

12.099

Messaggio

**concernente l'approvazione dell'Accordo tra la
Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania
sulle ripercussioni dell'esercizio dell'aeroporto di Zurigo
sul territorio della Repubblica federale di Germania**

del 19 dicembre 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulle ripercussioni dell'esercizio dell'aeroporto di Zurigo sul territorio della Repubblica federale di Germania.

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

19 dicembre 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il contenzioso tra la Svizzera e la Germania sul rumore prodotto dal traffico aereo dura già da decenni. Nel 1984 i due Stati erano riusciti a raggiungere un accordo amministrativo che la Germania ha tuttavia denunciato nel 2000 a causa di divergenze d'interpretazione e del crescente traffico aereo. Successivamente, nel 2003, le Camere federali respingevano un accordo concluso nel 2001 dai Ministri dei trasporti dei due Paesi. La Germania reagì regolamentando unilateralmente nel suo spazio aereo la circolazione degli aeromobili in provenienza o a destinazione dell'aeroporto di Zurigo.

Nel 2006, i due Stati avviavano nuovi colloqui che sfociarono successivamente in negoziati formali con cui la Germania avanzava la richiesta di un'ulteriore diminuzione del traffico aereo. I negoziati si sono protratti per lungo tempo e più volte sono stati sul punto di fallire. Il 2 luglio 2012 le due Parti sono giunte alla parafratura di un accordo, firmato poi il 4 settembre 2012.

L'elemento centrale dell'Accordo è la definizione di finestre orarie durante le quali non sono ammessi avvicinamenti da nord sull'aeroporto di Zurigo. Il periodo di divieto va dalle 18:00 alle 6:30. Questo consente di diminuire la quota degli avvicinamenti da nord con sorvolo del territorio tedesco rispetto a oggi. Al di fuori di questi periodi di divieto, il numero degli avvicinamenti può evolvere in base allo sviluppo dell'aeroporto e nei limiti della capacità dell'aeroporto.

In futuro, per effetto dell'Accordo, a partire dalle 18:00, il traffico aereo deve seguire procedure di avvicinamento diverse da quelle applicate per l'asse da nord. Il modello con avvicinamenti da est in questo contesto assume un ruolo importante. Affinché la sicurezza e lo svolgimento efficace del traffico aereo possano essere garantiti con questo modello, occorre ampliare l'infrastruttura aeroportuale, in particolare è necessario prolungare le piste. In sostanza, la nuova regolamentazione potrà quindi essere applicata soltanto a partire dal 2020. Sin dall'entrata in vigore dell'Accordo, nei giorni feriali già dalle ore 20:00 anziché come oggi dalle ore 21:00 non saranno però ammessi avvicinamenti da nord, analogamente a quanto avviene attualmente durante i fine settimana e i festivi.

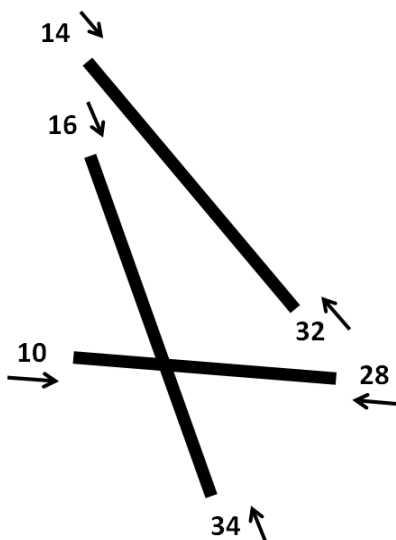
L'Accordo autorizza inoltre gli avvicinamenti da nord dal lunedì al venerdì già a partire dalle 6:30, mentre oggi sono consentiti solo dalle 7:00. Ammette l'introduzione dei cosiddetti avvicinamenti a gomito da nord con supporto satellitare sul territorio svizzero che permetterebbero di ridurre l'inquinamento fonico nelle zone densamente popolate a sud dell'aeroporto. Inoltre, l'Accordo crea certezza del diritto che è di fondamentale importanza per lo sviluppo dell'aeroporto quale infrastruttura chiave della Svizzera e, nel contempo, pone fine al conflitto che grava da anni sulle relazioni tra la Svizzera e la Germania.

Messaggio

1 Punti essenziali dell'Accordo

1.1 Situazione iniziale

Dal 1951, l'aeroporto di Zurigo è un aeroporto nazionale titolare di una concessione d'esercizio. Nel 2011 lo scalo ha registrato complessivamente 279 000 movimenti aerei (decolli o atterraggi) e un volume di passeggeri superiore ai 24 milioni. L'ultima modifica del sistema delle piste risale al 1976, anno in cui è stata messa in servizio una nuova pista nord-sud, la pista 14/32, grazie alla quale gli atterraggi da nord possono essere effettuati, di fatto, indipendentemente dai decolli verso ovest. Prima di percorrere gli ultimi 14 chilometri sul territorio svizzero, i velivoli che atterrano su questa pista attraversano però nella loro fase di avvicinamento il territorio tedesco. I decolli avvengono soprattutto sulla pista 28 in direzione ovest. Siccome questa pista, con i suoi 2 500 metri di lunghezza, risulta essere troppo corta per i velivoli di grandi dimensioni, gli aeromobili decollano in parte dalla pista 16 verso sud ed effettuano poi una virata a sinistra.



Schema 1: sistema di piste

Gli avvicinamenti da nord alla pista 14/32, introdotti nel 1976, suscitarono ben presto un malcontento tra la popolazione tedesca confinante. Nel 1984 la Germania e la Svizzera decidevano così di sottoscrivere il cosiddetto «Regolamento tra la Svizzera e la Repubblica federale di Germania sui voli in arrivo e in partenza al di sopra del territorio germanico in collegamento con l'aeroporto di Zurigo». Tale accordo amministrativo prevedeva per i voli di avvicinamento allo scalo zurighese, provenienti dalle due rotte, sostanzialmente una ripartizione sulle piste 14 e 16, orientate in direzione nord-sud. Inoltre l'accordo introduceva una limitazione della circola-

zione notturna, con deroghe però per le compagnie con base a Zurigo e di conseguenza per Swissair. Sul piano pratico, questa limitazione dei voli notturni non provocava nessun inconveniente per l'aeroporto.

L'applicazione della clausola di ripartizione comportava invece qualche difficoltà, al punto che, nel 1992, la Germania reclamava il rispetto del regolamento sottoscritto nel 1984. Vennero quindi avviate trattative, protrattesi poi per anni, su possibili misure finalizzate al rispetto della clausola. Le trattative non hanno tuttavia consentito di appianare le divergenze, anzi, dalla metà degli anni Novanta la situazione si è inasprita a seguito della politica di espansione di Swissair e del relativo sensibile incremento del traffico aereo. Inoltre, alla fine degli anni Novanta, la Svizzera ha elaborato una procedura di volo (procedura sidestep) che, come concordato, avrebbe potuto permettere il rispetto della ripartizione dei voli di avvicinamento al di sopra del territorio tedesco sugli assi delle piste 14 e 16. La Germania non ha accettato questa ripartizione con la motivazione che l'Accordo disciplinava la ripartizione degli atterraggi sulle piste e non sugli assi di avvicinamento.

Nel 1998 la Germania chiese l'avvio di negoziati in vista di un accordo internazionale con l'obiettivo primario di limitare il numero di voli sul territorio tedesco e con la minaccia di togliere alla Svizzera la competenza del controllo della sicurezza aerea sullo spazio aereo della Germania meridionale.

