

02.027

## **Messaggio**

**concernente l'Accordo fra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulla gestione del controllo della circolazione aerea su territorio tedesco da parte della Confederazione Svizzera e sulle ripercussioni dell'esercizio dell'aeroporto di Zurigo sul territorio della Repubblica federale di Germania**

dell'8 marzo 2002

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale relativo all'Accordo firmato il 18 ottobre 2001 fra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulla gestione del controllo della circolazione aerea su territorio tedesco da parte della Confederazione Svizzera e 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.

8 marzo 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Per coordinare e controllare efficacemente il traffico di avvicinamento e di decollo all'aeroporto di Zurigo, il servizio svizzero della sicurezza aerea controlla anche una parte dello spazio aereo della Germania meridionale. Se non potesse farlo, la capacità dell'aeroporto di Zurigo sarebbe fortemente limitata, a scapito non soltanto del traffico che, da qualsiasi direzione provenga, viene quasi sempre istradato attraverso lo spazio aereo tedesco, ma dell'insieme del traffico aereo da e per l'aeroporto di Zurigo.*

*Dalla fine degli anni Settanta, sono emerse divergenze tra la Germania e la Svizzera in merito a questi corridoi di avvicinamento e di decollo attraverso lo spazio aereo tedesco, divergenze che, nonostante i ripetuti sforzi, non hanno potuto essere appianate. Su richiesta della Germania, alla fine del 1998 sono stati avviati colloqui in vista di un Accordo internazionale. Quest'ultimo avrebbe costituito, da una parte, la base giuridica per l'esercizio del controllo della sicurezza aerea sul territorio tedesco e, dall'altra, avrebbe disciplinato l'esposizione del territorio tedesco al rumore causato dal traffico d'avvicinamento e di decollo. Un Accordo in tal senso è stato firmato il 18 ottobre 2001.*

*L'Accordo concede alla Svizzera la competenza di controllare il traffico aereo su una vasta zona della Germania meridionale. Limita inoltre a meno di 100 000 all'anno il numero di voli di avvicinamento a Zurigo attraverso lo spazio aereo tedesco vietandoli, di regola, fra le 22 e le 6. Durante il fine settimana il divieto si estende dalle 20 alle 9 del mattino. Il nostro Paese ha tuttavia ottenuto un lungo periodo transitorio necessario per adeguare l'infrastruttura a una nuova ripartizione del traffico di avvicinamento e di decollo.*

*L'Accordo costituisce una base giuridica internazionale per l'importante competenza nel controllo della circolazione aerea in territorio tedesco. Dopo decenni di incertezza, permette finalmente di consolidare i piani di sviluppo dell'aeroporto.*

*D'altro canto, le disposizioni relative al diritto di accesso allo spazio aereo tedesco per i voli di avvicinamento e di decollo costituiscono una condizione quadro importante per la revisione della strategia d'esercizio dell'aeroporto: una revisione necessaria dopo il rinnovo, nel maggio del 2001, della concessione d'esercizio dell'aeroporto. In questo ambito, l'Accordo influirà sulla distribuzione futura del traffico di avvicinamento e di decollo e, di conseguenza, sulla distribuzione del rumore nonché, indirettamente, sull'utilizzazione del suolo. Anche se tendenzialmente si va verso una riduzione e non verso un aumento dell'esposizione ai rumori importanti, regioni finora in buona parte risparmiate dal rumore potranno esserne toccate.*

*In mancanza di un Accordo la Germania adotterebbe misure unilaterali. In caso di azione giudiziaria, non vi è alcuna garanzia che gli interessi essenziali della Svizzera prevalgano, in particolare per quanto riguarda il diritto di controllare la sicurezza aerea in territorio tedesco. Molti giuristi consultati in proposito giungono a conclusioni diverse. Le possibilità di vincere la causa giudiziaria sono pertanto da valutare con prudenza.*

---

*Per salvaguardare le relazioni di buon vicinato abbiamo pertanto cercato di negoziare un compromesso che tenga conto in modo ottimale degli interessi delle due parti. Inoltre, abbiamo chiesto alla Commissione europea di verificare le disposizioni dell'Accordo. Tale verifica sarà effettuata non appena gli accordi settoriali fra la Svizzera e la CE saranno entrati in vigore. Se determinati disciplinamenti dovessero risultare contrari al diritto europeo, le disposizioni corrispondenti sarebbero inapplicabili.*

*Se il presente Accordo non dovesse essere ratificato, per la Svizzera sarà difficile ottenere condizioni globalmente altrettanto vantaggiose.*

# Messaggio

## **1 Parte generale**

### **1.1 Situazione iniziale**

Da decenni la società svizzera Skyguide controlla la circolazione aerea su un territorio di diverse migliaia di chilometri quadrati della Germania meridionale, al fine di poter organizzare in modo ottimale il traffico aereo da e per l'aeroporto di Zurigo. Questa attività si basa su accordi fra il servizio svizzero della sicurezza aerea e il suo omologo tedesco, le cosiddette «Letters of agreement», che disciplinano le modalità di assunzione e di gestione del traffico aereo nella Germania meridionale da parte di Skyguide. D'intesa con la Germania, la Svizzera disciplina le procedure di avvicinamento e di decollo che si svolgono parzialmente al di sopra del territorio tedesco e procede alle classificazioni dello spazio aereo necessarie a tali operazioni.

L'aeroporto di Zurigo dispone di tre piste di decollo e di atterraggio. Le piste 16/34 e 14/32 sono orientate in direzione nord-sud, mentre la pista 10/28 è orientata in direzione est-ovest. La strategia d'esercizio attuale dell'aeroporto di Zurigo prevede una distribuzione del traffico di avvicinamento e di decollo in base alla quale si atterra soprattutto in provenienza da nord sulla pista 14 e meno spesso sulla pista 16, mentre il decollo avviene verso ovest sulla pista 28 e talvolta sulla pista 16 verso sud (cfr. allegato, schema 1). Quando il vento da ovest è troppo forte, tutto il traffico, decolli e atterraggi, avviene in direzione est-ovest sulla pista 28, con conseguente riduzione della capacità dell'aeroporto (cfr. allegato, schema 2).

Durante la notte, dalle 21 alle 7, i decolli e gli avvicinamenti avvengono sistematicamente verso e da nord, al fine di ridurre l'esposizione al rumore dei comuni situati a sud e a ovest dell'aeroporto, con una riduzione sensibile della capacità dello stesso (cfr. allegato, schema 3).

L'aeroporto di Zurigo è relativamente vicino alla frontiera germano-svizzera, a una dozzina di chilometri solamente dal Comune tedesco di Hohentengen. Praticamente quasi tutti i voli di avvicinamento passano sopra il territorio tedesco a destinazione quasi sempre della pista 14 e talvolta della pista 16. Lo stesso vale per i voli che giungono a Zurigo in provenienza da sud come quelli dall'Europa meridionale o dall'Africa. La frontiera è sorvolata a un'altitudine di circa 800 metri dal suolo. Le tre zone di attesa necessarie per l'avvicinamento da nord si trovano interamente o parzialmente al di sopra del territorio tedesco.

### **1.2 Difficoltà dettate dall'utilizzazione dello spazio aereo tedesco**

Il rapido incremento del traffico aereo dal 1970 ha reso necessaria, fino alla metà degli anni Ottanta, tutta una serie di interventi di ampliamento dell'aeroporto. La pista 14, attualmente la più utilizzata per gli atterraggi, è infatti entrata in servizio nel 1976.

Già nel 1977 iniziarono le prime lamentele dalla regione meridionale del Baden. Si tentò allora di introdurre procedure di volo che disturbassero meno, ma per ragioni

diverse i relativi tentativi furono nuovamente interrotti. A quell'epoca si contavano oltre 110 000 movimenti di volo in un anno (ogni decollo e ogni atterraggio costituisce un movimento). I voli di avvicinamento per la maggior parte dei circa 55 000 atterraggi utilizzavano lo spazio aereo della Germania meridionale.

All'inizio degli anni Ottanta, alcuni proprietari fondiari tedeschi criticarono il proprio Governo per non essere intervenuto contro le immissioni nocive dovute all'esercizio dell'aeroporto di Zurigo. La Repubblica federale di Germania chiese quindi un disciplinamento delle modalità d'esercizio dell'aeroporto.

Un regolamento tra la Svizzera e la Repubblica federale di Germania sui voli in arrivo ed in partenza al di sopra del territorio germanico in collegamento con l'aeroporto di Zurigo è stato concordato il 17 settembre 1984 ed è entrato in vigore il 22 novembre 1984. Esso non prevedeva il contingentamento del traffico aereo ma intendeva sgravare la pista di atterraggio principale 14 attribuendo, nel limite del possibile, una parte di questo traffico anche alla pista 16. Prevedeva inoltre una limitazione della circolazione notturna con deroghe per le compagnie con base a Zurigo (Swissair). Al momento dell'entrata in vigore di queste disposizioni, il numero dei voli di avvicinamento attraverso lo spazio aereo della Germania meridionale era dell'ordine di 60 000 all'anno.

Il rispetto di questo regolamento poteva causare serie difficoltà all'aeroporto, dal momento che l'utilizzazione più intensa della pista 16 per gli atterraggi avrebbe ostacolato i decolli sulle piste 28 e 16 con conseguente diminuzione della capacità. Numerosi colloqui informali hanno pertanto avuto luogo a tale proposito già alla fine degli anni Ottanta fra le autorità aeronautiche.

Nel 1991, Zurigo ha registrato più di 90 000 atterraggi di velivoli, la maggioranza dei quali, segnatamente i più grossi, ha utilizzato lo spazio aereo tedesco perlopiù sull'asse 14. A metà del 1992, la Repubblica federale di Germania è intervenuta formalmente per esigere il rigoroso rispetto della convenzione del 1984. Ma anche i successivi negoziati, durati anni, non hanno avuto successo.

Per diverse ragioni la situazione si è aggravata a partire dalla metà degli anni Novanta. Da un lato, l'incremento del traffico ha subito una forte accelerazione superando ampiamente i pronostici. Dall'altro, è stata approvata la quinta tappa di ampliamento dell'aeroporto, dalla cui realizzazione la parte tedesca si aspettava un sensibile aumento del traffico aereo.

Nel 1997, l'aeroporto ha registrato 270 000 movimenti di volo, con una quota prevalente dei voli di avvicinamento al di sopra dello spazio aereo della Germania meridionale. Nel 1998, le previsioni riviste al rialzo indicavano un incremento a più di 420 000 movimenti di volo, fra cui 200 000 voli di avvicinamento attraverso lo spazio aereo tedesco.

