

10.083

**Messaggio
relativo alla modifica della legge federale
concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali
a destinazione vincolata
(Finanziamento speciale del traffico aereo)**

del 17 settembre 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (legge d'esecuzione del finanziamento speciale del traffico aereo).

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

17 settembre 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con la presente modifica della legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata viene disciplinato a livello legislativo il finanziamento speciale in favore dei compiti nel settore del traffico aereo creato con la modifica dell'articolo 86 della Costituzione federale.

L'articolo 86 della Costituzione federale disciplina la riscossione dell'imposta sugli oli minerali e l'impiego dei proventi che ne derivano. Con la sua modifica, accolta nella votazione popolare del 29 novembre 2009, è stata creata la base costituzionale affinché il prodotto dell'imposta di consumo sui carburanti per aeromobili, che fino a quel momento era stato utilizzato esclusivamente per compiti e spese legati al traffico stradale, possa essere impiegato anche a favore del traffico aereo.

Grazie alla nuova destinazione vincolata del prodotto dell'imposta di consumo sui carburanti per aeromobili, per i provvedimenti nel settore del traffico aereo sono disponibili mezzi aggiuntivi pari a 40–50 milioni di franchi all'anno.

La nuova disposizione costituzionale prevede che il 50 per cento dell'imposta sugli oli minerali e il 100 per cento del supplemento fiscale sugli oli minerali sui carburanti per aeromobili siano destinati a compiti e spese legati al traffico aereo. La chiave di ripartizione dei mezzi disponibili, già descritta nel messaggio concernente la creazione di un finanziamento speciale per il traffico aereo, viene integrata nel disegno di legge come segue: i contributi sono destinati nella misura di un quarto rispettivamente per provvedimenti di protezione dell'ambiente e per provvedimenti di sicurezza volti a prevenire atti illeciti (security). L'altra metà del prodotto è destinata a provvedimenti volti a promuovere la sicurezza tecnica nel traffico aereo (safety), ossia in particolare la sicurezza aerea negli aerodromi regionali.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Base giuridica

Secondo l'articolo 131 della Costituzione federale (Cost.)¹, la Confederazione può riscuotere sui carburanti un'imposta speciale di consumo. Imposte speciali di consumo gravano sul consumo di una determinata merce allo scopo di procurare entrate allo Stato.

L'articolo 86 Cost. disciplina la riscossione dell'imposta sugli oli minerali nonché l'impiego del prodotto che ne risulta. L'imposta sugli oli minerali è un'imposta di consumo riscossa sul petrolio, su altri oli minerali, sul gas metano e sui prodotti ottenuti dalla loro lavorazione nonché sui carburanti. L'imposta si compone dell'imposta sugli oli minerali e del supplemento fiscale sugli oli minerali (sui carburanti).

Prima di essere modificato con il decreto federale del 3 ottobre 2008², approvato nella votazione popolare del 29 novembre 2009, l'articolo 86 Cost. rappresentava esclusivamente la base per il finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS). Successivamente la Confederazione ha utilizzato la metà del prodotto netto dell'imposta sugli oli minerali e la totalità del supplemento fiscale sugli oli minerali per compiti e spese in relazione con il traffico stradale; il resto dell'imposta è fluito invece nella cassa generale della Confederazione. La metà dell'imposta sugli oli minerali comprensiva del supplemento fiscale sugli oli minerali (carburante e petrolio avio) veniva accreditata a sua volta al FSTS.

Nel rapporto del 10 dicembre 2004³ sulla politica aeronautica della Svizzera 2004 abbiamo indicato di voler verificare in quale misura il prodotto dell'imposta di consumo sui carburanti per aeromobili si sarebbe potuto utilizzare in futuro a favore del traffico aereo. Questo esame è sfociato nel progetto di modifica dell'articolo 86 Cost. (finanziamento speciale di compiti connessi al traffico aereo)⁴, che si è tradotto nel decreto federale del 3 ottobre 2008⁵ approvato dal popolo e dai Cantoni nella votazione popolare del 29 novembre 2009. Il nuovo capoverso 3^{bis} dell'articolo 86 Cost. prevede che la metà del prodotto netto dell'imposta di consumo sui carburanti per aeromobili nonché il relativo supplemento fiscale vengano utilizzati per compiti e spese connessi al traffico aereo e, al suo interno, per provvedimenti di protezione dell'ambiente resi necessari dal traffico aereo, per la sicurezza tecnica (*safety*) e per la prevenzione di atti illeciti (*security*). Analogamente al FSTS, con la nuova destinazione vincolata del prodotto sui carburanti per aeromobili viene istituito anche un finanziamento speciale per il traffico aereo (FSTA). Divengono così disponibili per il traffico aereo mezzi aggiuntivi pari a 40–50 milioni di franchi all'anno.

Il presente disegno di legge ha per oggetto l'attuazione dei principi relativi al FSTA contenuti nell'articolo 86 capoversi 3^{bis} e 4 Cost.

1 RS 101
2 FF 2008 7193
3 FF 2005 1599
4 FF 2007 5789
5 FF 2008 7193

1.2

Riscossione dell'imposta sugli oli minerali sui carburanti per aeromobili

La riscossione dell'imposta sugli oli minerali e del relativo supplemento sui carburanti è sancita dalla legge federale del 21 giugno 1996⁶ sull'imposizione degli oli minerali (LIOm). Non tutti i carburanti per aeromobili sono soggetti a tassazione. Secondo l'articolo 17 capoverso 2 LIOm, il Consiglio federale può accordare l'esenzione totale o parziale dall'imposta per i carburanti destinati al rifornimento di aeromobili impiegati nel traffico di linea e per quelli destinati al rifornimento di aeromobili prima dell'involò diretto a destinazione dell'estero. Le basi per tale esenzione sono costituite dall'articolo 24 della Convenzione del 7 dicembre 1944⁷ relativa all'aviazione civile internazionale (la cosiddetta Convenzione di Chicago), ratificata dalla Svizzera, e dal corrispondente Doc 8632, basato su di essa, in base ai quali gli Stati contraenti sono tenuti a rinunciare alla tassazione di carburanti per aeromobili nel traffico aereo internazionale. La regolamentazione è stata emanata dal nostro Collegio all'articolo 33 dell'ordinanza del 20 novembre 1996⁸ sull'imposizione degli oli minerali (OIOm), in virtù del quale i carburanti acquistati negli aerodromi doganali prima del loro decollo per un volo diretto a destinazione dell'estero sono esenti dall'imposta sugli oli minerali se per il volo si dispone di un'autorizzazione d'esercizio o di un'autorizzazione per scuole di pilotaggio e il volo è a pagamento. Gli aeromobili immatricolati all'estero beneficiano dell'esenzione fiscale unicamente se lo Stato estero accorda la reciprocità. Nella pratica, tutti i voli del traffico di linea e tutti i voli commerciali a destinazione dell'estero vengono effettuati senza riscossione dell'imposta sugli oli minerali. Sono invece soggetti all'imposta tutti i voli privati e i voli del traffico aereo commerciale effettuati in Svizzera, compresi i voli scuola.

1.3

Modifica della legge federale del 23 marzo 1985⁹ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin): esame delle varianti

Per definire il modo in cui i principi fissati all'articolo 86 capoverso 3^{bis}–4 Cost. concernenti il finanziamento speciale per il traffico aereo devono essere applicati sotto il profilo della tecnica legislativa, sono state esaminate tre varianti:

Variante 1: Emanazione di una nuova legge

Analogamente alla regolamentazione concernente il finanziamento speciale del traffico stradale, per l'esecuzione relativa al FSTA occorrerebbe creare una legge specifica che disciplini esclusivamente l'impiego del prodotto dell'imposta sugli oli minerali destinato al traffico aereo. L'unità della materia sarebbe in tal modo garantita; al contempo, la LUMin rimarrebbe invariata nei contenuti e nella struttura. Questa variante presenta tuttavia lo svantaggio di far sì che l'utilizzazione del pro-

⁶ RS 641.61

⁷ RS 0.748.0

⁸ RS 641.611

⁹ RS 725.116.2

dotto dell'imposta sugli oli minerali venga disciplinata all'interno di due diversi atti normativi, favorendo così una frammentazione del diritto.

