



Revisione parziale I della legge federale sulla navigazione aerea

Rapporto esplicativo relativo all'avamprogetto in consultazione

Ufficio federale dell'aviazione civile
Berna, giugno 2008

1 Principi dell'avamprogetto

1.1 Situazione iniziale

Nel suo Rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004¹ (Rapporto sulla politica aeronautica), di cui il Parlamento ha preso atto nel giugno 2005, il Consiglio federale si impegna nell'ambito di uno sviluppo sostenibile a favore di una politica aeronautica coerente, globale e lungimirante. L'obiettivo principale dell'aviazione svizzera è di garantire un collegamento ottimale della Svizzera ai centri europei e mondiali. L'aviazione svizzera assume così un'importanza cruciale per l'economia nazionale. Essa rappresenta al contempo un elemento di politica economica esterna e un fattore chiave per la piazza svizzera. Per questi motivi la competitività dell'aviazione svizzera deve essere promossa.

Il Rapporto sulla politica aeronautica si conclude con una serie di linee direttrici per la futura politica aeronautica svizzera. Ai fini della loro attuazione sono tuttavia necessari adeguamenti giuridici in diversi ambiti; questi necessitano in parte di chiarimenti giuridici approfonditi che richiedono diverso tempo. D'altro canto, vi sono aspetti che dovrebbero essere attuati il più rapidamente possibile. Per diversi motivi l'UFAC ha deciso di suddividere i lavori di revisione che si impongono per la Legge federale sulla navigazione aerea (LNA)² in tre revisioni parziali fra loro coordinate.

Con questa prima revisione parziale della LNA verranno attuati da un lato gli adeguamenti di più rapida realizzazione. La revisione offrirà al contempo l'occasione per creare basi giuridiche più dettagliate per l'attività di vigilanza dell'UFAC e adeguare la LNA al contesto giuridico attuale. In una seconda revisione parziale della LNA, che dovrà essere intrapresa a partire dal 2009, verranno quindi rielaborate le procedure di autorizzazione nel settore delle infrastrutture. Una terza revisione parziale concernerà, a partire dal 2010, l'influsso della Confederazione sugli aeroporti nazionali, tematizzata nel Rapporto sulla politica aeronautica, e la questione relativa a chi debba essere attribuita la responsabilità di questi impianti infrastrutturali.

1.2 Oggetto della revisione

Ai fini dell'attuazione del Rapporto sulla politica aeronautica occorre operare i seguenti adeguamenti:

- nel Rapporto il Consiglio federale ha stabilito degli obiettivi per la politica della navigazione aerea formulando inoltre delle linee direttrici basate su di essi. I principi elaborati in questo contesto devono essere accolti nella misura del possibile nella LNA.
- Laddove ciò risulta indicato dal punto di vista oggettivo e ove il legislatore prevede opportuni margini di manovra occorre definire, rispettivamente applicare, in vista di un'ottimizzazione della sicurezza della navigazione aerea svizzera, norme che vadano oltre le norme tecniche riconosciute e che riflettano lo stato di avanzamento attuale della tecnica («best practice»).
- La Commissione federale della navigazione aerea è abolita. Nelle questioni rilevanti relative alla navigazione aerea il Consiglio federale consulterà degli esperti caso per caso. La Legge federale sulla navigazione aerea verrà adeguata di conseguenza e l'ordinanza concernente la Commissione della navigazione aerea verrà abrogata.

La legge dovrà inoltre subire adeguamenti nei seguenti ambiti:

¹ FF 2005 1599

² RS 748.0

- Economic Regulation
 - Principi di riscossione delle tasse negli aeroporti.
 - Approvazione delle tasse aeroportuali da parte del dipartimento.
 - Principi di copertura dei costi per la sicurezza.
 - Introduzione di una tassa di sicurezza da esporre in forma separata.
 - Norme concernenti il finanziamento di misure di sicurezza contro azioni criminali.
 - Costi per la sicurezza aerea: riduzione del finanziamento incrociato tra le diverse categorie di aeroporti ai fini di una migliore attuazione del principio secondo cui i costi dovrebbero essere sostenuti da chi usufruisce di un determinato servizio. Concretamente ciò comporta l'abolizione dell'attuale «sistema del francobollo». Classificazione degli aeroporti per categorie sulla base di principi di tecnica di sicurezza aerea.
- Creazione di una base giuridica per il rilevamento di una tassa di sicurezza.
- Riformulazione delle norme concernenti la Scuola svizzera di aviazione da trasporto in un articolo sulla promozione della navigazione aerea secondo gli obiettivi fissati nel Rapporto sulla politica aeronautica (promozione della formazione di base e continua, ricerca e sviluppo di nuove tecnologie).
- Adeguamenti al diritto UE
 - Adeguamenti resi necessari dalla partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) e al Single European Sky (SES).
- Inchieste sugli infortuni aeronautici
 - Adeguamento delle basi giuridiche per le inchieste sugli infortuni aeronautici. Nuova regolamentazione della procedura di inchiesta. Abolizione della Commissione federale sugli infortuni aeronautici (CFIA).
 - Unificazione dell'Ufficio di inchiesta sugli infortuni aeronautici e del servizio d'inchiesta sugli infortuni nei trasporti terrestri nella forma giuridica di una commissione.
- Ulteriori adeguamenti
 - Base giuridica per l'emanazione di ordinanze degli uffici.
 - Strutturazione dello spazio aereo attraverso l'emanazione di un'ordinanza dell'ufficio.
 - Autorizzazione degli atterramenti fuori dagli aerodromi autorizzati: sostituzione dell'attuale obbligo di autorizzazione caso per caso o per una durata determinata attraverso una regolamentazione contenuta in un'ordinanza.
 - Basi giuridiche per i dati aeronautici.
 - Sostituzione dell'attuale obbligo di notifica in caso di ostacoli alla navigazione aerea con un obbligo di autorizzazione.
 - Adeguamento alle norme del diritto in materia di protezione dei dati.

L'UFAC ha istituito un gruppo di accompagnamento incaricato dell'elaborazione dell'avamprogetto. Questo gruppo è composto da rappresentanti di Unique, Swiss, Skyguide, dell'Aero-Club della Svizzera (AeCS) nonché del Schweizer Flugplatzverein.

2 Spiegazioni relative ai singoli articoli di legge

Art. 3a

Accordi internazionali

Cpv. 1

In questo capoverso sono elencati gli ambiti in cui il Consiglio federale può concludere accordi internazionali. Tali ambiti erano finora suddivisi tra due capoversi.

Cpv. 2

Con l'entrata in vigore della Legge federale sulla geoinformazione (LGI), prevista per il 1° luglio 2008, verrà elaborata una parte generale del diritto svizzero in materia di geoinformazione. Quest'ultimo è applicabile a tutti i geodati di base del diritto federale nonché a tutti gli altri geodati della Confederazione, a meno che il diritto federale non preveda disposizioni derogatorie. Secondo il diritto federale, rientrano nel concetto di geodati di base dati georeferenziati che descrivono, con un determinato riferimento temporale, l'estensione e le caratteristiche di determinati spazi e opere, segnatamente la posizione, la natura, l'utilizzazione e i rapporti giuridici. Sono considerate norme federali anche le norme di diritto internazionale direttamente applicabili. Ne consegue che tutti i dati aeronautici con un riferimento spaziale che poggiano su una base di diritto internazionale o di diritto federale sono geodati ai sensi del diritto federale. È previsto pertanto anche che i relativi dati vengano accolti nell'allegato all'ordinanza sulla geoinformazione (OGI), il cosiddetto Catalogo dei geodati di base di diritto federale (CGF). Ai dati aeronautici georeferenziati trova quindi applicazione il diritto generale sulla geoinformazione, salvo il caso in cui il diritto federale preveda norme derogatorie. Queste ultime possono essere contenute in un accordo internazionale direttamente applicabile oppure essere emanate dal Consiglio federale sulla base delle norme di delega contenute nella LGI.

Non sussiste fondamentalmente alcuna urgenza di inserire nella LNA basi giuridiche supplementari, rispettivamente integrative per i dati aeronautici. Indipendentemente da questa considerazione, l'opportunità di una revisione parziale della LNA, che avrà luogo in ogni caso, dovrebbe essere sfruttata per fare chiarezza evidenziando in questo contesto anche la nuova situazione che si crea con la LGI a livello di diritto in materia di navigazione aerea.

L'aggiunta fatta all'articolo 3a capoverso 2 consente di chiarire che gli accordi stipulati dal Consiglio federale nell'ambito dell'articolo 3a LNA possono contenere anche norme concernenti il rilevamento, l'aggiornamento e la gestione di dati aeronautici.

Cpv. 3 e 4

La versione attuale dell'articolo 3a capoverso 2 LNA delega al Consiglio federale la competenza di stipulare accordi con enti internazionali nel settore della sicurezza aerea. Secondo il testo del messaggio, questa norma di competenza comprende gli accordi volti a disciplinare la cooperazione e la delega nel settore degli spazi aerei internazionali, ossia da un lato i classici accordi di delega nel settore della sicurezza aerea, dall'altro tuttavia anche gli accordi concernenti la formazione di blocchi funzionali di spazi aerei.

In questo contesto, le norme concernenti la regolamentazione della responsabilità per i danni di terzi riconducibili ad azioni illecite da parte della società incaricata della sicurezza aerea rientrano per definizione nel contenuto di tali convenzioni. L'UFAC presuppone pertanto che la norma di delega contenuta nell'articolo 3a capoverso 2 LNA comprenda implicitamente anche la regolamentazione dei necessari aspetti di responsabilità; in questo contesto, norme appropriate possono prevedere in casi specifici anche deroghe al diritto di responsabilità svizzero applicabile (Legge federale del 14 marzo 1958 su la responsabilità della Confedera-

zione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità³) nonché diritti di regresso nei confronti della Confederazione Svizzera.

Il nuovo capoverso 3 dissipa tutti i dubbi in merito alla competenza del Consiglio federale di stipulare accordi secondo l'articolo 3a capoverso 2 vigente. Fra queste vi sono soprattutto le deroghe alla responsabilità causale vigente in Svizzera rispetto ad alcuni dei Paesi limitrofi. Al contempo, si tratta di consentire al Consiglio federale di fissare negli accordi summenzionati norme che vincolino la Confederazione Svizzera a prestare eventuali pagamenti a titolo di regresso.

Nell'eventualità in cui la Confederazione Svizzera venga obbligata, in virtù di un impegno internazionale, al pagamento di indennità, secondo il nuovo capoverso 4 essa avrà la possibilità di esigere da Skyguide il rimborso integrale o parziale dei pagamenti effettuati.

Se gli accordi prevedono nuove responsabilità a carico di Skyguide, quest'ultima sarà coinvolta nelle trattative.

Art. 3b lett. d –g (nuovo)

Collaborazione con autorità aeronautiche estere

L'art. 83^{bis} del Convenzione del 7 dicembre 1944 relativa all'aviazione civile internazionale (RS 0.748.0) prevede che lo Stato d'immatricolazione di un aeromobile possa, mediante accordo con un altro Stato, trasferire a quest'ultimo la propria competenza in materia di vigilanza sull'aeromobile stesso. La LNA prevedeva sinora questa possibilità di delega solo implicitamente. Con l'aggiunta della lettera d nell'elenco dell'art. 3b LNA si tratta pertanto di stabilire espressamente la possibilità di stipulare accordi in materia di vigilanza e di delega della vigilanza negli ambiti della produzione, della navigabilità e della manutenzione di aeromobili. Le nuove lettere e ed f riguardano gli strumenti di addestramento sintetici (p.es. simulatori di volo) nonché la formazione, la concessione di licenze per il personale aereo e la vigilanza su di esso. Anche in questi settori dovrà essere possibile in futuro stipulare accordi. La nuova lettera g chiarisce che l'UFAC è autorizzato, sulla base dell'articolo 3b LNA, anche a stipulare accordi tecnici nel campo dei dati aeronautici. Le nuove disposizioni sono destinate in primo luogo a migliorare la trasparenza e non devono essere intese come un elenco esaustivo.

Art. 4 cpv. 1

Delega della vigilanza

Secondo la prassi l'UFAC ha delegato già in passato ambiti di vigilanza anche a singole persone idonee a tale compito, sebbene il capoverso 1 non lo prevedesse espressamente. I chiarimenti giuridici condotti hanno confermato la sostenibilità giuridica di questa prassi. Con l'adeguamento si intende chiarire che è possibile anche la delega di compiti di vigilanza a singole persone idonee a tale compito.

Art. 5 (abrogato)

Commissione federale della navigazione aerea

Nel Rapporto sulla politica aeronautica il Consiglio federale ha deciso di abolire la Commissione federale della navigazione aerea. Per questo motivo, l'articolo deve essere cancellato. Per dovere di completezza occorre tuttavia accennare al fatto che oggi esistono diversi organi all'interno dei quali gli attori della navigazione aerea possono far valere i propri interessi

³ Legge sulla responsabilità; LResp; RS 170.32

e le proprie richieste. Il coinvolgimento delle cerchie interessate in progetti legislativi è assicurato dallo «Stakeholder Involvement Process» dell'UFAC. L'ordinanza concernente la Commissione della navigazione aerea (RS 748.112.3) dovrà essere a sua volta abrogata dal Consiglio federale per la data dell'entrata in vigore della revisione della LNA.

Art. 6 cpv. 2 (abrogato)

Commissione federale sugli infortuni aeronautici

La Commissione federale sugli infortuni aeronautici e la relativa procedura di ricorso vengono abolite (cfr. quanto esposto in relazione all'art. 25 segg.). Il capoverso 2 può essere pertanto abrogato.

Art. 6b (nuovo)

Emolumenti e tasse di vigilanza

Situazione iniziale

Negli anni passati è stato più volte fatto presente all'UFAC che il grado di copertura dei costi era insufficiente e avrebbe dovuto essere aumentato. Da un lato, nel suo rapporto sulla verifica delle tasse e del loro grado di copertura dei costi nell'Amministrazione federale, pubblicato nel 2004, il Controllo federale delle finanze ha accennato a un modesto grado di autofinanziamento dell'ufficio, invitando a migliorarlo tra l'altro attraverso un adeguamento del sistema delle tasse dell'UFAC. Dall'altro lato, in occasione del progetto di riorganizzazione interno «TOPAS»⁴, avviato nel 2003, il Consiglio federale e il Parlamento hanno chiesto che gli aumenti di personale autorizzati venissero attuati. Fino ad oggi questo obiettivo non ha tuttavia potuto essere realizzato, poiché un progetto elaborato dal DATEC è fallito nel 2005 in fase di trattazione parlamentare⁵.

L'UFAC non presenta soltanto un grado di copertura dei costi inferiore alla media, bensì anche una dotazione di personale decisamente insufficiente. Con il progetto TOPAS sono state applicate le raccomandazioni del rapporto dell'istituto per l'aviazione olandese (Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium NLR)⁶, pubblicato nel luglio del 2003. Il rapporto giungeva fra l'altro alla conclusione che l'UFAC, in qualità di autorità di vigilanza diretta sull'aviazione civile, non fosse più stato in grado sin dal 1990 di tenere il passo con il rapido sviluppo dell'aviazione. Il NLR raccomandava pertanto un adeguamento dell'organizzazione nonché un miglioramento qualitativo e quantitativo della situazione sul fronte del personale dell'UFAC. In seguito, il 1° gennaio 2005, l'UFAC è stato sottoposto a una ristrutturazione totale e dotato di ulteriore personale come suggerito dalle raccomandazioni. Al contempo, il Consiglio federale e il Parlamento hanno approvato 60 degli 82 posti di lavoro originariamente richiesti dal DATEC.