In queste condizioni, la Repubblica federale di Germania ha ritenuto che i propri interessi non fossero più presi in considerazione. Alla luce dell'evoluzione intervenuta nel corso degli ultimi due decenni, essa si è ritenuta vittima di un comportamento dilatorio che, di fatto, non teneva conto dei suoi interessi. Ritenendo pertanto che il controllo da parte svizzera della sicurezza aerea sul territorio tedesco dovesse basarsi su un Accordo internazionale, la Repubblica federale di Germania ha chiesto l'avvio di negoziati a tal fine così da porre fine a una situazione per lei inaccettabile. Colloqui di carattere tecnico si sono così tenuti a Berna a partire dal dicembre del 1998.

## **1.3 Negoziati in vista di un Accordo internazionale**

### **1.3.1 Colloqui preliminari sul piano tecnico**

La delegazione tedesca era costituita di rappresentanti del ministero dei trasporti, di quello degli affari esteri, del Land Baden-Württemberg, del Landkreis Waldshut, nonché dei comuni più direttamente interessati di Hohentengen e Klettgau. Da parte svizzera negoziava l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) con il coinvolgimento del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), Skyguide, l'aeroporto nonché il Cantone di Zurigo e, in una fase successiva, quello d'Argovia.

La Repubblica federale di Germania manifestava una doppia intenzione: vincolava la continuazione dell'esercizio del controllo della circolazione aerea a un Accordo internazionale, giuridicamente indispensabile secondo la legge fondamentale tedesca. La condizione richiesta per l'approvazione di un tale Accordo era una riduzione massiccia delle immissioni foniche sul territorio della Germania meridionale causate dai voli di avvicinamento e di decollo da Zurigo.

Vi è stata subito unanimità sulla disponibilità di fondo delle parti a voler concludere un Accordo internazionale concernente le questioni in materia di sicurezza aerea, mentre non vi è stata intesa sul disciplinamento del traffico di avvicinamento e di decollo.

I negoziati sono stati particolari e molto difficili in tutte le loro fasi e a tutti i livelli. Il nostro Paese si è visto confrontato a una controparte che, facendo leva su un periodo ventennale durante il quale i rappresentanti degli enti pubblici regionali del sud della Germania non avevano potuto influenzare la distribuzione dei voli, chiedeva in modo perentorio alla Svizzera di alleggerire rapidamente lo spazio aereo tedesco. Fin dal primo momento la Repubblica federale di Germania ha perseguito un risultato che non lasciasse alcun margine d'interpretazione, sollecitando in particolare l'adozione di un disciplinamento che quantificasse il numero dei movimenti di volo.

La posizione della delegazione tedesca era la seguente. Il carico ambientale causato dal traffico aereo nel 1998 deve essere ridotto. La Germania è disposta ad accettare sul proprio territorio i voli di cui la Svizzera dimostri la necessità assoluta per l'esercizio dell'aeroporto. Non formula pretese che la Svizzera non sia in grado di soddisfare. La parte tedesca si dichiara disposta inoltre a farsi carico di una parte degli oneri connessi all'aeroporto a motivo dei vantaggi che quest'ultimo procura anche alla popolazione tedesca. Ma con la distribuzione attuale dei voli di avvicinamento e di decollo, questi vantaggi sono decisamente inferiori agli oneri sopportati dalle regioni tedesche di confine. Si parte dal presupposto che una distribuzione diversa di questi voli permetterebbe di gestire l'aeroporto senza sollecitare eccessivamente lo spazio aereo tedesco e senza inconvenienti per la Svizzera. Non è pertanto accettabile una distribuzione che risparmia intere regioni svizzere vicine all'aeroporto, mentre tutto il traffico di avvicinamento sorvola il sud della Germania. Particolarmente critica è la situazione al mattino e alla sera, quando partenze e arrivi passano dal settore nord con un numero di procedure di attesa particolarmente rumorose al di sopra del territorio tedesco. La Repubblica federale di Germania ha sottolineato l'interesse per la parte meridionale del Baden, considerata un'importante regione turistica per la quale il traffico aereo rappresenta un disturbo.

Da parte svizzera, si è affermato che una riorganizzazione dell'esercizio dell'aeroporto in vista di un alleggerimento dello spazio aereo della Germania meridionale, provocherebbe inestimabili difficoltà. Occorrerebbe considerare aspetti tecnici e topografici nonché la pianificazione del territorio senza dimenticare la difesa nazionale. Inoltre, è stato ogni volta sottolineato che l'inquinamento fonico sul territorio tedesco è sensibilmente inferiore a quello sopportato dalla Svizzera e che nessun limite delle immissioni è mai stato superato, per lo meno durante il giorno. È stata pure evidenziata la densità relativamente scarsa degli insediamenti nella zona tedesca a ridosso del confine. La delegazione svizzera ha ricordato anche che la popolazione insediata nelle vicinanze degli aeroporti tedeschi è costretta a sopportare carichi ambientali più importanti rispetto a quelli sopportati dagli abitanti della regione tedesca a causa dell'aeroporto di Zurigo. La Svizzera ha dunque ribadito la necessità di poter utilizzare lo spazio aereo tedesco nei termini in cui lo fa attualmente, ma non ha potuto fornire la prova di questa necessità. Non ha potuto dimostrare l'esistenza né di ostacoli tecnici, né di problemi di sicurezza, né di svantaggi incalcolabili.

I negoziatori tedeschi hanno giudicato irrilevanti la questione del rispetto dei valori limite e il confronto con gli aeroporti del loro Paese. Hanno ritenuto che il fattore determinante non fosse l'inquinamento fonico massimo ammissibile, ma la distribuzione del rumore degli aerei e che su questo punto, la Repubblica federale di Germania sopporti carichi ambientali sproporzionati rispetto ai vantaggi che le derivano dall'aeroporto. La Svizzera, che beneficia anch'essa di questi vantaggi, potrebbe sopportare altrettanto bene tali carichi ambientali. Per quanto riguarda gli aeroporti tedeschi spetta alla Germania decidere sovranamente giacché su di essa ricadono vantaggi e svantaggi, che è perfettamente in grado di contemplare.

Inizialmente, la Svizzera ha proposto di rallentare la crescita del traffico aereo sopra la Germania meridionale. Nel contempo, ha offerto prestazioni di compensazione per diversi milioni di franchi all'anno, a dipendenza delle concessioni che la Germania avrebbe fatto in merito all'utilizzazione del proprio spazio aereo. La Repubblica federale di Germania non ha rifiutato tali compensazioni, ma ha insistito sulla necessità prioritaria di ridurre il carico ambientale sopportato dalla propria popolazione a causa del traffico di avvicinamento. Soltanto in un secondo tempo sarebbe disposta a discutere sulle prestazioni di compensazione per quelle che sono considerate concessioni fatte alla Svizzera.

Dopo che le prime tre tornate negoziali non hanno sortito alcuna soluzione, la Germania ha fatto pressione affinché si giungesse a una soluzione e, nel corso della quarta tornata, ha formulato le proprie richieste:

- voli di avvicinamento da nord attraverso il territorio tedesco soltanto se lo esige la tecnica di volo;
- contingentamento dei movimenti di volo (al massimo 80 000 voli di avvicinamento e di decollo sul territorio tedesco);
- equa distribuzione di questi voli fra le piste 14 e 16;
- divieto notturno per i voli di avvicinamento e di decollo fra le 21 e le 7 sul territorio tedesco;
- divieto per i voli di avvicinamento e di decollo sul territorio tedesco durante il fine settimana;

- in caso di decollo verso nord, rispetto della distanza di tre miglia nautiche alla frontiera tedesca;
- eccezioni soltanto in casi di forza maggiore;
- periodo di transizione di un anno e inoltre importanti misure immediate (riduzione del numero di atterraggi a 100 000) già a partire da giugno del 2001.

In occasione del quinto incontro, tenutosi l'11 aprile 2000, la Svizzera ha quindi proposto di intraprendere, nel corso dei successivi tre anni, uno studio approfondito di tutte le misure a lungo termine per alleviare il carico ambientale, coinvolgendo i servizi tecnici tedeschi e la popolazione della Germania meridionale. Nel contempo, si sarebbe impegnata a limitare, mediante una misura immediata, l'aumento del traffico aereo sulla Germania al 40 per cento dell'incremento generale e a garantire una pausa notturna fra le 23 e le 5.30.

I negoziatori tedeschi hanno respinto queste proposte, ribadendo che la continuazione dei colloqui era subordinata all'elaborazione di una soluzione che riducesse il traffico rispetto a quello registrato nel 1998. Hanno aggiunto, inoltre, che la procedura suggerita dalla Svizzera non offriva loro alcuna garanzia poiché non li avrebbe coinvolti nelle decisioni. Occorreva, infine, accelerare i tempi di una soluzione. Essi ritenevano che, a quel punto, non fosse possibile trovare un'intesa sulla base proposta e che la Svizzera fosse poco incline a correggere la distribuzione dei carichi ambientali causati dall'aeroporto.

La Repubblica federale di Germania ha pertanto denunciato la convenzione del 1984 per il 31 maggio 2001, annunciando che avrebbe adottato un decreto unilaterale per disciplinare il traffico di avvicinamento e di decollo conformemente ai valori di riferimento indicati.

La situazione della Svizzera si faceva allora più difficile, perché le scadenze diventavano nettamente più pressanti. Fino a quel momento, il nostro Paese aveva potuto, a giusta ragione, fare riferimento alla convenzione del 1984 come base giuridica sufficiente per assicurare la situazione in vigore. Il Tribunale federale, infatti, nella sua sentenza del 14 giugno 1998 (DTF 124 II 293, C 33b) relativa alla concessione generale per la quinta fase di ampliamento dell'aeroporto, aveva precisato che la convenzione disciplinava esplicitamente il traffico di avvicinamento e di decollo sul territorio tedesco e che lo autorizzava a certe condizioni. Dopo la denuncia della convenzione da parte della Germania, questo non era più il caso e ci si doveva attendere che essa adottasse misure nell'anno successivo.

Nel corso del settimo incontro negoziale, il 26 settembre 2000, la delegazione svizzera ha migliorato la propria offerta proponendo di ridurre il numero dei voli di avvicinamento attraverso lo spazio aereo tedesco da 154 000 (anno 2000) a 130 000 a partire dal 2004, mentre la Repubblica federale di Germania avrebbe dovuto sopportare ancora il 30 per cento dell'incremento generale. Questa nuova proposta è stata anch'essa respinta come base di compromesso e la Repubblica federale di Germania ha riaffermato la propria posizione del dicembre 2000. Contemporaneamente, ha nuovamente sollecitato la Svizzera a intraprendere immediatamente la riorganizzazione del traffico, poiché dal 1° giugno 2001 sarebbe entrato in vigore il nuovo disciplinamento annunciato.

