



Responsabilità civile nel traffico merci su rotaia

Berna, 21.06.2023 - Nella sua seduta del 21.06.2023 il Consiglio federale ha adottato un rapporto concernente le disposizioni sulla responsabilità nel traffico merci su rotaia, dal quale emerge che oggi, in caso di incidente, la responsabilità ricade quasi sempre sulle imprese di trasporto ferroviario, anche se sono coinvolti carri privati. Sulla base di tale visione d'insieme, il Consiglio federale presenta diverse varianti d'intervento.

Quando sulla rete ferroviaria svizzera c'è un incidente in cui è coinvolto un treno merci, in linea di principio è la relativa impresa di trasporto ferroviario (ITF) a dover risarcire i danni. Ciò vale anche se l'incidente è causato da una lacuna che sarebbe dovuta essere colmata dal detentore privato dei carri. Oggi quest'ultimo rimborsa l'ITF solo se l'impresa prova la sua colpevolezza. L'attuale assenza di una responsabilità per rischio del detentore del veicolo è riconducibile al fatto che, in passato, anche i detentori privati erano obbligati ad assegnare i propri veicoli a una ITF, lasciando che questa si occupasse anche della manutenzione.

Dopo aver analizzato tali disposizioni nel quadro di una visione d'insieme concernente la responsabilità civile nel trasporto merci ferroviario, il Consiglio federale presenta al Parlamento diverse possibilità d'intervento.

- La prima variante comprende l'estensione della responsabilità per rischio delle imprese ferroviarie e l'aumento della copertura assicurativa minima delle ITF.
- La seconda variante consiste nell'obbligare le ITF a stipulare un'assicurazione di responsabilità civile sufficiente, che coprirebbe anche la maggior parte dei danni causati dai trasporti di merci pericolose. Si rinunciarebbe invece a una contemporanea estensione della responsabilità per rischio delle ITF e all'introduzione di una responsabilità per rischio del detentore del veicolo.
- Con la terza variante i detentori risponderebbero, a prescindere dalla loro colpevolezza, del danno comprovatamente (con)causato dal loro carro o carico, ad esempio in caso di fuoriuscita di merci pericolose da un carro ricoverato. A tale scopo sarebbero obbligati a stipulare un'assicurazione di responsabilità civile sufficiente.
- Un'ulteriore opzione è il mantenimento della regolamentazione vigente.

Il Consiglio federale è consapevole che ognuna di queste varianti presenta vantaggi e svantaggi e ritiene che con tali premesse una regolamentazione non sia indispensabile. Si dichiara tuttavia disponibile ad approfondire singole varianti qualora il Parlamento lo richiedesse.

Indirizzo cui rivolgere domande

Ufficio federale dei trasporti

Informazione

+41 58 462 36 43

presse@bav.admin.ch

Documenti

 [Rapporto del Consiglio federale](#) (PDF, 182 kB)

Pubblicato da

Il Consiglio federale

<https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale.html>

Segreteria generale DATEC

<https://www.uvek.admin.ch/uvek/it/home.html>

Ufficio federale dei trasporti

<https://www.bav.admin.ch/bav/it/home.html>

<https://www.admin.ch/content/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-95865.html>



*Fa fede soltanto la versione
che sarà pubblicata ufficialmente*

Berna,

Visione d'assieme concernente la responsabilità civile nel trasporto merci ferroviario

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 20.4259 (Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CS) del 5 ottobre 2020

Indice

1	Mandato	3
2	Situazione iniziale	4
2.1	Introduzione nel mondo del diritto della responsabilità civile	4
2.1.1	Essenza del diritto della responsabilità civile	4
2.1.2	Forme della responsabilità	4
2.1.3	Senso, scopo e possibilità della responsabilità	6
2.1.4	Margini di manovra	6
2.1.5	Limiti della responsabilità civile	7
2.2	Regime di responsabilità attualmente vigente nel traffico merci su rotaia	8
2.2.1	In generale	8
2.2.2	La responsabilità extracontrattuale in dettaglio	9
2.2.3	Origine del problema.....	9
2.3	Diritto comparato	10
2.3.1	Responsabilità del detentore	10
2.3.2	Obbligo di assicurazione	10
2.3.3	Risultato	11
2.4	Conseguenze del regime di responsabilità attualmente vigente	11
2.4.1	Caso a) Applicazione della responsabilità civile dell'impresa ferroviaria, la copertura assicurativa è sufficiente	11
2.4.2	Caso b) Applicazione della responsabilità civile dell'impresa ferroviaria, la copertura assicurativa non è sufficiente	12
2.4.3	Caso c) Mancata applicazione della responsabilità civile dell'impresa ferroviaria	13
3	Possibili varianti	13
3.1	Status quo	13
3.1.1	Contenuto.....	13
3.1.2	Conseguenze	13
3.2	Estensione della responsabilità per rischio delle imprese ferroviarie e aumento della copertura assicurativa minima delle ITF	14
3.2.1	Contenuto.....	14
3.2.2	Conseguenze	14
3.3	Aumento della copertura assicurativa minima dell'ITF	14
3.3.1	Contenuto.....	14
3.3.2	Conseguenze	14
3.4	Introduzione di una responsabilità per rischio e di un'assicurazione obbligatoria sufficiente del detentore	15
3.4.1	Contenuto.....	15
3.4.2	Conseguenze	15
4	Ripercussioni sull'economia	16
5	Varianti scartate	16
5.1	Copertura minima assicurativa più elevata solo per le ITF (in analogia alla navigazione aerea)	16
5.2	Responsabilità per rischio dei proprietari di cloro	17
5.3	Estensione della responsabilità per dolo di terzi (in analogia alla navigazione aerea/energia nucleare)	17
6	Ulteriore procedura	17

1 Mandato

L'8 dicembre 2020 la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati (CTT-CS) ha presentato al Consiglio federale un postulato dal seguente tenore.

