

9041

MESSAGGIO

del

**Consiglio federale all'Assemblea federale per l'approvazione della
convenzione d'emendamento della convenzione riveduta per la
navigazione sul Reno firmata a Mannheim**

(Del 4 settembre 1964)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di sottoporvi con il presente messaggio un disegno di decreto federale che approva la convenzione conchiusa il 20 novembre 1963, tra il Belgio, la Francia, la Repubblica federale di Germania, la Gran Bretagna, i Paesi Bassi e la Svizzera, allo scopo di rivedere la convenzione per la navigazione sul Reno, firmata a Mannheim il 17 ottobre 1868.

I. Il Reno e l'ordinamento giuridico della navigazione sul Reno

(Atto di Mannheim)

1. Il Reno è l'unica via navigabile naturale che collega la Svizzera al mare. La libertà della navigazione sulla stessa è e rimarrà sempre di vitale importanza per il nostro paese continentale. Dal 1950, oltre un terzo delle merci del commercio svizzero esterno è stato trasportato sul Reno e il loro tonnellaggio è raddoppiato. Dal 1904, anno in cui giungeva a Basilea il primo convoglio, al 1963, la quantità annua delle merci trasportate è ascesa da 470 tonnellate a più di 8 milioni di tonnellate. Gli investimenti negli impianti portuari, nella regolazione e nella flotta mercantile del Reno ammontano, fino a oggi, a oltre 540 milioni di franchi. È dunque evidente l'importanza del presente trattato il quale assicura formalmente alla Svizzera il libero accesso al mare. Il progresso della navigazione svizzera sul Reno è dovuto in gran parte all'ordinamento liberale istituito con l'atto di Mannheim.

2. Tra i fiumi navigabili d'Europa, che attraversano o toccano il territorio di parecchi Stati e possono quindi essere chiamati internazionali (Elba, Oder, Niemen, Danubio, Reno), il nostro ha oggi un posto particolare. Il diritto in materia di navigazione sul Reno ha sopravvissuto a tre grandi guerre (quella franco-prussiana e le due mondiali) e vale ancora nelle grandi linee e nella struttura. Certamente, gli sconvolgimenti occorsi nelle compagini statali e i ripetuti cambiamenti di sovranità hanno, nel corso del tempo, interrotto la collaborazione, ma mai in maniera durevole.

Quest'ordinamento giuridico deve l'origine al bisogno di liberalizzazione, ossia del libero esercizio della navigazione, ognora più sentito con lo svilupparsi del traffico, essendo un tempo intralciata su tutto il fiume da impedimenti e limitazioni, come i diritti di transito, l'ordinamento corporativo della navigazione, tasse, ecc. L'atto di Mannheim dell'anno 1868, tuttora in vigore e quindi d'importanza non solamente storica, rispecchia tale sviluppo e consacra le libertà conseguite; gli articoli 15 a 21 trattano dell'abolizione delle restrizioni all'esercizio della professione di battelliere del Reno e sono stati ripresi, secondo il testo modificato dell'anno 1922, in una speciale convenzione sul rilascio delle patenti di barcaiuolo del Reno; gli articoli 3, 5, 6 e 8 concernono la franchigia di tasse sui trasporti e sulle merci e di diritti e tasse d'uso; gli articoli 30, 31 e 28, tutelano la fluidità del traffico da impedimenti materiali e, gli articoli 9, 11 e 14, da impedimenti amministrativi.

3. Il diritto in materia di navigazione sul Reno fondasi nei principi del trattato di pace di Parigi del 30 maggio 1814 (art. 5) e nell'atto finale del Congresso di Vienna del 9 giugno 1815 (art. 108 a 117 — pubblicati nel *FF 1922, II*, ediz. ted. pag. 1014, ediz. franc. pag. 988; l'edizione italiana del *FF 1922* reca soltanto, a pag. 200, il rapporto sull'operato nella questione sul Reno — e allegato XVI B concernente l'ordinamento della navigazione sul Reno). In applicazione di questi principi sul diritto della navigazione interna europea, gli Stati rivieraschi del Reno (eccetto la Svizzera) conchiudevano, il 31 marzo 1831, il cosiddetto atto di Magonza e, il 17 ottobre 1868, la convenzione riveduta per la navigazione sul Reno (chiamata atto di Mannheim). Furono allora firmatari il Baden, la Baviera, l'Hessen, la Prussia, la Francia e i Paesi Bassi.