Dopo otto incontri negoziali il margine di manovra delle autorità tecniche era così esaurito. Di comune intesa i colloqui sono ripresi a livello dei ministri dei trasporti.

### **1.3.2 Negoziati a livello ministeriale**

Nonostante gli sforzi della Svizzera, un incontro a livello ministeriale ha potuto aver luogo soltanto nell'aprile del 2001, fra l'altro perché la Germania voleva attendere i risultati delle votazioni per il rinnovo della Dieta del Baden-Württemberg previsti nel marzo dello stesso anno. L'incontro intendeva innanzitutto convincere la parte tedesca a rinunciare all'adozione di misure unilaterali (mediante un'ordinanza), sbloccare i negoziati a livello degli esperti e fissare i criteri per la successiva negoziazione dei punti importanti.

In vista di quest'incontro, siamo stati informati della situazione mediante un documento interlocutorio dell'11 aprile 2001 contenente la proposta dei seguenti obiettivi negoziali:

- convincere la parte tedesca a rinunciare per il momento ad adottare misure contro il traffico di avvicinamento;
- presentare alla Germania un progetto di distribuzione equa fra i due Paesi dei carichi ambientali causati dal traffico di avvicinamento. Occorre prevedere a tal proposito un contingentamento dei voli di avvicinamento attraverso lo spazio aereo tedesco a un livello nettamente inferiore rispetto a quello attuale;
- qualora una soluzione negoziata non appaia raggiungibile, proporre l'istituzione di un tribunale arbitrale incaricato di chiarire alle due parti la situazione giuridica e, se necessario, di trovare una soluzione equa. I negoziati a livello tecnico sarebbero allora sospesi;
- se necessario, offrire misure immediate, ad esempio riduzioni delle emissioni nelle fasce orarie più critiche e contingentamento provvisorio dei sorvoli al livello attuale;
- se la Germania non dovesse accettare nemmeno una delle proposte svizzere e non fosse disposta a rinunciare per il momento ad adottare misure unilaterali, occorrerebbe esaminare senza esitare l'avvio di una procedura di risoluzione delle controversie conformemente alla Convenzione di Chicago.

Abbiamo incaricato il DATEC di continuare i lavori preliminari in vista di concludere un Accordo e di sottoporre al Governo, a tempo debito, la proposta formale di affidare a questo dipartimento il mandato di concludere l'Accordo.

I ministri dei trasporti si sono incontrati a Berlino il 23 aprile 2001.

In quell'occasione hanno discusso lungamente sui punti principali quali il numero dei voli di avvicinamento attraverso lo spazio aereo della Germania meridionale, il divieto di volare la notte e il fine settimana, la distanza alla frontiera per i decolli verso nord, le scadenze transitorie e i provvedimenti immediati. La parte tedesca non era intenzionata a modificare le proprie posizioni né sul divieto totale di volo il fine settimana, né su una limitazione dei voli notturni fra le 21 e le 7, né sul numero massimo di 80 000 voli di avvicinamento all'anno, né sulle sue altre esigenze.

La delegazione svizzera si trovava così confrontata alla seguente situazione.

Era ancora possibile continuare a respingere le richieste della controparte, con la conseguenza però che la Germania avrebbe adottato misure unilaterali. Va rilevato che fino a quel momento la Germania aveva sempre messo in atto quanto dichiarato.

Dal profilo giuridico, ci mancavano soprattutto gli strumenti per contrastare rapidamente e sicuramente le misure annunciate. Avremmo dovuto adeguarci agli interventi unilaterali per diversi mesi, forse anni, senza essere certi di ottenere in tempo utile un risultato positivo per la Svizzera per altra via, come quella giudiziaria. Certamente si sarebbero potuti trovare anche argomenti giuridici a difesa della posizione del nostro Paese. Ma le possibilità di ottenere, per questa via, un successo pieno che avrebbe autorizzato così la Svizzera a mantenere la situazione in vigore, apparivano troppo incerte per potervi fare affidamento. E soprattutto, in assenza di un Accordo, nulla avrebbe impedito alla Germania di assumere in proprio il controllo del traffico aereo, con gravi conseguenze per l'aeroporto. Se il servizio svizzero della sicurezza non potesse estendere la propria attività sugli avvicinamenti e i decolli al disopra del territorio della Germania meridionale, l'aeroporto accuserebbe gravi problemi di capacità. Inoltre, una qualsiasi azione giudiziaria richiederebbe molto tempo. Nel frattempo, sarebbe necessario trovare i mezzi per garantire l'esercizio dell'aeroporto nel miglior modo possibile. Il problema dei ritardi, già particolarmente acuto senza il fattore del controllo della sicurezza aerea e aggravato dalle misure adottate dalla Germania, avrebbe conseguenze disastrose per l'esercizio dell'aeroporto e ancor più per Swissair e Crossair. L'attuazione, nel contempo, di nuove soluzioni in seguito agli interventi unilaterali tedeschi mostrerebbe che, per l'esercizio dell'aeroporto, la Svizzera non ha bisogno dello spazio aereo tedesco nella misura in cui lo utilizza attualmente, riducendo così le possibilità di successo di un'azione giudiziaria.

D'altro canto, il 23 aprile 2001, dopo negoziati laboriosi e serrati, la parte tedesca si è lasciata strappare un compromesso che permetterebbe alla Svizzera di continuare senza restrizioni l'esercizio dell'aeroporto e di consolidare il diritto allo svolgimento del controllo della circolazione aerea. I termini principali del compromesso erano i seguenti:

- meno di 100 000 voli di avvicinamento attraverso lo spazio aereo tedesco al di sotto del livello di volo (Flightlevel [FL]) 100, ossia circa 3000 metri sopra il livello del mare, con una distribuzione possibilmente equa tra le piste 14 e 16;
- divieto dei voli di avvicinamento e di decollo fra le 22 e le 6 in territorio tedesco al di sotto del FL 100;
- divieto dei voli di avvicinamento e di decollo il sabato, la domenica e i giorni festivi dalle 20 e alle 9 in territorio tedesco al di sotto del FL 100;
- distanza minima alla frontiera di circa due miglia nautiche per i decolli verso nord;
- verifica dell'Accordo internazionale dopo otto anni dalla parafatura (clausola di revisione);
- periodo transitorio di 41 mesi dalla firma, ma divieto generale dei voli notturni valido già dalla firma e disciplinamento relativo ai fine settimana e ai giorni festivi dall'entrata in vigore dell'orario invernale 2002;

- istituzione di una commissione mista per collaborare all’attuazione dell’Accordo;
- incarico ai capi delegazione tedesca e svizzera di perfezionare il testo dell’Accordo in base a questi elementi per permetterne la firma entro fine agosto 2001.

Accettando questo compromesso la parte tedesca rinunciava a elementi importanti delle sue pretese iniziali. Questa soluzione era tuttavia presentata dalla Germania come un’offerta unica per quell’incontro negoziale e sulla quale non sarebbe possibile tornare in seguito a causa della pressione crescente esercitata dall’opinione pubblica. La delegazione svizzera è giunta alla conclusione che l’accettazione di un Accordo contenente tali elementi rappresenti la migliore soluzione possibile. Contrapporsi alla Germania avrebbe sicuramente significato inaccettabili conseguenze negative per l’aviazione svizzera. Non vi era nulla che lasciasse presagire infatti che la Germania avrebbe rinunciato ai provvedimenti annunciati e neppure nulla che lasciasse sperare di poter imporre l’esercizio del controllo della circolazione aerea. Date le circostanze, la Svizzera ha raccolto l’offerta di una soluzione conforme ai valori di riferimento indicati.

Tali valori di riferimento hanno suscitato in Svizzera e soprattutto nella Germania meridionale proteste a volte violente e, a gran voce, sono state invocate condizioni più favorevoli.

Il negoziato sui dettagli tecnici in vista di perfezionare l’Accordo si è pertanto rivelato difficile. Sono stati necessari diversi incontri durati a volte più giornate. La Svizzera è tuttavia riuscita a far accettare condizioni generali che assicurino la continuazione dell’esercizio dell’aeroporto, segnatamente con le modalità seguenti:

- norme derogatorie globali per l’utilizzazione dello spazio aereo della Germania meridionale (per ragioni di sicurezza, a causa di condizioni meteorologiche sfavorevoli eccetera);
- limitazioni valide per principio soltanto per voli sotto il FL 100;
- norma dell’«Overflow» (se il limite dei 100 000 movimenti di volo non può essere rispettato nel corso di un anno, il rispettivo saldo può essere computato all’anno successivo);
- nessun obbligo di introdurre le possibilità d’atterraggio strumentale (ILS CAT III) per i voli di avvicinamento da sud;
- disciplinamento soddisfacente per quanto riguarda le zone di attesa, poiché nessuna di quelle in vigore viene trasferita in Svizzera;
- contrariamente a quanto auspicato da parte tedesca, nessun diritto generale di codicisione in caso di progetti di costruzione e di esercizio dell’aeroporto;
- nessun diritto di sospensione dell’Accordo a breve termine per la Germania

I tre punti rimasti in sospeso a conclusione di questi negoziati sono l’indennizzo delle popolazioni colpite dalle emissioni foniche, le modalità di applicazione durante il periodo transitorio e il rapporto fra quest’Accordo e gli accordi settoriali fra la Svizzera e la Comunità europea (FF 1999 VI 5092). Altri due incontri a livello

ministeriale hanno permesso di elaborare soluzioni soddisfacenti anche su questi tre punti.

Abbiamo approvato la firma dell'Accordo il 5 ottobre 2001, che ha avuto luogo a Berna il 18 ottobre.

## **1.4 Partecipazione**

Dal 1999, la Commissione federale della navigazione aerea è stata costantemente informata sull'evoluzione dei negoziati.