Nel suo «post implementation audit»⁷ del dicembre del 2006, il NLR osserva inoltre che la riorganizzazione dell'UFAC ha comportato miglioramenti sostanziali sul fronte dell'efficienza, della qualità e del grado di adempimento dei compiti e che le raccomandazioni fatte a suo tempo erano state in buona parte attuate. È stata inoltre riscontrata la necessità di operare un ulteriore incremento di organico.

Alla fine del 2006 e all'inizio del 2007 la direzione dell'UFAC ha fatto analizzare la situazione delle risorse dell'ufficio. Si trattava in questo contesto soprattutto di affrontare la questione dell'equilibrio fra compiti da svolgere e risorse disponibili a tale scopo. L'analisi ha rilevato

⁴ TOPAS: (**TOP**ing **A**viation **S**afety)

⁵ 03.065 Bollettino ufficiale CN 13.12.2005, p. 1833 segg.

⁶ NLR (2003), Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection.

⁷ NLR (2006) Post implementation audit of aviation safety management in Switzerland. On the way from the myth of perfection towards excellence.

l'esistenza di uno squilibrio e ha quantificato il fabbisogno di personale in un totale di 44 posti di lavoro. Dopo una discussione approfondita presso il DATEC e in Consiglio federale, alla fine di maggio del 2007 quest'ultimo ha autorizzato infine la creazione di una ventina di nuovi posti di lavoro presso l'UFAC, a condizione che l'aumento di organico venisse operato senza ripercussioni sul bilancio. L'incremento dell'organico viene attuato in due fasi. Al 1° gennaio 2008 sono stati creati 20 nuovi posti di lavoro. Le risorse finanziarie necessarie a tale scopo saranno generate attraverso l'ordinanza sugli emolumenti dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (OEm-UFAC)⁸, entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Un ulteriore aumento di 24 unità di personale è stato collegato dal Consiglio federale, con decisione del 30 maggio 2007, all'avamprogetto relativo alla revisione della LNA. Per la creazione di questi nuovi posti di lavoro saranno necessarie ulteriori entrate. Queste dovranno essere generate attraverso una nuova tassa di vigilanza per la quale occorre tuttavia creare dapprima le necessarie basi giuridiche. Attraverso i proventi derivanti dalla tassa di vigilanza si tratterà da un lato di finanziare i 24 nuovi posti di lavoro, per poter operare così il necessario incremento delle risorse senza ripercussioni sul bilancio. Dall'altro, questi proventi serviranno ad aumentare il grado di copertura complessivo dei costi dell'ufficio, per adempiere così alla richiesta fatta in tal senso dal Consiglio federale e dal Parlamento.

Il concetto di tassa di vigilanza

L'UFAC dispone di quattro reparti (rispettivamente uno per la sicurezza tecnica, per quella delle operazioni in volo e per quella delle infrastrutture nonché di un reparto di strategia e politica aeronautica), del settore Risorse e logistica, della Gestione della sicurezza e dei rischi (GSR), dello Stato maggiore di direzione e della Comunicazione. Della vigilanza diretta sulla navigazione aerea sono incaricati i tre reparti preposti alla sicurezza. Va da sé che la prevista nuova tassa di vigilanza dovrà coprire esclusivamente i costi dei reparti di sicurezza. Gli altri reparti dell'UFAC dovranno essere invece finanziati con altri mezzi.

Nel 2007, i costi complessivi dell'UFAC si sono attestati a circa 87 milioni di franchi. Al netto dei contributi versati alle organizzazioni internazionali dell'aviazione civile, delle spese per misure di sicurezza e dei contributi versati all'Eurocontrol, sono rimasti da coprire costi per il personale e spese materiali per un totale di circa 60 milioni di franchi. Di questo importo, l'80 % circa, pari a 48 milioni di franchi, è di competenza dei tre reparti di sicurezza. Ad essi si sono contrapposte, sul fronte dei ricavi, entrate per tasse pari a circa 7 milioni di franchi, a loro volta generate per buona parte dai reparti incaricati della sicurezza.

È previsto che i 48 milioni di franchi per le spese del personale e materiali destinate alla vigilanza diretta vengano finanziati con i proventi delle tasse, con la nuova tassa di vigilanza e con entrate fiscali generali. Gli introiti delle tasse sono destinati ad aumentare in seguito all'entrata in vigore della nuova OEm-UFAC e ammonteranno a partire dal 2008 presumibilmente a circa 11 milioni di franchi all'anno. I restanti 37 milioni di franchi dovranno essere suddivisi tra la tassa di vigilanza e le entrate fiscali. La definizione di un coefficiente di ripartizione costituisce in ultima analisi una questione politica. L'articolo 6b capoverso 2 prevede per la tassa di vigilanza una copertura del 40-60 % dei costi di vigilanza. Partendo da questa percentuale di riferimento, si propone di ripartire le spese di vigilanza residue al 50 % fra la tassa di vigilanza e i proventi fiscali. Con i 18,5 milioni di franchi di ricavi provenienti dalla tassa di vigilanza risulterebbe possibile soddisfare sia la richiesta di un aumento del grado di copertura dei costi, sia la condizione di un incremento delle risorse senza ripercussioni sul bilancio (seconda fase). Rapportati ai costi totali di 87 milioni di franchi, i 29,5 milioni di franchi complessivi (11 milioni di entrate per tasse e 18,5 milioni di proventi derivanti dalla tassa di vigilanza) raggiungerebbero un grado di copertura dei costi superiore al 30 %; questa percentuale costituisce un netto miglioramento rispetto al 10 % circa registrato nel 2007.

⁸ RS 748.112.11

Costi complessivi UFAC	87 mio		
Spese per il personale e materiali	60 mio.		
Suddivisione delle spese materiali e per il personale in Vigilanza/Altro	<u>Vigilanza</u> 48 mio.	<u>Altro</u> 12 mio.	
Suddivisione spese di vigilanza	48 mio.		
	<u>Emolumenti</u> 11 mio.	<u>Tassa di vigilanza</u> 18,5 mio.	<u>Imposte</u> 18,5 mio.

Aspetti giuridici

Il capoverso 1 del nuovo articolo 6b LNA prevede che l'UFAC riscuota come in passato emolumenti per i servizi e le decisioni. Ai fini della copertura dei costi non coperti dagli emolumenti, il capoverso 2 crea le basi per la nuova tassa di vigilanza. I capoversi da 3 a 6 disciplinano invece la configurazione di questa tassa.

Generalmente, i tributi causali si riferiscono a una controprestazione dello Stato imputabile su base individuale all'assoggettato. Questa imputabilità è definita equivalenza individuale e comprende due elementi: da un lato un'utilità fornita sotto forma di una controprestazione dello Stato, dall'altro l'imputabilità di tale utilità a un singolo soggetto. Ad essa si contrappongono le imposte; in questo caso il contribuente è tenuto a pagare tasse senza tuttavia che venga erogata una controprestazione dello Stato imputabile su base individuale. Questa (mancata) imputabilità viene definita anche mancanza di presupposto della tassa. Secondo la dottrina e la prassi vigenti, tutte le imposte necessitano di una base costituzionale esplicita e specifica. Le tasse basate sull'equivalenza individuale possono invece essere riscosse anche in mancanza di una competenza di prelievo esplicita e specifica contenuta nella Costituzione federale, sulla base della competenza specifica (la cosiddetta riscossione di una tassa in virtù della sua stessa natura). Per il settore della navigazione aerea la competenza specifica, che comprende fra l'altro il reperimento o la predisposizione delle risorse necessarie allo svolgimento dei compiti previsti dalla Costituzione federale, deriva dall'articolo 87 Cost.

Secondo la dottrina e la prassi più recenti⁹, è possibile rinunciare a una base costituzionale esplicita non soltanto nel caso di tributi basati sull'equivalenza individuale. Con riferimento all'esigenza di una base costituzionale, esiste infatti un margine di manovra di diritto costituzionale per i tributi che non si basano sull'equivalenza individuale ma che non sono imposte nel senso delle imposte esplicitamente indicate nella Costituzione, né tasse di altro genere ad esse paragonabili. La riscossione di tributi in virtù di un nesso di causalità può essere accettata nel caso di tributi per i quali sussiste un legame di imputabilità più stretto che non nel caso delle imposte esplicitamente menzionate nella Costituzione, anche se tale legame non raggiunge il grado dell'equivalenza individuale. In questo contesto, ai fini della valutazione dell'esistenza di un legame specifico sufficientemente stretto fra la riscossione della tassa e la competenza specifica risulta determinante soprattutto la natura del rapporto di imputabilità esistente fra la destinazione della tassa e la cerchia degli assoggettati. Il rapporto di imputabilità è inoltre sufficientemente stretto se la destinazione dell'imposta si colloca all'interno dell'ambito di competenza della rispettiva competenza specifica della Confederazione.

L'articolo 6b capoverso 2 crea le basi per il prelievo di una tassa di vigilanza, riscossa in virtù di una competenza specifica che rende superflua una base costituzionale esplicita. Le attività

⁹ Cfr. la perizia dell'Ufficio federale di giustizia del 15 luglio 1999 in VPB 64.25, p. 8 segg.

di vigilanza di carattere generale quali la gestione dello scambio di informazioni con le autorità di vigilanza straniere, l'osservazione di nuove tendenze di sviluppo nel rispettivo ambito di vigilanza, la realizzazione di indagini di mercato o l'organizzazione di manifestazioni informative nonché l'emanazione di normative non possono essere finanziate per mezzo di emolumenti, poiché non possono essere imputate individualmente a singole persone e società sottoposte a vigilanza. Il grado di copertura dei costi dell'UFAC può essere migliorato soltanto se, oltre agli emolumenti, viene prelevata anche una tassa annua versata in modo indipendente dai soggetti sottoposti a vigilanza, indipendentemente dalla sollecitazione di un atto ufficiale dell'autorità di vigilanza. Attraverso la definizione di un grado di copertura dei costi massimo compreso tra il 40 % e il 60 % viene creato un quadro giuridico. Il grado di copertura dei costi del 60 % non è definito in questo contesto come obiettivo, bensì come un limite massimo.

Questi forfait annuali sono definiti tasse di vigilanza se sono versati dai soggetti sottoposti a una vigilanza statale per il finanziamento delle spese di vigilanza generali che non possono essere coperte mediante emolumenti. Secondo la prassi¹⁰, le spese generali, ossia le spese sostenute da un'autorità e non imputabili a singoli individui, possono essere considerate come fattore per la definizione dell'entità di tali tributi nell'ambito del loro calcolo. Nel caso dell'UFAC, le spese dell'attività di vigilanza sono tuttavia talmente elevate che la loro considerazione nell'ambito della calcolo porterebbe alla definizione di tasse la cui entità non sarebbe più proporzionata alla prestazione fornita in contropartita dall'autorità di vigilanza ed esulerebbe pertanto dai limiti degli emolumenti.

La tassa di vigilanza è riscossa presso le aziende sottoposte a vigilanza ma non dalle persone fisiche come ad esempio gli esercenti di aeromobili o i piloti. Per questo ultimo settore dell'attività di vigilanza la OEM-UFAC ha già permesso di portare il grado di copertura dei costi al 30 %. Con la tassa di vigilanza si intende aumentare anche il grado di copertura dei costi legati alla vigilanza delle aziende, affinché a livello complessivo l'Ufficio possa raggiungere un grado di copertura dei costi del 30 %.

Poiché la tassa di vigilanza è versata di fatto unicamente dalle aziende sottoposte a vigilanza, vi è coerenza fra la cerchia dei contribuenti e quella dei beneficiari degli introiti relativi a tale tributo. È dunque possibile imputare in modo specifico l'attività di vigilanza da finanziare attraverso la tassa di vigilanza riscossa allo stesso gruppo dei soggetti sottoposti a vigilanza. L'imputazione è giustificata, poiché la cerchia dei contribuenti coincide con quella delle persone a cui vantaggio vengono utilizzate le entrate derivanti dal tributo. La tassa prelevata annualmente per la copertura delle spese di vigilanza può essere dunque considerata come una tassa causale in virtù di un'equivalenza qualificata dei gruppi. Vengono creati così gruppi di aziende sottoposte alla vigilanza distinguibili in vettori aerei, aeroporti/aerodromi nonché aziende di costruzione e manutenzione. Sono altresì soggetti alla tassa di vigilanza le aziende fornitrici di servizi di sicurezza aerea come Skyguide e le scuole di volo.

Ai fini della riscossione di emolumenti e tasse è necessaria di principio una base legale formale. Quest'ultima deve descrivere la cerchia degli assoggettati, l'oggetto e la base di calcolo dei tributi (art. 164 cpv. 1 lett. d Cost). Occorre inoltre definire preliminarmente le caratteristiche essenziali quali il soggetto e l'oggetto della tassa nonché, nella misura in cui ciò non emerge già dalla definizione del soggetto e dell'oggetto, anche la base di calcolo della tassa di vigilanza annuale nella legge stessa (cfr. GAAC 64 (2000) n. 25, p. 362 segg.). Queste condizioni vengono attuate nei capoversi da 2 a 6 dell'articolo 6b.

È compito del legislatore valutare nel concreto gli interessi in gioco, ossia giudicare autonomamente l'adeguatezza della riscossione dei tributi e i principi generali che li governano a

¹⁰ Cfr. la perizia dell'Ufficio federale di giustizia del 15 luglio 1999 in VPB 64.25, p. 7

fronte dei margini di manovra disponibili in termini di valutazione. È quindi possibile affidare a un'ordinanza in particolare la definizione degli aspetti di dettaglio, quali i costi specifici da coprire attraverso la tassa e la quantificazione dell'entità assoluta della tassa. L'articolo 6b capoverso 7 prevede pertanto che il Consiglio federale disciplini i dettagli, in particolare le aliquote della tassa, il livello di copertura della tassa di vigilanza e i costi di vigilanza computabili.

La tassa di vigilanza si compone di una tassa di base e di una tassa variabile (articolo 6b capoverso 3). La tassa di base – la cui entità è limitata da un importo soglia – viene distribuita fra tutti i soggetti sottoposti alla vigilanza secondo il criterio dell'efficienza economica. Essa copre nella sua totalità la parte più esigua dei costi da finanziare per mezzo della tassa di vigilanza. Essa copre i costi di vigilanza imputati regolarmente e indipendentemente dalle dimensioni d'impresa e dalla natura dell'attività svolta da tutti i contribuenti soggetti alla tassa. La quota principale della tassa di vigilanza è coperta dalla tassa variabile. Quest'ultima viene calcolata, per gli aeroporti e le società di servizi di sicurezza aerea, in funzione del numero di movimenti di volo, per le società di gestione dei voli secondo il numero di passeggeri e la quantità di merce trasportata, nonché per le aziende di produzione e di manutenzione e le scuole di volo secondo la cifra d'affari lorda; in tutti e tre i casi la base per il calcolo della tassa è costituita dai dati relativi all'anno precedente.

