarcimento più elevato (art. 20 par. 3). I dettagli del calcolo dei limiti (art. 20 par. 2 e 5) sono identici a quelli fissati nell'articolo 115 LNM in congiunzione con l'articolo 127 LNM. Nel caso del cosiddetto «wilful misconduct», conformemente agli articoli 105a e 103 capoverso 3 LNM il vettore non può appellarsi ai limiti di responsabilità (art. 21).

Dato che circa un terzo dei contenitori trasportati, i quali a seconda della grandezza hanno un peso oscillante fra 2000 e 3000 kg e un valore d'acquisizione a nuovo più basso escluso l'ammortamento, torna vuoto, il limite di responsabilità di 2 DSP per chilogrammo non sarebbe adeguato, ragione per cui è stato previsto un limite di 1500 DSP. Qualora il contenitore sia caricato senza che siano stati specificati gli imballaggi o le unità di carico stivati, il limite globale sarà di 26 500 DSP, ciò che corrisponde ampiamente agli usi del settore delle spedizioni internazionali. I limiti di responsabilità consentono al vettore di stimare il rischio. Qualora non siano fissati valori più elevati, egli può supporre che le merci affidategli per il trasporto non hanno un valore superiore ai limiti previsti.

2.2.2.6 Termini per l'esercizio di diritti

Il capitolo sesto unifica gli avvisi relativi ai difetti della cosa e i termini di prescrizione. Un'accettazione senza riserve delle merci non comporta, come stabilito dall'articolo 452 CO, la decadenza delle pretese, bensì unicamente la presunzione confutabile che non si sia verificato alcun danno. I danni non riconoscibili esteriormente possono essere notificati conformemente all'articolo 452 capoverso 3 CO entro 8 giorni. Fatti salvi alcuni atti legislativi speciali, la legislazione sulla navigazione renana prevede conformemente al diritto marittimo un termine di 3 giorni (art. 111 cpv. 3 LNM in congiunzione con art. 125 cpv. 1 LNM). È stato convenuto un termine di 7 giorni, come nell'articolo 30 CMR o nell'articolo 36 dell'ordinanza

¹² Cfr. al riguardo n. 2.2.2.7.

¹³ Art. 44 cpv. 3 dell'ordinanza sulla navigazione marittima (RS 747.301) va quindi stralciato; vedi più sotto n. 2.2.3.

del 5 novembre 1986¹⁴ sul trasporto pubblico. La prescrizione di un anno (art. 24) corrisponde all'articolo 454 CO e all'articolo 87 LNM.

2.2.2.7 Limiti della libertà contrattuale

Il punto cruciale dell'intesa internazionale raggiunta nel capitolo settimo risiedeva nel fatto di stabilire se e in che misura la Convenzione dovesse fissare disposizioni giuridiche vincolanti o lasciare un certo margine al dispositivo giuridico (art. 25). Dal profilo dell'ordinamento politico, va fatto notare che un'economia di mercato libera si basa anche su una libertà contrattuale quanto più ampia possibile che permetta di muoversi entro i limiti generali posti dagli articoli 20, 100 e 101 capoverso 2 CO. La restrizione sancita dall'articolo 101 capoverso 3 CO non può comunque trovare applicazione nel regime libero della navigazione sul Reno, la quale non ammette alcuna riserva di concessioni¹⁵. Il legislatore dovrebbe inoltre intervenire con norme vincolanti, solo se si tratta di proteggere la parte contraente economicamente più debole (p. es. i consumatori o gli utenti di un mezzo di trasporto pubblico). Nella navigazione interna, il mandante e caricatore rappresenta come sempre la parte contraente economicamente più forte in grado di proteggere i propri interessi nell'ambito delle condizioni contrattuali. Gli esperti orientati piuttosto al diritto nazionale sostenevano un ricorso restrittivo al principio della libertà contrattuale prendendo come riferimento il diritto ferroviario, mentre i rappresentanti della scuola marittima intendevano accordare ampio spazio alla libertà contrattuale. Quest'ultima posizione coincide con quella svizzera. Infatti, conformemente all'articolo 117 LNM in congiunzione con l'articolo 127 LNM, l'attuale diritto svizzero in materia di navigazione renana è favorevole alla libertà contrattuale per i trasporti effettuati per navigazione interna mediante lettere di vettura.

L'articolo 25 della Convenzione definisce il principio secondo cui le regole riferite alla responsabilità devono essere vincolanti, sebbene il paragrafo 2 consenta accordi contrattuali nei limiti del cosiddetto «wilful misconduct» nei seguenti casi.