Nella delegazione preposta ai negoziati erano rappresentati fin dall'inizio la società di controllo aereo Skyguide e il Cantone di Zurigo, ai quali si è aggiunto, dalla quarta tornata negoziale agli inizi del 2000, il Cantone di Argovia, importante Cantone limitrofo che rischiava di subire per primo le conseguenze dell'Accordo; dal momento della privatizzazione dell'aeroporto, anche la società concessionaria Unique (Flughafen Zürich AG) ha preso direttamente parte ai negoziati. Quando la Repubblica federale di Germania ha denunciato la convenzione del 1984 ed è apparso evidente che un'intesa sarebbe stata possibile soltanto seguendo una strategia diversa (estate 2000), sono stati coinvolti anche i Cantoni di Sciaffusa, Turgovia, San Gallo, Appenzello Interno, Appenzello Esterno, Svitto, Zugo, Lucerna e Nidvaldo, come anche, nella fase finale, quelli di Basilea-Città e Basilea-Campagna. Il loro rappresentante ai negoziati era il Cantone di Argovia.

Dal canto suo, il capo del DATEC ha informato e consultato SAirGroup in merito alle principali decisioni da prendere.

I Cantoni hanno appoggiato l'elaborazione dell'Accordo nella sua forma attuale e ne hanno approvato la conclusione il 27 agosto 2001. Soltanto Basilea-Città e Basilea-Campagna hanno espresso riserve.

Il 26 settembre 2001, il Consiglio degli Stati ci ha trasmesso la raccomandazione di intervenire presso la Germania al fine di risolvere, sulla base delle disposizioni dei due Paesi relative alla protezione dell'ambiente, la questione dell'esposizione ai rumori sopportati dalle regioni della Germania meridionale a causa dei voli di avvicinamento all'aeroporto di Zurigo e di decollo da quest'ultimo. La Camera dei Cantoni auspicava l'avvio di un'ampia consultazione degli ambienti politici prima della firma dell'Accordo.

Non abbiamo potuto dar seguito a questa raccomandazione. Nessuna base di diritto internazionale autorizza la Svizzera a pretendere che il traffico aereo sia disciplinato unicamente sulla base di valori limite del rumore. Nel corso dei negoziati con la Germania, si è tentato a più riprese di introdurre il principio dei valori limite delle immissioni foniche al posto di quello del limite dei movimenti di volo. La delegazione tedesca non l'ha mai accettato, fondandosi anche sull'impressione (consolidatasi durante i precedenti vent'anni) che la Svizzera avrebbe sempre trovato le vie e i mezzi per far transitare la maggior parte dei voli di avvicinamento al di sopra della Germania. È questa la ragione per la quale la Repubblica federale di Germania ha sempre insistito per una distribuzione del traffico aereo dell'aeroporto di Zurigo secondo il criterio semplice e facilmente verificabile del numero dei movimenti di volo, criterio a cui non era disposta a rinunciare.

Nel momento in cui la raccomandazione ci è stata trasmessa, inoltre, tutte le divergenze erano già state appianate e l'Accordo era già stato parafato il 20 settembre 2001.

Le possibilità di far accettare la soluzione negoziale proposta erano ridotte. Inoltre, nell'ottica dell'Accordo già parafato e alla luce dei rischi dettati da una mancata conclusione, eravamo nell'impossibilità di seguire la raccomandazione senza rimettere in causa i risultati ottenuti e scatenare effetti che secondo noi erano contrari agli interessi dell'aviazione civile svizzera.

## **2 Parte speciale**

### **2.1 Sistematica dell'Accordo**

L'Accordo è composto di tre capitoli. Il primo capitolo si occupa della cessione, da parte della Germania, del diritto di esercitare il controllo della sicurezza aerea, il secondo capitolo concerne le convenzioni sull'esercizio dell'aeroporto di Zurigo, nella misura in cui abbia ripercussioni sul territorio tedesco, e il terzo capitolo comprende altre disposizioni.

L'Accordo è costituito di una parte principale e di tre allegati. Il primo allegato presenta un piano che definisce esattamente l'estensione dello spazio aereo la cui sicurezza è affidata alla Svizzera. Un «protocollo» enuncia in modo concreto principi sui quali il testo principale dell'Accordo non è esplicito, e completa alcune sue disposizioni. Infine un elenco specifico definisce i giorni festivi. Abbiamo scelto questa struttura per non appesantire l'Accordo con disposizioni esecutive di dettaglio e per facilitarne la modifica. Gli articoli 1 e 19 prevedono pertanto che la Commissione comune della navigazione aerea può raccomandarne la modifica. La messa in vigore avviene secondo il diritto proprio di ciascuno Stato.

In considerazione delle questioni particolarmente tecniche trattate nell'allegato e nel protocollo, e per permettere l'entrata in vigore rapida e senza ostacoli delle modifiche proposte dalla Commissione, vi proponiamo (art. 1 cpv. 2 lett. b del decreto federale) che il nostro Consiglio sia autorizzato ad approvarle di propria competenza.

### **2.2 Le singole disposizioni**

#### *Art. 1* Esercizio del controllo della circolazione aerea

La Germania autorizza la Svizzera a esercitare il controllo della circolazione aerea in una parte del proprio spazio aereo. Al nostro Paese è così garantita una delle condizioni necessarie per un esercizio efficiente dell'aeroporto di Zurigo. Senza questa competenza, la Confederazione non potrebbe coordinare efficacemente i flussi di traffico da e per Zurigo.

Il numero 1 del protocollo si riferisce a questa disposizione e definisce le condizioni quadro per una compensazione dei costi. Attualmente, infatti, le prestazioni di Skyguide sono retribuite mediante tasse usuali di avvicinamento e di decollo, senza tenere conto del fatto che, nello spazio aereo tedesco, queste prestazioni vanno ben oltre la semplice gestione dell'avvicinamento. La Repubblica federale di Germania non ha finora accettato di concedere alla Svizzera diritti più ampi per coprire i costi:

dal momento che considerava la cessione del controllo aereo a Skyguide come un favore al nostro Paese, non è mai entrata in materia sulla questione della riscossione di tasse diverse da quelle di avvicinamento. L'Accordo modifica questa situazione, obbligando le parti contraenti a concordare, mediante una convenzione tra i servizi responsabili del controllo della navigazione aerea, una compensazione dei costi per la fornitura di prestazioni in materia di sicurezza aerea alle condizioni previste dal protocollo.

Per consentire un coordinamento ottimale dei voli di avvicinamento all'aeroporto di Zurigo e di decollo da quest'ultimo, è necessario esercitare il controllo della circolazione aerea su un vasto territorio. Questo territorio è definito in grandi linee nel capoverso 1. I suoi confini esatti sono evidenziati nel piano dello spazio aereo presentato nell'allegato.

«Convenzioni interaziendali» tra il servizio tedesco della sicurezza aerea e Skyguide disciplineranno come finora le necessarie modalità operative. È una buona soluzione, poiché gli ottimi rapporti esistenti tra le due imprese garantiscono un funzionamento senza intoppi.

Conformemente al capoverso 3, la Svizzera delegherà a Skyguide i compiti di controllo della circolazione aerea che le competono.

#### *Art. 2*                    Casi di tensione, di difesa o di alleanza; voli militari di protezione

Tutti i voli menzionati nel capoverso 1 rientrano nel settore della sicurezza interna ed esterna della Repubblica federale di Germania. È incontestabile che la sovranità prevalga sugli impegni contrattuali della Germania, essendo la sicurezza interna e la difesa nazionale elementi essenziali della sovranità di uno Stato.

I voli militari di protezione condotti dalle Forze aeree tedesche e dalla NATO (cpv. 2) servono a garantire la difesa diretta della Repubblica federale di Germania o a mantenere integro il suo spazio aereo.

#### *Art. 3*                    Responsabilità civile

Questa disposizione disciplina esclusivamente il risarcimento dei danni avvenuti in territorio tedesco, le cui cause sono riconducibili all'azione della sicurezza aerea. Occorre precisare, in particolare, che ci deve essere una colpa da parte del servizio di sicurezza aerea incaricato. Diversamente dalla legge svizzera sulla responsabilità civile (LResp; RS 170.32), infatti, la legislazione tedesca, applicabile nella fattispecie, ammette una responsabilità soltanto se vi è colpa (§ 34 Grundgesetz e § 839 del codice civile tedesco).

Ai sensi del capoverso 1, la parte lesa deve rivolgersi esclusivamente alla Repubblica federale di Germania. Il capoverso 3 stabilisce che essa non può avanzare pretese nei confronti della Confederazione Svizzera né del servizio svizzero della sicurezza aerea e dei suoi collaboratori.

Per contro, in virtù del capoverso 2, la Repubblica federale di Germania può rivalersi sulla Svizzera per tutte le liquidazioni di sinistro versate. La Svizzera, dal canto suo, dispone (cpv. 6) dei diritti di partecipazione al processo previsti dal diritto procedurale tedesco applicabile.

I capoversi 4,5 e 7 prevedono che, in caso di danno, i due Paesi si scambiano tutti i documenti e le informazioni utili relativi ai fatti e alle fasi procedurali.

Il capoverso 8, infine, sancisce l'esclusiva competenza dei tribunali tedeschi di esaminare le pretese dei danneggiati.

*Art. 4* Cooperazione amministrativa e giudiziaria

Il capoverso 1 definisce le condizioni per una collaborazione trasparente nel settore stabilito contrattualmente e per lo scambio tempestivo delle necessarie informazioni.

Il capoverso 2 sancisce il principio importante per gli impiegati di Skyguide, secondo il quale l'Accordo non modifica minimamente le responsabilità a cui giuridicamente soggiacciono.

*Art. 6* Traffico di arrivo e di partenza dall'aeroporto di Zurigo

I tre valori principali di riferimento per l'esercizio dell'aeroporto sono iscritti nel capoverso 1 lettere a, b, c. Sono il divieto dei voli notturni fra le 22 e le 6, lo stesso divieto prolungato durante il fine settimana e i giorni festivi fra le 20 e le 9, e il contingentamento dei sorvoli a meno di 100 000 all'anno.

I regolamenti sono stati concordati generalmente per voli al di sotto del livello di volo (FL) 100 (corrispondente a 10 000 piedi, ovvero circa 3000 metri d'altitudine). La Repubblica federale di Germania avrebbe voluto limitare il traffico aereo prevedendo una quota ancora più elevata, cosicché ai numeri 4 e 5 del protocollo è stabilito, sotto forma di concessione, l'FL 130 per le zone d'attesa, ossia circa 3900 metri d'altitudine quale quota di volo inferiore, ciò che non ostacola i voli di avvicinamento. Il disciplinamento ai sensi del numero 2 del protocollo assicura, inoltre, che i voli condotti da est a ovest lungo il Reno in territorio tedesco in vista dell'atterraggio sulla pista 28, sorvolino a FL 130 il punto d'entrata EKTRIT, situato nella regione di Waldshut, prima di proseguire verso est in territorio tedesco in una discesa poco rumorosa.

