

07.070

## **Messaggio**

**relativo all'accordo tra la Svizzera e l'Austria  
concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea  
contro le minacce aeree non militari**

del 12 settembre 2007

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale che approva l'accordo tra la Svizzera e l'Austria concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea contro le minacce aeree non militari.

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

12 settembre 2007      In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno reso più che mai evidente la necessità di intensificare la cooperazione transfrontaliera in materia di sicurezza aerea contro le minacce non militari.*

*I prossimi Campionati europei di calcio 2008 (EURO 08) si svolgeranno dal 7 al 29 giugno 2008 in Austria e in Svizzera. Le manifestazioni di questo genere richiamano una grande attenzione a livello mondiale e offrono quindi ai gruppi estremisti la possibilità di realizzare i loro scopi mediante attacchi terroristici. Alla luce di questa considerazione, la Svizzera ha deciso di intensificare la cooperazione nel settore della sicurezza con tutti gli Stati limitrofi.*

*L'accordo sottoposto ad approvazione mediante il presente messaggio disciplina la cooperazione tra la Svizzera e l'Austria in materia di sicurezza aerea in caso di minacce da parte di aeromobili civili. La cooperazione non si limiterà tuttavia al periodo dell'EURO 08, ma continuerà, indipendentemente da tale evento. Da parte svizzera sussiste segnatamente la forte necessità di un'intensa collaborazione nell'ambito dello scambio di informazioni in vista dell'incontro annuale del Forum economico mondiale (World Economic Forum, WEF) di Davos.*

*Come noto, la Svizzera ha già concluso accordi analoghi con la Francia, l'Italia e la Germania. Tuttavia, nella fattispecie, su richiesta dell'Austria la cooperazione si limiterà in un primo tempo allo scambio sistematico di dati rilevanti concernenti le minacce aeree non militari. Nell'ambito della cooperazione stabilita con l'Austria non saranno possibili impieghi di polizia aerea transfrontalieri con aeromobili delle Forze aeree, come ciò è invece previsto con la Francia, con l'Italia e – in misura più limitata – con la Germania. Il presente Accordo rappresenta nondimeno la coerente continuazione della politica del Consiglio federale volta a garantire la sicurezza contro gli attacchi terroristici dall'aria.*

*Lo scambio tempestivo e sistematico di informazioni relative alla situazione aerea generale incrementa le capacità d'intervento di entrambe le Parti di fronte a una minaccia concreta.*

*L'Accordo tiene conto della sovranità dei due Stati.*

*Conformemente all'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) gli affari esteri competono alla Confederazione. Poiché la conclusione di un accordo internazionale concernente la cooperazione in materia di impieghi militari non rientra nei casi contemplati dall'articolo 7a della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010) e pertanto non rientra nella sfera di competenza autonoma del Consiglio federale, né sussiste una delega legale al Consiglio federale, un simile accordo deve essere sottoposto per approvazione all'Assemblea federale conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost.*

---

*L'Accordo è concluso per una durata indeterminata; può tuttavia essere denunciato in qualsiasi momento. Esso non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale, non comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., può essere applicato senza l'emanazione di leggi federali supplementari e non è pertanto sottoposto al referendum facoltativo di cui all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.*

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del progetto

### 1.1 Situazione iniziale

Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno reso più che mai evidente la necessità di intensificare la cooperazione transfrontaliera in materia di sicurezza aerea contro le minacce aeree non militari. Alcuni Paesi confinanti si sono dotati di mezzi e strategie in grado di incrementare la sicurezza di fronte a queste nuove minacce. A livello sovranazionale sono inoltre stati avviati, e in parte già realizzati, numerosi progetti finalizzati alla lotta contro questo genere di atti terroristici. La NATO dispone del programma di scambio di dati «Air Situation Data Exchange (ASDE)», mentre in Europa è in fase di realizzazione il progetto «European Regional Renegade Information Dissemination System (ERRIDS)».

In virtù della sua posizione geostrategica, la Svizzera rappresenta un partner di importanza centrale, che non può essere ignorato. Poiché la minaccia del terrorismo non conosce frontiere e i tempi di preallarme sono brevi, occorre imperativamente prevedere un partenariato con i Paesi confinanti e le organizzazioni sovranazionali attive nell'ambito dello spazio aereo e della sua sicurezza. Pur non essendo disposti a tollerare ingerenze da parte di Stati terzi nella nostra sovranità, siamo pronti a cooperare allo scopo di combattere efficacemente queste minacce.

