

07.011

## **Messaggio**

**relativo all'accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica federale di Germania concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea in caso di minacce da parte di aeromobili civili**

del 10 gennaio 2007

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale che approva l'accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica federale di Germania concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea in caso di minacce da parte di aeromobili civili.

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

10 gennaio 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 aeree 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 si sforza di intensificare la cooperazione nel settore della sicurezza con gli Stati settentrionali limitrofi. Si prevede segnatamente di intensificare la cooperazione anche con l'Austria.*

*Gran parte delle partite di calcio che si terranno in Svizzera saranno disputate a Basilea e quindi nelle immediate vicinanze della Germania. Gli stadi di Zurigo e di Berna sono più lontani dal confine germanico, ma anche a tale riguardo il nostro Paese ha un interesse legittimo di collaborare strettamente con la Germania in materia di sicurezza aerea.*

*L'Accordo sottoposto per approvazione mediante il presente messaggio disciplina la cooperazione tra la Svizzera e la Germania 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 quest'ultimo. Sebbene l'Accordo, a causa del diritto in vigore nella Repubblica federale di Germania, vada meno lontano a livello di contenuti di quelli già conclusi con la Francia e l'Italia, nondimeno esso rappresenta una coerente continuazione della politica del Consiglio federale volta a garantire la sicurezza contro gli attacchi terroristici dall'aria.*

*La cooperazione tra Svizzera e Germania a cui fa riferimento il presente documento mira ad agevolare lo scambio reciproco e sistematico di informazioni relative alla situazione aerea generale e a incrementare le capacità d'intervento di entrambe le Parti di fronte a una minaccia concreta.*

*L'Accordo tiene conto della sovranità dei due Stati e degli accordi bilaterali in vigore.*

*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, 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 conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.*

# Messaggio

## **1**                      **Punti essenziali del disegno**

### **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 rafforzare 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 costituisce 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 mirare a 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 al fine di combattere efficacemente le summenzionate minacce.

La Svizzera ha raccolto esperienze preziose nella 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, un pertinente accordo è stato concluso anche con l'Italia.

Il presente Accordo stabilisce il quadro legale della futura cooperazione tra i due Stati, consente lo scambio di informazioni sulla situazione aerea identificata e, in caso di minaccia aerea non militare, permette a un velivolo in servizio di polizia aerea di sorvolare il confine e di procedere a un'identificazione a vista, nonché di scortare e di sorvegliare un aeromobile sospetto sotto il comando dello Stato ricevente.

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 dell'intero traffico aereo sopra il nostro territorio, 24 ore su 24. Questa ulteriore collaborazione con la Germania 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 la Germania costituisce un passo importante e adeguato alla minaccia – segnatamente in vista dell'EURO 08 – verso un disciplinamento della cooperazione transfrontaliera in materia di polizia aerea. Non pregiudica ulteriori regolamentazioni multilaterali e consente alla Svizzera di conseguire, in collaborazione con la Germania, 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. Il Consiglio federale 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 in maggior misura per manifestazioni nelle regioni prossime al confine come ad esempio le partite dei Campionati europei di calcio 2008 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 i nostri Stati confinanti. Approvando chiaramente gli accordi con la Francia e l'Italia il Parlamento ha sinora sostenuto la politica del Consiglio federale. La Svizzera parteciperà attivamente alle misure tese 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 la Germania nell'esecuzione di missioni di polizia aerea, le quali non possono essere realizzate unilateralmente, poiché sopra ampie parti del Paese i tempi di preallarme sono insufficienti. 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 la Germania rappresenta quindi il seguito logico degli accordi già conclusi con la Francia e l'Italia sul medesimo tema.

Il nostro Consiglio si rallegra quindi della disponibilità della Repubblica federale di Germania 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. 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 nell'ambito della sicurezza dello spazio aereo richiede un esercizio congiunto e limitato della sovranità. Tale cooperazione deve potersi fondare su una base legale formale ed è quindi indispensabile concludere un accordo bilaterale.

### **1.4 Svolgimento delle trattative**

Dopo lavori preliminari informali nel dicembre 2005, l'organizzazione del progetto è stata affidata nel giugno 2006 a un gruppo di lavoro germano-svizzero, di cui fanno parte rappresentanti degli ambiti giuridico, operativo e tecnico.

La delegazione svizzera, guidata dalle Forze aeree, ha coordinato, in stretta collaborazione con lo Stato maggiore del capo dell'esercito (settore «Relazioni internazionali – Difesa»), 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).