Le deroghe motivate da ragioni esterne impellenti menzionate nel capoverso 1 lettera a sono estremamente importanti. In particolare sono ammesse deroghe per motivi di sicurezza o per condizioni atmosferiche sfavorevoli e l'avvicinamento da nord è dunque sempre possibile in questi casi. Per contro, non è possibile invocare la forte intensità del traffico per ottenere una deroga, perlomeno fintanto che non emergono preoccupazioni in materia di sicurezza.

Anche il capoverso 1 lettera c costituisce un'importante facilitazione per la Svizzera perché prevede una clausola secondo la quale il contingente annuo di movimenti di volo può essere superato del 10 per cento. Le ragioni di tale superamento non rivestono alcuna importanza. Il contingente dell'anno successivo deve essere tuttavia ridotto in misura corrispondente.

Il capoverso 1 lettere d ed e assicura che non tutto il traffico in attesa sorvoli il territorio tedesco anche quando non è previsto alcun volo di avvicinamento destinato alle piste 14 o 16 condotto attraverso lo spazio aereo tedesco. Questo è anche l'obiettivo di tutte le convenzioni di cui al numero 5 del protocollo. La Svizzera le rispetterà senza difficoltà. Anche in questo caso è tuttavia importante la concessione di deroghe, come nel caso in cui una procedura d'attesa inizialmente avviata in vista di un atterraggio sulle piste 14 o 16 dovesse essere in seguito terminata su un'altra pista.

La lettera f disciplina i decolli verso nord. Le modalità previste intendono preservare il più possibile la Repubblica federale di Germania dal rumore transfrontaliero. L'esercizio dell'aeroporto tuttavia non ne risentirà. Le deroghe previste al numero 6 del protocollo per le situazioni nelle quali non è possibile virare prima della frontiera con la Germania rendendo inevitabile il sorvolo di quest'ultima, soddisfano anche tutte le esigenze future.

La lettera g esclude i piccoli apparecchi con volo a vista dal disciplinamento generale concernente i voli di avvicinamento e di decollo. Il rumore prodotto da questi apparecchi, infatti, è trascurabile e, oltretutto, il traffico con volo a vista non potrebbe essere seguito e controllato nel rispetto delle disposizioni dell'Accordo.

Il capoverso 2 accenna alla questione dell'indennizzo della popolazione tedesca interessata dal rumore degli aerei. È una disposizione di principio i cui dettagli non sono ancora stati definiti e che ha un'incidenza pratica limitata. L'applicazione dell'Accordo produrrà una situazione nella quale vi saranno, nella Repubblica federale di Germania, oneri che non comporteranno alcuna prestazione o indennizzo. L'Accordo precisa tuttavia che gli abitanti di questo Paese beneficeranno, nel caso di un corrispondente inquinamento fonico, dello stesso statuto degli abitanti in Svizzera, rispondendo così ai timori tedeschi che un cambiamento successivo della situazione giuridica nel nostro Paese si traduca in un diritto a prestazioni. Il riconoscimento fondamentale della qualità di parte delle persone fisiche e giuridiche residenti in Germania, sancito da questa disposizione, non introduce una nuova prassi giuridica, ma aderisce alla giurisprudenza del Tribunale federale su questo tema (DTF 124 II 293 cons. 3).

Nel contempo, questa disposizione, inserita in un Accordo internazionale, eviterà rivendicazioni future fondate sulla legislazione tedesca.

#### *Art. 7* Procedure relative alla costruzione e all'esercizio

I negoziati su questo punto hanno evidenziato la mancanza di fiducia della parte tedesca. Fino all'ultimo, la Repubblica federale di Germania ha chiesto un diritto di partecipazione che le avrebbe permesso di impedire progetti (edili e di esercizio) a causa dei quali avrebbe potuto temere ripercussioni sul traffico aereo nella regione meridionale del Paese.

Una disposizione così drastica sarebbe stata inaccettabile per la Svizzera. Rimane il capoverso 1, che prevede l'annuncio di tutti i progetti alla Repubblica federale di Germania. La Commissione comune della navigazione aerea esaminerà, in ogni caso, dopo una prima fase di lavoro comune, quali progetti dovranno ancora essere annunciati.

Il capoverso 2 prevede che un progetto che esula dal campo di applicazione dell'Accordo sia soggetto all'approvazione delle parti. Questa disposizione non comporta per la Svizzera alcun obbligo supplementare, poiché circostanze nuove esigono comunque l'intesa fra le parti.

Il diritto di partecipazione sancito dal capoverso 3 esisteva anche in passato.

*Art. 8*                    Stazioni di misurazione del rumore causato dagli aerei

A partire dagli anni Ottanta, la Germania gestisce due stazioni di misurazione del rumore causato dagli aerei nella regione di frontiera. Queste stazioni sono mantenute. I costi saranno a carico della Svizzera e in particolare della società concessionaria dell'aeroporto.

*Art. 9*                    Delega degli obblighi

Questa disposizione autorizza la Svizzera a delegare a terzi gli obblighi da lei assunti. Si pensa in primo luogo all'aeroporto di Zurigo. Quest'ultimo ha ottenuto, il 31 maggio 2001, la concessione d'esercizio esplicitamente vincolata alla condizione di assumere gli impegni derivanti dall'Accordo con la Repubblica federale di Germania. Fra questi diversi obblighi, i principali riguardano i vincoli di esercizio previsti nell'articolo 6, mentre altri riguardano i doveri di partecipazione sanciti dagli articoli 4,5 e 7, nonché l'obbligo di assumere determinati costi (art. 8). Anche i costi derivanti teoricamente dall'articolo 6 capoverso 2, inoltre, sarebbero a carico dell'aeroporto.

Conformemente all'articolo 1 capoverso 3, la Svizzera può affidare a Skyguide l'esecuzione dei compiti che essa assume in relazione all'esercizio del controllo della circolazione aerea.

*Art. 11*                  Commissione comune di trasporto aereo

La Commissione comune di trasporto aereo s'ispirerà all'Accordo del 23 luglio 1991 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria concernente gli effetti dell'esercizio degli aerodromi situati in prossimità del confine sul territorio nazionale dell'altra parte contraente (RS 0.748.131.916.31). Dopo questi difficili negoziati, la Commissione riveste un ruolo importante al fine di ristabilire la fiducia. Ai sensi del capoverso 3, essa affronterà tutte le questioni derivanti dall'interpretazione e dall'applicazione dell'Accordo. Tra queste citiamo le modifiche del piano dello spazio aereo, la definizione delle procedure relative all'edilizia e all'esercizio che devono essere notificate alla Repubblica federale di Germania e l'esame dei casi nei quali è chiesta l'applicazione della clausola derogatoria dell'articolo 6 capoverso 1 lettera a.

*Art. 12*                  Consultazioni

Per consultazioni s'intendono i contatti ufficiali fra i Governi dei due Stati. In quelle occasioni si procederà a eventuali adeguamenti dell'Accordo. Occorre che la Commissione comune di trasporto aereo abbia preventivamente esaminato le questioni da regolare.

*Art. 13*                  Composizione delle controversie

La composizione di eventuali controversie è demandata a un tribunale arbitrale. Le modalità si rifanno alle formulazioni usuali contenute negli accordi bilaterali. Per avviare una procedura di composizione delle controversie occorre che la questione sia previamente esaminata dalla Commissione comune di trasporto aereo e che siano state condotte consultazioni. È importante anche che il tribunale decida conforme-

mente al diritto internazionale generale nonché a tutti gli accordi esistenti. Citiamo in particolare la Convenzione del 7 dicembre 1944 relativa all'aviazione civile internazionale (Convenzione di Chicago; RS 0.748.0) e l'Accordo del 7 dicembre 1944 concernente il transito dei servizi aerei internazionali (Accordo sul transito; RS 0.748.111.2) nonché gli accordi settoriali del 21 giugno 1999 fra la Svizzera e la Comunità europea (FF 1999 VI 5092), quando saranno entrati in vigore.

#### *Art. 14*            Sospensione

Durante i negoziati, la questione della sospensione degli effetti dell'Accordo è stata a lungo oggetto di controversie, poiché la Repubblica federale di Germania voleva potersene avvalere non appena avesse constatato unilateralmente eventuali violazioni. La formulazione adottata prevede che la parte tedesca possa sospendere l'Accordo soltanto dopo aver impartito un termine e, soprattutto, soltanto nei casi di violazione grave che minacciano la sicurezza e l'ordine pubblici. Questa formulazione pone esigenze più severe rispetto a quelle previste dall'articolo 60 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111), applicabile in assenza di altri accordi. L'interesse della Svizzera a che l'Accordo espliciti possibilmente costanti sono pertanto meglio tutelati.

#### *Art. 15*            Durata e denuncia

Per quanto riguarda la clausola di denuncia, ci si è chiesti se un Accordo indenunciabile per un lungo periodo non sarebbe stato più vantaggioso, poiché l'aeroporto di Zurigo necessita di condizioni stabili a lungo termine. D'altro canto, occorre evitare vincoli inutili nel caso in cui le condizioni o la situazione giuridica fossero cambiate. Per questa ragione abbiamo rinunciato, su richiesta della società concessionaria dell'aeroporto, a prevedere un periodo determinato al termine del quale il contratto si rinnova a tempo indeterminato.

#### *Art. 16*            Applicazione provvisoria

Per giungere alla conclusione dell'Accordo è stato essenziale poter sgravare immediatamente in una certa misura lo spazio aereo della Germania meridionale.

La Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111) prevede la possibilità di applicare a titolo provvisorio singole disposizioni di un Accordo. Nell'esercizio delle proprie funzioni di gestione e di responsabilità in materia di affari esteri, il Consiglio federale può disporre l'applicazione di un trattato a titolo provvisorio per tutelare gli interessi essenziali della Svizzera, in circostanze particolarmente urgenti o nel caso in cui sia impossibile seguire la procedura ordinaria di approvazione parlamentare. Un procedimento di questo tipo non intacca minimamente la sfera di competenza del Parlamento poiché, conformemente all'articolo 25 della Convenzione di Vienna, l'applicazione a titolo provvisorio di una convenzione internazionale può cessare in qualsiasi momento. In questo modo non vi è il rischio per la Svizzera di rimanere vincolata a lungo termine e in modo definitivo a un trattato senza che questo sia stato approvato con procedura ordinaria o addirittura senza che sia stato sottoposto a referendum (FF 1999 V 4198).

