



Berna, 18 giugno 2021

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato 18.3611, Ruedi
Noser, 27.01.2021

Indice

1	Premessa	3
1.1	Mandato	4
1.2	Relazioni Germania-Svizzera	4
2	Traffico transfrontaliero	5
2.1	Trasporto aereo	5
2.1.1	Aeroporto di Zurigo	6
2.1.2	EuroAirport di Basilea-Mulhouse	8
2.1.3	Aeroporto di Friedrichshafen.....	9
2.2	Trasporto ferroviario	9
2.2.1	Ampliamento della tratta Karlsruhe-Basilea (ferrovia della Valle del Reno).....	9
2.2.2	Ampliamento della tratta Zurigo-Singen-Stoccarda (ferrovia del Gäu).....	10
2.2.3	Elettrificazione della tratta Basilea-Waldshut-Sciaffusa (tratta del Reno superiore)	11
2.2.4	Ampliamento del nodo ferroviario di Basilea	11
2.3	Trasporto stradale	12
2.4	Navigazione interna	13
3	Conclusioni	13

Allegato 1: Carta dei dossier transfrontalieri in materia di trasporti

Allegato 2: Schizzo della separazione delle rotte nel piano est

Elenco delle abbreviazioni

Alptransit	Nuova ferrovia transalpina
BAF	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (autorità federale tedesca per la vigilanza sulla sicurezza aerea)
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (ministero federale tedesco dei trasporti e dell'infrastruttura digitale)
DVO	Durchführungsverordnung zur Deutschen Luftverkehrsordnung (ordinanza esecutiva concernente l'ordinanza tedesca sul traffico aereo)
EAP	EuroAirport
FABEC	Blocco funzionale di spazio aereo dell'Europa Centrale (Functional Airspace Block Europe Central)
FFS	Ferrovie federali svizzere
ILS	Sistema di atterraggio strumentale (Instrumental Landing System)
IRE	Treno interregionale
LUPO	Rapporto del Consiglio federale sulla politica aeronautica della Svizzera
RE 2014	Regolamento di esercizio 2014
UBA	Umweltbundesamt (Ufficio federale tedesco dell'ambiente)
UE	Unione europea
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFT	Ufficio federale dei trasporti
USTRA	Ufficio federale delle strade

1 Premessa

Il testo del postulato depositato recita quanto segue:

Il Consiglio federale è incaricato di illustrare con un quadro d'insieme come tutelare meglio in futuro gli interessi globali del nostro Paese nei rapporti transfrontalieri con la Germania. Uno dei motivi che rende necessario rivalutare la situazione è il rifiuto della Germania di approvare il regolamento d'esercizio 2014 dell'aeroporto di Zurigo, che consentirebbe di attuare importanti miglioramenti nell'ambito della sicurezza delle operazioni di volo.

Il quadro d'insieme dovrà inoltre consentire al Consiglio federale e al Parlamento di rappresentare meglio gli interessi del nostro Paese nell'ambito dei futuri rapporti bilaterali e dei progetti transfrontalieri con la Germania. Allo scopo di tutelare gli interessi globali della Svizzera, in questo contesto potrebbe essere opportuno contemplare anche la situazione in altri settori politici (ad es. la legislazione sui lavoratori distaccati oppure il finanziamento di infrastrutture di trasporto transfrontaliere).

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

L'istanza viene motivata come segue:

I rapporti tra la Germania e la Svizzera sono caratterizzati da intensi legami economici a tutti i livelli. La Svizzera, ad esempio, è il principale partner commerciale e il maggiore investitore diretto del Baden-Württemberg; inoltre nel circondario di Waldshut una persona occupata su sei lavora in Svizzera. La Svizzera settentrionale e il Baden-Württemberg meridionale costituiscono un unico spazio economico transfrontaliero con un'infrastruttura di trasporto comune: l'aeroporto di Zurigo. Un passeggero su otto dell'aeroporto di Zurigo abita in Germania e delle quattro maggiori compagnie aeree presenti allo scalo zurighese tre sono tedesche o di proprietà tedesca.

Nonostante i rapporti di buon vicinato in molti settori, da anni siamo in attesa di una seria presa di posizione della Germania in merito all'infrastruttura di trasporto utilizzata in comune, ossia l'aeroporto di Zurigo. Inoltre, l'esempio del regolamento d'esercizio 2014 e degli auspicati miglioramenti della sicurezza delle operazioni di volo mostra ancora una volta che i politici tedeschi non perdono occasione per procedere contro il maggiore scalo svizzero. Una situazione analoga si presenta per quanto riguarda la ricerca di un sito per il deposito finale di scorie radioattive su suolo svizzero.

Visti gli sviluppi deplorabili è pertanto opportuno rivalutare i rapporti con la Germania in tutti i settori politici e illustrare in un quadro d'insieme le opzioni per tutelare meglio in futuro gli interessi globali del nostro Paese, tra l'altro anche in relazione all'aeroporto nazionale di Zurigo.

1.1 Mandato

Il presente rapporto adempie il postulato Noser (18.3611 Tutelare gli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania). Quest'ultimo incarica il Consiglio federale di presentare un quadro d'insieme che indichi come tutelare meglio, in futuro, gli interessi generali del nostro Paese nei rapporti transfrontalieri con la Germania, relativamente anche all'aeroporto di Zurigo. Il 28 agosto 2018 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato, restringendo tuttavia il campo dei temi transfrontalieri al settore dei trasporti:

«Nell'ambito del trasporto stradale, ferroviario e aereo sono numerosi i dossier transfrontalieri che riguardano la Svizzera e la Germania. Un'analisi come quella proposta nel postulato può aiutare a mettere in evidenza gli interessi di entrambe le parti e con essi le possibili soluzioni.»¹

1.2 Relazioni Germania-Svizzera

Svizzera e Germania intrattengono tra loro intense relazioni di varia natura e sono strettamente legate da una lingua comune nonché da un vivo scambio economico, culturale e sociale. Nel 2019 vivevano in Germania oltre 92 000 cittadini svizzeri. I cittadini tedeschi, dal canto loro, rappresentano la seconda maggiore comunità straniera residente in Svizzera. Numerosi sono anche i frontalieri tedeschi provenienti dal Baden-Württemberg. La Germania rappresenta il principale partner commerciale della Svizzera e, viceversa, la Svizzera è uno dei più importanti partner commerciali della Germania. La Svizzera è anche un investitore di grande rilevanza in Germania, e viceversa. Le interazioni economiche sono intense soprattutto nella zona di confine tra i due Paesi. I rapporti politici della Svizzera con la Germania hanno una buona tradizione e si basano su oltre 200 accordi. Ogni anno si tengono numerosi incontri bilaterali tra ministri e alti funzionari di Stato, completati da incontri

¹ Parere del Consiglio federale del 29.08.2018.

