

Foglio Federale

Berna, 25 luglio 1969

Anno LII

Volume II

N° 29

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

10281

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose per strada (ADR)

(Del 7 maggio 1969)

Onorevoli signori presidente e consiglieri,

Abbiamo l'onore di sottoporvi i disegni di due decreti federali concernenti l'approvazione di un accordo internazionale, conchiuso a Ginevra il 30 settembre 1957 e firmato dal Consiglio federale il 6 novembre successivo, con riserva di ratificazione.

I

Già a contare dal 1890, la Svizzera applica la «Convenzione internazionale per il trasporto delle merci per ferrovia» (CIM). L'allegato di tale convenzione reca il titolo di «Regolamento internazionale concernente il trasporto di merci pericolose per ferrovia» (RID). Da quel momento, le norme RID, con poche modificazioni, costituiscono inoltre l'allegato I (RSD) del regolamento svizzero concernente i trasporti per ferrovia e per battello.

II

Riguardo ai trasporti stradali per contro, nulla di simile è stato previsto a livello europeo prima del 1949, ovvero quando, nel quadro dei lavori della Convenzione economica per l'Europa» (ECE), il «Comitato dei trasporti interni», su proposta del nostro Paese, decise di elaborare un accordo in questo campo.

Sul piano nazionale e sotto l'egida della legge federale del 15 marzo 1932 sulla circolazione degli autoveicoli e dei velocipedi, il Consiglio federale non si avvale delle possibilità offertegli per disciplinare il traffico stradale delle merci pericolose, poiché quest'ultimo ebbe un serio sviluppo e pose problemi per la sicurezza della circolazione soltanto nel periodo postbellico. Per contro, la legge sulla circolazione stradale del 1958 (LCS) prevede espressamente che il Consiglio federale emana le prescrizioni necessarie in questo settore. Pertanto, un'ordinanza d'esecuzione pertinente entrerà in vigore prossimamente, ciò che d'altronde illustreremo più avanti (cfr. cap. IV).

Il gruppo di lavoro specialmente istituito dalla ECE per condurre a termine l'elaborazione di un accordo europeo sul trasporto di merci pericolose per strada ha provveduto, già dall'inizio, ad eseguire la risoluzione del «Comitato dei trasporti interni», intesa ad uniformare, per quanto possibile, le disposizioni applicabili, ai diversi modi di trasporto. Esso ha tuttavia giudicato che le norme applicabili alla ferrovia non dovevano essere reperate alla lettera nell'accordo europeo relativo ai trasporti stradali, poiché occorreva tener conto delle particolari condizioni in cui si svolgono siffatti trasporti. Esso ha quindi previsto di riprendere, praticamente immutate, le prescrizioni tecniche del RID concernenti gli imballaggi e le etichette, ma anche di apprestare una gamma di nuove prescrizioni su la costruzione, il carico, lo scarico e la circolazione di veicoli stradali trasportanti merci pericolose.

Già nel 1957 l'accordo previsto era stato attuato. Esso era composto avantutto del tenore dell'accordo stesso, in cui figuravano le norme disciplinanti il campo d'applicazione e le modalità d'entrata in vigore, di revisione o di disdetta e inoltre di due allegati, dei quali il primo conteneva l'elenco delle materie pericolose (allegato A) e, il secondo, le disposizioni concernenti i mezzi di trasporto e la loro utilizzazione (Allegato B). Alla fine di quell'anno, i testi furono approvati e l'accordo stesso fu firmato, con riserva di ratificazione, dai nove Paesi seguenti: Austria, Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica federale di Germania, Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord e Svizzera. Secondo l'articolo 7, l'accordo entra in vigore quando almeno cinque Paesi l'hanno firmato con riserva di ratificazione, l'hanno ratificato o vi hanno aderito. Orbene, sino al 1965, soltanto quattro Paesi avevano soddisfatto i presupposti suddetti, ovvero la Francia, il Belgio, l'Italia e i Paesi Bassi. La difficoltà di ottenere il numero necessario di ratificazioni si spiega, in parte, nella carenza, in molti Paesi, di un ordinamento nazionale di siffatto genere di trasporto, come, ad esempio, nel nostro. Inoltre, molte delle prescrizioni tecniche figuranti negli allegati risultarono ad essere rapidamente obsolete, a cagione dei progressi tecnici registrati negli ultimi anni, cosicché sorsero seri dubbi quanto all'utilità di applicarle.