L'applicazione a titolo provvisorio interessa specificatamente la limitazione del traffico aereo notturno a partire dal 19 ottobre 2001, quella del traffico aereo durante i fine settimana, dal 27 ottobre 2002, e la disposizione dell'articolo 11 sulla Commissione comune di trasporto aereo.

Dopo essersi assicurata dell'esistenza di alternative sicure in grado di garantire all'aeroporto di Zurigo la gestione del traffico di avvicinamento in territorio tedesco, la Svizzera si è impegnata ad applicare provvisoriamente l'ordinamento sui voli notturni, sui voli durante i fine settimana e sui giorni festivi.

Nell'articolo 16 sono contenute altresì prescrizioni su disposizioni che entreranno in vigore solo in un secondo tempo, vale a dire il 20 febbraio 2005. Dette prescrizioni interessano in particolar modo la limitazione del numero di voli in avvicinamento, la ridefinizione della strategia aziendale, le procedure di attesa e i decolli. Queste lunghe scadenze transitorie, indispensabili per la Svizzera, sono state concesse dalla Germania solo dopo lunghe trattative nel corso delle quali sono state esposte circostanziate tutte le procedure necessarie per garantire l'applicazione di una nuova ripartizione del traffico di avvicinamento e di decollo.

La richiesta della Germania di ridurre progressivamente, dopo la firma del trattato, il traffico aereo al disopra del territorio tedesco meridionale, si riallacciava a livello ministeriale alle clausole di cui al capoverso 1 lettera c, sulla base delle quali, durante il periodo di transizione compreso fino al 2005, il numero di voli in avvicinamento condotti nello spazio aereo tedesco non doveva superare il contingente annuo di movimenti registrato nel 2000. La Svizzera rispetterà questa disposizione senza problemi.

#### *Art. 17*            Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea

Conformemente all'articolo 33 dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra Comunità europea e Confederazione Svizzera sul trasporto aereo (Accordo sul trasporto aereo Svizzera-CE; FF 1999 VI 5895) il presente Accordo prevale sulle pertinenti disposizioni di accordi bilaterali in vigore tra Svizzera e gli Stati membri della CE concernenti le materie disciplinate dall'Accordo sul trasporto aereo o dal diritto europeo applicabile. L'articolo 17 conferma la seguente circostanza e chiarisce anche che il presente Accordo è da considerarsi «vigente» anche se ratificato dopo l'entrata in vigore degli accordi settoriali. Inoltre, con l'obbligo espresso di applicare diritti e doveri sanciti negli accordi settoriali nella loro versione vigente, si garantisce che anche le future modifiche apportate al diritto europeo prevalgano su eventuali disposizioni dell'Accordo in contrasto con esso. Questo aspetto rivestirebbe particolare importanza segnatamente nel caso in cui entrassero in vigore sul territorio dell'UE disposizioni concernenti gli aeroporti o l'esposizione al rumore in prossimità degli aeroporti.

#### *Art. 18*            Riesame

Il traffico aereo è per definizione caratterizzato da sviluppi burrascosi. Tutti i pronostici lasciano supporre per i prossimi dieci anni una rapida espansione del traffico aereo civile, ciononostante esso risente molto delle instabilità e delle crisi politiche. Anche i tentativi di avvicinare gli ordinamenti statali sull'aviazione civile dei Paesi europei a quelli del resto del mondo non sono stati risparmiati dalle agitazioni. Anche il settore delle aereeolinee è un mercato soggetto a profondi cambiamenti.

L'articolo 18 assicura quindi che entro il 2010, termine del periodo di previsione vigente, anche l'Accordo sarà nuovamente riesaminato alla luce di fattori quali l'evoluzione del traffico aereo e l'esposizione al rumore. Il senso dell'analisi costi-benefici è verificare se il rapporto tra esposizione al rumore e benefici derivanti dall'aeroporto ricada a favore o a sfavore della Repubblica federale di Germania.

Tuttavia, il riesame dell'Accordo non verterà esclusivamente su questi punti ma su tutti gli aspetti determinanti. Su espresso desiderio della Germania, le parti contraenti hanno disciplinato tali aspetti nel punto 7 del Protocollo.

### **3 Ripercussioni dell'Accordo**

#### **3.1 Condizioni quadro giuridiche**

L'obbligo della Repubblica federale di Germania di tollerare, giuridicamente, il modo di agire della Svizzera e il successo di quest'ultima in un'eventuale azione giudiziaria contro misure unilaterali da parte tedesca sono questioni ricorrenti emerse durante il dibattito sull'utilizzazione dello spazio aereo della Germania meridionale.

Indubbiamente, il traffico in questione si svolge al di sopra del territorio tedesco, sul quale soltanto la Repubblica federale di Germania detiene la sovranità. Soltanto ad essa compete di autorizzarvi o vietarvi il traffico aereo. Occorre dunque sapere se la Svizzera è giuridicamente abilitata ad esercitare il controllo della sicurezza aerea sul territorio tedesco, a definirvi gli itinerari d'avvicinamento e di decollo e l'intensità della loro utilizzazione, nonché a procedere alle classificazioni dello spazio aereo necessarie alla sicurezza del traffico di avvicinamento.

A partire dagli anni Ottanta, le autorità della Confederazione ammettono che per quanto riguarda i voli di avvicinamento e di decollo attraverso lo spazio aereo della Germania meridionale, la situazione giuridica è incerta e che la Svizzera non può assolutamente pretendere di disporre del diritto di esercitare le operazioni menzionate in territorio tedesco. È sempre possibile affermare che i diritti di sorvolo ai sensi della Convenzione di Chicago e dell'Accordo sul transito comprendono l'avvicinamento e il decollo; ma anche il contrario appare del tutto plausibile. In materia non esiste alcuna giurisprudenza.

Nel corso dei negoziati sull'Accordo, SAirGroup ha chiesto una perizia giuridica a R. Dettling-Ott, libero docente, che, dal profilo del diritto internazionale in materia di navigazione aerea, ha considerato positiva la situazione della Svizzera. Dal canto suo, l'aeroporto di Zurigo ha commissionato un'analisi dettagliata della situazione giuridica a Natalie Lübben, Stefan Ohlhoff e Rüdiger Wolfrum, direttore dell'Istituto Max-Planck per il diritto internazionale pubblico di Heidelberg. L'analisi ha preso in considerazione anche la situazione giuridica determinata dall'Accordo sul traffico aereo fra la Svizzera e la CE. La Confederazione, dal canto suo, ha approfondito la questione grazie ai rapporti peritali della Direzione del diritto internazionale pubblico, affidando a uno studio di Berlino di sua fiducia l'incarico di definire le possibilità di ricorso contro un decreto unilaterale tedesco e affidando, nell'estate 2001, un mandato a Pablo Mendes de Leon, esperto di diritto in materia di navigazione aerea, dell'Università di Leiden, per un ulteriore esame della situazione giuridica. Sono state chieste anche i pareri dell'Ufficio dell'integrazione e della Direzione

politica del DFAE. A conoscenza dei rapporti peritali commissionati dall'aeroporto e da SAirGroup, la Repubblica federale di Germania ha fatto verificare i suoi argomenti dei propri servizi amministrativi e dal professor Milde dell'Università McGill di Montreal, già capo del servizio giuridico dell'OACI.

Nell'estate del 2001, l'aeroporto ha commissionato una nuova perizia al professor Nettesheim, esperto tedesco di diritto europeo.

In sostanza, i servizi della Confederazione e Mendes de Leon giudicano l'Accordo vantaggioso per la Svizzera. I periti incaricati da SAirGroup e da Unique Flughafen Zürich AG giudicano la posizione giuridica della Svizzera favorevole in alcuni ambiti. Per contro, dal punto di vista della Repubblica federale di Germania, l'Accordo rappresenta una concessione alla Svizzera che va ben oltre le esigenze del diritto.

In base ai singoli aspetti emerge la seguente valutazione:

– *Diritto internazionale in materia di navigazione aerea*

Può la Svizzera utilizzare a propria discrezione lo spazio aereo della Germania meridionale per i voli di avvicinamento e di decollo derivandone il diritto dalla Convenzione di Chicago e dall'Accordo sul transito del 1944? La questione è controversa. Tre rappresentanti dei principali istituti internazionali di diritto in materia di navigazione aerea (il professor Milde dell'Università McGill di Montreal, il professor Mendes de Leon e il professor Böckstiegel dell'Istituto della navigazione aerea dell'Università di Colonia), infatti, ritengono che i due accordi in questione non si applichino alle procedure di avvicinamento e di decollo. Essi aggiungono che se anche si ammettesse che questi voli siano giustificati dai diritti di transito, la Convenzione di Chicago offrirebbe alla Repubblica federale di Germania ragioni sufficienti per poterli disciplinare liberamente all'interno del proprio spazio aereo, fatto salvo il rispetto di determinati principi, segnatamente la non discriminazione delle compagnie aeree. Altri autori (ad es. Dettling-Ott, Ohlhoff/Lübben/Wolfrum) ammettono che nel diritto internazionale in materia di navigazione aerea l'avvicinamento non si distingue dal sorvolo, protetto giuridicamente. Evidenziano i principi che la Repubblica federale di Germania deve rispettare qualora intenda adottare prescrizioni. Essi affermano sostanzialmente che eventuali prescrizioni vanno emanate come se si trattasse di un aeroporto tedesco. È certo comunque che non esiste una sentenza di un'istanza giuridica o di un tribunale arbitrale che chiarisca se i voli di avvicinamento e di decollo siano retti dal diritto di transito.

Siamo cauti sulla possibilità di ottenere, per il tramite di una procedura di eliminazione delle divergenze davanti all'OACI, determinati vantaggi rispetto alla soluzione negoziata. C'è da chiedersi addirittura se il Consiglio dell'OACI giungerebbe a una decisione. Ci sarebbe piuttosto da aspettarsi negoziati lunghi e laboriosi durante i quali le questioni assumerebbero una valenza politica. È inoltre probabile che l'OACI farebbe uso del suo diritto di invitare ripetutamente le parti a intraprendere nuovi negoziati. Finora, una simile procedura davanti all'OACI non si è mai conclusa con una decisione del Consiglio su questioni di transito.

– *Accordo fra la Svizzera e la CE sul traffico aereo*

Anche per quanto concerne la possibilità di applicare l'Accordo fra la Svizzera e la CE sul traffico aereo o il diritto della CE in generale, i pareri degli esperti divergono. Le divergenze non riguardano assolutamente la definizione degli aspetti che ap-

paiono essenziali. Tutti gli autori concordano con la necessità di esaminare se il disciplinamento dei voli di avvicinamento all'aeroporto di Zurigo e di decollo da quest'ultimo incide sull'esercizio dei diritti definiti nell'Accordo tra la Svizzera e l'Unione Europea. Vi è unanimità anche sul fatto che il diritto della CE protegge non soltanto l'accesso al mercato, ma anche la libertà di offrire prestazioni di servizio.