4. Secondo la struttura odierna e in quanto sia disciplinato convenzionalmente e concerna i principi giuridici della navigazione e altre disposizioni generali relative alla stessa, l'ordinamento della navigazione sul Reno è contemplato negli accordi seguenti:

- a. la convenzione riveduta per la navigazione sul Reno (atto di Mannheim) del 17 ottobre 1868 e protocollo finale del 18 settembre 1895;
- b. le modificazioni e i complementi secondo gli articoli 354 a 362 del trattato di pace di Versailles del 28 giugno 1919;

- c. la convenzione del 14 dicembre 1922 concernente l'ordinamento delle patenti di barcaiuolo del Reno, completata con il protocollo, addizionale del 22 dicembre 1923, che modificava gli articoli 15 a 21 dell'atto di Mannheim del 1868;
- d. il *modus vivendi* del 4 maggio 1936.

Alla conclusione dei primi due accordi (atto di Mannheim e trattato di pace di Versailles) la Svizzera non aveva partecipato. Aveva, per altro, firmato e ratificato la convenzione concernente l'ordinamento delle patenti di barcaiuolo del Reno, recata in un'ordinanza del Consiglio federale del 1º agosto 1924 (CS 7, 406) e pubblicata, secondo un nuovo testo della stessa, entrato in vigore il 1º gennaio 1957, nella Raccolta delle leggi federali (cfr. RU 1956, 1393). Nemmeno, la Svizzera partecipava al *modus vivendi*, di cui parleremo più innanzi.

Il testo dell'atto di Mannheim e le disposizioni corrispondenti del trattato di Versailles sono allegati al presente messaggio e saranno del pari commentati qui appresso, essendo, per espressa disposizione, parti costitutive della nuova convenzione. Non viene, in vece, allegato il *modus vivendi*, poichè diverrà caduco con l'entrare in vigore di quest'ultima e, d'altro canto, è già stato pubblicato nella Raccolta delle leggi federali (cfr. CS 13, 482).

5. In sostanza, il vigente statuto del Reno concerne:

- a. la libertà della navigazione (art. 1 dell'atto di Mannheim e art. 356 del trattato di Versailles) e l'esenzione d'intralcì tecnici, fiscali, doganali, professionali, amministrativi, ecc.;
- b. la parità di trattamento dei navigli e dei loro carichi, qualunque ne sia la nazionalità, o non discriminazione degli stessi (art. 4);
- c. la franchigia di tasse (art. 3, 5, 6 e 8);
- d. la libertà di transito per tutte le merci e alleggerimenti delle formalità doganali in caso di transito diretto (art. 7, 9 e 5);
- e. la parità di trattamento fra i trasporti sul Reno e quelli su altre vie, quanto ad agevolanze per l'importazione, l'esportazione e il transito delle merci (art. 14);
- f. l'obbligo degli Stati rivieraschi di provvedere alla manutenzione dei porti franchi (art. 8) e all'apertura di porti e approdi (art. 11);
- g. l'obbligo degli Stati rivieraschi di provvedere alla manutenzione delle acque navigabili trovantisi sul loro territorio (art. 28), d'intendersi sui progetti e sull'esecuzione di opere (art. 29), di rimuovere gli impedimenti alla navigabilità del fiume (art. 30);
- h. la statuizione in comune e unitaria di norme di polizia della navigazione (art. 32);

