

00.068

**Messaggio
concernente l'Accordo con la Repubblica d'Austria
sull'assistenza reciproca in caso di catastrofi
o di incidenti gravi**

del 23 agosto 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente l'Accordo del 22 marzo 2000 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria sull'assistenza reciproca in caso di catastrofi o di incidenti gravi.

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

23 agosto 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'Accordo austro-svizzero sull'assistenza in caso di catastrofi definisce le condizioni alle quali le Parti contraenti si prestano reciproca assistenza in caso di catastrofi o di incidenti gravi. Parte dal principio dell'assistenza volontaria e gratuita e disciplina in particolare le agevolazioni per il passaggio del confine delle squadre di soccorso e del materiale. Le operazioni di soccorso possono essere svolte da unità civili o militari specializzate dipendenti dalla Confederazione e dai Cantoni di confine (San Gallo e Grigioni).

Tale accordo è il quarto di questo genere: una volta ratificato, la Svizzera sarà unita ai principali Paesi limitrofi da un accordo di assistenza reciproca in caso di catastrofi.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Nel 1984, 1987 e 1995, la Svizzera ha concluso con la Germania (RS 0.131.313.6), la Francia (RS 0.131.334.9) e l'Italia (FF 1995 IV 969) tre accordi sull'assistenza reciproca in caso di catastrofi. Tali accordi fissano le condizioni generali di diritto internazionale per la cooperazione transfrontaliera in caso di catastrofi o di incidenti gravi. L'assistenza è fornita dallo Stato di invio volontariamente e secondo le sue possibilità ed è quindi, per principio, gratuita per lo Stato richiedente. Gli accordi disciplinano inoltre le agevolazioni per il passaggio del confine delle squadre di soccorso e del materiale nonché l'assunzione delle spese e la responsabilità (cfr. i messaggi concernenti gli accordi menzionati, FF 1987 II 637 e 1995 IV 961).

Mentre il Trattato doganale concluso con il Liechtenstein, che prevede l'apertura della frontiera comune, ha reso superflua la conclusione di un accordo sull'assistenza reciproca in caso di catastrofe con questo Paese, mancava ancora un simile accordo con l'ultimo Paese vicino: l'Austria. Basti ricordare, per esempio, che nel 1999 l'esercito svizzero in occasione della valanga di Galtür ha fornito assistenza alle unità di soccorso austriache inviando i suoi elicotteri.

1.2 Svolgimento dei negoziati

Nonostante che i colloqui tra gli esperti dei due Paesi fossero iniziati già nel 1989 e sempre nello stesso anno fosse già pronto un primo progetto di accordo, i negoziati sono rimasti bloccati per anni a causa delle divergenze riguardanti la conclusione di un accordo sull'informazione in campo nucleare. Basti ricordare il progetto di costruzione di una centrale nucleare a Rüthi, nel Cantone di San Gallo che suscitò una forte opposizione da parte del Land del Vorarlberg. Anche se i due dossier non sono mai stati formalmente legati e nonostante la ripresa dei colloqui sui due accordi nel gennaio del 1996, è stato possibile giungere al progetto definitivo dell'accordo concernente l'assistenza reciproca in caso di catastrofe solo dopo la liquidazione del dossier sull'informazione in campo nucleare nel luglio del 1998. L'Accordo sull'informazione in campo nucleare, firmato il 19 marzo 1999, che in questo ambito completa la serie di normative bilaterali con i quattro Stati limitrofi più importanti, non necessitava dell'approvazione delle vostre Camere, poiché concretizza semplicemente gli obblighi già esistenti di diritto internazionale (Convenzione del 26 settembre 1986 sulla tempestiva notifica di un incidente nucleare, RS 0.732.321.1).