Per sapere se queste libertà sono pregiudicate, occorre domandarsi se i principi della proporzionalità sono rispettati. Su questo aspetto i pareri divergono a seconda delle ipotesi sulle conseguenze dell'Accordo per il traffico di avvicinamento e di decollo. Alcuni esperti ammettono che non esiste alcuna alternativa valida e che, pertanto, l'accesso al mercato è ostacolato in maniera inammissibile. Dal canto loro, coloro che ammettono la possibilità di un'altra distribuzione dei voli di avvicinamento e di decollo mettono in dubbio il fatto che il disciplinamento violi, a questo proposito, l'Accordo sul traffico aereo o il diritto applicabile nella CE.

In sostanza, i pareri commissionati dall'aeroporto ammettono che i disciplinamenti previsti nell'Accordo violano il diritto della CE e riducono in maniera inammissibile l'accesso al mercato, mentre gli esperti incaricati dalla Confederazione, come anche i suoi servizi, considerano l'Accordo come vantaggioso per il nostro Paese.

Riteniamo quindi che la questione decisiva riguardi le conseguenze reali delle disposizioni contrattuali sul traffico aereo da e per Zurigo. Contrariamente alle premesse adottate nei rapporti peritali commissionati da SAirGroup e dall'aeroporto, crediamo che il realismo ci spinga a riconoscere – come affermato dalla Repubblica federale di Germania – che l'accesso all'aeroporto non ne risulterà ostacolato. Abbiamo, infatti, approvato l'Accordo con la premessa che la capacità dell'aeroporto non subisca una diminuzione (cfr. 3.2).

Siamo inoltre convinti che l'Accordo non introduca alcuna discriminazione fra le compagnie aeree e non ostacoli il loro diritto di utilizzare l'aeroporto di Zurigo. Non vi è quindi alcuna restrizione dei diritti di accesso al mercato, ma semplicemente l'obbligo di scegliere itinerari di avvicinamento differenti per poter esercitare tali diritti.

L'affermazione secondo cui l'Accordo discriminerebbe l'aeroporto di Zurigo rispetto agli aeroporti tedeschi non poggia su alcuna base legale. Il diritto internazionale non esige la parità generale di trattamento e i soggetti di diritto possono invocare un tale principio soltanto se quest'ultimo è sancito da un Accordo internazionale. Nessun Accordo, invece, garantisce agli aeroporti e ai loro confinanti la parità nei settori disciplinati in questa sede.

Per evidenziare meglio la preminenza dell'Accordo fra la Svizzera e la CE sul traffico aereo, nell'Accordo con la Repubblica federale di Germania è stata inserita una clausola in tal senso: essa garantisce inoltre che gli sviluppi ulteriori del diritto europeo, segnatamente nel settore del controllo della navigazione aerea o dell'esercizio degli aeroporti, prevarranno sul presente Accordo.

Il capo del DATEC, inoltre, ha domandato alla Commissione europea – d'intesa con la Repubblica federale di Germania – di verificare la compatibilità del presente Accordo con gli accordi settoriali fra la Svizzera e la CE e, più in generale, con il diritto comunitario. Questa domanda è stata accettata dalla commissaria per le questioni relative ai trasporti e vicepresidente della Commissione europea, signora Loyola de Palacio, ma la verifica ai sensi dell'articolo 211 del Trattato che istituisce la

Comunità europea (Trattato CE) sarà effettuata soltanto dopo l'entrata in vigore degli accordi settoriali. Essa ha inoltre confermato che non avrebbe avuto alcun'importanza il fatto che si tratti di un Accordo oppure di misure adottate unilateralmente dalla Germania.

Abbiamo così la garanzia che l'Accordo esplicherà i propri effetti soltanto se sarà compatibile con il diritto europeo. Le disposizioni eventualmente incompatibili sarebbero dichiarate nulle dalla Commissione. L'esame al quale la Commissione europea procederà una volta concluso l'Accordo con la Repubblica federale di Germania rappresenta la garanzia che la Svizzera beneficerà del migliore statuto possibile nel quadro del diritto comunitario.

– *Diritto di vicinato*

Le disposizioni sulla protezione dell'ambiente e il diritto di vicinato non forniscono risposte definitive alle questioni sollevate. Il diritto di vicinato impedisce danni e interventi importanti e sproporzionati. Ma la definizione esatta di queste nozioni è incerta e non esiste alcuna prassi nel settore dell'aviazione. Si può del resto considerare come riconosciuto l'obbligo di cercare un accomodamento amichevole. È significativo che la fattispecie rientri solo parzialmente nel diritto di vicinato, dal momento che è in gioco l'utilizzazione di uno spazio sotto sovranità straniera per l'esercizio di un aeroporto piuttosto che la questione delle immissioni transfrontaliere.

– *Rimedi giuridici*

Per di più, la Svizzera dispone soltanto di limitati rimedi giuridici. Per ricorrere a un tribunale arbitrale sarebbe necessario il consenso della Repubblica federale di Germania. Un procedimento dinanzi al Consiglio dell'OACI, autorità politica e non giudiziaria, comporterebbe diverse incertezze. Lo stesso vale per eventuali azioni giuridiche che potrebbero essere intraprese davanti a un tribunale tedesco da parte dell'aeroporto o di una compagnia aerea.

Indipendentemente dall'istanza scelta, un processo durerebbe verosimilmente parecchi anni. Nel frattempo, le condizioni imposte per l'esercizio dell'aeroporto resterebbero incerte. La sicurezza pianificatoria diventerebbe impossibile sia per quanto riguarda la revisione, necessaria da molto tempo e prevista dalla legge, della strategia dell'esercizio, sia per quanto riguarda le pianificazioni cantonali e comunali. Occorrerebbe perlomeno cercare di riorganizzare i voli di avvicinamento e di decollo nel caso in cui la Germania manterrebbe i provvedimenti unilaterali per la durata del processo.

Inoltre non è per nulla sicuro che una simile azione giudiziaria si concluda con una soluzione delle questioni decisive oppure che l'attuazione di un'eventuale soluzione non venga ultimamente lasciata agli Stati.

E per quanto favorevole possa apparire la posizione giuridica della Svizzera, nulla impedirebbe alla Repubblica federale di Germania di assumere direttamente il controllo del traffico aereo, mettendo Skyguide e l'aeroporto in gravi difficoltà .

L'unico passo ragionevole appare quindi quella di sottoporre l'Accordo, se di Accordo si tratta, all'esame della Commissione europea. A questo scopo sono state prese le necessarie disposizioni. Per quanto riguarda la decisione della Commissione europea, la Svizzera potrebbe impugnarla davanti alla Corte di giustizia europea in virtù dell'articolo 20 dell'Accordo Svizzera-CE sul traffico aereo.

### **3.2 Consequenze della conclusione di un Accordo**

La conclusione dell'Accordo permette di consolidare, mediante un atto giuridico internazionale ufficiale, il diritto di utilizzare lo spazio aereo tedesco, fattore importante per l'esercizio di un aeroporto così vicino alla frontiera. Sarà così possibile pianificare l'attività dell'aeroporto a lungo termine e mettere fine alle annose incertezze nelle quali si trovavano le imprese del settore aeronautico e la popolazione.

La Svizzera ottiene la base giuridica internazionale per svolgere il controllo della sicurezza aerea e, in questo quadro legale, esaminare la questione della riscossione delle tasse corrispondenti.

L'Accordo prevede un importante periodo transitorio per consentire la riorganizzazione dell'esercizio dell'aeroporto nonché le deroghe che autorizzano l'utilizzazione dello spazio aereo tedesco in casi di forza maggiore. Pone fine a più di due decenni di discussioni concernenti il traffico d'avvicinamento attraverso il territorio tedesco. Un eventuale processo contro la Repubblica federale di Germania non potrebbe neanche lontanamente chiarire la situazione in maniera così esaustiva ed efficace.

Nel contempo, l'Accordo rispecchia la nostra volontà di mantenere con la Repubblica federale di Germania rapporti di buon vicinato prendendo in considerazione le ricadute sul territorio tedesco dell'esercizio di un aeroporto svizzero.

L'Accordo obbliga tuttavia la Svizzera a modificare la distribuzione del traffico di avvicinamento all'aeroporto di Zurigo; è il rimprovero principale che gli viene generalmente rivolto. L'intero traffico aereo in arrivo all'aeroporto e in partenza da esso dovrà essere ripensato. Il suo riesame non è dettato solamente dall'Accordo con la Repubblica federale di Germania. Anche l'articolo 74a dell'ordinanza del 23 novembre 1994 sull'infrastruttura aeronautica (OSIA; RS 748.131.1) prevede la revisione di tutti gli aspetti dell'esercizio in occasione del rinnovo della concessione nel 2001. Dal canto suo, il Tribunale federale ha affermato la necessità di una simile revisione nella sua sentenza dell'8 dicembre 2000 concernente la concessione edilizia per il terminale Midfield (DTF 126 II 522).

Lo scopo di questo riesame è duplice: da un lato, perseguire l'ottimizzazione dei movimenti di volo dal profilo della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente, riducendo in particolare le immissioni foniche nei dintorni dell'aeroporto; dall'altro, garantire le future capacità massime necessarie dell'aeroporto poiché la distribuzione attuale dei voli d'avvicinamento e di decollo non consente uno sfruttamento ottimale corrispondente alle previsioni di traffico. I lavori sono iniziati nell'ottobre del 2001. Oltre all'aeroporto e al Cantone di ubicazione, vi collaborano i Comuni e tutti gli altri Cantoni potenzialmente interessati dal traffico aereo, nonché diversi servizi federali. Assieme devono definire una strategia d'esercizio ottimale che tenga conto di tutti gli aspetti. Nel frattempo sono già emerse alcune proposte. Se ne deduce che l'esercizio dell'aeroporto è pienamente possibile anche se si

tengono in considerazione le esigenze poste dall'Accordo. Si possono prevedere diverse soluzioni. Alcune prevedono addirittura un numero inferiore di persone sottoposte a immissioni foniche superiori ai valori limite e minori costi. Certamente gli interventi edili necessari allo scopo richiederebbero investimenti relativamente importanti; sarebbero tuttavia compensati da una diminuzione delle spese in altri settori, come la protezione contro i rumori e gli indennizzi per espropriazione formale di rivendicazioni contro i rumori degli aerei in virtù del diritto di vicinato. Dal profilo della sicurezza, tutte le soluzioni proposte, così come le attuali procedure d'avvicinamento e di decollo, devono essere conformi alle norme internazionali e alle raccomandazioni applicabili.