- i. la speciale giurisdizione nelle cause civili o penali concernenti la navigazione sul Reno (art. 33 a 40);
- k. l'istituzione d'un ente centrale, come organo di vigilanza e luogo della collaborazione internazionale per le questioni concernenti la navigazione sul Reno: la Commissione centrale della navigazione sul Reno, nella quale sono rappresentati i Governi interessati (art. 43 a 46 dell'atto e art. 355 del trattato di Versailles), i cui Stati provvedono alle spese dei loro rappresentanti e, in parti uguali, alle spese di cancelleria (art. 47);
- l. il diritto degli Stati interessati di fare proposte e proporre reclami alla Commissione centrale per quanto concerne l'atto di Mannheim e, sopra tutto, la navigazione sul Reno (art. 45);
- m. l'indissolubilità dell'accordo internazionale, rispettivamente dell'atto di Mannheim, come è prevista nell'articolo CXVI dell'atto finale del Congresso di Vienna.

È evidente che l'unità dell'ordinamento giuridico e la comunione di scopi fra gli Stati rivièreschi, in tale modo consacrati, e che un commercio di traffico talmente unitario e autonomo, implicano necessariamente una limitazione dei diritti sovrani di questi Stati a favore della fluidità della navigazione.

6. La Commissione centrale della navigazione sul Reno ha l'ufficio di tutelare l'osservanza dei principi convenuti per la navigazione sul Reno, come quelli della libertà di navigazione, della franchigia di tasse, dell'uguaglianza di trattamento dei navigli e dei carichi e dell'unità dell'ordinamento giuridico. Essa è l'organo internazionale determinante, nel quale gli Stati interessati si obbligano di regolare tutto quanto concerne la navigazione (art. CXVIII dell'atto finale di Vienna). Vi sono discussi, al grado dei rappresentanti governativi, non solo i problemi correnti della politica della navigazione sul Reno, ma anche le questioni numerose, e continuamente nuove, dell'applicazione pratica delle prescrizioni tecniche. La Commissione centrale costituisce nello stesso tempo una conferenza permanente dei rappresentanti governativi. Essa ha competenze giudiziarie e amministrative e stabilisce le prescrizioni di polizza necessarie alla sicurezza generale, che sono poi messe in vigore, nei singoli Stati interessati, in conformità degli ordinamenti giuridici nazionali. Ricordiamo tra esse il regolamento di polizia per la navigazione, le disposizioni concernenti l'ispezione del naviglio, la chiusura doganale e il trasporto di materie pericolose.

La summenzionata giurisdizione renana, con il proprio foro (non quello del domicilio del debitore, come prevede l'articolo 59 della Costituzione federale, ma, per esempio, quello del luogo dell'evento), e i propri rimedi giuridici, esclude l'applicazione di disposizioni federali o cantonali contrarie. Per ciò, il Cantone di Basilea Città, già nel 1924, istituiva uno speciale tribunale della navigazione sul Reno (legge del 13 marzo 1924). Poiché l'at-

to di Mannheim sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi insieme con la nuova convenzione, come parte costitutiva di questa, le sue disposizioni circa il foro e l'esecuzione saranno obbligatorie per i singoli, immediatamente, ossia in forza del trattato stesso. Così, le sentenze del tribunale basilese della navigazione sul Reno potranno, a scelta, essere impugnate innanzi al tribunale d'appello del Canton di Basilea Città oppure innanzi alla Camera d'appello della Commissione centrale (cfr. art. 34 dell'atto di Mannheim e art. I, lett. d, della convenzione). Questo diritto d'appellazione a una istanza giudiziale internazionale è nuovo in diritto svizzero e vale poichè il diritto nazionale può essere abrogato o modificato da un trattato internazionale. La derogazione all'articolo 59 della Costituzione federale e alle disposizioni delle leggi federali, che prevedono il diritto a un giudizio d'ultima istanza reso dal Tribunale federale, dev'essere ammesso nell'interesse dello statuto del Reno, il quale mira all'unità del diritto e della giurisprudenza; la Svizzera come ogni altro Stato partecipante, non potrebbe pretendere alcuna eccezione.

