

Foglio Federale

Berna, 7 aprile 1966

Anno XLIX

Volume I.

N° 14

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 12, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., 6500 Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale 65-690.

9424

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione della convenzione riveduta relativa alla sicurezza sociale dei battellieri del Reno

(Dell'8 marzo 1966)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di sottoporre, con il presente messaggio, alla vostra approvazione la convenzione riveduta concernente la sicurezza sociale dei battellieri del Reno (in seguito «convenzione riveduta») del 13 febbraio 1961, firmata dalla Svizzera il 21 novembre 1961 e chiamata a sostituire quella del 27 luglio 1950. A tutt'oggi, quattro dei sei Stati firmatari hanno ratificato la convenzione riveduta, cioè il Belgio, la Francia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi (mancano la Repubblica federale di Germania e la Svizzera). D'altra parte, la disposizione amministrativa indispensabile all'applicazione della convenzione riveduta è stata studiata nel corso dell'anno passato ed essa è attualmente aperta alla firma degli Stati contraenti. Si può quindi contare sulla messa in vigore di detta convenzione multilaterale in un prossimo avvenire. Per questo motivo riteniamo opportuno che la Svizzera ratifichi la convenzione riveduta concernente esclusivamente il trasporto sul Reno.

I. Storia

La convenzione di sicurezza sociale concernente i battellieri del Reno attualmente in vigore porta la data del 27 luglio 1950; i primi negoziati risalgono agli anni dal 1947 al 1949. Il 29 settembre 1950 la Svizzera ha

firmato detta convenzione (cfr. il messaggio del 27 febbraio 1951). Poichè tutti gli Stati contraenti avevano depositato gli strumenti di ratificazione presso l'ufficio internazionale del lavoro, essa è entrata in vigore il 1° giugno 1953. Divenne il primo accordo multilaterale di sicurezza sociale del dopoguerra e costituì, allora, a motivo del regolamento particolareggiatissimo adottato dalla maggior parte dei rami d'assicurazione, un primo passo in un campo più o meno nuovo per tutti gli Stati interessati. Ciò ci fa comprendere come già sin dall'inizio fosse stata prevista la possibilità di modificarne il tenore. Durante la seduta del maggio 1953 dedicata allo studio della disposizione amministrativa relativa alle modalità d'applicazione della convenzione, i rappresentanti dei cinque Stati firmatari (il Lussemburgo non è parte contraente della convenzione in vigore) hanno infatti adottato ad unanimità una risoluzione concernente la revisione della convenzione e contenente una prima serie delle auspiccate modificazioni.

Ancorchè fosse stata prospettata tanto presto, questa revisione dovette essere in seguito notevolmente ritardata. L'applicazione di questo strumento internazionale per un periodo di circa 13 anni ha tuttavia permesso non solo di trarne utili esperienze, ma anche di dimostrare il valore e l'efficacia generale delle soluzioni contenute. Nonostante la diversità più o meno notevole dei sistemi di sicurezza sociale dei cinque Stati, si è potuto coordinarli in modo tale che l'obiettivo delle legislazioni nazionali — la protezione degli assicurati contro le conseguenze economiche delle vicissitudini della vita — è stato raggiunto sul piano internazionale anche per quanto concerne la categoria, probabilmente unica, di lavoratori migranti trasferentesi costantemente da un paese all'altro, costituita dai battellieri del Reno e dai membri delle loro famiglie. In materia di assicurazioni sociali, questa convenzione ha anche contribuito a migliorare le condizioni di sviluppo dei trasporti sul Reno, la cui importanza è vitale per la nostra economia nazionale.

Cagione preminente della necessità di aggiornare la revisione già accennata è poi il fatto che, presso la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (che comprende, ad eccezione della Svizzera, tutti gli Stati firmatari della convenzione per la navigazione del Reno) erano allora in corso dei negoziati per elaborare una convenzione europea concernente la sicurezza sociale dei lavoratori migranti. Si era così del parere che si dovessero attendere i risultati di questi colloqui, per armonizzare fra loro, nel modo migliore, le disposizioni di queste due convenzioni multilaterali. Frattanto il centro amministrativo di sicurezza sociale per i battellieri del Reno (in seguito «centro amministrativo») continuava gli studi delle modificazioni da apportare alla convenzione. Su proposta del consiglio d'amministrazione dell'ufficio internazionale del lavoro, si decise, nel marzo 1955, di redigere un disegno di convenzione riveduta per la cui redazione si fece appello ad una delegazione del Lussemburgo e, in base a una decisione del luglio 1957, ad una rappresentanza austriaca; hanno concorso a questa redazione anche

l'ufficio internazionale del lavoro e la commissione centrale per la navigazione del Reno.