Quale prima possibilità contrattuale di liberazione dalla responsabilità, la lettera a del paragrafo 2 consente di appellarsi all'errore di navigazione dei componenti dell'equipaggio. Sia il diritto marittimo tradizionale, in vigore nei Paesi Bassi e in Belgio, sia il diritto svizzero in materia di navigazione renana (art. 104 cpv. 1 LNM in congiunzione con l'art. 127 LNM) prevedono in caso di errore di navigazione dei membri dell'equipaggio la liberazione dalla responsabilità. La CMNI non intende per contro introdurre un'esclusione automatica della responsabilità, bensì offrire unicamente la possibilità alle parti di concordarla nel contratto di trasporto entro i limiti fissati dall'articolo 3 paragrafo 3 CMNI. In questo contesto va notato come le condizioni generali di trasporto delle compagnie di navigazione sul Reno prescindano in parte già attualmente da una clausola contrattuale relativa all'errore di navigazione.

A titolo di compromesso, nell'articolo 32 della Convenzione è stata tuttavia data agli Stati la possibilità di prevedere, nel rispettivo diritto nazionale, la liberazione dalla responsabilità in caso di errore di navigazione imputabile a colpa per trasporti

¹⁴ RS 742.401

¹⁵ Cfr. DTF 94 I 664

fra due porti situati sul loro territorio. Infine, nell'intesa raggiunta su questa questione si è pure tenuto conto del fatto che un allineamento al diritto marittimo attualmente vigente intende impedire una disparità di trattamento sul piano della concorrenza fra navi adibite alla navigazione costiera e navi operanti nella navigazione interna. Se i Paesi Bassi e il Belgio dovessero avvalersi della possibilità di introdurre la liberazione dalla responsabilità conformemente all'articolo 32 CMNI, da parte svizzera occorrerà riflettere se sia opportuno, ai fini di un'unificazione delle norme giuridiche, allinearsi su questa posizione. In tal caso, nel traffico internazionale fra i Paesi Bassi, il Belgio e la Svizzera l'errore di navigazione imputabile a colpa sarebbe giudicato allo stesso modo sotto il profilo della responsabilità.

La seconda possibilità di liberazione contrattuale dalla responsabilità di cui alla lettera b del paragrafo 2 riguarda i danni conseguenti a incendio o esplosione a bordo della nave senza colpa imputabile ai membri dell'equipaggio o esistenza di un difetto della nave. Anche questa liberazione dalla responsabilità è ammissibile nel diritto marittimo e nel diritto svizzero sulla navigazione renana (art. 117 LNM).

Quale terza possibilità contrattuale di esclusione della responsabilità, la lettera c del paragrafo 2 esclude la responsabilità del vettore, nel caso in cui la nave presenti difetti, che non potevano essere scoperti all'inizio del viaggio nemmeno usando la dovuta diligenza («due diligence»). Il diritto marittimo e il diritto svizzero sulla navigazione renana conoscono pure la liberazione dalla responsabilità in questo caso (art. 103 cpv. 2 lett. i LNM in congiunzione con l'art. 127 LNM). In questo contesto occorre tener presente che un autocarro o un vagone ferroviario può essere esaminato accuratamente, anche ai livelli inferiori, prima della partenza, mentre una nave non può essere ritirata dall'acqua ogni volta prima del viaggio e posta nel cantiere navale per accertare che, ad esempio, lo scafo non presenti crepe.

L'articolo 16 paragrafo 2 della Convenzione disciplina il diritto applicabile alla responsabilità nel periodo anteriore alla caricazione delle merci e posteriore alla loro scaricazione. Ciò vale quindi anche per i per casi in cui il vettore riceve le merci da trasportare a terra già prima della partenza e all'arrivo della nave le consegna a terra solo successivamente, poiché provvede pure al loro trasbordo, al deposito e alla rispedizione. A questo riguardo la responsabilità è definita conformemente al diritto nazionale applicabile al contratto di trasporto secondo quanto convenuto dalle parti.

Nel diritto marittimo svizzero e in quello relativo alla navigazione renana, il vettore è responsabile per il periodo che va dall'accettazione delle merci sino alla loro consegna (art. 103 in congiunzione con l'art. 108 cpv. 2 LNM). L'articolo 117 capoverso 2 LNM offre la possibilità alle parti, in virtù della libertà contrattuale, di escludere la responsabilità di custodia e di convenire inoltre norme di responsabilità adeguate in funzione delle circostanze e dei dispositivi tecnici presenti in un porto. Va fatto notare che esistono porti che dispongono di apparecchiature di trasbordo (gru, nastri trasportatori, ecc.) e i vettori sono tenuti a servirsene. Questi ultimi non hanno voce in capitolo in merito alla validità dei medesimi e non possono rivalersi nei confronti delle aziende portuali statali. Le leggi nazionali in materia di contratti d'opera, di contratti di deposito e di spedizioni rappresentano di regola norme dispositive anche in Svizzera. Il vettore, che oltre al trasporto marittimo provvede anche al trasbordo delle merci, al deposito (soprattutto di prodotti cerealicoli nei suoi silos portuali) o alla rispedizione delle merci su rotaia o su gomma, non dovrebbe essere svantaggiato rispetto a un altro vettore che incarica di tali compiti una ditta terza sulla terra ferma. Le grandi compagnie armatoriali con aziende proprie di trasbordo

e deposito non dovrebbero essere costrette a scorporare questi settori aziendali per riunirli in una società a sé stante (p. es. Sagl) solo per eludere la responsabilità del vettore per simili attività.