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

dei presidenti e dei ministri degli Stati di lingua tedesca. Oltre a ciò la Svizzera e la Germania si confrontano regolarmente su questioni internazionali d'attualità e collaborazione in seno a comitati multilaterali. Dal 2003 è stato inoltre istituzionalizzato uno scambio tra l'Assemblea federale svizzera e il Bundestag (parlamento) tedesco. Anche la collaborazione regionale con la Germania è stretta. Nella regione di frontiera ci si conosce. La collaborazione transfrontaliera è stata istituzionalizzata con la Conferenza franco-germano-svizzera del Reno superiore e con la Conferenza internazionale del Lago Bodanico. Altri comitati regionali, come la Commissione del Reno superiore, costituiscono ulteriori importanti forum di scambio. Infine, i rapporti tra la Svizzera e la Germania sono regolati anche dagli accordi sottoscritti con l'UE, che consentono alla Svizzera un accesso, seppur limitato, ad alcuni settori del mercato interno europeo.

Nonostante la forte vicinanza e molti aspetti in comune, i rapporti tra i due Paesi sono contraddistinti anche da differenze. Se, da una parte, la Svizzera ha accesso al mercato interno europeo, dall'altra non è però un Paese membro dell'UE; la Repubblica Federale di Germania, dal canto suo, è invece uno dei più importanti Stati membri dell'UE. La Germania è una democrazia rappresentativa, mentre la democrazia svizzera è fortemente caratterizzata da elementi di democrazia diretta: si tratta quindi di due culture politiche differenti. Il federalismo tedesco concede ai Länder meno autonomia rispetto a quella di cui godono i Cantoni svizzeri nei confronti della Confederazione. Le differenti dimensioni e le diverse tradizioni amministrative si ripercuotono sul modo di lavorare e sul margine di manovra delle autorità dei diversi livelli statali. Un circondario tedesco è più grande dei maggiori Cantoni svizzeri, ma gode per molti aspetti di minore autonomia di un Comune elvetico.

Queste differenze culturali influenzano anche i processi politici per la pianificazione infrastrutturale. In Germania questi processi richiedono in media molto tempo e sono all'origine di maggiori e più accessi dibattiti rispetto a quanto non avvenga in Svizzera. Lo dimostra anche il fatto che in passato i governi federali tedeschi si sono concentrati molto sul potenziamento dei processi di partecipazione della popolazione e sull'accrescimento del consenso nei confronti dei progetti infrastrutturali. A ciò si unisce il fatto che la tolleranza nei confronti delle emissioni foniche e di sostanze inquinanti è nel complesso diminuita. Le proteste dei cittadini contro i progetti infrastrutturali o contro infrastrutture già esistenti sono diventate un ostacolo alle procedure di pianificazione.

2 Traffico transfrontaliero

2.1 Trasporto aereo

Un collegamento duraturo al traffico aereo europeo e intercontinentale è di interesse centrale per la Svizzera. Dal 2002 esiste un accordo ²con l'UE sul trasporto aereo, in virtù del quale il nostro Paese ha accesso al mercato aereo europeo liberalizzato. Dal 2004, inoltre, con il progetto Single European Sky si punta a una gestione armonizzata dell'intero spazio aereo europeo. Nell'ambito del Functional Airspace Block Europe Central (FABEC) la Svizzera

² Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (RS 0748.127.192.68)

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

coopera con Francia, Germania e Paesi del BENELUX in settori centrali della sicurezza aerea.³

Tutti e tre gli aeroporti nazionali svizzeri (insieme agli aeroporti regionali di Lugano e San Gallo-Altenrhein) si trovano vicino al confine oppure, nel caso dell'aeroporto binazionale Euroairport Basilea-Mulhouse, completamente in territorio francese. Il bacino di utenza di questi aeroporti è transfrontaliero, così come la composizione del personale che vi lavora. La creazione di valore ad essi riconducibile contribuisce al benessere dei rispettivi Cantoni di ubicazione; sono tuttavia significativi anche gli effetti economici che ne derivano oltre i confini cantonali ed elvetici, in particolare per il Baden-Württemberg.

Allo stesso modo anche le emissioni prodotte dal traffico aereo si ripercuotono sui Paesi limitrofi, benché interessino una superficie assai più ridotta rispetto ai vantaggi economici. Pertanto nel suo Rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera (LUPO) del 2016 il Consiglio federale afferma che uno scambio regolare con i Paesi confinanti in merito agli effetti del traffico aereo riveste un'importanza centrale.

