

05.046

**Messaggio
concernente la partecipazione della Svizzera all'Agenzia
europea per la sicurezza aerea AESA**

**(Modifica dell'allegato all'Accordo sul trasporto aereo tra la Svizzera
e la Comunità europea e della legge sulla navigazione aerea)**

del 25 maggio 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione:

- il disegno di decreto federale concernente la partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea per la sicurezza aerea AESA (modifica dell'allegato all'Accordo sul trasporto aereo tra la Svizzera e la Comunità europea);
- il disegno di relativa modifica della legge sulla navigazione aerea.

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

25 maggio 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Con il presente messaggio, il Consiglio federale propone alle Camere federali la partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA), che avverrebbe mediante una modifica dell'allegato all'Accordo sul trasporto aereo con la CE e della legge sulla navigazione aerea (LNA).

Con la partecipazione della Svizzera all'AESA e la relativa revisione della LNA si compie un passo inevitabile, che andava delineandosi dalla fine degli anni Novanta: dopo che la Comunità europea aveva deciso di istituire un ente dell'aeronautica europea, era chiaro che la Svizzera non avrebbe potuto sottrarsi a una simile evoluzione. Integrato fino ad allora, nel quadro delle cosiddette «Joint Aviation Authorities» (JAA), quale membro attivo, a pieno titolo e con gli stessi diritti nell'elaborazione e nel perfezionamento di prescrizioni tecniche e operative volte a promuovere e armonizzare la sicurezza aerea in Europa, il nostro Paese, in quanto non facente parte dell'UE, al momento delle fondazioni dell'AESA si trovò di fronte a due alternative: o, in un settore d'attività tradizionalmente transfrontaliero, abbandonare la via, assai sviluppata, dell'integrazione europea seguita fino ad allora, esponendo così un intero settore economico al rischio dell'isolazionismo intraeuropeo, oppure, adottando tempestivamente una strategia verso una partecipazione all'AESA, indicare fin dall'inizio la volontà della Svizzera di partecipare agli sviluppi atti a migliorare la sicurezza aerea europea, garantendo così nel contempo ai prodotti e ai servizi dell'industria aeronautica svizzera un accesso ottimale al mercato europeo. Con l'auspicata adesione della Svizzera all'AESA, il Consiglio federale ha chiaramente optato per la seconda soluzione.

L'auspicata partecipazione della Svizzera all'AESA è la coerente prosecuzione della politica seguita finora, ossia, nel settore aeronautico, di puntare alla migliore integrazione possibile della Svizzera nel contesto europeo, come ottenuto nel 1999 con la conclusione degli Accordi bilaterali sul traffico aereo. La partecipazione della Svizzera all'AESA corrisponde inoltre agli obiettivi definiti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera, pubblicato alla fine del 2004. Questo passo garantisce altresì alla Svizzera una partecipazione attiva a lungo termine all'autorità europea in materia di sicurezza aerea e l'accesso senza restrizioni al mercato dell'industria aeronautica europea.

La modifica della LNA, contenuta nel presente messaggio, intende inoltre – ai fini di aumentare la sicurezza aerea – costituire le basi legali per un sistema di notifica per eventi e incidenti relativi all'aviazione civile. Per finire, la revisione della LNA fornisce anche l'occasione per soddisfare una proposta della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, formulata il 2 dicembre 2002 nell'ambito dell'esame delle attività del DATEC dopo il tracollo della Swissair: la competenza di rilasciare concessioni di rotte a imprese con sede in Svizzera passa dal Dipartimento all'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC).

La riunione dei due oggetti in un unico messaggio si giustifica per il nesso materiale esistente fra i due temi e per motivi di economia amministrativa.