La Svizzera ha raccolto esperienze preziose nel quadro della cooperazione in questo ambito. In occasione del vertice del G8 che si è svolto dal 1° al 3 giugno 2003 a Evian, il dispositivo franco-svizzero di sicurezza dello spazio aereo ha dato prova di efficacia. Nel frattempo, la cooperazione con la Francia, limitata inizialmente soltanto al vertice del G8, è stata ampliata con un accordo di cooperazione permanente concluso per una durata indeterminata. Tale accordo è stato approvato dal Consiglio nazionale (il 7 marzo 2005) e dal Consiglio degli Stati (l'8 giugno 2005), che hanno autorizzato il Consiglio federale a ratificarlo. Nel frattempo, accordi analoghi sono stati conclusi anche con l'Italia e la Germania.

Il presente Accordo stabilisce un quadro legale per la futura cooperazione con l'Austria che consente lo scambio di informazioni, segnatamente sulla situazione aerea identificata.

Questo genere di cooperazione si inserisce nel quadro di una continuazione della politica di «sorveglianza permanente dello spazio aereo» (decisione del Consiglio federale del 20 agosto 2003). Essa garantisce tra l'altro l'identificazione, 24 ore su 24, dell'intero traffico aereo sopra il nostro territorio. L'auspicata collaborazione con l'Austria è nata dalle preoccupazioni espresse dalla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S), la quale ha preso atto di un catalogo di possibili misure che prevedono tra l'altro la conclusione di regolamentazioni permanenti con i Paesi confinanti interessati, un miglioramento della rete informativa e un aumento delle esercitazioni e dei test riguardanti le procedure e le strutture (cfr. comunicato stampa della CPS-S del 18 febbraio 2004).

L'Accordo con l'Austria costituisce un passo importante e adeguato alla minaccia – non soltanto in vista dell'EURO 08 ma, in particolare, anche per l'incontro annuale del Forum economico mondiale di Davos – verso un disciplinamento della coopera-

zione transfrontaliera in materia di polizia aerea. Non pregiudica ulteriori regolamentazioni multilaterali e consente alla Svizzera di conseguire, in collaborazione con l'Austria, un rafforzamento decisivo della sicurezza dello spazio aereo di fronte a minacce non militari e di raccogliere esperienze preziose sia per la cooperazione con gli Stati confinanti sia per l'eventuale conclusione di ulteriori accordi analoghi.

## **1.2 Posizione del Consiglio federale**

Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno evidenziato in maniera drammatica quale rischio possono rappresentare gli aeromobili non militari in mano a terroristi. In tempi più recenti si è potuto constatare che i terroristi cercano assiduamente altre possibilità e mezzi per commettere, anche in Europa, attentati contro la popolazione civile e le infrastrutture. Il nostro Collegio è tuttora del parere che la Svizzera non costituisca un obiettivo prioritario per questo genere di attacchi; tuttavia l'esperienza del vertice del G8 ha mostrato chiaramente che la protezione di eventi importanti richiede una risposta adeguata alle minacce aeree. Ciò vale particolarmente per le manifestazioni nelle regioni prossime al confine come ad esempio le partite dell'EURO 08 che si svolgeranno a Basilea, Zurigo, Berna e Ginevra. In simili casi una protezione efficace contro le minacce aeree può essere raggiunta soltanto attraverso la cooperazione transfrontaliera con gli Stati limitrofi. Approvando gli accordi con la Francia, l'Italia e la Germania il Parlamento ha sostenuto la nostra politica. La Svizzera parteciperà attivamente alle misure destinate a migliorare la protezione dello spazio aereo europeo contro le minacce terroristiche; in questo settore sensibile il nostro Paese non può diventare una lacuna nel sistema di sicurezza. Si tratta di un compito permanente che non sarà assunto unicamente per la durata della manifestazione summenzionata.

Con il presente Accordo si gettano ora le basi per una cooperazione più intensa e duratura con l'Austria in materia di scambio di informazioni. In considerazione dell'esiguità del territorio svizzero, lo scambio sistematico e tempestivo di informazioni costituisce una premessa importante affinché la Svizzera possa adottare tempestivamente misure per contrastare eventuali attentati terroristici. Sovente le conferenze importanti sono indette a breve termine, ciò che non consente di concludere di volta in volta trattati internazionali per la cooperazione in materia di polizia aerea. Il presente Accordo con l'Austria rappresenta quindi il seguito logico degli accordi già conclusi con la Francia, l'Italia e la Germania sul medesimo tema.