Variente 2: Revisione parziale della legge del 21 dicembre 1948¹⁰ sulla navigazione aerea (LNA)

Con questa variante la LNA verrebbe integrata da una nuova sezione relativa al finanziamento speciale per i compiti connessi al settore del traffico aereo. Questa soluzione eviterebbe l'emanazione di una nuova legge, ma l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali verrebbe disciplinata anche in questo caso all'interno di due differenti atti normativi.

Variente 3: Integrazione della LUMin

Con questa variante l'esecuzione a livello giuridico della destinazione vincolata del prodotto dell'imposta sugli oli minerali sui carburanti per aeromobili avrebbe luogo nell'ambito della LUMin. Questa soluzione offre il vantaggio di disciplinare in un'unica legge concernente quest'ambito materiale l'utilizzazione del prodotto dell'imposta sugli oli minerali, sia per i carburanti per aeromobili sia per altri tipi di carburanti. L'integrazione della LUMin esige opportuni interventi nella struttura della legge attuale, ma vi sono al contempo disposizioni applicabili a entrambi i settori di impiego del prodotto dell'imposta sugli oli minerali che possono pertanto essere riassunte. In seguito alla modifica, la legge sarebbe inserita in un'altra sezione della raccolta sistematica e avrebbe dunque una nuova numerazione.

La variante 3 è pertanto da prediligersi per i suddetti motivi.

1.4 Consultazione delle cerchie interessate

Nell'ambito della consultazione sono stati sentiti le associazioni dell'aviazione, le compagnie aeree, gli aeroporti e gli aerodromi regionali, le aziende di produzione e di manutenzione nonché il servizio della sicurezza aerea; la consultazione era inoltre aperta anche ad altre cerchie interessate.

In linea di principio tutte le cerchie interessate dell'aviazione hanno accolto favorevolmente l'attuazione a livello giuridico del FSTA attraverso una modifica della LUMin.

Le cerchie interessate hanno insistito sul fatto che i mezzi del futuro FSTA non vengano impiegati per compiti assunti attualmente dalla Confederazione.

Singoli partecipanti alla consultazione hanno fatto osservare che il prodotto dell'imposta sugli oli minerali non deve essere impiegato per coprire le spese di esecuzione della legge sostenute dall'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC). I relativi lavori dovrebbero essere svolti con le risorse di personale esistenti.

Per quanto il consenso relativo al disegno da parte di tutte le cerchie dell'aviazione sia stato unanime, i pareri relativi al modo in cui i mezzi devono essere impiegati all'interno dei tre ambiti di provvedimenti hanno invece dato adito a opinioni divergenti.

Gli aeroporti nazionali ritengono che i mezzi spettino prioritariamente a loro in virtù della loro importanza nazionale, soprattutto perché essi rafforzano sensibilmente la posizione dell'aviazione svizzera nei confronti della concorrenza internazionale. A loro giudizio il sostegno dell'aviazione professionale dovrebbe avere pertanto la precedenza in virtù della sua particolare importanza macroeconomica rispetto all'aviazione del tempo libero.

Altri ritengono invece che i mezzi del FSTA dovrebbero essere assegnati in via prioritaria agli aeroporti più piccoli, poiché essi costituiscono un fattore competitivo importante per le rispettive regioni, ma non dispongono delle stesse risorse finanziarie degli aeroporti nazionali. Uno dei partecipanti alla consultazione ha proposto in questo contesto l'introduzione di un ulteriore meccanismo di ripartizione regionale. Un Cantone sede di aeroporto ha inoltre proposto di creare una base giuridica per sussidiare i collegamenti tra i piccoli aerodromi e gli aeroporti nazionali.

È stato richiesto da più parti che i contributi vengano versati soltanto agli attori che generano un'utilità immediata per la Svizzera o per l'aviazione svizzera oppure per i quali è possibile dimostrare un forte legame con la Svizzera.

La ripartizione dei mezzi già descritta nel messaggio concernente la modifica dell'articolo 86 Cost.¹¹ su tre settori di provvedimenti (50-25-25) ha riscosso ampio consenso tra i partecipanti alla consultazione. In alcuni casi è stato suggerito di rinunciare completamente alla chiave di ripartizione. È stata inoltre approvata dalla maggioranza anche la possibilità, prevista nel disegno, di derogare temporaneamente alla chiave di ripartizione. Singoli partecipanti alla consultazione temevano che potessero essere accordati margini di manovra troppo ampi alle autorità esecutive nella decisione relativa alla ripartizione dei mezzi limitati.

Alcuni rappresentanti dell'aviazione generale (*general aviation*) hanno criticato il fatto che quest'ultima non viene considerata adeguatamente nella prevista ripartizione dei mezzi, nonostante il suo notevole contributo al prodotto dell'imposta sui carburanti.

Una singola associazione dell'aviazione ha richiesto che il prodotto dei carburanti per aeromobili venga utilizzato anche per ridurre le spese dell'UFAC, aumentate sensibilmente negli ultimi anni.

La consultazione delle cerchie interessate in merito alla ripartizione dei mezzi è stata accolta favorevolmente da tutti i partecipanti alla consultazione. In questo contesto sono stati proposti diversi gradi di partecipazione, dal diritto di proposta a quello di codecisione.

Nel settore dei provvedimenti a favore della protezione dell'ambiente è stato suggerito di porre l'accento su provvedimenti che sgravino direttamente gli abitanti che risiedono in prossimità degli aeroporti nazionali. Diversi partecipanti alla consultazione si sono espressi criticamente riguardo a contributi a favore di lavori di ricerca, che dovrebbero essere sostenuti piuttosto attraverso altri canali di finanziamento già esistenti della Confederazione.

Per quanto riguarda i provvedimenti volti a impedire atti illeciti (*security*), alcuni partecipanti hanno fatto presente che la prevenzione di attacchi terroristici e attività criminali contro il traffico aereo costituisce un compito sovrano, per cui deve essere interamente finanziata dallo Stato.

¹¹ FF 2007 5789

In relazione con la prevista nuova regolamentazione del finanziamento dei servizi della sicurezza aerea, singoli partecipanti alla consultazione hanno chiesto che non siano soltanto determinate categorie, bensì tutti gli aerodromi regionali e i campi d'aviazione a beneficiare dei contributi del FSTA. D'altro canto, è stato sottolineato soprattutto da parte degli aeroporti nazionali che, oltre che per la sicurezza aerea, dovrebbe rimanere disponibile un importo sufficiente da destinare agli altri provvedimenti del settore *safety*.

Rappresentanti dell'industria degli elicotteri hanno chiesto la creazione di una base per finanziare la costruzione e la ristrutturazione di aree d'atterraggio degli ospedali.

1.5 Rapporto con il diritto europeo

Nell'Unione europea la riscossione della tassa sul cherosene è disciplinata dalla direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003¹², che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (la cosiddetta direttiva sulla tassazione dell'energia). Singole disposizioni della direttiva sulla tassazione dell'energia che riguardano il traffico aereo sono state adottate dalla Svizzera nel quadro dell'Accordo del 21 giugno 1999¹³ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (Accordo sul trasporto aereo Svizzera-CE). La direttiva mira in particolare a eliminare le attuali distorsioni della concorrenza esistenti tra gli Stati membri in virtù di differenti aliquote fiscali per i prodotti energetici, tra cui anche il carburante avio e il cherosene. Essa contiene tra l'altro aliquote minime per l'imposta di consumo per determinati oli minerali, in particolare anche per il carburante avio e il cherosene. Essa non disciplina invece la destinazione del prodotto dell'imposta sugli oli minerali. Secondo l'articolo 14 capoverso 1 della direttiva, il traffico aereo, ad eccezione di quello privato non commerciale, è esonerato dalla tassa sul cherosene. Gli Stati membri hanno tuttavia la possibilità di tassare i voli interni commerciali. Attualmente secondo la legislazione degli Stati membri il consumo di cherosene per i voli commerciali è tuttavia esente da imposta, a parte poche eccezioni. La direttiva sulla tassazione dell'energia non ha alcuna incidenza sul presente progetto.