Tra il 1998 e il 2001 si sono tenuti numerosi incontri durante i quali sono state discusse diverse proposte risolutive. La Svizzera non accettava la richiesta della Germania volta a un contingentamento dei voli di avvicinamento attraverso lo spazio aereo tedesco. Nel 2000 la Germania decise quindi di denunciare il Regolamento del 1984 per la fine di maggio 2001. Nell'aprile 2001, infine, i due Ministri dei trasporti trovarono un accordo sui punti cardine del trattato, poi sottoscritto da entrambe le parti il 18 ottobre 2001. Con esso, il traffico di arrivo era disciplinato nel modo seguente:

- contingentamento a 100 000 voli di avvicinamento da nord all'anno;
- nessun avvicinamento da nord tra le 22:00 e le 6:00 (dal lunedì al venerdì) e tra le 21:00 e le 9:00 (fine settimana e giorni festivi);
- spostamento in Svizzera di due delle tre zone d'attesa esistenti.

I Parlamenti nazionali non approvarono però l'accordo. Nel giugno 2002 il Consiglio nazionale decise di non entrare in materia sul progetto e, nel marzo 2003, il Consiglio degli Stati lo respinse. Anche il Bundesrat tedesco respinse l'accordo, ritenendo poco incisivo il miglioramento proposto in merito ai sorvoli della Germania meridionale. Dopo il rigetto da parte della Svizzera, il Parlamento tedesco rinunciò a prendere una decisione definitiva a riguardo.

Il 4 aprile 2003 la Germania reagiva alla non ratifica dell'accordo da parte della Svizzera emanando la «220. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung» (ordinanza di esecuzione sul regolamento del traffico aereo, DVO 220) che inaspriva le restrizioni dei sorvoli mattutini e serali sul territorio tedesco rispetto alle disposizioni previste nell'accordo. Tale ordinanza ha causato l'introduzione repentina, vale a dire per fine ottobre 2003, di avvicinamenti da sud e contemporaneamente lo spostamento in Svizzera delle zone di attesa situate in parte sul territorio tedesco. Queste nuove disposizioni hanno comportato un'onerosa ristrutturazione dello spazio aereo.

Nel 2003, il Consiglio federale decise di interporre ricorso contro le restrizioni tedesche alla Commissione europea. A giudizio del Governo federale, le misure adottate dalla Germania violano l'accordo sul traffico aereo concluso tra la Svizzera e l'UE¹. Il 5 dicembre 2003, la Commissione respingeva il ricorso. La richiesta di annullamento presentata poi dalla Svizzera contro la decisione di rigetto veniva respinta il 9 settembre 2010 dal Tribunale europeo di prima istanza. L'impugnazione successivamente promossa dalla Svizzera contro tale sentenza è ancora pendente. Una decisione è attesa per il primo semestre del 2013.

Nell'ottobre 2006, il Presidente della Confederazione e il Ministro dei trasporti tedesco decisero di percorrere nuove vie per la risoluzione dei vari problemi connessi allo scalo zurighese. Nel 2007 il Consiglio federale proponeva un approccio globale per trovare una soluzione al contenzioso. Oltre alle questioni relative al traffico aereo, venivano integrati nelle trattative temi di natura economica e dei trasporti. Questa proposta fu tuttavia respinta dalla Cancelliera tedesca nell'aprile 2008. Il Presidente della Confederazione e la Cancelliera tedesca concordarono di far svolgere dai due Stati un'analisi comune sul rumore provocato dai decolli e dagli atterraggi all'aeroporto di Zurigo.

Questa analisi dell'inquinamento fonico, presentata nell'ottobre 2009, evidenzia che i limiti previsti dalla legislazione tedesca sulla protezione dal rumore sono rispettati e che il livello sonoro continuo sul territorio tedesco non supera e non supererà nemmeno in futuro la soglia di 55 decibel.

Nonostante i risultati dell'analisi la Germania si oppose a una soluzione orientata ai valori limite del rumore. Inoltre, numerosi politici tedeschi, tra cui deputati di tutti i circondari della regione, sindaci e diversi politici attivi nei Länder e a livello federale, ribadirono e rafforzarono le loro rivendicazioni tramite la «Stuttgarter Erklärung» (Dichiarazione di Stoccarda), la quale chiede in particolare:

- limitazione degli avvicinamenti con sorvolo dello spazio aereo tedesco a max. 80 000 all'anno, nella misura in cui la Svizzera può fornire la prova tecnica della loro necessità;
- rispetto incondizionato degli orari di divieto previsti dalla DVO 220;
- divieto per i decolli dall'aeroporto di Zurigo con sorvoli del territorio tedesco: nessuna deviazione di rotta e zona di attesa sul territorio tedesco;
- soppressione della zona di attesa «RILAX» sul territorio tedesco;
- nessun avvicinamento «a gomito» da nord.

In seguito, la parte tedesca si è attenuta in modo irremovibile alla «Dichiarazione di Stoccarda». I colloqui successivi non hanno portato a nessun risultato di rilievo e alla fine del 2011 le trattative si sono arenate. Si profilavano misure unilaterali da parte della Germania.

¹ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (RS. 0.748.127.192.68).

1.2 Svolgimento dei negoziati

Il 28 gennaio 2012, il Capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e il Ministro dei trasporti tedesco decidono di intensificare gli sforzi per giungere a una composizione amichevole del contenzioso. A margine del World Economic Forum (WEF) di Davos, firmano quindi una dichiarazione d'intenti per ribadire la volontà di risolvere la vertenza tramite un trattato internazionale, che dovrà essere elaborato senza ulteriori ritardi. I due Ministri fissano i principi base per i negoziati.

Malgrado la dichiarazione d'intenti, i negoziati fanno fatica a procedere. Le divergenze sul punto principale delle trattative, vale a dire il regime degli avvicinamenti, risultano praticamente insormontabili. La Germania continua ad anteporre gli obiettivi della «Dichiarazione di Stoccarda» e in particolare il contingentamento del numero di voli da nord. Le concessioni proposte dalla Svizzera sono giudicate troppo blande dalla Germania. A più riprese i negoziati rischiano nuovamente di fallire. Solo con la proposta di regolare il problema dell'inquinamento fonico tramite finestre orarie con divieti di volo sulla Germania c'è la speranza di un'intesa. Nelle trattative rivestono un ruolo fondamentale anche i servizi di sicurezza aerea della Germania (DFS) e Skyguide, a cui spetta il compito di valutare le opzioni per un nuovo regolamento delle procedure di avvicinamento nello spazio aereo della Germania meridionale. La Germania ritiene che nessuna di queste opzioni apporti dei miglioramenti rispetto al regime vigente, motivo per cui le Parti convengono di continuare ad applicare quello esistente.

La paraatura di un primo progetto di accordo avviene il 2 luglio 2012, la firma dell'Accordo ha luogo invece il 4 settembre 2012.

1.3 Risultati dei negoziati e valutazione

Il compromesso raggiunto prevede i seguenti valori di riferimento:

- gli avvicinamenti da nord sul territorio tedesco sono consentiti nei giorni feriali dalle 06:30 alle 18:00;
- durante i fine settimana e nei giorni festivi gli avvicinamenti da nord sono consentiti dalle 09:00 alle 18:00;
- la Svizzera ottiene un termine transitorio fino alla fine del 2019 per realizzare i necessari ampliamenti dell'infrastruttura aeroportuale;
- gli avvicinamenti a gomito da nord al di sopra del territorio svizzero costituiscono secondo l'accordo un'opzione;
- come gesto di buona volontà, a decorrere dalla ratifica dell'accordo, il sorvolo del territorio tedesco sarà vietato dalle ore 20:00 durante i giorni feriali (come già avviene durante i fine settimana e nei giorni festivi);
- l'Accordo non è denunciabile prima del 2030.

Dal punto di vista della Svizzera, l'Accordo presenta i seguenti vantaggi.