Art. 8 titolo marginale, cpv. 1, 2 e 7

Obbligo di utilizzare un aerodromo, atterramenti

Secondo i materiali, la definizione degli spazi aerei e delle vie aeree da parte dell'UFAC è posta esclusivamente in relazione con il trasporto di persone a scopo turistico sulle piste di atterraggio in montagna. Nel messaggio concernente la revisione della legge del 1962 si partiva ancora dal presupposto che questa forma di trasporto necessitasse di una particolare autorizzazione individuale da parte dell'UFAC. Nell'ambito di tale autorizzazione, su accordo con il Cantone interessato sarebbero state definite le vie aeree, gli orari di volo e la frequenza dei voli. Tutto ciò oggi non trova più applicazione. Non è inoltre più possibile evincere dai documenti il motivo per cui il concetto di spazio aereo sia stato inserito nella norma nell'ambito della revisione del 1971. In ogni caso, il capoverso 7 è valido esclusivamente in relazione con le aree d'atterraggio in montagna e per questo motivo non è giustificato menzionare i concetti di spazi aerei e vie aeree nei titoli marginali. Occorre invece adeguare questi ultimi e riportare invece, secondo il contenuto dell'articolo, i concetti di obbligo di atterramento da e su aerodromo nonché di atterramento di aeromobili al di fuori degli aerodromi.

Secondo l'articolo 8 attualmente in vigore, gli aeromobili possono prendere il volo e atterrare soltanto da e su aerodromi. Secondo il capoverso 2 possono essere tuttavia conferite autorizzazioni per l'atterramento e il decollo al di fuori degli aerodromi (cosiddetti atterraggi fuori pista). L'attuale concetto previsto dall'articolo 8 dovrà essere sostanzialmente mantenuto, mentre l'obbligo di autorizzazione (autorizzazione caso per caso o autorizzazione a tempo determinato) dovrà essere sostituito da una regolamentazione di carattere generale contenuta in un'ordinanza del Consiglio federale. In questo contesto occorrerà operare un'ulteriore differenziazione a livello di ordinanza. Soprattutto per le aree di atterramento oggi considerate come atterramenti fuori da aerodromi autorizzati presso gli ospedali l'ordinanza prevede la creazione di una nuova categoria di «aree di atterramento di interesse pubblico». La loro classificazione sistematica come aree di atterramento o come atterramenti al di fuori di aerodromi deve ancora essere chiarita; il sistema duale area di atterramento/atterraggio al di fuori di aerodromi previsto dall'articolo 8 resta tuttavia invariato.

Il capoverso 1 crea le basi per l'emanazione della summenzionata ordinanza del Consiglio federale. Il capoverso 2, che finora conteneva il già citato obbligo di autorizzazione, è stato invece riformulato. Sarà consentita, in misura limitata, la costruzione di edifici e impianti

presso aree d'atterramento fuori dagli autodromi autorizzati; in questo contesto l'ordinanza stabilisce quali edifici e impianti sono ammessi. È la legislazione cantonale a stabilire se il singolo edificio o il singolo impianto necessita di una licenza di costruzione nell'ubicazione prevista. Alla valutazione della domanda di costruzione devono essere applicati di fatto, nell'ambito della procedura di autorizzazione cantonale di costruzione, il diritto federale e la legislazione cantonale.

Il capoverso 7 precisa ora che per gli atterramenti in montagna al di fuori di aerodromi l'Ufficio federale può prescrivere spazi aerei o vie aeree. Tutto ciò era previsto già in precedenza, ma non risultava chiaramente dalla vecchia formulazione del capoverso 7.

Art. 8a

Struttura dello spazio aereo

Con la struttura dello spazio aereo vengono definite anche le condizioni di utilizzo valide nelle varie parti dello spazio aereo sopra la Svizzera e i diritti e gli obblighi di sicurezza aerea ad esse collegati. Nei decenni passati la struttura dello spazio aereo svizzero non era stabilita mediante decisione, bensì per mezzo di un'ordinanza. L'elaborazione della modifica dello spazio aereo è avvenuta in stretta collaborazione con Skyguide e in coordinamento con le Forze aeree svizzere. Successivamente, lo spazio aereo è stato pubblicato nell'Aeronautical Information Publication della Svizzera (AIP), o meglio nella carta aeronautica dell'ICAO che costituisce parte integrante dell'AIP. Questa procedura è disciplinata così all'art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza concernente il servizio della sicurezza aerea (OSA; RS 748.132.1). Sotto il profilo contenutistico, la configurazione della struttura dello spazio aereo si orienta alle norme stabilite dall'ICAO. Questa prassi si è rivelata efficace per lungo tempo, poiché la struttura dello spazio aereo svizzero è rimasta stabile per un periodo di tempo relativamente lungo. Gli aeroporti nazionali disponevano di zone di controllo (CTR) e di regioni di controllo terminale (TMA) che hanno subito cambiamenti di portata solo limitata. Le modifiche della struttura dello spazio aereo hanno potuto essere definite in linea con gli interessi rispettivamente di General Aviation, degli aeroporti e delle Forze aeree svizzere. A partire dagli anni Novanta in singoli casi sono tuttavia emerse crescenti difficoltà di coordinamento tra General Aviation e le esigenze degli aeroporti. Ciò nonostante, fino al 2003 è stato possibile trovare soluzioni consensuali in tutti i casi di conflitto. Con i cambiamenti intervenuti nello spazio aereo nel 2003 e dovuti alla rotta di avvicinamento da sud allo scalo zurighese, il sistema dell'armonizzazione consensuale fino ad allora vigente non era più adeguato. A quel punto, le conseguenze erano tali che General Aviation, attiva in diversi aerodromi situati nell'area dell'aeroporto di Zurigo, si oppose e presentò ricorso nonostante gli intensi sforzi di armonizzazione compiuti dall'UFAC. Con decisione del 30 novembre 2004, l'allora Commissione di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente osservò che la definizione della struttura dello spazio aereo costituisce, contrariamente al parere dell'UFAC, una decisione di carattere generale.

Da allora, l'UFAC ha deciso ogni anno la nuova struttura dello spazio aereo. Eventuali opposizioni sono state di volta in volta private del loro effetto sospensivo allo scopo di garantire una attuazione immediata e senza restrizioni. Poiché lo spazio aereo costituisce un complesso sistema globale, ogni cambiamento o adeguamento di quest'ultimo presuppone un'attenta analisi di tutti gli aspetti relativi alla sicurezza. Secondo le esperienze, le procedure di ricorso si riferiscono unicamente ad alcune parti dello spazio aereo, ovvero a un cambiamento rispetto alla struttura dello spazio aereo esistente. La considerazione isolata di una singola parte dello spazio aereo non soddisfa tuttavia l'interesse pubblico di disporre di una regolamentazione chiara e sicura dello spazio aereo. Essa porterebbe a una discrepanza insostenibile tra la struttura dello spazio aereo pubblicata e quella effettivamente esistente, poiché lo spazio aereo verrebbe suddiviso in una parte «valida» e in una parte «sospesa». La revoca dell'effetto sospensivo è stata finora protetta nell'ambito delle procedure di ricorso. La

procedura basata su una decisione generale comporta tuttavia il rischio che la struttura dello spazio aereo da definire come sistema d'insieme venga intralciata da ricorsi riducendone così la sicurezza. Vi si aggiunge il fatto che, in virtù della durata della procedura di ricorso, non sarebbe neppure possibile prendere una decisione definitiva in merito alla struttura dello spazio aereo vigente.

Per le ragioni esposte la struttura dello spazio aereo dovrà essere decisa in futuro mediante un'ordinanza dell'UFAC. Come in passato, i fruitori dello spazio aereo coinvolti saranno consultati nella sua strutturazione. L'art. 2 cpv. 1 OSA resta invariato e assicura il coinvolgimento di Skyguide e dell'aviazione militare.

Riorganizzazione dei servizi di inchiesta sugli infortuni presso il DATEC (art. 25 – 26d)

Nel rapporto menzionato in precedenza il NLR raccomanda fra l'altro anche un'ottimizzazione del processo di analisi dei risultati relativi agli infortuni aeronautici. Questa raccomandazione è già stata messa in pratica dal DATEC. In una fase successiva si tratta quindi di migliorare, attraverso una riorganizzazione dei servizi di inchiesta sugli infortuni del DATEC (Ufficio di inchiesta sugli infortuni aeronautici, UIIA; Servizio di inchiesta sugli infortuni dei trasporti pubblici, SII), le inchieste relative agli infortuni aeronautici e il loro effetto preventivo, adeguandoli allo sviluppo delle conoscenze tecniche riconosciuto a livello internazionale. I motivi essenziali di questa riorganizzazione sono i seguenti:

- **concentrazione di compiti, competenza e responsabilità**
La responsabilità strategica per le indagini relative agli infortuni compete al dipartimento, le conoscenze specialistiche necessarie a tale scopo all'UIIA. In futuro questi due ambiti parziali dovranno essere concentrati esclusivamente presso il servizio di inchiesta sugli infortuni.
- **Limitazione della possibilità di ricorso**
I rapporti di inchiesta dell'UIIA non potranno più essere impugnati davanti alla Commissione federale sugli infortuni aeronautici (CFIA). Questa possibilità di ricorso, prevista dall'art. 26 LNA, ritarda infatti le procedure e ha pertanto un impatto negativo sull'effetto preventivo delle inchieste relative agli infortuni aeronautici. Essa viola inoltre le raccomandazioni dell'OACI. Il controllo qualitativo successivo del rapporto di inchiesta attuato in seguito a un ricorso dovrà essere sostituito da un controllo qualitativo di accompagnamento che tenga conto dello sviluppo delle conoscenze tecniche operato dal servizio di inchiesta sugli infortuni. Con l'abolizione della possibilità di ricorso viene meno il compito della CFIA previsto dall'art. 26 cpv. 2 LNA. La commissione può pertanto essere abolita.
- **Unificazione del SII e dell'UIIA**
Con l'unificazione dei due uffici di inchiesta sugli infortuni si intende sfruttare le sinergie disponibili, promuovere la trasparenza (cfr. ad esempio l'introduzione di un sistema di notifica unico) e tenere conto degli sviluppi in atto a livello internazionale. L'unificazione dell'UIIA e del SII risponde inoltre a una raccomandazione del NRL. La nuova commissione di inchiesta sugli infortuni dovrà essere costituita nella forma giuridica di una commissione decisionale ai sensi dell'art. 5 cpv. 3 dell'ordinanza sulle commissioni extraparlamentari¹¹.

I compiti della CFIA e dell'UIIA sono disciplinati nella LNA e nell'ordinanza concernente le inchieste sugli infortuni aeronautici e incidenti gravi¹² (OIIA), quelli del SII nella Legge federa-

¹¹ RS 172.31

¹² RS 748.126.3

le sulle ferrovie¹³ (Lferr) e nell'ordinanza concernente le inchieste sugli infortuni¹⁴ (OII). L'abolizione della CFIA e la creazione di una nuova commissione decisionale che comprenda anche i compiti dell'UIIA e del SII esige un adeguamento della LNA e delle due ordinanze esecutive OIIA e OII. Queste ultime dovranno essere sostituite da una nuova ordinanza.

Dopo la consultazione gli articoli 25-26d modificati saranno completamente rielaborati sotto il profilo redazionale.

Art. 25

L'incarico di svolgere le inchieste sugli infortuni aeronautici resta fundamentalmente invariato. Alla nuova commissione compete una responsabilità strategica e operativa per le inchieste relative agli infortuni aeronautici. Essa definisce la gestione della qualità ed è responsabile della garanzia della qualità. Con il nuovo controllo della qualità si intende potenziare l'effetto preventivo dell'attività svolta dai servizi di inchiesta sugli infortuni aeronautici. La commissione rappresenta il servizio di inchiesta sugli infortuni presso il pubblico e assicura il contatto con il dipartimento. Essa esamina e approva rapporti di inchiesta, svolge consultazioni e intrattiene rapporti con il DATEC e le aziende nella misura in cui ciò risulta necessario per l'esercizio dei propri compiti. Essa può far capo anche a consulenti stranieri allo scopo di garantire l'indipendenza. I compiti dell'ufficio di inchiesta sugli incidenti secondo quanto stabilito dall'art. 15 Lferr restano fundamentalmente invariati.

Il dipartimento verifica, sulla base del rapporto d'esercizio annuale nonché nell'ambito di regolari colloqui con il presidente della commissione, se la commissione di inchiesta sugli infortuni svolge correttamente i propri compiti. Al dipartimento non è consentito impartire istruzioni specifiche alla commissione. Il dipartimento sottopone al Consiglio federale la domanda di nomina dei membri della commissione, gli obiettivi annuali e il rapporto di gestione. Preventivo e conto economico sono integrati nel preventivo della Segreteria generale.

Art. 26

In questo articolo vengono indicati gli organi della Commissione sugli infortuni aeronautici. Si tratta della commissione nonché di un segretariato con un direttore. La nomina dei membri della commissione spetta al Consiglio federale. Il presidente viene nominato dalla commissione. La commissione è composta da nove membri al massimo. Si garantisce così la necessaria competenza specialistica all'interno della commissione rendendo comunque ancora possibile lavorare in modo efficiente. La commissione possiede il seguente profilo di conoscenze: competenze manageriali, conoscenza dei processi e delle procedure all'interno della Confederazione, conoscenze specialistiche del traffico aereo e terrestre, conoscenze giuridiche e mediche.

Il responsabile del segretariato è responsabile anche della direzione operativa del Servizio di inchiesta sugli infortuni. Dirige personalmente inchieste, istituisce responsabili delle inchieste e nomina i propri collaboratori con il consenso della commissione. Il direttore è un membro della commissione con funzione consultiva.

Art. 26a e 26b

Il Consiglio federale è incaricato di disciplinare la procedura d'inchiesta. Non sono previsti cambiamenti materiali nella procedura. Con le disposizioni esecutive si intende armonizzare le procedure del SII e dell'UIIA allo scopo di aumentarne nella misura del possibile l'efficienza. La regolamentazione della disponibilità di documenti può essere qui cancellata

¹³ RS 742.101

¹⁴ RS 742.161

senza sostituzioni; disposizioni corrispondenti sono infatti contenute nella Legge federale sulla protezione dei dati (LPD, RS 235.1) e nella legge sulla trasparenza (LTras; RS 152.3).

Art. 26c

I costi delle inchieste nonché quelli della Commissione saranno assunti anche in futuro dalla Confederazione. Non sono previsti cambiamenti materiali.

Art. 26 d (nuovo)

La direzione e i collaboratori sottostanno alla legislazione sul personale federale e sono assicurati presso la cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA.

Art. 27 cpv. 2 lett. a

Alla luce della normativa CE applicabile in Svizzera, la condizione che l'impresa debba disporre di un diritto d'uso per un aerodromo svizzero non è più sostenibile. Quale requisito per il rilascio dell'autorizzazione è sufficiente la prova di un diritto d'uso per un aerodromo.

Art. 27 cpv. 2 lett. A

Traffico aereo commerciale; autorizzazione di gestione

Il requisito secondo cui l'impresa deve disporre di diritti d'uso per un aerodromo svizzero non è più sostenibile alla luce del diritto UE applicabile in Svizzera. Quale requisito per il rilascio dell'autorizzazione è sufficiente dimostrare di possedere diritti d'uso per un aerodromo.

