

9224

Messaggio
del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente
l'approvazione di alcune convenzioni internazionali inerenti
alla navigazione marittima

(Del 14 maggio 1965)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Per il tramite del presente messaggio abbiamo l'onore di sottomettervi per l'approvazione le seguenti convenzioni internazionali concernenti la navigazione marittima:

Le convenzioni di diritto internazionale, pubblico, marittimo concluse alla conferenza sul diritto marittimo indetta dalle Nazioni Unite a Ginevra dal 24 febbraio al 27 aprile 1958, e segnatamente:

1. La convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente il mare territoriale e la zona attigua ;
2. La convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente l'alto mare ;
3. La convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente la pesca e la conservazione delle risorse biologiche d'alto mare ;
4. La convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente gli zoccoli continentali ;
5. Il protocollo facoltativo concernente la composizione obbligatoria delle controversie.

Le convenzioni sul diritto commerciale marittimo concluse durante la X e l'XI sessione della conferenza diplomatica di Bruxelles sul diritto marittimo, e segnatamente:

1. La convenzione internazionale del 10 ottobre 1957 concernente la limitazione della responsabilità dei proprietari di navi di mare ;
2. La convenzione internazionale del 29 aprile 1961 per l'unificazione di alcune regole in materia di trasporto di passeggeri per mare.

Le convenzioni inerenti alla polizia di navigazione elaborate dalla conferenza internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, tenutasi a Londra dal 17 maggio al 17 giugno 1960, e dalla conferenza internazionale di Londra, nel 1954, per la prevenzione dell'inquinamento delle acque marine con idrocarburi, e segnatamente:

1. La convenzione internazionale del 17 giugno 1960 per la salvaguardia della vita umana in mare ;
2. La convenzione internazionale del 12 maggio 1954 per prevenire l'inquinamento dell'acqua marina da idrocarburi, con le modificazioni dell'11 aprile 1962.

Introduzione

Nel messaggio dell'11 dicembre 1953 a sostegno d'un disegno di decreto federale per l'approvazione di alcune convenzioni internazionali concernenti la navigazione marittima, vi avevamo già informati circa l'importanza della codificazione del diritto marittimo internazionale e dell'unificazione del diritto marittimo internazionale e privato. Ci limitiamo pertanto a riferire sulle convenzioni presenti che servono alla formulazione scritta del diritto internazionale e all'estensione dell'unificazione del diritto. All'inizio del 1965, la flotta svizzera d'alto mare disponeva di 31 unità, quasi tutte di recente costruzione, per una stazza lorda di complessivamente 180 000 tonnellate e una portata lorda di 267 000 tonnellate. La Svizzera partecipa attivamente alle conferenze internazionali per l'unificazione del diritto marittimo, fatto che, data la sua condizione di Stato senza sbocchi sul mare ma possedente una flotta battente bandiera propria, contribuisce a farla riconoscere quale Stato marinaro. Orbene, essendo caduti i preconcetti verso gli Stati marinari dell'entroterra, la collaborazione del nostro Paese all'unificazione del diritto marittimo internazionale, sia coll'adeguamento del proprio diritto interno, sia con un contributo alla sicurezza giuridica internazionale, è aumentata d'importanza.

Se le convenzioni precedenti hanno portato solamente l'unificazione di certi rami del diritto marittimo internazionale, pubblico o privato, la conferenza di Ginevra, convocata dalle Nazioni Unite nel 1958, è giunta alla codificazione generale del diritto marittimo in tempi pacifici. Fino allora la maggior parte del diritto marittimo era disciplinata dalla pratica internazionale sentenziata dai tribunali degli Stati marittimi. Perciò la sicurezza venutasi a creare nel diritto marittimo in virtù della predetta codificazione assume per il nostro paese un'importanza primordiale ed esso non può astenersi dal ratificare gli accordi in materia. Le altre convenzioni che vi sottoponiamo all'approvazione sono intese a promuovere l'unificazione del diritto marittimo, e interessano pertanto anche il nostro paese.

Ancora innanzi di possedere una flotta d'alto mare, la Svizzera, in materia di navigazione marittima, ha partecipato alle convenzioni e ai trattati seguenti:

I. Convenzioni internazionali e altri testi di diritto marittimo internazionale:

- Dichiarazione di Parigi del 16 aprile 1856 sul diritto marittimo europeo in tempo di guerra (CS 11, 416);
- Convenzione del 9 dicembre 1923 sul regime internazionale dei porti marittimi (CS 13, 483);
- Dichiarazione del 20 aprile 1921 che riconosce il diritto di battere bandiera agli Stati sprovvisti di litorale marittimo (CS 13, 497);
- Convenzione del 6 marzo 1948 per l'istituzione di un'organizzazione intergovernativa consultiva della navigazione marittima (RU 1958, 1031);
- Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare (RU 1951, 205);
- Convenzione del 18 ottobre 1907 per l'adattamento alla guerra marittima dei principi della Convenzione di Ginevra (CS 11, 495);
- Convenzione del 29 luglio 1899 per l'applicazione alla guerra marittima dei principi della Convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864 (CS 11, 489);
- Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima (CS 11, 451);
- Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente il regime delle navi di commercio allo scoppiare delle ostilità (CS 11, 418);
- Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente la trasformazione delle navi di commercio in bastimenti da guerra (CS 11, 423);
- Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente il collocamento di mine sottomarine automatiche di contatto (CS 11, 427);
- Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente il bombardamento con forze navali in tempo di guerra (CS 11, 432);
- Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente certe restrizioni all'esercizio del diritto di cattura nella guerra marittima (CS 11, 438);
- Norme del 22 aprile 1930 concernenti l'azione dei sottomarini rispetto alle navi mercantili (CS 11, 443);
- Convenzione internazionale del 21 dicembre 1904 concernente l'esenzione delle navi-ospedale dalle tasse portuarie (CS 11, 503);

II. Convenzioni internazionali di diritto marittimo inerenti al commercio, al lavoro e alla procedura:

- Convenzione internazionale del 10 aprile 1926 per l'unificazione di alcune regole relative ai privilegi e alle ipoteche navali (RU 1954, 665);
- Convenzione internazionale del 25 agosto 1924 su l'unificazione di alcune regole in materia di polizze di carico (RU 1954, 672);

- Convenzione internazionale del 23 settembre 1910 per l'unificazione di alcune regole in materia di urto fra navi (RU 1954, 682.)
- Convenzione internazionale del 23 settembre 1910 per l'unificazione di alcune regole in materia di assistenza e di salvataggio marittimi (RU 1954, 686).
- Convenzione internazionale del 10 aprile 1926 per l'unificazione di alcune regole concernenti le immunità delle navi di Stato (RU 1954, 691);
- Convenzione internazionale del 10 maggio 1952 per l'unificazione di alcune regole concernenti la competenza penale in materia di urto fra navi e altri avvenimenti di navigazione (RU 1956, 780);
- Convenzione internazionale del 10 maggio 1952 per l'unificazione di alcune regole concernenti la competenza civile in materia di urto fra navi (RU 1956, 783);
- Convenzione internazionale del 10 maggio 1952 per l'unificazione di alcune regole sul sequestro conservativo delle navi di mare (RU 1956, 787);
- Convenzione N. 8 del 1920 concernente l'indennità di disoccupazione a cagione di naufragio (RU 1960, 481);
- Convenzione N. 15 dell'11 novembre 1921 concernente l'età minima per l'assunzione nel servizio delle stive e delle caldaie (RU 1960, 484);
- Convenzione N. 16 dell'ottobre 1921 che stabilisce l'obbligo dell'esame medio per i fanciulli e i giovani impiegati a bordo (RU 1960, 487);
- Convenzione N. 23 del 23 giugno 1926 sul rimpatrio dei marinai (RU 1960, 490);
- Convenzione N. 58 del 24 ottobre 1936 che determina l'età minima per l'ammissione dei fanciulli al lavoro marittimo (RU 1960, 479);
- Accordo del 23 novembre 1957 concernente i marinai rifugiati (RU 1964, 143).

Inoltre, sono state incorporate nel nostro diritto interno, in virtù della legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera e della rispettiva ordinanza d'esecuzione del 20 novembre 1956:

- le Regole di York e di Anversa del 1950 concernenti l'avaria comune (RU 1956, 1463);
- gli articoli da 6 a 17 della Convenzione N. 92 del 18 giugno 1949, concernente gli alloggi dell'equipaggio a bordo (RU 1956, 1520).