III

I firmatari dell'Accordo, preoccupati dal numero crescente degli infortuni in cui sono coinvolti taluni trasporti di merci pericolose e coscienti della necessità di sottoporre senza indugio tali trasporti internazionali a particolari norme di sicurezza, convennero nel 1966 di attenersi agli allegati del 1957 allo scopo di evitare l'avvio di una nuova procedura di firma, ed anzi, di ratificazione, con tutti i ritardi che essa avrebbe cagionato. Nello stesso tempo, essi decisero che tali allegati, entrato in vigore che fosse l'accordo, sarebbero poi stati riveduti nella misura richiesta, ricorrendo alla procedura semplificata, descritta alla cifra IV seguente. Conseguentemente, fu approntato, a tale riguardo, un disegno di nuovi allegati, adeguati all'ultima revisione del RID, avvenuta nel 1967.

Il 29 dicembre 1967, il Portogallo depositava gli strumenti di ratificazione presso la Segreteria generale delle Nazioni Unite e provocava pertanto l'entrata in vigore dell'accordo, a contare dal 29 gennaio 1968. Immediatamente dopo, i nuovi allegati furono presentati dalla Francia come proposte d'emendamento degli allegati del 1957. Non essendo state sollevate opposizioni, entro il termine di tre mesi, dalle Parti contraenti, i nuovi allegati già sostituiscono i vecchi essendo stati dichiarati applicabili il 29 luglio 1968, ovvero sei mesi dopo l'entrata in vigore dell'accordo, ratificato, nel frattempo, anche dal Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord.

La Repubblica federale di Germania ha già annunciato d'aver avviato la procedura di ratificazione ed ordinato l'adeguamento delle prescrizioni nazionali alle norme dell'accordo. È dato di prevedere che anche altri Governi provvederanno, in un prossimo avvenire, a ratificare l'accordo o vi aderiranno.

IV

La Svizzera ha un interesse considerevole ad applicare l'accordo il più presto possibile poiché l'osservanza vieppiù uniforme e severa, sul piano internazionale, delle norme pertinenti è la migliore garanzia per la sicurezza stradale, tenuto segnatamente conto dell'incremento dei trasporti e dei pericoli considerevoli che possono rappresentare. Occorre però anche rilevare che il nostro Paese, ove fosse partecipe dell'Accordo, eviterebbe ai propri vettori in viaggio all'estero l'applicazione di norme straniere, diverse da un Paese all'altro. Per i costruttori e gli utenti svizzeri di veicoli destinati al trasporto di merci pericolose preme di conoscere le esigenze cui devono soddisfare tali veicoli nonché le condizioni applicabili a siffatti trasporti fuori del nostro confine.

Inoltre, come accennammo brevemente nel numero II, il Consiglio federale, in virtù del mandato di cui è incaricato nell'articolo 30 capoverso 4

della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (RU 1959 685), provvederà a disciplinare questi trasporti sul piano nazionale. Il disegno di una pertinente ordinanza, foggiate sulle prescrizioni dei nuovi allegati all'accordo, è già stato elaborato dalla Divisione federale di polizia e sottoposto, per preavviso, agli organismi e alle cerchie pertinenti. Detta ordinanza è intesa a conciliare, in modo soddisfacente, tanto il traffico internazionale e nazionale, quanto i trasporti ferroviari e stradali, pur tenendo conto, ove occorra, delle peculiarità della circolazione stradale interna. L'ordinanza dovrebbe entrare in vigore nel 1970; sarebbe pertanto opportuno che le prescrizioni tecniche corrispondenti dell'accordo europeo potessero venir applicate in Svizzera a contare dalla stessa data.

Occorre in fine rilevare che la Svizzera è stata la promotrice dei lavori del «Comitato per i trasporti interni» dell'ECE, volti ad elaborare norme internazionali sul trasporto di merci pericolose per ferrovia avantutto e successivamente per strada; al nostro Paese spetta pertanto di confermare l'interesse dimostrato per l'accordo ratificandolo il più presto possibile.