2.1.1 Aeroporto di Zurigo

L'aeroporto di Zurigo si trova a circa 12 chilometri dal confine Svizzera-Germania.⁴ Ricopre una grande importanza per il collegamento aereo sia della Svizzera che della regione del Südbaden. È gestito come un hub e offre collegamenti continentali e intercontinentali, spesso voli diretti, verso importanti centri di tutto il mondo. Con un volume di passeggeri superiore a 30 milioni e circa 275'000 movimenti di volo (stato 2019) l'aeroporto di Zurigo è un importante hub europeo.

a) Trattato internazionale

L'aeroporto di Zurigo è stato progettato per voli di avvicinamento da nord. Nel 1976 è entrata in esercizio la pista 14, attuale pista di atterraggio principale. Gli aerei che atterrano su questa pista devono necessariamente attraversare lo spazio aereo tedesco. Negli anni '80 sorsero alcune divergenze tra la Svizzera e la Germania riguardo all'uso di questo spazio aereo. La popolazione del Südbaden lamentava un'esposizione eccessiva al rumore aereo. Una prima convenzione sull'utilizzo delle piste venne conclusa nel 1984, ma nonostante annosi colloqui non si riuscì mai a trovare un accordo sulla sua interpretazione. A seguito di diversi scambi infruttuosi tenutisi sul finire del secolo scorso, nel 2000 la Germania si ritirò dalla convenzione del 1984. Successivamente la Germania e la Svizzera firmarono un trattato internazionale, che però il Parlamento svizzero respinse a inizio del 2003. Subito dopo la Germania stabilì unilateralmente alcune limitazioni ai voli di avvicinamento e ai decolli al di sopra del proprio territorio con un'ordinanza esecutiva concernente l'ordinanza tedesca sul traffico aereo (DVO). La Svizzera ha interposto ricorso presso la Commissione europea per chiedere di vietare alla Germania l'applicazione della suddetta DVO, sostenendo che fosse incompatibile con l'accordo sul trasporto aereo firmato tra la Svizzera e l'UE5. Il ricorso è stato respinto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con sentenza

³ Trattato concernente l'istituzione del blocco funzionale di spazio aereo «Europe Central» fra la Repubblica federale di Germania, il Regno del Belgio, la Repubblica francese, il Granducato del Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Confederazione Svizzera (RS 0.784.06)

⁴ Distanza tra il punto in cui la maggior parte degli aerei attraversa il confine Germania-Svizzera (Reno) e il punto più settentrionale della recinzione dell'aeroporto. La distanza minima tra la recinzione dell'aeroporto e il confine è di circa 10,5 chilometri.

⁵ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (RS 0748.127.192.68)

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

del 7 marzo 2013.⁶ Anche i reclami presentati dalla compagnia aerea Swiss e dalla Aeroporto di Zurigo SA presso i tribunali tedeschi non hanno avuto esito positivo. Contemporaneamente la Svizzera ha cercato l'avvio di nuove trattative, avvenuto nel 2007. Nel 2008 il governo tedesco ha respinto un pacchetto di misure volto ad affrontare le seguenti questioni: trasporto ferroviario e stradale, code di mezzi pesanti al confine e servizi transfrontalieri. Nemmeno l'analisi congiunta dell'inquinamento fonico avviata insieme alla cancelliera tedesca Angela Merkel (BMVI e UFAC 2009) portò a un avvicinamento tra Svizzera e Germania. Il 4 settembre 2012, tuttavia, dopo nuove faticose trattative si giunse alla firma di un nuovo trattato. Esso (contrariamente a quanto concordato nel trattato del 2001) non fissava un limite al numero dei movimenti di volo, ma in compenso prevedeva una finestra temporale più estesa per il divieto di avvicinamenti aerei da nord in territorio tedesco, compresa tra le ore 18 e la fine dell'orario di esercizio dello scalo (diversamente da quella attuale, che inizia alle ore 21 o 20). La mattina, tuttavia, erano ammessi voli di avvicinamento al di sopra della Germania a partire da una mezz'ora prima rispetto a oggi. La quota minima di volo al di sopra del territorio tedesco durante le ore del divieto era stata fissata a 2400 m s.l.m, minore rispetto agli attuali 3600 metri s.l.m. Era inoltre ammesso l'avvicinamento a gomito da nord⁷. Il Parlamento svizzero approvò il trattato nel 2013. Già poco tempo dopo la firma, nella regione del Südbaden la resistenza nei confronti del trattato era forte. La popolazione temeva che la regione sarebbe stata esposta a un carico fonico ancora maggiore. Contro queste preoccupazioni a nulla valse ricordare la finestra temporale valida per il divieto di voli di avvicinamento né la quota di volo ancora molto elevata prevista per gli avvicinamenti da est. A causa del rifiuto di un'ampia maggioranza di tutti i partiti del Baden-Württemberg il trattato non venne mai sottoposto all'esame del Bundestag tedesco.

Da allora diverse iniziative di cittadini e rappresentanti politici della regione hanno chiesto nuovi negoziati per ottenere una riduzione significativa dei sorvoli. Per la Svizzera il trattato internazionale del 2012 rappresenta - oggi come allora - un compromesso utile a entrambe le parti e che le garantirebbe la certezza del diritto. Negli ultimi anni la Svizzera si è offerta ripetutamente di discutere sui punti del trattato che non sono ancora regolati con sufficiente precisione. Ulteriori concessioni rispetto al trattato internazionale approvato dal Parlamento non sono possibili. Il ministero dei trasporti tedesco ritiene che il trattato potrà essere ratificato solo dopo che saranno stati completati i punti controversi.⁸

b) Regolamento di esercizio 2014

Dal 2014 le autorità si stanno occupando anche di un altro dossier relativo alle rotte aeree. Da una verifica sulla sicurezza delle operazioni di volo all'aeroporto di Zurigo condotta nel 2012 sono state individuate diverse misure da adottare per semplificare le procedure e aumentare la sicurezza.⁹ Tra queste rientra anche la riduzione degli incroci di rotte in aria per le operazioni di avvicinamento da est (cfr. grafico allegato). Da allora la priorità per la Svizzera è quella di aumentare la sicurezza all'aeroporto di Zurigo attraverso questa separazione delle rotte. L'aeroporto di Zurigo ha sottoposto la relativa domanda

Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien du 21 juin 1999 (RS 0.748.127.192.68).

⁶ Sentenza del 7 marzo 2013 Svizzera/Commissione, C-547/10 P, EU :C :2013 :139.

Arrêt du 7 mars 2013, Suisse/Commission, C-547/10 P, EU:C:2013:139.

⁷ Attraverso procedure di avvicinamento a gomito da nord a una breve distanza dal confine tedesco si potrebbero ridurre gli avvicinamenti da sud durante le prime ore del mattino. Diversamente gli avvicinamenti devono necessariamente procedere da sud, come avviene oggi.

⁸ Secondo quanto dichiarato dal ministro dei trasporti Dobrindt in occasione della visita di marzo 2015 a Waldshut (cfr. NZZ del 6 marzo 2015).

