

03.057

**Messaggio
relativo a una modifica della legge federale sulla
navigazione aerea**

**(Esame della compatibilità degli aiuti pubblici con l'accordo sul
trasporto aereo tra la Svizzera e la CE)**

del 10 settembre 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio, vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di modifica della legge federale sulla navigazione aerea.

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

10 settembre 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto aereo, entrato in vigore il 1° giugno 2002, stabilisce le condizioni specifiche alle quali possono essere concessi aiuti pubblici in questo settore. L'accordo attribuisce alle autorità svizzere il compito di vigilare sul rispetto di tali regole da parte del nostro Paese.

Secondo la proposta nuova disposizione della legge federale sulla navigazione aerea, tale compito sarà svolto dalla Commissione della concorrenza (Comco), indipendente dal Consiglio federale e dalle autorità amministrative. I progetti di decisione del Consiglio federale relativi a prestazioni e partecipazioni della Confederazione all'aviazione svizzera, le misure simili prese dai Cantoni e dai Comuni ma anche dalla CE e dai suoi Stati membri saranno pertanto sottoposti in futuro a un esame della loro compatibilità con l'accordo.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Introduzione

L'accordo del 21 giugno 1999 tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto aereo è entrato in vigore il 1° giugno 2002 (RS 0.748.127.192.68; in seguito «accordo»). L'accordo istituisce un sistema di controllo degli aiuti pubblici fondato su due pilastri, in virtù del quale ogni Parte contraente deve continuamente controllare la compatibilità degli aiuti pubblici con le disposizioni dell'accordo (art. 14).

Il presente disegno di modifica è volto a istituire le strutture di controllo necessarie per garantire il rispetto da parte svizzera degli impegni presi in virtù dell'accordo; sarà possibile inoltre esaminare nel contempo gli aiuti concessi all'estero. Il proposto articolo 102a della legge federale sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0) affida alla Commissione della concorrenza (Comco) il compito di esaminare la compatibilità con l'accordo degli aiuti pubblici nell'ambito dell'aviazione.

1.2 L'accordo sul trasporto aereo

Conformemente all'articolo 13 paragrafo 1 dell'accordo, sono incompatibili con quest'ultimo, nella misura in cui abbiano ripercussioni sugli scambi tra le Parti contraenti, gli aiuti dello Stato o finanziati mediante risorse statali che falsano o minacciano di falsare la concorrenza favorendo talune imprese o talune produzioni. I paragrafi 2 e 3 di tale articolo stabiliscono le condizioni alle quali gli aiuti sono compatibili con l'accordo o possono essere considerati come tali: si tratta degli aiuti «destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse» (art. 13 par. 3 lett. c). La Commissione delle Comunità europee ha disciplinato rigorosamente gli aiuti pubblici nell'ambito dell'aviazione, sancendo che essi possono essere accordati unicamente a titolo eccezionale. Così ad esempio gli aiuti alla ristrutturazione di aziende in difficoltà sono ammessi soltanto a condizioni molto severe.

L'articolo 13 dell'accordo corrisponde all'articolo 87 del Trattato CE e pertanto, secondo l'articolo 1 paragrafo 2 dell'accordo, deve essere interpretato conformemente alle sentenze e decisioni emesse prima del 21 giugno 1999 dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) e dalla Commissione delle Comunità europee.

L'articolo 14 crea un sistema di sorveglianza fondato su due pilastri. Ogni Parte contraente è responsabile sul proprio territorio del controllo degli aiuti pubblici. Questa disposizione istituisce non soltanto il diritto ma anche l'obbligo di sottoporre tutti gli aiuti pubblici a un esame della loro compatibilità con il diritto materiale. Ogni Parte provvede inoltre a informare l'altra parte delle procedure affinché questa, se necessario, possa presentare le proprie osservazioni prima che sia presa una decisione definitiva.

Conformemente all'ultima frase dell'articolo 14 dell'accordo, «su richiesta di una parte contraente, il Comitato misto esamina qualsiasi misura opportuna che si renda necessaria ai fini e per gli effetti del presente Accordo». In caso di violazione provata dell'accordo da una delle Parti, l'altra Parte può prendere adeguate misure temporanee di salvaguardia per preservare l'equilibrio dell'accordo conformemente al suo articolo 31.