III. Convenzioni internazionali e altri testi di diritto marittimo amministrativo:

- Convenzione internazionale del 10 giugno 1948 per la salvaguardia della vita umana in mare (con le regole per prevenire gli urti fra navi [al-

legato B all'atto finale della conferenza internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare] (RU 1954, 698) ;

- Conferenza internazionale del 5 luglio 1930 concernente la linea di carico (RU 1954, 831) ;
- Convenzione del 24 settembre 1931 che regola la caccia alla balena (CS 14, 209) ;
- Convenzione del 21 giugno 1929 concernente l'indicazione del peso sui grossi colli trasportati per battello (CS 14, 82) ;
- Decreto federale che autorizza il Consiglio federale a procedere allo scambio di dichiarazioni di reciprocità sull'imposizione delle imprese di navigazione marittima, interna o aerea (RU 1953, 1) ; scambi di note: con il Belgio (RU 1958, 50), il Congo belga (RU 1959, 619), il Brasile (RU 1956, 1097), la Danimarca (RU 1954, 995, 1029), l'Africa del Sud (RU 1956, 655) e l'Argentina (RU 1950, 576) ;
- Accordo del 10 maggio 1958 tra la Svizzera e il Portogallo concernente il trattamento delle imprese di navigazione (RU 1958, 785).

Le convenzioni che vi presentiamo per l'approvazione completano l'unificazione del diritto creato dagli accordi ora menzionati. L'adesione a queste convenzioni dispenserebbe la Svizzera dal dover stabilire un diritto proprio in materia ed inoltre essa può beneficiare della reciprocità garantendosi così una migliore protezione giuridica per le nostre navi in porti stranieri e in mare.

I

Le convenzioni di Ginevra 1958

Alla conferenza delle Nazioni Unite per il diritto marittimo, aperta a Ginevra dal capo del Dipartimento politico federale il 24 febbraio 1958, erano rappresentati ottantasei Stati ; un'alta partecipazione che conferiva alla conferenza quasi il carattere di un'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Essa costituiva il primo grande tentativo per indurre gli Stati partecipanti all'ONU a codificare un vasto settore del diritto internazionale abitudinario.

Detta conferenza assumeva un'importanza particolare per il nostro paese — la cui delegazione era diretta dall'ambasciatore Paul Ruegger — poichè in virtù d'una decisione dell'assemblea generale dell'ONU, tenutasi il 21 febbraio 1957, essa era stata incaricata di studiare e stabilire la situazione giuridica degli Stati privi di litorale marittimo in quanto concerne il libero accesso al mare. Gli altri paesi privi di litorale marittimo (Austria, Cecoslovacchia, Lussemburgo, Vaticano, Ungheria, San Marino, Bolivia, Laos, Paraguay, Nepal, Afganistan e Bielorussia) hanno cercato sin dall'inizio di ottenere la collaborazione della Svizzera, la cui situazione giuridica poteva servire da modello. Il Consiglio federale, tenuto conto dei desideri di alcuni

di questi Stati «enclavi», decise di convocare a Ginevra, dal 10 al 15 febbraio 1958, sotto la direzione del capo della delegazione svizzera, una conferenza preliminare degli Stati privi di litorale marittimo.

Al momento esisteva già un progetto con rispettiva motivazione elaborato dalla commissione di diritto internazionale dell'ONU per la codificazione degli altri problemi di diritto marittimo. Mancavano invece i lavori preliminari circa lo statuto giuridico dei paesi privi di litorale marittimo. Ciò rese più difficili i lavori della conferenza preliminare e di quella principale. Alcuni dei paesi in questione insistevano affinché fosse conclusa una convenzione speciale circa i diritti degli Stati privi di litorale. Altri paesi, invece, condividevano il parere della Svizzera, secondo cui i diritti degli Stati privi di litorale dovevano essere stabiliti mediante convenzioni generali con la collaborazione dei paesi marittimi, restando però riservati i regolamenti regionali esistenti, soventemente molto divergenti e più estesi. Altri paesi ancora avevano tentato di ottenere per il tramite dell'ONU ciò che gli Stati vicini avevano loro rifiutato sul piano di trattati bilaterali. Certe pretese di loro erano così esagerate che gli Stati rivieraschi, se non risposero in modo manifestamente negativo, si trincerarono almeno dietro le più ampie riserve. La conclusione d'una convenzione speciale arrischiava però di non essere ratificata dalla maggior parte degli Stati marittimi e ciò, oltre a essere un insuccesso, avrebbe pregiudicato la situazione giuridica della Svizzera. Ragion per cui, se teniamo conto dei trattati di transito conclusi fra la Svizzera e gli Stati confinanti, segnatamente, la Convenzione di Ginevra del 1923 sullo statuto dei porti marittimi, la dichiarazione di Barcellona del 1921 sulla riconoscenza del diritto di battere bandiera propria agli Stati privi di litorale marittimo e gli atti di Mannheim del 1868 che garantiscono la libertà di navigazione sul Reno da Basilea al mare, si poteva giustamente temere che la convenzione in parola potesse significare un regresso sul piano mondiale, essendo i vantaggi, ottenuti mediante simile codificazione dei diritti, di gran lunga inferiori a quelli derivanti dai diritti già concessi alla Svizzera in virtù dei trattati ora menzionati. Pertanto la linea di condotta della Svizzera, durante la conferenza preliminare, era resa più difficile dal fatto che essa doveva, per principio, conservare la solidarietà con gli Stati enclavi senza tuttavia incoraggiare le pretese eccessive.

Dopo animate discussioni la delegazione svizzera è riuscita a far accettare agli Stati rivieraschi e a quelli d'entroterra una proposta d'intesa fondata sul seguente principio: i diritti degli Stati entroterranei non devono essere diversi da quelli degli Stati rivieraschi per quanto concerne la convenzione sul mare territoriale e quelle sull'alto mare. Conseguentemente, essendo contemplati nelle convenzioni principali i diritti degli Stati entroterranei, non vi è più da temere la non accettazione delle convenzioni speciali.

Per la controversia circa il libero accesso al mare, si è dovuto fare ammettere che si trattava di un principio non inerente alla libertà marittima

ma alla libertà di trasporto terrestre. Quest'ultimo tocca il primo allorchando lo Stato d'entroterra debba ricorrervi per poter esercitare il suo diritto di libertà sul mare. Inoltre, la libertà generale di transito deve fondarsi sulla reciprocità e non può essere una servitù a carico degli Stati marittimi. Per disciplinare tale questione la delegazione svizzera ha presentato un progetto d'accordo composto d'una dichiarazione e d'un « pactum de contrahendo ». L'uguaglianza dei diritti degli Stati entroterranei nei porti di mare come anche il loro diritto d'accesso sono stati, di massima, riconosciuti e pertanto gli Stati dell'entroterra sono stati invitati a concludere degli accordi, con gli Stati rivieraschi, che mettano in pratica tali principi.

Le garanzie internazionali fatte alla Svizzera per il libero accesso al mare sono state previamente riconosciute nel nuovo disciplinamento senza nessuna menomazione della nostra situazione attuale. La ratificazione delle convenzioni in questione, già firmate dal nostro paese, sarebbe pertanto indicata, se non altro, per poter beneficiare di questa conferma, faticosamente ottenuta, circa il diritto di battere bandiera svizzera sui mari.

1. Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente il mare territoriale e la zona attigua

A tutt'oggi i 22 Stati seguenti hanno aderito a questa convenzione: Australia, Bulgaria, Bielorussia, Cambogia, Cecoslovacchia, Malesia, Haiti, Ungheria, Israele, Madagascar, Nigeria, Portogallo, Romania, Senegal, Sierra Leone, Africa del Sud, Ucraina, Unione Sovietica, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Venezuela, Repubblica Dominicana. Essa è entrata in vigore il 10 settembre 1964.

Detta convenzione codifica le regole esistenti e universalmente riconosciute del diritto internazionale. Essa risolve però positivamente anche le questioni fino allora oggetto di controversie. Fatta eccezione per le disposizioni concernenti la larghezza del mare territoriale e il disciplinamento della questione inerente alle cosiddette baie storiche, la convenzione normalizza, abbondantemente e per i tempi pacifici, le prescrizioni del diritto internazionale circa le acque territoriali e la zona attigua.