⁹ Rapporto sulla sicurezza dell'aeroporto di Zurigo («Sicherheitsüberprüfung Flughafen Zürich») del 14 dicembre 2012, realizzato dalla Aeroporto di Zurigo SA, Skyguide, Swiss e dalle Forze aeree, pubblicato il 21 febbraio 2013; <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-47862.html>

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

all'approvazione dell'UFAC nel cosiddetto regolamento d'esercizio 2014 (RE 2014). Qui è previsto, per il piano degli avvicinamenti da est, che le operazioni di avvicinamento vengano sempre eseguite passando da nord e che le operazioni di decollo vengano sempre eseguite da sud. Una parte di questi avvicinamenti effettuati passando a nord dell'aeroporto sorvolerebbe anche lo spazio aereo della Germania, benché qui sarebbe rispettata una quota minima di circa 3600 metri s.l.m. (pari pressappoco a una distanza che va da 2800 a 3300 metri sopra il suolo, a seconda del terreno)¹⁰. Per poter modificare queste rotte al di sopra della Germania meridionale è necessario il consenso dell'ente federale tedesco preposto alla sorveglianza sulla sicurezza aerea (Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung, BAF). Il BAF e l'Ufficio federale tedesco dell'ambiente (UBA) hanno esaminato la domanda sotto il profilo aeronautico e delle emissioni foniche e non hanno sollevato obiezioni. Tuttavia, su richiesta della regione, il ministero federale dei trasporti e dell'infrastruttura digitale (BMVI), cui fa capo il BAF, ha bloccato l'autorizzazione ponendo una riserva.

2.1.2 EuroAirport di Basilea-Mulhouse

L'EuroAirport di Basilea-Mulhouse (EAP), regolato da una convenzione¹¹ firmata da Svizzera e Francia, presenta una forma organizzativa bipartita unica al mondo. È un ente di diritto pubblico guidato in modo paritetico da Svizzera e Francia. Si trova però completamente in territorio francese e la sua gestione è affidata alle autorità francesi. La Confederazione ha delegato parte delle competenze conferitele dalla suddetta convenzione ai Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna. Di fatto, tuttavia, se si considera la provenienza dei passeggeri, l'aeroporto di Basilea è diventato uno scalo trinazionale: circa un quinto dei suoi passeggeri viene infatti dalla Germania meridionale. Nel 2019 il volume dei passeggeri ha superato i 9 milioni e i movimenti di volo hanno sfiorato i 100 000 l'anno (inclusa l'aviazione generale).

Parte del territorio tedesco viene sorvolato da aerei dell'EAP in fase di avvicinamento o di decollo, di norma ad una quota relativamente elevata di oltre 2000 metri s.l.m. Le emissioni foniche in territorio tedesco sono quindi ridotte. I vicini tedeschi vengono coinvolti nell'ambito della Commissione ambientale tripartita dell'EAP. Anche il Regierungspräsidium di Friburgo, autorità intermedia tra il livello federale e quello locale, prende parte alla sua seduta annua. Gli abitanti tedeschi sono attivi all'interno dell'associazione degli abitanti e si confrontano regolarmente con il presidente e il vicepresidente del consiglio d'amministrazione nonché con il direttore dell'aeroporto.

Come nel caso di altri aeroporti, tuttavia, alcuni chiedono di modificare le rotte dei collegamenti o di ridurre i movimenti di volo. Chi abita in territorio tedesco e francese si lamenta per il punto di navigazione di Elbeg, situato tra Kadern e Schopfheim. In Svizzera, invece, sono soprattutto gli abitanti di Allschwil a mobilitarsi contro il rumore causato dai decolli da sud, mentre quelli del Comune di Binningen e del quartiere Neubad di Basilea sono critici nei confronti degli atterraggi da sud con il sistema strumentale ILS 33¹². Dalle associazioni per la tutela contro l'inquinamento fonico proviene la richiesta congiunta di estendere la durata del divieto di volo notturno; per l'EAP l'attuale finestra temporale è necessaria anche a causa dei voli cargo. Il Consiglio federale ha già dichiarato in varie occasioni che ulteriori restrizioni agli orari d'esercizio degli aeroporti nazionali verranno

¹⁰ Contrariamente alle procedure di avvicinamento da nord regolate nel trattato internazionale e che sono state al centro dell'attenzione per diversi anni (circa 800 metri sopra il suolo in caso di attraversamento del Reno da nord).

¹¹ Convenzione Franco-Svizzera relativa alla costruzione e all'esercizio dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse, a Blotzheim (RS 0.748.131.934.92)

¹² Sistema di atterraggio strumentale per atterraggi da sud sulla pista 33

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

vagliate soltanto qualora anche su scala europea si introducessero periodi di divieto di volo notturno più estesi di quelli attualmente in vigore in Svizzera.

2.1.3 Aeroporto di Friedrichshafen

L'aeroporto di Friedrichshafen (Bodensee-Airport Friedrichshafen) è un aeroporto regionale che conta circa mezzo milione di passeggeri all'anno per un totale di circa 40 000 movimenti di volo (inclusa l'aviazione generale). Da questo aeroporto la maggior parte degli aerei decolla dirigendosi a sud-ovest verso il lago di Costanza, da dove nel maggior parte dei casi virano nuovamente verso nord. La maggior parte degli aerei in avvicinamento proviene da nord-ovest, sorvolando il territorio tedesco. Solo in caso di vento forte da nord-est le operazioni di avvicinamento vengono effettuate da sud-ovest. Il rumore aereo proveniente dall'aeroporto di Friedrichshafen viene avvertito occasionalmente anche in Svizzera, tuttavia non è paragonabile a quello generato dallo scalo di Zurigo.

2.2 Trasporto ferroviario

Si può fondamentalmente affermare che la collaborazione in ambito ferroviario funziona bene e che è solidamente istituzionalizzata. Una base importante è rappresentata dall'accordo Svizzera-UE sul trasporto terrestre¹³, dall'accordo di Lugano¹⁴ e da altri accordi bilaterali, risalenti in parte ancora al XIX secolo¹⁵. I lavori vengono portati avanti attraverso contatti bilaterali, in seno al Comitato direttivo per l'applicazione dell'Accordo concernente l'accesso alla NFTA (LA D-CH) e all'interno della Commissione ferroviaria svizzero-tedesca per linee ferroviarie tedesche su territorio svizzero.