«Il Consiglio federale è incaricato di trasmettere al Parlamento una visione d'assieme e, se necessario, un chiarimento delle disposizioni relative alla responsabilità civile nel trasporto merci ferroviario che spieghi, in particolare, le conseguenze giuridiche di incidenti in cui sono coinvolti mezzi con merci pericolose. Al fine di rafforzare la certezza del diritto è necessario soprattutto fare in modo che le parti lese possano facilmente fare valere le loro pretese, che siano garantite procedure di trasporto efficaci e che si pervenga a un'armonizzazione del diritto internazionale.»

Il postulato non contiene una motivazione.

2 Situazione iniziale

2.1 Introduzione nel mondo del diritto della responsabilità civile

2.1.1 Essenza del diritto della responsabilità civile

Con diritto della responsabilità civile s'intende la totalità delle prescrizioni che disciplinano chi e a quali condizioni ha l'obbligo di affrontare le conseguenze finanziarie di un danno. Vi sono numerose norme con dettagli sempre diversi, ma la maggior parte di esse è accomunata dal fatto di essere collegate a un atto d'inosservanza dei doveri imputabile (colposo) oppure a un'azione lecita ma pericolosa.

2.1.2 Forme della responsabilità

2.1.2.1 Responsabilità per colpa, responsabilità per rischio, responsabilità di garanzia

Nella responsabilità per colpa l'autore del danno lo deve risarcire se è comprovato che l'ha causato o che gli è imputabile e se ha agito intenzionalmente o per negligenza.

Nella responsabilità per rischio l'autore del danno lo deve risarcire se è comprovato che l'ha causato o che gli è imputabile anche nel caso in cui, pur non essendogli rimproverata negligenza alcuna, si è verificato il pericolo legato all'azione pericolosa lecita. La responsabilità per rischio è pertanto una responsabilità oggettiva (indipendente dalla colpa o dal dolo).

Una garanzia o responsabilità di garanzia determina una responsabilità contrattuale oggettiva del garante alle condizioni di garanzia. Si tratta, spesso, di un'estensione contrattuale dei diritti di garanzia legalmente esistenti (ad es. nel contratto di compravendita, art. 197 del CO¹).

2.1.2.2 Responsabilità contrattuale ed extracontrattuale

La responsabilità contrattuale è quella esistente tra le parti contraenti. In tale contesto la base giuridica per la responsabilità nella relazione contrattuale può essere una prescrizione legale o una convenzione contrattuale.

La responsabilità extracontrattuale è quella esistente a prescindere dalla presenza di una relazione contrattuale e serve in particolare a proteggere la collettività e pertanto i terzi che, contrariamente alle parti contraenti, non hanno alcuna relazione contrattuale con l'autore del danno.

Alle relazioni contrattuali non si applicano disposizioni extracontrattuali in materia di responsabilità se il legislatore ha emanato in merito disposizioni specifiche contrattuali che prevalgono su quelle extracontrattuali.

¹ Codice delle obbligazioni, RS 220

Esempi di disposizioni contrattuali ed extracontrattuali in materia di responsabilità che presuppongono una colpa o un pericolo.

Tipo di responsabilità	Contrattuale	Extracontrattuale
Responsabilità per colpa	Art. 7 CUV ² Responsabilità di chi ha messo a disposizione il veicolo per danni causati dal veicolo	Responsabilità per atti illeciti, art. 41 CO
Colpa con inversione dell'onere della prova	Responsabilità del vetturale, art. 447 CO	Responsabilità per animali, art. 56 cpv. 1 CO
Responsabilità per rischio	Art. 23 CIM ³ Responsabilità del trasportatore nei confronti della parte contraente per l'avaria della merce trasportata	Responsabilità del proprietario di un'opera, art. 58 CO
		Responsabilità del detentore del veicolo a motore, art. 58 LCStr ⁴
		Responsabilità del titolare di un'impresa ferroviaria - dell'impresa di trasporto ferroviario, art. 40b Lferr ⁵
		Responsabilità del titolare di un'impresa ferroviaria - del gestore dell'infrastruttura, art. 40b Lferr
		Responsabilità del titolare di un impianto / veicolo, art. 59a LPAmb ⁶
	Responsabilità del vettore, art. 17 della Convenzione di Montreal	Responsabilità dell'esercente dell'aeromobile, art. 64 LNA ⁷ - anche per il comportamento di terzi fino all'importo della garanzia, art. 64 cpv. 2 lett. b LNA
		Responsabilità dell'esercente di un impianto nucleare, art. 3 cpv. 1 LRCN ⁸ - anche in qualità di titolare della licenza di trasporto, art. 2 lett. b LRCN - anche per conflitti armati, ostilità, guerre civili, insurrezioni o atti terroristici, art. 3 cpv. 2 LRCN
	Responsabilità del proprietario dell'impianto di trasporto in condotta, art. 33 LITC ⁹	

² Regole uniformi relative ai contratti di utilizzazione dei veicoli nel traffico internazionale ferroviario (CUV - Appendice D alla Convenzione del 9 maggio 1980 relativa ai trasporti internazionali per ferrovia [COTIF] 1999), RS **0.742.403.11**

³ Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci (CIM - Appendice B alla COTIF 1999)

⁴ Legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale, RS **741.01**

⁵ Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie, RS **742.101**

⁶ Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente, RS **814.01**

⁷ Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea, RS **748.0**

⁸ Legge del 13 giugno 2008 sulla responsabilità civile in materia nucleare, RS **732.44**

⁹ Legge federale del 4 ottobre 1963 sugli impianti di trasporto in condotta di combustibili e carburanti liquidi o gassosi, RS **746.1**

2.1.3 Senso, scopo e possibilità della responsabilità

Le disposizioni sulla responsabilità possono avere i tre effetti illustrati di seguito.