7. Il trattato di pace di Versailles apportò alcune modificazioni all'atto di Mannheim e ne intraprese la revisione (cfr. art. 354 a 362). Anche la composizione della Commissione centrale fu modificata. Il Consiglio federale profittava dell'occasione fornitagli dalla conferenza della pace del 1919 per sostenere la vecchia pretesa della Svizzera ad essere riconosciuta come Stato rivierasco (cfr. rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale dell'11 agosto 1922, FF 1922 199, specialmente 205, e risoluzioni dell'Assemblea federale del 24 e 26 aprile 1923, in Salis-Burkhardt *Diritto federale III*, n. 1164). Come tale, la Svizzera può segnatamente fruire del principio internazionale, generalmente riconosciuto, della libertà di navigazione, cooperare all'elaborazione e allo sviluppo del diritto sulla navigazione e avere diritto alla rappresentanza nella Commissione centrale. L'istanza della Svizzera fu accolta e questa ricevette un seggio e un voto nella Commissione (art. 355 e 358, n. 2, del trattato di pace). Il rappresentante svizzero vi partecipava, la prima volta, nella prima seduta dopo l'entrata in vigore del trattato, tenuta a Strasburgo il 21 giugno 1920.

8. Il Consiglio federale, considerato che il trattato di Versailles prevedeva che i lavori di revisione dell'atto di Mannheim sarebbero dovuti incominciare sei mesi dopo l'entrata in vigore del trattato stesso (art. 354, cpv. 3), aveva avuto l'intenzione di sottoporvi, per l'approvazione, gl'impegni internazionali assunti circa la partecipazione svizzera alla Commissione centrale e di pubblicare i testi corrispondenti nella Raccolta delle leggi federali, non appena fosse portata a compimento la nuova convenzione sul Reno (cfr. FF 1922, 199 e Salis-Burkhardt *Diritto federale III*, n. 1164). Ma, contrariamente all'attesa, i lavori di revisione durarono degli anni. La fase finale si svolse in un'atmosfera densa di minacce di guerra. Ancora nella primavera del 1936 si cercò di salvare il risultato dei laboriosi dibattiti di

parecchi anni con un *modus vivendi*. Questo, per altro, pur essendo stato firmato da tutti gli Stati rappresentati nella Commissione centrale, compresa la Svizzera, ma esclusi i Paesi Bassi, non riusciva allo scopo, ossia all'introduzione d'una nuova convenzione sul Reno obbligatoria per tutti gli Stati interessati.

9. In virtù del *modus vivendi* del 4 maggio 1936, gli Stati contraenti si obbligavano ad applicare, a contare dal 1° gennaio 1937, una parte delle disposizioni della nuova convenzione riveduta per la navigazione sul Reno, designata come atto di Strasburgo, sulle quali era stato conseguito un accordo. Per le materie che erano state escluse dal *modus vivendi*, rimaneva applicabile, senza mutazioni, l'atto di Mannheim. Tosto che le circostanze avessero permesso di mandare interamente in vigore l'atto di Strasburgo, il *modus vivendi* sarebbe decaduto. Firmando quest'ultimo, ci eravamo espressamente obbligati a una parte notevole d'una convenzione riveduta per la navigazione sul Reno e, nello stesso tempo, avevamo riconosciuto anche le disposizioni non rivedute dell'atto di Mannheim dell'anno 1868.

Il 14 novembre 1936, sei mesi dopo la firma, il terzo Reich dichiarava di non riconoscere per obbligatorie le disposizioni contenute nel trattato di Versailles sulle vie navigabili esistenti in territorio germanico, nè le convenzioni sul Reno fondate sulle stesse, e di disdire il *modus vivendi*. Subito dopo, anche la Francia, il Belgio e l'Italia recedettero da quest'ultimo, il quale non rimase in vigore che tra la Svizzera e la Gran Bretagna, laddove gli altri Stati, Germania esclusa, continuarono a considerare vevoli come fondamento giuridico l'atto di Mannheim del 1868, che era stato confermato in virtù d'un accordo del 3 aprile 1939 tra la Francia, i Paesi Bassi e il Belgio.