2.2.1 Ampliamento della tratta Karlsruhe-Basilea (ferrovia della Valle del Reno)

I maggiori flussi di merci in entrata e in uscita in e dalla Svizzera vengono trasportati lungo l'asse nord-sud. Il trasferimento del traffico merci, in particolare quello di transito, dalla strada alla ferrovia rappresenta un importante obiettivo della politica dei trasporti sia elvetica che tedesca.

Nel 1996¹⁶ la Germania e la Svizzera avevano concordato di aumentare «gradualmente in base alla domanda», ciascuno nel proprio rispettivo territorio tra Chiasso e Karlsruhe, le capacità sul principale corridoio merci ferroviario europeo, che collega Rotterdam a Genova. Dal 2020, grazie al completamento di Alptransit e all'ampliamento del corridoio da 4 metri, la Svizzera mette a disposizione per il trasporto merci nord-sud la capacità pianificata. La Germania, dal canto suo, prevede di portare a termine quanto pianificato solo nel decennio 2040-2050.

¹³ Accordo del 21 giugno 1999 fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (RS 0.740.72)

¹⁴ Accordo del 6 settembre 1996 tra il Capo del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie e il Ministro dei trasporti della Repubblica federale di Germania sulla garanzia della capacità delle linee d'accesso nord alla nuova ferrovia transalpina (NFTA) (RS 0.742.140.313.69)

¹⁵ Ad esempio il trattato del 27 luglio 1852 tra la Confederazione Svizzera e il granducato di Baden per la continuazione delle strade ferrate badesi sul territorio svizzero (RS 0.742.140.313.61)

¹⁶ Vedi nota a piè di pagina 14.

Questo considerevole ritardo è dovuto alle proteste degli abitanti contro il tracciato della tratta e le temute emissioni foniche. Nel gennaio 2016, al termine di un annoso processo di mediazione, il Bundestag tedesco ha stanziato altri 1,8 miliardi di euro per la progettazione di un nuovo tracciato e per il rafforzamento della protezione dal rumore. Secondo la pianificazione attuale, entro il 2038 circa la tratta in questione raggiungerà la capacità necessaria per il traffico merci previsto, mentre la piena capacità sarà raggiunta dopo il 2040 (invece che nel 2020). Pertanto nel maggio del 2019 la Svizzera e la Germania hanno sottoscritto una dichiarazione d'intenti, nella quale concordano alcune misure edili e operative di breve e medio termine volte ad aumentare la capacità per il trasporto merci fino al completamento dei lavori in territorio tedesco. Siccome l'aumento del traffico e le misure di trasferimento porteranno al totale esaurimento della capacità di Alptransit solo nel medio periodo e poiché la capacità massima di Alptransit è stata concepita per supportare una crescita a lungo termine, le attuali capacità disponibili in Germania e gli ampliamenti a breve termine pianificati sul suo territorio potranno soddisfare ampiamente la domanda dei prossimi anni.

Al momento il maggiore ostacolo alla politica di trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia non è la mancanza di infrastruttura bensì l'assenza in Europa di un quadro tecnico e normativo armonizzato nonché la scarsa qualità e puntualità del trasporto merci ferroviario, la cui origine tuttavia risiede anche nella scarsa affidabilità dell'infrastruttura. La Germania e la Svizzera si adoperano congiuntamente per un miglioramento della qualità e della puntualità del traffico merci ferroviario internazionale, promuovono l'innovazione del settore e si impegnano a favore di un'armonizzazione della normativa per il traffico merci ferroviario europeo. In futuro occorre rafforzare questi sforzi, in particolare l'attuazione concreta di misure.

Per il buon funzionamento del corridoio merci ferroviario nord-sud attraverso la Germania e la Svizzera non bastano, tuttavia, le misure infrastrutturali. È altrettanto importante che l'infrastruttura, una volta completata, possa essere utilizzata per lo scopo a cui è stata destinata. Ciò richiede anche misure «soft». Per questo motivo dal 2003 la Svizzera lavora intensamente, sulla base dell'accordo sul trasporto terrestre¹⁷, nei vari comitati dei corridoi ferroviari UE per il trasporto merci (corridoio Reno-Alpi e corridoio Mare del Nord-Mediterraneo) per promuovere l'armonizzazione del trasporto merci ferroviario sugli assi nord-sud e la definizione delle condizioni di produzione. Per un uso ottimale e affidabile dell'infrastruttura ai fini del trasporto merci occorre assicurare a quest'ultimo a lungo termine una capacità adeguata alle sue esigenze. Devono inoltre essere eliminati molti degli ostacoli operativi attualmente esistenti, come la frammentazione del quadro normativo (ad es. lingua, omologazioni). Altrettanto importante è disporre di standard infrastrutturali comuni (uniformità dei profili di spazio libero, della lunghezza dei treni e dei sistemi di sicurezza) lungo il corridoio Reno-Alpi così come armonizzare le condizioni di produzione, creando così una ridondanza con il corridoio Belgio-Francia-Svizzera sulla sponda sinistra del Reno per un secondo asse di accesso settentrionale ad Alptransit. L'atteggiamento della Germania in questi settori è stato piuttosto passivo.

2.2.2 Ampliamento della tratta Zurigo-Singen-Stoccarda (ferrovia del Gäu)

Non esiste un collegamento ferroviario tra i centri economici di Zurigo e Stoccarda che possa competere con quello stradale. La ferrovia del Gäu rappresenterebbe un ripiego importante per il traffico merci ferroviario, come si è visto durante l'avaria alla ferrovia della Valle del

¹⁷ Vedi nota a piè di pagina n. 14.

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

Reno intervenuta presso Rastatt nel 2017. In quell'occasione non fu semplice deviare il traffico sulla ferrovia del Gäu.