Indice

Compendio	3480
1 Grandi linee del progetto	3483
1.1 Adesione della Svizzera all'AESA	3483
1.1.1 Genesi	3483
1.1.2 Il mandato dell'AESA	3484
1.1.3 Il passaggio dalle JAA all'AESA	3485
1.1.4 Il futuro dell'AESA	3486
1.1.5 L'attuale situazione della Svizzera	3487
1.1.6 I negoziati con la Commissione europea	3487
1.1.7 Consultazioni	3488
1.2 Sistema di notifica per eventi e incidenti	3488
1.3 Competenza a rilasciare concessioni di rotte	3490
2 Commento ai singoli articoli	3490
2.1 Regolamento (CE) n. 1592/2002	3490
2.1.1 Osservazioni generali	3490
2.1.2 Principi (art. 1-3)	3491
2.1.3 Requisiti di sostanza (art. 4-11)	3491
2.1.4 Compiti (art. 12-18)	3493
2.1.5 Struttura interna (art. 19-42)	3493
2.1.6 Metodi di lavoro (art. 43-47)	3494
2.1.7 Disposizioni finanziarie (art. 48-53)	3495
2.1.8 Disposizioni finali (art. 54-58)	3496
2.2 Modifica della legge federale sulla navigazione aerea in relazione alla partecipazione all'AESA	3497
2.3 Ulteriori modifiche della legge sulla navigazione aerea	3498
2.3.1 Istituzione di un sistema di notifica (art. 20)	3498
2.3.2 Competenza relativa alla concessione di rotte (art. 28 cpv. 2)	3498
3 Ripercussioni	3498
3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	3498
3.1.1 Partecipazione all'AESA	3498
3.1.2 Modifica della legge sulla navigazione aerea	3499
3.2 Ripercussioni sull'economia e ripercussioni sulla navigazione aerea svizzera	3499
4 Rapporto con il programma di legislatura	3500
4.1 Partecipazione all'AESA	3500
4.2 Modifiche della legge sulla navigazione aerea	3500
5 Aspetti legali	3500
5.1 Costituzionalità	3500
5.1.1 Partecipazione all'AESA	3500
5.1.2 Modifiche della legge sulla navigazione aerea	3500
5.2 Referendum facoltativo in materia di trattati internazionali	3500

Legge federale sulla navigazione aerea (*Disegno*) 3503

Decreto federale concernente la partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea per la sicurezza aerea AESA (modifica dell'allegato all'Accordo sul trasporto aereo tra la Svizzera e la Comunità europea) (*Disegno*) 3505

Messaggio

1 Grandi linee del progetto

1.1 Adesione della Svizzera all'AESA

1.1.1 Genesi

Fin dall'inizio della storia dell'aviazione, con l'istituzione dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI) nel 1944, è stato riconosciuto che l'aviazione non può essere considerata una faccenda puramente nazionale e che tale attività necessita di una prospettiva transfrontaliera, mondiale e di una stretta collaborazione internazionale. La semplificazione del trasporto aereo transfrontaliero è stato del resto uno dei motivi fondamentali per l'istituzione dell'OACI. La stretta collaborazione tra gli Stati ha portato in Europa, alla metà degli anni Cinquanta, alla costituzione della Conferenza europea per l'aviazione civile (CEAC), nell'ambito della quale, vent'anni dopo (1970) sono sorte le cosiddette «Joint Aviation Authorities» (Autorità aeronautiche comuni, JAA). Nell'ambito di questa organizzazione, cui la Svizzera aderisce dal 1979, le autorità aeronautiche hanno da allora armonizzato e costantemente perfezionato su scala europea le prescrizioni di sicurezza operative e tecniche in materia di aviazione, di modo che, fino a poco tempo fa, le JAA rivestivano una funzione di standardizzazione unica e indispensabile a livello europeo. La Svizzera ha sempre partecipato attivamente agli sviluppi nelle JAA e oggi appartiene agli Stati che hanno applicato praticamente nella loro integralità le norme risultate da questa collaborazione tra le autorità dell'aviazione civile («Joint Aviation Requirements»; JAR). Essendo l'applicazione di tali norme di competenza esclusiva degli Stati, nonostante gli sforzi d'armonizzazione delle JAA, finora in Europa vivevano in parte requisiti differenti. La conseguenza erano condizioni ineguali tra i vari concorrenti nel trasporto aereo e criteri di sicurezza differenti. Poiché sono previsti unicamente mezzi politici per fare applicare le norme JAA e queste ultime non hanno effetto giuridico vincolante, verso la fine degli anni Novanta la Comunità europea (CE) ha deciso di istituire un'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA; European Aviation Safety Agency, EASA). Con il Regolamento (CE) 1592/2002 del 15 luglio 2002¹ è stata infine creata la base necessaria per sviluppare un ente che è stato tra l'altro dotato dei mezzi necessari a fare applicare il diritto comunitario nel settore della sicurezza aerea. L'AESA è dunque un ente della CE dotato di personalità giuridica propria, che vuol essere indipendente nelle questioni di ordine tecnico e che agisce autonomamente dal profilo tecnico-amministrativo e finanziario.