- Primo: versare una compensazione finanziaria (totale o parziale) per il danno subito dalla persona lesa.

Per i soggetti lesi le disposizioni sulla responsabilità svolgono l'importante funzione di esonerarli dal sostenere i costi (conseguenze finanziarie) del danno subito. Il che ovviamente funziona solo se sono adempiute le condizioni di responsabilità, se l'autore del danno è reperibile e finanziariamente in grado di rispondere del danno causato.

- Secondo: influenzare il comportamento di persone e organizzazioni già che chi è tenuto a coprire i costi qualora causi un danno, per non dover pagare è incentivato a evitare il danno e a comportarsi in maniera meno pericolosa rispetto a se non dovesse risponderne economicamente (perché la responsabilità sarebbe di un terzo o di nessuno).

In particolare è importante eliminare il falso incentivo che si crea quando non si deve rispondere, o si deve farlo solo in parte, delle conseguenze finanziarie dei propri atti leciti e pericolosi.

Le disposizioni sulla responsabilità che rendono l'autore del danno responsabile incentivano quindi quest'ultimo ad aumentare la sicurezza e a ridurre il proprio rischio di responsabilità.

- Terzo: provvedere a un'internalizzazione dei costi di cui altrimenti dovrebbero farsi carico la parte lesa o la collettività (i contribuenti), al posto dell'autore del danno.

2.1.4 Margini di manovra

Responsabilità solo in caso di concretizzazione di rischi caratteristici / di un pericolo particolare

Mentre alcune fattispecie di responsabilità per rischio sono connesse solo alla causalità del danno (art. 3 LRCN, art. 64 LNA, art. 33 LITC, art. 58 CO), altre fanno dipendere la responsabilità civile anche dal fatto che all'origine del danno vi fossero rischi caratteristici (art. 40b Lferr) o uno specifico rischio durante l'esercizio (art. 58 LCStr) oppure dal fatto che si sia verificato un pericolo particolare (art. 59a LPAmb).

Responsabilità anche in caso d'intervento intenzionale di terzi

Il legislatore può decidere se la persona a cui consente un atto pericoloso debba rispondere dei danni (e assicurarli) anche se il pericolo si verifica solo a seguito dell'intervento intenzionale di un terzo. Nel caso della navigazione aerea, ad esempio, il legislatore ha deciso di consentire atti pericolosi solo se si garantisce anche per qualsiasi persona (terzo) che si trova a bordo di un aeromobile (art. 64 cpv. 2 lett. b LNA); alla stessa maniera, la responsabilità per rischio di cui alla LRCN si applica, tra le altre cose, anche in caso di attacchi terroristici (art. 3 cpv. 2). In tal modo anche questi costi sono integrati nel premio assicurativo e sostenuti dal soggetto a cui è consentita l'attività pericolosa e che beneficia degli utili a essa connessi. Sarebbe invece ingiusto che chi causa il pericolo sia responsabile per comportamenti intenzionali di terzi, se la responsabilità andasse oltre la copertura assicurativa.

Regresso

Con regresso s'intende il diritto del responsabile, tenuto a risarcire una prima persona, di rivaleersi su una terza persona. Il responsabile riceve quindi dalla persona terza (a condizione che la sua solvibilità sia data) il risarcimento del danno che a sua volta ha dovuto risarcire alla prima persona.

Una simile possibilità di regresso presuppone che esista un diritto di risarcimento del danno non solo nei confronti della persona direttamente chiamata in causa ma anche nei confronti di quella verso la quale esiste un diritto di rivalsa (regresso). Se ad esempio un'impresa ferroviaria è chiamata in causa per la sua responsabilità per rischio senza che sia colpevole, può rivalersi sul detentore di un veicolo all'origine del danno solo se può provarne la colpevolezza o se anche quest'ultimo è responsabile a prescindere dalla colpa.

Obbligo di assicurazione

Una responsabilità che non preveda l'obbligo, per il responsabile, di stipulare un'assicurazione sufficiente, non ha alcun valore per la parte lesa se il responsabile non dispone dei mezzi finanziari per il risarcimento. Di conseguenza l'assicurazione obbligatoria (o un'altra garanzia) deve essere di portata adeguata alla responsabilità, in modo tale da garantire il risarcimento del danno.

In tale contesto potrebbe anche rendersi necessario differenziare l'ammontare della copertura minima in base alla possibile portata dei danni, com'è il caso per gli aeromobili, assicurati in funzione del peso al decollo (art. 125 ONA¹⁰).

Di conseguenza anche nell'ambito del diritto concernente la responsabilità civile delle imprese ferroviarie si pone la domanda se differenziare le somme minime d'assicurazione in base alla possibile entità dei danni. In particolare nel trasporto di merci pericolose il cui potenziale di danno è particolarmente alto, ci si chiede se sia sufficiente la copertura minima attualmente vigente per le imprese di trasporto ferroviarie (ITF), pari a 100 milioni di franchi (art. 5b OARF¹¹). Ciò non da ultimo se si considera che ogni grande aeromobile deve disporre di una copertura assicurativa minima di 500 milioni di DSP¹² (attualmente ca. 695 mio. fr.¹³), anche se non trasporta merci pericolose.

Limiti della responsabilità in generale

La responsabilità genera un risarcimento del danno per le persone lese solo se a) sono adempiute le condizioni di responsabilità e b) il debitore è solvibile o sufficientemente assicurato. Nonostante le prescrizioni sulla responsabilità civile può quindi succedere che le persone lese non vengano risarcite.

In particolare nei casi di forza maggiore, di solito le disposizioni in materia non comportano un diritto al risarcimento del danno.