Nel frattempo, l'Austria era diventata membro dell'Unione europea, fatto che l'ha obbligata a riesaminare il progetto di accordo già elaborato. Inoltre, anche la Svizzera desiderava apportare taluni complementi all'accordo in base all'esperienza fatta dall'esercito svizzero in materia di operazioni di soccorso, segnatamente l'esercizio LEMAN con la Francia. Il testo definitivo dell'Accordo era infine pronto per il 14 gennaio 2000. L'Accordo è stato approvato dal Consiglio federale il 20 marzo e firmato il 22 marzo 2000.

Secondo la prassi, i negoziati si sono svolti sotto l'egida della Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Oltre ai servizi federali direttamente competenti (Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe, Segreteria generale del DDPS e lo Stato maggiore generale, Centrale nazionale d'allarme, Ufficio federale della protezione civile, Direzione generale delle dogane), hanno partecipato ai colloqui anche le autorità competenti dei Cantoni di San Gallo e dei Grigioni. Visto che la maggior parte delle proposte delle autorità cantonali sono state prese in considerazione, entrambi i Cantoni hanno approvato il testo definitivo.

2 Parte speciale

2.1 Commento generale sull'Accordo

L'Accordo corrisponde essenzialmente a quelli analoghi conclusi in precedenza con la Germania, la Francia e l'Italia. Per la prima volta, si menziona espressamente nell'Accordo l'intervento di unità militari (senza munizioni) in qualità di squadre di soccorso.

La cooperazione secondo l'Accordo riguarda gli eventi che potrebbero verificarsi su tutto il territorio svizzero o austriaco. D'altro canto, l'Accordo è anche uno strumento tipico della cooperazione transfrontaliera. Di conseguenza, in caso di eventi nella regione di frontiera, le autorità competenti per formulare o ricevere le domande di aiuto sono, oltre alle autorità federali (DFAE e il Ministro dell'interno), anche i governi dei Cantoni di San Gallo e dei Grigioni e i Governi del Vorarlberg e del Tirolo.

Il Cantone dei Grigioni aveva auspicato la conclusione di un accordo regionale relativo ai voli di salvataggio con il Vorarlberg e il Tirolo. Ne terremo conto nel quadro di un accordo a livello federale che occorre ancora negoziare. I Länder austriaci non hanno infatti la competenza di concludere accordi internazionali. Si è rinunciato a integrare una normativa in tal senso nel presente Accordo, poiché simili voli non riguardano solo i casi di catastrofe, ma tutti i tipi di voli di salvataggio.

2.2 Commento delle singole disposizioni

L'articolo 1 definisce l'oggetto dell'Accordo, ossia le condizioni quadro per l'assistenza volontaria in caso di catastrofe o di incidenti gravi nell'altro Stato contraente, su domanda di quest'ultimo, in particolare per l'invio di squadre di soccorso e materiale. L'Accordo non pregiudica l'assistenza fornita nell'ambito dell'aiuto transfrontaliero tradizionale di vicinato che resta quindi possibile a condizioni più semplici di quanto previsto dall'Accordo in virtù di una cooperazione transfrontaliera ottimale.

L'articolo 2 definisce i principali termini utilizzati nell'Accordo.

L'articolo 3 determina le autorità competenti per presentare e ricevere le domande di assistenza. Queste possono delegare la loro competenza ad autorità subordinate. È importante che le autorità competenti possano comunicare direttamente tra loro. Le Parti si scambiano inoltre gli indirizzi e i mezzi di telecomunicazione e si comunicano regolarmente le eventuali modifiche di tali competenze.

L'articolo 4 stabilisce che la natura e l'estensione dell'assistenza sono fissate caso per caso di comune accordo tra le autorità competenti, senza dover precisare le modalità d'esecuzione.

L'articolo 5 definisce le principali modalità d'intervento (lotta contro gli incendi, lotta contro i pericoli nucleari e chimici, assistenza medica, salvataggio e ricerca, riparazione provvisoria) delle squadre di soccorso appositamente formate ed equipaggiate. Queste ultime possono essere inviate per via terrestre, aerea o di navigazione.