¹ Regolamento (CE) n. 1592/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea (GU n. L 240 del 7.9.2002, pag. 1); da ultimo modificata dal Regolamento (CE) n. 1701/2003 della Commissione, del 24 settembre 2003 (GU n. L 243 del 27.9.2003, pag. 5).

1.1.2

Il mandato dell'AESA

Istituita per adempiere compiti di regolamentazione e di esecuzione nei settori della sicurezza aerea in ambito civile e della protezione dell'ambiente, l'AESA ha iniziato la sua attività operativa il 28 settembre 2003 e, dopo aver avuto provvisoriamente sede a Bruxelles, nel novembre del 2004 ha trasferito a Colonia il suo quartiere generale definitivo. L'AESA è un elemento essenziale per la messa in atto e il mantenimento di un elevato livello di sicurezza aerea e di protezione dell'ambiente in Europa nel settore aeronautico. Il suo mandato si articola in tre ambiti principali:

1. supporto tecnico alla Commissione europea nell'elaborazione di regole in materia di sicurezza aerea e di protezione dell'ambiente e nella conclusione di accordi internazionali con altre autorità aeronautiche o altri Stati;
2. assunzione di compiti esecutivi in relazione con la sicurezza aerea, come la certificazione di aerei e di altri prodotti aeronautici e di organismi responsabili dello sviluppo, della produzione e della manutenzione di tali prodotti. All'AESA incombe la certificazione di tutti i prodotti dell'aviazione civile, sia dell'aeronautica generale sia del traffico aereo commerciale;
3. sostegno alla Commissione europea nel perfezionamento di regole e standard in materia di sicurezza aerea e controllo dell'applicazione e dell'osservanza di tali prescrizioni da parte degli Stati membri.

Prossimamente, queste competenze dell'Agenzia verranno estese all'esercizio delle compagnie aeree, alla certificazione del personale aeronautico e alla sorveglianza degli aerei di Stati non membri dell'AESA operanti nell'Unione europea. Le relative regolamentazioni sono attualmente in fase di elaborazione. In una fase successiva è previsto inoltre di trasferire all'AESA anche la competenza per la sicurezza negli aeroporti e nel trasporto aereo (sicurezza aerea).

Le norme di sicurezza aerea uniformi che l'AESA prepara, applica e sviluppa dovrebbero portare a un aumento della sicurezza dell'aviazione civile europea: i passeggeri in Europa devono potere essere sicuri che gli aerei civili sui quali salgono sono costruiti e mantenuti secondo i massimi standard in materia di sicurezza e di protezione dell'ambiente e che vi volano soltanto compagnie qualificate con personale di volo adeguatamente formato. Inoltre, l'uniformazione degli standard su scala europea aiuterà l'industria aeronautica a offrire i suoi prodotti e servizi sull'intero mercato europeo con procedure più semplici, più rapide, più trasparenti e in fin dei conti più vantaggiose. Le certificazioni e le autorizzazioni rilasciate secondo le prescrizioni comunitarie devono essere riconosciute negli Stati membri dell'AESA, così che, sostanzialmente, non sarà più possibile stabilire requisiti di certificazione nazionali ostacolanti la libera circolazione e la concorrenza: saranno applicabili esclusivamente le norme uniformate. In tal senso, istituendo l'AESA non è stata solamente creata un'agenzia che garantisce una maggiore sicurezza aerea, bensì anche un ente che porterà a una più elevata certezza del diritto nell'applicazione delle norme di sicurezza aerea. L'AESA favorisce dunque il libero commercio delle merci e dei servizi e la libera circolazione di determinate categorie di personale attivo nell'aeronautica: si tratta, non soltanto nel traffico aereo transfrontaliero, di un requisito irrinunciabile per quasi tutti i protagonisti dell'aviazione in Svizzera affinché possano continuare a svolgere le loro attività senza impedimenti.

