

09.064

**Messaggio
concernente l'approvazione della modifica
della Convenzione tra la Svizzera e l'Italia per la disciplina
della navigazione sul lago Maggiore e sul lago di Lugano**

del 19 agosto 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della Convenzione del 2 dicembre 1992 tra la Svizzera e l'Italia per la disciplina della navigazione sul lago Maggiore e sul lago di Lugano.

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

19 agosto 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La Convenzione¹ tra la Svizzera e l'Italia per la disciplina della navigazione sul lago Maggiore e sul lago di Lugano, in vigore dal 1° giugno 1997, disciplina diverse questioni inerenti alla circolazione dei natanti sui due laghi transfrontalieri.

Negli scorsi anni l'Italia, sulla scia della liberalizzazione, ha adeguato anche la sua legislazione in materia di navigazione. Nei settori concernenti l'obbligo del permesso di condurre per i conduttori e l'obbligo del contrassegno per i natanti (targhe numerate, immatricolazione) sono sorte divergenze rispetto alle disposizioni corrispondenti della succitata Convenzione bilaterale.

Nell'interesse della certezza del diritto, è stata adottata una soluzione nel quadro della Commissione consultiva mista. La relativa revisione parziale della Convenzione prevede che in futuro i natanti italiani siano muniti del contrassegno anche sul territorio nazionale italiano, se stabilito nella Convenzione e nel Regolamento.

Per quanto riguarda i permessi di condurre, si mantiene la normativa finora in vigore, in base alla quale i conduttori sono soggetti alla legislazione dello Stato contraente sul cui territorio hanno il loro domicilio abituale. Per condurre battelli a vela la Convenzione non richiede più alcun permesso. Per ragioni di sicurezza è introdotto un limite di potenza per condurre battelli a motore. Ciò significa che, navigando nelle acque territoriali dell'altro Stato contraente, è obbligatorio avere in ogni caso un permesso di condurre se la potenza di propulsione del battello a motore supera i 30 kW.

¹ RS 0.747.225.1

Messaggio

1 Puntii essenziali della riforma

1.1 Situazione iniziale

La Convenzione tra la Svizzera e l'Italia per la disciplina della navigazione sul lago Maggiore e sul lago di Lugano, in vigore dal 1° giugno 1997, disciplina diverse questioni inerenti alla circolazione dei natanti sui due laghi transfrontalieri.

In Italia, le cerchie politiche chiedevano che la procedura fosse semplificata e che gli ostacoli burocratici fossero eliminati. Le conseguenze di questi sforzi di liberalizzazione trovarono espressione anche nelle disposizioni italiane concernenti la navigazione. Nel 1998 e nel 2003 l'Italia mitigò il rigore delle sue disposizioni concernenti l'obbligo del contrassegno e del permesso di condurre facendo sorgere alcune discrepanze rispetto alle disposizioni corrispondenti della succitata Convenzione bilaterale.

Una Commissione consultiva mista (art. 18 Commissione Mista, CM) vigila affinché le disposizioni siano applicate in maniera unitaria e, all'occorrenza, elabora e sottopone ai governi degli Stati contraenti modifiche e integrazioni di tali disposizioni. Da parte svizzera, la delegazione si compone di rappresentanti della Confederazione, dell'Amministrazione cantonale ticinese e della navigazione passeggeri del Cantone Ticino.

A causa delle divergenze esistenti tra la Convenzione e la legislazione italiana la CM decise, il 21 ottobre 2005, di istituire un gruppo di lavoro incaricato di proporre una modifica della Convenzione.

1.2 Problematica di fondo

1.2.1 Contrassegno dei natanti

Nel capitolo II la Convenzione prevede che i natanti di lunghezza superiore a 2,50 metri, per navigare su ambedue i laghi, devono essere muniti dei documenti e dei contrassegni previsti dalla normativa vigente nello Stato di appartenenza. Nel caso in cui la normativa nazionale non preveda detti documenti o contrassegni per i natanti, la Convenzione contempla una soluzione particolare quando gli stessi navigano nelle acque svizzere di ambedue i laghi, stabilendo che devono munirsi degli appositi contrassegni previsti dal Regolamento con relativo documento di rilascio.