Ma nonostante il bilancio positivo offerto dalle diverse soluzioni al capitolo dei vantaggi e degli inconvenienti, la riduzione complessiva del rumore comporterà probabilmente uno spostamento parziale delle immissioni foniche, e di conseguenza, un loro aumento in certe regioni: è il rovescio della medaglia.

### **3.3 Consequenze di una non ratifica**

- A più riprese, la Germania ha annunciato la propria intenzione, qualora non fosse stata trovata una soluzione negoziale, di introdurre prescrizioni che disciplinino le procedure di avvicinamento e di decollo in modo da distribuire diversamente il traffico di avvicinamento e alleviare la regione tedesca interessata.
- In caso di non ratifica, occorre attendersi che le operazioni relative al controllo aereo sul territorio meridionale della Germania siano trasferite da Skyguide al servizio tedesco della sicurezza aerea. Nello svolgimento dei suoi compiti, Skyguide incontrerebbe così grosse difficoltà. Ma sarebbe l'aeroporto di Zurigo a pagarne lo scotto, poiché chi assicura il servizio della sicurezza aerea influenza in ultima analisi anche la capacità di un aeroporto. Anche se la Germania esercitasse il controllo della sicurezza aerea seguendo l'attuale strategia d'esercizio (eventualità comunque improbabile), la Svizzera non potrebbe intraprendere nulla per ovviare agli inconvenienti che ne risulterebbero. La strategia di avvicinamento da nord così come praticata attualmente da Skyguide, che sfrutta tutte le possibilità di gestire gli intervalli di avvicinamento più brevi possibili e coordina con destrezza gli atterraggi e i decolli, può essere garantita da un unico servizio della sicurezza aerea che serva l'insieme delle aree di avvicinamento e di decollo. Anche altre strategie che evitino di ricorrere allo spazio aereo tedesco per utilizzare le piste 14 e 16, sarebbero fortemente ostacolate.
- Inoltre, non possiamo escludere che la Germania possa imporre (per motivi militari, turistici o legati all'aviazione civile) una zona di limitazione di volo, ad esempio mediante quote di volo particolari, oppure possa adottare una classificazione dello spazio aereo che non soddisfi le esigenze del traffico di avvicinamento a Zurigo.
- Non è assolutamente immaginabile che la Repubblica federale di Germania acconsenta a intavolare altri negoziati nei quali la Svizzera le chiederebbe d'accettare una parte più importante di traffico di avvicinamento e di decollo

rispetto a quello previsto attualmente. E qualora si dichiarasse disposta a continuare i negoziati, occorrerebbe mettere in conto risultati peggiori.

- La posizione della Repubblica federale di Germania si irrigidirebbe sensibilmente. Anche dal suo punto di vista, infatti, quest'Accordo rappresenta un compromesso che il Governo tedesco ha accettato nonostante le richieste ben più esigenti della propria popolazione. L'estate scorsa, ad esempio, i rappresentanti dei Comuni tedeschi hanno abbandonato la loro delegazione in segno di protesta. Dal canto loro, i Landkreise interessati dal traffico di avvicinamento e anche il Governo del Baden-Württemberg hanno assunto da qualche tempo un atteggiamento critico nei confronti dell'Accordo. Il Governo tedesco ha tuttavia accettato il risultato dei negoziati. Una non ratifica svizzera sarebbe pertanto recepita come un affronto. Gli ambienti che rifiutano ogni compromesso con la Svizzera vedrebbero la propria posizione rafforzata e il Governo tedesco sarebbe costretto a seguire una linea più dura.
- Ma al di là delle questioni legate allo spazio aereo, la mancata ratifica dell'Accordo con la Germania nuocerebbe ai buoni rapporti con un partner commerciale di primaria importanza che dimostra anche a livello europeo molta comprensione per la posizione particolare della Svizzera. È un aspetto che non bisogna sottovalutare, perché potrebbe avere implicazioni importanti per la Svizzera, nonostante sia difficilmente quantificabile.

Spetterà unicamente alla Repubblica federale di Germania adottare i provvedimenti menzionati oppure agire altrimenti in caso di una non ratifica. I servizi federali competenti sono comunque convinti della determinazione tedesca ad agire. La Germania trarrà in tutti i casi le conseguenze di quanto più volte espresso: in ultima analisi nessun altro è padrone dello spazio aereo tedesco se non la Germania stessa.

### **3.4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Non dovrebbero verificarsi ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale. Gli obblighi concordati non comportano un aumento del personale rispetto all'organico attuale. L'Accordo sgrava piuttosto le autorità federali che da oltre vent'anni si occupano intensamente della problematica dei voli di avvicinamento a Zurigo attraverso lo spazio aereo tedesco.

Anche gli impegni finanziari relativi all'esercizio delle stazioni di misura del rumore degli aerei che la Confederazione assumerà, saranno trasferiti all'azienda concessionaria. La concessione dell'esercizio, infatti, contempla esplicitamente l'assunzione degli obblighi derivanti dall'Accordo.

La Svizzera assume anche gli obblighi relativi all'esercizio del controllo della circolazione aerea. Ma, come in passato, i costi corrispondenti saranno sopportati da Skyguide. L'Accordo non causa alcuna spesa rilevante, ma offre una base importante per ottenere una compensazione dei costi (cfr. il commento all'art. 1).

## **3.5**

### **Ripercussioni sui Cantoni**

I Cantoni traggono beneficio dall'Accordo nella misura in cui questo crea condizioni stabili per l'ulteriore sviluppo dell'aeroporto. Quest'ultimo costituirà anche in futuro un'importante infrastruttura per la Svizzera centrale e orientale.

Nel Cantone di Zurigo l'Accordo avrà ripercussioni sulla distribuzione del rumore degli aerei, poiché costituisce uno dei fattori importanti da considerare nell'elaborazione della nuova strategia d'esercizio. Nonostante alcuni trasferimenti, il bilancio globale delle immissioni foniche dovrebbe essere piuttosto favorevole, dal momento che, complessivamente, un numero inferiore di persone dovrà sopportare rumori che superano i valori limite e che la nuova distribuzione sarà recepita come più «equa» perché tutte le regioni dovranno sopportare un determinato quantitativo di immissioni.

Gli altri Cantoni dovranno fare parzialmente i conti con effetti analoghi: alcune regioni saranno confrontate con un traffico aereo per loro finora sconosciuto. All'infuori del Cantone di Zurigo, non vi saranno immissioni foniche superiori ai valori limite. Ma non si può escludere che il traffico aereo provochi proteste in regioni rurali particolarmente tranquille.

Nel complesso, le ripercussioni sui Cantoni possono essere oggettivamente definite come abbastanza modeste.

## **4**

### **Programma di legislatura**

Il rapporto sul programma di legislatura (FF 2000 2037) non contempla il messaggio concernente il presente Accordo. Il progetto è tuttavia urgente, poiché l'aeroporto di Zurigo ha bisogno il più rapidamente possibile di un quadro giuridico stabile per pianificare il futuro. Questa è la ragione per la quale vi sottoponiamo il presente messaggio.

## **5**

### **Rapporto con il diritto europeo**

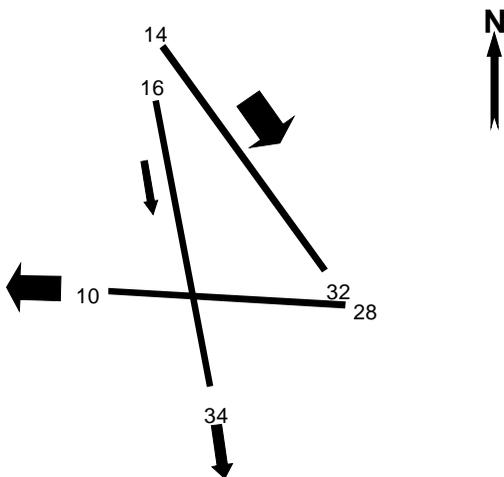
Determinare se il presente Accordo entra in conflitto con i diritti e gli obblighi derivanti dall'Accordo Svizzera-CE sul traffico aereo o dal diritto applicabile nella CE, è una questione che riguarda il rapporto con il diritto europeo. In merito i pareri degli esperti divergono. Abbiamo accettato l'Accordo partendo dal presupposto che, fondamentalmente, il diritto comunitario non è toccato. Ma la questione dipende ampiamente dalle circostanze reali. Abbiamo così domandato che la Commissione europea verifichi l'Accordo. Se, contro ogni aspettativa, l'Accordo entrasse in conflitto con il diritto comunitario, l'articolo 17 stabilisce la preminenza di quest'ultimo. Questo varrà anche per le future disposizioni della CE disciplinanti questioni trattate nel presente Accordo.

Conformemente all'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione (Cost.; RS 101), la politica estera, quindi anche la conclusione di un Accordo internazionale, è di competenza della Confederazione. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. compete all'Assemblea federale approvare i trattati internazionali.

L'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. prevede che un trattato sia soggetto a referendum facoltativo se è di durata indeterminata e indenunciabile, se prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale o se implica un'unificazione multilaterale del diritto. L'Accordo con la Germania non soddisfa queste condizioni: anche se è stato concluso per una durata indeterminata, ogni parte contraente può denunciarlo in qualsiasi momento. Inoltre, non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale, né un'unificazione multilaterale del diritto. La sua approvazione da parte dell'Assemblea federale, pertanto, non è soggetta a referendum.

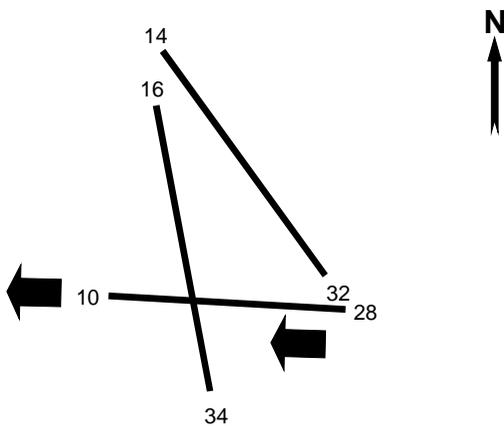
Schema 1

**Giorno (dalle 7 alle 21)**



Schema 2

**Vento da ovest**



Schema 3

Notte (dalle 21 alle 7)

