

04.075

Messaggio

relativo all'accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea contro le minacce aeree non militari

del 17 novembre 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale che approva l'accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese 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.

17 novembre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

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. Alla luce di queste considerazioni e allo scopo di trarre beneficio dall'esperienza del vertice del G8, il 10 marzo 2004, per iniziativa della Francia, il ministro della difesa della Repubblica francese, signora Michèle Alliot-Marie, e il capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), consigliere federale Samuel Schmid, hanno firmato una comune dichiarazione d'intenti in cui la Svizzera e la Francia si sono impegnate ad avviare negoziati allo scopo di definire un quadro legale per una cooperazione permanente nell'ambito di impieghi di polizia aerea transfrontaliera.

L'accordo sottoposto per approvazione mediante il presente messaggio disciplina la cooperazione tra la Svizzera e la Francia 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 minaccia concreta. Sotto il comando dello Stato ricevente, saranno possibili impieghi di polizia aerea transfrontalieri fino al tiro d'intimidazione effettuato con inganni infrarossi. Il tiro d'intimidazione con munizione reale e il tiro distruttivo rimangono di esclusiva competenza dello Stato che esercita i diritti di sovranità.

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

Esso non è connesso con impegni finanziari di alcun tipo. Né la Francia né la Svizzera devono essere indennizzate per gli impieghi di polizia aerea. Deve per contro essere finanziata l'installazione di sistemi tecnici per lo scambio di informazioni. Tali costi saranno finanziati con le risorse del budget ordinario del DDPS.

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 nella sfera di competenza 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 Parte generale

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 diventa 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 per quanto riguarda la 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. Tale cooperazione è stata resa possibile grazie alla firma di un accordo intergovernativo e di un accordo tecnico tra i due Stati. Allo scopo di trarre beneficio dall'esperienza del vertice del G8, il 10 marzo 2004, il ministro della difesa della Repubblica francese, signora Michèle Alliot-Marie, e il capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), consigliere federale Samuel Schmid, hanno firmato una dichiarazione d'intenti in cui la Svizzera e la Francia si sono impegnate ad avviare negoziati allo scopo di definire un quadro legale per una cooperazione permanente nell'ambito della polizia aerea transfrontaliera. È stato istituito un gruppo di lavoro binazionale e le delegazioni si sono incontrate a più riprese per elaborare l'accordo globale oggetto del presente messaggio.

Tale accordo stabilisce il quadro legale della futura cooperazione tra i due Stati, consente lo scambio di informazioni sulla situazione aerea riconosciuta e, in caso di minaccia aerea non militare, permette a un velivolo in servizio di polizia aerea di sorvolare il confine e di proseguire le operazioni sotto il comando dello Stato ricevente, fino al tiro d'intimazione effettuato con inganni infrarossi. Rimane escluso soltanto il tiro distruttivo.

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 Francia 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 Francia costituisce un passo importante e adeguato alla minaccia 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 Francia, un incremento decisivo della sicurezza dello spazio aereo di fronte a minacce non militari e di raccogliere esperienze preziose sia per la cooperazione con gli Stati limitrofi sia per l'eventuale conclusione di ulteriori accordi analoghi.

1.2 Organizzazione del progetto

L'organizzazione del progetto è stata affidata nel febbraio 2004 a un gruppo di lavoro franco-svizzero, di cui fanno parte rappresentanti degli ambiti giuridico, operativo e tecnico. La delegazione svizzera, guidata dalle Forze aeree, in stretta collaborazione con il settore «Relazioni internazionali – Difesa», ha coordinato i lavori con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). I risultati di questi lavori sono confluiti nell'accordo globale oggetto del presente messaggio.

1.3 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, in particolare a Ginevra, sede permanente di conferenze, richiede una risposta adeguata alle minacce aeree. 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. Con il presente accordo si creano ora le basi per una cooperazione più intensa e duratura con la Francia 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 Consiglio federale si rallegra quindi della disponibilità della Francia 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.

1.4 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; pertanto tale cooperazione deve potersi fondare su una base legale formale. È quindi indispensabile concludere un accordo bilaterale.

1.5 Svolgimento delle trattative

Dopo la dichiarazione d'intenti (cfr. n. 1.1), sono state avviate le trattative. Il gruppo di lavoro si è incontrato ogni mese, alternativamente in Francia o in Svizzera, per elaborare l'accordo globale oggetto del presente messaggio.