Il nostro Collegio si rallegra quindi della disponibilità dell'Austria non soltanto a concludere un accordo in vista dell'EURO 08, ma a dare una base durevole a questa cooperazione importante per la nostra sicurezza. È evidente che, in vista dell'incontro annuale del Forum economico mondiale di Davos, la possibilità di scambiare dati sarà di grande utilità. L'Accordo è limitato alla cooperazione nell'ambito della difesa contro le minacce non militari e, in caso di crisi o di conflitto, può essere sospeso unilateralmente in ogni momento e con effetto immediato. Non impone pertanto alcuna cooperazione militare nel quadro di un conflitto armato, ciò che sarebbe inconciliabile con la neutralità della Svizzera.

### **1.3 Necessità di concludere un accordo**

La cooperazione che i due Stati intendono instaurare costituisce un'intesa operativa in campo militare. Tale cooperazione deve pertanto potersi fondare su una base legale formale. È quindi indispensabile concludere un accordo internazionale bilaterale.

### **1.4 Svolgimento delle trattative**

Dopo i lavori informali di preparazione svolti nel 2005, ai quali hanno partecipato rappresentanti degli ambiti giuridico, operativo e tecnico, e fondandosi sui già citati accordi con la Francia, l'Italia e la Germania, il 21 giugno 2007 è stato possibile concludere la redazione del presente Accordo in occasione di una tornata negoziale svoltasi a Vienna. Su richiesta dell'Austria si è rinunciato alla possibilità di operazioni transfrontaliere; tuttavia, nella sua struttura l'Accordo corrisponde sostanzialmente a quello concluso con la Germania e può essere adattato in un secondo tempo, fermo restando che eventuali adeguamenti saranno evidentemente sottoposti al Parlamento per approvazione.

Sotto la direzione delle Forze aeree e in stretta collaborazione con lo Stato maggiore del capo dell'esercito («Relazioni internazionali – Difesa»), la delegazione svizzera ha coordinato i propri lavori con le pertinenti attività del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

## **2 Commento dell'Accordo**

### **2.1 Compendio**

L'Accordo disciplina la cooperazione tra la Svizzera e l'Austria in materia di sicurezza aerea contro le minacce non militari. Tale cooperazione mira ad agevolare lo scambio reciproco e sistematico di informazioni, segnatamente per quanto concerne la situazione aerea generale nel caso di una concreta minaccia non militare, ciò che offre vantaggi determinanti in materia di pianificazione ed esecuzione di interventi nel proprio spazio aereo. Al riguardo, l'Accordo tiene conto della sovranità dei due Stati.

A differenza degli accordi con la Francia, l'Italia e la Germania, la cooperazione con l'Austria si limita allo scambio sistematico di informazioni segnatamente per quanto concerne la situazione aerea. Non sono previsti impieghi di polizia aerea transfrontalieri nel corso dei quali gli aeromobili militari di una Parte intervengono nello spazio aereo dell'altra. Di conseguenza, vengono meno anche tutte le possibilità di un impiego delle armi nello spazio aereo della controparte.



### **2.2.6 Protezione dell'ambiente (art. 6)**

In caso di transito della frontiera nel quadro del presente Accordo, ciò che dovrebbe avvenire principalmente in occasione di esercitazioni, le Parti rispettano le prescrizioni in materia di sicurezza e di protezione dell'ambiente dello Stato ricevente.

### **2.2.7 Costi (art. 7)**

Ciascuna Parte assume i costi connessi con l'attuazione del presente Accordo.

### **2.2.8 Statuto delle forze armate (art. 8)**

Per quanto riguarda lo statuto dei militari attivi nel quadro del presente Accordo e in caso di eventuali richieste di risarcimento, sono applicabili le disposizioni della Convenzione del 19 giugno 1995 tra gli Stati parti del Trattato dell'Atlantico del Nord e gli altri Stati partecipanti al Partenariato per la pace relativa allo statuto delle loro forze (Statuto delle truppe del PPP; RS 0.510.1) e le disposizioni del Protocollo addizionale del 19 giugno 1995 alla Convenzione tra gli Stati parti del Trattato dell'Atlantico del Nord e gli altri Stati partecipanti al Partenariato per la pace relativa allo statuto delle loro truppe (Protocollo addizionale relativo allo statuto delle truppe del PPP; RS 0.510.11), le quali disciplinano esaustivamente lo statuto dei militari impiegati.

### **2.2.9 Inchiesta in caso di incidenti o di altri eventi (art. 9)**

In caso di incidenti o eventi avvenuti nel quadro della presente cooperazione e oggetto di un'inchiesta da parte dello Stato ricevente, saranno ascoltati anche gli esperti dello Stato d'invio.