Nell'Unione europea il diritto concernente i contributi è disciplinato dagli articoli 107–109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹⁴ nonché dal diritto secondario specifico. Nel quadro dell'Accordo sul trasporto aereo Svizzera-CE la Svizzera si è impegnata ad applicare a livello materiale le stesse regole di quelle previste per gli Stati membri dell'UE in questo settore, comprese le disposizioni in materia di diritto della concorrenza rilevanti per l'aviazione.

Secondo l'articolo 13 dell'Accordo sul trasporto aereo Svizzera-CE, i contributi statali che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsano o minacciano di falsare la concorrenza sono incompatibili con l'Accordo nella misura in cui incidano sugli scambi tra le parti contraenti. I provvedimenti proposti nel presente disegno sono conformi al diritto comunitario, poiché sono limitati in larga misura alla Svizzera. I mezzi del FSTA non vengono inoltre impiegati per favorire imprese o produzioni nel settore dell'aviazione. Piuttosto, si tratta di sostenere con i contributi

¹² GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51

¹³ RS 0.748.127.192.68

¹⁴ GU C 83 del 30.3.2010, pag. 47

provvedimenti a sostegno del traffico aereo in tre settori. Non vi è quindi alcuna distorsione della concorrenza, per cui la regolamentazione proposta è compatibile con il diritto europeo rilevante per la Svizzera.

1.6 Ordinanze previste

Il Consiglio federale ha la competenza di provvedere all'esecuzione della legislazione federale, anche attraverso l'emanazione di ordinanze d'esecuzione (art. 182 cpv. 2 Cost.). Il presente disegno di modifica della LUMin (D-LUMin) attribuisce in più punti al Consiglio federale competenze legislative che vanno oltre a tale competenza. Di conseguenza, la regolamentazione dettagliata della materia avverrà mediante ordinanza del Consiglio federale. Per maggiori dettagli si rinvia al numero 2.

Sotto il profilo tematico la materia da disciplinare presenta una stretta relazione con l'aviazione. L'oggetto della regolamentazione differisce di conseguenza fondamentalmente da quello della vigente ordinanza del 7 novembre 2007¹⁵ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (OUMin). Le cerchie aventi diritto ai contributi, la procedura di assegnazione dei contributi, i meccanismi di distribuzione, ma anche la vigilanza sull'attuazione dei finanziamenti speciali differiscono tra loro, per cui i due ambiti tematici non possono essere riassunti, sotto il profilo legislativo, in un'unica ordinanza. Piuttosto, l'emanazione di una nuova ordinanza settoriale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata nel settore del FSTA si impone come la soluzione più funzionale sotto il profilo legislativo.

2 Commento dei singoli articoli

Art. 1 Oggetto

L'articolo 1 D-LUMin definisce l'oggetto della legge, precisando che essa disciplina ora l'utilizzazione del prodotto netto dell'imposta sugli oli minerali (e dell'imposta della tassa d'utilizzazione delle strade nazionali) sia nel settore del traffico stradale che in quello del traffico aereo.

Art. 2 Rapporti

Come avviene nel settore del finanziamento speciale del traffico stradale, il Consiglio federale è tenuto a presentare ogni anno all'Assemblea federale, insieme al preventivo e al consuntivo, un rapporto relativo all'utilizzazione del prodotto dell'imposta sugli oli minerali assegnata al traffico aereo. A questo scopo si tratta di fissare, sul fronte delle entrate, l'entità del prodotto netto¹⁶ della tassazione dei carburanti per aeromobili e del corrispondente supplemento fiscale sull'imposta

¹⁵ RS 725.116.21

¹⁶ Il prodotto netto è il prodotto dell'imposta sugli oli minerali in cui sono già state considerate deduzioni quali i rimborsi, le spese di riscossione e la quota destinata al Principato del Liechtenstein.

sugli oli minerali per l'anno in rassegna. Sul fronte delle uscite viene invece documentato com'è stato utilizzato questo prodotto per i singoli settori di compiti.

Art. 3, frase introduttiva

Nella versione francese è stata soppressa l'abbreviazione «produit de l'impôt» perché rende incomprensibile il testo della legge ora che una parte del prodotto dell'imposta è assegnata al traffico aereo. L'articolo 4 dev'essere modificato di conseguenza. Il tenore di queste disposizioni non cambia.

Art. 4 cpv. 1 e 5

Per quanto concerne la versione italiana, si è approfittato della presente modifica per correggere i capoversi 1 e 5 dell'articolo 4 sotto il profilo terminologico («preventivo» invece di «bilancio di previsione») e grammaticale («assegnato» invece di «assegnati»). Il tenore di queste disposizioni non cambia. Per la versione francese, si rimanda al commento dell'articolo 3.

Art. 37a Ripartizione dei mezzi

Il modo in cui deve avvenire la ripartizione dei mezzi disponibili tra i tre settori è descritto già nel messaggio concernente la creazione di un finanziamento speciale per il traffico aereo¹⁷. In base a quest'ultimo, il 50 per cento dei mezzi disponibili del FSTA devono essere utilizzati per provvedimenti destinati a migliorare la sicurezza tecnica (*safety*). Il 25 per cento dei mezzi deve essere invece impiegato, rispettivamente, per il finanziamento di provvedimenti di protezione dell'ambiente e per provvedimenti volti a prevenire atti illeciti (*security*). La ripartizione si basa sul rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004¹⁸, in cui vengono postulati, come uno dei principali obiettivi, il raggiungimento e il mantenimento di un elevato livello di sicurezza nel confronto europeo. L'articolo 37a capoverso 1 D-LUMin fissa la chiave di ripartizione.

Nel 2009 il totale dei mezzi per il FSTA ammontava a circa 46 milioni di franchi¹⁹. Applicando la nuova chiave di ripartizione, l'entità dei singoli contributi sarebbe stata la seguente:

- protezione dell'ambiente: circa 11 milioni di franchi;
- *security*: circa 11 milioni di franchi;
- *safety*: circa 24 milioni di franchi.

Alla chiave di ripartizione fissata all'articolo 37a capoverso 1 D-LUMin è possibile derogare temporaneamente in virtù dell'articolo 37a capoverso 2 lettera b. Ciò è giustificato in particolare nei casi in cui si desidera assegnare la priorità a un determinato provvedimento all'interno di un settore di compiti. Inoltre, ciò consente di impiegare in modo efficiente i mezzi limitati del FSTA. Occorre peraltro assicurarsi che a medio termine la chiave di ripartizione venga rispettata. I relativi dettagli dovranno essere definiti all'interno dell'ordinanza d'esecuzione.

¹⁷ FF 2007 5789

¹⁸ FF 2005 1599

¹⁹ Sulla base delle cifre del Conto di Stato 2009

Nell'ordinanza d'esecuzione occorrerà definire in particolare anche i criteri in base ai quali i contributi verranno concessi, i periodi di versamento dei contributi e le priorità nell'assegnazione dei mezzi. Nella valutazione delle domande troveranno inoltre applicazione criteri quali la realizzabilità e il grado di maturità del progetto o la capacità economica dei richiedenti.

Della concessione dei contributi è incaricato l'UFAC. Le cerchie interessate vengono consultate nell'ambito della definizione preliminare delle priorità. Si rinuncia consapevolmente all'impiego di commissioni specialistiche per ragioni economico-amministrative.

Come nel caso del finanziamento speciale per il traffico stradale, le spese della Confederazione per la collaborazione all'esecuzione del FSTA vengono coperte con il prodotto dell'imposta sui carburanti per aeromobili (art. 37a cpv. 1 D-LUMin).

Art. 37b Concessione dei contributi

Per ragioni dettate dalla certezza del diritto e dallo Stato di diritto la concessione dei contributi deve avvenire attraverso un atto giuridico. Nel diritto pubblico, dove si collocano gli aiuti finanziari e le indennità, gli strumenti disponibili a questo scopo sono la decisione o il contratto di diritto pubblico.