I periodi di divieto al mattino sono accorciati di mezz'ora e l'avvicinamento a gomito da nord è un'opzione ammissibile, fatta salva la fattibilità tecnica. Queste due nuove disposizioni permettono movimenti di volo da nord la mattina presto dal

lunedì al venerdì e di evitare le regioni densamente popolate a sud dell'aeroporto. La distanza del tracciato dell'avvicinamento a gomito da nord dalla frontiera tedesca deve essere ampia quanto lo permette la tecnica così da limitare il più possibile l'impatto fonico sul territorio tedesco.

Uno sviluppo moderato dell'aeroporto resta possibile. Poiché l'Accordo riduce la finestra oraria durante la quale sono consentiti gli avvicinamenti da nord, il numero di questi avvicinamenti diminuirà sensibilmente: con l'entrata in vigore dell'Accordo, presumibilmente nel 2014, si registreranno 5000 movimenti di volo in meno sulla Germania meridionale e, nel 2020, quando l'Accordo sarà applicato integralmente, ci sarà un'ulteriore diminuzione di 20 000 movimenti. Rapportato al volume di traffico attuale ciò corrisponde a una riduzione a 80 000-85 000 avvicinamenti. Tuttavia, a prescindere dai periodi di divieto di sorvolo del territorio tedesco, l'aeroporto mantiene un certo potenziale di crescita. A seconda delle condizioni d'esercizio e della domanda, il traffico in arrivo da nord potrebbe raggiungere teoricamente il limite di capacità compreso tra 105 000 e 110 000 avvicinamenti.

Un altro punto positivo dell'Accordo è l'abbassamento della quota minima di volo sulla Germania. Essa passa da un livello FL 120 (FL = flight level) a FL 80 cioè da un'altitudine di circa 3600 metri s.l.m. a un'altitudine di 2400 metri s.l.m., il che presenta vantaggi sotto il profilo della sicurezza delle operazioni di volo e nell'ottica dell'introduzione di una procedura d'avvicinamento in discesa continua (*continuous descent approach*; CDA). Questa regolamentazione non comporterà tuttavia che gli aeromobili sorvoleranno in generale il territorio tedesco a un'altitudine più bassa. In caso di intenso traffico aereo e per motivi di sicurezza, essa consente semplicemente al servizio di navigazione aerea di far circolare determinati voli a livelli più bassi anche sul territorio tedesco. I voli a livelli inferiori a FL 120 nel territorio tedesco continueranno dunque a restare un'eccezione. Il tracciato delle rotte di avvicinamento e di decollo deve inoltre essere pianificato di concerto con il servizio di navigazione aerea tedesco e, per quanto concerne lo spazio aereo tedesco, definito di comune accordo.

La Svizzera ha potuto concordare soluzioni accettabili anche in merito ad altri punti delle trattative, come ad esempio il controllo della sicurezza aerea, la durata dell'accordo, la partecipazione della regione confinante tedesca nella procedura riguardante l'esercizio aeroportuale, nonché l'istituzione di una Commissione comune di trasporto aereo e il termine transitorio fino all'introduzione del nuovo regime degli avvicinamenti.

Da parte svizzera, la concessione più rilevante riguarda invece la disposizione che anticipa di tre ore durante la settimana e di due ore durante il fine settimana l'inizio della finestra oraria in cui il traffico di avvicinamento non è consentito nello spazio aereo della Germania meridionale e deve quindi svolgersi in territorio svizzero. La popolazione svizzera sarà pertanto esposta a partire dalle 18:00, orario molto critico, a un inquinamento fonico maggiore. Nell'insieme, circa il 17 per cento dei voli di avvicinamento da nord dovrà essere trasferito su altre rotte.

Occorre anche tenere conto del fatto che nei periodi in cui non sono ammessi avvicinamenti sulle piste 14 e 16 per principio non sarà possibile utilizzare la zona d'attesa «RILAX». I servizi di navigazione aerea svizzero e tedesco svilupperanno congiuntamente le necessarie procedure.

L'Accordo attuale rappresenta una soluzione analoga a quella dell'accordo concluso nel 2001 nonché, per certi aspetti, pure più vantaggiosa, soprattutto in considera-

zione del fatto che quest'ultimo prevedeva un contingentamento che avrebbe limitato gli avvicinamenti da nord a 100 000. In caso di crescita del volume del traffico aereo, che sarebbe stato possibile solo in misura modesta, ci sarebbero stati inconvenienti ancora maggiori per la popolazione svizzera.

La seguente tabella mette a confronto gli effetti dell'Accordo attuale, dell'accordo del 2001, delle misure secondo la «Dichiarazione di Stoccarda» e dell'ordinanza d'esecuzione (DVO 220) attualmente in vigore.

Tabella 1

		Accordo 2012	Accordo 2001	«Dichiarazione di Stoccarda»	DVO 220 attualmente in vigore
1	Limite max. di avvicinamenti da nord sopra il territorio tedesco a lungo termine	105 000–110 000*	100 000	Solo lo stretto necessario, max. 80 000	122 000–128 000
2	Avvicinamento a gomito da nord	sì	no	no	no
3	Numero di ore settimanali con avvicinamenti da nord	75,5	ca. 70	max. ca. 56	92
4	Divieto di sorvolo della Germania, lunedì–venerdì	dalle ore 18:00 alle 06:30	dalle ore 22:00 alle 06:00	non precisato, almeno dalle ore 21:00 alle 07:00	dalle ore 21:00 alle 07:00
5	Divieto di sorvolo della Germania, fine settimana	dalle ore 18:00 alle 09:00	dalle ore 22:00 alle 09:00	non precisato, almeno dalle ore 20:00 alle 09:00	dalle ore 20:00 alle 09:00
6	Zona d'attesa RILAX	mantenuta	mantenuta	dislocata	mantenuta
7	Altitudine minima di sorvolo della Germania	2400 m s.l.m.	ca. 3000 m s.l.m.	ca. 3600 m s.l.m.	ca. 3600 m s.l.m.
8	Termine transitorio	ca. 7 anni	41 mesi	modificabile in ogni momento	modificabile in ogni momento
9	Denuncia, modificabilità	esclusa una denuncia fino al 2030	termine di denuncia: 1 anno	modificabile in ogni momento	modificabile in ogni momento

* L'Accordo comporta una riduzione di circa 5000 avvicinamenti a decorrere dall'entrata in vigore e di ulteriori 20 000 dal 2020 in poi. Rapportato al numero attuale di avvicinamenti da nord, pari a circa 105 000, si tratta di una riduzione a un numero di avvicinamenti compreso tra 80 000 e 85 000. Al di fuori degli orari di divieto, il numero degli avvicinamenti può evolversi. In teoria, sul lungo termine, esso può raggiungere 105 000–110 000 avvicinamenti da nord, premesso che vi sia una domanda in tal senso. Questo numero corrisponde al raggiungimento del limite delle capacità.

Soppesando tutti i vantaggi e gli svantaggi, il Consiglio federale giunge alla conclusione che, date le circostanze, l'Accordo costituisce un compromesso accettabile.

1.4 Partecipazione

La delegazione svizzera che ha negoziato l'Accordo si compone oltre che di rappresentanti della Confederazione anche di esponenti del Cantone di Zurigo, in quanto Cantone di ubicazione dello scalo, dell'aeroporto e della società per i servizi della navigazione aerea Skyguide.

In un gruppo di accompagnamento istituito dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) per condurre le trattative in vista della conclusione dell'accordo erano pure rappresentati i Cantoni di Argovia, Turgovia, Sciaffusa e San Gallo, nonché la compagnia aerea Swiss. Il gruppo, presieduto dal capo del DATEC, si è riunito diverse volte da marzo 2012 fino alla parafatura dell'accordo. I membri del gruppo di accompagnamento sono stati informati costantemente sugli sviluppi delle trattative e i loro pareri sono stati presi in considerazione nelle trattative dalla delegazione svizzera.

Infine, nel gennaio e nel marzo 2012, sono state informate e consultate al riguardo le Commissioni della politica estera (CPE) e le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati.