### **2.2.10 Assicurazioni e assistenza sanitaria (art. 10)**

L'articolo 10 garantisce che il personale, nell'ambito di un eventuale impiego, disponga di un'adeguata copertura assicurativa nello Stato d'invio. Lo Stato ricevente garantisce inoltre l'assistenza sanitaria; i relativi costi saranno a carico dello Stato d'invio.

### **2.2.11 Clausola di sospensione (art. 11)**

In caso di guerra, di stato d'assedio, di crisi o per motivi d'interesse nazionale, entrambe le Parti si riservano il diritto di sospendere unilateralmente il presente Accordo, se del caso con effetto immediato. In presenza dei motivi di cui all'articolo 11, spetta pertanto alle autorità politiche della Confederazione decidere se l'Accordo deve essere sospeso per motivi di diritto della neutralità o di politica di neutralità.

## **2.2.12 Composizione delle controversie (art. 12)**

Le controversie tra le Parti saranno risolte esclusivamente per via negoziale.

## **2.2.13 Disposizioni finali (art. 13)**

Le Parti si informano reciprocamente in merito alla conclusione delle procedure di ratifica necessarie. L'Accordo entra in vigore il giorno del ricevimento della seconda notifica. Può essere emendato in ogni momento di comune accordo. L'Accordo è concluso per una durata indeterminata; può tuttavia essere denunciato in qualsiasi momento da una delle Parti, con un preavviso di sei mesi. In tal caso, gli obblighi derivanti dall'esecuzione dell'Accordo non sono pregiudicati.

## **3 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale**

Per la Confederazione, l'Accordo non è connesso con impegni finanziari di alcun genere. Le prestazioni fornite sulla base del presente Accordo non vengono fatturate alla controparte.

La trasmissione dei dati necessari tra la Svizzera e l'Austria e la necessaria manutenzione dei relativi sistemi genererà costi annuali dell'ordine di 100 000 franchi che saranno finanziati con risorse del preventivo ordinario del DDPS. Non sussiste tuttavia alcun fabbisogno di personale supplementare.

Le esercitazioni possono essere svolte nel quadro del preventivo annuale delle Forze aeree.

## **4 Programma di legislatura**

L'affare non è previsto nel rapporto del Consiglio federale del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969). Ciò è dovuto al fatto che al momento dell'approvazione del programma la valutazione delle esperienze raccolte in occasione del G8 era ancora in corso e la disponibilità dell'Austria a un disciplinamento bilaterale al riguardo non era ancora manifesta.

Il presente accordo contribuisce alla concretizzazione della strategia del Consiglio federale in materia di politica di sicurezza illustrata nel rapporto del 7 giugno 1999 «Sicurezza attraverso la cooperazione».

## **5 Costituzionalità**

Conformemente all'articolo 54 capoverso 1 Cost. gli affari esteri competono alla Confederazione. Essa è competente per la conclusione di trattati con Stati esteri. In virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'approvazione dei trattati internazionali compete all'Assemblea federale.

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. i trattati internazionali sottostanno al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili, se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale, se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se per la loro attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali. Il presente Accordo può essere denunciato in ogni momento (cfr. art. 13 cpv. 3) e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Rimane pertanto da chiarire se l'accordo comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se per la sua attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono inoltre disposizioni importanti le disposizioni che secondo la legislazione nazionale, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale. Il presente Accordo disciplina il quadro giuridico della cooperazione militare tra la Svizzera e l'Austria in materia di sicurezza aerea. Esso è volto a facilitare lo scambio sistematico di informazioni, segnatamente per quanto concerne la situazione aerea generale, al fine di incrementare l'efficienza di intervento delle Forze aeree di entrambi gli Stati contraenti in caso di minacce aeree non militari. L'Accordo comprende pertanto disposizioni che contengono norme di diritto. Quest'ultime non rivestono tuttavia un'importanza tale da dover essere emanate a livello nazionale sotto forma di legge federale conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost. Del rimanente, la cooperazione militare tra i due Stati nel settore della polizia aerea avverrà «nel rispetto della sovranità e delle competenze di ciascuna Parte» (cfr. art. 3). Poiché le disposizioni sulla protezione dei dati (art. 4 cpv. 3) non sono in contraddizione con il diritto nazionale sulla protezione dei dati e non esentano gli Stati contraenti dall'obbligo di osservare le prescrizioni del proprio diritto interno, esse non costituiscono delle disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost.

L'attuazione dell'accordo non necessita alcuna modifica della legislazione svizzera. Per le ragioni sopraesposte, analogamente ai pertinenti accordi con l'Italia, la Francia e la Germania, il decreto federale che approva il presente Accordo non sottostà al referendum in materia di trattati internazionali ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.