Dal momento che gli studi per la conclusione di una convenzione europea concernente i lavoratori migranti avevano condotto alla stesura dei regolamenti 3 e 4 della Comunità economica europea (CEE), il centro amministrativo riunito a Genova nel marzo 1960 redasse un nuovo disegno di convenzione sulla sicurezza sociale dei battellieri del Reno da passare poi al vaglio di un'interiore conferenza intergovernativa. Con l'atto finale del 13 febbraio 1961, una conferenza di rappresentanti dei Governi interessati — alla quale tuttavia non fu più partecipe l'Austria — adottò il testo definitivo della convenzione riveduta che in seguito venne firmata dagli Stati contraenti attuali (cioè il Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Francia, i Paesi Bassi e la Svizzera), come anche dal Lussemburgo.

II. Negoziati

Durante il periodo di circa otto anni trascorso dalle prime iniziative alla redazione definitiva della nuova convenzione relativa alla sicurezza sociale dei battellieri del Reno, il programma di revisione è stato costantemente modificato. Infatti sono state esaminate tutte le soluzioni possibili, da quella minima di apportare solo qualche ritocco alla convenzione fino a quella d'un rifacimento totale. Segnatamente sono state studiate le possibilità di sostituire completamente la convenzione speciale per i battellieri del Reno con l'adozione dei regolamenti nri. 3 e 4 della CEE e della convenzione europea del 9 luglio 1956 concernente la sicurezza sociale dei lavoratori assunti nei trasporti internazionali, come anche l'eventuale estensione della convenzione all'insieme della navigazione fluviale dei paesi partecipanti. È stata poi anche proposta l'istituzione di un sistema internazionale speciale d'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, gestita da un ente assicuratore specifico oppure la costituzione di un fondo internazionale di compensazione per regolare i pagamenti anticipati accordati, in applicazione della Convenzione, dagli enti assicuratori nazionali.

In conclusione, la soluzione adottata rappresenta un compromesso che deve essere considerato vantaggioso per la Svizzera, tenuto conto degli interessi diversi che si sono manifestati nel corso dei negoziati. Tanto più vantaggioso, in quanto ci permette di mantenere lo statuto speciale concernente la navigazione internazionale del Reno alla quale la Svizzera, in qualità di unico Stato non membro della CEE, dà importanza tutta particolare, per ragioni fondamentali. In generale, come esporremo in seguito, gli effetti delle modificazioni apportate alla convenzione possono essere considerati di minima incidenza per il nostro paese.

III. Modificazioni apportate

1. *Modificazione del campo d'applicazione personale*

Con l'adesione del Lussemburgo alla convenzione riveduta, il campo d'applicazione concernente le persone si estende anche ai cittadini di questo Stato. La convenzione in vigore s'applica già ai battellieri del Reno apolidi; detta categoria di persone, nella convenzione riveduta, è differenziata da quella di «rifugiati», giusta la convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo statuto dei rifugiati. Le precedenti modificazioni non hanno praticamente effetto per la Svizzera.

Per esattezza, ricordiamo che alcuni oggetti di negoziati non sono contenuti nella convenzione riveduta, ma in un documento speciale, sotto forma di raccomandazioni, conformemente alle decisioni della conferenza intergovernativa; il documento non è parte integrante della convenzione e, di conseguenza, non è soggetto a ratificazione. Si tratta di precisazioni e complementi desiderabili fra i quali ricordiamo innanzitutto la raccomandazione di estendere il beneficio della convenzione riveduta anche ai cittadini degli Stati non contraenti per quanto concerne le prestazioni immediate in caso di malattia, maternità ed infortunio. Tenendo conto delle difficoltà crescenti di reclutamento che portano di conseguenza all'assunzione sempre più frequente fra i battellieri del Reno, di manodopera originaria di Stati non contraenti, questa decisione della conferenza intergovernativa appare di notevole importanza e ben meritevole d'essere osservata.