In Svizzera, la normativa in materia di navigazione interna prevede, tranne poche eccezioni, che tutti i natanti di lunghezza superiore a 2,50 metri debbano essere muniti di contrassegno.

Sulla scia della liberalizzazione, l'Italia ha modificato la sua legislazione in materia di navigazione. Dal 2003, in Italia vige l'obbligo dell'ammissione e dell'immatricolazione solo per i natanti di lunghezza superiore a 10 metri. Di conseguenza, la legislazione italiana non è più conforme alla Convenzione.

1.2.2 Permisso di condurre

Il capitolo III della Convenzione contiene disposizioni concernenti i conduttori. Secondo l'articolo 6 capoverso 2, il permesso di condurre è necessario per i battelli a motore con una potenza di propulsione superiore a 8 kW e per i battelli a vela la cui superficie velica supera i 15 m².

In Italia, dal 1998, i conduttori di battelli a motore necessitano del permesso di condurre solo se questi ultimi hanno una potenza di propulsione superiore a 30 kW, mentre per i battelli a vela non è richiesto alcun permesso. Ne consegue che le disposizioni nazionali italiane non sono più conformi a quelle della Convenzione. A causa della sua normativa nazionale, l'Italia non può rilasciare alcun permesso di condurre per i conduttori di natanti con una potenza inferiore a 30 kW. Se la normativa esistente fosse mantenuta nella Convenzione, le persone provenienti dall'Italia che navigano su ambedue i laghi con un battello a motore la cui potenza è compresa tra 8² e 30 kW sarebbero passibili di pena. Lo stesso vale per i conduttori di battelli a vela la cui superficie velica supera i 15 m².

Le persone provenienti dall'Italia, che evitano di navigare nelle acque svizzere temendo un perseguimento penale, potrebbero causare svantaggi al Cantone Ticino in quanto regione turistica, in particolare per le escursioni di un giorno.

In Svizzera, l'ordinanza dell'8 novembre 1978³ sulla navigazione interna prescrive l'obbligo del permesso di condurre per le imbarcazioni a motore con una potenza di propulsione superiore a 6 kW e per le imbarcazioni a vela la cui superficie velica supera i 15 m².

1.3 Risultato dei negoziati

Il gruppo di lavoro italo-svizzero si è riunito nel novembre 2006 e nel febbraio 2007 e ha varato le proposte di revisione sottoposte per approvazione alla CM. L'11 luglio 2008, le delegazioni italiana e svizzera hanno firmato i progetti dei due articoli della Convenzione sottoposti a revisione, i quali prevedono che la Svizzera vada incontro all'Italia nell'ambito dei permessi di condurre per natanti. D'altro canto la Svizzera insiste sul contrassegno dei natanti ai fini della Convenzione, poiché è l'unico strumento che consente di identificare chiaramente il natante e il suo detentore.

1.4 Sintesi del contenuto della revisione

1.4.1 Permessi di condurre

Per quanto riguarda i permessi di condurre, si mantiene la normativa finora in vigore in base alla quale i conduttori sono soggetti alla legislazione dello Stato contraente sul cui territorio hanno il loro domicilio abituale. Per condurre battelli a vela la Convenzione non richiede più alcun permesso. Per ragioni di sicurezza è introdotto l'obbligo di detenere un permesso di condurre a partire da una potenza di propul-

² 8 kW è il limite di potenza attuale a partire dal quale è necessario il permesso di condurre ai fini della Convenzione.

³ RS 747.201.1

sione superiore a 30 kW. La disposizione è valida al più tardi quando il conduttore di un battello a motore naviga nelle acque territoriali dell'altro Stato contraente. Per i conduttori svizzeri questa disposizione non costituisce alcun problema.