1.1.3 Il passaggio dalle JAA all'AESA

Come menzionato, già oggi esistono numerose prescrizioni europee elaborate dalle JAA nel quadro della collaborazione tra le autorità dell'aviazione civile:

- progettazione, produzione e navigabilità degli aeromobili (*Design, Manufacturing and Airworthiness*)
- manutenzione degli aeromobili (*Maintenance*)
- rumori e altre emissioni causate dagli aeromobili
- operazioni di volo di velivoli ad ala fissa ed elicotteri (*Operations*)
- formazione dei piloti (*Licensing*).

Con l'emanazione dei regolamenti di attuazione (CE) n. 1702/2003² e 2042/2003³, la Comunità europea ha ampiamente ripreso le vigenti disposizioni JAA, fatta eccezione per le prescrizioni per i settori delle operazioni di volo e della formazione dei piloti, trasponendole nel diritto comunitario. Le nuove condizioni quadro e la loro dinamica, ovvero i rapporti di forza nell'attuale contesto delle regolamentazione della sicurezza aerea sono chiaramente documentate dal fatto che da quando sono stati emanati i suddetti regolamenti di attuazione, le JAA hanno a loro volta trasposto nelle loro regolamentazioni le modifiche introdotte dalla Commissione europea. Oggi la competenza di regolamentazione è dunque chiaramente detenuta dalle istituzioni comunitarie. In pratica, la conseguenza è che, pur se nella maggior parte degli Stati non membri dell'UE formalmente continuano a essere applicate le prescrizioni JAA – è ancora il caso attualmente anche in Svizzera –, esse corrispondono però già ora alle disposizioni AESA dal profilo del contenuto. In concreto, le autorità aeronautiche di tali Stati, pur senza partecipare all'Agenzia, già oggi non possono sottrarsi alle nuove prescrizioni e i loro prodotti e servizi sono in sostanza pienamente riconosciuti come equivalenti nei 25 Stati dell'UE solamente se corrispondono alle norme AESA. In pratica, la Svizzera, o meglio l'industria aeronautica svizzera, ha risentito di questi nuovi rapporti di forza verso la fine del 2004: in vista dell'entrata in vigore delle nuove prescrizioni europee, per gli Stati membri delle JAA non appartenenti all'UE, ovvero all'AESA, è stato necessario trovare nuove strade per garantire la prosecuzione del riconoscimento senza interruzioni delle relative imprese di progettazione, di produzione e di manutenzione nonché dei loro servizi in Europa. Ciò che era automaticamente possibile per i 25 Stati membri dell'UE, a causa delle mutate condizioni quadro dell'AESA ha dovuto essere risolto nell'ambito di procedure separate per tutti gli Stati non partecipanti all'AESA. Senza simili soluzioni, ad esempio, dal 28 novembre 2004 i lavori di manutenzione svolti dalle circa settanta imprese di manutenzione svizzere su aeromobili provenienti dall'UE non avrebbero più potuto essere riconosciuti dalle autorità aeronautiche degli Stati dell'UE e dell'AESA. In altre parole, il riconoscimento, praticato fino ad allora nel quadro delle JAA, di prodotti e servizi di imprese standardizzate secondo

² Regolamento (CE) n. 1702/2003 della Commissione, del 24 settembre 2003, che stabilisce le regole di attuazione per la certificazione di aeronavigabilità e ambientale di aeromobili e relativi prodotti, parti e pertinenze, nonché per la certificazione delle imprese di progettazione e di produzione (GU n. L 243 del 27.9.2003 pag. 6).