Nel 1996 la Svizzera e la Germania firmarono un accordo che prevedeva, tra l'altro, alcuni lavori di ampliamento lungo la tratta per ridurre i tempi di viaggio a 2 ore e 15 minuti (i tempi attuali superano le 3 ore). Da allora la Germania non ha realizzato alcun ampliamento. Dal 2019 si dispone dei diritti di costruzione e del finanziamento necessari per i primi interventi, che però incideranno solo minimamente sui tempi di viaggio. Solo dopo il potenziamento di un ulteriore tratto a doppio binario e solo con l'impiego di treni ad assetto variabile sarebbe possibile avvicinarsi a tempi di viaggio vantaggiosi. Nel frattempo, però, le FFS e la Deutsche Bahn hanno scartato il modello scelto nel 1996 per l'ampliamento e l'esercizio della tratta, non ritenendo più economicamente conveniente l'utilizzo di treni ad assetto variabile. Progetti di ampliamento alternativi sono attualmente all'esame nel quadro dei lavori per il progetto tedesco «Deutschlandtakt», ma la loro economicità è ancora da verificare. C'è il rischio che la ferrovia del Gäu rimanga interrotta per tutta la durata dei lavori per la realizzazione della nuova galleria sotterranea di Stoccarda e delle tratte di accesso. Ci sono inoltre problemi con il materiale rotabile che circola attualmente su questa tratta

Gli interessi della Germania e della Svizzera in un collegamento ferroviario migliore sono in ampia misura gli stessi. Il Baden-Württemberg e la Svizzera appoggiano congiuntamente il nuovo progetto alternativo di esercizio denominato «Deutschlandtakt» e discutono sulla possibilità di una sua applicazione graduale.

2.2.3 Elettrificazione della tratta Basilea-Waldshut-Sciaffusa (tratta del Reno superiore)

Il collegamento ferroviario più breve tra Basilea e Sciaffusa passa attraverso la Germania. Tuttavia questa tratta non è elettrificata e la qualità del servizio è scarsa. I Cantoni e i circondari tedeschi interessati hanno portato avanti e finanziato insieme i piani per l'elettrificazione.

Questo ampliamento permetterebbe l'esercizio continuo di treni interregionali (IRE) a cadenza semioraria e un collegamento di linee orario in direzione di San Gallo passando per Costanza. Inoltre, i treni regionali potrebbero venire inglobati nel sistema della rete suburbana trinazionale di Basilea come linee Basilea – Waldshut della S-Bahn. Un'estensione della linea della S-Bahn oltre Waldshut fino a Coblenza (Canton Argovia) fa parte del piano d'offerta e della pianificazione.

Le autorità federali tedesche e svizzere si sono dette disposte a contribuire ai costi di ampliamento. Il Parlamento svizzero ha approvato lo stanziamento delle risorse corrispondenti nell'ambito della fase di ampliamento 2035. L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e il ministero dei trasporti del Baden-Württemberg discutono attualmente sulle modalità di questi contributi. I lavori di pianificazione, guidati dalle ferrovie tedesche (Deutsche Bahn), con i partner svizzeri e tedeschi (UFT, Land del Baden-Württemberg, circondari di Lörrach e di Waldshut e Cantoni di Basilea-Città e Sciaffusa) procedono molto bene e in maniera costruttiva.

2.2.4 Ampliamento del nodo ferroviario di Basilea

Il nodo ferroviario di Basilea riveste un'importanza centrale anche per i pendolari della Germania meridionale e per il collegamento dei Comuni di questa parte del Paese anche con

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

l'EuroAirport. Tenendo conto di questi flussi di passeggeri, nella Svizzera nord-occidentale la rete dei tram, dei bus e quella suburbana viene ampliata anche a livello transfrontaliero. Nel suo decreto federale concernente la fase di ampliamento 2035 dell'infrastruttura ferroviaria il Consiglio federale ha deciso lo stanziamento di un contributo federale destinato al finanziamento di misure transfrontaliere e la realizzazione di un progetto per il potenziamento delle capacità del nodo di Basilea (passante della rete suburbana trinazionale di Basilea).¹⁸

Un progetto transfrontaliero concreto attualmente in corso è l'ampliamento dell'offerta tra Basilea e Lörrach, che prevede la riduzione della cadenza del collegamento della S-Bahn a 15 minuti. È prevista la partecipazione della Svizzera al finanziamento. Sono attualmente in corso le prime discussioni sul cofinanziamento tra l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e il ministero dei trasporti del Baden-Württemberg e il circondario di Lörrach.

Un altro esempio è il progetto per il prolungamento della linea del tram n. 8 in territorio tedesco. La regione prevede di chiedere alla Confederazione un contributo finanziario nell'ambito del prossimo programma di agglomerato di Basilea.

2.3 Trasporto stradale

Per la Confederazione e, in particolare, per i Cantoni confinanti con la Germania l'efficienza dell'infrastruttura stradale nella regione di confine con questo Paese riveste un'importanza centrale. Anche in questo caso si applicano l'accordo Svizzera-UE sul trasporto terrestre¹⁹ e altri accordi bilaterali. Nel settore stradale vi è una buona e stretta collaborazione tra la Germania e la Svizzera, che si svolge principalmente in seno alla Commissione mista germano-svizzera incaricata delle questioni del traffico transfrontaliero e attraverso contatti bilaterali.