Nell'ambito dei negoziati con l'Italia, si è esaminato innanzitutto se l'obbligo del permesso di condurre dovesse soggiacere in generale alla normativa nazionale dei due Stati contraenti. Tuttavia si è rinunciato a questa possibilità sia perché vi sono criteri minimi per quanto riguarda l'obbligo del permesso di condurre anche nelle Convenzioni internazionali in materia di navigazione per il lago di Costanza e il lago di Ginevra sia perché in tal modo si intende impedire all'Italia di alzare unilateralmente in un momento successivo il limite oltre il quale il permesso diventa obbligatorio per i battelli a motore, incrementando il rischio di incidenti.

Poiché in Italia i battelli a vela non necessitano di alcun permesso di condurre, qualunque sia la loro grandezza, vi è il rischio che questo tipo di natante sia condotto da persone inesperte. Di regola, tuttavia, i battelli a vela di grandi dimensioni sono provvisti di motore per motivi di carattere nautico; se la potenza di propulsione supera 30 kW, essi soggiacciono all'obbligo del permesso di condurre conformemente al nuovo testo della Convenzione. I conduttori di tali natanti devono dunque essere in possesso di un permesso. Questa normativa corrisponde a quella italiana in vigore.

Si è inoltre analizzato se sia possibile recepire nella legislazione svizzera la normativa italiana in materia di permessi di condurre per natanti o, quanto meno, trasporre la normativa italiana per l'intero campo di applicazione della Convenzione, vale a dire anche per il territorio svizzero. A tale proposito è stato compiuto un sondaggio presso le autorità cantonali competenti dell'esecuzione della legislazione in materia di navigazione interna, dal quale è emerso che la stragrande maggioranza di coloro che hanno risposto si è chiaramente espressa a favore del mantenimento della normativa nazionale svizzera vigente. Inoltre, l'unitarietà delle disposizioni in materia di permesso di condurre è stata ritenuta particolarmente importante in Svizzera, per cui entrambe le alternative sono state abbandonate.

1.4.2 Contrassegno

In futuro, i natanti italiani necessiteranno del contrassegno su tutto il territorio di ambedue i laghi, se previsto nella Convenzione e nel Regolamento. La nuova normativa prevede che i natanti italiani di lunghezza superiore a 2,50 metri siano muniti dei documenti di bordo e dei contrassegni a prescindere dal fatto che navighino nelle acque svizzere o italiane. Questo provvedimento, che deroga alla normativa italiana ma è introdotto sul lago Maggiore e sul lago di Lugano, non ha alcuna ripercussione sui natanti svizzeri poiché la normativa svizzera in materia di navigazione interna prevede già ora che, a partire da una lunghezza di 2,50 m, i natanti siano provvisti dei documenti di bordo e dei contrassegni.

L'Italia applicherà il contrassegno dei natanti conformemente alle disposizioni della Convenzione per entrambi i laghi: ciò avviene già ampiamente sul lago di Lugano mentre è prossimo all'attuazione sul lago Maggiore.

1.5 Valutazione

È nell'interesse di entrambe le Parti garantire che la Convenzione sia mantenuta, poiché essa contempla numerose disposizioni importanti per la disciplina della navigazione sui due laghi e migliora la certezza del diritto. Ne sono un esempio le disposizioni concernenti i natanti, i conduttori, i controlli doganali, la circolazione in generale, la navigazione del servizio regolare di linea e la navigazione sottoposta ad autorizzazione. La denuncia della Convenzione conformemente all'articolo 21 capoverso 2 sarebbe stata la soluzione peggiore per entrambe le Parti, poiché avrebbe comportato la perdita di validità anche delle altre disposizioni della Convenzione che non danno adito a problemi.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 4 cpv. 3 Documenti e contrassegni

Questa disposizione vale ora per tutto il territorio del lago Maggiore e del lago di Lugano dei due Stati contraenti. I natanti di lunghezza superiore a 2,50 metri devono essere muniti di documenti di bordo e contrassegni su entrambi i laghi, indipendentemente dalle acque territoriali nelle quali navigano. Sono ammesse deroghe per determinati natanti designati più dettagliatamente nel Regolamento.