La sovranità degli Stati rivieraschi sulle proprie acque territoriali è riconosciuta. Questa concerne parimente lo spazio aereo sopra il mare territoriale come anche il fondo e il sottofondo marino. I metodi per stabilire i limiti del mare territoriale sono designati nella convenzione. L'elemento essenziale di essa è costituito dal principio secondo cui i natanti di ogni Stato, rivierasco o no, beneficiano del diritto di transito pacifico sul mare territoriale (art. 14 e seg). Parimente sono disciplinate le competenze di diritto civile e penale dello Stato costiero e di quello della bandiera sotto cui il natante eser-

cita il diritto di transito pacifico. La convenzione tratta anche la questione della zona attigua per cui gli Stati rivieraschi avevano stabilito una larghezza diversa secondo i diritti di polizia che essi intendevano esercitare. Ora la convenzione stabilisce che detta zona fa parte dell'alto mare e conseguentemente evade dalla sovranità dello Stato rivierasco. Quest'ultimo può svolgere in detta zona solamente quei controlli necessari per prevenire le contravvenzioni d'ordine doganale, fiscale, immigratorio o sanitario sul proprio territorio o nelle acque territoriali. La zona attigua ove sono permesse tali operazioni non può tuttavia oltrepassare le 12 miglia a contare dalla linea di base che ha servito per stabilire la larghezza del mare territoriale. Qualora quest'ultima fosse già di 12 miglia, non è più ammessa una zona attigua.

Sfortunatamente non si è riusciti a unificare, mediante convenzione, la larghezza del mare territoriale. Alcuni Stati sono per la zona classica di tre miglia di larghezza (un miglio = 1.852 km) e altri, più numerosi, parteggiano per una zona larga 12 miglia.

L'ONU, appunto per risolvere questa vertenza, ha indetto una seconda conferenza, dal 17 marzo al 26 aprile 1960. La Svizzera vi era rappresentata. Gli Stati favorevoli alla zona di 3 miglia, cioè quasi tutti quelli che hanno un'importante flotta mercantile, si dichiararono pronti a fare delle notevoli concessioni. Essi hanno proposto la formula così detta delle «6 + 6 miglia» secondo cui le prime 6 miglia si riferiscono alla zona di mare territoriale e le seconde alla zona di pesca attigua. Qualora altri Stati dovessero avere dei diritti di pesca in detta zona, questi potranno essere ancora esercitati per un periodo di 5 anni. Questa proposta americana-canadese è stata adottata dalla commissione con 43 voti, contro 33 e 12 astensioni. Tuttavia nella seduta plenaria del 26 aprile 1960, con 54 voti contro 28 e 5 astensioni, essa non era approvata dai due terzi richiesti e la seconda convenzione di Ginevra si chiudeva con un insuccesso su questo punto. Ciononostante, la convenzione del 1958 mantiene la sua validità quale strumento di codificazione del diritto internazionale.

2. *Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente l'alto mare*

Per alto mare s'intendono tutte le porzioni di mare che non siano territoriali o non appartengano alle acque interne di uno Stato. L'alto mare è libero a tutte le nazioni e nessun Stato può legittimamente pretendere di sottomettere una porzione qualsiasi alla propria sovranità. Così la convenzione definisce la libertà sull'alto mare precisando in oltre che tutti gli Stati fruiscono della libertà di navigazione, di pesca, di posa di cavi e di condotte sottomarine e di sorvolo dell'alto mare. Già questa codificazione della libertà sull'alto mare basta da sé per confermare l'importanza della convenzione.

Finora hanno aderito ad essa i 29 Stati seguenti: Afganistan, Australia, Bulgaria, Bielorussia, Repubblica Centrafricana, Cecoslovacchia, Malesia,

Cambogia, Guatemala, Haiti, Ungheria, Indonesia, Israele, Lussemburgo, Nepal, Nigeria, Polonia, Portogallo, Romania, Senegal, Sierra Leone, Africa del Sud, Ucraina, Unione Sovietica, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Venezuela, Repubblica Dominicana, Italia.

Detta convenzione di diritto marittimo è stata la prima, di quelle di Ginevra, ad entrare in vigore (30 settembre 1962).

Nella convenzione è pure garantito il libero accesso al mare per gli Stati privi di litorale come anche l'uguaglianza di trattamento nei porti (art. 3). Qualsiasi nave in alto mare sottostà alla giurisdizione dello Stato per cui essa batte bandiera. Il diritto di battere bandiera è definito precisamente nella convenzione in cui si stabilisce, inoltre, la competenza penale e disciplinare in caso d'infortunio. Sono pure codificate le regole internazionali in materia di pirateria ed è definito il diritto d'inseguimento.

Questa codificazione del diritto internazionale marittimo, per quanto concerne l'alto mare, è vasta ed esauriente. Essa contribuisce alla sicurezza dei diritti sui mari e pertanto assume una grande importanza per gli Stati privi di litorale.

L'articolo 24 della convenzione obbliga ogni Stato ad emanare, tenendo conto delle disposizioni convenzionali già esistenti, delle prescrizioni intese a evitare l'inquinamento delle acque dagli idrocarburi persi da navi o da condotte sottomarine o risultante dall'esplorazione o sfruttamento del fondo e sottofondo marino. Per conformarsi a detto obbligo, la Svizzera deve aderire, come proponremo in seguito, anche alla convenzione internazionale del 1954/1962 per la prevenzione dell'inquinamento delle acque marine dagli idrocarburi e deve contemporaneamente dichiararne applicabili le disposizioni nel diritto interno giusta l'articolo 9 dell'ordinanza d'esecuzione della legge sulla navigazione marittima. Poichè la Svizzera, quale Stato d'entroterra, non può impiantare un oleodotto d'alto mare senza l'autorizzazione dello Stato costiero che deve servire come punto di partenza, non occorrono in materia delle prescrizioni nazionali speciali. L'impresa che è costretta a installare la stazione di partenza sul territorio d'uno Stato costiero deve già, implicitamente, ottemperare alle prescrizioni concernenti l'inquinamento dei mari. Conformemente alla convenzione concernente gli zoccoli continentali, lo Stato costiero esercita il diritto di sovranità circa lo sfruttamento e l'esplorazione di detti zoccoli e pertanto si applicano le prescrizioni di detto Stato. Ora, se delle navi d'uno Stato entrotteraneo svolgono un'attività di esplorazione, non è più necessario che detto Stato emani delle prescrizioni supplementive, poichè le sue navi sottostanno già per diritto alle regole concernenti la prevenzione dell'inquinamento delle acque.

L'articolo 25 della convenzione concernente l'alto mare prescrive che ogni Stato, tenendo conto di tutte le norme e di tutti i regolamenti emanati in materia dalle organizzazioni internazionali, deve prendere dei prov-

vedimenti per impedire l'inquinamento delle acque da rifiuti radioattivi. Detta disposizione concerne le navi svizzere soltanto quando esse navigano in alto mare poichè sui mari territoriali vigono le disposizioni degli Stati costieri. Ora, considerata l'obbligatorietà delle prescrizioni internazionali non è più necessario di includere questo divieto nella nostra legge sulla navigazione marittima. Dunque è preferibile, giusta la competenza conferita in virtù dell'articolo 5, capoverso 2 di detta legge, di disciplinare tale questione mediante l'ordinanza d'esecuzione. In tal modo sarà più facile adeguare le prescrizioni alle circostanze e alle modificazioni che intervenissero nei regolamenti internazionali. Poichè in Svizzera un'ordinanza ha valore di legge, gli obblighi internazionali sarebbero ugualmente osservati. Pertanto l'ordinanza d'esecuzione deve essere completata, sempre restando inteso che l'infrazione agli obblighi in essa previsti sono sanzionati nell'articolo 130 della legge sulla navigazione marittima, che punisce contravvenzioni alle prescrizioni, svizzere e straniere, di polizia marittima.

Per gli obblighi di cui all'articolo 27 della convenzione in questione bisogna procedere diversamente. Giusta detto articolo, ogni Stato deve prendere i provvedimenti legislativi necessari affinché qualsiasi rottura o danno di cavi sottomarini in alto mare, causati intenzionalmente o per negligenza grave, siano passibili di pena. Secondo le norme generali del diritto svizzero, simili disposizioni penali devono essere contenute in una legge. Mediante un'ordinanza si potrebbe tuttalpiù disciplinare la questione delle contravvenzioni. Ora, secondo la convenzione, la legislazione svizzera deve punire l'infrazione di cui si tratta. Circa le modificazioni dei testi di legge riferiremo in un altro messaggio.

L'articolo 29 della convenzione dispone che ciascuno Stato deve prendere i provvedimenti legislativi necessari affinché i proprietari di navi, che pur usando tutte le precauzioni adeguate per non danneggiare cavi o condotte sottomarini, hanno dovuto sacrificare un'ancora, una rete o un altro attrezzo da pesca, siano risarciti per la perdita dal proprietario del cavo o della condotta. Tuttavia un testo legislativo che disciplini tale questione di risarcimento civile sarebbe necessario solo nel caso — in verità poco probabile — che fosse posato un cavo marino svizzero e che il proprietario non soggiaccia al diritto dello Stato costiero.

3. Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente la pesca e la conservazione delle risorse biologiche d'alto mare

Questa convenzione contiene delle nuove disposizioni di diritto internazionale. L'unico vincolo col disciplinamento esistente consiste nel fatto che anche le sue disposizioni vietano l'impiego abusivo della libertà sul mare. Come detto nel preambolo alla convenzione, lo sviluppo della tecnica mo-

derna di sfruttamento delle risorse biologiche marine, nell'intento di soddisfare l'accresciuto bisogno di una popolazione in continuo aumento, minaccia l'esistenza delle riserve marine. Al fine di evitare questo pericolo tutti gli Stati devono adottare i provvedimenti necessari alla conservazione di dette risorse.

La convenzione conferma ai cittadini di qualsiasi Stato il diritto di esercitare la pesca in alto mare, con riserva delle disposizioni concernenti la conservazione delle risorse biologiche e degli accordi bilaterali già esistenti. Tuttavia la convenzione non specifica quali siano i provvedimenti che uno Stato deve adottare per il proprio naviglio da pesca. Essa si limita a stabilire lo scopo di detti provvedimenti, segnatamente: la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare in modo che il limite di sfruttamento sia mantenuto al punto ottimo per garantire un massimo di disponibilità di prodotti marini, alimentari e altri. Per ciò ciascun Stato deve adottare dei provvedimenti concernenti la conservazione marina in acque non frequentate dai cittadini di altri Stati. Qualora due o più Stati praticassero la pesca nelle stesse porzioni di mare, detti Stati possono chiedere che siano avviati dei negoziati intesi ad adottare di comune accordo i provvedimenti di protezione. Se gli Stati interessati non raggiungono nessun accordo, la vertenza sarà assolta da una commissione arbitrale. I membri di detta commissione sono nominati dal Segretario generale dell'ONU dopo aver consultato gli Stati interessati, il Presidente della Corte internazionale di giustizia e il Direttore generale dell'ONU per l'alimentazione e l'agricoltura. Le decisioni di detta commissione sono, per gli Stati in causa, obbligatorie, conformemente alle direttive contenute nella convenzione. Se degli Stati volessero praticare la pesca in porzioni di mare su cui altri Stati già la praticavano e su cui sono applicate le prescrizioni di conservazione, i primi devono conformarsi, senza discriminazioni di diritto o di fatto, a queste prescrizioni. Lo Stato che desiderasse la modificazione di queste prescrizioni può avviare la procedura d'arbitrato. Però fino alla decisione rimangono valide le prescrizioni in vigore.

La convenzione autorizza gli Stati costieri a adottare dei provvedimenti speciali per la porzione d'alto mare adiacente al loro mare territoriale. Se altri Stati volessero praticare la pesca in dette porzioni d'alto mare essi devono accordarsi con lo Stato costiero. Ove l'accordo fosse impossibile può essere avviata la procedura arbitrale.

Finora fanno parte di questa convenzione i 15 Stati seguenti:

Australia, Cambogia, Columbia, Malesia, Haiti, Madagascar, Nigeria, Portogallo, Senegal, Sierra Leone, Africa del Sud, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Venezuela, Repubblica Dominicana.

La Svizzera, nonostante sia uno Stato dell'entroterra, ha anch'essa diritto di praticare la pesca d'alto mare. Essa tuttavia non fa uso di questo diritto e, probabilmente, non ne farà mai uso. La nostra flotta è mercantile

e serve anzitutto all'approvvigionamento del Paese. In Svizzera (giusta l'art. 17, cpv. 1, della legge) possono essere immatricolate solamente le navi adibite al trasporto professionale di persone e di merci o comunque destinate a tale scopo. Ora i pescherecci sono, per definizione, destinati alla pesca e soltanto in via accidentale al trasporto di pesci; pertanto non trattasi in tal caso di trasporto di merci secondo la legge sulla navigazione marittima.

Conseguentemente per poter inscrivere dei pescherecci nel libro svizzero delle matricole occorre modificare la legge. Se tale modificazione non è attualmente necessaria essa potrebbe divenirlo in avvenire ed è perciò meglio che la Svizzera abbia sin d'ora la possibilità di ratificare la convenzione di Ginevra del 1958 concernente il diritto di pesca. Infatti sarebbe poco opportuno di dover allestire più tardi ancora un rapporto che motivi la ratificazione di detta convenzione quando l'autorizzazione di ratificarla può essere compresa ora nell'autorizzazione generale concernente le altre convenzioni di Ginevra sul diritto marittimo.

Del resto è nell'interesse dell'unificazione del diritto marittimo internazionale che gli Stati ratifichino tutte le convenzioni in materia per agevolarne l'entrata in vigore. La Svizzera ha firmato tutte le convenzioni di Ginevra ragione per cui essa dovrebbe oggi ratificarle, anche nell'interesse al conseguimento della sicurezza giuridica in tutti i rami del diritto internazionale.

4. Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente gli zoccoli continentali

Anche questa convenzione non costituisce una codificazione del diritto internazionale esistente, ma presenta un nuovo diritto.

Lo zoccolo continentale quale concetto giuridico data di appena cinquant'anni. Salvo alcuni casi d'accordi bilaterali detto concetto è sempre stato fondato su dichiarazioni unilaterali e pertanto non godeva del riconoscimento internazionale. Ora gli Stati costieri nell'intento di poter sfruttare le risorse naturali (specialmente idrocarburi) del fondo e del sottofondo marino, hanno deciso di rivendicare i loro diritti per i fondi e i sottofondi marini anche oltre i limiti del mare territoriale. L'impulso a questa rivendicazione è stato dato dal presidente degli Stati Uniti d'America che il 28 settembre 1945 ha dichiarato soggette alla sovranità e al controllo dello Stato costiero tutte le risorse naturali dei fondi e sottofondi marini adiacenti allo zoccolo continentale degli Stati Uniti. Conseguentemente gli Stati sudamericani hanno affermato i medesimi diritti sul proprio zoccolo estendendolo per 200 miglia al largo.

La convenzione in questione riconosce e definisce anzitutto lo zoccolo continentale. Stabilisce poi quali diritti possono essere esercitati su di esso. Per zoccolo continentale s'intendono: i fondi e i sottofondi delle zone costiere, fuori dai mari territoriali, fino a una profondità di 200 m, o oltre qualora

fosse ancora possibile lo sfruttamento delle loro risorse naturali. La sovranità dello Stato costiero è tuttavia limitata all'esplorazione dello zoccolo continentale e allo sfruttamento delle sue risorse naturali. Poiché nella convenzione non si fa accenno alla situazione giuridica delle acque soprastanti, queste sono da considerarsi come alto mare per cui la navigazione è libera. Ciononostante detta convenzione può essere di grande importanza per gli Stati che, come la Svizzera, praticano unicamente la navigazione.

Hanno finora aderito alla convenzione i 23 Stati seguenti: Australia, Bulgaria, Bielorussia, Cambogia, Columbia, Cecoslovacchia, Danimarca, Malesia, Guatemala, Haiti, Israele, Madagascar, Polonia, Portogallo, Romania, Senegal, Africa del Sud, Ucraina, Unione sovietica, Stati Uniti d'America, Venezuela, Regno Unito, Repubblica Dominicana. La convenzione è già in vigore.

5. Protocollo facoltativo concernente la composizione obbligatoria delle controversie

Il protocollo in questione è stato allestito per completare e rafforzare le convenzioni di Ginevra del 1958 sul diritto marittimo. Esso è aperto alla firma. Durante la conferenza, la Svizzera, giusta la sua politica tradizionale di ricomporre in arbitrato qualsiasi vertenza internazionale, era inizialmente favorevole all'obbligo illimitato di comporre giuridicamente tutte le controversie concernenti l'interpretazione e l'applicazione delle convenzioni.

Tuttavia quando fu evidente che la proposta di rimettere, per obbligo, la composizione delle controversie alla Corte internazionale di giustizia o a un tribunale arbitrale, non avrebbe mai ottenuto la maggioranza dei voti, fu accettata la proposta suppletiva della Svizzera di rendere facoltativa l'adozione di detto protocollo. In tal modo è rimasto inalterato il nesso fra le convenzioni per l'unificazione del diritto internazionale abitudinario e il principio della composizione arbitrale delle controversie.

Secondo detto protocollo — il cui testo corrisponde alle proposte svizzere — gli Stati firmatari s'impegnano di comporre presso la Corte internazionale di giustizia le controversie in materia d'interpretazione o d'applicazione delle convenzioni di Ginevra sul diritto marittimo. Le Parti possono però anche convenire di comporre la controversia per il tramite d'un tribunale arbitrale o d'una procedura di conciliazione.