2 Parte speciale

2.1 Contenuto dell'accordo

Il presente accordo disciplina la cooperazione tra la Svizzera e la Francia 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.

2.1.1 Commento relativo ai singoli articoli

2.1.1.1 Definizioni (art. 1)

È importante rilevare che le procedure di polizia aerea di entrambi gli Stati sono identiche. Per la Svizzera, il termine generale «identificazione» comprende le misure che in Francia sono denominate «ricognizione» e «sorveglianza», mentre il termine generale «intervento» comprende le misure che in Francia sono denominate: «interrogazione», «scorta», «itinerari obbligati», «divieto di sorvolo», «atterraggio forzato» e «tiro a scopo d'intimazione effettuato con inganni infrarossi». Ai capoversi 4.1 e 4.2 dell'articolo 1 sono descritte le differenti tappe delle misure attive di sicurezza aerea. È stabilita la procedura che un caccia deve seguire in occasione di operazioni di intercettazione in Francia o in Svizzera. Conformemente al regolamento dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale, tali misure si limitano al tiro a scopo d'intimazione effettuato con inganni infrarossi (l'inganno infrarosso è una munizione pirotecnica che sviluppa temperature molto elevate ed è perfettamente visibile dal velivolo intercettato, sia di giorno sia di notte. Questa munizione è innocua per l'ambiente ed è utilizzata correntemente dai nostri velivoli durante i voli d'allenamento.) Il tiro d'intimidazione con munizione reale e il tiro distruttivo rimangono di esclusiva competenza dello Stato che esercita i diritti di sovranità.

2.1.1.2 Oggetto, sovranità (art. 2 e 3)

Oggetto (art. 2)

L'accordo regola la cooperazione tra le Parti in materia di sicurezza aerea contro minacce non militari agevolando lo scambio sistematico di informazioni sulla situazione aerea generale e incrementando le capacità d'intervento di fronte a concrete minacce aeree non militari. Le Parti si adoperano al fine di sorvegliare gli avvicinamenti aerei nella zona di reciproco interesse, adottando le misure di sicurezza aerea di cui all'articolo 1, individuando e valutando il genere di minaccia, comunicando agli organi competenti dell'altra Parte gli elementi relativi alla situazione aerea che consentano loro di prendere le decisioni del caso e di prevenire o rispondere a una concreta minaccia aerea non militare mettendo in atto le misure previste all'articolo 1.

Sovranità (art. 3)

La cooperazione prevista dall'accordo avviene nel rispetto della sovranità e delle competenze della Svizzera e della Francia. Tuttavia, per potere garantire una cooperazione effettiva ed efficace, le autorità di ciascuno Stato dispongono di competenze operative limitate sul territorio dell'altro Stato. L'impiego di armi da fuoco resta comunque di esclusiva competenza dello Stato che esercita i diritti di sovranità.

2.1.1.3 Cooperazione (art. 4)

L'articolo 4 definisce l'entità della cooperazione e descrive le misure necessarie affinché le operazioni possano svolgersi con successo. Occorre ad esempio prevedere la possibilità di rifornire in volo un velivolo in caso di necessità. Inoltre occorre organizzare la logistica nel caso in cui un velivolo dovesse atterrare sul territorio di uno Stato terzo. Il capoverso 2 costituisce la base per la conclusione di accordi tecnici; questi documenti sono indispensabili per la condotta operativa e descrivono le procedure. Mentre l'accordo globale definisce il quadro generale, gli accordi tecnici disciplinano i dettagli.

2.1.1.4 Attuazione (art. 5)

In presenza di una concreta minaccia aerea non militare, l'attuazione della cooperazione si basa su una precisa regolamentazione della catena di comando, indispensabile affinché operazioni di questo genere possano essere condotte con successo. La Parte d'invio autorizza le proprie forze a effettuare impieghi sul territorio dell'altra Parte. A partire da questo momento tutte le misure concernenti la sicurezza dello spazio aereo sono dirette dalla centrale d'impiego della Parte ricevente. Tale procedura richiede un coordinamento a livello tattico tra le centrali d'impiego delle due Parti e il passaggio del controllo tattico alla centrale d'impiego della Parte ricevente per la durata dell'operazione. L'impiego di armi da fuoco resta di esclusiva responsabilità della Parte ricevente e può avvenire unicamente con mezzi nazionali; gli aeromobili della Parte d'invio non dispongono pertanto di alcuna competenza per l'uso di armi da fuoco sopra il territorio straniero. L'accordo prevede comunque per gli aeromobili della Parte d'invio la possibilità di volare nello spazio aereo della