Con la nuova convenzione del 20 novembre 1963, il *modus vivendi* è decaduto anche per la Svizzera e la Gran Bretagna (cfr. art. III) e gli sono sostituite le disposizioni dell'atto di Mannheim del 1868, nel testo risultante dalle mutazioni e complementi successivi, compresa la revisione del 1963. Ritornano per tanto in vigore fondamenti giuridici identici per tutti gli Stati interessati.

10. Terminata la seconda guerra mondiale, la Commissione centrale riprendeva i suoi lavori il 29 novembre 1945. Gli Alleati avevano innanzi tutto risolto di collaborare sul fondamento dell'atto di Mannheim. Il 15 aprile 1950, il Governo della Repubblica federale di Germania dichiarava d'essere nuovamente vincolato all'atto di Mannheim e alle modificazioni dello stesso. L'11 luglio 1950 la delegazione germanica ricominciò a partecipare alle deliberazioni della Commissione centrale, nella quale erano del resto rappresentati anche gli Stati Uniti d'America a contare dal 1945.

11. Nell'anno 1957, la delegazione della Repubblica federale di Germania alla Commissione centrale presentava la proposta di revisione dell'atto

di Mannheim. Essa veniva accolta con riserbo dalle altre delegazioni. I rappresentanti svizzeri diedero il loro accordo soltanto dopo che fu' sicuro che non sarebbe stato menomato in alcun modo il principio di libertà contenuto nell'atto. Le discussioni della Commissione sulle nuove disposizioni durarono dal giugno del 1958 al novembre del 1963. Si convenne d'una cosiddetta «piccola revisione», che adeguasse ai tempi taluni punti di natura organizzativa. Ne risultò la presente convenzione, firmata il 20 novembre 1963.

II. Convenzione d'emendamento dell'atto di Mannheim

La convenzione, come afferma il preambolo, non tocca i principi fondamentali dell'ordinamento del Reno. Questi principi e le disposizioni essenziali dell'atto di Mannheim sono stati esposti succintamente più sopra. Possiamo dunque essere brevi e restringerci a porre in rilievo le innovazioni più importanti.

12. Il numero dei delegati d'ogni Stato contraente alla Commissione centrale è stabilito a quattro e, il numero dei supplenti, a due. Ciò pone su pari piede tutti gli Stati, laddove prima soltanto la Francia e la Germania avevano diritto a quattro delegati. D'altra parte, la presidenza, che prima spettava in permanenza alla Francia, ora è assegnata a turno per un periodo di due anni. A ciascun Stato spetta però un solo voto, come finora (cfr. art. 1, lett. f, g e h).

13. Per le deliberazioni è stato abbandonato il principio della maggioranza e sostituito quello dell'unanimità, il che corrisponde all'uso introdotti sopra tutto negli ultimi vent'anni. Una proposta di conferire alla Commissione centrale competenze superstatali fu respinta. La regola introdotta ha il vantaggio d'impedire ogni voto maggioritario. Le risoluzioni unanimi sono vincolanti per tutti gli Stati. Ogni Stato può tuttavia, nel termine di un mese, negarne l'approvazione oppure farla dipendere dalla consultazione degli organi legislativi nazionali. Gli altri Stati sanno in tal modo, al decorso del termine, se la risoluzione sia divenuta obbligatoria e debba essere applicata da loro, il quale caso non s'avvererebbe se l'approvazione fosse negata (art. I, lett. c e d).

Sono però possibili anche risoluzioni prese soltanto a maggioranza, valevoli negli affari interni della Commissione, oppure come semplici raccomandazioni non aventi forza obbligatoria. Le risoluzioni prese all'unanimità, per le quali sia negata l'approvazione nel termine d'un mese; valgono come raccomandazioni (art. I, lett. h).