Il testo del presente Accordo è stato concordato, sulla base degli accordi già esistenti tra la Svizzera e la Francia e tra la Svizzera e l'Italia, in occasione di una seduta svoltasi il 13 e 14 settembre 2006 a Uedem (D) con rappresentanti delle Forze aeree tedesche. I risultati dei summenzionati lavori sono confluiti nell'accordo globale oggetto del presente messaggio.

## **2 Commento dell'Accordo**

### **2.1 Compendio**

Il presente Accordo disciplina la cooperazione tra la Svizzera e la Germania in materia di sicurezza aerea contro le minacce non militari. Tale cooperazione mira ad agevolare lo scambio reciproco e sistematico di informazioni relative alla situazione aerea generale e a incrementare le capacità d'intervento di entrambe le Parti di fronte a una concreta minaccia non militare.

L'Accordo tiene conto della sovranità dei due Stati e degli accordi bilaterali in vigore.

Rispetto agli attuali accordi con la Francia e l'Italia, il catalogo delle possibili misure d'intimidazione è tuttavia limitato. A causa di limitazioni imposte dal diritto costituzionale tedesco non è consentito ad aeromobili di altri Stati nonché, in generale, ad aeromobili delle Forze aeree tedesche operanti sul territorio tedesco di fare uso di armi nei confronti di un velivolo civile che rifiuta di cooperare. Per tali motivi si è pure rinunciato a prevedere, in caso di impieghi di polizia aerea transfrontalieri, la possibilità per un aeromobile della Parte inviante di effettuare tiri a scopo d'intimidazione o di intimare a un aeromobile di atterrare.



## **2.2.4 Protezione dei dati (art. 5)**

L'articolo 5 disciplina gli aspetti giuridici in materia di protezione dei dati concernenti la trasmissione di dati personali all'altra Parte contraente. Ciascuna Parte ha innanzitutto l'obbligo di informare l'altra Parte sull'utilizzazione dei dati e sulle conoscenze acquisite. I dati possono essere utilizzati soltanto per gli scopi designati dall'Accordo o ai fini della difesa da considerevoli pericoli per la sicurezza pubblica. Il mittente è tenuto ad accertarsi dell'esattezza dei dati e uno scambio può avvenire soltanto a condizione che esso sia proporzionale e necessario al raggiungimento degli scopi designati dall'Accordo; vanno inoltre rispettati i divieti a livello nazionale. In caso di dati inesatti o di trasmissione non autorizzata, il mittente deve informarne il destinatario, che deve procedere immediatamente alla rettificazione o alla cancellazione dei dati.

Di regola alle persone interessate, su richiesta e conformemente al proprio diritto nazionale, vanno fornite informazioni sui dati personali trasmessi, salvo quando la ponderazione tra interesse pubblico e interesse individuale porti a escludere la comunicazione di tali informazioni. Se una persona è illecitamente danneggiata da una trasmissione di dati, il destinatario ne risponde in conformità del suo diritto nazionale. Il destinatario non può a sua discarica invocare il fatto che il danno è stato provocato dal mittente. I dati trasmessi devono essere cancellati non appena non sono più necessari. Sono inoltre applicabili i termini di cancellazione giusta il diritto nazionale. Infine, ogni trasmissione di dati personali deve essere attestata nei rispettivi incarti e i dati devono essere protetti da entrambe le Parti contro l'accesso, le modificazioni e la comunicazione non autorizzati.

## **2.2.5 Misure di sicurezza aerea (art. 6)**

Come menzionato al numero 2.1, la Costituzione tedesca pone alla cooperazione con la Repubblica federale di Germania dei limiti che non esistono per esempio con la Francia o l'Italia. Tali limiti concernono segnatamente l'intimazione di atterrare e l'impiego di inganni infrarossi (flares) nello spazio aereo dell'altra Parte.

L'Accordo prevede pertanto le misure seguenti:

- operazioni in settori d'attesa e sorvoli dello spazio aereo dell'altra Parte;
- il rifornimento di carburante in aeroporti dell'altra Parte;
- il rifornimento di carburante in volo (air-to-air refueling);
- il controllo tattico degli aeromobili di una delle Parti da parte di un organo dell'altra Parte;
- il trasporto di personale ed equipaggiamenti di una delle Parti a bordo di aeromobili dell'altra Parte;
- l'attuazione delle misure menzionate all'articolo 1 capoverso 3 (sorveglianza dello spazio aereo, identificazione con l'ausilio di apparecchi tecnici, identificazione a vista e la scorta con velivoli d'impiego).

### **2.2.6 Impieghi (art. 7)**

L'impiego di un aeromobile della Parte inviante nello spazio aereo della Parte ricevente presuppone il consenso di entrambe le Parti. Al riguardo è necessario un coordinamento tra le istanze competenti e, con transito della frontiera, un trasferimento del controllo tattico (transfer of authority) alla Parte ricevente.