2 Commento alle singole disposizioni

Art.1 Traffico in arrivo e in partenza all'aeroporto di Zurigo

Il *paragrafo 1 numero 1* stabilisce che da lunedì a venerdì tra le 18:00 e le 6:30 come pure durante i fine settimana e nei giorni festivi tra le 18:00 e le 9:00 gli aeromobili in fase di avvicinamento alla pista 14 o 16 non possono sorvolare il territorio tedesco. La limitazione del traffico di arrivo nello spazio aereo tedesco è regolata dalle finestre orarie in cui vige il divieto di sorvolo e non dal contingentamento degli avvicinamenti.

Fanno eccezione al divieto di sorvolo del territorio tedesco i casi in cui, per ragioni esterne vincolanti, non sono possibili atterraggi su altre piste. Questa clausola derogatoria corrisponde sostanzialmente all'attuale disciplinamento secondo la DVO 220 che ha dato sinora buoni risultati. Il riconoscimento di tali ragioni esterne vincolanti ha dato luogo a discussioni soltanto in casi eccezionali. Anche l'obbligo di annunciare simili deroghe è già oggi previsto.

Il *paragrafo 1 numero 2* è in un certo senso il pendant del numero 1: enuncia espressamente che tra le 6:30 e le 18:00 dal lunedì al venerdì e tra le 9:00 e le 18:00 nei fine-settimana e festivi sono consentiti gli avvicinamenti da nord sulle piste 14 e 16. Poiché il divieto di utilizzo contemporaneo delle piste 14 e 16 non consente un aumento delle capacità aeroportuali, la Germania si assicura che il traffico in arrivo non potrà essere intensificato a un punto tale da rendere necessario l'uso contemporaneo di due piste. Questa clausola non comporta alcuna limitazione per l'aeroporto. Anche se queste due piste sono utilizzate alternativamente, per motivi di sicurezza

occorre rispettare intervalli di tempo tra due atterraggi. Inoltre, la pista 16 si presta solo raramente agli atterraggi visto che incrocia la pista di decollo principale 28.

Il *paragrafo 1 numero 3* definisce la quota minima di volo che deve essere rispettata in caso di decolli in direzione nord con entrata nello spazio aereo tedesco. La quota è fissata al livello di volo (FL) 120, pari a un'altitudine di 12 000 piedi o circa 3600 metri s.l.m.

Il *paragrafo 1 numero 4* concerne la zona di attesa RILAX situata nella regione di Donaueschingen. Questa zona è molto importante per gli avvicinamenti da nord. La «Dichiarazione di Stoccarda» prevedeva la soppressione di tale zona. Il suo mantenimento rappresenta quindi un risultato importante per la Svizzera. La quota di attesa minima di FL 130 (ca. 4000 m s.l.m.) corrisponde alla situazione vigente.

Il numero 4, terzo comma, soddisfa un'importante esigenza della Germania comunque sopportabile per la Svizzera. Esso garantisce che quando i voli di avvicinamento alle piste 14 e 16 sono vietati, gli avvicinamenti non possono passare per il punto RILAX. Questo implica una definizione di nuove rotte di avvicinamento da parte dei fornitori di servizi di navigazione aerea delle due Parti contraenti, DFS e Skyguide.

Come nell'accordo del 2001, il *paragrafo 1 numero 5* stabilisce che gli aerei equipaggiati di motore a elica che circolano in base alle regole del volo a vista e hanno un peso massimo ammissibile in volo di 8618 kg, nonché elicotteri e voli che non appaiono sull'orario di linea non soggiacciono alle disposizioni sul traffico di arrivo e di partenza.

Paragrafo 2. Questa disposizione stabilisce esplicitamente che, nei periodi di divieto di sorvolo del territorio tedesco, la Svizzera può impostare voli di avvicinamento alle piste 14 e 16 che non comportano l'utilizzo dello spazio aereo tedesco. Con questa disposizione si fa riferimento agli avvicinamenti a gomito da nord che sono ammessi a condizione che avvengano il più lontano possibile dalla frontiera con la Germania. Questa distanza verrà stabilita congiuntamente da DFS e Skyguide. Anche se questa procedura di avvicinamento non implica affatto l'attraversamento dello spazio aereo tedesco, è importante che una disposizione menzioni espressamente questa opzione. Questo per due motivi: da un lato, gli avvicinamenti a gomito da nord sono un tema di discussione talmente controverso in Germania che non era possibile non tenerne conto nell'Accordo. Dall'altro, attraverso una riclassificazione del suo spazio aereo, la Germania potrebbe impedire alla Svizzera di effettuare sul territorio elvetico avvicinamenti a gomito da nord nel caso in cui avvenissero a una distanza inferiore a 2,5 miglia nautiche (ca. 4,6 km) dalla frontiera. Infatti, secondo il diritto aeronautico internazionale, gli aeromobili devono rispettare questa distanza da un blocco di spazio aereo che è stato classificato per altri scopi. L'introduzione di una simile procedura di avvicinamento da nord presuppone con ogni probabilità che la distanza dallo spazio aereo tedesco sia più breve.

Paragrafo 3. Il termine transitorio a decorrere dal quale non sarà più consentito sorvolare lo spazio aereo della Germania dopo le 18:00 scade il 31 dicembre 2019. Per la Svizzera, questo termine transitorio è di fondamentale importanza. L'accordo del 2001 prevedeva al riguardo un termine transitorio di 41 mesi soltanto, che avrebbe posto problemi in caso di ratifica dell'accordo. Anche il termine transitorio del nuovo Accordo è breve, ma potrà essere rispettato di misura. La Svizzera garantisce, ai sensi dell'ultima frase del presente paragrafo, di non spostare verso nord il punto di atterraggio della pista 14 in caso di prolungamento della stessa. Questa garanzia non limita la Svizzera dal momento che l'aeroporto di Zurigo non ha alcun

interesse a spostare questo punto più a nord, provvedimento che comporterebbe l'attraversamento della frontiera a un'altitudine più bassa.

Paragrafo 4. Il termine transitorio concordato è necessario per permettere alla Svizzera di adeguare l'infrastruttura dell'aeroporto al nuovo regime degli avvicinamenti. Il fatto di prevedere che dall'entrata in vigore dell'Accordo non siano più consentiti avvicinamenti da nord già dalle 20:00 nei giorni da lunedì a venerdì, analogamente al regime vigente per i fine settimana e i giorni festivi, è però una concessione fatta alla Germania.

Art. 2 Gestione congiunta dello spazio aereo

Paragrafo 1. Diversamente dall'accordo del 2001, l'Accordo attuale non mette più in relazione la regolamentazione degli avvicinamenti e dei decolli con la questione della fornitura dei servizi della navigazione aerea nello spazio aereo della Germania meridionale. Questa nuova regolamentazione presuppone però la riorganizzazione delle procedure di avvicinamento e di decollo nello spazio transfrontaliero. Il paragrafo 1 prevede che i due fornitori di servizi di navigazione aerea Skyguide e DFS procedano di comune intesa a questo lavoro. Già oggi cooperano a stretto contatto nelle questioni transfrontaliere.

Paragrafo 2. Questa disposizione stabilisce che la collaborazione tra i due fornitori di servizi di navigazione aerea sia disciplinata da un accordo. Essa rimanda all'articolo 10 paragrafo 2 del Regolamento (CE) sulla fornitura di servizi². Tale regolamento implica che i fornitori di servizi di navigazione aerea formalizzino i loro rapporti di lavoro attraverso accordi scritti o intese equivalenti atti a precisare i compiti e le funzioni specifiche di ogni fornitore e a permettere lo scambio di dati operativi tra tutti i fornitori di servizi per quanto concerne il traffico aereo in generale.