Per il resto alla concessione dei contributi trovano applicazione le disposizioni generali del Capitolo 3 della legge del 5 ottobre 1990²⁰ sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi; LSu). La LSu disciplina in modo unitario importanti questioni concernenti la concessione di contributi da parte della Confederazione, tra cui la fissazione, il versamento, il rimborso e la revoca dei contributi.

Se le domande di contributi non vengono soddisfatte interamente o in parte, il richiedente deve avere la possibilità di opporsi. Per questo motivo, il rifiuto delle domande deve avvenire in ogni caso mediante decisione formale (art. 16 cpv. 5 LSu).

Per una descrizione della procedura di concessione dei contributi si rimanda al numero 5.4.3.

Il versamento dei contributi dipende dai mezzi a disposizione. Ciò emerge già dalla destinazione vincolata a livello costituzionale come anche dall'articolo 37a D-LUMin, ma il principio dovrà essere ugualmente sancito in modo esplicito. Non sussiste alcun diritto alla concessione di contributi (art. 37b cpv. 1 D-LUMin).

Art. 37c Importo dei contributi

In caso di aiuti finanziari della Confederazione è previsto che il beneficiario dei sussidi fornisca una propria prestazione. In virtù dell'articolo 7 lettere c e d LSu, quest'ultima deve essere commisurata alla sua capacità economica. Il beneficiario dei sussidi deve inoltre far capo agli sforzi autonomi che si possono ragionevolmente pretendere da lui e alle altre possibilità di finanziamento.

Conformemente all'articolo 7 lettera h LSu, si devono fissare aliquote massime per gli aiuti finanziari. Secondo l'articolo 37c D-LUMin, l'entità dei contributi per i provvedimenti previsti agli articoli 37d, 37e e 37f lettere b–d ammonta al massimo all'80 per cento dei costi degli investimenti o dei costi d'esercizio di un progetto.

²⁰ RS 616.1

Con la riconfigurazione del finanziamento dei servizi della sicurezza aerea (cfr. il commento dell'art. 37^f lett. a D-LUMin) le conseguenze della futura abolizione del sovvenzionamento incrociato nel settore della sicurezza aerea devono poter essere il più possibile attenuate; per questo settore di provvedimenti non è pertanto prevista la fissazione di alcun plafond relativo all'entità dei contributi.

Art. 37d Protezione dell'ambiente

L'aviazione ha effetti di vario tipo sull'ambiente. Da un lato, le immissioni di rumore disturbano la popolazione colpita, dall'altro le emissioni gassose provocate dagli aeromobili hanno conseguenze per la qualità dell'aria a livello locale e regionale in prossimità degli aeroporti. Inoltre, le emissioni di anidride carbonica e di vapore acqueo nonché di ossido d'azoto, una sostanza nociva prodotta dal processo di combustione dei motori degli aeromobili, sono rilevanti per il clima.

Let. a: Negli ultimi anni l'impatto fonico causato dal traffico aereo è diminuito continuamente nelle zone situate attorno agli aeroporti, ma la popolazione che risiede nelle aree colpite è in parte cresciuta. Nel complesso, la situazione sul fronte dei rumori è dunque rimasta tesa.

I valori limite delle immissioni foniche sono fissati in modo vincolante nell'allegato 5 dell'ordinanza del 15 dicembre 1986²¹ contro l'inquinamento fonico (OIF). I valori centrali per le immissioni foniche sono i valori limite d'esposizione al rumore. Questi ultimi si situano al di sotto dei valori d'allarme. Mediante questi valori viene stabilito a partire da quale soglia occorre prevedere immissioni foniche moleste o effetti per la salute dovuti al rumore. In caso di superamento dei valori limite d'immissione da parte di impianti fissi come gli aeroporti, vige un obbligo di fondo a risanare l'impianto che provoca i rumori. Si tratta di adottare in questo contesto soprattutto provvedimenti ai sensi dell'articolo 20 della legge federale del 7 ottobre 1983²² sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), che devono essere finanziati dai gestori degli impianti secondo il principio di causalità. Se le immissioni foniche sugli edifici che sorgono nei dintorni degli impianti fissi rumorosi, come per esempio gli aeroporti esistenti, non possono essere ridotte al di sotto del valore d'allarme mediante l'adozione di provvedimenti alla fonte, i proprietari degli impianti fissi che causano rumore sono tenuti a sostenere i costi per l'adozione di provvedimenti edilizi volti a ridurre le immissioni di rumore. Inoltre se aeroporti già esistenti vengono modificati in misura sostanziale, come è accaduto nel caso dell'aeroporto di Zurigo in seguito a lavori di ampliamento, i valori limite delle immissioni foniche non devono essere comunque superati. Poiché nel caso del rumore causato dal traffico aereo non possono essere adottati provvedimenti sulla via di propagazione delle immissioni (pareti antifoniche), la priorità viene data a ulteriori provvedimenti d'isolamento acustico sugli edifici (finestre antifoniche).

Per coprire i costi dei provvedimenti antirumore gli aeroporti riscuotono tasse sui rumori per tutti gli aeromobili, e questo indipendentemente dall'ora del giorno in cui essi operano. Possono essere inoltre previsti ulteriori supplementi per singoli aeromobili che decollano e atterrano in orari notturni. Normalmente la tassa sui rumori e gli ulteriori costi sostenuti a causa dei rumori vengono trasferiti sulle tasse passeggeri. I proventi risultanti fluiscono in parte in speciali fondi per i rumori degli aereo-

²¹ RS 814.41

²² RS 814.01

porti. Questi fondi vengono impiegati per provvedimenti generali di protezione antifonica nonché per futuri indennizzi dovuti per l'esproprio formale.

Buona parte dei provvedimenti di protezione antifonica basati sulla LPAmb e sull'OIF è già stata attuata negli anni passati. Attualmente in Svizzera non vi sono praticamente più regioni per le quali sussista un obbligo di risanamento a causa del superamento, da parte dell'aviazione civile, dei valori limite d'immissione ai sensi dell'OIF. Per questo motivo, ai sensi dell'articolo 37d lettera a D-LUMin la Confederazione concede contributi unicamente a favore dei provvedimenti che tutelano la popolazione residente dagli effetti del rumore causato dal traffico aereo e il cui finanziamento non è già garantito da altre fonti. In tal modo si evita una concorrenza con i fondi per il rumore nonché con i provvedimenti previsti dall'articolo 20 LPAmb. Inoltre, i contributi del finanziamento speciale per l'aviazione civile non vengono impiegati per indennizzare pretese derivanti dall'esproprio. Per i contributi basati sul presente disegno di legge si potrebbe dunque prendere in considerazione il cofinanziamento di dispositivi per le prove motore come quelli utilizzati negli aeroporti per l'esercizio di prova dei motori aerei.

Lett. b: Secondo l'articolo 37d lettera b D-LUMin, la Confederazione concede contributi per provvedimenti volti a proteggere la popolazione dagli effetti delle emissioni di sostanze nocive dell'infrastruttura del traffico aereo e degli aeromobili. Si tratta in questo contesto di emissioni nocive causate dal traffico terrestre provocato indirettamente dal traffico aereo nonché delle emissioni gassose derivanti dall'esercizio dell'aeroporto. Un possibile provvedimento consisterebbe nel sovvenzionare la sostituzione dei gruppi ausiliari a cherosene a terra con dispositivi alimentati a corrente elettrica. Sono inoltre ipotizzabili contributi per l'acquisto e l'utilizzo di veicoli e attrezzi ecologici per l'esercizio dell'aeroporto.