Riguardo alla preparazione delle merci per il destinatario, l'articolo 10 paragrafo 2 della Convenzione si basa sul contratto e sull'uso commerciale e considera il deposito intermedio anche presso un terzo quale consegna. Ciò si rivela indispensabile in modo particolare per i frequenti carichi di migliaia di tonnellate di carburanti liquidi o combustibili o di cereali che non possono essere consegnati al destinatario come volumi di 20–30 tonnellate caricati su un vagone ferroviario o un autocarro. In questo contesto, i cosiddetti contratti misti sono esclusi nella prassi dalle imprese di trasporto o logistica, la cui responsabilità principale, vale a dire il trasporto via acqua, sottostà alla Convenzione, mentre i compiti rimanenti rientrano nel diritto dispositivo sul contratto d'opera e di deposito. In questo senso, l'articolo 16 paragrafo 2 della Convenzione stabilisce che per il periodo anteriore alla caricazione e posteriore alla scaricazione delle merci vale il diritto nazionale applicabile al contratto di trasporto, che le parti possono scegliere.

2.2.2.8 Disposizioni complementari

Le disposizioni del capitolo ottavo sull'avaria comune (art. 26), la limitazione globale della responsabilità (art. 27 par. 2) e il disciplinamento speciale per danni nucleari (art. 27 par. 1) nonché la definizione e il calcolo dei diritti speciali di prelievo (art. 28) appartengono alle clausole standard delle convenzioni che disciplinano i trasporti e non necessitano di una giustificazione particolare.

Dal momento che la Convenzione non disciplina e non può disciplinare tutti gli aspetti relativi al contratto di trasporto, l'articolo 29 prevede una norma del diritto internazionale privato che si rifà alla Convenzione CEE di Roma del 1980 riguardante il diritto applicabile ai debiti contrattuali come pure agli articoli 116 e 117 della legge federale del 18 dicembre 1987¹⁶ sul diritto internazionale privato.

2.2.2.9 Dichiarazioni e riserve

Conformemente all'articolo 30 i *trasporti internazionali di merci*, che non sono effettuati su idrovie in un regime di navigazione internazionale, sono esclusi dal campo d'applicazione locale della presente Convenzione nell'ambito di una pertinente dichiarazione. Ciò significa che i trasporti, che non passano sul tratto internazionale del Reno per raggiungere la «Mittlere Rheinbrücke» a Basilea, non sottostanno alla Convenzione.

Dato che l'atteggiamento degli Stati confinanti, in particolare per quanto concerne la navigazione delle merci sul lago Bodanico, sul lago Lemano e sui laghi dell'Italia del Nord, non è ancora noto, una simile dichiarazione si giustifica al momento della ratifica. Qualora gli Stati confinanti dovessero sottoporre alla Convenzione la navigazione delle merci sulle acque confinarie, si potrebbe comunque verificare se la Svizzera intenda fare questo passo. Secondo l'articolo 30 paragrafo 4, la dichiara-

¹⁶ LDIP; RS 291

zione può essere ritirata in ogni momento. Allo scopo di evitare che le Camere federali debbano essere nuovamente consultate a breve termine su questa questione, proponiamo che il Consiglio federale sia autorizzato ad ampliare eventualmente la CMNI riguardo a questi aspetti o a ritirare la dichiarazione.

Secondo gli articoli 125–127 LMN, le regole del diritto marittimo relative al contratto e ai documenti di trasporto dichiarate applicabili valgono anche per la navigazione renana sino a Rheinfelden. Appare ragionevole che la Convenzione si applichi, in virtù dell'articolo 31 lettera a, anche ai *trasporti nazionali* sul tratto compreso tra Basilea e Rheinfelden, affinché sia garantito sul Reno un diritto unitario in materia di trasporti.

Sulle vie navigabili interne, l'applicazione della Convenzione dovrebbe tuttavia essere esclusa. Da alcune rilevazioni è emerso che il traffico merci esistente consiste unicamente in trasporti per conto proprio e non è svolto sulla base di un contratto di trasporto oneroso. In tal modo, le norme del Codice delle obbligazioni sono sufficienti. Il traffico viaggiatori, compreso il trasporto dei bagagli e dei veicoli, non rientra comunque nel campo d'applicazione della Convenzione.