2.1.5 Limiti della responsabilità civile

Un'assicurazione di responsabilità civile obbligatoria garantisce il risarcimento a un soggetto leso anche se l'autore del danno non dispone di mezzi sufficienti per effettuarlo. Il danno viene in tal caso risarcito fino a concorrenza dell'importo coperto dall'assicurazione. Quest'ultima presuppone tuttavia sempre una responsabilità dell'autore del danno. Quindi, se ad esempio si esclude una responsabilità per rischio in caso di intervento intenzionale di terzi, il danno non potrà essere coperto neanche dall'assicurazione di responsabilità civile del responsabile per rischio.

¹⁰ Ordinanza del 14 novembre 1973 sulla navigazione aerea, RS 748.01

¹¹ Ordinanza del 25 novembre 1998 concernente l'accesso alla rete ferroviaria, RS 742.122

¹² DSP = Diritti speciali di prelievo del Fondo monetario internazionale

¹³ 1 DSP = fr. 1.39 (stato 7.10.2022)

2.2 Regime di responsabilità attualmente vigente nel traffico merci su rotaia

2.2.1 In generale

Tra le disposizioni di responsabilità vigenti per il trasporto merci su rotaia si distinguono due ambiti:

- la responsabilità contrattuale, che disciplina la responsabilità tra le imprese legate da relazioni contrattuali;
- la responsabilità extracontrattuale, che disciplina il modo in cui le imprese attive nel trasporto merci sono responsabili nei confronti della collettività.

Ambito della responsabilità contrattuale

In quest'ambito rientrano in particolare le disposizioni di responsabilità riguardanti le CUV e le CIM. Entrambe le regole, in appendice della COTIF, si applicano nel diritto internazionale e sono recepite nel diritto nazionale con gli articoli 20 e 21 LTM¹⁴.

La responsabilità tra i gestori dell'infrastruttura (GI) e gli utilizzatori della stessa (ITF) è invece disciplinata in maniera uniforme solo per il trasporto internazionale, mediante l'appendice E della COTIF Regole uniformi concernenti il contratto di utilizzazione dell'infrastruttura nel traffico internazionale ferroviario (CUI). Nel trasporto nazionale tali disposizioni trovano tuttavia applicazione su base contrattuale volontaria (Condizioni generali di contratto per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, CGC-CI).

Considerato che le normative sulla responsabilità nell'ambito contrattuale sono ampiamente uniformate a livello internazionale, sul piano nazionale non dovrebbero essere previste norme derogatorie. Di conseguenza, il presente rapporto si limita all'ambito della responsabilità extracontrattuale.

Ambito della responsabilità extracontrattuale

Le disposizioni di responsabilità extracontrattuale sono definite dal legislatore. Non presuppongono relazioni contrattuali tra l'autore del danno e la parte lesa e fanno spesso riferimento a un'azione colpevole dell'autore del danno (responsabilità per colpa). Se le disposizioni extracontrattuali sulla responsabilità fondano una responsabilità dell'autore del danno non appena si verifica un pericolo a seguito di una sua azione pericolosa ma lecita, anche se non gli è imputabile alcuna colpa, si parla di responsabilità per rischio.

Generalmente non esiste una relazione contrattuale tra i terzi lesi (ad es. privati lungo una linea ferroviaria) da un lato e, dall'altro, i potenziali autori del danno (che si tratti di GI, ITF o detentori di carri). Per tale motivo qui è possibile applicare unicamente le prescrizioni della responsabilità *extracontrattuale*.

Spetta invece al legislatore, in virtù della sua competenza normativa, determinare in che misura le disposizioni della responsabilità extracontrattuale si applicano anche tra l'autore del danno e la parte lesa nel caso in cui tra le due parti esista una relazione contrattuale (ad es. tra il viaggiatore e l'ITF o tra il detentore di carri e l'ITF): può lasciare alle parti la facoltà di decidere in merito alla responsabilità (con il rischio che la parte più forte s'imponga) oppure emanare direttamente disposizioni in merito. Il secondo caso offre il vantaggio che la parte lesa non sarebbe penalizzata rispetto a un terzo leso.

La responsabilità extracontrattuale, contrariamente all'ambito della responsabilità contrattuale, non è armonizzata a livello internazionale.

¹⁴ Legge federale del 25 settembre 2015 sul trasporto di merci da parte di imprese ferroviarie e di navigazione, RS 742.41

Il diritto della responsabilità civile extracontrattuale non è armonizzato sul piano internazionale poiché stabilire come (in che misura) proteggere i propri cittadini sul proprio territorio con disposizioni sulla responsabilità (e l'assicurazione) è una questione eminentemente politica, della quale gli Stati vogliono decidere autonomamente in quanto contenuto importante dei rispettivi ordinamenti di diritto civile. Anche nell'UE tale competenza legislativa è rimasta appannaggio dei singoli Stati membri.

2.2.2 La responsabilità extracontrattuale in dettaglio

Il diritto di responsabilità extracontrattuale attualmente vigente nel traffico merci su rotaia in Svizzera è costituito dai seguenti elementi:

1. *responsabilità per colpa dell'autore (di ogni autore) del danno* secondo le disposizioni del CO;
2. *responsabilità per rischio delle imprese ferroviarie (GI e ITF)* secondo le disposizioni della Lferr;
3. *responsabilità per rischio del titolare di veicoli¹⁵ e impianti* con merci pericolose secondo le disposizioni della LPAmb.

Oggi rispondono pertanto nei confronti della collettività non solo coloro che agiscono in modo colposo, ma anche, senza essere colpevoli, le imprese ferroviarie per le proprie azioni lecite e pericolose, ovvero per l'esercizio del trasporto ferroviario o la gestione dell'infrastruttura.

Sono inoltre responsabili delle proprie azioni lecite e pericolose i detentori di carri (pericoli derivanti dal loro veicolo) in occasione di determinati trasporti di merci pericolose, a condizione che non si tratti di veicoli noleggiati dalle ITF, ovvero nel caso in cui si applica la responsabilità del titolare di un veicolo secondo l'articolo 59a LPAmb perché sussiste un pericolo particolare per l'ambiente.