L'articolo 6 prevede le agevolazioni per il passaggio del confine e il soggiorno delle squadre di soccorso nello Stato richiedente. Le formalità sono ridotte al minimo. Per quanto faccia parte del loro equipaggiamento usuale, le squadre di soccorso sono autorizzate a portare l'uniforme. La disposizione è applicabile anche per le evacuazioni di persone dalla regione disastrata.

L'articolo 7 determina le agevolazioni per il passaggio del confine del materiale e anche in questo caso riduce al minimo le formalità necessarie. Prevede in tal modo che in caso di urgenza particolare, il passaggio del confine può essere effettuato anche al di fuori dei punti di passaggio autorizzati. I veicoli militari e di polizia possono passare la frontiera con il loro equipaggiamento usuale, ma senza munizioni, e operare nella zona d'intervento. Tali agevolazioni sono applicabili anche per gli stupefacenti nel quadro dei bisogni medici urgenti, come previsto normalmente in simili accordi.

L'articolo 8 disciplina l'impiego di aeromobili nelle operazioni di soccorso, semplificando le condizioni per il decollo, l'atterraggio e il sorvolo rispetto alle prescrizioni abitualmente applicabili.

L'articolo 9 prevede che il coordinamento e la direzione generale delle operazioni di salvataggio e di soccorso incombono in ogni caso alle autorità dello Stato richiedente. Gli incarichi per le squadre di soccorso dello Stato di invio sono indirizzati unicamente ai loro responsabili che danno le istruzioni d'esecuzione ai loro subordinati. Le autorità dello Stato richiedente accordano protezione e assistenza alle squadre di soccorso dello Stato di invio.

L'articolo 10 disciplina l'assunzione delle spese delle operazioni di soccorso, precisando che sono a carico dello Stato di invio, incluse quelle derivanti dall'impiego, dal deterioramento o dalla perdita del materiale. Mentre le spese delle operazioni di soccorso fornite da persone fisiche o morali presso le quali lo Stato di invio ha fatto solo da tramite su domanda dello Stato richiedente sono assunte da quest'ultimo.

In caso di recupero delle spese da parte dello Stato richiedente, lo Stato di invio è indennizzato prioritariamente.

Le squadre di soccorso dello Stato di invio sono mantenute e alloggiate a spese dello Stato richiedente, e approvvigionate con rifornimenti nella misura del loro fabbisogno se hanno esaurito le loro riserve. Se necessario, ricevono inoltre un'assistenza logistica, inclusa l'assistenza medica.

L'articolo 11 disciplina la questione del risarcimento e dell'indennizzo. Per principio, gli Stati contraenti rinunciano a ogni pretesa di risarcimento, per quanto riguarda i danni causati nell'adempimento della missione, salvo se il danno è stato causato intenzionalmente o per negligenza grave.

In caso di danni a terzi, lo Stato richiedente assume il risarcimento del danno come se il danno fosse stato causato dalle proprie squadre di soccorso. Lo Stato richiedente non ha inoltre diritto di regresso nei confronti dello Stato di invio o di un membro delle sue squadre di soccorso, salvo nel caso in cui il danno sia stato causato intenzionale o per negligenza grave. Le autorità degli Stati contraenti cooperano strettamente per facilitare la liquidazione delle pretese di risarcimento e di indennizzo.

Per quanto concerne la giurisdizione penale, l'*articolo 12* parte dal principio di territorialità, ossia sul territorio dello Stato richiedente è applicabile il diritto di quest'ultimo. Su richiesta della Svizzera, segnatamente per fare in modo che i militari membri di una squadra di soccorso possano essere giudicati in Svizzera secondo il diritto svizzero, è stata introdotta una disposizione secondo cui lo Stato richiedente esamina con benevolenza eventuali domande dello Stato di invio relative alla trasmissione del procedimento penale. Se lo Stato richiedente da seguito a tale domanda, autorizza il ritorno della persona interessata nello Stato di invio. Le disposizioni bilaterali sull'extradizione rimangono salve.