Art. 27 cpv. 3 e art. 29 cpv. 4

Traffico aereo commerciale; autorizzazione di gestione

Con il postulato 02.3472 «Esame delle disposizioni relative alla limitazione della durata di validità dell'autorizzazione di esercizio» la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha invitato il Consiglio federale a riesaminare la regolamentazione della legislazione concernente la navigazione aerea e a riferire al riguardo. Il Consiglio federale ha accolto il postulato il 20 novembre 2002. Il postulato si basa sul Regolamento 2407/92 del Consiglio sul rilascio delle licenze ai vettori aerei che è stato ripreso nel diritto svizzero con la stipulazione dell'accordo bilaterale sulla navigazione aerea con l'UE del 1° giugno 2002 ed è direttamente applicabile. Secondo tale regolamento, le licenze vengono conferite a tempo indeterminato. Secondo l'art. 27 cpv. 3 LNA, rispettivamente l'art. 29 cpv. 4 LNA, le autorizzazioni di gestione devono invece prevedere una scadenza, un aspetto che dall'adozione del diritto UE contraddice il diritto sovraordinato.

Art. 29 cpv. 1^{bis}

Autorizzazione di gestione per imprese con sede all'estero; delega

La prassi ha dimostrato che i vettori aerei stranieri richiedono in parte autorizzazioni a breve termine per un singolo volo durante il week-end e nei giorni festivi. Per poter consentire anche in questi casi il rilascio di autorizzazioni, la relativa competenza è delegata già oggi agli esercenti di aerodromi. La delega di tale competenza di autorizzazione era basata in origine sull'art. 4 LNA, secondo cui il Consiglio federale può delegare singoli ambiti o singole competenze di vigilanza alle direzioni degli aerodromi. Essendo formulata in modo troppo generico, questa norma di delega non è tuttavia sufficiente. Se la competenza di autorizzazione è disciplinata a livello di legge, occorre prevedere esplicitamente la possibilità di delega della competenza a terzi a questo stesso livello. La base giuridica necessaria a questo scopo viene istituita con il nuovo capoverso 1^{bis} che offre all'UFAC la possibilità di delegare la competenza di rilasciare singole autorizzazioni a favore di compagnie di volo straniere a esercenti di aerodromi con il loro consenso.

Art. 36d cpv. 1

Modifiche rilevanti del regolamento d'esercizio; termini

Nella prassi è emersa l'esigenza di poter fissare non soltanto un termine più ampio, ma anche scadenze più brevi.

Art. 37 cpv. 1^{bis} (nuovo)

Procedura di approvazione dei piani; eccezioni all'obbligo di approvazione dei piani

Il nuovo cpv. 1^{bis} crea la base giuridica formale per escludere piani di progetti di importanza secondaria dall'obbligo di approvazione dei piani. Finora l'articolo 28 dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica (OSIA; RS 748.131.1) prevedeva questa possibilità unicamente a livello di ordinanza.

Art. 37d titolo marginale, cpv. 1

Procedura di approvazione dei piani, consultazione, pubblicazione e deposito dei piani

Il concetto di «consultazione» deve essere cancellato dal titolo marginale e sostituito con quello di «invito ad esprimere un parere». Dall'entrata in vigore della Legge federale sulla procedura di consultazione (LCo; RS 172.061), il 1° settembre 2005, il concetto di consultazione è riservato esclusivamente alle procedure di consultazione condotte secondo questa legge. Poiché tuttavia in questo caso non si tratta di una consultazione ai sensi della relativa legge, il termine deve essere modificato.

Nella prassi è emersa anche in questo caso l'esigenza di poter non solo prorogare, ma anche abbreviare il termine. Il cpv. 1 viene adeguato di conseguenza.

Art. 39

Tasse aeroportuali

In tutto l'articolo il concetto di «aerodromo pubblico» viene sostituito con quello di aeroporto, in adeguamento alla terminologia utilizzata agli articoli 36 segg. LNA. Di conseguenza si parla ora di tasse aeroportuali. Un ulteriore cambiamento riguarda le indennità di utilizzo che gli aeroporti possono riscuotere dagli aerodromi sulla base della direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità¹⁵ per l'accesso alle infrastrutture aeroportuali. Anche queste indennità sono contenute nelle disposizioni dell'articolo 39. La cerchia delle strutture soggette a tale regolamentazione è desumibile dalla direttiva summenzionata.

Il nuovo capoverso 1 stabilisce, oltre all'autorizzazione alla riscossione di tasse, che l'esercente dell'aeroporto può riscuotere tasse mediante decisione. Un'eventuale procedura di ricorso si basa sull'articolo 6 LNA.

Il capoverso 2 riporta i principali criteri per la fissazione delle tasse. Non si tratta tuttavia di un elenco esaustivo. Tra i criteri elencati figurano in particolare anche quelli concernenti l'impatto fonico e le emissioni di sostanze nocive degli aerei utilizzati. Secondo il capoverso 3, il Consiglio federale può prevedere che nel calcolo delle tasse si tenga conto della sollecitazione degli impianti al momento dell'utilizzazione. Alla base vi è la volontà di accordare a un aeroporto la possibilità di introdurre un sistema di tasse differenziato in funzione degli orari della giornata e dell'incidenza di traffico.

Costi della sicurezza

In seguito a diversi eventi verificatisi di recente, le misure di sicurezza nel traffico aereo sono state progressivamente intensificate. Le spese per la realizzazione di tali misure (investimen-

¹⁵ ABI. L 272 del 25.10.1996

ti, gestione di impianti, personale) sono notevolmente aumentate e ammontano oggi in alcuni casi a ben più del 20 per cento delle spese di gestione di un aeroporto. La regolamentazione del finanziamento di tali spese diviene dunque un elemento decisivo per la concorrenza fra aeroporti. Dal punto di vista legale, la Svizzera ha adottato l'ordinamento della Comunità europea. Essa dispone pertanto di margini di manovra solo ancora limitati per quanto concerne le misure di sicurezza da attuare.

Nel dibattito relativo alle spese di sicurezza riveste un ruolo centrale la domanda se una misura di sicurezza sia da annoverare fra i compiti generali dello Stato e debba essere pertanto finanziata dalla collettività in virtù del suo carattere sovrano oppure se essa serva primariamente alla navigazione aerea e debba essere pertanto sostenuta da chi usufruisce di tale servizio. Nel proprio Rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera, il Consiglio federale ha preso posizione in merito alla questione, dichiarando che la pubblica amministrazione deve sostenere i costi per la protezione dalle attività rivolte contro lo Stato in quanto tale (p.es. il dirottamento di un aereo svizzero).

Con riferimento alla sicurezza, in un aerodromo occorre assicurare soprattutto lo svolgimento dei compiti seguenti:

- a) controllo degli accessi (recinzioni, controllo dei passaggi, pattuglie) da e nell'area protetta
- b) controllo passeggeri e bagagli a mano
- c) controllo dei bagagli registrati (compresa l'identificazione dei passeggeri)
- d) controllo della merce e della posta trasportate
- e) sicurezza degli aerei (vigilanza, search/check)
- f) controllo degli immediati dintorni dell'aeroporto (al di fuori dell'area protetta)
- g) lotta contro la criminalità
- h) intervento in caso di atti criminali contro l'aviazione civile (allarme bombe, dirottamento)
- i) controllo dei confini
- j) controllo del traffico
- k) espulsioni
- l) addetti alla sicurezza (Tiger/Foxes)

Lo svolgimento dei compiti citati alle lettere a) - e) rientra per principio nell'ambito di competenza dei soggetti che partecipano al sistema della navigazione aerea. Si tratta dunque di costi non legati a un'attività sovrana. Secondo il sistema di finanziamento attualmente in vigore, ogni aerodromo ha la responsabilità di garantire, in modo possibilmente efficiente e nel rispetto delle norme internazionali, la sicurezza per le proprie strutture. Esso può incaricarsene personalmente oppure delegare questo compito a una società terza (o alle autorità locali). Indipendentemente da chi fornisce in ultima analisi tali prestazioni, all'aerodromo vengono fatturate tutte le spese. Poiché questo servizio costituisce un presupposto fondamentale per uno svolgimento sicuro del traffico aereo, le relative spese rientrano nel settore della navigazione aerea e vengono finanziate di conseguenza tramite le tasse aeroportuali. Le spese per la sicurezza imputate alle compagnie di volo, alle società di spedizione o alla Posta vengono sostenute da queste ultime secondo un principio di causalità; tali costi sono peraltro nettamente inferiori alle spese di sicurezza degli aeroporti.

I compiti elencati ai punti f)– l) non sono legati al trasporto aereo in senso stretto, bensì rientrano nell'ambito del controllo di confine o della lotta alla criminalità. Le spese per il loro svolgimento sono dunque a carico dello Stato. Le spese per i compiti elencati ai punti f), g), h) e j) sono sostenute dai Cantoni, trattandosi di classici compiti di polizia che essi sono tenuti a svolgere in ogni caso. Ciò vale fundamentalmente anche nel caso dei costi necessari per lo svolgimento delle attività i) e k). A determinate condizioni, la Confederazione stanziava tuttavia

dei contributi a favore dei Cantoni. Soltanto il controllo di confine viene svolto e finanziato direttamente da quest'ultima.

La Confederazione assume inoltre le spese per gli addetti alla sicurezza (Tiger/Foxes) che operano a bordo degli aerei svizzeri. Il loro obiettivo primario consiste nell'intervenire in caso di dirottamento. Questo compito è assunto dalla Confederazione, poiché i dirottamenti aerei sono indirizzati primariamente contro lo Stato di cui l'aereo batte bandiera. Le relative spese ammontano a circa 11 milioni di franchi all'anno (punto I).

Tassa di sicurezza

Come accennato più sopra, le spese di sicurezza che non sono legate ad attività sovrane vengono finanziate attraverso le tasse aeroportuali. Di regola ciò avviene tramite le tasse passeggeri (Passenger Service Charge, PSC) oppure attraverso una tassa di sicurezza a sé stante riferita ai passeggeri. Diversi confronti operati negli ultimi tempi hanno dimostrato che i due modelli trovano applicazione anche in Europa. In molti aeroporti l'entità delle prestazioni finanziate sulla base del principio di causalità è paragonabile a quella della Svizzera.

Come noto, sono attualmente in corso lavori per l'introduzione di una nuova base costituzionale (art 86 Cost.) allo scopo di convogliare verso il settore dell'aviazione i guadagni derivanti dall'imposta sugli oli minerali generati e generati attraverso la gestione dell'attività di navigazione aerea. A fronte degli oneri in discussione in relazione con le spese per la sicurezza, è possibile osservare già oggi che questa fonte di finanziamento non sarà in grado di coprire il fabbisogno.

La soluzione proposta al capoverso 4 prevede pertanto che in futuro le tasse di sicurezza debbano essere esposte separatamente nella contabilità, ad esempio sul bollettino di trasporto. L'entità della tassa sarà fissata in modo tale da coprire tutti i costi di sicurezza legati al trasporto aereo imputate all'aerodromo. Saranno consentiti, in questo contesto, accantonamenti in vista di progetti d'investimento concreti. L'entità della tassa di sicurezza è fissata dall'UFAC su richiesta dell'aerodromo. Sulla scorta del rapporto tra costi di sicurezza e ricavi derivanti dalla tassa di sicurezza calcolato all'inizio di un anno contabile, l'UFAC può invitare l'aerodromo a richiedere un adeguamento della tassa di sicurezza. Non è prevista l'introduzione di una tassa unitaria per tutti gli aerodromi.

Composizione della base dei costi per la definizione delle tasse aeroportuali

Nei casi non interessati dalla tassa di sicurezza il Consiglio federale può stabilire mediante ordinanza, in virtù del capoverso 5, in base a quali costi vanno calcolate le tasse e in quale misura detti costi possono essere coperti con tasse. In questo contesto, il Consiglio federale dovrà esaminare anche se e in quale misura i proventi non direttamente correlati all'esercizio del traffico aereo (il cosiddetto settore «non aviation»¹⁶) possano essere inclusi nella base di calcolo delle tasse. Sebbene queste attività commerciali non siano in relazione diretta con il traffico aereo, l'entità delle relative entrate dipende in misura essenziale da quest'ultimo. È infatti esclusivamente l'esercizio del traffico aereo a fare di un aeroporto un centro commerciale attrattivo, ed è essenzialmente il traffico aereo a generare clientela tendenzialmente propensa a spendere.

Per questo motivo, le compagnie di volo sono del parere che tutti i guadagni derivanti da queste attività non strettamente legate alla navigazione aerea dovrebbero portare a una ri-

¹⁶ Rientrano in questo contesto, in particolare, i canoni di locazione per uffici e negozi (in parte con partecipazione al fatturato), le entrate derivanti dalla gestione dei parcheggi nonché i proventi legati alla locazione di locali per conferenze.

duzione delle tasse aeroportuali, mentre gli aeroporti considerano tali attività come del tutto disgiunte dal trasporto aereo e desiderano pertanto fissare le tasse che coprono i costi per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali senza tenere conto dei guadagni derivanti dal comparto non aereo.

Il Consiglio federale consulterà gli aeroporti nonché gli esercenti del traffico aereo maggiormente coinvolti («home carrier») nell'ambito della definizione di eventuali disposizioni concernenti la base di costo da applicare al calcolo delle tasse. All'occorrenza esso avrà inoltre la possibilità di valutare le conseguenze delle disposizioni proposte per l'entità delle tasse aeroportuali per mezzo di simulazioni basate su modelli. Occorre infine aggiungere che nell'elaborazione delle relative basi giuridiche il Consiglio federale dovrà attenersi alle disposizioni di diritto internazionale vincolanti in materia (in particolare ICAO doc 9082/7).

Approvazione delle tasse aeroportuali

Il capoverso 6 conferisce nuovamente all'UFAC la competenza di approvare le tasse aeroportuali se queste vengono prelevate dall'esercente dell'aeroporto per l'utilizzo degli impianti da parte del traffico aereo nonché per l'accesso alle installazioni dell'aeroporto (compensi per l'utilizzo secondo la Direttiva 96/97/CE).

Sino all'entrata in vigore, il 1° gennaio 1995, della revisione della LNA del 1992 era l'UFAC ad autorizzare le tasse aeroportuali. La regolamentazione risaliva alla LNA originaria del 1948 che prevedeva ancora un'autorizzazione di tutte le tasse aeroportuali. Questa soluzione venne abbandonata, a causa dell'elevato carico di lavoro amministrativo ad essa collegato, a vantaggio di una semplice vigilanza. La prassi ha evidenziato che attraverso l'abolizione dell'obbligo di autorizzazione si è venuta a creare una situazione di incertezza giuridica sia per gli aerodromi che per i loro utenti. Ciò emerge con particolare chiarezza quando un aeroporto aumenta le proprie tasse. Le nuove tasse acquistano carattere obbligatorio con la loro definizione da parte dell'aeroporto; tuttavia l'UFAC può sollevare in qualsiasi momento obiezioni contro un aumento delle tasse aeroportuali. Fintanto che l'UFAC non emana alcuna decisione di vigilanza, resta dunque incerto se ciò debba essere o meno interpretato come un'approvazione implicita dell'aumento delle tasse. Attraverso l'approvazione formale di una nuova tariffa per le tasse, l'aerodromo dispone invece di una decisione giuridicamente vincolante che esprime il fatto che l'UFAC giudica tale aumento conforme alla legge. Si crea così una maggiore certezza del diritto sia per l'aerodromo, sia per i suoi utilizzatori, anche se l'approvazione non esclude che una compagnia aerea possa impugnare una decisione concreta relativa alle tasse opponendo ricorso e affermando a titolo preliminare che la tassa non corrisponde ai requisiti fissati dalla legge. Le esperienze maturate negli ultimi anni hanno infine dimostrato che, a fronte del crescente numero di conflitti insorti fra gli utenti e gli aerodromi, i risparmi in termini di carico di lavoro amministrativo nell'ambito della procedura di consultazione da parte degli aerodromi si sono rivelati nettamente più limitati di quanto previsto in occasione della revisione del 1995. Con i previsti cambiamenti verranno eliminate le incertezze oggi esistenti e l'UFAC verrà dotato dello strumentario necessario per potersi presentare come organo di regolamentazione indipendente del mercato nel settore delle tasse aeroportuali.