14. Una nuova istituzione è anche la Camera d'appello (art. 45 bis). Essa è sostituita nelle funzioni della Commissione centrale come istanza di appello. Quest'innovazione è intesa ad assienrare la continuità della giurisprudenza e la separazione dei poteri. S'era obiettato contro l'ordinamento

finora in vigore che i commissari rappresentassero nella Commissione centrale i Governi ed esercitassero nelle risoluzioni in materia di polizia della navigazione una funzione di natura legislativa; d'altra parte, si temeva che il mutare frequente delle persone dei delegati e la numerosità del collegio non fossero di pregiudizio alla giurisprudenza.

15. Per adattare l'ammontare delle multe alla svalutazione monetaria, l'ammontare massimo è aumentato da 300 a 600 franchi ed è introdotto il franco oro (franco Poincaré) (art. I, lett. *e* e *d*). Le disposizioni dell'atto di Mannheim concernenti la giurisdizione sono completate da quattro nuovi articoli, i quali regolano alcune speciali questioni di procedura (art. 34 *bis*, 35 *bis*, 35 *ter* e 37 *bis*).

16. Anche la maniera di lavoro della Commissione centrale è stata disciplinata più minutamente con disposizioni addizionali: così, l'articolo 44 *bis* determina nuovamente i compiti del presidente e del suo supplente; l'articolo 44 *ter* regola l'organizzazione della segreteria, il numero delle sessioni e la costituzione di comitati di lavoro. Queste disposizioni si restringono a confermare la pratica in vigore. L'articolo 44 *quater* designa le lingue ufficiali e l'articolo 44 *quiquies* stabilisce che possono essere strette relazioni con altri organismi internazionali o europei, come già è stato fatto con la Comunità economica europea.

17. Poichè gli Stati Uniti d'America non potevano risolversi se firmare la convenzione e conservare il loro seggio nella Commissione centrale, il numero IV della convenzione prevede la possibilità di accordi intesi a continuare la loro partecipazione. La disposizione è stata concepita in maniera che l'accessione d'altri Stati non rappresentati nella Commissione centrale sia possibile soltanto in virtù d'una modificazione dell'atto risolta all'unanimità.

18. Per la Svizzera, la nuova convenzione offre l'opportunità d'inserire nella Raccolta delle leggi federali l'intero trattato, quindi anche l'atto di Mannheim, compresi i complementi e le modificazioni, con l'effetto di renderlo obbligatorio per tutti. L'articolo V della convenzione, introdotto secondo una proposta della delegazione svizzera, stabilisce che l'atto di Mannheim, nel testo presente, è parte costitutiva della stessa.

III. Apprezzamento

Per 43 anni la Svizzera ha partecipato attivamente ai lavori della Commissione centrale e apportato anche il suo contributo finanziario. La convenzione che vi presentiamo, non implica praticamente impegni più ampi di quelli che sono oggetto della piccola revisione odierna, la quale non soltanto mantiene in sostanza un ordinamento che ha fatto le sue prove, ma vi apporta alcuni progressi. In una parola, la convenzione corrisponde alla condotta politica da noi tenuta finora in materia di navigazione sul Reno.

Fondandoci su queste considerazioni, vi proponiamo d'approvare la convenzione d'emendamento del 20 novembre 1963 della convenzione rivodata per la navigazione del Reno, firmata a Mannheim il 17 ottobre 1868.

La costituzionalità del disegno di decreto federale che vi presentiamo fondasi sull'articolo 8 della Costituzione federale, che conferisce alla Confederazione il diritto di stipulare trattati con l'estero. La competenza dell'Assemblea federale risulta dall'articolo 85, numero 5, della Costituzione federale. Poichè il trattato è a tempo indeterminato e non può essere disdetto, il decreto federale è soggetto alle disposizioni dell'articolo 89, capoverso 3, della medesima Costituzione, sul referendum in materia di trattati internazionali.

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

Berna, 4 settembre 1964.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

L. von Moos.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

**Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale per l'approvazione della
convenzione d'emendamento della convenzione riveduta per la navigazione sul Reno
firmata a Mannheim (Del 4 settembre 1964)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9041
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.09.1964
Date	
Data	
Seite	1601-1609
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 031

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.