Lett. c: Oltre al sostegno di provvedimenti sugli impianti infrastrutturali possono essere concessi contributi per provvedimenti di adattamento degli aeromobili volti a proteggere la popolazione dalle immissioni foniche e di sostanze nocive, quale ad esempio il cofinanziamento di elementi costruttivi (p.es. dispositivi di scappamento) sugli aeromobili allo scopo di ridurre le immissioni foniche e di sostanze nocive. Sono altresì ipotizzabili contributi per l'emissione di *supplement type certificate* secondo i requisiti di certificazione fissati dall'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) per edifici annessi che provocano rumori e per la dotazione successiva di determinate serie di aeromobili con motori più moderni e meno inquinanti. Oggi circa la metà dei piccoli aeromobili funziona ancora, per motivi tecnici, con carburante avio contenente piombo. Sebbene questo tipo di carburante rappresenti a livello svizzero solo un piccolo quantitativo, viene perseguita una sostituzione con carburanti senza piombo meno inquinanti. Sono dunque ipotizzabili contributi volti a creare i presupposti necessari a questo scopo.

Lett. d: Per la misurazione e l'analisi degli effetti delle immissioni di rumore e di sostanze nocive causate dal traffico aereo, l'UFAC collabora già oggi con istituti di ricerca quali il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca EMPA, il Paul Scherrer Institut (PSI), il Politecnico di Zurigo, il *Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt* (DLR) o la Scuola universitaria professionale di Winterthur (settore aviazione). Questi istituti portano avanti lavori e programmi di ricerca in questi settori che si tratterà di promuovere in futuro mediante opportuni contributi.

A fronte dei mezzi limitati disponibili per il FSTA, i contributi per lavori di ricerca vengono concessi unicamente se i mezzi non possono essere garantiti da altre istituzioni pubbliche o private di promozione della ricerca.

Lett. e: Gli aeroporti e in parte anche i privati gestiscono proprie installazioni per la misurazione delle immissioni del traffico aereo, in particolare di quelle foniche. Queste misurazioni coprono tuttavia solo una piccola parte delle immissioni provocate dal traffico aereo e delle relative conseguenze e vengono spesso messe in dubbio da diversi gruppi della popolazione. Anche l'UFAC rileva regolarmente le immissioni di gas a effetto serra prodotte dall'aviazione svizzera e allestisce catasti delle immissioni foniche per gli aeroporti svizzeri. In merito agli effetti concreti delle immissioni provocate dal traffico aereo per la popolazione non vengono tuttavia condotte indagini regolari, né esiste un vero e proprio sistema di monitoraggio che misuri con regolarità tutti gli indicatori rilevanti. Ciò vale in particolare per il rumore provocato dal traffico aereo nelle zone destinate ad attività ricreative e in montagna. Disponendo di opportuni mezzi di promozione si potrebbe prestare un contributo a un rilevamento completo delle immissioni causate dal traffico aereo e delle relative conseguenze quale base per le decisioni future.

Lett. f: Da diverso tempo sono in atto sforzi volti a sviluppare e promuovere procedure di volo efficienti e rispettose dell'ambiente (soprattutto per quanto concerne gli avvicinamenti e i decolli). Questa disposizione pone pertanto l'accento sulla promozione di progetti che perseguono l'introduzione e l'affermazione di procedure di volo rispettose dell'ambiente. Nel settore dell'aviazione leggera l'UFAC ha sviluppato un programma elettronico di formazione gratuito, dedicato al tema della riduzione delle immissioni foniche dei voli, che viene messo già oggi a disposizione dei piloti interessati. Per l'aviazione pesante gli adeguamenti necessari si estendono principalmente, oltre che allo sviluppo della necessaria infrastruttura, compresi i dispositivi per la navigazione, alle procedure per la sicurezza aerea nonché alla formazione e al perfezionamento delle persone coinvolte. Secondo l'articolo 37d lettera f D-LUMin si tratta di sostenere, attraverso i contributi del FSTA, lo sviluppo di procedure di volo rispettose dell'ambiente nonché la formazione e il perfezionamento necessari per la loro applicazione.

È inoltre ipotizzabile concedere contributi per progetti di sviluppo nel settore delle innovazioni tecniche per il traffico aereo allo scopo di attenuare gli effetti del traffico aereo sull'ambiente. Sono attualmente in fase di sviluppo moderne tecnologie di navigazione aerea che dovrebbero rendere possibile una gestione dello spazio aereo più efficiente e rispettosa dell'ambiente. Nell'ambito di un progetto denominato «CHIPS» l'UFAC partecipa già oggi allo sviluppo di un programma per una procedura di avvicinamento e di decollo basata su un sistema di navigazione satellitare.

Lett. g: Contributi possono essere concessi anche per promuovere la compensazione ecologica negli aerodromi. Una possibile misura consisterebbe nell'aiutare i gestori di aerodromi a sviluppare progetti corrispondenti e ad assicurarne il monitoraggio. Per l'attuazione di tali progetti bisogna invece sfruttare in primo luogo le possibilità di finanziamento già esistenti.

Art. 37e Prevenzione di atti illeciti

Per garantire la protezione del traffico aereo contro atti illeciti quali attentati alla bomba o dirottamenti aerei (*security*), in particolare gli aeroporti e le compagnie aeree sono tenuti ad adottare su vasta scala provvedimenti di sicurezza armonizzati a

livello internazionale. Le basi giuridiche necessarie a questo scopo sono contenute nelle norme nazionali come anche nelle norme corrispondenti dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI) e dell'UE. Per il settore della *security* sono determinanti l'allegato 17 della Convenzione di Chicago²³, le disposizioni in materia di sicurezza aerea adottate nell'ambito dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo²⁴, gli articoli 122a–122p dell'ordinanza del 14 novembre 1973²⁵ sulla navigazione aerea nonché l'ordinanza del DATEC del 20 luglio 2009²⁶ sulle misure di sicurezza nell'aviazione (OMSA).

I costi per i provvedimenti di sicurezza sono suddivisi tra gli esercenti di aerodromi, le imprese del traffico aereo e la pubblica amministrazione (Confederazione, Cantoni). In questo contesto la questione essenziale è se un provvedimento di sicurezza sia o meno da annoverare tra i compiti dello Stato e debba essere pertanto finanziato dalla collettività oppure se esso sia utile principalmente al traffico aereo e debba essere pertanto finanziato dagli utenti.

La Confederazione sostiene i costi per i provvedimenti di sicurezza che proteggono lo Stato ad esempio contro possibili ricatti operati attraverso il dirottamento di aeromobili. Rientrano in questo settore la formazione e l'impiego degli addetti alla sicurezza nonché gli oneri amministrativi sostenuti in questo contesto (p.es. i costi per l'infrastruttura per la formazione e l'equipaggiamento). Gli addetti alla sicurezza vengono impiegati a bordo di aerei svizzeri (i cosiddetti *Tiger*) nonché per le operazioni di terra negli aeroporti stranieri (i cosiddetti *Fox*). Le due categorie di addetti alla sicurezza svolgono compiti diversi, ma finalizzati a un unico scopo: impedire il dirottamento di aeromobili svizzeri.

Gli esercenti di aeroporto e le imprese di trasporto aereo sostengono dal canto loro i costi dei provvedimenti di sicurezza che sono tenuti ad adottare. Mentre l'esercente di aeroporto è responsabile del controllo degli accessi alla zona di sicurezza e dei passeggeri dei voli con i relativi bagagli, l'impresa di trasporto aereo è tenuta a garantire il controllo degli accessi agli aeromobili, l'imbarco dei passeggeri, la ristorazione a bordo e l'ispezione degli aeromobili.

Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 hanno portato a una completa rielaborazione e a un inasprimento dei provvedimenti di sicurezza e di conseguenza a un innalzamento a livello mondiale degli standard di sicurezza. I costi per lo svolgimento di questi provvedimenti (investimenti in nuovi apparecchi, aumento della dotazione di personale di sicurezza, formazioni) sono sensibilmente aumentati; oggi essi si attestano a ben più del 20 per cento dei costi d'esercizio di un aeroporto. I provvedimenti adottati in tal senso possono essere sostenuti con i fondi dell'imposta sui carburanti.