Una proposta della Commissione Europea presentata nel gennaio del 2007 intende definire principi comuni per la riscossione delle tasse aeroportuali. Con la direttiva si intende ridefinire il rapporto fra i gestori di aerodromi e i loro utenti esigendo una trasparenza assoluta, la consultazione degli utenti e l'applicazione del principio di non discriminazione nel calcolo delle tasse prelevate dagli utilizzatori degli aerodromi. Si tratta inoltre di creare un organo nazionale forte e indipendente incaricato di mediare in caso di controversie e di dirimerle in tempi brevi. Le modifiche proposte nella LNA sono compatibili con la nuova regolamentazione UE.

Art. 39a (nuovo)

Coordinamento delle bande orarie

Con l'ordinanza del 17 agosto 2005 concernente il coordinamento delle bande orarie negli aeroporti (ordinanza sul coordinamento delle bande orarie; RS 748.131.2) è stato applicato il Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio del 18 gennaio 1993 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità. Nell'ordinanza sul coordinamento delle bande orarie, i compiti del coordinatore sono trasferiti all'associazione «Slot Co-ordination Switzerland» (SCS). Tale disposizione necessita di una base giuridica formale. In virtù dell'articolo 109 LNA, il Consiglio federale era tuttavia autorizzato in questo caso ad adottare le misure necessarie sino all'introduzione di una regolamentazione giuridica. Secondo la prassi della Cancelleria federale, in un caso del genere occorre fissare una scadenza per la regolamentazione, allo scopo di garantire la successiva emanazione delle basi giuridiche formali. L'ordinanza concernente il coordinamento delle bande orarie negli aeroporti resta pertanto valida sino all'entrata in vigore della regolamentazione giuridica corrispondente, al più tardi tuttavia sino al 31 dicembre 2009. Con il nuovo articolo 39a LNA vengono create le basi giuridiche necessarie a tale scopo. Nell'ordinanza sul coordinamento delle bande orarie il limite temporale dovrà essere abolito per la data di entrata in vigore della revisione della LNA. Occorrerà inoltre adeguare la menzione della base giuridica nell'ingresso. Il fatto che l'attività del coordinatore degli slot sottostà alla legge sulla responsabilità del 14 marzo 1958¹⁷ è oggi espressamente sancito dall'articolo 9 dell'ordinanza sul coordinamento delle bande orarie. In virtù dell'articolo 1 capoverso 1 lettera f della legge sulla responsabilità, ciò vale tuttavia in ogni caso, poiché al più tardi dal suo inserimento nella LNA il coordinamento degli slot è un compito di diritto pubblico della Confederazione e il coordinatore privato è direttamente incaricato del suo svolgimento.

Art. 41 cpv. 1

Ostacoli alla navigazione aerea

Secondo l'articolo 41 della legge sulla navigazione aerea (LNA, RS 748.0) il Consiglio federale può emanare disposizioni per sopprimere gli ostacoli alla navigazione aerea o per impedire che ne sorgano di nuovi e per adeguare la situazione alle esigenze di sicurezza della navigazione aerea. In virtù di questa base giuridica, nell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica (OSIA, RS 748.131.1) il Consiglio federale ha sancito un obbligo di notifica per i proprietari di ostacoli alla navigazione aerea.

Il proprietario deve notificare la costruzione o la modifica di un ostacolo alla navigazione aerea al servizio cantonale (art. 63 segg. OSIA). Quest'ultimo trasmette la notifica all'UFAC che esamina l'oggetto, consulta l'Ufficio federale dell'aviazione militare e della difesa contraerea (rispettivamente le Forze aeree) ed esprime il proprio parere al servizio cantonale. Il proprietario dell'ostacolo alla navigazione aerea è quindi informato in merito alla «decisione» presa dall'UFAC.

La situazione attuale è insoddisfacente per i seguenti motivi:

- con la notifica, il proprietario ha adempiuto il proprio obbligo legale. Se costruisce l'ostacolo alla navigazione aerea ancora prima della decisione dell'UFAC o nonostante il parere negativo di quest'ultimo, vi sono dubbi riguardo all'esistenza di una base giuridica sufficiente per impedire con mezzi giuridici l'edificazione dell'oggetto;
- lo stesso vale per le modifiche apportate a un ostacolo alla navigazione aerea: con la notifica della modifica prevista, il proprietario ha adempiuto al proprio obbligo di legge.

¹⁷ RS 170.32

All'UFAC sembra tuttavia mancare una base giuridica adeguata per impedire eventualmente la modifica con mezzi giuridici;

- l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) è l'autorità competente in materia di aviazione civile pubblica e privata (art. 7 cpv. 1 ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, Org-DATEC, RS 172.217.1). Esso ha il compito di garantire un elevato standard di sicurezza dell'aviazione civile svizzera (cfr. art. 7 cpv. 2 lett. a Org-DATEC). L'obbligo di notifica dei proprietari di ostacoli alla navigazione aerea è sì sufficiente per ottenere i dati relativi alla creazione di ostacoli alla navigazione aerea (cfr. art. 61 lett. b OSIA), non però per controllare preventivamente che lo spazio aereo sopra la Svizzera resti libero da ostacoli.

Per migliorare questo stato di cose si intende introdurre un obbligo di autorizzazione per la costruzione di ostacoli alla navigazione aerea su tutto il territorio della Svizzera. Questa misura deve essere distinta in particolare dalle regolamentazioni speciali concernenti gli ostacoli alla navigazione aerea situati nelle immediate vicinanze di aerodromi a tutela delle procedure di atterraggio e di decollo. La possibilità di istituire zone di sicurezza o di rumore è limitata oggi agli aerodromi (art. 42 segg. LNA). Queste regolamentazioni erano state introdotte allo scopo di impedire l'edificazione delle zone situate nei dintorni di aerodromi per «motivi di igiene sociale» (FF 1971 I 197).

I campi d'aviazione devono adottare tutte le misure necessarie a garantire l'esercizio nelle forme del diritto privato (cfr. art. 44b LNA). Se un campo d'aviazione rischia di essere bloccato da costruzioni, deve opporsi con ogni mezzo consentito dal diritto privato se non vuole rischiare il ritiro dell'autorizzazione d'esercizio. L'introduzione di una norma di diritto pubblico a tutela dei campi d'aviazione sarà eventualmente esaminata in un secondo tempo.¹⁸

La regolamentazione attuale, secondo cui il Consiglio federale può emanare norme concernenti gli ostacoli alla navigazione aerea ed esercitare quale ultima ratio il diritto di esproprieo, dovrà essere dunque sostanzialmente mantenuta (cfr. gli art. 2 e 3 della proposta di modifica della LNA). Sarà inoltre introdotto anche un obbligo di autorizzazione (cpv. 1). Viene chiarito così che l'edificazione di un ostacolo alla navigazione aerea può avvenire esclusivamente previa autorizzazione da parte dell'UFAC. Gli aspetti di tale autorizzazione e della relativa procedura saranno definiti dal Consiglio federale, probabilmente nell'ordinanza del 23 novembre 1994 sull'infrastruttura aeronautica (OSIA; RS 748.131.1). Nella definizione dell'autorizzazione occorrerà tenere conto segnatamente del principio di proporzionalità.

Secondo le disposizioni della legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di decisione, nell'ambito dell'approvazione di piani ai sensi dell'articolo 37 LNA si decide anche in merito a eventuali ostacoli alla navigazione aerea. Lo stesso vale nel caso di piani approvati secondo quanto stabilito all'articolo 16 della Legge sugli impianti elettrici (LIE; RS 734.0), secondo l'articolo 18 della legge federale sulle ferrovie (Lferr; RS 742.101) nonché secondo l'articolo 9 della legge sugli impianti a fune (LIFT; RS 743.01).

Art. 42-44

Restrizione della proprietà fondiaria; piano delle zone di rumore

La base legale per i piani relativi alle zone di rumore non è più necessaria da quando il rumore provocato dagli aerodromi e le relative conseguenze sono disciplinati in via esaustiva

¹⁸ Le proposte per queste norme di diritto pubblico a tutela delle procedure di atterraggio e di decollo negli aeroporti spaziano da idee quali la dichiarazione di impegno del catasto ufficiale delle superfici di delimitazione degli ostacoli nei confronti delle autorità all'introduzione di un piano delle zone di sicurezza «light» che consente di gravare i fondi con una servitù (di diritto pubblico).

nell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (RS 814.41, allegato 5). Il Tribunale federale ha chiesto espressamente che questa base giuridica venga abrogata (DTF 126 II 597). Di conseguenza, la lettera b viene abrogata e il capoverso 1 subisce un adeguamento terminologico. Con l'abolizione delle zone di rumore diventa superflua anche la consultazione dell'UFAFP (oggi UFAM) di cui al capoverso 3. Dopo l'abolizione delle zone di rumore, all'articolo 42 si parlerà solo ancora di zone di sicurezza, rendendo così superfluo il rinvio alle norme in materia di protezione contro i rumori. Il capoverso 5 può essere abrogato.

Agli articoli 43 e 44 il concetto di aerodromo è sostituito con quello di aeroporto, quello di piano di zona con quello di piano delle zone di sicurezza e quello di esercente dell'aerodromo con quello di esercente dell'aeroporto.

Art. 46 (Abrogato)

Costi del servizio di sicurezza; partecipazione alle spese del servizio di sicurezza aerea

L'articolo risale alla versione originaria della LNA del 1948. Sullo sfondo vi era, secondo il testo del messaggio di allora, l'idea di far partecipare le compagnie di navigazione aerea alle spese del servizio di sicurezza aerea se la gestione di una determinata rotta, ad esempio una rotta notturna, rendeva necessaria l'adozione di misure straordinarie per la sicurezza aerea. La norma non è più attuale a causa dello sviluppo tecnico intervenuto nel frattempo. Come illustrato di seguito agli articoli 48 e 49, il finanziamento della sicurezza aerea sarà inoltre ridisciplinato. L'articolo può essere pertanto abrogato.

Art. 48

Spese per la sicurezza aerea

Il settore della sicurezza aerea viene scorporato da questo articolo e disciplinato nel nuovo articolo 49 LNA. Per il resto, l'articolo 48 LNA resta invariato.

Articolo 49 (nuovo)

Costi dei servizi di sicurezza aerea

A causa della sua complessità e specificità, la tematica relativa alle tasse di sicurezza aerea dovrà essere disciplinata separatamente nell'articolo 49.

L'erogazione di servizi di sicurezza aerea è necessaria da un lato allo scopo di garantire atterraggi e decolli sicuri e disciplinati negli aerodromi (cosiddetta sicurezza in atterraggio). Dall'altro lato, i servizi di sicurezza aerea durante il sorvolo sono necessari per poter assicurare un'integrazione degli aerei nel sistema di vie aeree esistente nonché una separazione sicura tra i diversi utenti dello spazio aereo (sicurezza delle rotte). Per entrambi i tipi di servizi di sicurezza aerea vengono addebitate tasse (tasse per garantire la sicurezza delle rotte e tasse per garantire la sicurezza degli avvicinamenti e dei decolli).

L'attuale regolamentazione concernente le tasse di sicurezza aerea (articolo 48 capoverso 3) è stata introdotta con la revisione della LNA del 1995. Nel messaggio concernente tale revisione, il Consiglio federale ha osservato che con quest'ultima verrà introdotto in Svizzera, per le tasse di sicurezza aerea, il cosiddetto «principio del francobollo». Analogamente alla spedizione di una lettera sul territorio svizzero, secondo questo principio anche la tassa di sicurezza aerea dovrebbe ammontare per un certo tipo di aereo allo stesso importo per ogni atterraggio effettuato in Svizzera, indipendentemente dalla posizione, dalla presenza di traffico e da altre circostanze specifiche di un aerodromo. La conseguenza di tale principio è che nell'ambito del finanziamento della sicurezza aerea svizzera si verificano sovvenzionamenti incrociati a diversi livelli. In primo luogo, le tasse di atterraggio riscosse presso l'aeroporto di Zurigo (che superano le spese) sovvenzionano gli aeroporti regionali svizzeri (Berna, Lugano, San Gallo-Altenrhein, Grenchen, Les Eplatures e Sion) che presentano invece un grado

di copertura dei costi insufficiente. Si verifica inoltre un sovvenzionamento incrociato da parte del traffico aereo strumentale (IFR) verso il traffico aereo a vista (VFR), in quanto gli aerei più piccoli utilizzati nel traffico aereo a vista sono tenuti in generale a versare tasse di sicurezza aerea più contenute, ma i costi dei servizi di sicurezza aerea vengono cagionati indipendentemente dalle dimensioni di un aereo. Vi si aggiunge il fatto che per i voli VFR nel settore dei voli di distanza in Svizzera nonché in numerosi paesi europei non vengono in linea di massima riscosse tasse. Terzo, le spese per la sicurezza in atterraggio vengono finanziate annualmente attingendo ai proventi della sicurezza nei voli di distanza. Si verifica così un sovvenzionamento incrociato degli aerei in avvicinamento da parte del traffico aereo dello spazio aereo superiore. Ha luogo infine un sovvenzionamento incrociato a favore dei fornitori di servizi di sicurezza aerea tedeschi, italiani e austriaci da parte del servizio di sicurezza aerea svizzero, poiché Skyguide eroga i suoi servizi anche negli spazi aerei confinanti, ma non viene integralmente remunerata per tali servizi.

Anche allo scopo di ridurre gli attuali sovvenzionamenti incrociati, l'UFAC ha presentato, nell'ambito di due rapporti all'attenzione della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-CN), diversi scenari relativi al futuro finanziamento della sicurezza aerea in Svizzera¹⁹. Oltre all'aumento della veridicità dei costi attraverso una riduzione dei sovvenzionamenti incrociati, nel corso dell'elaborazione degli scenari sono stati perseguiti, quali ulteriori importanti obiettivi, l'incremento della capacità competitiva dell'aviazione civile svizzera (sicurezza aerea e imprese di navigazione aerea), la considerazione delle esigenze di tutti gli attori del sistema svizzero della navigazione aerea (fra cui anche General Aviation) nonché la compatibilità con le norme di legge europee, rispettivamente internazionali.