Non sottostanno invece alla responsabilità per rischio i detentori di carri merci «normali» e di carri per merci pericolose che li diano a noleggio.

Il privilegio dato dall'assenza di responsabilità per rischio rispetto, ad esempio, alla responsabilità dei titolari di veicoli stradali non si giustifica, ma ha una spiegazione storica.

2.2.3 Origine del problema

Il problema è sorto con la redistribuzione della responsabilità tra le ITF e i detentori di veicoli nel contesto dello sviluppo del diritto ferroviario europeo («riforma delle ferrovie»), senza che venissero contemporaneamente adattate le rispettive disposizioni di responsabilità civile. L'assenza di responsabilità per rischio per il detentore di veicoli ferroviari rimase corretta fino a che le ITF dovevano garantire dello stato sicuro di tutti i carri, compresi quelli «privati» (carri P), non di loro proprietà. Tali carri P dovevano infatti essere assegnati a un'ITF, che diveniva responsabile della loro sicurezza. In tale contesto, all'epoca era anche corretto che fossero responsabili le ITF, e non i detentori, nel caso in cui un veicolo poco sicuro provocava un incidente.

Da quando i detentori non hanno più l'obbligo di assegnare i propri carri a un'ITF e sono pertanto direttamente responsabili dello stato di sicurezza dei veicoli (2005/2006; cfr. art. 17b Lferr) non vi è più motivo di attribuire la responsabilità per rischio di tali veicoli alle ITF, che non sono più competenti per il loro stato di sicurezza.¹⁶

¹⁵ Il proprietario del veicolo è colui che ha l'effettivo potere di disporne e nell'interesse, per conto e a rischio del quale il veicolo è impiegato. Se i veicoli sono noleggiati da un'ITF, quest'ultima ne è considerata il proprietario e pertanto responsabile ai sensi della LPAmb. Il detentore del veicolo deve invece essere considerato anche come proprietario ai sensi della LPAmb nel caso in cui l'ITF ha solo ricevuto da esso l'incarico di trasportare il suo veicolo da A a B.

¹⁶ Secondo l'articolo 17b Lferr i detentori possono trasmettere a terzi la responsabilità della manutenzione.

2.3 Diritto comparato

Qui di seguito compariamo da un lato la (mancanza di) responsabilità per rischio del detentore nel traffico merci su rotaia con situazioni comparabili, in particolare con i detentori nel traffico stradale, e dall'altro, i diversi regolamenti svizzeri vigenti in materia di obbligo di assicurazione tra di loro.

Considerato che il diritto di responsabilità extracontrattuale non è armonizzato a livello internazionale ed è disciplinato in maniera diversa in ogni Stato, un suo eventuale adeguamento sul piano nazionale non avrebbe ripercussioni sull'armonizzazione internazionale (inesistente) del diritto.

2.3.1 Responsabilità del detentore

Secondo l'articolo 58 LCStr se, con un veicolo a motore che è in esercizio, è cagionata la morte o la lesione corporale di una persona oppure un danno materiale è responsabile il detentore del veicolo (a prescindere dalla colpa). La responsabilità per rischio del detentore del veicolo a motore è stata introdotta con la legge federale del 1° gennaio 1932¹⁷ sulla circolazione degli autoveicoli e dei velocipedi, motivandola come segue: «come lo sviluppo dell'industria, quello della circolazione espone a nuovi pericoli la vita o la salute umana, senza che si possa sempre stabilire una colpa individuale. In tali condizioni è equo che sia chiamato a rispondere dei danni colui che li ha cagionati. Nella circolazione stradale, è il detentore del veicolo automobile¹⁸». La legislazione ferroviaria non comprende una disposizione comparabile, di conseguenza il detentore di un veicolo ferroviario non ha responsabilità oggettiva.

L'assenza della responsabilità per rischio dei detentori di veicoli ferroviari ha una spiegazione storica, ma ormai non può più essere giustificata materialmente. Perché esiste, ad esempio, una responsabilità per rischio del detentore di veicoli a motore che transitano su strada, a volte decisamente meno pericolosi, o di ogni proprietario d'immobile (responsabilità del proprietario di un'opera), ma non per un detentore di un veicolo ferroviario?

2.3.2 Obbligo di assicurazione

Una regolamentazione sul tema della responsabilità civile è indissociabile dalla questione sulla necessità di una copertura assicurativa e sulla sua entità.

Infatti, se non vi è una copertura assicurativa, o se questa è insufficiente, nonostante l'esistenza del diritto di responsabilità civile (o diritto di regresso) alla parte lesa (o al coresponsabile) non sarà risarcito il danno.

L'assenza dell'obbligo di assicurazione consente inoltre al potenziale autore del danno di non includere i costi di un possibile grande danno (premi assicurativi) e di esercitare semplicemente realizzando utili fino a che non si verifica il pericolo non assicurato, per poi liquidare la società.

Il legislatore ha riconosciuto tale situazione e sottoposto molte fattispecie di responsabilità per rischio a una rispettiva copertura minima.