È interessante indicare qui la nazionalità delle persone assunte sulle imbarcazioni svizzere sul Reno. Al 31 dicembre 1965, su 490 imbarcazioni erano occupati 1357 battellieri del Reno, di cui 393 cittadini svizzeri. Una inchiesta sulla nazionalità degli equipaggi assicurati in Svizzera è stata svolta dai più importanti armatori; su 1212 battellieri del Reno, sono stati enumerati 385 cittadini svizzeri, 419 germanici, 200 olandesi, 91 francesi, 64 belgi, 1 lussemburghese e 4 rifugiati. I rimanenti si ripartiscono fra diversi Stati che non partecipano alla convenzione sulla navigazione del Reno, e principalmente fra l'Austria (34 uomini), l'Italia, la Spagna e la Jugoslavia.

2. *Modificazione del campo d'applicazione materiale*

a. Nel tentativo di coordinare più strettamente la convenzione concernente i battellieri del Reno con altre convenzioni bilaterali o multilaterali, si è finalmente raggiunta (e questa è la principale differenza fra la convenzione riveduta e quella vecchia) la soppressione di ogni regolamento materiale speciale concernente il diritto alle prestazioni per i rischi a lunga scadenza, e cioè l'assicurazione per le pensioni in caso di invalidità, vecchiaia e morte. In sostituzione delle dettagliate disposizioni della convenzione in vigore, la convenzione riveduta si riferisce, nelle relazioni fra gli Stati mem-

bri della CEE, ai regolamenti nri. 3 e 4 di detta organizzazione e, nella relazione con la Svizzera, alle convenzioni bilaterali che essa ha concluso con tutti questi Stati. Sono stati così eliminati il dualismo poco soddisfacente esistente attualmente nelle prescrizioni applicabili e la discriminazione ingiustificata dei cittadini di un medesimo paese che potevano invocare le convenzioni generali di sicurezza sociale oppure la convenzione relativa ai battellieri del Reno. Diviene anche, senza oggetto la prescrizione, spesso contestata in un caso specifico, che esigeva almeno un anno d'occupazione fra i battellieri del Reno per il cumulo dei periodi assicurativi.

Questa semplificazione e questa raggiunta unità giuridica non comportano alcun inconveniente per i battellieri del Reno; anzi, siccome le convenzioni bilaterali concluse dalla Svizzera prevedono, in materia d'assicurazione vecchiaia e superstiti, delle condizioni in parte più favorevoli di quelle della convenzione in vigore relativa ai battellieri del Reno, i battellieri stranieri potranno, in casi particolari, trarre un vantaggio dall'applicazione di un regolamento legale differente. Infine per loro, come per i battellieri del Reno svizzeri, la nuova soluzione apporta un notevole miglioramento dato che, per la prima volta, tutti gli altri Stati contraenti prenderanno in considerazione i periodi assicurativi svizzeri sia per l'insorgere del diritto alle prestazioni sia per il calcolo del loro ammontare.

Il fatto che una parte del regolamento materiale in vigore fino ad ora, come abbiamo detto, sia stata esclusa dalla convenzione riveduta e sostituita con un riferimento ad altri strumenti internazionali, può essere considerato dalla Svizzera come un riconoscimento e una conferma del valore delle sue convenzioni bilaterali. Ma ne deriva anche, per la Svizzera, l'obbligo morale d'introdurre prossimamente il settore dell'assicurazione invalidità in alcune convenzioni relative all'assicurazione per le pensioni affinché gli strumenti possano avere un valore uguale a quelli dei regolamenti della CEE. Questa introduzione è stata realizzata ultimamente nei nostri rapporti con la Repubblica federale di Germania; all'uopo dovranno essere intrappresi negoziati con gli altri Stati partecipanti alla Convenzione riveduta relativa ai battellieri del Reno.