Ai valichi di frontiera tra la Svizzera e la Germania il volume di traffico è notevole. Gli spostamenti interregionali come pure il traffico regionale di merci, degli acquisti e quello pendolare sono in continuo aumento. Alcune regole quali i divieti attivi durante i giorni festivi o durante la notte oppure le formalità doganali quali il rimborso dell'IVA sono all'origine di ulteriori congestionamenti della rete stradale. Di conseguenza ai valichi di frontiera si formano regolarmente code che arrivano fino alla rete stradale precedente, nonostante l'accordo di associazione a Schengen firmato con l'UE, che facilita il traffico stradale tra la Svizzera e la Germania abolendo i controlli sistematici alle frontiere.²⁰

Presso Basilea è previsto l'aumento a lungo termine della capacità della rete autostradale per il traffico interregionale. I circondari della Germania meridionale e i Cantoni svizzeri di confine propongono diverse misure per migliorare la situazione, tra cui un secondo ponte sul Reno presso Waldshut, un limite irrisorio per il rimborso dell'IVA o maggiori aree d'attesa per i mezzi pesanti. Nel corso del 2021 è prevista la conclusione di uno studio di base, guidato dal Regierungspräsidium di Friburgo (D), contenente raccomandazioni di intervento per una strategia duratura per lo sviluppo del traffico stradale nella regione di confine Alto Reno - Lago di Costanza. Per la Svizzera partecipano allo studio gli Uffici federali ARE e USTRA e il

¹⁸ Decreto federale del 21 giugno 2019 concernente la fase di ampliamento 2035 dell'infrastruttura ferroviaria (RU 2019 3747).

¹⁹ Vedi nota a piè di pagina 14.

²⁰ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen. (RS 0.362.31).

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

Cantone di Argovia. Obiettivi principali sono valutare la necessità di ulteriori attraversamenti del Reno e nuovi piani di gestione del traffico.

Nel settembre del 2020 il Cantone di Argovia e il Land del Baden-Württemberg hanno sottoscritto una dichiarazione di intenti per il miglioramento dei collegamenti transfrontalieri lungo l'Alto Reno. L'attenzione è rivolta in particolare alla realizzazione di ulteriori ponti sul Reno, tra cui tra Sisseln (Svizzera) e l'area tedesca compresa tra Obersäckingen e Murg e un secondo ponte tra Waldshut e Coblenza.

2.4 Navigazione interna

L'efficienza della navigazione sul Reno è fondamentale per l'approvvigionamento e l'economia della Germania e della Svizzera: il 10 % di tutte le importazioni verso la Svizzera e il 30 % di quelle di oli minerali arrivano attraverso il Reno. Anche il 25 % delle importazioni ed esportazioni in container avviene attraverso questo corso d'acqua. L'accesso della Svizzera al Reno e ai porti di Zeebrugge, Anversa, Rotterdam e Amsterdam e pertanto agli oceani è disciplinato dalla Convenzione di Mannheim del 1868²¹. Gli Stati bagnati dal Reno collaborano in un clima di fiducia reciproca in seno alla Commissione centrale per la navigazione del Reno. Si tengono anche contatti bilaterali tra Svizzera e Germania attraverso l'Ufficio federale dei trasporti (UFT), l'Ufficio svizzero della navigazione marittima (USNM), i Porti Renani Svizzeri e il ministero tedesco dei trasporti.

Gli episodi sempre più frequenti di acque basse, come quello recente del 2018, oppure situazioni straordinarie come l'interruzione del traffico merci ferroviario lungo la ferrovia della Valle del Reno a causa di un'avaria verificatasi presso Rastatt nel 2017, tutti fenomeni riconducibili ai cambiamenti climatici, hanno evidenziato ancora una volta l'importanza della navigazione sul Reno per la Svizzera. L'ubicazione degli stabilimenti dell'industria siderurgica e chimica dipende dalla navigabilità del Reno.

Potenziando i Porti Renani Svizzeri presso Basilea attraverso la realizzazione di un terzo bacino portuale (Gateway Basel Nord), verrà aumentata la capacità lungo il Reno e rafforzata la navigazione interna; si crea così un'alternativa alla circolazione su strade e ferrovie tedesche. I Porti Renani Svizzeri costituiscono i punti di snodo nazionali per lo smistamento dei trasporti lungo il corridoio merci Rotterdam–Basilea–Genova.

Per il medio e lungo periodo sono necessarie misure volte a garantire il mantenimento della navigabilità di questa via d'acqua. La Germania sta provvedendo, con procedura accelerata, all'ottimizzazione delle operazioni di scarico nei canali del Medio Reno, un intervento edilizio dell'ordine di 60 milioni di euro. Per il mantenimento della navigabilità sono necessarie altre misure a lungo termine da realizzare entro il 2050.

3 Conclusioni

Il quadro d'insieme illustrato nel presente rapporto mostra che gli interessi generali del nostro Paese nelle relazioni transfrontaliere con la Germania sono attualmente ben tutelati e che lo saranno anche in futuro grazie ai solidi rapporti esistenti. La collaborazione e la

²¹ Convenzione riveduta per la navigazione sul Reno, firmata a Mannheim il 17 ottobre 1868, tra il Granducato di Baden, la Baviera, la Francia, il Granducato di Hessen, i Paesi Bassi e la Prussia. (RS 0.747.224.101)

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

concertazione tra la Germania e la Svizzera sono molto buone a più livelli. Soprattutto tra i Cantoni svizzeri e i circondari tedeschi di confine e il Land del Baden-Württemberg esistono contatti stretti e interessi comuni. Per la maggior parte dei dossier riguardanti il traffico transfrontaliero, soprattutto quello concernente l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, entrambi gli Stati perseguono gli stessi obiettivi e hanno uguali interessi.