L'entrata in vigore del protocollo non è vincolata a nessun numero minimo di ratificazioni. A tutt'oggi esso è stato ratificato solamente da Haiti e dal Portogallo. La Malesia vi ha aderito. Nella speranza che esso sia accettato da numerosi altri Stati, la Svizzera dovrebbe dare il buon esempio e ratificarlo. Sarebbe così suggellato il desiderio elvetico di vedere composta per via arbitrale ogni controversia giuridica sul piano internazionale.

Le quattro convenzioni di Ginevra sul diritto marittimo erano in vigore il trentesimo giorno dopo la data di deposizione, presso il segretario generale dell'ONU, del ventiduesimo strumento di ratificazione. La convenzione concernente la pesca e la conservazione delle risorse biologiche d'alto mare non adempie ancora questa condizione.

Nessuna di queste convenzioni può essere disdetta. Decorso un quinquennio a contare dall'entrata in vigore, ciascuna convenzione può essere riveduta su domanda d'una Parte contraente. L'Assemblea generale dell'ONU decide circa i provvedimenti da prendere in caso d'una domanda di revisione. Anche il protocollo facoltativo non può essere disdetto ed ha la stessa durata come le convenzioni.

Trattandosi di accordi internazionali di durata illimitata, il decreto federale che autorizza il Consiglio federale a ratificarli dev'essere sottoposto al referendum, giusta l'articolo 89, capoverso 4, della Costituzione.

II

Le convenzioni di Bruxelles del 1957 e 1961 sul diritto marittimo

1. La convenzione internazionale del 10 ottobre 1957 concernente la limitazione della responsabilità dei proprietari di navi di mare

La Svizzera ha aderito a tutte le convenzioni di diritto commerciale marittimo (indicate al numero II dell'introduzione), allestite dal Comitato marittimo internazionale e dalla conferenza diplomatica di Bruxelles sul diritto marittimo, ma non a quella del 25 agosto 1924 concernente la limitazione della responsabilità dei proprietari di navi. Anche alcuni paesi marittimi non hanno adottato detta convenzione nonostante che la questione della responsabilità e, segnatamente, della sua limitazione costituisca un importante problema di diritto marittimo. Infatti la convenzione del 1924 è stata giudicata insufficiente e pertanto se ne è allestita un'altra nel 1957 (firmata anche dalla Svizzera) che disciplina meglio la questione della responsabilità in modo confacente alle condizioni moderne e più favorevole alle parti lese.

Finora i seguenti Paesi hanno accettato quest'ultima convenzione: Gran Bretagna, Francia, Spagna, Ghana, Svezia, Algeria e Finlandia. Il Canada l'ha incorporata nel diritto nazionale. La Repubblica federale di Germania, l'Italia, i Paesi Bassi e gli Stati scandinavi hanno avviato la procedura di ratificazione. Si prevede che la convenzione sarà presto universalmente riconosciuta. Essa entrerà in vigore quando sarà stata ratificata da almeno dieci Stati, fra cui cinque che dispongano, ciascuno, almeno d'un milione di tonnellate di stazza lorda.

Nella convenzione sono specificati i casi in cui il proprietario d'una nave può invocare la clausola di limitazione della responsabilità. La limitazione è esclusa se vi è negligenza del proprietario. La responsabilità è limitata fino a una somma globale in modo che, qualora anche vi fosse la perdita della nave, possano essere pagati gli indennizzi stabiliti nella convenzione. Per tale scopo è prevista una somma di 1000 franchi oro per ogni tonnellata di stazza della nave e di 3100 franchi oro per i danni corporali. La somma degli indennizzi, calcolata in funzione alla grandezza della nave, costituisce il fondo di limitazione che sarà ripartito fra i danneggiati in modo proporzionale ai loro crediti.

Per estromettere le variazioni di corso, le somme indicate in franchi si riferiscono all'unità designata col nome di «Franc Poincaré». Esso corrisponde al valore di 65 milligrammi e mezzo d'oro del titolo di 900/1000.

Attualmente la somma d'indennizzo stabilita nella convenzione ammonta a 280 franchi svizzeri per i danni materiali e a 868 franchi svizzeri per i danni corporali. Secondo il diritto marittimo svizzero in vigore è riconosciuta un'unica limitazione della responsabilità nella somma di 500 franchi per tonnellata lorda di stazza, sia per i danni materiali sia per quelli corporali. La nuova convenzione, invece, prevede per i danni corporali un fondo di limitazione superiore tre volte a quello stabilito per i danni materiali. Per proteggere i proprietari contro le azioni che potrebbero essere intentate da diversi Stati per il medesimo danno, al fine del risarcimento, non possono essere toccati gli altri beni dei proprietari.

Il vantaggio della convenzione consiste nel fatto che la limitazione della responsabilità dei proprietari di navi è stabilita in modo uniforme e non secondo le leggi vigenti nel luogo dell'infortunio ciò che facilita i compiti dell'assicurazione contro le responsabilità. La navigazione marittima svizzera non può sottrarsi a questa unificazione del diritto, altrimenti le nostre unità, costrette a navigare continuamente in porti stranieri, correrebbero il rischio di essere pignorate giusta il diritto degli Stati in cui è stato causato il danno. Considerato che le nostre navi utilizzano prevalentemente i porti di Stati europei, che hanno ratificato la convenzione o che intendono farlo, è importante che anche la Svizzera aderisca a detta convenzione.

2. Convenzione internazionale del 29 aprile 1961 concernente l'unificazione di alcune regole in materia di trasporto di passeggeri per mare

La Svizzera ha firmato questa convenzione che entra in vigore non appena essa sarà stata ratificata da almeno due Stati. Gli Stati europei hanno già avviato la procedura di ratificazione.

Questa convenzione presenta un certo interesse per il nostro paese anche se il numero dei passeggeri a bordo delle navi svizzere è assai ridotto e puramente occasionale.

Anzitutto in detta convenzione è prevista una responsabilità più estesa in caso di ferimento o morte di passeggeri. Secondo il diritto della maggior parte degli Stati, e segnatamente quello svizzero, le parti contraenti beneficiano, in materia di trasporti, della libertà contrattuale e pertanto il proprietario della nave può (per noi entro i limiti degli art. 100 e 101 C.O.) ridurre notevolmente la sua responsabilità o addirittura declinarla. Le imprese di navigazione fanno un largo uso di questa possibilità.

Ora la convenzione in questione, analogamente a quella di Varsavia del 1929 per il trasporto aereo internazionale, mette il passeggero al beneficio della responsabilità del vettore garantendogli un indennizzo di almeno 250 000 franchi oro (ca. 70 000 fr. svizzeri). L'unità monetaria è simile a quella prevista nella convenzione sulle responsabilità. Con ciò la convenzione unifica anche su questo punto il diritto internazionale. La responsabilità del vettore verso i passeggeri, non dipende più nè dal luogo di partenza o di arrivo nè dalla bandiera del vettore, ma è disciplinata in modo uniforme e obbligatorio e protegge il passeggero dalle clausole contrattuali sfavorevoli circa il foro dell'azione.

* * *

Le due convenzioni di cui sopra possono essere disdette in ogni momento da ciascuna parte contraente. Poichè la disdetta ha effetto dopo un anno dalla notificazione al Governo belga, il decreto federale per l'approvazione di dette convenzioni non è sottoposto a referendum.

III

Convenzioni allestite alle conferenze di Londra del 1960 e del 1954-62 sul diritto marittimo

1. Convenzione internazionale del 17 giugno 1960 per la salvaguardia della vita umana in mare

a. Dal 17 maggio al 17 giugno ha avuto luogo a Londra la conferenza internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare. Era la quarta conferenza del genere. La prima era stata indetta nel 1914 ma non è potuta concludersi positivamente a causa della guerra. Nel 1929 una seconda conferenza ha elaborato una convenzione che fu adottata dalla maggior parte degli Stati marittimi. Essa concerneva principalmente la costruzione e l'armamento delle navi per passeggeri. In seguito si sentì la necessità di garantire una maggiore protezione anche alle navi mercantili ed ai loro equipaggi. Per tale scopo nel 1948 è stata indetta una terza conferenza a Londra che si concluse con la firma della convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, che sostituiva quella del 1929.

La Svizzera non ha aderito alla convenzione del 1929 neanche più tardi, nel 1941, quando sono state istituite le disposizioni concernenti la bandiera

svizzera sui mari. Come abbiamo già ampiamente spiegato nel messaggio del 1953, tale adesione non era sembrata necessaria poichè da una parte le potenze belligeranti nella seconda guerra mondiale si erano notevolmente scostate dalle regole convenute e dall'altra, all'atto della creazione della nostra flotta, si pensava unicamente alle navi mercantili. (Ancora attualmente la flotta elvetica è composta unicamente di mercantili ma nella legge sulla navigazione marittima nulla si oppone al trasporto dei passeggeri). La Svizzera ha però aderito, in seguito, alla convenzione del 1948. Con ogni probabilità detta convenzione è l'istrumento di maggiore importanza giuridica nella navigazione marittima poichè essa vincola praticamente tutte le nazioni marittime.