¹⁷ CS XIII 535

¹⁸ FF 1931 I 61, 81

Tabella di diritto comparato

Destinatario	Copertura assicurativa minima	Base legale
LCStr Detentore di veicoli	5 mio. fr.	Art. 64 LCStr, 3 OAV ¹⁹
GI	Nessuna	
ITF	100 mio. fr.	Art. 5b OARF
Detentore di veicoli ferroviari	Nessuna	
LPAmb Titolare di carri con merci pericolose	Nessuna	Art. 59a, 59b lett. a LPAmb
LPAmb Chiunque manipoli organismi geneticamente modificati o patogeni	20 mio. fr.	Art. 59a ^{bis} , 59b lett. a LPAmb Art. 13 OIConf ²⁰
Detentore di aeromobili		Art. 70 LNA
- per 747	500 mio. DSP	Art. 125 cpv. 1 lett. i ONA
- per A 380	700 mio. DSP	Art. 125 cpv. 1 lett. j ONA
Titolare di impianti nucleari	1200 mio. € assicurazione (assicurato)	Art. 8 e 9 cpv. 1 LRCN, art. 1 ORCN ²¹
Trasporti di combustibili nucleari irradiati fino a 100 kg	80 mio. €	Art. 2 cpv. 3 ORCN
Proprietario di impianti di trasporto in condotta per combustibili o carburanti liquidi	10 mio. fr.	Art. 35 cpv. 2 LITC

2.3.3 Risultato

In diritto comparato si constata pertanto che i detentori di un veicolo ferroviario non sottostanno alla responsabilità per rischio o all'obbligo di assicurazione contrariamente, ad esempio, ai detentori di un veicolo stradale.

2.4 Conseguenze del regime di responsabilità attualmente vigente

Qui di seguito si illustrano brevemente le conseguenze del regime di responsabilità attualmente vigente sulle persone implicate in tre casi di incidenti causati da un guasto del veicolo.

2.4.1 Caso a) Applicazione della responsabilità civile dell'impresa ferroviaria, la copertura assicurativa è sufficiente

Nessun pregiudizio per la parte lesa

¹⁹ Ordinanza del 20 novembre 1959 sull'assicurazione dei veicoli, RS 741.31

²⁰ Ordinanza del 9 maggio 2012 sull'utilizzazione di organismi in sistemi chiusi, RS 814.912

²¹ Ordinanza del 25 marzo 2015 sulla responsabilità civile in materia nucleare, RS 732.441

Visione d'assieme concernente la responsabilità civile nel trasporto merci ferroviario

Per la parte lesa il fatto di poter far valere eventuali diritti solo presso l'impresa di trasporto ma non nei confronti del detentore non costituisce alcun pregiudizio, a condizione che l'impresa ferroviaria sia solvibile o che disponga di una sufficiente copertura assicurativa.

Pregiudizi per le imprese ferroviarie

L'assenza di una responsabilità per rischio e dell'obbligo di assicurazione del detentore di veicoli ferroviari non comporta notevoli pregiudizi per le imprese ferroviarie, a condizione che possano trasferire al prezzo del trasporto i premi assicurativi per la responsabilità per rischio sui veicoli e che in caso di danno questo non superi l'importo della copertura (il che non è il caso nella realtà, in particolare nel trasporto di merci particolarmente pericolose dall'importante potenziale di danno).

L'assenza della possibilità di regresso sul detentore ha tuttavia ripercussioni economiche poiché le imprese ferroviarie devono farsi carico delle spese di assicurazione e di gestione del sinistro, anche se quest'ultimo è stato causato da un carro difettoso e la ferrovia non può provare la colpa del detentore.

Privilegi ingiustificati e falsi incentivi

Il fatto che in Svizzera non vi sia (ancora) la responsabilità per rischio del detentore di veicoli ferroviari costituisce in ogni caso un privilegio (in particolare rispetto a tutti i detentori di veicoli per il trasporto di merci pericolose su strada, ma anche rispetto a ogni detentore privato di una «normale» automobile).

Tale privilegio non è giustificato sotto il profilo della sistematica giuridica.

Ne risultano svantaggi sotto il profilo della metodica giuridica e falsi incentivi considerato che il detentore deve assumersi solo parzialmente il rischio finanziario dell'azione pericolosa che è autorizzato a compiere, ovvero solo nel caso in cui si può provare la sua colpevolezza. Di conseguenza, per i detentori i premi assicurativi per una responsabilità oggettiva potrebbero essere un po' più alti rispetto a quelli per una responsabilità dipendente dalla colpa.

Vantaggio per i detentori di veicoli

Nonostante la causa dell'incidente sia riconducibile al veicolo, della cui manutenzione è responsabile il detentore, quest'ultimo non deve né rispondere dei danni né farsi carico dei costi di assicurazione o di gestione.

2.4.2 Caso b) Applicazione della responsabilità civile dell'impresa ferroviaria, la copertura assicurativa non è sufficiente

Pregiudizi per le imprese ferroviarie

Se un'impresa ferroviaria è responsabile di un incidente causato da un carro difettoso, la sua copertura assicurativa non è sufficiente e non può rivalersi sul detentore, è l'impresa stessa o il suo proprietario che deve farsi carico dei costi.

Pregiudizi per le parti lese

Nel caso in cui l'impresa ferroviaria sia insolvente la parte lesa non viene risarcita per il danno subito.

Vantaggio per i detentori di veicoli

Nonostante la causa dell'incidente sia riconducibile al veicolo, della cui manutenzione è responsabile il detentore, quest'ultimo non deve né rispondere dei danni né farsi carico dei costi di assicurazione o di gestione.

2.4.3 Caso c) Mancata applicazione della responsabilità civile dell'impresa ferroviaria

Pregiudizi per le parti lese

Se non si è verificato alcun rischio caratteristico dell'esercizio ferroviario, quale la fuoriuscita di merci pericolose da un carro fermo, non si applica la responsabilità per rischio delle ferrovie²². Se la parte lesa non può provare alcuna colpevolezza non riceverà un risarcimento.

Vantaggio per i detentori di veicoli

Nonostante la causa dell'incidente sia riconducibile al veicolo, della cui manutenzione è responsabile il detentore, quest'ultimo non deve né rispondere dei danni né farsi carico dei costi di assicurazione o di gestione.

3 Possibili varianti

Qui di seguito si presentano, oltre allo status quo, tre possibilità di regolamentazione per affrontare tale problema.