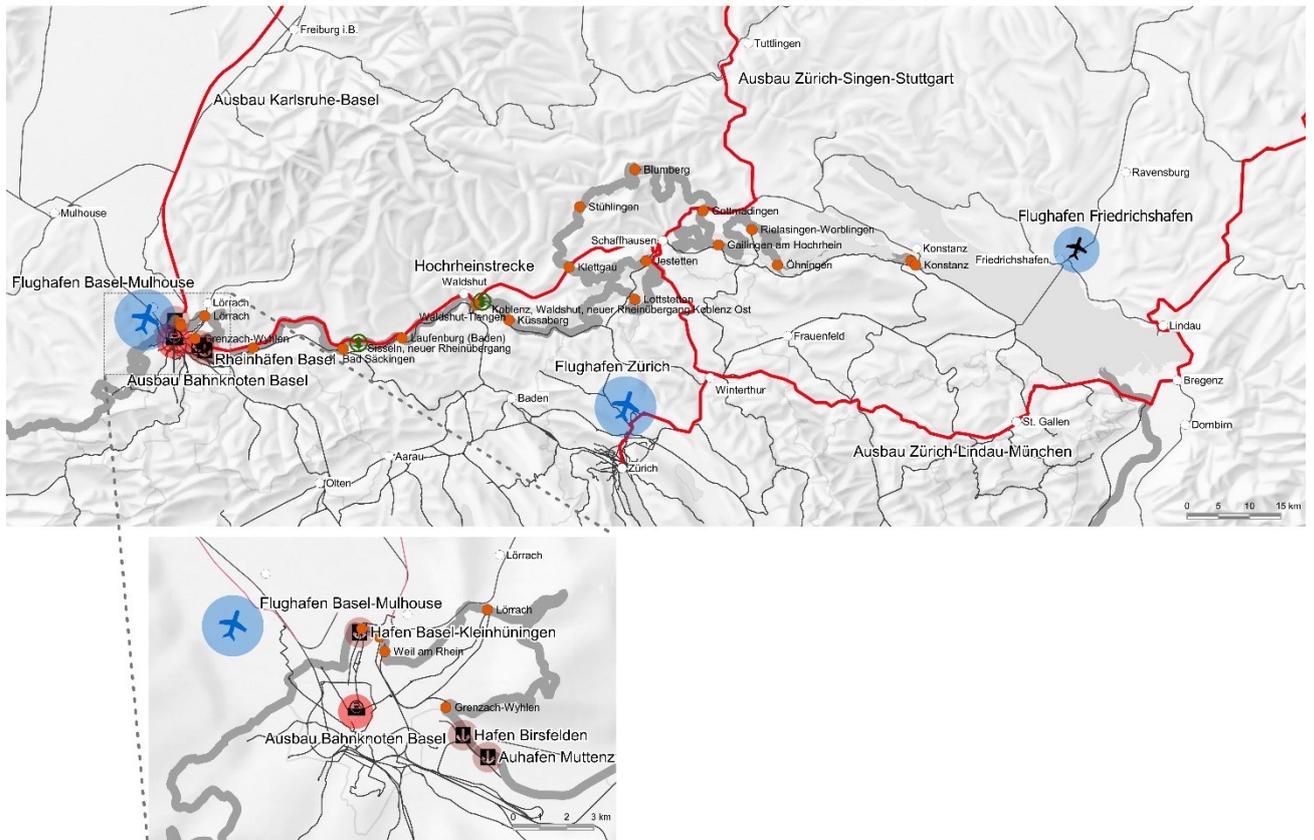
Il caso dell'aeroporto di Zurigo rappresenta un'eccezione. Nonostante il trattato firmato nel 2012 offra una soluzione, la situazione rimane poco chiara.

Al momento non è tuttavia opportuno associare il dossier dell'aeroporto di Zurigo a questioni riguardanti altri settori politici per salvaguardare gli interessi generali della Svizzera. Con il regolamento d'esercizio del 2014, che per la Svizzera è prioritario, si intendono migliorare i processi per motivi di sicurezza; una questione di sicurezza che non si può barattare. Ci si aspetta pertanto che la Germania approvi la separazione delle rotte.

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

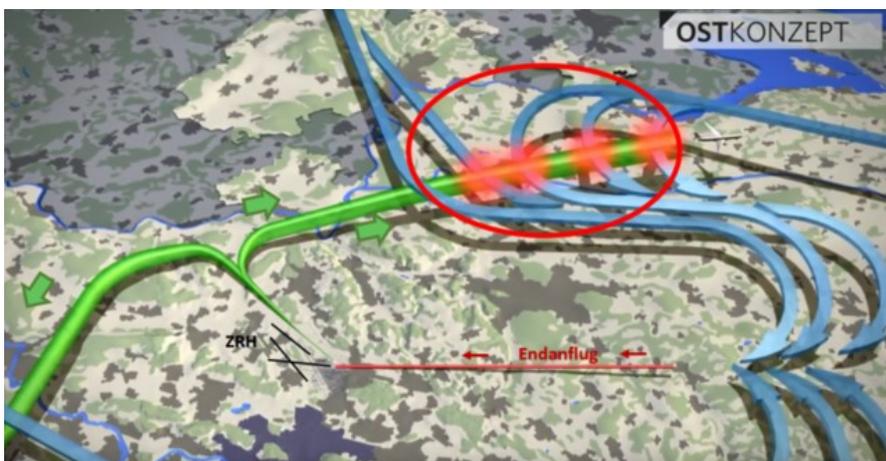
Allegato 1: Carta dei dossier transfrontalieri in materia di trasporti

Übersicht grenzüberschreitende Verkehrsdossiers CH-D



Allegato 2: Schizzo della separazione delle rotte nel piano est

Attuale piano degli avvicinamenti da est, problema 1: incrocio decolli e avvicinamenti



I decolli (in verde) incrociano la rotta dei voli di avvicinamento provenienti da est (in blu). Per i servizi della sicurezza aerea questo coordinamento è impegnativo. Negli aeroporti l'incrocio tra voli di avvicinamento e decolli deve essere evitato nella misura del possibile.

Attuale piano degli avvicinamenti da est, problema 2: decolli al di sopra degli avvicinamenti



I decolli (in verde) passano esattamente al di sopra dei voli di avvicinamento provenienti dalla direzione opposta (in blu). Benché venga assicurata una quota di volo differente tra gli avvicinamenti e i decolli, questa situazione complica il lavoro dei servizi della sicurezza aerea.

Quadro d'insieme degli interessi della Svizzera nei rapporti transfrontalieri con la Germania nel settore del trasporto stradale, ferroviario e aereo

Ottimizzazione del piano degli avvicinamenti da est (RE 2014): nessun incrocio tra avvicinamenti e decolli



I voli di avvicinamento e i decolli sono separati. I voli di avvicinamento (in blu) passano a nord dei decolli (in verde). La «preparazione» degli avvicinamenti contrassegnati in blu al di sopra della Germania o

di Sciaffusa è necessaria per permettere agli aerei di mettersi in fila alla giusta distanza l'uno dall'altro prima dell'atterraggio. Questa fase preparatoria è meno necessaria al di fuori delle «onde di atterraggi».