Indubbiamente la convenzione del 1948 ha largamente contribuito alla sicurezza della navigazione. Tuttavia alcuni incidenti recenti occorsi a navi mercantili e, soprattutto, passeggere (ad es. il naufragio dell'Andrea Doria) hanno resa evidente la necessità di migliorare gli ordinamenti di sicurezza, tanto più che da allora si è registrato un progresso tecnico che deve anche essere preso in considerazione.

Pertanto il Governo britannico, nel 1957, iniziò i lavori di revisione della convenzione con l'approvazione degli Stati marittimi. Nel frattempo, il 17 marzo 1958, è entrata in vigore la convenzione del 6 marzo 1948 per l'istituzione di un'organizzazione intergovernativa consultiva della navigazione marittima¹. Quest'organizzazione (dappresso: IMCO) era stata praticamente designata dalla convenzione del 1948 quale suo organo esecutivo. Conseguentemente, la quarta conferenza per la salvaguardia della vita umana in mare si è tenuta a Londra, sede dell'IMCO, sotto il suo patronato.

Alla conferenza del 1948, la Svizzera non era rappresentata poichè le ispezioni tecniche del nostro naviglio, prescritte nella convenzione, sono eseguite da servizi e società stranieri. Per contro, nel 1960, si è ritenuto utile che il nostro paese fosse rappresentato non tanto per il contributo che esso avrebbe potuto apportare alla conferenza quanto per poter seguire da vicino i lavori visto la grande importanza che le nuove disposizioni potevano avere per le nostre navi.

La conferenza non ha solamente allestito la nuova convenzione, che sostituisce quella del 1948, ma ha anche riveduto le regole preventive in materia di urto fra navi, pure del 1948. Queste regole sono state incorporate dalla Svizzera nella propria legislazione (RU 1956, 780). Inoltre sono state preparate 67 raccomandazioni concernenti quegli argomenti che, per divergenze nelle prescrizioni nazionali o per insufficiente sperimentazione, non potevano essere inclusi in una convenzione senza il previo attento esame dell'IMCO e degli Stati contraenti. Citiamo ad esempio il problema delle navi a propul-

¹ RU 1958, 1031 (B XIV C).

sione nucleare per cui nella convenzione sono contenute solamente alcune regole fondamentali.

Il 17 giugno 1960, giorno di chiusura della conferenza, la convenzione è stata firmata, con riserva di ratificazione, da 34 Stati fra cui la Svizzera. Nove altri Stati l'hanno firmata un mese più tardi. In tale occasione le delegazioni dell'Unione sovietica, della Bulgaria e dell'Ungheria hanno dichiarato di non considerarsi vincolate, perchè ritenute superflue, alle disposizioni concernenti l'ammissione delle navi a propulsione nucleare.

I 43 Stati firmatari sono:

Argentina, Australia, Belgio, Brasile, Bulgaria, Camerun, Canada, Cina, Danimarca, Repubblica federale di Germania, Repubblica Dominicana, Finlandia, Francia, Grecia, India, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Giappone, Jugoslavia, Corea, Koweit, Liberia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Norvegia, Pakistan, Panama, Perù, Filippine, Polonia, Portogallo, Svezia, Svizzera, Unione sovietica, Spagna, Cecoslovacchia, Ungheria, Venezuela, Repubblica Araba Unita, Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord, Stati Uniti d'America.

La nuova convenzione entra in vigore dodici mesi dopo che essa sia stata accettata da almeno 15 Stati, fra cui sette che dispongano globalmente d'almeno 1 milione di tonnellate di stazza lorda. Giusta una raccomandazione della conferenza, gli Stati partecipanti devono fare in modo che la disdetta della convenzione del 1948 possa avere effetto un anno dopo l'entrata in vigore della nuova convenzione.

Attualmente, i Paesi seguenti hanno accettato la convenzione: Haiti, Norvegia, Francia, Vietnam, Ghana, Perù, Stati Uniti d'America, Madagascar, Marocco, Spagna, Grecia, Giappone, Tunisia, Cuba, Paraguai, Algeria e Liberia. Essa entra in vigore il 26 maggio 1965.

b. L'ultima convenzione costituisce l'allegato A all'atto finale della conferenza, mentre che le regole rivedute per la prevenzione degli urti fra navi costituiscono l'allegato B. L'allegato C concerne le raccomandazioni inerenti alle navi a propulsione nucleare e quello D concerne altre raccomandazioni. (Poichè le raccomandazioni non sono parte integrante della convenzione esse non devono essere ratificate).

La nuova convenzione si compone d'una parte generale, di 14 articoli, e di 8 capitoli di prescrizioni speciali. Nell'essenziale essa si attiene alla vecchia.

Nella *parte generale* sono contenute, fra altre, le disposizioni circa la sospensione delle regole in caso di guerra o altre ostilità (art. VI), l'annullamento della convenzione del 1948 (art. VII), gli emendamenti (art. IX) e la entrata in vigore (art. XI.)

Questa convenzione può essere disdetta in ogni momento (art. XII) da ciascuna Parte contraente dopo un quinquennio a contare dalla data d'en-

trata in vigore della convenzione per la Parte interessata. Pertanto il decreto federale che approva detta convenzione non va sottoposto a referendum.

Il capitolo I, disposizioni generali, concerne l'applicazione, le definizioni, le visite, i certificati e gli infortuni. Giusta la regola 3, la convenzione si applica, di norma, solamente al naviglio di oltre 500 tonnellate di stazza lorda, esclusi i pescherecci. Quest'ultima esclusione è probabilmente dovuta al fatto che la pesca è considerata come un'industria per cui vigono le leggi nazionali. Quale innovazione è stata introdotta (art. 10) la visita dello scafo, delle macchine e del materiale d'armamento (salvo quello di salvataggio) e conseguentemente un nuovo certificato circa «la sicurezza di costruzione per navi mercantili». Pertanto noi dovremo autorizzare le società di classificazione a eseguire le visite previste per il rilascio del certificato.

Inoltre, come in precedenza, le navi mercantili devono essere sottoposte alle visite seguenti:

visita annua alle installazioni radio (regola 9) in seguito a cui deve essere rilasciato un certificato (regola 12) che è valido per 12 mesi (regola 13); ogni biennio è prevista un'ispezione dei mezzi di salvataggio e delle altre parti dell'armamento (regola 8) in seguito a cui è rilasciato il «certificato per le dotazioni di sicurezza» (regola 12) che va da uno a 24 mesi di validità (regola 14).

Giusta le regole 6 e 13, per le visite e i certificati inerenti al nostro naviglio sono incaricati, come in precedenza, le società di classificazione da noi riconosciute o gli organismi d'un altro Stato contraente.

I capitoli II, III e IV disciplinano anzitutto l'applicazione delle regole di sicurezza per le navi nuove (di cui la posa dello scafo è avvenuta dopo l'entrata in vigore della convenzione) e per quelle vecchie. Qui di seguito ci limitiamo a commentare unicamente le prescrizioni inerenti alle navi da carico in quanto è improbabile che nel prossimo futuro vi siano delle navi da passeggeri battenti bandiera svizzera.

Per la prima volta sono state emanate delle prescrizioni concernenti le installazioni elettriche, la propulsione e la retromarcia delle navi da carico (cap. II). Inoltre sono stati migliorati i provvedimenti antincendio, segnatamente per le navi da carico con una stazza lorda superiore alle 4000 tonnellate. Detti provvedimenti consistono nella designazione delle parti di nave che devono essere costruite in acciaio o in materiale incombustibile. Anche le porte e le altre chiusure devono resistere alle fiamme e le vernici e i rivestimenti saranno incombustibili.

Per gli attrezzi di salvataggio (cap. IV) l'innovazione più importante consiste nell'ammissione dei mezzi pneumatici. Pure nuovo è il criterio per stabilire il numero delle scialuppe (a motore e a remi) e delle imbarcazioni pneumatiche e degli altri attrezzi per ogni tipo di nave. La portata massima delle imbarcazioni di salvataggio è limitata a 150 persone. Quelle che por-

tano oltre le 100 persone devono essere provviste di motore (non a benzina). L'armamento di dette imbarcazioni è anche stato migliorato.