È pur anche vero che la Svizzera non ha ancora ratificato altri accordi internazionali concernenti il traffico stradale. Trattasi, a tale riguardo, precipuamente dell'«accordo internazionale sulla circolazione stradale», che il nostro Paese ha bensì firmato nel 1949 a Ginevra, ma che non ha potuto ratificare, dovendo la legislazione svizzera, a quell'epoca, essere ancora riveduta ed adeguata alle norme internazionali.

Nell'autunno del 1968 però, durante una conferenza internazionale, furono conclusi, e firmati dalla Svizzera con riserva di ratificazione, altri accordi interstatali concernenti il traffico e la segnaletica stradale internazionale, cosicché la ratificazione dell'accordo del 1949 diventa priva d'oggetto. Nondimeno, sussistono ancora parecchie nuove convenzioni internazionali che disciplinano campi speciali della circolazione stradale; occorrerà quindi ratificarle simultaneamente al nuovo accordo del 1968. Tenuto però conto dell'importanza dei trasporti combinati ferrostradali, la situazione del presente accordo è diversa, poiché esso costituisce, prevalentemente, l'addentellato indispensabile con l'ordinamento dei trasporti ferroviari di merci pericolose.

V

I limiti entro i quali ciascuna Parte è vincolata alle disposizioni dell'accordo o ha piena libertà di istituire disposizioni proprie sono esplicitamente stabiliti. Infatti, l'accordo prescrive, negli articoli 4 capoverso 1 e 5 che le sue disposizioni concernono bensì esclusivamente i problemi posti dalla sicurezza dei trasporti internazionali di merci pericolose, ma che esse non ostacolano l'applicazione delle norme generali su la circolazione stradale, i trasporti e lo scambio internazionale di merci.

VI

Gli articoli 13 e 14 stabiliscono le modalità di revisione. Le disposizioni dell'accordo stesso soggiacciono alle norme usuali concernenti la revisione di convenzioni internazionali; per contro, gli allegati, che trattano delle merci pericolose trasportabili nonché delle condizioni di trasporto, possono essere riveduti secondo un procedimento assai semplificato, ciò che consente di adeguarli periodicamente all'evoluzione tecnica.

Questa procedura semplificata consiste avantutto nel principio, secondo cui una proposta di modificazione di una parte contraente o della segreteria generale è considerata senz'altro accettata nel termine di tre mesi, se un terzo almeno delle parti (o cinque di esse, ove il terzo fosse superiore a tale cifra) non vi si oppone. In altri termini, ciascuna parte contraente riconosce quindi che gli allegati possono essere modificati senza che essa sia sempre in grado di opporsi. Per la Svizzera, in ogni caso, un termine di opposizione di soli 3 mesi non consentirebbe al Parlamento di pronunciarsi riguardo agli emendamenti, che sovente verranno proposti, e di sollevare per tempo le eventuali opposizioni. L'adozione di una siffatta procedura implica dunque immediatamente la necessità di affidare al Governo il compito di opporsi ad un emendamento oppure di presentarlo. Una analoga procedura è stata istituita per la revisione dell'allegato I (RID) della CIM; tale procedura autorizza infatti il Consiglio federale a prendere le necessarie decisioni. Occorrerebbe pertanto affidare all'Esecutivo il compito di prendere le stesse decisioni anche riguardo agli emendamenti degli allegati dell'ADR o alle eventuali proposte del nostro Paese.

Per completare le possibilità d'adeguamento degli allegati dell'accordo alle esigenze dell'evoluzione tecnica, l'articolo 4 paragrafo 3, consente inoltre alle parti di convenire nondimeno, mediante convenzioni bilaterali o multilaterali, l'ammissione al trasporto di talune merci pericolose escluse dall'ADR, qualora siano adempiute determinate condizioni oppure possano essere allentati, per singole merci, i presupposti degli allegati all'accordo.