Questa disposizione è importante per la società svizzera per la navigazione aerea perché garantisce la collaborazione nel contesto degli sforzi profusi a livello europeo finalizzati alla realizzazione del cielo unico europeo (Single European Sky, SES).

Paragrafo 3. La prevista riorganizzazione delle procedure di avvicinamento e di decollo ha ripercussioni sul rumore causato dagli aerei anche se il livello delle immissioni nelle regioni interessate rimane al di sotto dei valori limite previsti dalla legge. Pertanto, è naturale che la ridefinizione delle procedure implichi, nella misura del possibile, il coordinamento con le esigenze della popolazione. A tal fine è previsto che la Commissione comune di trasporto aereo di cui all'articolo 4 assuma la funzione di sportello. L'Accordo le conferisce il diritto di proposta nei confronti dei fornitori di servizi di navigazione aerea. Spetta però a entrambi i fornitori di servizi di navigazione aerea DFS e Skyguide decidere se le misure possono essere realizzate. È importante che la collaborazione tra i fornitori di servizi avvenga nello spirito delle normative del Single European Sky che attribuiscono grande importanza ai criteri della sicurezza e dell'efficienza.

² Regolamento (CE) n. 550/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, sulla fornitura di servizi di navigazione aerea nel cielo unico europeo («regolamento sulla fornitura di servizi»), GU L 96 del 31.03.2004, pag. 10.

Art. 3 Procedure relative alla costruzione e all'esercizio

Una regolamentazione dello stesso tenore figurava già nell'accordo del 2001. In relazione alla partecipazione nel contesto delle procedure giuridiche relative all'aeroporto di Zurigo, le persone residenti in Germania devono essere equiparate, in linea di principio, a quelle residenti in Svizzera. Se già la popolazione residente in Germania, come quella residente in Svizzera, è esposta ai fattori di inquinamento generati dal traffico aereo è naturale che le vengano riconosciuti gli stessi diritti.

Paragrafo 1. Per la Repubblica federale di Germania è importante essere informata di tutti i progetti dell'aeroporto di Zurigo collegati all'esercizio che possono avere ripercussioni sul territorio tedesco. Anche per la Svizzera è importante che le previste fasi dello sviluppo dell'aeroporto di Zurigo siano comunicate in modo trasparente.

Paragrafo 2. Questa disposizione enuncia che le persone residenti in Germania godono, nell'ambito delle procedure concernenti l'aeroporto di Zurigo, degli stessi diritti delle persone residenti in Svizzera. Come queste ultime, le istituzioni e le persone residenti in Germania possono partecipare alle procedure se sono adempiute le condizioni previste dal diritto svizzero.

Paragrafo 3. A tutt'oggi non è chiaro se, nel rispetto del quadro giuridico vigente, le persone residenti all'estero possano fare valere il diritto a misure di protezione acustica o a indennizzi per espropriazione dei diritti di vicinato a seguito del rumore prodotto dal traffico aereo. Il paragrafo 3 fa chiarezza al riguardo e accorda alle persone residenti in Germania questi diritti per quanto concerne l'aeroporto di Zurigo. Tuttavia non c'è da aspettarsi che i valori limite d'immissione secondo l'ordinanza svizzera contro l'inquinamento fonico vengano superati in futuro sul territorio tedesco. In caso di superamento sarà possibile per fare valere il diritto a misure di protezione acustica o a indennizzi per espropriazione dei diritti di vicinato.

Art. 4 Commissione comune di trasporto aereo

Una disposizione avente quasi lo stesso tenore era contemplata nell'accordo del 2001. Allora, la Commissione aveva iniziato a svolgere la sua attività dopo la firma dell'Accordo. Le esperienze maturate sono state del tutto positive e utili alla comprensione reciproca. Pertanto, anche la Svizzera accoglie positivamente l'istituzione di un simile organismo.

Art. 5 Consultazioni

Le consultazioni sono contatti ufficiali tra i Governi dei due Paesi. Sono necessarie per introdurre qualsiasi modifica all'Accordo. Le questioni devono essere dapprima affrontate dalla Commissione comune di trasporto aereo. Anche questa disposizione figurava nell'accordo del 2001. Essa rappresenta uno strumento supplementare per risolvere le questioni.

Art. 6 Sospensione

Questa clausola che disciplina la sospensione era contemplata anche nell'accordo del 2001. La formulazione adottata garantisce che la sospensione degli effetti dell'accordo avvenga solo dopo aver fissato un termine e soprattutto in caso di una grave violazione che costituisca un pericolo anche per la sicurezza e l'ordine pub-

blici. Si tratta di esigenze più severe di quelle dell'articolo 60 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969³ sul diritto dei trattati, che si applica in assenza di una disposizione contraria. In questo modo viene garantita stabilità del diritto.

Art. 7 Durata e denuncia

L'Accordo non può essere denunciato prima del 2030. Questa clausola soddisfa le esigenze della Svizzera concernenti la sicurezza in materia di pianificazione e investimenti. L'accordo del 2001, invece, consentiva una denuncia in qualsiasi momento.

Art. 8 Registrazione

La registrazione dell'Accordo presso il Segretariato delle Nazioni Unite conformemente all'articolo 102 dello Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945⁴ riflette un'esigenza manifestata dalla Repubblica federale di Germania. Questa registrazione è anche nell'interesse della Svizzera. Il paragrafo 2 di detto articolo stabilisce che i contraenti di un accordo internazionale che non sia stato registrato non possono invocare detto accordo davanti ad un organo delle Nazioni Unite. Rientrano tra questi organi in particolare la Corte internazionale di Giustizia e l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI).

Art. 9 Ratifica ed entrata in vigore

Questa disposizione disciplina la ratifica e l'entrata in vigore dell'Accordo. La Svizzera ha escluso del tutto la possibilità di un'attuazione temporanea dell'Accordo. Anche in questo caso, rispetto all'accordo del 2001, si tratta di un notevole miglioramento.

3 Risultato della consultazione

La consultazione concernente l'Accordo si è svolta tra il 21 settembre e il 25 ottobre 2012.

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione ritiene che l'Accordo costituisca un risultato accettabile e ne sostiene la ratifica. I Cantoni come pure la maggior parte delle organizzazioni sono dichiaratamente favorevoli all'Accordo. Ben inteso, nella maggior parte dei pareri si deplora che la Svizzera debba farsi carico di inquinamento fonico supplementare, dal momento che nelle regioni densamente urbanizzate si concentreranno più voli di avvicinamento. Ciononostante prevale l'interesse alla soluzione del contenzioso. Nei pareri si sottolinea la grande importanza dell'aeroporto per l'economia. In prevalenza, si ritiene che le alternative alla ratifica dell'Accordo siano meno favorevoli. Alcuni partecipanti alla consultazione respingono però l'Accordo, principalmente perché ritengono che tuteli troppo gli interessi dell'aviazione. Le diverse regioni si aspettano che le loro esigenze siano prese in considerazione nell'attuazione dell'Accordo. Alcune parti chiedono di canalizzare il traffico mentre altri rivendicano una distribuzione dei fattori di inquinamento. Dal

³ RS 0.111

⁴ RS 0.120

canto loro, i rappresentanti dell'industria aeronautica deprecano le restrizioni supplementari per l'aeroporto, ma ritengono più solido il livello di certezza del diritto raggiunto.

L'Accordo suscita tra i partiti politici reazioni diverse. Mentre il PPD e il PLR ritengono che sia una soluzione sostenibile per l'esercizio a lungo termine dell'aeroporto, per il partito dei Verdi liberali l'Accordo è un cattivo compromesso il cui rigetto però comporterebbe soluzioni ancora più svantaggiose. L'UDC respinge l'Accordo con la motivazione che genera decolli e atterraggi supplementari sul territorio svizzero. Anche i Verdi sono contrari all'Accordo visto che causa un aumento dell'inquinamento fonico e si traduce in un incremento della capacità dell'aeroporto. Il PS giudica interessante una soluzione negoziata, ma esprime riserve per quanto riguarda la sua sostenibilità. Prima di rendere nota la sua posizione definitiva, il partito desidera conoscere le modalità di attuazione⁵.