Lett. a e b: Conformemente all'articolo 37e lettera a D-LUMin, la Confederazione può prestare contributi per provvedimenti di controllo e sorveglianza dei passeggeri, dei bagagli e degli aeromobili. L'articolo 37e lettera b consente inoltre di sostenere altri provvedimenti di sicurezza, come ad esempio la protezione del perimetro o degli impianti elettronici. I contributi tornano così principalmente a vantaggio degli aeroporti e delle imprese di trasporto aereo. Per quanto riguarda i provvedimenti per la sicurezza degli aeroporti, soprattutto gli aerodromi regionali devono poter usufrui-

²³ RS 0.748.0

²⁴ RS 0.748.127.192.68

²⁵ RS 748.01

²⁶ RS 748.122

re dei contributi del FSTA. In questo contesto rivestono un ruolo essenziale i contributi per l'introduzione di nuove ed efficaci tecnologie di sicurezza (apparecchi a raggi X, detector di esplosivi, ecc.).

Lett. c: Nell'ambito della sua vigilanza sui provvedimenti di *security* per il traffico aereo, l'UFAC disciplina la formazione del personale di sicurezza negli aerodromi, ma anche nelle imprese di spedizione e presso i vettori aerei di merci. Il personale di sicurezza impiegato negli aeroporti deve essere certificato regolarmente e viene sottoposto a test continui. La sua formazione è assicurata dagli aeroporti. Nel settore del trasporto di merci per via aerea i vettori aerei di merci sono responsabili della formazione interna degli impiegati che svolgono compiti rilevanti per la sicurezza. La formazione dei responsabili della sicurezza degli spedizionieri autorizzati dall'UFAC è obbligatoria e costituisce parte della loro certificazione. Con i contributi del FSTA sarà ad esempio possibile offrire gratuitamente i corsi di ripetizione obbligatori per i responsabili della sicurezza o anche opportunità di formazione elettroniche.

Lett. d: Per poter migliorare continuamente la sicurezza aerea è necessaria un'attività di ricerca che analizzi ed elabori i provvedimenti e le procedure di sicurezza esistenti, identificando però anche eventuali sovrapposizioni. Già oggi su incarico dell'UFAC vengono sviluppati da istituti di ricerca quali l'Università di Zurigo e la Scuola universitaria professionale della Svizzera nord-occidentale test di certificazione per il personale di sicurezza degli aeroporti (i cosiddetti *screeners*). Con contributi del FSTA la Confederazione potrebbe sostenere in futuro la ricerca e lo sviluppo nel settore della sicurezza aerea e dei provvedimenti di garanzia della qualità. Qui di seguito alcuni esempi:

- la ricerca sul comportamento del personale di sicurezza (i cosiddetti *human factor*);
- la ricerca e lo sviluppo in relazione con la certificazione degli apparecchi utilizzati nel campo della sicurezza aerea;
- la ricerca e l'analisi di nuove forme di minaccia come ad esempio gli attacchi alla sicurezza del traffico aereo con mezzi elettronici (i cosiddetti *cyber threat*) e lo sviluppo di nuove tecnologie informatiche in materia di sicurezza;
- lo sviluppo di metodi di *profiling* che potrebbero rendere possibile un controllo differenziato dei passeggeri e semplificare di conseguenza anche le procedure di controllo.

Art. 37f Sicurezza tecnica

Nel concetto di sicurezza intesa nel senso di *safety* rientrano tutti i provvedimenti volti a garantire l'affidabilità tecnica e operativa. La sicurezza tecnica riguarda tutti gli elementi dell'aviazione civile: le operazioni di volo, la sicurezza aerea, il servizio della meteorologia aeronautica, gli aeroporti nonché le aziende tecniche attive nei settori della costruzione e della manutenzione degli aeromobili.

Lett. a: Secondo il diritto vigente, per le tasse del servizio della sicurezza aerea per le operazioni di avvicinamento e di decollo in Svizzera vale il cosiddetto «principio del francobollo». Analogamente all'invio di una lettera sul territorio svizzero, secondo questo principio per ogni avvicinamento e decollo effettuato in Svizzera si applica la stessa tassa di sicurezza aerea per un determinato tipo di aeromobile,

indipendentemente dalla posizione, dalla presenza di traffico e da altre circostanze specifiche di un aerodromo. Una conseguenza di questo principio è che le tasse di sicurezza aerea riscosse per gli avvicinamenti e i decolli all'aeroporto di Zurigo (che eccedono i costi) servono a sovvenzionare i servizi di sicurezza aerea degli aerodromi regionali svizzeri (Berna, Lugano, San Gallo-Altenrhein, Grenchen, Les Eplatures e Sion), che non riescono invece a coprire i loro costi. Inoltre i servizi di sicurezza aerea per gli avvicinamenti e i decolli effettuati presso questi aerodromi sono finanziati oggi in larga misura con il prodotto delle tasse di rotta.

Nell'ambito della prima revisione parziale della legge federale sulla navigazione aerea (LNA)²⁷ attualmente in corso e della contemporanea modifica dell'ordinanza del 18 dicembre 1995²⁸ concernente il servizio della sicurezza aerea (OSA) viene ridisciplinato il finanziamento dei servizi di sicurezza aerea. In futuro nel settore delle tasse per la sicurezza dei voli di avvicinamento e di decollo non dovrà più esserci alcun sovvenzionamento incrociato tra gli aeroporti nazionali e gli altri aerodromi che forniscono servizi del controllo della navigazione aerea. Inoltre in futuro conformemente alle direttive europee non sarà più possibile alcun sovvenzionamento incrociato operato grazie alle tasse di rotta.

Se le tasse per la sicurezza delle operazioni di avvicinamento e di decollo negli aerodromi regionali venissero comunque mantenute al livello attuale, l'abbandono dei sovvenzionamenti incrociati priverebbe gli aerodromi regionali di 24 milioni di franchi all'anno. La riscossione di tasse in grado di coprire i costi negli aerodromi regionali porterebbe con ogni probabilità alla cessazione dei servizi di sicurezza aerea oggi offerti da Skyguide presso questi aerodromi. Di conseguenza il livello di sicurezza dell'aviazione svizzera diminuirebbe. La stessa cosa accadrebbe inoltre nell'aviazione del tempo libero qualora venissero riscosse tasse in grado di coprire i costi. Garantire una copertura completa dei costi con il prodotto delle tasse avrebbe un effetto sproporzionato. Una simile copertura non sarebbe auspicabile nemmeno in termini di formazione e di perfezionamento dei piloti svizzeri. Per questo motivo, con il futuro prodotto dell'imposta sui carburanti per aeromobili la Confederazione intende contribuire al finanziamento della sicurezza delle operazioni di avvicinamento e di decollo negli aerodromi regionali e garantire così, dopo l'abolizione del sovvenzionamento incrociato, il mantenimento di un elevato livello di sicurezza.

La cerchia degli aerodromi che hanno diritto ai contributi verrà definita nell'OSA. È prevista la costituzione di tre categorie di aerodromi indipendenti tra loro, per i quali valgono principi differenti per quanto concerne il finanziamento. Così, in futuro non sarà più possibile alcun sovvenzionamento incrociato tra gli aeroporti nazionali (categoria I)²⁹ e gli altri aerodromi che forniscono servizi del controllo della navigazione aerea (categorie II e III)³⁰.

È la categoria a decretare se gli aerodromi possono usufruire, per il finanziamento dei servizi di sicurezza delle operazioni di avvicinamento e di decollo, del prodotto dell'imposta sui carburanti per aeromobili. Mentre gli aerodromi della categoria II possono infatti beneficiare di tali fondi, ciò non vale per principio per gli aerodromi

²⁷ RS 748.0, cfr. messaggio del 20 maggio 2009, FF 2009 4263

²⁸ RS 748.132.1

²⁹ *Categoria I*: aeroporti nazionali di Zurigo e Ginevra (l'aeroporto di Basilea Mulhouse è soggetto al diritto francese).

³⁰ *Categoria II*: aerodromi regionali di Berna-Belp, Lugano-Agno, San Gallo-Altenrhein, Sion, Grenchen, Les Eplatures. *Categoria III*: aerodromo di Buochs.

della categoria III. Gli interessati dovranno ricorrere ai contributi dell'amministrazione pubblica locale o regionale nonché al contributo di finanziatori privati, poiché l'utilizzo di un aerodromo e dei servizi di sicurezza aerea che vi vengono offerti risponde principalmente a un'esigenza di tipo privato.