1.3 Necessità di agire

Se è vero che il principio dei due pilastri previsto dall'articolo 14 dell'accordo permette alla Svizzera di conservare la propria autonomia in materia di applicazione della normativa sugli aiuti pubblici, il nostro Paese si è tuttavia dovuto impegnare a creare le strutture e le procedure necessarie a un controllo uniforme e adeguato della compatibilità degli aiuti.

Sinora non è stata prevista nessuna struttura specifica a tale scopo. Le relative misure sono state valutate nell'ambito della procedura amministrativa interna ordinaria dal punto di vista della loro compatibilità con il diritto europeo, prima che l'autorità competente si pronunciasse. È però ormai indispensabile designare un'autorità specifica, non soltanto a causa dell'intervento della Confederazione nell'ambito del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile nel 2001 e delle reazioni che tale intervento ha suscitato presso la Commissione delle CE, ma anche in previsione di eventuali nuove domande di aiuti pubblici.

La Svizzera ha interesse a dare prova della sua capacità e volontà di assicurare il rispetto delle regole del diritto materiale sugli aiuti pubblici risultanti dagli impegni che il nostro Paese ha preso in virtù dell'accordo.

2 Parte speciale

2.1 Competenze

Il nuovo articolo 102a della legge federale sulla navigazione aerea affida alla Commissione della concorrenza (Comco) il compito di esaminare la compatibilità degli aiuti pubblici con l'accordo.

L'autorità competente deve essere indipendente e deve essere consultata prima di ogni decisione definitiva di concessione di un aiuto. Nell'esame degli aiuti pubblici dovrà di regola tenere conto sia del diritto della concorrenza, sia degli interessi pubblici. Considerata la grande importanza che spetta in ogni caso alle considerazioni legate al diritto della concorrenza, appare opportuno affidare questo compito alla Comco.

Nell'ambito del diritto dei cartelli la Commissione della concorrenza deve procedere a un esame unicamente dal profilo del diritto della concorrenza; la realizzazione di altri interessi pubblici preponderanti richiede invece un'autorizzazione eccezionale del Consiglio federale (art. 8 e 11 della legge sui cartelli, LCart; RS 251). L'esame della compatibilità degli aiuti pubblici va pertanto oltre le funzioni e le competenze sinora attribuite alla Comco, poiché verte anche su interessi diversi da quelli del diritto della concorrenza (ad esempio interessi di politica regionale o di politica strut-

turale). Le considerazioni in materia di diritto della concorrenza continuano tuttavia a svolgere un ruolo essenziale, motivo per cui si giustifica l'attribuzione di tale compito alla Comco e non a una commissione *ad hoc*.

2.2 Indipendenza

Conformemente all'articolo 18 Lcart, la Comco è composta di 11 a 18 membri, in maggioranza esperti indipendenti nominati dal Consiglio federale. La Comco è indipendente dalle autorità amministrative ed è aggregata al Dipartimento federale dell'economia unicamente dal profilo amministrativo (art. 19 LCart). Dispone di una segreteria che prepara gli affari della commissione e conduce le inchieste (art. 23 LCart).

L'indipendenza della Comco nell'esercizio delle sue funzioni è importante nella pratica; su questo piano tale indipendenza sarà infatti commisurata a quella della Commissione delle CE, un'autorità sovrastatale indipendente dagli Stati membri incaricata di vigilare al rispetto del diritto della CE (compreso il diritto della concorrenza e quello degli aiuti accordati dagli Stati membri).

Per questo motivo l'articolo 102a capoverso 2 LNA sottolinea l'indipendenza della Commissione della concorrenza rispetto al Consiglio federale e all'amministrazione per quanto concerne questo ambito d'attività.

2.3 Competenze

La Comco esamina i progetti di decisione del Consiglio federale menzionati all'articolo 102a capoverso 1 lettera a LNA. Si tratta delle decisioni concernenti le misure di qualsiasi tipo prese dalla Confederazione che potrebbero favorire talune imprese o la produzione di taluni prodotti rientranti nel campo d'applicazione dell'accordo; in tal modo si includono nel campo d'applicazione tutte le misure che potrebbero risultare incompatibili con l'accordo.