4 Ripercussioni dell'Accordo

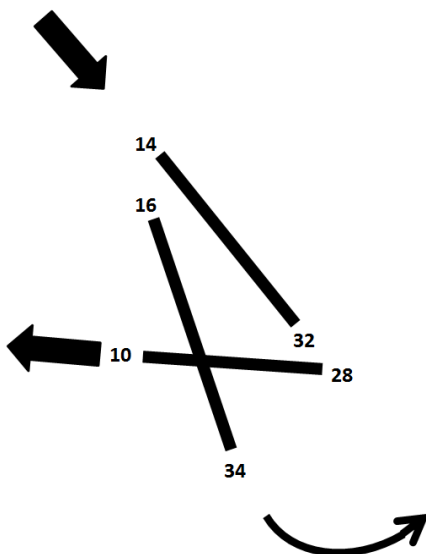
4.1 I modelli d'esercizio dell'aeroporto

Attualmente, l'aeroporto di Zurigo è aperto al traffico aereo tra le 6:00 e le 23:30, cioè per 17 ore e mezza. Dopo le 23:30 gli atterraggi sono autorizzati solo in casi eccezionali.

L'esercizio avviene in applicazione di tre modelli d'esercizio principali (un modello d'esercizio corrisponde a una determinata configurazione dei decolli e degli atterraggi in vigore all'aeroporto in un dato momento. Quando ci si riferisce all'insieme dei modelli applicati in un aeroporto si parla di variante di esercizio).

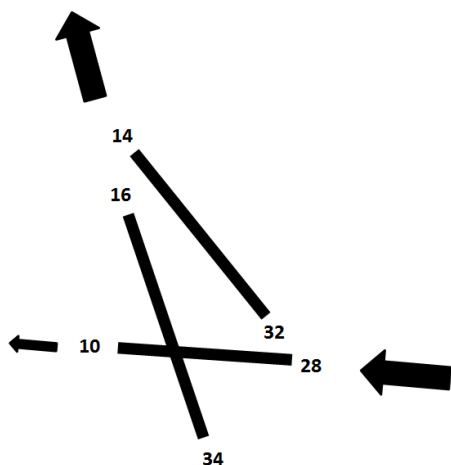
Come esposto nell'introduzione, l'aeroporto di Zurigo ha organizzato l'esercizio secondo il modello degli avvicinamenti da nord. Gli aeromobili atterrano da nord sulla pista 14 e decollano dalla pista 28 in direzione ovest o, in caso di necessità, in direzione sud compiendo una virata a sinistra. Questo regime d'esercizio si applica a tutt'oggi da lunedì a venerdì tra le 7:00 e le 21:00 e durante i fine settimana tra le 9:00 e le 20:00. Se i decolli avvengono sulla pista 28, esso consente lo svolgimento di decolli e atterraggi in modo indipendente, garantendo altresì buone capacità e valori tollerabili d'inquinamento fonico. Il pregio principale di questo modello d'esercizio, affermatosi nel tempo, è tuttavia l'ampio consenso di cui gode tra la popolazione.

⁵ Per i risultati della consultazione in dettaglio si veda il rapporto sulla consultazione sul sito www.admin.ch.> documentazione > legislazione > procedura di consultazione > procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2012 > DATEC



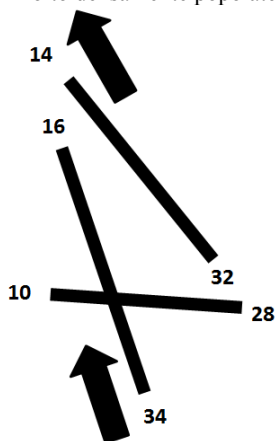
Schema 2: modello degli avvicinamenti da nord

Dopo le 20:00 o le 21:00 fino al termine dell'esercizio aeroportuale e, inoltre, in caso di vento in coda troppo forte per autorizzare atterraggi sulla pista 14, si fa capo nuovamente al modello con avvicinamenti da est. Quest'ultimo prevede atterraggi sulla pista 28 e decolli in direzione nord o, in determinate circostanze, anche in direzione ovest. L'esercizio con questo modello di atterraggi e decolli risulta relativamente complesso poiché le rotte di avvicinamento e di decollo non sono separate distintamente e la pista 28 è lunga solo 2 500 metri. Per i velivoli di grandi dimensioni, la lunghezza della pista 28 risulta appena sufficiente in condizioni normali d'esercizio; già in presenza di condizioni meteorologiche particolari, ad esempio, essa non può più essere utilizzata. Inoltre, in caso di ostacoli alla navigazione aerea non può essere utilizzata in modo ottimale. La sua utilizzazione è dunque strettamente connessa a condizioni di visibilità relativamente buone. Per quel che riguarda il rumore, il modello con voli di avvicinamento da nord presenta dei vantaggi, in particolare perché non occorrono decolli sulla regione densamente popolata a sud dello scalo. Il modello degli avvicinamenti da est potrebbe essere migliorato sensibilmente per quanto riguarda la sicurezza e la capacità mediante un prolungamento della pista 28 in direzione ovest e della pista 32 in direzione nord, nonché tramite un potenziamento delle piste di rullaggio e una separazione più netta delle rotte di avvicinamento e di decollo. Soddisfatte queste esigenze, il modello garantirebbe capacità analoghe a quelle del modello con avvicinamenti da nord; il modello con avvicinamenti da est si rivelerebbe anche più funzionale, vale a dire con un'applicabilità garantita con quasi tutte le condizioni meteorologiche.



Schema 3: modello degli avvicinamenti da est

Tra le ore 6:00 (le 7:00 nei fine settimana e nei giorni festivi) e le 9:00, e quando durante i periodi di divieto di sorvolo del territorio tedesco in orario serale gli avvicinamenti da est non sono autorizzati a causa di condizioni meteorologiche avverse, l'aeroporto adotta il modello degli avvicinamenti da sud. Questo modello riduce la capacità di traffico del 20 per cento circa rispetto agli altri modelli poiché la pista degli atterraggi e quella destinata ai decolli non possono essere gestite in modo indipendente l'una dall'altra. Il vantaggio di questa soluzione consiste nel fatto che è possibile atterrare sulla pista 34: una pista con una lunghezza di 3 300 metri che consente procedure di avvicinamento anche in presenza di condizioni di visibilità relativamente precarie. La rotta d'avvicinamento finale da sud passa però al di sopra di regioni molto densamente popolate.



Schema 4: modello degli avvicinamenti da sud

Nell’ambito del processo di coordinamento relativo al piano settoriale dell’infrastruttura aeronautica (PSIA) sono state esaminate in dettaglio 19 diverse varianti d’esercizio tra il 2005 e inizio 2010. Il DATEC ha deciso di approfondire le analisi per tre varianti. Nessuna delle tre, però, soddisfa pienamente le condizioni quadro previste dal presente Accordo. Le tre varianti selezionate chiariscono tuttavia in ampia parte come il regime degli avvicinamenti possa essere attuato conformemente alle prescrizioni dell’Accordo. La variante E-DVO inserita nel PSIA prevede, ad esempio, che in caso di restrizioni nelle rotte di avvicinamento da nord siano possibili al mattino procedure di avvicinamento da sud; gli avvicinamenti a gomito da nord rappresentano un’opzione supplementare. La variante J ottimizzata del PSIA consente avvicinamenti da est in caso di una finestra oraria diurna durante la quale non sono consentiti avvicinamenti da nord.