³ Regolamento (CE) n. 2042/2003 della Commissione, del 20 novembre 2003, sul mantenimento della navigabilità di aeromobili e prodotti aeronautici, parti e pertinenze, nonché sull'approvazione delle imprese e del personale autorizzato a tali mansioni (GU n. L 315 del 28.11.2003 pag. 1).

le «vecchie» norme JAA, è stato rimesso in questione per gli Stati non partecipanti all'AESA e finalmente è stato possibile continuare ad applicarlo soltanto grazie all'attuazione delle norme AESA. La Svizzera ha potuto beneficiare di questo regime speciale perché negli anni precedenti l'industria svizzera aveva attuato con coerenza le disposizioni JAA e la standardizzazione secondo le norme europee era già molto progredita. In tal modo, già oggi oltre settanta imprese di manutenzione svizzere sono in possesso di un certificato provvisorio dell'AESA che poggia sui cosiddetti «diritti acquisiti» (*grand father rights*). La mancata attuazione delle norme AESA e di conseguenza il rifiuto di tali certificati per imprese interessate avrebbe comportato enormi svantaggi commerciali e avrebbe minacciato un gran numero di importanti posti di lavoro in Svizzera. Certo, sulla base di relativi accordi di riconoscimento tra le autorità federali competenti e l'AESA, anche in futuro le imprese svizzere potrebbero beneficiare di certificazioni AESA senza la partecipazione formale della Svizzera all'Agenzia, ma in seno all'UE esse avrebbero lo statuto di «foreign organisations», ossia di organizzazioni di Stati terzi, il che implicherebbe svantaggi economici e amministrativi. Inoltre, non essendo la Svizzera membro dell'Agenzia, le sue autorità non avrebbero i mezzi per avviare a questi inconvenienti.

1.1.4 Il futuro dell'AESA

Come illustrato, oltre alle esistenti competenze nel settore dell'autorizzazione di imprese di progettazione, di produzione e di manutenzione nonché delle certificazioni per il personale e le aziende di formazione responsabili, nei prossimi anni l'AESA assumerà progressivamente ulteriori compiti nella sorveglianza della sicurezza e per finire sarà *il solo ente* competente per tutto quanto attiene alla sicurezza nell'aviazione civile in Europa. Di pari passo vi saranno il trasferimento dalle autorità dell'aviazione civile nazionali all'AESA delle competenze e delle responsabilità e per finire lo scioglimento completo delle JAA, le cui attività in tutti i settori trasferiti all'AESA già oggi sono stati ridotte al minimo. Ma nei prossimi anni l'AESA dovrà continuare a poter contare sul sostegno e sulle conoscenze specifiche delle autorità nazionali dell'aviazione civile. Una riduzione delle attività di quest'ultime sarà eventualmente possibile solamente quando l'AESA sarà in grado, non soltanto dal profilo istituzionale, bensì anche da quello tecnico e degli effettivi, di eseguire in maniera effettivamente autonoma i compiti affidatili. Questo processo dovrebbe richiedere ancora alcuni anni, essendo il relativo spostamento delle risorse finanziarie e degli effettivi nonché delle competenze assai complesso e in parte condizionato dagli interessi puramente nazionali degli Stati partecipanti. Una riduzione delle attività di sorveglianza svolte dalle autorità nazionali è perciò ipotizzabile solamente quando sarà garantito che i compiti di sorveglianza nazionali sono stati effettivamente trasferiti all'AESA.

Per tutti questi motivi, l'Agenzia può concludere accordi di collaborazione allo scopo di assicurarsi il sostegno tecnico e operativo delle autorità nazionali dell'aviazione civile. Senza partecipazione formale, tuttavia, non sarebbe possibile per la Svizzera una simile collaborazione istituzionalizzata, vale a dire l'assunzione di compiti dell'Agenzia. La Svizzera, piccolo Paese in cui da sempre l'aeronautica svolge un ruolo economico significativo e che dispone di numerose imprese la cui reputazione supera i confini nazionali, avrebbe un accesso soltanto indiretto ai progressi tecnici e alle novità nel settore della sicurezza aerea. In definitiva, la

Svizzera potrebbe tutelare le sue preoccupazioni in materia di sicurezza nei trasporti aerei e i suoi interessi economici in questo settore in misura solamente limitata e sarebbe svantaggiata rispetto ad altri Paesi europei.