Gli impieghi presuppongono un allenamento regolare di tutte le parti coinvolte. Allo scopo di garantire congiuntamente la sicurezza dello spazio aereo le Parti sono pertanto tenute a eseguire regolarmente esercitazioni transfrontaliere.

### **2.2.7 Sicurezza e protezione dell'ambiente (art. 8 e 9)**

*Art. 8* Sicurezza tecnica e sorveglianza

La Parte inviante è responsabile della sicurezza tecnica del materiale, delle armi, delle munizioni e degli aeromobili impiegati sul territorio della Parte ricevente. Quest'ultima provvede alla loro sorveglianza. Le Parti cooperano nelle questioni relative alla sicurezza.

*Art. 9* Prescrizioni in materia di sicurezza e di protezione dell'ambiente

Le Parti rispettano le prescrizioni vigenti in materia di sicurezza e di protezione dell'ambiente per quanto riguarda il materiale, le armi, le munizioni, i veicoli e gli aeromobili.

### **2.2.8 Inchiesta in caso di incidente aereo (art. 10)**

In caso di inchieste in relazione con un incidente aereo avvenuto sul territorio di uno Stato contraente in cui è coinvolto un aeromobile dell'altro Stato, rappresentanti di quest'ultimo hanno il diritto a partecipare alla commissione d'inchiesta.

### **2.2.9 Assistenza sanitaria (art. 11)**

È garantito il reciproco accesso alle cure mediche. Lo Stato ricevente assicura cure gratuite fino alla constatazione della possibilità di trasportare il paziente. Tutti i costi ulteriori sono a carico dello Stato inviante.

### **2.2.10 Costi (art. 12)**

Ciascuna Parte assume i costi delle proprie Forze armate connessi con l'attuazione del presente Accordo.

### **2.2.11 Statuto delle Forze armate (art. 13)**

In caso di impiego delle Forze armate nel quadro del presente Accordo, 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.

### **2.2.12 Liquidazione dei danni (art. 14)**

Eventuali danni cagionati nell'ambito di attività connesse con il presente Accordo sono assunti conformemente allo Statuto delle truppe del PPP.

### **2.2.13 Clausola di sospensione (art. 15)**

In caso di guerra, di stato di 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 15, 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.

### **2.2.14 Disposizioni finali (art. 16)**

Le Parti si informano reciprocamente in merito alla conclusione delle procedure di ratifica necessarie. L'Accordo entra in vigore il giorno della ricezione 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. Le controversie tra le Parti sono composte esclusivamente in via negoziale.

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

Per la Confederazione, l'Accordo non è connesso con impegni finanziari di alcun tipo. Né la Germania né la Svizzera devono essere indennizzate per le prestazioni di polizia aerea fornite.

La trasmissione dei dati necessari tra la Svizzera e la Germania e la necessaria manutenzione dei relativi sistemi genererà costi annuali dell'ordine di 110 000 franchi che saranno finanziati con le risorse del budget ordinario del DDPS. Non sussiste tuttavia alcun fabbisogno di personale supplementare.

Le missioni d'allenamento della polizia aerea sono comprese nel budget attuale delle Forze aeree. È pertanto sufficiente un adeguamento delle procedure, ciò che non implica alcun aumento dei costi.

#### **4 Programma di legislatura**

L'oggetto non è previsto nel rapporto 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 vertice del G8 era ancora in corso e la disponibilità della Germania a un disciplinamento bilaterale in materia non era ancora manifesta.

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

#### **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.

Giusta l'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 qualsiasi momento (cfr. art. 16 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 la Germania in materia di sicurezza aerea. Esso è volto a facilitare lo scambio sistematico di informazioni, segnatamente per quanto concerne la situazione aerea generale, e a incrementare le capacità di intervento delle Forze aeree degli Stati contraenti nei confronti 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. 4). Contrariamente al corrispondente accordo con la Francia, il presente Accordo contiene anche delle disposizioni relative alla

protezione dei dati (art. 5). Poiché tali disposizioni non sono in contraddizione con la legislazione nazionale sulla protezione dei dati e non esonerano gli Stati contraenti dall'obbligo di osservare le prescrizioni della propria legislazione interna, esse non costituiscono delle disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost.

Una reazione a una minaccia aerea non militare mediante misure di polizia aerea avrà luogo unicamente sulla base del diritto nazionale dello Stato contraente sopra il cui territorio nazionale si svolge l'intervento. Infine, l'attuazione dell'Accordo non necessita alcuna modifica della legislazione svizzera. Per le ragioni sopraesposte, 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.