4.2 L’attuazione dell’Accordo

L’attuazione operativa dell’Accordo deve essere definita nel PSIA. Pertanto, in previsione del presente progetto di ratifica, il DATEC ha presentato nell’ambito di un processo di coordinamento supplementare ai Cantoni interessati, all’aeroporto e a Skyguide un’analisi approfondita dei modelli d’esercizio su cui in futuro potrebbe basarsi l’esercizio del traffico aereo.

Nel rapporto del 5 ottobre 2012 concernente l’adeguamento del progetto di scheda di coordinamento in base all’Accordo aereo tra la Svizzera e la Germania («SIL-Prozess: Anpassung des Objektblatt-Entwurfs aufgrund des Staatsvertrags mit Deutschland») sono illustrate sei possibili varianti d’attuazione che possono riassumersi nel seguente schema:

Tabella 2

	Variante 1		Variante 2		Variante 3		Variante 4		Variante 5		Variante 6	
	Lu- ve	WE	Lu- ve	WE	Lu- ve	WE	Lu- ve	WE	Lu- ve	WE	Lu- ve	WE
6.00–6.30	O	O	gN	gN	gN	S	gN	gN	gN	gN	S	S
6.30–9.00	N	O	N	gN	N	S	N	S	N	S	N	S
9.00–18.00	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
18.00–19.00	O	O	O	O	O	O	O	O	S	S	O	O
19.00–23.30	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O

N = modello degli avvicinamenti da nord; gN = avvicinamento a gomito da nord (con supporto satellitare); S = modello degli avvicinamenti da sud, O = modello degli avvicinamenti da est (in parte associato al modello degli avvicinamenti da sud se le condizioni meteo sono insufficienti per gli atterraggi da est)

Le parti coinvolte nel PSIA si sono espresse su queste opzioni. Sia nel quadro della consultazione relativa all’Accordo che nella consultazione sulle varianti di attuazione nel processo PSIA è stato chiesto che la decisione definitiva venga adottata soltanto dopo che le rotte aeree sulle quali si basano i diversi modelli saranno definite con maggiore precisione e i relativi calcoli del rumore saranno stati effettuati. Il DATEC terrà conto di questa richiesta. Il progetto di scheda di coordinamento del

PSIA verrà integrato con calcoli del rumore e indicazioni sulle rotte aeree per ogni modello d'esercizio. Successivamente, il DATEC porrà nuovamente in consultazione la modifica del progetto di scheda di coordinamento.

Contrariamente all'intenzione originaria, il Consiglio federale non ritiene opportuno presentare e commentare l'attuazione dell'Accordo con il presente messaggio. In considerazione degli sviluppi in Germania, in particolare del fatto che il Ministero tedesco competente non intende mandare avanti il processo di ratifica finché non saranno chiarite numerose questioni, il Consiglio federale ritiene opportuno aspettare la decisione della Germania circa la ratifica dell'Accordo. Il Consiglio federale potrà formulare all'attenzione del Parlamento le necessarie indicazioni sull'attuazione dell'Accordo in forma di rapporto supplementare al messaggio non appena vi è la certezza che la Germania prosegue il processo di ratifica dell'Accordo.

4.3 Consequenze in caso di non ratifica dell'Accordo

Se l'Accordo non sarà ratificato, non è da escludere che la Germania decida di regolamentare unilateralmente l'utilizzazione del suo spazio aereo.

I rimedi giuridici in caso di inasprimento della DVO e le reali possibilità di successo di un ricorso sono allo stato attuale dei fatti molto insicuri. Adire le vie legali significherebbe in linea di principio sottostare al diritto di vicinato, al diritto aeronautico internazionale e al diritto europeo. Al riguardo si rimanda alle spiegazioni esposte nel messaggio dell'8 marzo 2002⁶ relativo all'Accordo del 2001. Anche i nuovi esami della situazione giuridica non hanno rilevato sostanzialmente novità. L'esito di eventuali procedimenti giuridici è estremamente incerto.

Le misure unilaterali potrebbero verosimilmente essere più incisive di quanto concesso dalla Svizzera con il presente Accordo. Con ogni probabilità, la Germania adotterebbe una regolamentazione basata sulla «Dichiarazione di Stoccarda» con un contingentamento degli avvicinamenti da nord a un massimo di 80 000 procedure e il mantenimento di tutte le condizioni previste dalla DVO 220 attualmente in vigore. Il termine transitorio, inoltre, non sarebbe verosimilmente negoziabile e per l'aeroporto di Zurigo questo significherebbe una diminuzione delle capacità e del livello di sicurezza. La mancanza di certezza del diritto costituirebbe un'ulteriore e importante svantaggio. La Germania potrebbe emanare in qualsiasi momento disposizioni supplementari più severe. Non vi sarebbe quindi chiarezza sulla futura ripartizione del rumore prodotto dal traffico aereo, nonché sulla pianificazione e gli investimenti a lungo termine, aspetti fondamentali per l'aeroporto di Zurigo.

4.4 Ripercussioni ambientali

Il presente Accordo modifica in particolare la ripartizione temporale e in parte territoriale delle emissioni foniche dell'aeroporto. L'attuazione dell'Accordo non comporterà però un ulteriore superamento dei valori limite d'esposizione al rumore, a meno che non si applichi su ampia scala il modello degli avvicinamenti da sud. Da studi condotti nell'ambito del processo di coordinamento PSIA è invece emerso che

⁶ FF 2002 3055 3070 segg.

un maggiore ricorso al modello degli avvicinamenti da est porterebbe tendenzialmente a una diminuzione del numero di persone esposte al rumore. Da questo punto di vista, gli avvicinamenti a gomito hanno effetti minimi. Anche il numero di persone esposte a emissioni foniche eccessive, secondo l'indice zurighese di esposizione al rumore (ZFI), tenderebbe a diminuire leggermente in caso di applicazione del modello con avvicinamenti da est, mentre con un'applicazione più frequente del modello degli avvicinamenti da sud tenderebbe ad aumentare.

Il numero di persone esposte a valori di emissioni foniche superiori al limite è un indicatore significativo del forte carico e dei rischi per la salute che questo gruppo di popolazione deve sopportare. Il consenso della popolazione per una concezione d'esercizio non dipende però solo da questo aspetto. Le regioni non toccate o in parte risparmiate finora dal rumore del traffico aereo e che in futuro invece non lo saranno più si riterranno particolarmente svantaggiate dal nuovo Accordo, anche se in queste zone non si verificheranno dei superamenti del limite di esposizione alle immissioni foniche.

4.5 Ripercussioni economiche

L'importanza economica dell'aeroporto di Zurigo è enorme. Nell'infrastruttura aeroportuale operano circa 280 imprese che occupano 24 000 persone per un equivalente di grosso modo 20 000 posti di lavoro a tempo pieno. Attualmente lo scalo serve regolarmente 196 destinazioni, di cui 135 in Europa e 61 in altri continenti. Ogni anno oltre 24 milioni di passeggeri, di cui 16 milioni di passeggeri locali, utilizzano l'aeroporto.

Per l'economia svizzera è di fondamentale importanza che l'aeroporto possa continuare a svolgere la sua funzione anche in futuro. Questo aspetto è stato ribadito dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione. L'Accordo con la Germania crea condizioni generali che consentono uno sviluppo modesto dell'aeroporto. Gli investimenti che l'aeroporto deve realizzare in tal senso sono elevati, cioè pari a centinaia di milioni di franchi, ma al tempo stesso sostenibili.

4.6 Ripercussioni sulla Confederazione

L'Accordo non ha ripercussioni sulla Confederazione né sul piano finanziario né su quello degli effettivi del personale. Tutte le spese finalizzate all'attuazione dell'Accordo sono sostenute dall'aeroporto. Per la Confederazione non risulta alcun onere che implichi un aumento degli effettivi.