Come già menzionato¹⁷, è possibile attualmente rinunciare a una dichiarazione conformemente all'articolo 32. Occorre tuttavia accertarsi se i Paesi Bassi e il Belgio prevederanno per il loro territorio la liberazione dalla responsabilità in caso di errore di navigazione imputabile a colpa. Anche a questo proposito proponiamo di autorizzare il Consiglio federale a dichiarare eventualmente l'esclusione della responsabilità per trasporti fra due porti situati sul nostro territorio in caso di errore di navigazione.

In occasione della ratifica, la Svizzera dovrà quindi consegnare le seguenti dichiarazioni.

Dichiarazione secondo l'articolo 30 paragrafo 1: la Svizzera non applica la Convenzione alle sue idrovie nazionali, comprese le acque confinarie, ad eccezione del Reno nel tratto dal confine svizzero sino a Rheinfelden.

Dichiarazione secondo l'articolo 31: la Svizzera applica la Convenzione anche a trasporti di merci sul Reno, nel tratto tra il confine svizzero e Rheinfelden.

2.2.2.10 Disposizioni finali

Le formalità per la firma, la ratifica o l'adesione di cui all'articolo 33 sono conformi al moderno diritto internazionale pubblico, fermo restando che tutti i Paesi e non solo quelli europei con idrovie interne navigabili, possono divenirne membri. La Convenzione entra in vigore se è ratificata da 5 Stati (art. 34). Anche la regola di denuncia di cui all'articolo 35, che prevede il termine di un anno, corrisponde agli standard usuali.

Per la modifica degli importi di responsabilità e delle unità di conto, è prevista nell'articolo 37 una procedura agevolata, come in altre convenzioni, ad esempio nella CLNI: ogni Stato gode del diritto esplicito di respingere una modifica decisa anche a maggioranza.

¹⁷ Cfr. n. 2.2.2.7.

Il Governo della Repubblica di Ungheria è, secondo l'articolo 38, il depositario della Convenzione. Esso convoca la conferenza per la revisione della Convenzione, sempre che almeno un terzo degli Stati contraenti lo richiedano.

2.2.3 Riperussioni sul diritto nazionale

L'articolo 20 CMNI fissa il limite di responsabilità per unità di carico a 2 DSP aumentando quindi l'importo al livello stabilito per il trasporto marittimo (art. 44 cpv. 1 lett. b dell'ordinanza sulla navigazione). Con l'entrata in vigore della Convenzione, il disciplinamento eccezionale per la navigazione sul Reno previsto nell'articolo 44 capoverso 3 della citata ordinanza diviene pertanto privo di oggetto e può quindi essere stralciato.

3 Riperussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'approvazione delle due convenzioni non causa alla Confederazione alcun aggravio supplementare in termini finanziari o di personale.

4 Programma di legislatura

Il messaggio concernente il *Protocollo aggiuntivo n. 7* non è stato annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 1999–2003. Il completamento della Convenzione di Mannheim è stato deciso dalla CCNR solo nel 2002.

Anche il messaggio concernente la *CMNI* non era stato annunciato nel programma di legislatura. Al momento della sua elaborazione non era possibile prevedere quando la CCNR, la Commissione per il Danubio e la Commissione economica ONU per l'Europa (ECE) avrebbero concluso i negoziati.

5 Relazione con il diritto europeo

Sia il Protocollo aggiuntivo n. 7 sia la CMNI perseguono l'obiettivo di una politica comune dei trasporti ai sensi dell'articolo 74 del Trattato del 1957 che istituisce la Comunità europea e promuovono il libero sviluppo dei trasporti sulle idrovie interne. L'apertura del mercato e la liberalizzazione nel traffico stradale e ferroviario erano pure un obiettivo dell'Accordo del 21 giugno 1999 fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia.

Conformemente all'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), gli affari esteri, che comprendono anche la conclusione di trattati internazionali, competono alla Confederazione. In virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'approvazione dei trattati internazionali è di competenza dell'Assemblea federale.

Protocollo aggiuntivo n. 7: il Protocollo aggiuntivo n. 7 sottoposto alla vostra approvazione non è limitato nel tempo né denunciabile. Esso soddisfa quindi le condizioni poste dall'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 1 Cost. e il decreto federale che approva il Protocollo aggiuntivo n. 7 sottostà al referendum in materia di trattati internazionali.

CMNI: visto che la Convenzione implica un'unificazione multilaterale del diritto, anche il decreto federale che approva la Convenzione sottostà al referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.