Sulle navi da carico, oltre alle scialuppe sinora prescritte (capacità doppia dell'effettivo dell'equipaggio) devono esserci delle zattere capaci di portare almeno la metà del numero delle persone presenti a bordo. In più delle esercitazioni mensili di salvataggio, se ne farà subito un'altra ogniqualvolta sia stato sostituito più di un quarto dell'equipaggio. Come in precedenza, le navi da carico di più di 1600 tonnellate di stazza lorda devono essere provviste d'un'installazione radio (cap. IV). Per le navi da 300 a 1600 tonnellate di stazza (in precedenza da 500 t) basta un'installazione di radiotelegrafia con rispettivo sistema d'allarme.

Capitolo V, sicurezza della navigazione. Qui sono state riprese quasi integralmente le prescrizioni della convenzione precedente. La regola 2 impone al comandante della nave l'obbligo di informare tutte le navi nelle vicinanze e le stazioni costiere in caso che dovesse accertare dei pericoli per la navigazione. Altre prescrizioni importanti concernono l'incoraggiamento, da parte dei Governi, della raccolta d'informazioni meteorologiche (regola 4) e il servizio di ricerca dei ghiacci nell'Atlantico del Nord (regole 5 e 6).

Le prescrizioni delle regole da 14 a 16 circa gli aiuti alla navigazione, la ricerca e il salvataggio e i segnali di salvataggio concernono unicamente gli Stati costieri.

Capitolo VI, trasporto di granaglie. Lo scopo di queste prescrizioni è d'impedire il rovesciamento della nave in seguito allo slittamento del carico. Le regole della convenzione precedente sono state completate e adeguate alle ultime esperienze fatte in materia. Già nuova è la regola 4, secondo cui è permesso rinunciare parzialmente alle installazioni di carico delle granaglie semprechè ciò non pregiudichi la stabilità della nave. La regola 12 stabilisce delle norme speciali per le navi «bulkcarriers». L'approvazione da parte dei Governi contraenti dei piani di carico per le navi che trasportano granaglia è disciplinata dalla regola 15.

Capitolo VII, trasporto di merci pericolose. Le prescrizioni in materia hanno lo scopo di garantire la sicurezza nel trasporto di merci pericolose ed evitare che esso sia impossibilitato da singole prescrizioni nazionali. L'elenco delle merci pericolose, giusta la convenzione del 1948, è stato sostituito da un altro allestito da una commissione di periti dell'ONU. In esso sono compresi anche i materiali radioattivi (regola 2). Altre regole concernono il modo d'imballaggio, d'etichettatura e di ancoraggio delle merci in questione, come anche i documenti d'accompagnamento e la designazione delle merci nelle lettere di vettura.

Capitolo VIII, navi a propulsione nucleare. Visto i rischi che presenta l'impiego di queste navi, la conferenza del 1960 ha trovato che è necessario

un disciplinamento internazionale in materia. Poichè nei prossimi anni sono probabili notevoli innovazioni tecniche in questo campo, nella convenzione ci si limita a delle questioni di principio come la radioprotezione, i provvedimenti in caso d'infortunio, le ispezioni e i controlli, come anche il rilascio dei certificati. I particolari tecnici sono l'oggetto di raccomandazioni speciali.

Facciamo notare che ciascun Stato contraente è libero di concedere o negare alle navi nucleari il permesso di ancoraggio nei propri porti. Per ognuna di queste navi dev'essere allestito un carteggio «di sicurezza» da cui i Governi degli Stati contraenti, dove la nave deve far scalo, possano accertare la sicurezza delle installazioni nucleari e della nave.

2. Convenzione internazionale del 12 maggio 1954 concernente la prevenzione dell'inquinamento marino da idrocarburi, con emendamenti e complementi dell'11 aprile 1962

a. Nel 1954 il Governo britannico ha invitato gli Stati a partecipare a una conferenza per allestire una convenzione internazionale concernente la prevenzione dell'inquinamento marino da idrocarburi e ha presentato, contemporaneamente, un rapporto compilato da una commissione speciale. In quest'ultimo erano, anzitutto, esposte le cause dell'inquinamento fra cui le più importanti sono i rifiuti d'acque oleose provenienti dal lavaggio dei serbatoi delle navi cisterne e quelle provenienti dai ripostigli d'altre navi che vi caricano alternativamente o combustibili o acque di zavorra per equilibrare lo stivaggio a secco. L'inquinamento marino procura seri danni agli Stati costieri indipendentemente dal fatto che esso avvenga in prossimità o in lontananza dalla costa. In effetti, dicesi nel rapporto, l'olio scaricato in una certa zona dell'Atlantico centrale si spande in breve tempo su una notevole superficie marina e dopo circa un mese questa macchia oleosa, sospinta dai venti e dalle correnti, raggiunge le isole britanniche.

Simile inquinamento è nefasto per gli abitanti delle località costiere e di villeggiatura. Interi tratti di costa sono resi inutilizzabili per i bagni o per i battelli da pesca. Inoltre si è constatata una sparizione massiccia degli uccelli marini. La conferenza summenzionata ha elaborato la convenzione internazionale del 12 maggio 1954 sulla prevenzione marina da idrocarburi. In quest'ultima si prescrive che è vietato gettare, in certe zone marine, idrocarburi o miscugli di essi e che sulle navi e nei porti devono essere situate delle installazioni adeguate per scindere gli olii dalle acque di rifiuto. Inizialmente gli Stati marittimi sono stati reticenti alla ratifica di questa convenzione che è potuta entrare in vigore solamente il 26 luglio 1958. Alcuni Stati con un'importante flotta di navi cisterna, come il Giappone, la Grecia e l'URSS non vi hanno tuttavia ancora aderito. L'IMCO intanto, che si occupa dell'esecuzione in vece del Governo britannico, ha invitato gli Stati a partecipare a una nuova conferenza iniziata a Londra il 26 marzo 1962. Scopo di questa con-

ferenza era di ristudiare il problema della lotta contro l'inquinamento marino e conseguentemente di modificare la convenzione del 1954 o di allestirne una nuova.

La Svizzera, nonostante che non sia sottoposta ai nefasti dell'inquinamento marino, non ha potuto declinare l'invito di partecipare alle conferenze del 1954 e del 1962 poichè potrebbe ugualmente darsi che le nostre navi contribuiscano ad aumentare il pericolo d'inquinamento per le coste straniere. Perciò alle due conferenze ha presenziato un osservatore svizzero. Con questa presenza noi abbiamo dato prova, da una parte, dell'interesse che nutriamo per l'abolizione di questa «peste nera» e dall'altra che vogliamo riservarci la possibilità di distanziarci da una convenzione che potrebbe costringere gli armatori svizzeri ad adottare dei provvedimenti eccessivamente costosi per le installazioni contro l'inquinamento.

La conferenza del 1962 ha rinunciato all'allestimento d'una nuova convenzione. Per contro essa ha elaborato una serie d'emendamenti alla convenzione del 1954 che sono stati approvati, l'11 aprile 1962, in seduta speciale, dagli Stati contraenti. Detti emendamenti, intesi ad agevolare l'adesione degli Stati ancora renitenti, sono stati ratificati sinora, dagli Stati seguenti: Francia, Svezia, Polonia, Canada, Koweit, Norvegia, Regno Unito, Paesi Bassi e Danimarca.

All'epoca della conferenza di Londra hanno aderito alla convenzione: Belgio, Canada, Danimarca, Stati Uniti d'America, Finlandia, Francia, Islanda, Irlanda, Koweit, Regno Unito e Svezia. Più tardi vi hanno aderito: Australia, Ghana, Giordania, Repubblica Araba Unita, Repubblica Dominicana, Panama, Filippine, Venezuela, Algeria e Italia.

Poichè nella conferenza del 1962 il problema dell'inquinamento marino da idrocarburi è stato universalmente riconosciuto, è stato insistentemente raccomandato ai governi non solo d'aderire alla convenzione ma anche di intraprendere ogni sforzo possibile per introdurre il divieto assoluto di espellere rifiuti d'idrocarburi nei mari. Ora stando a quanto hanno dichiarato le delegazioni dell'URSS e della Grecia anche questi due Stati s'apprestano ad aderire alla convenzione. Con ciò la maggior parte della stazza mondiale verrebbe ad essere soggetta alla convenzione. Viste le circostanze è pure opportuno per la Svizzera di aderire alla convenzione, tanto più che il nostro Paese è esentato dalle spese per le costose installazioni portuali. Anche gli oneri a carico dei nostri armatori per le installazioni di bordo saranno contenuti nei limiti del sopportabile.

b. La convenzione comprende 22 articoli e 2 allegati.

L'*articolo I* concernente le definizioni di «residui d'idrocarburi», «olio diesel pesante», «miscela d'idrocarburi» ecc. come le intende la convenzione.