Punto di partenza per il calcolo dei contributi versati annualmente dalla Confederazione saranno le lacune di copertura finanziarie previste annualmente dagli aerodromi con riferimento ai servizi di sicurezza per le operazioni di avvicinamento e di decollo.

In una prima fase, presumibilmente fino alla fine del 2015, i contributi saranno versati a Skyguide sotto forma di indennità ai sensi della LSu. Fino a tale data quest'ultima sarà responsabile per il finanziamento dei servizi della sicurezza aerea per gli aerodromi regionali. Le indennità non saranno concesse a titolo di garanzia del debito, bensì come importo che la Confederazione dovrebbe compensare annualmente in base a quanto stabilito in una convenzione con Skyguide. In una seconda fase la responsabilità per il finanziamento dei servizi per la sicurezza di avvicinamento e di decollo passerebbe da Skyguide agli esercenti di aerodromi regionali. Ciò significa al contempo che questi ultimi diventeranno i destinatari del finanziamento speciale al posto di Skyguide. Tali contributi serviranno a sostenere finanziariamente gli aerodromi regionali e per questo motivo occorre parlare di aiuti finanziari e non di indennità.

Le disposizioni contenute nell'OSA concernenti la nuova regolamentazione del finanziamento dei servizi della sicurezza aerea per determinate categorie di aerodromi sono direttamente collegate all'articolo 37f D-LUMin, per cui le modifiche dei due atti giuridici devono essere messe in vigore contemporaneamente.

Sebbene, quanto meno in una prima fase, buona parte dei contributi previsti per il settore *safety* (oltre 20 milioni di franchi) sia destinata ad attenuare le conseguenze della futura eliminazione del sovvenzionamento incrociato nel settore dei servizi di sicurezza per le operazioni di avvicinamento e di decollo, dovrà restare disponibile un contributo sufficiente per sostenere anche altre esigenze di *safety*.

Lett. b: Nelle indagini relative agli incidenti aerei emergono spesso parallelismi tra le cause dei singoli incidenti. Nell'ambito dei programmi di prevenzione degli incidenti possono essere affrontati in modo mirato i deficit riscontrati. Sono ipotizzabili in questo contesto progetti volti a eliminare gli ostacoli alla navigazione aerea o a favorire la stesura di carte degli ostacoli alla navigazione aerea. È inoltre possibile un sostegno finanziario a favore di campagne e misure di formazione volte a migliorare la consapevolezza della sicurezza dei piloti realizzate dalle associazioni aeronautiche (p.es. l'*Aircraft Owners and Pilots Association AOPA* o l'*AeroClub*).

I contributi possono essere inoltre impiegati per progetti di ricerca e sviluppo nel settore delle innovazioni tecniche per l'aviazione. Basti pensare, a questo proposito, ai sistemi di avionica come i dispositivi di allarme di collisione che contribuiscono a ottimizzare la sicurezza aerea.

Lett. c: Spesso le infrastrutture di terra costituiscono un importante presupposto per la sicurezza della navigazione aerea. Così, ad esempio, le aree d'atterraggio degli ospedali consentono un trasporto rapido e sicuro dei pazienti dal luogo dell'incidente all'ospedale. Nei prossimi anni per molte aree d'atterraggio degli ospedali svizzeri saranno necessari investimenti ingenti per renderle conformi alle regolamentazioni e agli standard internazionali. I contributi del FSTA dovranno pertanto poter essere

utilizzati anche per sostenere simili misure edilizie, purché queste vadano ad aumentare la sicurezza tecnica.

Lett. d: Nel settore della sicurezza numerose iniziative di istituzioni pubbliche e private potrebbero essere sostenute con i mezzi del FSTA previsti a tale scopo:

- realizzazione di offerte di formazione e perfezionamento già esistenti o loro pianificazione da parte di istituti di formazione privati, associazioni del traffico aereo (p.es. *safety officer*, assistente di volo, *flight dispatcher*), scuole universitarie professionali o università;
- manifestazioni di formazione, corsi di base e campagne di sensibilizzazione alla sicurezza aerea organizzati dalle associazioni dell'aviazione.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il FSTA è parte integrante del conto della Confederazione. Di conseguenza le maggiori o minori spese relative al FSTA hanno ripercussioni dirette sul conto finanziario della Confederazione.

L'imposta sugli oli minerali è composta da un'imposta base e da un supplemento fiscale sugli oli minerali. Il 50 per cento dell'imposta di base fluisce nelle casse federali sotto forma di entrate fiscali generali. Il rimanente 50 per cento nonché l'intero supplemento vengono accreditati al FSTS all'interno del conto finanziario. La stessa ripartizione verrà applicata in futuro anche nel caso del FSTA. Nel 2009 le entrate a destinazione vincolata derivanti dall'utilizzazione delle strade si sono attestate a circa 3936 milioni di franchi.

Il prodotto dell'imposta sui carburanti per aeromobili fluito nel FSTS è ammontato nel 2009 a circa 46 milioni di franchi, un volume corrispondente all'1,2 per cento delle entrate complessive del prodotto dell'imposta sugli oli minerali. Con la creazione di un finanziamento speciale per il traffico aereo, le entrate a destinazione vincolata derivanti dall'utilizzo delle strade si riducono nella misura dell'importo che confluirà nel nuovo finanziamento speciale, pari a 46 milioni di franchi; così facendo i mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale verranno ridotti nella stessa proporzione. Siccome l'entrata in vigore della modifica è prevista per la seconda metà del 2011, i mezzi per la nuova assegnazione delle sovvenzioni sono iscritti nel preventivo 2011. Nel piano finanziario 2012–2014 sono stati integrati misure di sicurezza tecnica (23 mio. fr.), provvedimenti di protezione dell'ambiente (10 mio. fr.) e provvedimenti di sicurezza non sovrani (10 mio. fr.). Come annunciato nel messaggio concernente la creazione del finanziamento speciale per il traffico aereo (modifica dell'art. 86 Cost.)³¹, con l'entrata in vigore del FSTA i contributi a favore di Eurocontrol attualmente sostenuti dalla Confederazione saranno a carico di Skyguide. Di conseguenza, a partire dal 2011 per questo compito non saranno più previsti fondi nel piano finanziario della Confederazione.

³¹ FF 2007 5789

3.1.2 Sull'effettivo del personale

L'istituzione del FSTA genera nuovi compiti per l'UFAC legati all'amministrazione e alla distribuzione dei contributi. Per l'elaborazione e la valutazione delle richieste nonché per la preparazione e l'emanazione di disposizioni relative ai contributi verrà creato un nuovo posto di lavoro presso l'UFAC. L'esecuzione del FSTA, introdotto con la revisione della LUMin, costituisce un settore di compiti completamente nuovo che non può essere coperto dalle risorse di personale già esistenti presso l'UFAC. Come nel caso del FSTS, il nuovo posto di lavoro dovrà essere finanziato tramite il prodotto dell'imposta sugli oli minerali.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

Non risultano ripercussioni per i Cantoni e i Comuni.

3.3 Per l'economia

Con il nuovo FSTA verranno conferiti all'aviazione civile svizzera mezzi che essa stessa ha generato. Con i provvedimenti finanziati attraverso tale finanziamento sarà possibile promuovere in modo mirato la capacità competitiva dell'aviazione civile svizzera. Una parte significativa dei fondi sarà impiegata a favore dell'aviazione civile generale in Svizzera, dalla cui attività deriva anche buona parte del prodotto dell'imposta sugli oli minerali. L'aviazione commerciale e il settore aereo svizzero nel suo insieme beneficiano a loro volta di questi fondi.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è stato annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008³² sul programma di legislatura 2007–2011.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali è disciplinata all'articolo 86 Cost. Il presente disegno si basa sull'articolo 86 capoverso 3^{bis} Cost. che conferisce alla Confederazione la competenza di disciplinare la distribuzione dei mezzi previsti per il FSTA.