b. Dobbiamo anche ricordare l'estensione della convenzione riveduta ai due settori dell'assicurazione contro la disoccupazione e per le prestazioni familiari. Questi due rami d'assicurazione sono già menzionati nella convenzione in vigore, ma mancano le disposizioni specifiche ed è toccato solo il principio di uguaglianza di trattamento. Per contro, la convenzione riveduta contiene un dettagliato regolamento concernente questi due settori. Tuttavia quest'ultimi non sono di esclusiva competenza del diritto federale, bensì parte, anche del diritto cantonale, per cui la Svizzera è stata obbligata a dichiarare che le disposizioni convenzionali in questione non sono attualmente applicabili ad essa. Detti settori non sono quindi citati

fra le legislazioni svizzere menzionate nell'allegato B della Convenzione. Tuttavia la delegazione svizzera ha potuto assicurare che, nonostante la mancanza di impegni contrattuali, gli assegni familiari saranno accordati ai battellieri del Reno al servizio di un armatore svizzero, come anche ai bambini residenti all'estero.

3. Modificazioni di alcune disposizioni in materia di assicurazione contro le malattie e gli infortuni

Fondandosi su esperienze fatte nell'applicazione della convenzione in vigore, sono state apportate alcune modifiche alle disposizioni relative all'assicurazione contro le malattie e alle prestazioni in caso di maternità. In parte sono precisazioni e complementi apportati all'attuale regolamento (segnatamente per quanto concerne i diritti dei membri della famiglia) e in parte cambiamenti concernenti la designazione degli enti assicuratori competenti. Ad esempio, nella convenzione in vigore spetta all'assicurazione cui è affiliato il battelliere del Reno al momento della prima constatazione medica della malattia di corrispondere le prestazioni, mentre in avvenire l'onere, con alcune riserve, spetterà all'assicurazione presso la quale è immatricolato il battelliere del Reno al momento del trattamento medico. Da ciò deriverà per gli istituti svizzeri d'assicurazione contro le malattie un aumento od una diminuzione degli obblighi, a seconda del caso. Un esame approfondito ha condotto alla conclusione che approssimativamente gli oneri finanziari causati da queste modificazioni verranno ad equilibrarsi. Come già per la convenzione in vigore, anche quella riveduta presuppone, del resto, che in materia d'assicurazione contro le malattie, le casse-malattie in questione si dichiarino di nuovo disposte a partecipare all'applicazione di detta convenzione. Le casse-malattie interessate — si tratta innanzitutto della cassa-malattia pubblica di Basilea-Città come anche delle casse dell'azienda di qualche armatore — hanno potuto esprimere il loro parere durante le sedute informative convocate dalla delegazione svizzera partecipante ai negoziati e hanno approvato le modificazioni apportate che dovrebbero anche condurre a semplificazioni amministrative.

Le modificazioni relative al diritto in vigore concernente l'assicurazione contro gli infortuni, sono importanti come quelle dell'assicurazione contro le malattie; le precisazioni e i miglioramenti riguardano però un campo ancor più ristretto. L'istituto nazionale d'assicurazione in caso di infortuni ha partecipato alle discussioni e ha quindi studiato le conseguenze finanziarie dei cambiamenti apportati. Ha concluso che gli effetti non saranno notevoli e che comunque l'Istituto nazionale ne verrà certamente favorito piuttosto che svantaggiato.

4. Modificazioni di carattere formale

A prescindere dalle modificazioni summenzionate, la convenzione rimane identica come tenore e, di principio, come struttura. Per contro, la redazione è stata profondamente cambiata. Numerose disposizioni sono state stese in una nuova forma; per evitare divergenze o doppie interpretazioni, molti articoli sono stati semplificati, è stato aggiunto un elenco di definizioni all'inizio della convenzione riveduta e quattro allegati la completano, recanti una serie di precisazioni formulate da vari Stati contraenti. È evidente l'influenza della tecnica e del vocabolario convenzionale della CEE. Nonostante la soppressione dei regolamenti materiali relativi alla vecchiaia, morte e invalidità, il nuovo strumento è ancora più voluminoso del precedente e la sua lettura non è stata facilitata; fatto questo che — non dobbiamo nascondere — è stato criticato occasionalmente nei centri della navigazione del Reno.

IV. Considerazioni finali

1. Entrata in vigore e durata di validità

La convenzione riveduta entra in vigore il primo giorno del terzo mese successivo a quello nel corso del quale verrà depositato l'ultimo strumento di ratificazione degli Stati rivieraschi del Reno e del Belgio. La convenzione del 1950 cesserà d'aver effetto alla stessa data. Come le passate convenzioni bilaterali del nostro paese, anche la convenzione riveduta relativa ai battellieri del Reno è conclusa per la durata di un anno e sarà rinnovata tacitamente di anno in anno, tranne disdetta. Essa è redatta in tre esemplari originali, in tedesco, francese e olandese.