Art. 6 cpv. 2 Permesso di condurre

Per la navigazione nelle acque territoriali dell'altro Stato contraente con un battello a motore è necessario il permesso di condurre se la potenza di propulsione è superiore a 30 kW. Per le persone residenti fuori dell'Italia o della Svizzera vigono le disposizioni particolari stabilite nell'articolo 72 del Regolamento (riconoscimento dei permessi di condurre stranieri).

Sul lago Maggiore e sul lago di Lugano i conduttori residenti in Italia possono dunque navigare sia sul proprio territorio sia su quello svizzero con battelli a motore fino a una potenza di propulsione di 30 kW senza sottostare all'obbligo del permesso di condurre. Per i battelli a vela non è richiesto alcun permesso, a condizione che tali battelli non siano dotati di un motore di potenza superiore a 30 kW.

Per le persone residenti in Svizzera vigono invece le disposizioni del diritto svizzero, in particolare la legislazione in materia di navigazione interna (cfr. n. 1.2.2).

Il rilascio dei permessi di condurre per natanti soggiace alla normativa nazionale.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La revisione parziale della Convenzione non comporta ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale né per la Confederazione né per il Cantone Ticino.

3.2 Altre ripercussioni

La nuova normativa concernente l'obbligo del permesso di condurre per natanti previene le ripercussioni negative sul settore turistico in Ticino, poiché consente alle persone provenienti dall'Italia di continuare a navigare nelle acque svizzere senza essere passibili di pena in quanto prive di uno dei documenti di bordo. Nel campo di applicazione della presente Convenzione non si possono tuttavia escludere determinate ripercussioni sul noleggio di imbarcazioni. Dai pareri espressi nel corso della consultazione non è emerso alcun segnale che lasci presagire ripercussioni negative sul settore del turismo o sul noleggio di imbarcazioni e neppure eventuali rischi correlati.

La nuova normativa che disciplina il contrassegno dei natanti nella Convenzione consente alle autorità d'esecuzione di meglio identificare i natanti e i loro detentori. Ciò contribuisce alla lotta contro comportamenti illeciti e contro l'inquinamento dei laghi, migliorando durevolmente la sicurezza della navigazione e la protezione dell'ambiente sul lago Maggiore e sul lago di Lugano.

4 Rapporto con il piano di legislatura

L'oggetto è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008⁴ sul programma di legislatura 2007–2011.

5 Basi legali

5.1 Costituzionalità

Conformemente all'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) gli affari esteri, in particolare la conclusione di trattati internazionali, competono alla Confederazione. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., compete all'Assemblea federale l'approvazione di trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. Nella fattispecie non esiste una siffatta delega di competenze al Consiglio federale.

5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

Le modifiche della Convenzione proposte non incidono materialmente su alcun obbligo assunto dalla Svizzera a livello internazionale. Tra la Svizzera e l'Unione europea non esistono convenzioni che disciplinano questo settore.

⁴ FF 2008 664

5.3

Referendum

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. i trattati internazionali sono sottoposti al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili, se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione delle quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. La presente Convenzione sottoposta a revisione è denunciabile (cfr. art. 21 cpv. 2) e non prevede alcuna adesione a un'organizzazione internazionale. Rimane da appurare se la modifica della Convenzione comprenda disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione delle quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Le disposizioni importanti sono quelle che, alla luce dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., nel diritto interno devono essere emanate sotto forma di una legge formale. Entrambe le modifiche della Convenzione contengono sì norme di diritto, ma non richiedono alcuna modifica di leggi federali. Si tratta piuttosto di disposizioni di carattere tecnico, la cui emanazione a livello nazionale compete al Consiglio federale. Ne consegue che il decreto federale che approva la revisione parziale della Convenzione tra la Svizzera e l'Italia per la disciplina della navigazione sul lago Maggiore e sul lago di Lugano non deve essere sottoposto a referendum.

⁵ RS 171.10