³² FF 2008 597

5.2

Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Per quanto concerne il rapporto del presente disegno di legge con il diritto dell'UE, in particolare con riferimento alle sue conseguenze per il diritto della concorrenza, si rimanda al numero 1.5. Le direttive dell'OMC vanno nella stessa direzione. Le misure proposte coincidono pertanto sia con il diritto dell'UE che con le direttive dell'OMC. Il presente disegno di legge è inoltre compatibile con altri trattati internazionali nel settore dell'aviazione.

5.3

Subordinazione al freno alle spese

Gli articoli 37d–37f D-LUMin sono subordinati al freno alle spese conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché comportano nuove spese uniche per oltre 20 milioni di franchi nonché spese ricorrenti per oltre 2 milioni di franchi.

5.4

Conformità alla legge sui sussidi

5.4.1

Importanza degli aiuti finanziari per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

I contributi provenienti dal FSTA sono aiuti finanziari e i contributi di cui all'articolo 37f D-LUMin sono indennità – perlomeno in una prima fase – conformemente alla LSU³³ (cfr. il commento dell'art. 37f D-LUMin).

Gli aiuti finanziari sostengono attività volontarie o non delegate dalla Confederazione svolte dai potenziali beneficiari dei contributi. Secondo la LSU, un aiuto finanziario può essere concesso in particolare quando la Confederazione ha interesse all'attività sostenuta grazie ad esso o all'adempimento di un compito e i finanziamenti alternativi non sono sufficienti o un compito privato non può essere adempiuto in misura sufficiente senza l'aiuto finanziario della Confederazione. Quest'interesse traspare chiaramente dalla nuova base costituzionale contenuta nell'articolo 86 capoverso 3^{bis} Cost.

A differenza degli aiuti finanziari, le indennità attenuano o compensano gli oneri finanziari sostenuti da coloro che, pur non facendo parte dell'Amministrazione federale, sono tenuti a svolgere determinati compiti in virtù della legislazione federale. Ciò riguarda ad esempio Skyguide, che verosimilmente fino alla fine del 2015 dovrà finanziare i servizi della sicurezza aerea per gli avvicinamenti e i decolli effettuati presso determinati aerodromi regionali in virtù delle disposizioni del diritto federale. Con la nuova regolamentazione dei servizi della sicurezza aerea la responsabilità per il finanziamento dei servizi per la sicurezza di avvicinamento e di decollo passerà da Skyguide agli esercenti degli aerodromi regionali. A partire da tale data i mezzi provenienti dal finanziamento speciale del traffico aereo saranno versati direttamente agli esercenti degli aerodromi regionali.

³³ RS 616.1

L'aviazione svizzera riveste una grande importanza macroeconomica. Con la creazione del FSTA vengono messi a disposizione del sistema dell'aviazione determinati mezzi, volti anche a promuoverne la competitività.

I contributi sono giustificati integralmente dal punto di vista economico, poiché contribuiscono a compensare esternalità negative in diversi settori. Così, con i mezzi del FSTA la Confederazione contribuirà al finanziamento della sicurezza delle operazioni di avvicinamento e di decollo negli aerodromi regionali; in seguito alla prevista abolizione dell'attuale sovvenzionamento incrociato, essa garantirà inoltre che la sicurezza aerea venga mantenuta nella misura auspicata. Nel settore ambientale si tratta di contrastare, per mezzo di contributi a favore di opportuni provvedimenti, gli effetti dannosi per l'ambiente causati dal traffico aereo. Si tratta inoltre di predisporre contributi per la copertura di ulteriori costi sostenuti per l'adozione di nuovi standard per provvedimenti volti a prevenire atti illeciti.

L'entità dei mezzi previsti è determinata dal prodotto dell'imposta sui carburanti per aeromobili ed è soggetta a fluttuazioni annuali; essa si situerà tra i 40 e i 50 milioni di franchi all'anno. Poiché tali mezzi sono destinati alla promozione dei provvedimenti summenzionati, i contributi vengono concessi sotto forma di prestazioni in denaro non rimborsabili (contributi a fondo perso).

5.4.2 Gestione materiale e finanziaria degli aiuti finanziari

I contributi della Confederazione sono connessi a determinate condizioni, rispettivamente a specifici criteri di distribuzione e di calcolo. I progetti verranno valutati, a seconda del settore di provvedimenti in cui si collocano, con riferimento alla loro utilità. Occorrerà infatti valutare in quale misura i progetti presentano un interesse in materia di politica dell'aviazione. Inoltre, i beneficiari dei contributi sono responsabili nei confronti della Confederazione di un impiego efficiente e conforme allo scopo dei contributi ricevuti.

Il rendiconto finanziario deve giustificare l'impiego delle entrate a destinazione vincolata, nonché la ripartizione dei diversi mezzi per provvedimenti di protezione dell'ambiente, per la sicurezza tecnica (*safety*) e per la prevenzione di atti illeciti (*security*).

5.4.3 Procedura di concessione dei contributi

Il Consiglio federale definisce la procedura di concessione dei contributi a livello di ordinanza (art. 37b D-LUMin) senza tuttavia derogare alla LSu. Esso si limita cioè a disciplinare le particolarità della procedura che non sono contemplate nella LSu, come ad esempio i requisiti formali e materiali che le richieste e lo svolgimento della procedura devono soddisfare.

A questo proposito sono determinanti in particolare gli articoli 1 (Scopo), 6 (Presupposti), 7 (Principi particolari), 16 (Forma giuridica), 19 e 20 (Contratti, principio e contenuto) LSu. Sulla base di queste disposizioni la procedura si svolge come segue:

1. Presentazione e raccolta delle domande di contributi: secondo la LSu gli aiuti finanziari sono concessi unicamente su richiesta. I requisiti in termini di forma e contenuto devono essere definiti nell'ordinanza d'esecuzione. Affinché le domande

possano essere valutate nel loro insieme, ogni anno viene fissato un termine per la presentazione delle domande di contributi per l'anno successivo.

2. *Verifica formale e materiale delle richieste*: decorso il termine di presentazione ha luogo una verifica formale e materiale delle singole domande di contributi da parte dell'ufficio competente presso l'UFAC. La valutazione ha luogo con il sostegno degli uffici specialistici dell'UFAC interessati nei settori dell'ambiente, della *security* e della *safety*.

3. *Emanazione delle decisioni di concessione dei contributi*: se le domande di aiuti finanziari non vengono soddisfatte interamente o in parte, il richiedente deve avere la possibilità di opporre ricorso. Per motivi di certezza del diritto la concessione o il rifiuto dei contributi deve avvenire pertanto per mezzo di una decisione. Al contempo la decisione disciplina anche il rapporto giuridico con l'avente diritto ai contributi, stabilendo ad esempio eventuali condizioni o modalità di pagamento.

4. *Versamento dei contributi*: I contributi possono essere versati in forma forfettaria. Questa soluzione consente di evitare un controllo dei conteggi nonché eventuali ulteriori oneri amministrativi. È tuttavia possibile anche la concessione di importi fissi per singoli progetti d'insieme sulla base di piani e preventivi dei costi.

5.4.4 Strutturazione dei contributi

Grazie alla base costituzionale del FSTA i contributi a favore dei rispettivi settori di provvedimenti non sono soggetti ad alcuna scadenza.

I singoli versamenti di contributi sono invece caratterizzati da una scadenza. Si tratta di regola di aiuti finanziari *una tantum*, concessi ai richiedenti per mezzo di una decisione.

I contributi per il finanziamento dei servizi di sicurezza aerea per gli avvicinamenti e i decolli effettuati presso gli aerodromi regionali sono fissati in maniera digressiva (in particolare in vista del nuovo regime di finanziamento previsto per la sicurezza aerea degli aerodromi regionali a partire dal 2015).

Visto che l'aliquota di contribuzione è fissata al massimo all'80 per cento, il beneficiario dei sussidi è chiamato a fornire una propria prestazione adeguata, che consenta un impiego efficiente dei mezzi.