Nell'ambito della presente revisione della LNA si intende attuare il seguente sistema di finanziamento:

In futuro, nel campo delle tasse d'atterraggio non dovrà più avere luogo alcun sovvenzionamento trasversale fra l'aeroporto di Zurigo e gli aeroporti regionali. A tale scopo, il principio del francobollo finora stabilito a livello di legge dovrà essere sostituito da un sistema basato su differenti categorie di aerodromi. Le categorie di aerodromi costituiscono sistemi fra loro indipendenti per i quali vigono di volta in volta principi differenti per quanto concerne il finanziamento delle spese della sicurezza aerea in generale e il calcolo delle tasse di sicurezza aerea in particolare. Sono inoltre consentiti i sovvenzionamenti incrociati all'interno delle singole categorie di aerodromi, ma non tra categorie diverse.

Nell'ambito del concetto proposto è prevista l'istituzione delle seguenti categorie di aerodromi:

- categoria I: aeroporti nazionali di Zurigo e Ginevra (l'aeroporto di Basilea-Mulhouse è disciplinato dalla legge francese);
- categoria II: aerodromi regionali con traffico di linea (Berna, Lugano, San Gallo-Altenrhein, Sion);
- categoria IIIa: altri aerodromi regionali concessionari con traffico strumentale (Grenchen, Les Eplatures)
- categoria IIIb: altri aerodromi regionali non concessionari (Buochs, eventualmente in futuro anche Payerne ed Emmen).

¹⁹ Concetto di finanziamento per la sicurezza aerea in Svizzera. Rapporto dell'UFAC all'attenzione della CTT-CN dell'11 dicembre 2006. Finanziamento della sicurezza aerea in Svizzera; rapporto integrativo dell'UFAC all'attenzione della CTT-CN del 13 giugno 2007.

Un sovvenzionamento incrociato degli aerodromi regionali da parte degli aeroporti nazionali (in particolare da parte di quello di Zurigo) non sarà pertanto più possibile in seguito alla creazione di tali categorie. La base di costo per il calcolo delle tasse di atterraggio e di decollo negli aeroporti nazionali di Ginevra e Zurigo potrebbe subire così una riduzione, aumentando da un lato l'attrattiva di questi aeroporti e sgravando dall'altro le compagnie di volo svizzere nell'area degli atterraggi. Occorre osservare, a questo proposito, che l'attuale sovvenzionamento incrociato del traffico in atterraggio da parte del traffico dello spazio aereo superiore verrà mantenuto in essere.

La creazione di categorie di aerodromi provocherebbe negli aerodromi delle categorie II e III una mancata copertura pari a circa 20 milioni di franchi all'anno (base 2006)²⁰ qualora le tasse di atterraggio venissero mantenute ai livelli attuali. Per impedire che il traffico di avvicinamento e di decollo negli aerodromi interessati subisca una drastica riduzione a causa di un eccessivo aumento delle tasse, il concetto discusso in seno alla CTT-CN prevede di attenuare le lacune di copertura che verrebbero a crearsi negli aerodromi delle categorie II e IIIa attingendo ai proventi dell'imposta sugli oli minerali riscossa sui carburanti per aeromobili. La base per la destinazione vincolata dei proventi citati sopra viene creata attraverso una modifica dell'articolo 86 della Costituzione federale (Cost.; RS 101)²¹. Qualora queste risorse non dovessero risultare sufficienti, il finanziamento potrà avvenire anche attraverso contributi versati dai Cantoni e dai Comuni che ospitano gli aeroporti oppure da parte di chi li utilizza.

Un finanziamento integrale da parte degli utenti privati e/o degli enti pubblici locali o regionali è prevista in ogni caso per gli aerodromi della categoria IIIb (Buochs, in futuro eventualmente anche Payerne ed Emmen). L'utilizzo di questi aerodromi - aeroporti militari utilizzati anche a scopo civile - risponde in primo luogo a un'esigenza privata o pubblica locale. Per questi aerodromi non sussiste dunque un interesse pubblico preponderante al mantenimento della sicurezza aerea nell'aviazione civile che potrebbe giustificare un finanziamento attraverso i proventi della tassazione del carburante per aeromobili.

Di seguito sarà invece commentato brevemente nel dettaglio l'articolo 49 (nuovo):

il **capoverso 1** costituisce la base giuridica che consente ai fornitori di servizi di sicurezza aerea di riscuotere tasse destinate a coprire i costi cagionati dalla prestazione di servizi.

Il **capoverso 2** disciplina la definizione delle tasse di sicurezza aerea da parte del fornitore di servizi di sicurezza aerea. Nel settore delle tasse volte a garantire la sicurezza delle rotte devono essere rispettate le disposizioni del diritto internazionale (ICAO/Eurocontrol/CE). Per quanto concerne invece le tasse volte a garantire la sicurezza degli avvicinamenti e dei decolli vengono stabiliti criteri sui quali deve fondamentalmente basarsi il calcolo delle tasse. Vengono menzionati, a questo proposito, la categoria dell'aerodromo e il peso massimo al decollo dell'aeromobile.

Il **capoverso 3** si riferisce essenzialmente alla categorizzazione menzionata più sopra degli aerodromi nel contesto del finanziamento delle spese di sicurezza aerea. Esso sancisce il principio secondo cui le entrate derivanti dalla tassa prelevata da una categoria di aerodromi possono essere utilizzate unicamente per la copertura dei costi per la sicurezza degli avvicinamenti e dei decolli della categoria corrispondente. Non può dunque avere luogo un sovvenzionamento incrociato tra differenti categorie. Poiché con il venir meno dei sovvenzionamenti incrociati tra aerodromi nazionali e regionali sono da prevedere notevoli lacune nella

²⁰ Categoria II: 14,9 milioni di franchi/categoria IIIa: 4,7 milioni di franchi.

²¹ Messaggio del Consiglio federale concernente la creazione di un finanziamento speciale della navigazione aerea, FF **2007** 5789.

copertura dei costi degli aerodromi regionali (pari annualmente a circa 20 mio. di CHF), il divieto di sovvenzionamento incrociato tra le singole categorie di aerodromi dovrà trovare effettiva applicazione solo quando potrà essere garantito il finanziamento di tali lacune. Secondo quanto rilevato sopra in relazione al concetto del finanziamento della sicurezza aerea, tale copertura dovrà essere assicurata attraverso i proventi della tassazione dei carburanti aerei. Di conseguenza, il divieto di sovvenzionamenti incrociati tra categorie di aerodromi potrà divenire efficace soltanto dopo l'entrata in vigore della modifica dell'articolo 86 della Costituzione federale. Nel fissare la data di entrata in vigore della disposizione contenuta nell'articolo 49 capoverso 5 secondo periodo, il Consiglio federale dovrà tenere conto pertanto di tale circostanza.

Secondo il **capoverso 4** il Consiglio federale può fissare, per ciascuna categoria di aerodromo, nonché eventualmente per singoli aerodromi, una quota minima dei costi della sicurezza di volo da finanziare mediante le tasse. Al finanziamento dei costi dei servizi di sicurezza aerea negli aerodromi regionali non coperti dalle tasse nonché da eventuali proventi derivanti dalla tassazione dei carburanti aerei dovranno partecipare in maggior misura anche gli enti locali/regionali o i privati. Dell'accresciuto fabbisogno di finanziamento da parte degli enti locali/regionali o di privati si tiene conto segnatamente nei casi in cui l'utilizzo di un aerodromo e dei servizi di sicurezza aerea che vi vengono offerti risponde principalmente a un'esigenza di natura privata (ad esempio negli aerodromi della categoria IIIb secondo il concetto di finanziamento esposto più sopra).

Attraverso una modifica del **capoverso 5** si intende delegare la competenza relativa all'approvazione di tasse di sicurezza aerea dal DATEC all'Ufficio federale. Tale delega è resa necessaria dal fatto che per rispettare la sua autonomia il DATEC, oltre a svolgere la sua funzione di titolare di Skyguide, non può essere competente al contempo anche per l'autorizzazione delle tasse di sicurezza aerea prelevate da Skyguide.

Il **capoverso 6** disciplina ulteriori competenze del Consiglio federale. Esso stabilisce le categorie di aerodromo nonché i voli esonerati dalle tasse dei servizi di sicurezza aerea e i costi dei servizi di sicurezza aerea assunti dalla Confederazione. Ciò riguarda in particolare i voli esonerati dai servizi di sicurezza aerea le cui spese, secondo le norme di legge europee/internazionali applicabili in Svizzera oggi e in futuro, devono essere coperte dalla Confederazione. Nel settore del volo di rotta, la Confederazione si fa carico da un lato delle spese per singoli movimenti FIR (ad esempio voli con capi di Stato o di governo in missione ufficiale). Dall'altro, essa presta un contributo forfetario pari a 3.4 milioni di franchi all'anno circa per voli VFR esenti da tasse di rotta. A partire dal 2010, la Confederazione dovrà coprire le spese (pari a circa 0.5 milioni di franchi) per i voli esenti dal pagamento di tasse negli aerodromi con oltre 50'000 movimenti di volo commerciali nel settore degli avvicinamenti (Zurigo e Ginevra). Questo nuovo obbligo della Confederazione deriva dall'adozione da parte della Svizzera del regolamento (CE) 1749/2005 concernente la creazione di un sistema comune di tasse di sicurezza aerea.

Art. 56

Certificati

Dal 1° dicembre 2006 la Svizzera partecipa all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA)²². L'EASA è un'agenzia della Comunità europea dotata di una propria personalità giuridica. È stata costituita nel 2002 sulla base del regolamento (CE) 1592/2002 allo scopo di emanare basi giuridiche armonizzate nel settore della sicurezza aerea e di garantirne

²² Decisione n. 3/2006 del Comitato per il trasporto aereo Comunità/Svizzera relativo alla modifica dell'allegato all'Accordo tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo, RU 2006 5971

un'applicazione unitaria in tutta Europa. Con l'adesione della Svizzera i regolamenti principali (CE) 1592/2002 nonché le relative disposizioni esecutive (CE) 2402/2003 e (CE) 1702/2003 sono divenuti diritto immediatamente applicabile attraverso l'adozione, nell'allegato, dell'accordo bilaterale tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo. La partecipazione della Svizzera a quest'agenzia implica fra l'altro che la Svizzera adotti il diritto comunitario derivato (nel concreto: le direttive e le ordinanze CE) nei settori in cui la vigilanza è stata delegata all'AESA. Così, il comitato misto per il trasporto aereo Comunità/Svizzera previsto dall'articolo 21 segg. dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (RS 0.748.127.192.68) riprende i relativi decreti comunitari nell'allegato all'accordo. Il diritto comunitario adottato viene così elevato a livello di diritto internazionale e prevale dunque sulle ordinanze del Consiglio federale, del Dipartimento e dell'Ufficio federale; chi emana le ordinanze è dunque tenuto pertanto a osservarlo. Nell'ambito dell'elaborazione dell'avamprogetto è emersa pertanto la domanda se laddove la LNA stabilisce competenze legislative occorra accennare a tale circostanza mediante l'aggiunta della clausola «per quanto ciò non contrasti il diritto internazionale». Nel corso dell'attuazione è stato tuttavia rilevato che all'interno della LNA, ma in particolare anche nelle ordinanze esecutive, occorrerebbe adeguare di conseguenza un gran numero di articoli. Per ragioni pratiche si è pertanto rinunciato a una simile integrazione.

L'8 aprile 2008 è entrata in vigore per gli Stati della Comunità Europea il nuovo regolamento principale dell'AESA (CE) n. 216/2008 che sostituisce il regolamento (CE) n. 1592/2008. In merito all'adozione di tale regolamento da parte della Svizzera si deciderà probabilmente nell'ambito del prossimo comitato misto, nel dicembre del 2008.

Al cpv. 1 lett. a il termine tedesco «Eintragungsausweis» viene sostituito con quello di «Eintragungszeugnis». Quest'ultimo viene utilizzato già oggi nella pratica nonché su tutti i moduli. Esso corrisponde inoltre anche alla formulazione utilizzata nell'ordinanza sulla navigazione aerea. La sostituzione non è necessaria in italiano, poiché l'equivalente «certificato d'immatricolazione» già corrisponde all'uso invalso e figura nell'ordinanza sulla navigazione aerea. Il regolamento dell'AESA prevede ora che oltre al certificato di navigabilità possa essere rilasciata un'autorizzazione di volo. Per questo motivo, occorre aggiungere questo termine nel capoverso 1 lettera b.

L'unificazione, prevista dall'attuale capoverso 2, del certificato di navigabilità con il certificato di rumore e di emissione di sostanze nocive non è mai stata attuata. Per gli aerei sottoposti alla vigilanza dell'AESA essa non è comunque più possibile, poiché la normativa CE corrispondente non lo prevede. Il capoverso può essere pertanto abrogato.

L'attuale capoverso 4 viene adeguato dal punto di vista redazionale e diviene il nuovo capoverso 2.

Art. 57 cpv. 1 e 3

Disposizioni concernenti la costruzione e l'esercizio di aeromobili

La partecipazione della Svizzera all'AESA coinvolge anche gli ambiti della costruzione, dell'esercizio, della manutenzione, e dell'equipaggiamento degli aeromobili. Per armonizzare la terminologia a quella dell'AESA, il termine tedesco «Unterhalt» è sostituito con e quello di «Instandhaltung»; la sostituzione non è necessaria in italiano, poiché il concetto di «manutenzione» figura già nei corrispondenti testi normativi svizzeri.

Art. 60 cpv. 1

Licenze

Per ragioni di completezza, nell'elenco già esistente deve essere inserito anche il personale dei servizi di sicurezza aerea. L'obbligo di licenza esiste già oggi. Le relative modalità sono

disciplinate nell'ordinanza del 30 novembre 1995 concernente le licenze del personale della sicurezza aerea (OLPS; RS 748.222.3), basata a sua volta sugli articoli 24 e 25 dell'ordinanza sulla navigazione aerea (ONA; RS 748.01), secondo cui è il Dipartimento a stabilire quali categorie di personale della navigazione aerea necessitano di una licenza rilasciata dall'Ufficio federale per l'esercizio della propria attività e a emanare le relative prescrizioni.

Art. 61 (abrogato)

Tessera d'allievo

La tessera d'allievo per piloti è una soluzione adottata in modo isolato dalla Svizzera. La norma era contenuta già nella LNA del 1948. Dai materiali non è peraltro possibile evincere per quale motivo la tessera d'allievo fosse espressamente menzionata nella legge. Le regolamentazioni internazionali non contemplano la tessera d'allievo per piloti. Quest'ultima è invece contenuta nelle norme internazionali per il personale addetto alla sicurezza aerea. Sotto il profilo giuridico non vi è alcuna necessità di menzionare esplicitamente nella legge la tessera d'allievo. Ai sensi dell'articolo 60 capoverso 3 LNA, il Consiglio federale emana norme concernenti il conferimento, il rinnovo e il ritiro dell'autorizzazione. Gli articoli 24 e 25 ONA delegano la competenza al Dipartimento che può quindi stabilire se e a quali condizioni rilasciare una tessera d'allievo.