1.1.5 L'attuale situazione della Svizzera

Non da ultimo grazie alla partecipazione attiva in seno alle JAA, la Svizzera gode oggi in Europa di un vasto riconoscimento, il che in passato si è nel complesso ripercosso positivamente sulla sua industria aeronautica. In vista di una successiva partecipazione, l'AESA riconosce infatti come equivalenti le certificazioni di imprese rilasciate sulla base delle attuali disposizioni JAA. Questa misura ha finora consentito di evitare che l'industria aeronautica venisse a trovarsi in una posizione di svantaggio rispetto ai suoi concorrenti degli Stati membri dell'AESA. Senza questa accettazione e senza integrazione nell'AESA, non soltanto la Svizzera non potrebbe più assumere il ruolo svolto finora, bensì esporrebbe un importante settore della sua economia al rischio di essere emarginato in Europa.

Grazie all'opportunità offertale di poter sedere in maniera informale con lo statuto di osservatore assieme ai due Stati SEE Norvegia e Islanda, dal dicembre del 2002 nel consiglio d'amministrazione dell'AESA (Management Board) e dal febbraio del 2004 nell'organo consultivo delle autorità (*Advisory Group of National Authorities; AGNA*), già oggi la Svizzera è molto bene inserita nelle attività dell'Agenzia. Questa collaborazione informale è risultata possibile grazie a interventi congiunti dei tre Stati e all'intenzione subito manifestata da Norvegia, Islanda e Svizzera, di volere formalizzare successivamente questa collaborazione trasformandola in una partecipazione a pieno titolo. La parziale integrazione della Svizzera nei lavori dell'Agenzia già al momento attuale va infatti considerata una soluzione temporanea che dipende largamente dalla compiacenza della Commissione europea e ha come premessa la futura partecipazione della Svizzera all'AESA.

1.1.6 I negoziati con la Commissione europea

Considerata la grande importanza economica di un'integrazione dell'industria aeronautica svizzera nelle strutture dell'AESA, la Svizzera ha lasciato intendere molto presto il suo interesse di partecipare all'AESA. A sua volta, la Comunità europea era interessata alla partecipazione della Svizzera, ritenendo in fondo fin dall'inizio che la Svizzera avrebbe preso parte ai lavori dell'AESA nel quadro dell'accordo bilaterale sul trasporto aereo. Dopo ben due anni di colloqui, dapprima a livello di esperti e infine a livello ministeriale, nel corso dell'estate del 2004 la Commissione europea ha sottoposto alla Svizzera una proposta concreta.

Il 3 dicembre 2004 le Parti, riunite nel Comitato per il trasporto aereo Comunità-Svizzera, sono giunte a un'intesa di principio sulle modalità di una partecipazione, dopo che il nostro Collegio aveva approvato all'unanimità questa procedura e i cardini dell'accordo. Alla fine sono state oggetto di intensi negoziati in particolare le delicate questioni politiche e istituzionali legate alla collaborazione della Svizzera nel Management Board e nel cosiddetto «Comitato AESA», un organo consultivo della Commissione europea. L'atteggiamento di quest'ultima nella questione dei diritti di voto in seno al consiglio d'amministrazione è rimasto inflessibile, dato che

gli Stati che non sono membri dell'UE non sono autorizzati a partecipare alle votazioni – peraltro assai rare – su oggetti d'interesse puramente comunitario e che Norvegia e Islanda avevano appena approvato questa soluzione. In contropartita, la Svizzera ha ottenuto che il Comitato AESA figurasse esplicitamente nella lista dei comitati UE nei quali essa può sedere come osservatrice, negoziata nel 1999 nel quadro dei Bilateral I. La Svizzera ha così l'opportunità di fare valere le sue rivendicazioni in materia di tecnica e di politica di sicurezza non solamente in seno ai gruppi d'esperti dell'AESA, bensì anche nel quadro del processo legislativo comunitario.

Il risultato dei negoziati sulle modalità della futura partecipazione della Svizzera all'AESA, che verrà spiegato più nel dettaglio nel seguente capitolo 2 nel quadro del commento ai singoli articoli del Regolamento (CE) n. 1592/2002, può nel complesso essere considerato equilibrato. Corrisponde agli obiettivi che la Svizzera si era fissata e in sostanza è praticamente identico alle modalità negoziate dagli Stati SEE (Islanda, Liechtenstein, Norvegia).

Invitiamo le Camere federali a esaminare e ad approvare queste modalità. Da parte della Comunità europea, il progetto verrà valutato dal Consiglio dei ministri.