Secondo l'*articolo 13*, le persone che nell'ambito di un'operazione di soccorso sono giunte nello Stato richiedente, sono assistite da quest'ultimo secondo il diritto nazionale. Tale disposizione si applica pure agli evacuati. Lo Stato di partenza assume tali spese per quanto non si tratti di cittadini dell'altro Stato contraente. È inoltre applicabile il principio di riammissione delle proprie squadre di soccorso e delle persone evacuate.

L'*articolo 14* prevede le misure necessarie nell'ambito delle telecomunicazioni. Le autorità competenti sono l'Ufficio federale delle comunicazioni per la Svizzera, e il Ministro dell'interno per l'Austria.

L'*articolo 15* determina le altre forme di cooperazione in particolare per l'esecuzione delle operazioni di soccorso, la prevenzione e la lotta contro le catastrofi e gli incidenti gravi nonché lo scambio di informazioni sui rischi e i danni che potrebbero coinvolgere il territorio dell'altro Stato contraente.

Le disposizioni dell'Accordo si applicano per analogia alle esercitazioni in comune. Inoltre le autorità competenti cooperano strettamente per permettere un passaggio rapido delle squadre di soccorso, degli equipaggiamenti e dei mezzi di soccorso per interventi in uno Paese terzo. In tal caso, le disposizioni dell'Accordo non sono applicabili poiché il Paese di transito non ha lo statuto di Paese richiedente.

L'*articolo 16* disciplina la composizione delle controversie. Se queste ultime non possono essere appianate dalle autorità competenti delle due Parti, sono risolte per via diplomatica. Se non si giunge a una soluzione entro sei mesi, su domanda di uno Stato contraente, la controversia può essere sottoposta a una commissione arbitrale la cui decisione ha forza obbligatoria.

Secondo l'*articolo 17* l'Accordo può essere denunciato in ogni momento e si estingue sei mesi dopo la denuncia.

L'*articolo 18* precisa che le disposizioni contrattuali vigenti tra gli Stati contraenti non sono pregiudicate dal nuovo Accordo.

Secondo l'*articolo 19* l'Accordo è sottoposto a ratifica ed entra in vigore il primo giorno del terzo mese che segue lo scambio degli strumenti di ratifica.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'Accordo non ha particolari ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale. Le operazioni di soccorso sono in ogni caso volontarie ed effettuate per principio a carico dello Stato di invio.

Le spese degli interventi all'estero del Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe sono coperte dal credito quadro concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione; le spese dell'esercito e dei Cantoni sono coperte nel quadro dei loro rispettivi fondi.

4 Programma di legislatura

Il messaggio è citato nell'allegato A2 numero 1.1 del rapporto sul programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2037).

5 Conformità con il diritto europeo

Nonostante dal 1985 il settore della protezione contro le catastrofi e della protezione civile abbia vissuto una progressiva espansione e il Trattato di Maastricht lo menzioni espressamente come attività della Comunità (articolo 3T del Trattato CE), gli Stati membri dell'Unione europea mantengono le loro competenze in materia (Rapporto sull'integrazione 1999, FF 1999 3562).

Inoltre, anche la Convenzione-quadro europea del 21 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (RS 0.131.1) prevede una cooperazione nel settore dell'assistenza in caso di catastrofi e della protezione civile.

6 Costituzionalità

La competenza per concludere il presente Accordo si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale secondo cui la Confederazione ha il diritto di concludere trattati internazionali con l'estero. La competenza dell'Assemblea federale di approvare l'Accordo si fonda sull'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale. L'Accordo può essere denunciato in ogni momento, non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale e non implica un'unificazione multilaterale del diritto; non è pertanto sottoposto al referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d della Costituzione federale.