Art. 70 cpv. 1

Garanzia della responsabilità civile; obbligo di assicurazione

Le modifiche proposte sono una logica conseguenza dell'evoluzione intervenuta negli ultimi anni sul mercato delle assicurazioni dei rischi. La posizione assunta in precedenza dagli Stati, che prevedeva di riservare il proprio mercato alle aziende che avessero la propria sede o una succursale sul territorio nazionale, ha ceduto il passo a una politica di apertura per quel che concerne i contratti assicurativi transfrontalieri. Il codice di liberalizzazione delle operazioni invisibili nel settore assicurativo dell'OCSE, che il Consiglio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) ha adottato nel 2003, prevede che i contratti assicurativi concernenti la responsabilità civile di coloro che utilizzano aeromobili «potranno essere liberamente stipulati fra un beneficiario dell'assicurazione di uno Stato membro e qualsiasi azienda di un assicuratore estero, sia che esso abbia sede nel paese di residenza del beneficiario dell'assicurazione o in un altro Stato membro». La revisione della legge e dell'ordinanza sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (LSA, RS 961.01) e dell'ordinanza sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione private (OS, RS 961.011) del 2005 ha permesso di armonizzare la legislazione svizzera in materia di assicurazioni private con il codice OCSE summenzionato. L'articolo 1 capoverso 1 lettera a dell'ordinanza prevede ora che le compagnie di assicurazione che hanno la propria sede all'estero ma non possiedono succursali in Svizzera non siano soggette alla vigilanza delle autorità competenti svizzere per la copertura dei rischi legati alla navigazione aerea. La passata esigenza di una vigilanza da parte delle autorità svizzere giustificava l'obbligo di avere la propria sede o una succursale nel nostro Paese.

La legislazione svizzera in materia di navigazione aerea contiene tuttavia ancora obblighi che possono essere considerati inconciliabili con il codice OCSE e dunque incompatibili con queste regole. Così, l'articolo 70 capoverso 1 LNA stabilisce che l'esercente di un aeromobile iscritto nella matricola svizzera degli aeromobili debba essere assicurato «presso una società autorizzata dal Consiglio federale ad esercitare nella Svizzera questo genere d'assicurazione». Va osservato che anche senza l'impegno della Svizzera nell'ambito dell'OCSE questa formulazione, ereditata dalla vecchia Legge federale sulla sorveglianza delle imprese private in materia d'assicurazione del 1855, è divenuta comunque obsoleta, poiché oggi il Consiglio federale non concede più simili autorizzazioni.

All'interno dell'Unione europea si osserva peraltro una chiara tendenza all'abrogazione di una simile condizione. Prima dei recenti allargamenti a dieci e quindi a due ulteriori nuovi Stati membri, soltanto la Germania e l'Austria riconoscevano ancora una simile condizione. Dal canto suo, la Comunità sta valutando attualmente la possibilità di abrogarla.

Per quanto concerne l'ordinanza sulla navigazione aerea (ONA, RS 748.01), il relativo articolo 106 capoverso 1 parla di una «compagnia d'assicurazione autorizzata ad esercitare l'attività in Svizzera in questo settore.» L'articolo 123 capoverso 1 (che riguarda la responsabilità civile nei confronti di terzi al suolo) esige che l'assicurazione sia stipulata con un istituto autorizzato a esercitare in Svizzera questo genere di assicurazioni. A fronte degli sviluppi descritti in atto sul mercato assicurativo internazionale, occorre abrogare le condizioni relative a un'autorizzazione del Consiglio federale o a un accordo delle autorità svizzere per le attività di assicurazione interessate contenute nell'articolo 70 capoverso 1 della LNA come pure negli articoli 106 capoverso 1 lettera d e 123 capoverso 1 ONA.

Viene infine precisato che l'obbligo di assicurazione vale per la responsabilità civile dell'esercente di aeromobili.

Art. 75 cpv. 1 e 5

In seguito all'abolizione della Commissione della navigazione aerea si rende necessaria una modifica del capoverso 1 che prevede la consultazione della commissione.

La seconda modifica apportata al capoverso 1 è la conseguenza di un adeguamento al diritto internazionale. Il 5 settembre 2005 è entrata infatti in vigore per la Svizzera la Convenzione del 28 maggio 1999 per l'unificazione di alcune norme sul trasporto aereo internazionale (Convenzione di Montreal²³). Con questa convenzione è stato sottoposto a revisione il diritto di responsabilità civile nel settore della navigazione aerea. Esso contiene fra l'altro nuove disposizioni in materia di responsabilità per i vettori contrattuali in caso di decesso o di infortunio di viaggiatori e di distruzione, smarrimento o danni al bagaglio da viaggio o alle merci, nonché un obbligo di assicurazione. Basandosi sulla norma di delega contenuta nell'articolo 75 capoverso 1 LNA, per la data di entrata in vigore della convenzione il Consiglio federale ha adeguato il diritto a livello di ordinanza alle nuove disposizioni. Il regolamento sul trasporto aereo del 3 ottobre 1952 è stato abrogato e sostituito dall'ordinanza del 17 agosto 2005 sul trasporto aereo (OTrA)²⁴. Al contempo sono state adeguate anche singole disposizioni contenute nell'ONA. L'obbligo di assicurazione non è stato sinora espressamente menzionato nella norma della LNA. Esso rientra tuttavia nel concetto di responsabilità civile in senso lato e ha pertanto già potuto essere introdotto a livello di ordinanza sulla base del diritto vigente. Per dovere di completezza, l'obbligo di assicurazione viene ora accolto anche nell'elenco di cui al capoverso 1.

La formulazione «a tal fine (il Consiglio federale) si attiene ai principi degli accordi internazionali vincolanti per la Svizzera» viene sostituita da una formulazione più precisa di tale obbligo: «a tal fine si attiene alle prescrizioni internazionali che vincolano la Svizzera». Tale modifica non comporta alcuna modifica del contenuto del capoverso.

Il capoverso 5 si riferiva all'adozione del Protocollo di Montreal n. 3. Dall'entrata in vigore della Convenzione di Montreal, il 5 settembre 2005, valgono le disposizioni contenute all'interno di quest'ultima, rispettivamente dell'OTrA. Il capoverso può essere pertanto abrogato.

²³ RS 0.748.411

²⁴ RS 748.411

Art. 91

Disposizioni penali; contravvenzioni

L'imperativo della determinatezza del diritto penale quale conseguenza del principio di legalità prevede che le caratteristiche del comportamento punibile e le relative conseguenze debbano essere descritte con sufficiente precisione all'interno della legge. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la legge deve essere formulata in modo sufficientemente preciso da consentire al cittadino di orientare di conseguenza il proprio comportamento e di prevedere con un grado di certezza adeguato alle circostanze le conseguenze di un determinato comportamento²⁵. Secondo la norma attuale sono punite tutte le infrazioni compiute intenzionalmente o per negligenza della legge, di tutte le prescrizioni d'esecuzione nonché di eventuali accordi internazionali, senza che vengano tuttavia specificati con esattezza i comportamenti punibili. La nuova formulazione dell'articolo 91 tiene maggiormente conto del principio di determinatezza delle norme di diritto penale rispetto alla dicitura attuale, riportando esplicitamente tutte le infrazioni possibili nell'ambito di questa legge e delle relative disposizioni esecutive. Al capoverso 1 lettere a-f nonché al capoverso 3 vengono specificate le fattispecie che costituiscono infrazioni. In particolare, sulla base del capoverso 1 lettera d è punibile chi contravviene a una prescrizione d'esecuzione la cui violazione è dichiarata punibile. Le ordinanze esecutive dovranno essere adeguate di conseguenza e contenere un rinvio alla comminatoria contenuta nell'articolo 91 lettera d.

È inoltre punito con la multa chi contravviene a una decisione significatagli sotto comminatoria della pena prevista da questo articolo e chi non ottempera a un onere derivante da una concessione o da un'autorizzazione.

Il capoverso 2 prevede ora la possibilità di raddoppiare la multa fino a 40'000 franchi in caso di gravi infrazioni secondo il capoverso 1 lettere a-c. Sono fatte salve le disposizioni del Codice penale o di un'altra legge che per le infrazioni previste dal capoverso 1 preveda pene più severe.

Secondo il diritto vigente è punito chiunque intenzionalmente o per negligenza contravviene ad accordi internazionali sulla navigazione aerea. Questa fattispecie viene precisata nel senso che è punito con la multa il pilota di trasporti aerei che viola in modo ripetuto e grave nei riguardi dei suoi passeggeri obblighi sussistenti in virtù di accordi internazionali e per la cui inosservanza devono essere comminate sanzioni in virtù degli stessi accordi. Un esempio in tal senso è costituito dal Regolamento (CE) n. 261/2004 adottato e direttamente applicabile nell'ambito dell'accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo che in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato prevede una compensazione pecuniaria o assistenza e dunque obblighi di sanzionamento dello Stato.

In adeguamento al sistema di sanzioni del Codice penale svizzero (CP)²⁶, in vigore dal 1° gennaio 2007, viene abolito il concetto di arresto. Secondo il comma 2 attualmente in vigore, nei casi di esigua gravità si può prescindere da ogni pena. Questa norma può essere eliminata, poiché è valida in ogni caso in virtù dell'articolo 52, in vigore dal 1° gennaio 2007.

Art. 103b-d (abrogato)

Chiusura della Scuola svizzera di aviazione da trasporto

La Scuola svizzera di aviazione da trasporto (SLS) fu costituita a suo tempo sulla base del decreto federale del 3 ottobre 1958, concernente provvedimenti intesi a promuovere la formazione di giovani piloti per contrastare l'acuta mancanza di piloti degli anni Cinquanta.

²⁵ DTF 119 IV 244

²⁶ RS 311.0

Quale organo responsabile dell'istituzione venne designata Swissair che già in precedenza aveva organizzato corsi per aspiranti piloti. Il decreto federale è stato prorogato a più riprese e con la revisione della LNA del 1992 le singole disposizioni sono state infine recepite nella legge il 1° gennaio 1995. Sino al 1995 la Confederazione sosteneva la formazione dei piloti presso la SLS con un contributo annuo di svariati milioni di franchi. Nel 1995 il suo contributo ammontava a circa 20 milioni di franchi. Nel 1996 il budget fu ridotto a 15 milioni di franchi in seguito all'adozione di misure di risparmio.

I diplomati della SLS entravano di regola a far parte del corpo dei piloti della Swissair. Ri-strutturazioni operate nel 1995 all'interno di SAirGroup (Swissair, Crossair e Balair/CTA) comportarono la cessione a Crossair di una parte del traffico aereo che fino ad allora era stato gestito da Swissair. I conseguenti cambiamenti nella politica di flotta delle due compagnie generarono un esubero di circa 150 piloti presso la Swissair che di conseguenza smise di assumere nuovi piloti. Ciò portò alla disdetta del contratto tra la Confederazione e Swissair per la gestione della SLS alla fine del 1996. Con il termine dell'addestramento degli allievi all'epoca ancora in formazione, nel luglio del 1997, la SLS è stata abolita nella sua forma attuale. Da allora, le disposizioni concernenti la SLS sono lettera morta e possono pertanto essere abrogate. L'ordinanza sulla Scuola svizzera di aviazione da trasporto (RS 748.221.11), emanata sulla base dell'art. 103b cpv. 3 LNA, dovrà essere a sua volta abrogata per la data di entrata in vigore della revisione della LNA.

Art. 107a

Protezione dei dati; elaborazione di dati personali

In base a quanto stabilito dalla legge sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1), con l'articolo 107a il 1° gennaio 2000 è stata creata, in risposta alle esigenze dell'aviazione e di quelle di elaborazione dei dati da parte dell'UFAC, la prima base giuridica a livello di legge. Anche se questa norma concernente l'elaborazione di dati personali da parte dell'UFAC ha saputo soddisfare i requisiti essenziali, risulta evidente ormai da tempo che le attività attualmente svolte dall'UFAC rendono necessaria un'integrazione di questa base giuridica. Da un lato, la regolamentazione attuale deve essere strutturata in modo più completo e dettagliato sulla scorta delle circostanze attuali, dall'altro occorre tenere maggiormente conto dello scambio di dati. Occorre inoltre emanare nuove norme per determinati ambiti per la cui elaborazione esistono basi ancora insufficienti nel campo della protezione dei dati. L'articolo 107a viene adeguato di conseguenza e integrato da un nuovo articolo 107b.

Capoverso 1

La disposizione riformulata menziona in forma generale le autorità incaricate di trattare i dati personali di cui esse necessitano per adempiere ai compiti affidati loro dalla legge. Le «altre autorità» citate nell'articolo comprendono anche altri uffici della Confederazione, quali ad esempio l'Ufficio di inchiesta sugli infortuni aeronautici (UIIA), nonché autorità cantonali e comunali. Le «organizzazioni private» svolgono invece compiti che sono stati loro delegati dall'UFAC; si tratta principalmente di alcuni ambiti della vigilanza tecnica oppure dello svolgimento di esami fra il personale attivo nel settore della navigazione aerea.

Capoverso 2 lettere a-d

Le disposizioni contenute in questo capoverso riflettono in larga misura la formulazione attuale. Alle lettere a-d sono citati i settori dell'UFAC in cui si rende necessario trattare dati personali degni di particolare protezione ed eventualmente elaborare profili della personalità. In primo piano vi è l'elaborazione dei dati personali relativi ai piloti e altri titolari di certificati. Oltre alle categorie di dati espressamente menzionate vengono citati anche i «risultati di eventuali chiarimenti supplementari». Si tratta in particolare di chiarimenti che possono rendersi necessari in alcuni casi ai fini di una valutazione dell'attitudine caratteriale.

La lettera d è in relazione con procedimenti amministrativi e penali il cui svolgimento rientra nell'ambito di competenza dell'UFAC.

Capoverso 3 lett. a - f

Sono elencati qui gli attori della navigazione aerea i cui dati devono essere trattati in relazione con l'attività di vigilanza sull'aviazione civile (p.es. SWISS, Pilatuswerke, SR Technics, aeroporto di Berna-Belp, Skyguide ecc.).

Nell'ambito dell'elaborazione dei relativi dossier l'UFAC ed eventuali altri servizi incaricati dello svolgimento di compiti di vigilanza devono necessariamente trattare dati, relativi in particolare a persone giuridiche (società) nonché alle persone fisiche attive presso tali società (collaboratori). Si tratta sempre, in questo contesto, dell'elaborazione di dati personali da parte degli uffici incaricati dello svolgimento di compiti di vigilanza in relazione con lo svolgimento di compiti affidati loro dalla legge. L'elenco è formulato in forma sommaria, poiché non è possibile né opportuno indicare nel dettaglio categorie di dati e altri elementi per tutti i casi possibili.

La lettera b menziona in particolare anche le compagnie di volo estere che esercitano la navigazione aerea in Svizzera. Secondo alcuni accordi internazionali, negli aerodromi svizzeri gli aeromobili di compagnie di volo estere sono sottoposti a controlli regolari; i risultati di tali controlli (cosiddetti *findings*) devono essere quindi trasmessi a una banca dati dell'AESA. Nei confronti delle compagnie di volo i cui aeromobili presentano gravi difetti vengono quindi disposte misure incisive (la cosiddetta «lista nera» dell'Unione europea relativa a determinate compagnie di volo).

cpv. 4 (nuovo)

L'allegato 11 capoverso 3.3.3 della Convenzione del 7 dicembre 1944 sull'aviazione civile internazionale (RS 0.748.0), entrato in vigore alla fine del 2006, prevede l'introduzione del cosiddetto «Ambient Voice Recording Equipment» (AVRE) negli ambienti destinati al traffico aereo. L'AVRE registra conversazioni e rumori di fondo sull'arco di almeno 24 ore. Skyguide ha chiesto all'UFAC di mettere in funzione AVRE nella primavera del 2007.