3.1 Status quo

3.1.1 Contenuto

Mantenendo lo status quo si rinunciarebbe a introdurre una responsabilità per rischio del detentore di veicoli ferroviari e l'obbligo correlato di stipulare una relativa assicurazione di responsabilità civile, nonché a sopprimere la limitazione della responsabilità per rischio ai rischi caratteristici dell'esercizio.

Inoltre si rinunciarebbe a obbligare le ITF (o i detentori di veicoli per il trasporto di merci pericolose) a stipulare un'assicurazione con una copertura minima più alta.

3.1.2 Conseguenze

Si continuerebbe ad applicare l'attuale «soluzione settoriale», che finora non ha appunto risolto il problema, considerato che non ha provveduto né ad una responsabilità per rischio per carri con merci pericolose fermi né a una responsabilità oggettiva e alla relativa assicurazione per i detentori.

Il mantenimento dello status quo comporterebbe gli svantaggi illustrati al numero 2.4.

²² Grosz nell'Haftpflichtkommentar all'articolo 40b Lferr, n. marg. 15 (solo in ted.).

3.2 Estensione della responsabilità per rischio delle imprese ferroviarie e aumento della copertura assicurativa minima delle ITF

3.2.1 Contenuto

La responsabilità per rischio delle imprese ferroviarie²³ non è più limitata ai rischi caratteristici dell'esercizio e la copertura assicurativa minima per tale responsabilità delle ITF in caso di trasporto di merci pericolose è aumentata.

Sopprimendo detta limitazione le imprese ferroviarie sarebbero responsabili anche in caso di fuoriuscita di merci pericolose da un carro ricoverato.

Così facendo le parti lese sarebbero risarcite per il danno subito anche nel caso c).

3.2.2 Conseguenze

Questa variante avrebbe l'inconveniente di sottoporre le imprese ferroviarie, invece dei detentori di carri, a una più estesa responsabilità per rischio e quindi a costi più elevati (premi assicurativi) che non è garantito possano essere trasferiti a chi causa il danno.

La situazione venutasi a creare storicamente, descritta al numero 2.2.3, non sarebbe risolta.

In caso di danni di valore superiore alla copertura assicurativa della ferrovia, questa continuerebbe ad avere lo stesso problema, ovvero dovrebbe risponderne senza potersi rivalere sul detentore che ha causato il danno a meno di poterne provare la colpevolezza.

3.3 Aumento della copertura assicurativa minima dell'ITF

3.3.1 Contenuto

Le ITF potrebbero essere obbligate a stipulare un'assicurazione di responsabilità civile sufficiente, che nella maggior parte dei casi copra anche i danni causati dai trasporti di merci pericolose.

Con tale proposta si rinunciarebbe a una contemporanea estensione della responsabilità per rischio delle imprese ferroviarie (secondo n. 3.1) nonché all'introduzione di una responsabilità per rischio del detentore del veicolo.

3.3.2 Conseguenze

Se la copertura assicurativa minima per i trasporti di merci pericolose dovesse essere aumentata oltre la copertura attuale, la variante causerebbe un aumento dei premi assicurativi per le ITF.

Inoltre continuerebbe a mancare la responsabilità per rischio per i carri di merci pericolose ricoverati. L'ITF dovrebbe poi continuare ad assumersi il rischio in caso di sinistro al quale si applica la responsabilità per rischio della ferrovia, ma il cui danno supera la copertura assicurativa e non sussiste o non può applicarsi il diritto di regresso.

²³ Il concetto di impresa ferroviaria è impiegato ai sensi dell'articolo 2 Lferr e comprende pertanto sia i GI che le ITF.

3.4 Introduzione di una responsabilità per rischio e di un'assicurazione obbligatoria sufficiente del detentore

3.4.1 Contenuto

Una terza soluzione consiste nell'eliminare il privilegio di cui godono i detentori a scapito delle imprese ferroviarie (GI e ITF), conferendo un diritto al risarcimento alle parti lese (qualora non si applichi la responsabilità per rischio delle imprese ferroviarie) e sottoponendo, in futuro, i detentori alla stessa responsabilità per rischio corredata da un obbligo di assicurazione con una copertura minima sufficiente.

In tal modo i detentori risponderebbero, a prescindere dalla loro colpevolezza, del danno comprovatamente (con)causato dal loro carro o carico, ad esempio in caso di fuoriuscita di merci pericolose da un carro ricoverato.

L'introduzione di una responsabilità oggettiva del detentore è di importanza fondamentale quando non si applica la responsabilità per rischio delle imprese ferroviarie, come nel caso dei carri ricoverati.

Contemporaneamente una tale responsabilità dovrebbe essere corredata di un'assicurazione obbligatoria sufficiente, in particolare laddove gli incidenti potrebbero causare danni ingenti, ovvero ad esempio nel trasporto di determinate categorie di merci pericolose (cloro e sostanze con potenziale nocivo simile).

3.4.2 Conseguenze

La lacuna di responsabilità per i carri merci ricoverati, che seppur spiegabile sotto il profilo storico non è più giustificabile dal punto di vista della sistematica del diritto, sarebbe colmata.

Il privilegio del detentore a scapito delle imprese ferroviarie sarebbe abolito e le parti lese potrebbero far valere il diritto di responsabilità per rischio in caso di evento con carri merci ricoverati.

Se il detentore deve coprire i danni è ulteriormente incentivato a ridurre il rischio di danni causati dal suo veicolo, senza colpa da parte sua, considerato che dovrebbe includere i costi (premi assicurativi della responsabilità per rischio) dei rischi generati dai suoi veicoli e dalla merce interessata.