La possibilità di derogare, ancorché limitatamente, alle norme dell'accordo, mediante convenzioni particolari, permette, segnatamente a Paesi limitrofi, di autorizzare trasporti sui loro rispettivi territori a condizioni meno esigenti, giustificate tanto dai miglioramenti tecnici applicati, quanto dalle necessità della circolazione interna. Trattasi in realtà di un alleggerimento delle norme tecniche dell'accordo che sovente fornirà lo spunto per una revisione del medesimo. Questa soluzione è recepita dalla CIM. A tale riguardo, occorre rilevare che un numero considerevole di accordi deroganti a talune prescrizioni del RID sono già stati conclusi dalla Svizzera e che circa una settantina sono attualmente in vigore per i trasporti ferroviari. Occorrerebbe applicare tali deroghe, ogniqualvolta si manifestasse la necessità, anche ai trasporti stradali. Tenuto conto di que-

sta circostanza, il Consiglio federale dovrebbe essere autorizzato a convenire, con le parti contraenti, gli accordi di cui all'articolo 4 capoverso 3 oppure ad aderire a quelli già esistenti. La durata di validità di detti accordi verrà espressamente limitata a quello dell'ADR.

Infine, l'articolo 8 prevede che ogni parte contraente può disdire l'accordo in ogni momento, con un preavviso di 12 mesi.

VII

La costituzionalità delle decisioni proposte si fonda sull'articolo 8 della Costituzione federale che autorizza la Confederazione a concludere trattati con Stati esteri. Inoltre, visto l'articolo 85 numero 5 Cost., all'Assemblea federale spetta di approvare l'accordo e di autorizzare il Consiglio federale a ratificarlo. L'approvazione deve avvenire sotto forma di un decreto federale semplice, poiché l'accordo, potendo essere disdetto in ogni momento, non soggiace al referendum facoltativo, previsto nell'articolo 89 capoverso 4 della Costituzione federale.

Nondimeno, affinché il Consiglio federale possa aderire alle prossime revisioni delle norme tecniche, indicate negli allegati dell'accordo, e concludere, ove occorra, gli accordi particolari, di cui all'articolo 4 paragrafo 3 dell'ADR, occorrerebbe modificare la ripartizione delle competenze prescritta all'articolo 85 numero 5 Cost. Pertanto, l'Assemblea federale dovrebbe emanare una deroga di competenza, in virtù del numero 2 del suddetto articolo. La deroga, costituendo una norma di diritto secondo l'articolo 5 capoverso 2 della legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli, deve rivestire la forma di legge o di decreto federale di obbligatorietà generale, affinché il popolo abbia la possibilità di esprimersi mediante il referendum.

Tenuto conto che l'approvazione dell'accordo stesso costituisce unicamente l'oggetto di un decreto federale semplice, la forma di legge federale non sarebbe confacente, tanto più che trattasi solamente di conferire al Consiglio federale una competenza la quale, dall'aspetto materiale, non eccede praticamente i limiti dei provvedimenti di applicazione dell'accordo. Per questo motivo vi proponiamo la forma di un decreto d'obbligatorietà generale.

Ovviamente, la competenza chiesta dal Consiglio federale è già espressamente limitata all'applicazione dell'accordo, che a sua volta può essere disdetto in ogni momento. Tuttavia, affinché la norma dell'articolo 6 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli sia severamente rispettata, occorre limitare espressamente la durata di validità del decreto federale stesso e poiché tale limitazione riveste un carattere anziché formale, la durata di validità potrebbe facilmente essere stabilita al periodo mas-

simo di 15 anni, previsto nella Costituzione federale. In questo modo, ove l'accordo dovesse permanere a lungo in vigore, non occorrerebbe ricorrere troppo sovente all'Assemblea federale per una questione manifestamente d'esigua importanza.

VIII

Fondandoci su quanto precede, vi proponiamo di adottare due decreti federali, di cui vi alleghiamo i disegni, il primo inteso ad approvare l'accordo concluso a Ginevra il 30 settembre 1957 e firmato dalla Svizzera il 6 novembre successivo e ad autorizzare il Consiglio federale ad approvarlo e il secondo volto a delegare al Consiglio federale la competenza di aderire alle modificazioni delle norme tecniche degli allegati all'accordo e di concludere, nel quadro dell'applicazione di quest'ultimo, i necessari accordi bilaterali o multilaterali.

Vogliate gradire, onorevoli signori presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 7 maggio 1969.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione:

L. von Moos

Il cancelliere della Confederazione:

Huber

**Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione
dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose per strada
(ADR) (Del 7 maggio 1969)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10281
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.12.1969
Date	
Data	
Seite	1-7
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 804

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.