AVRE consente una ricostruzione più precisa degli infortuni o gravi incidenti. Il sistema fornisce pertanto un contributo essenziale al miglioramento della prevenzione degli infortuni e dunque all'aumento della sicurezza nella navigazione aerea. Con l'introduzione di AVRE è inoltre possibile tenere conto della raccomandazione numero 13 del rapporto finale sull'incidente Alitalia presso il Stadlerberg verificatosi nel 1990, in occasione del quale era stato chiesto di valutare l'installazione di microfoni con registrazioni su nastro nei posti di lavoro dei responsabili del traffico aereo (analogamente alla registrazione delle conversazioni al cockpit degli aerei).

Fino all'entrata in vigore della base giuridica esplicita prevista, AVRE sarà introdotto a scadenza determinata e in misura solo limitata, probabilmente direttamente in virtù della base giuridica di diritto internazionale citata.

cpv. 5

La presente disposizione tiene conto delle esigenze attuali e future con una certa apertura e flessibilità. In relazione con la navigazione aerea esisteva ed esiste tuttora l'esigenza di comunicare dati personali e di scambiare dati all'interno della Svizzera nonché - in virtù del carattere internazionale della navigazione aerea - necessariamente anche con l'estero. Nella pratica la comunicazione e lo scambio di dati personali sono limitati prevalentemente a informazioni di scarsa rilevanza (sotto il profilo della protezione dei dati) oppure a dati statistici. Il problema della comunicazione di informazioni si pone tuttavia anche in relazione con

quanto osservato riguardo all'art. 107a capoverso 2 lettera d; in singoli casi eccezionali potrebbe infatti rendersi necessario comunicare anche dati personali degni di particolare protezione.

L'accenno all'«adempimento dei compiti loro affidati dalla legge» non si riferisce unicamente ad attività derivanti dalla LNA, bensì anche a quelle che la Svizzera è tenuta a svolgere sulla base di decisioni vincolanti di organizzazioni o accordi internazionali.

Nel caso delle «autorità estere» citate si tratta in particolare delle autorità della navigazione aerea straniera; nel caso delle «organizzazioni internazionali» si tratta invece delle diverse organizzazioni della navigazione aerea attive a livello europeo o mondiale in cui la Svizzera coopera o a cui aderisce. Nella comunicazione internazionale di dati personali è necessario garantire, in questo contesto, una «protezione adeguata» (cfr. art. 6 LPD).

Art. 107b (nuovo)

Protezione dei dati; diritti di accesso

cpv. 1

Secondo l'allegato 7 della convenzione relativa all'aviazione civile internazionale citata precedentemente, la Svizzera, rispettivamente l'UFAC sono tenuti a tenere un registro degli aeromobili. La relativa regolamentazione è contenuta negli articoli 52 segg. Come in altri Paesi esteri, le indicazioni contenute in questo registro sono da sempre pubblicamente accessibili anche in Svizzera. Questa circostanza, finora non esplicitamente menzionata nella legge, viene ora ancorata a livello legislativo.

cpv. 2

I dati personali amministrati dall'UFAC sono strettamente necessari per adempiere ai compiti assegnati dalla legge all'Ufficio di inchiesta sugli infortuni aeronautici (UIIA) e d'ora in avanti anche alla Commissione sugli infortuni aeronautici. Da sempre l'UFAC mette a disposizione questi dati su richiesta dell'UIIA. Da diverso tempo l'UIIA può inoltre accedere direttamente ai dati personali di cui necessita per mezzo di una procedura di interrogazione dei dati. In vista dello svolgimento di un compito stabilito dalla legge al servizio della sicurezza aerea, l'utilizzo della procedura di interrogazione dei dati è stata finora giudicata una soluzione transitoria accettabile.

Art. 108a

Requisiti fondamentali relativi alla sicurezza del traffico aereo

cpv. 1 e 2 (nuovi)

Nel Rapporto sulla politica aeronautica (FF 2005 1599), il Consiglio federale osserva che il rispetto sistematico delle basi giuridiche internazionali e di quelle complementari nazionali vigenti assicurerebbe a tutte le aziende attive nel settore dell'aviazione civile la possibilità di godere di un certo livello di sicurezza minimo. Queste basi giuridiche includono standard di sicurezza già rivelatisi efficaci nella pratica («norme tecniche riconosciute»). Nell'aviazione civile, questi standard di sicurezza vengono in genere stabiliti da regolamenti internazionali quali gli standard dell'ICAO. Un livello di sicurezza superiore è assicurato da norme che corrispondono al cosiddetto stato della tecnica («best practice»). Queste norme, spesso definite anche raccomandazioni o, in inglese, «recommendations», si basano sulle scoperte della scienza e della tecnica e sono in genere economicamente sostenibili per la maggioranza delle aziende attive nel campo dell'aviazione civile. Ove oggettivamente indicato e se il legislatore accorda i margini di manovra necessari, occorre definire o applicare, in un'ottica di ottimizzazione della sicurezza della navigazione aerea svizzera, disposizioni che vanno oltre le norme tecniche riconosciute e che riflettono lo stato attuale della tecnica («best practice»). Un aumento del livello di sicurezza implica a lungo termine un guadagno in termini di immagine e dunque un vantaggio competitivo per le compagnie di volo svizzere rispetto alla concorrenza straniera. Il Consiglio federale è tuttavia anche consapevole del fatto che un innal-

zamento unilaterale degli standard di sicurezza e il conseguente aumento dei costi possono costituire uno svantaggio in singoli casi. Esso accetta tuttavia questo stato di cose come un prezzo da pagare in cambio di un livello di sicurezza superiore nel confronto europeo.

In applicazione di queste raccomandazioni contenute nel Rapporto sulla politica aeronautica, un nuovo articolo 108a capoverso 1 prevede che il Consiglio federale stabilisca i requisiti fondamentali relativi alla sicurezza del traffico aereo. A tal fine esso si attiene agli accordi internazionali che vincolano la Svizzera e tiene conto dello stato della tecnica riconosciuto a livello internazionale. Un esempio in tal senso è costituito dalle «recommendations» dell'ICAO. Nell'emanare tali norme, il Consiglio federale tiene conto anche della sostenibilità economica. Il capoverso 2 offre al Consiglio federale la possibilità di designare norme tecniche il cui adempimento permette di presumere che i requisiti fondamentali relativi alla sicurezza sono soddisfatti.

cpv. 3 (nuovo)

Spesso le norme di sicurezza armonizzate nel contesto internazionale della navigazione aerea offrono alle autorità nazionali della navigazione aerea margini di manovra nelle questioni esecutive tecniche di importanza subordinata. A titolo di esempio si ricordano, in questo contesto, i requisiti emanati dalle «Joint Aviation Authorities (JAA)» in materia di sicurezza aerea. Queste disposizioni («Joint Aviation Requirements, JAR»), per buona parte direttamente applicabili in Svizzera sulla base dell'articolo 6a LNA, prevedono in molti ambiti espressamente l'emanazione di disposizioni esecutive da parte delle autorità nazionali della navigazione aerea. Lo stesso vale per le disposizioni emanate nell'ambito dell'AESA e dell'ICAO.

Secondo l'articolo 48 capoverso 2 della Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010), una delega di competenze normative ad aggruppamenti e uffici è consentita unicamente se una legge federale o un decreto federale di obbligatorietà generale la prevede. Poiché all'Ufficio federale quale autorità nazionale preposta alla navigazione aerea mancava finora, all'interno della legge, un'autorizzazione di carattere generale all'emanazione di disposizioni esecutive sancita da una norma di legge, l'UFAC non poteva emanare le disposizioni necessarie soltanto seguendo la via – oltretutto problematica sotto il profilo dello Stato di diritto – della decisione di portata generale oppure attraverso direttive e istruzioni che non sono tuttavia giuridicamente vincolanti e causano pertanto problemi all'atto pratico. Se questi regolamenti venivano impugnati da singoli soggetti, si creavano non di rado disparità sconcertanti fra i partecipanti al mercato. Una problematica analoga emergeva laddove il diritto sovraordinato non disciplinava con sufficiente grado di precisione questioni rilevanti ai fini della sicurezza oppure nei casi in cui nella prassi dell'aviazione emergevano, ad esempio in seguito a informazioni raccolte nell'ambito di inchieste relative a infortuni, lacune di sicurezza che dovevano essere colmate rapidamente, ma anche in modo vincolante e giuridicamente uniforme. Il rapido mutamento tecnologico ed economico nella navigazione aerea implica inoltre che le norme tecniche esecutive subordinate a tutela dell'incolumità fisica e della vita possono essere adeguate in modo così rapido e semplice da ottenere senza ritardi maggiore sicurezza nella prassi operativa e colmare immediatamente le lacune che si creano.

La nuova disposizione autorizza il Consiglio federale a delegare l'emanazione di disposizioni tecniche ed amministrative, in particolare anche la designazione di norme tecniche, all'Ufficio federale. Le cerchie interessate verranno coinvolte nei lavori preparatori delle ordinanze nell'ambito dello «Stakeholder Involvement Process» dell'UFAC.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie

3.1.1. Costi

Secondo lo scenario di finanziamento della sicurezza aerea in Svizzera abbozzato più sopra e privilegiato anche dalla CTT-CN, la mancata copertura delle spese negli aerodromi delle categorie II e IIIa dovrà essere finanziata interamente o in parte con i proventi dell'imposta sui carburanti per aeromobili.

Negli aerodromi della categoria II, nel 2006 la mancata copertura si è attestata a 14.9 milioni di franchi (Berna 7.4 milioni di franchi; Lugano 4.1 milioni di franchi; Sion 1.8 milioni di franchi; San Gallo-Altenrhein 1.6 milioni di franchi).

Negli aerodromi della categoria IIIa tale cifra è invece risultata pari a 4.7 milioni di franchi (Grenchen 3.5 milioni di franchi; Les Eplatures 1.2 milioni di franchi).

Nel 2006 il fabbisogno finanziario si è dunque attestato complessivamente a 19.6 milioni di franchi. Si tratta tuttavia di un'osservazione puntuale. L'effettiva lacuna di copertura è infatti soggetta a oscillazioni da un anno all'altro. In futuro la sua copertura dovrà essere assicurata attraverso il finanziamento speciale della navigazione aerea di futura introduzione (modifica dell'art. 86 Cost.).

Nelle spiegazioni relative all'articolo 49 capoverso 3 si menziona il fatto che la Confederazione, secondo le disposizioni europee vincolanti in materia, è tenuta a sostenere le spese per i voli esentati dalle tasse. Nel settore degli atterraggi e dei decolli, secondo le stime tale spesa si attesta a circa 0.8 milioni di CHF, coperti attraverso il preventivo ordinario dell'UFAC. Nel settore del traffico di rotta, oggi la Confederazione copre, sulla base dell'Accordo multilaterale del 12 febbraio 1981 sulle tasse di rotta, spese pari a circa 3.4 milioni di franchi per i voli effettuati conformemente alle regole di volo a vista (voli VFR) e 0.6 milioni di franchi per i voli effettuati conformemente alle regole di volo strumentale (voli IFR). Questi costi dovranno essere assunti dalla Confederazione anche in futuro; in questo contesto, a seconda dell'evoluzione del traffico aereo essi potranno essere soggetti a oscillazioni di portata limitata. Un'eventuale assunzione delle spese che superi l'entità di tali oscillazioni per i voli esonerati dalle tasse da parte della Confederazione non è prevista, in particolare nel settore del traffico VFR.

L'aumento di personale nell'ordine di 24 posti di lavoro, necessario per garantire un'attività di vigilanza di alta qualità da parte dell'UFAC, non ha effetti sui costi, poiché le spese collegate a tale aumento saranno finanziate attraverso la nuova tassa di vigilanza.

3.1.2. Ricavi

Secondo il modello abbozzato, la nuova tassa di vigilanza dovrebbe generare entrate supplementari pari a 18,5 milioni di franchi all'anno.

3.2 Ripercussioni sul piano del personale

Come illustrato all'articolo 6b, l'UFAC presenta attualmente a livello di risorse una lacuna pari complessivamente a 44 posti di lavoro, 20 dei quali sono stati autorizzati dal Consiglio federale il 30 maggio 2007. Con l'introduzione di una nuova tassa di vigilanza viene creata la base per il finanziamento degli altri 24 posti mancanti. Il fabbisogno di risorse supplementare

rilevato deve essere soddisfatto nell'interesse della sicurezza della navigazione aerea. L'incongruenza tra il compito assegnato dalla legge e le risorse disponibili ha inoltre un impatto immediato sulla responsabilità dell'UFAC quale autorità di vigilanza nel settore dell'aviazione civile e dunque in ultima analisi anche sulla responsabilità delle istanze politiche rilevanti. Se non è possibile operare un adeguamento delle risorse, le possibili alternative d'intervento sono costituite da un adeguamento del compito di legge o dall'istituzione di una nuova organizzazione incaricata di svolgere i compiti di vigilanza rilevanti ai fini della sicurezza. In questo caso verrà seguita la soluzione basata sulla creazione di ulteriori posti di lavoro²⁷.

Per l'obbligo di autorizzazione delle tasse aeroportuali di nuova introduzione nonché ai fini dell'introduzione e dell'attuazione di un nuovo modello di calcolo per le tasse aeroportuali si renderà necessario operare un incremento del personale nell'ordine di un posto di lavoro a tempo pieno. Per svolgere i suoi compiti attuali l'UFAC necessita come illustrato di ulteriori 24 unità di personale. Poiché la base per il finanziamento di questi posti di lavoro viene creata con il presente progetto di legge, tali unità devono essere certificate qui come fabbisogno di personale supplementare insieme al posto di lavoro reso necessario dalle tasse aeroportuali. Il fabbisogno complessivo ammonta dunque a 25 posti di lavoro.

3.3 Ripercussioni per il settore della navigazione aerea

La nuova tassa di vigilanza aumenterà ulteriormente il carico fiscale per le aziende sottoposte alla vigilanza dell'UFAC. L'entità di tale onere dipende da quale percentuale delle spese di vigilanza dovrà essere coperta attraverso la tassa di vigilanza. Il modello abbozzato comporta un onere supplementare di 18,5 milioni di franchi. Rapportando questa cifra al numero complessivo di passeggeri trasportati (36,1 milioni nel 2007), ne risulta un importo pari a 51 centesimi a passeggero.

D'altro canto, sulla base del concetto di finanziamento della sicurezza aerea ogni anno circa 20 milioni di franchi di ricavi derivanti dall'imposta sugli oli minerali fluiscono nel sistema della sicurezza aerea. Di tali fondi beneficiano quasi tutti gli attori della navigazione aerea. Le tasse di atterraggio e di decollo negli aeroporti nazionali di Ginevra e Zurigo possono essere ridotte, aumentando così da un lato l'attrattiva di questi aeroporti e sgravando dall'altro finanziariamente le compagnie di volo svizzere. Gli aerodromi delle categorie II e IIIa possono così mantenere le tasse al livello attuale e restare competitive anche in futuro. Anche l'aviazione leggera beneficerà del cambiamento nel livello delle tasse.

4 Rapporto con il programma di legislatura

L'atto è previsto nel programma di legislatura.

²⁷ Cfr. garanzia dello svolgimento dei compiti nel settore dell'aviazione civile. Documentazione supplementare del DATEC all'attenzione della Commissione delle finanze delle Camere federali dell'agosto 2007.