4.7 Ripercussioni sui Cantoni

L'attuazione dell'Accordo si ripercuote sulla ripartizione dell'impatto fonico dovuto al traffico aereo. Il Cantone di Zurigo, in particolare, sarà confrontato con delle dislocazioni delle emissioni foniche.

Anche i Cantoni confinanti, però, saranno interessati in parte da questa nuova ripartizione. In caso di avvicinamenti da est, le immissioni foniche interesseranno i

Cantoni di Turgovia e San Gallo. Il Cantone di Argovia sarà sorvolato a bassa quota da ovest quando vigerà il regime degli avvicinamenti a gomito. Gli avvicinamenti da sud si ripercuoteranno anche sul Cantone di San Gallo. I valori determinanti previsti dall'ordinanza contro l'inquinamento fonico, tuttavia, non saranno modificati nei territori dei Cantoni confinanti. I valori limite diurni di esposizione al rumore – l'Accordo ha ripercussioni solo durante le ore diurne – vengono e saranno superati solo nel Cantone di Zurigo.

In generale le ripercussioni negative sui Cantoni confinanti sono quindi da considerarsi limitate. D'altronde, i Cantoni approfittano dell'Accordo nel senso che le nuove disposizioni creano condizioni stabili favorevoli a un certo ulteriore sviluppo dell'aeroporto. Lo scalo di Zurigo, un'infrastruttura importante anche per la Svizzera centrale e orientale, ottiene condizioni quadro sicure.

5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale

5.1 Programma di legislatura

Il progetto non è menzionato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁷ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁸ sul programma di legislatura 2011–2015. Il dossier è tuttavia urgente perché l'aeroporto necessita il più presto possibile di un quadro giuridico sicuro per il suo ulteriore sviluppo.

5.2 Strategie nazionali del Consiglio federale

Nel suo rapporto del 10 dicembre 2004⁹ sulla politica aeronautica della Svizzera 2004, il Consiglio federale definisce l'aeroporto di Zurigo un'infrastruttura chiave, il cui funzionamento ineccepibile costituisce un elemento di fondamentale importanza per la Svizzera. Lo scalo deve continuare a garantire alle compagnie aeree un'infrastruttura appropriata, affinché da Zurigo siano possibili buoni collegamenti diretti con l'Europa e con i principali centri mondiali, rispondendo così anche alle esigenze di mercato. Dall'aeroporto ci si attende pure un'infrastruttura in grado di permettere alle compagnie aeree di instaurare a Zurigo l'esercizio di una piattaforma aeroportuale¹⁰. Nel suo rapporto il Consiglio federale stabilisce chiaramente che le condizioni di sorvolo dello spazio aereo della Germania meridionale devono essere regolate, nel limite del possibile, di comune intesa. Il Consiglio federale, a riguardo, si era pure espresso a favore degli avvicinamenti a gomito da nord.

Le disposizioni previste nel presente Accordo soddisfano questi obiettivi.

⁷ FF **2012** 305

⁸ FF **2012** 6413

⁹ FF **2005** 1599

¹⁰ FF **2005** 1664

L'accordo sul trasporto aereo Svizzera-CE¹¹ disciplina numerosi aspetti nell'ambito dell'aviazione. Fino a che punto quest'ultimo accordo contempli anche i voli in partenza e in arrivo sul territorio di uno Stato confinante, rimane a tutt'oggi una questione non completamente chiarita. Nel 2003 la Svizzera interpone ricorso alla Commissione europea contro le restrizioni allora decise dalla Germania in relazione alle rotte di volo nello spazio aereo tedesco, facendo valere la violazione del Regolamento (CEE) n. 2408/92¹², essendo ostacolato il traffico aereo in partenza e in arrivo. La Commissione europea¹³ e il Tribunale di prima istanza dell'Unione europea¹⁴ respingono il ricorso, escludendo una violazione dell'accordo sul trasporto aereo Svizzera-CE. La Commissione e il Tribunale di prima istanza respingono pure una violazione della Direttiva 2002/30/CE¹⁵, fatta valere dalla Svizzera. L'impugnazione successivamente proposta dalla Svizzera presso la Corte di giustizia è ancora pendente¹⁶. La decisione è attesa per il primo semestre 2013.

Già in vista dell'accordo del 2001 erano state allestite diverse perizie nell'ambito del diritto aeronautico volte a stabilire il diritto¹⁷ di svolgere procedure di avvicinamento e di decollo da parte dell'aeroporto di Zurigo attraverso lo spazio aereo tedesco, conformemente alla Convenzione del 7 dicembre 1944¹⁸ relativa all'aviazione civile internazionale e all'Accordo del 7 dicembre 1944¹⁹ concernente il transito dei servizi aerei internazionali. Tali perizie non hanno tuttavia consentito di giungere a risultati definitivi e la situazione giuridica è rimasta pertanto molto incerta.

Il presente Accordo con la Germania consente all'aeroporto di intraprendere le misure necessarie per garantire il traffico aereo a lungo termine, senza perdite di capacità. Si renderanno invero necessari alcuni interventi edili all'aeroporto di Zurigo e vi sarà una parziale dislocazione delle emissioni foniche. Tuttavia l'impatto

¹¹ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (RS **0.748.127.192.68**)

¹² Regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, GU L 240 del 24.08.1992, pag. 8; abrogato dal Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione). GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3.

¹³ Decisione 2004/12/CE della Commissione, del 5 dicembre 2003, relativa ad un procedimento di applicazione dell'articolo 18, paragrafo 2, prima frase dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo e del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio (Caso TREN/AMA/11/03 – Disposizioni tedesche relative alle operazioni di avvicinamento all'aeroporto di Zurigo) GU L 4 dell'8.1.2004, pag. 13.

¹⁴ Sentenza del Tribunale di prima istanza (Quinta Sezione) del 9 settembre 2010, Causa T-319/05, *Svizzera/Commissione*, GU. C 288 del 23.10.2010, pag. 29.

¹⁵ Direttiva 2002/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 marzo 2002 che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità, GU L 85 del 28.03.2002, pag. 40.

¹⁶ Impugnazione proposta il 23 novembre 2010 dalla Confederazione svizzera avverso la sentenza del Tribunale 9 settembre 2010, causa T-319/05, *Confederazione svizzera/Commissione europea; altre parti nel procedimento: Repubblica federale di Germania e Landkreis Waldshut*, Causa C-547/10 P, GU. C 30 del 29.1.2011, pag. 26.

¹⁷ FF **2002** 3055

¹⁸ RS **0.748.0**

¹⁹ RS **0.748.111.2**

generale dello scalo non peggiora. Alla luce di queste condizioni, non vi è nulla che lascia presupporre che l'Accordo possa risultare incompatibile con l'accordo sul trasporto aereo Svizzera-CE o che lo possa ledere. Non si riscontrano inoltre contraddizioni tra l'Accordo e il diritto aeronautico internazionale.

7 Costituzionalità e legalità

In virtù dell'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale²⁰ (Cost.), gli affari esteri, tra cui rientra anche la conclusione di accordi internazionali, competono alla Confederazione. Secondo l'articolo 166 capoverso 2, l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, ad eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza esclusiva del Consiglio federale in virtù di una legge federale o di un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale.

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 numero 3 Cost., sottostanno a referendum facoltativo, ivi compresi i trattati internazionali, le disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione delle quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. La regolamentazione degli orari d'esercizio durante i quali non sono consentiti gli avvicinamenti da nord e l'articolo 3, secondo cui le persone residenti in Germania hanno gli stessi diritti procedurali e il medesimo statuto giuridico in relazione alla protezione acustica e a eventuali indennizzi delle persone residenti in Svizzera, rientrano tra le summenzionate disposizioni importanti che contengono norme di diritto. L'Accordo sottostà, di fatto, al referendum facoltativo.

²⁰ RS 101