L'*articolo II* stabilisce che la convenzione è applicabile a tutte le navi che battono bandiera d'uno Stato contraente (comprese le navi statali), eccet-

tuare le navi cisterna con una stazza inferiore alle 150 tonnellate, le altre navi con una stazza inferiore alle 500 tonnellate, le navi da guerra e le baleniere. Tuttavia i Governi contraenti s'impegnano ad adottare dei provvedimenti adeguati affinché le prescrizioni convenzionali siano applicate anche al naviglio non considerato nella convenzione.

Tutto il naviglio che batte bandiera svizzera, salvo due piccole navi cisterna adibite al trasporto di vini, cadrebbe sotto le disposizioni della convenzione.

L'articolo III dispone il divieto per le navi cisterna di scaricare rifiuti o miscugli di idrocarburi in determinate porzioni marine. Dette porzioni sono elencate nell'allegato A. Per norma esse comprendono la striscia marina larga 50 miglia, misurata dalla terra più vicina. Per numerose regioni, specialmente esposte, la larghezza della striscia è considerevolmente aumentata. Ad esempio, il mare del Nord e il Baltico sono zone vietate; dalle coste della Norvegia, dell'Islanda, del Canada e degli Stati contraenti mediterranei, la larghezza della striscia è di 100 miglia e per la Gran Bretagna e la Francia essa è estesa fino al 40° di longitudine ovest.

Le navi diverse da quelle cisterna (cargos) dovranno espellere le miscele d'idrocarburi in punti siti il più lontano possibile dalle coste. Per ogni singolo Stato contraente, scaduto che sia il termine di tre anni dall'entrata in vigore della convenzione, le prescrizioni concernenti le zone di divieto saranno applicabili a tutto il naviglio, semprechè il porto di destinazione non sia provvisto delle installazioni necessarie per la recezione. Una disposizione importante è quella che vieta alle nuove navi, d'una stazza superiore alle 20 000 tonnellate, di espellere rifiuti di idrocarburi. Quest'ultimi dovranno essere conservati a bordo mediante impianti speciali.

Gli *articoli IV e V* concernono le eccezioni. Pertanto lo scarico d'idrocarburi o di miscele di essi è permesso se effettuato per la sicurezza della nave stessa o di un'altra o per salvare delle vite umane.

L'articolo VI stabilisce che i Governi contraenti hanno l'obbligo di punire i contravventori alle prescrizioni concernenti le zone di divieto e il registro degli idrocarburi. Facciamo notare all'occorrenza che l'ordinanza d'esecuzione della legge del 20 novembre 1956 sulla navigazione marittima, nella seconda parte tratta dell'armamento delle navi e, nell'articolo 9, dichiara l'applicabilità nel diritto federale di alcune convenzioni internazionali. La delegazione della competenza si fonda sull'articolo 5, capoverso 2, e sull'articolo 47 della legge sulla navigazione marittima. Sarebbe dunque opportuno di completare detta ordinanza in modo che vi siano incorporati anche i disposti della nuova convenzione concernente l'inquinamento marino da idrocarburi. Conseguentemente non occorrerà emanare nuove disposizioni penali come prescritto nella convenzione poichè gli articoli 130, 131 e 132 della legge sulla navigazione marittima concernono tutte le contravvenzioni alle prescrizioni, svizzere ed estere, in materia di armamento navale e di po-

lizia di navigazione e sono perciò, applicabili anche ai nuovi provvedimenti in materia di inquinamento marino.

Secondo l'*articolo VII*, scaduto che sia il termine d'un anno a contare dall'entrata in vigore della convenzione per gli Stati interessati, ciascuna delle loro navi deve essere provvista delle installazioni atte a impedire che gli olii di riscaldamento e quelli diesel pesanti possano colare nel fondostiva, a meno che non siano previsti dei mezzi efficaci (separatori d'olio) per impedire che gli idrocarburi contenuti in questi fondi di stiva vengano espulsi in mare. I trasporti di acqua di zavorra nei serbatoi di combustibile sono per principio da evitare. Le installazioni da effettuare a bordo delle navi causeranno agli armatori svizzeri alcune spese, tuttavia nel limite della sopportabilità. Il prezzo d'un separatore per una nave di alta stazza s'aggira sui 10 000 franchi più le spese d'installazione. Facciamo però notare che circa un terzo del nostro naviglio è già provvisto delle installazioni in questione.

L'*articolo VIII* tratta degli impianti portuali per la recezione degli idrocarburi di scarico. Detti impianti, assai onerosi per gli Stati costieri, dovrebbero essere installati in ogni porto.

L'*articolo IX* concerne il registro degli idrocarburi. Esso deve essere tenuto, conformemente al modello pubblicato nell'allegato B, da tutte le navi cisterna e dalle altre che impiegano gli idrocarburi quale combustibile.

L'*articolo X* indica la procedura che i Governi contraenti devono seguire in caso di contravvenzione alle disposizioni convenzionali.

Gli *articoli XI e seguenti*, concernono le prescrizioni formali della convenzione, segnatamente l'obbligo d'informare l'IMCO circa le prescrizioni nazionali specifiche, la composizione delle controversie circa l'interpretazione della convenzione, l'accettazione e l'entrata in vigore di quest'ultima, come anche la procedura d'emendamento. In quest'ultima materia facciamo notare che è possibile, giusta l'*articolo XVI*, l'adeguamento della convenzione a nuove circostanze senza l'obbligo di convocare una conferenza in merito.

Secondo l'*articolo XVII*, la convenzione può essere disdetta, da uno qualsiasi dei Governi contraenti, trascorso che sia un quinquennio dalla data dell'entrata in vigore per ogni singolo Governo. Conseguentemente il decreto federale d'approvazione non deve essere sottoposto al referendum facoltativo.

Infine segnaliamo che la conferenza del 1962 ha adottato 15 risoluzioni intese a raccomandare ai Governi alcuni provvedimenti (ad esempio la raccomandazione alle altre navi non cisterna di osservare come quest'ultime, anche durante il periodo di tolleranza, le prescrizioni concernenti le zone di divieto) che se fossero stati compresi nella convenzione avrebbero ritardato l'accettazione da parte di alcuni Stati. Un'altra risoluzione è intesa a impe-

dire, in avvenire, che qualsiasi rifiuto d'idrocarburo possa essere gettato a mare. Altre risoluzioni poi concernono la coordinazione delle ricerche e la costituzione di commissioni nazionali incaricate di studiare il problema dell'inquinamento marino da idrocarburi.

Queste raccomandazioni non rivestono carattere obbligatorio. Tuttavia si tratta di esaminare se può essere tenuto conto di esse quando sarà modificato l'articolo 9 dell'ordinanza d'esecuzione della legge sulla navigazione marittima.

Fino all'entrata in vigore delle modificazioni decise nella Conferenza del 1962, il testo originale della Convenzione del 12 maggio 1954, conserva il suo valore integrale. Le disposizioni del 1954 sono riprodotte in allegato prima del testo della Convenzione modificata. Circa queste disposizioni osserviamo quanto segue: le prescrizioni della prima convenzione sono, generalmente, meno rigide. Ad esempio, l'articolo II non contempla ancora le navi cisterna da 150 a 500 tonnellate di stazza lorda. Per quanto concerne le zone di divieto esse sono meno estese e diverse per le navi cisterna e le altre navi. Per contro non vi è ancora stabilito il divieto di espellere in mare idrocarburi per le navi con più di 20 000 t. di stazza lorda. Nell'articolo VII non è ancora previsto che il trasporto di acqua di zavorra nei serbatoi di combustibile dev'essere, per principio, evitato. Per quanto concerne le installazioni portuali, è prescritto che queste debbano trovarsi soltanto nei porti principali.

Poichè le convenzioni di Ginevra del 1958, contrariamente a quelle di Bruxelles e di Londra, sono sottoposte al referendum facoltativo la procedura d'approvazione è diversa per i due gruppi di convenzioni, segnatamente per quanto concerne la pubblicazione nel Foglio federale. La costituzionalità si fonda sull'articolo 8 della Costituzione federale, secondo cui la Confederazione ha il diritto di concludere trattati con l'estero. La competenza dell'Assemblea federale è fondata sull'articolo 85, capoverso 5, della Costituzione federale.

Gradite onorevoli signori, Presidente e Consiglieri, l'assicurazione di tutta la nostra considerazione.

Berna, 14 maggio 1965.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione: **Tschudi**

Il Cancelliere della Confederazione: **Ch. Oser**

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione di alcune convenzioni internazionali inerenti alla navigazione marittima (Del 14 maggio 1965)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9224
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.07.1965
Date	
Data	
Seite	43-67
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 187

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.