Non è ancora possibile stimare l'ammontare dei premi assicurativi per una responsabilità civile oggettiva del detentore poiché non esiste ancora un relativo mercato, considerato che attualmente il detentore non è sottoposto alla responsabilità per rischio. Si può tuttavia constatare che laddove il legislatore ha introdotto una relativa responsabilità e l'obbligo assicurativo (ad es. nella navigazione aerea) tutti i detentori sono riusciti a stipulare un'assicurazione a un prezzo accettabile; lo dimostrano, non da ultimo, le tariffe attualmente in vigore per i viaggi aerei.

Si consentirebbe pertanto di far valere alcuni diritti delle parti lese (responsabilità per rischio in caso di carri merci ricoverati) e migliorarne altri (mediante un ulteriore debitore e l'eventuale aumento della copertura assicurativa minima per il detentore in caso di trasporti di merci pericolose). In ogni caso la parte lesa non avrebbe maggiori difficoltà a fare valere i propri diritti se nell'ambito della responsabilità per rischio potesse agire anche contro il detentore del carro. Resterebbe infatti immutato il suo diritto di farlo contro le imprese ferroviarie, qualora si applichi la loro responsabilità per rischio.

Visione d'insieme concernente la responsabilità civile nel trasporto merci ferroviario

L'efficienza delle procedure di trasporto non verrebbe intaccata, poiché le regole riguardano la responsabilità extracontrattuale e il legislatore non interferisce nelle relazioni contrattuali delle imprese ferroviarie, dei detentori e degli altri attori del trasporto merci.

Questa soluzione per la responsabilità extracontrattuale non avrebbe ripercussioni sull'armonizzazione giuridica internazionale considerato che non modificherebbe la responsabilità contrattuale armonizzata a livello internazionale e che la responsabilità extracontrattuale non lo è.

Tale variante ripartisce le responsabilità in base agli adeguamenti apportati con la riforma delle ferrovie secondo il principio di causalità sugli attori coinvolti.

4 Ripercussioni sull'economia

Con la variante 3.1, in caso di evento non assicurato le parti lese non riceverebbero un risarcimento.

Le varianti 3.2 e 3.3 generano un aumento dei premi assicurativi per le ITF, considerato che la copertura assicurativa minima per trasporti di merci pericolose dovrebbe essere aumentata oltre la copertura attuale.

La variante 3.4 genera un aumento dei premi assicurativi per i detentori, poiché questi dovrebbero aggiungere la responsabilità oggettiva nella propria copertura assicurativa.

In tutte e tre le varianti a medio termine tali costi saranno trasferiti ai clienti e causeranno un rincaro del traffico merci commisurato alla portata dell'aumento dei premi.

Sarà interessante osservare se le imprese ferroviarie usufruiranno di una riduzione dei premi in virtù della possibilità di regresso che gli viene ora garantita nei confronti dei detentori.

5 Varianti scartate

Di seguito si spiega ancora una volta brevemente perché né l'aumento della copertura assicurativa minima per le ITF (cfr. anche n. 3.3) né il collegamento alla proprietà di una sostanza nociva o ad atti intenzionali di terzi siano ritenute soluzioni adeguate.

5.1 Copertura minima assicurativa più elevata solo per le ITF (in analogia alla navigazione aerea)

Le ITF dovrebbero trasferire i premi per l'aumento della copertura minima assicurativa sui prezzi del trasporto. Sarebbe praticamente impossibile imputare i costi aggiuntivi specificamente sui traffici con un potenziale di danno particolarmente importante. Tutti gli utenti ferroviari (e non solo i clienti dei trasporti di merci pericolose) dovrebbero pertanto pagare per il rischio correlato a tali trasporti. Il carico dei costi dei premi assicurativi non sarebbe quindi ripartito secondo il principio di causalità, né si risolverebbe il problema della mancanza di copertura assicurativa nei casi in cui non si applica la responsabilità per rischio delle imprese ferroviarie.

5.2 Responsabilità per rischio dei proprietari di cloro

L'introduzione di una nuova responsabilità per rischio dei proprietari di cloro terrebbe sicuramente conto del rischio particolare e dell'interesse principale dell'economia per il trasporto di cloro, che non sono di competenza né delle ferrovie né dei detentori di carri. Una simile responsabilità primaria del proprietario di cloro non convoglierebbe la responsabilità (civile) per i carri al detentore. Inoltre, l'integrazione nel prezzo del rischio assicurato dal detentore, come proposto al numero 3.3, comporta che i costi possono essere fatturati agli utilizzatori dei carri e dunque indirettamente all'industria chimica.

5.3 Estensione della responsabilità per dolo di terzi (in analogia alla navigazione aerea/energia nucleare)

Consentire che la responsabilità per rischio si applichi anche in caso di dolo da parte di terzi avrebbe il vantaggio di includere nei premi assicurativi anche tale rischio e di evitare che in caso di sinistro debba farsene carico la collettività. Ovviamente, una tale responsabilità dovrebbe limitarsi all'ammontare della copertura assicurativa. Non sarebbe infatti giusto sottoporre chi causa il pericolo a un rischio finanziario per atti intenzionali di terzi, mentre sarebbe assolutamente ragionevole, come dimostrato dai regolamenti nell'ambito della navigazione aerea e dell'energia nucleare, che si facesse carico dei premi assicurativi anche per atti intenzionali di terzi.

Considerato che il legislatore, fatta eccezione per il settore della navigazione aerea e dell'energia nucleare, non ha esteso la responsabilità per rischio ad atti intenzionali di terzi, si propone di non richiedere un'estensione della responsabilità in tal senso.

6 Ulteriore procedura

Oltre alle alternative scartate e allo status quo, il rapporto presenta tre possibili varianti per affrontare tale problema, tuttavia ognuna con vantaggi e svantaggi. Alla luce di ciò il Consiglio federale ritiene che una regolamentazione non sia indispensabile, ma si dichiara disponibile ad analizzare singole varianti qualora il Parlamento lo richiedesse.