La Comco esamina i progetti di decisione concernenti misure della Confederazione in favore di determinate aziende rientranti nel campo d'applicazione dell'accordo prima che il Consiglio federale decida in merito. Nella sua decisione l'Esecutivo deve tenere conto del risultato dell'esame svolto dalla Comco: questo significa in particolare che deve farvi esplicitamente riferimento nel messaggio che indirizza al Parlamento, soprattutto nei casi in cui la Comco conclude che la misura esaminata contravviene all'accordo. Se il Consiglio federale o il Parlamento decidono di concedere un aiuto pubblico che la Comco giudica invece incompatibile con l'accordo, la CE può, conformemente all'articolo 14 dell'accordo, rivolgersi al Comitato misto e adottare eventuali misure temporanee di salvaguardia.

In virtù dell'articolo 102a capoverso 1 lettera b LNA, la Commissione della concorrenza è inoltre competente per esaminare le misure simili prese dai Cantoni o dai Comuni. Questi sono in effetti vincolati dall'accordo alla stessa stregua della Confederazione.

Infine l'articolo 102a capoverso 1 lettera c LNA prevede che la Comco (conforme-
mente all'articolo 14 dell'accordo) può esaminare gli aiuti pubblici concessi dalla
CE e dai suoi Stati membri. In tal modo le autorità svizzere possono verificare
l'applicazione delle regole sugli aiuti pubblici da parte della CE.

3 Consequenze

3.1 Consequenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

I nuovi compiti della Commissione della concorrenza avranno per quest'ultima e per
la sua segreteria soltanto ripercussioni minori sul piano finanziario e dell'effettivo
del personale. Di regola la Comco tratterà raramente affari di questo genere. Infatti,
l'intervento della Confederazione nel 2001 nell'ambito del ridimensionamento
dell'aviazione civile nazionale deve restare eccezionale. Tuttavia la Comco potrebbe
essere chiamata occasionalmente a esaminare gli aiuti pubblici accordati in seno alla
CE.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

I Cantoni e i Comuni saranno obbligati a informare la Commissione della concor-
renza degli aiuti pubblici che si iscrivono nell'ambito della nuova disposizione e a
tenere conto del relativo parere della Comco. Il loro obbligo consiste soprattutto
nella consultazione della Comco. La nuova disposizione dunque non modifica in
nessun modo il diritto di decidere la concessione di aiuti pubblici o di partecipazioni
dello Stato, ma è volta a garantire l'applicazione corretta e uniforme delle dispo-
sizioni dell'accordo.

4 Programma di legislatura

Il presente oggetto non è annunciato nel programma di legislatura 1999–2003. Si
iscrive nell'ambito degli accordi bilaterali, accordi la cui attuazione non tollera ul-
teriori ritardi.

5 Rapporto con il diritto europeo

La presente proposta di modifica della legge federale sulla navigazione aerea è volta
a garantire il rispetto di un obbligo derivante dall'accordo sul trasporto aereo con-
cluso con la CE.

La modifica della legge federale sulla navigazione aerea non modifica la ripartizione delle competenze degli organi sul piano costituzionale. La sovranità delle Camere federali in materia di budget e l'autonomia decisionale del Consiglio federale non sono toccate. Tuttavia se il Consiglio federale o l'Assemblea federale prendessero decisioni contrarie al parere della Comco, potrebbe essere loro rimproverato di contravvenire all'accordo, con tutte le conseguenze che l'accordo prevede in questi casi.

Anche le competenze dei Cantoni (e dei Comuni), segnatamente in materia di movimento economico, non sono toccate. La nuova disposizione della legge federale sulla navigazione aerea non sottopone le misure di incoraggiamento dei Cantoni a un regime di autorizzazione sul piano del diritto federale. In virtù della disposizione espressa dell'articolo 5 capoverso 4 della Costituzione federale anche i Cantoni sono tenuti a rispettare il diritto internazionale.