La convenzione in vigore poteva essere firmata solamente dagli Stati rappresentati alla Commissione centrale per la navigazione del Reno (attualmente i 4 Stati rivieraschi del Reno, il Belgio e la Gran Bretagna). In seguito ad una modificazione e ad un'estensione della disposizione specifica, la convenzione riveduta è aperta anche alla firma del Lussemburgo che, come già detto, ha fatto uso di questa facoltà. Inoltre è prevista la possibilità per gli altri Stati di aderire alla convenzione, sotto riserva che tutte le altre parti contraenti siano consenzienti (a questo proposito ricordiamo che l'Austria ha partecipato ai lavori preparatori per la conclusione della convenzione riveduta). Dalla denuncia della convenzione da parte di uno Stato rivierasco del Reno o da parte del Belgio deriverà l'abrogazione della validità di detto strumento per tutti gli altri Stati.

2. *Ripercussioni finanziarie*

Nel descrivere le modificazioni materiali apportate alla convenzione, abbiamo già precisato che questa revisione non comporterà nuove spese nè in materia d'assicurazione contro le malattie nè nel campo dell'assicurazione contro gli infortuni. Anche per il ramo dell'assicurazione per le pensioni è valida la medesima constatazione: di principio non vi è differenza fra il fatto che il diritto alle prestazioni sia invocato, come fino ad ora, in base alle disposizioni speciali della convenzione concernente i battellieri, o in base alle convenzioni bilaterali di sicurezza sociale concluse con i paesi d'origine del battelliere del Reno. D'altra parte, i regolamenti adottati per la prima volta nella convenzione riveduta, relativi agli assegni familiari e all'assicurazione contro la disoccupazione, non hanno alcuna incidenza finanziaria, dato che la Svizzera non ha potuto impegnarsi d'accettarne l'applicazione.

Come risulta dalle indicazioni del capitolo III, numero 1, il campo di applicazione personale della convenzione riveduta rimane, d'altra parte, ristretto dal momento che il numero dei battellieri del Reno occupati al 31 dicembre 1965 sulle 490 imbarcazioni al servizio della navigazione svizzera ammonta a 1357.

3. *Costituzionalità del disegno di decreto*

Il decreto federale si fonda sull'articolo 8 della Costituzione federale, giusta il quale la Confederazione ha il diritto di concludere convenzioni con gli Stati stranieri. La competenza dell'Assemblea federale deriva dall'articolo 85, numero 5, della Costituzione. Considerato che, come già detto, la convenzione può essere denunciata, a breve scadenza, il decreto federale concernente la sua approvazione non è sottoposto al referendum relativo ai trattati internazionali, previsto nell'articolo 89, capoverso 4, della Costituzione.

4. *Conclusioni*

All'inizio del nostro messaggio, abbiamo ricordato che la convenzione concernente i battellieri del Reno ha permesso di realizzare un coordinamento fruttuoso dei sistemi di sicurezza sociale di più paesi, che si sono fatte esperienze pratiche e che essa è stata adattata in modo appropriato attraverso la revisione dei passi cui era necessario apportare dei miglioramenti. Naturalmente non è stato possibile risolvere elegantemente tutti i punti insoddisfacenti, si può considerare la convenzione riveduta come un felice rinnovamento di quella in vigore, dato che la sua portata, a riprova di una cresciuta solidarietà interstatale, ha allargato il primitivo campo d'applicazione.

Ci onoriamo di proporvi d'approvare, adottando l'allegato disegno di decreto federale, la convenzione riveduta relativa alla sicurezza sociale dei battellieri del Reno, conchiusa il 13 febbraio 1961 dagli Stati riviervaschi del Reno, come anche dal Belgio e dal Lussemburgo.

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

Berna, 8 marzo 1966.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Schaffner

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

**Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione della
convenzione riveduta relativa alla sicurezza sociale dei battellieri del Reno (dell'8 marzo
1966)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9424
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1966
Date	
Data	
Seite	361-369
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 535

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.