Parte ricevente portando armi e munizioni. Ciò è necessario poiché nel corso del medesimo impiego gli stessi aeromobili rientrano eventualmente nel proprio spazio aereo, nel quale sono tenuti a impiegare le loro armi conformemente alle disposizioni della loro legislazione nazionale. Le Parti si impegnano a eseguire regolarmente esercitazioni transfrontaliere allo scopo di garantire congiuntamente la sicurezza dello spazio aereo.

2.1.1.5 Sicurezza e protezione dell'ambiente (art. 6 e 7)

Sicurezza delle persone e dei beni (art. 6)

La Parte d'invio è responsabile della sicurezza d'esercizio dei suoi aeromobili, del materiale, delle armi e delle munizioni impiegati sul territorio della Parte ricevente. Quest'ultima provvede alla sicurezza (p. es. alla sorveglianza). Le Parti cooperano nelle questioni relative alla sicurezza.

Prescrizioni in materia di sicurezza e protezione dell'ambiente (art. 7)

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

2.1.1.6 Scambio di informazioni (art. 8)

Lo scambio di informazioni tra le Parti avviene secondo le rispettive prescrizioni nazionali. Lo scambio di informazioni concernenti la situazione aerea generale è disciplinato in un accordo tecnico separato. Inoltre le Parti si forniscono reciprocamente informazioni riguardanti questioni operative suscettibili di incrementare il livello delle loro conoscenze.

2.1.1.7 Costi (art. 9)

Ogni Parte assume i costi delle proprie forze armate connessi con l'attuazione del presente accordo.

2.1.1.8 Statuto delle forze armate (art. 10)

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.

2.1.1.9 Inchiesta in caso di incidente aereo e assistenza sanitaria (art. 11 e 12)

Inchiesta in caso di incidente aereo o di altro evento nello spazio aereo (art. 11)

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 sedere nella commissione d'inchiesta.

Assistenza sanitaria (art. 12)

È garantito il reciproco accesso alle cure mediche. La Parte ricevente assicura cure gratuite fino al momento in cui il paziente è in grado di essere rimpatriato. Tutti i costi ulteriori sono a carico della Parte d'invio.

2.1.1.10 Clausola di sospensione (art. 13)

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 13, 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.

2.1.1.11 Composizione delle controversie (art. 14)

Le controversie in relazione con l'esecuzione o l'interpretazione dell'accordo sono risolte tra le Parti in via negoziale.

2.1.1.12 Disposizioni finali (art. 15)

Le Parti si informano reciprocamente in merito alla conclusione delle procedure di ratifica necessarie. L'accordo entra in vigore il giorno successivo al 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 tipo. Né la Francia né la Svizzera devono essere indennizzate per le prestazioni di polizia aerea fornite.

Deve per contro essere finanziata l'installazione di sistemi tecnici per lo scambio di informazioni. Il costo di base è stimato in 70 000 franchi, mentre i costi annui, compresa la manutenzione, ammonteranno a 110 000 franchi. Tanto i costi di base

quanto le spese ricorrenti saranno finanziati con le risorse del budget ordinario del DDPS.

Non occorre prevedere personale supplementare.

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

4 Programma di legislatura

L'affare 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 G8 era ancora in corso e la Francia non era ancora disponibile per un disciplinamento bilaterale in materia.

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 Relazione con il diritto europeo

Il presente accordo non ha alcuna relazione con il diritto europeo.

6 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 ogni momento (cfr. art. 15 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 Francia 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 firmatari 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 avrà luogo «nel rispetto della sovranità e delle competenze di ciascuna Parte» (cfr. art. 3). Inoltre, l'impiego di armi e il tiro «restano di competenza esclusiva di ciascuna Parte e possono quindi essere previsti unicamente con uno strumento d'intervento nazionale, al di sopra del territorio nazionale, nell'ambito di catene di controllo e d'impiego nazionali, previa autenticazione nazionale» (cfr. art. 5 cpv. 2).

Una reazione a una minaccia aerea non militare mediante misure di polizia aerea avrà luogo unicamente sulla base del diritto nazionale dello Stato firmatario 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.