1.1.7 Consultazioni

Già nel corso del 2003, mediante un questionario distribuito all'intera industria aeronautica svizzera, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) ha misurato i vantaggi e gli svantaggi e il significato economico di una partecipazione della Svizzera all'AESA. Dalle risposte inoltrate è risultato che i vantaggi prevarrebbero nettamente sugli inconvenienti. La partecipazione all'AESA è stata poi più volte analizzata e discussa con rappresentanti dell'industria aeronautica nel quadro della preparazione dei colloqui in seno al Comitato Comunità/Svizzera nonché trattata in occasione di sedute della Commissione federale dell'aviazione. Inoltre, negli ultimi due anni si sono svolte diverse manifestazioni speciali sul tema dell'AESA, alle quali l'UFAC ha invitato le imprese direttamente interessate. In queste riunioni è stato presentato lo stato delle conoscenze e degli sviluppi nella realizzazione dell'Agenzia ed è sempre stato dato spazio anche al dibattito sulla partecipazione della Svizzera all'AESA.

Nel complesso constatiamo che oggi nelle cerchie direttamente interessate non sussistono praticamente più dubbi sull'opportunità della partecipazione della Svizzera all'AESA. Unicamente per alcune imprese attive esclusivamente in Svizzera la partecipazione potrebbe comportare un leggero aumento dell'onere amministrativo, mentre risulterebbero avvantaggiate tutte le imprese attive su scala internazionale. Inoltre, un'armonizzazione della regolamentazione in tutta Europa dovrebbe in fondo aprire i mercati di queste imprese, finora attive esclusivamente in Svizzera.

1.2 Sistema di notifica per eventi e incidenti

È possibile garantire una sicurezza aerea efficace e previdente unicamente se l'autorità di sorveglianza è informata su tutti gli incidenti e gli eventi. Il rilevamento più completo di tali eventi permette di trarre per tempo le necessarie conclusioni prima che succeda un incidente. La prevenzione degli incidenti si basa tuttavia su

un'ampia disponibilità a segnalare e per promuoverla al meglio a livello europeo è stato introdotto un sistema che rileva in maniera anonimizzata le segnalazioni relative a incidenti, senza che la notifica porti di per sé all'avvio di un procedimento penale. Si introduce così un incentivo all'autodenuncia, anche nel caso in cui in altre circostanze non si sarebbe venuti a conoscenza dell'errore.

Va tuttavia sottolineato che, ovviamente, anche dopo l'avvenuta notifica possa essere avviato un procedimento penale se l'autorità di sorveglianza viene a conoscenza di un determinato evento diversamente che mediante la notifica anonimizzata. La Svizzera intende riprendere la pertinente direttiva europea (Direttiva 2003/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2003⁴, relativa alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile [ivi comprese le successive modifiche]) nel quadro dell'accordo bilaterale sul trasporto aereo Svizzera-CE e, conformemente a quanto indicato in tale direttiva, trasporne alcune disposizioni nel diritto svizzero. La proposta revisione della legge si riferisce perciò direttamente a questa direttiva, e l'entrata in vigore della revisione e il recepimento della direttiva nell'allegato all'Accordo sul trasporto aereo dovranno perciò avvenire contemporaneamente.

Di seguito vengono indicate le principali disposizioni della direttiva 2003/42/CE. L'*articolo 3* definisce il campo di applicazione della direttiva, che si applica agli eventi che mettono in pericolo oppure che, se non corretti, rischiano di mettere in pericolo un aeromobile, i suoi occupanti o qualsiasi altra persona. Negli allegati alla direttiva figura un elenco di esempi di eventi per i quali vige l'obbligo di segnalazione. L'*articolo 4* stabilisce le persone (ad es. i piloti, il personale addetto alla progettazione, alla costruzione e alla manutenzione di aeromobili) che soggiacciono all'obbligo di segnalazione. Conformemente all'*articolo 5*, gli Stati membri designano una o più autorità competenti a predisporre un sistema di raccolta e di registrazione degli eventi segnalati. Secondo l'*articolo 6*, i dati registrati sono messi a disposizione delle autorità competenti degli altri Stati membri. Per potere trarre i necessari insegnamenti in materia di sicurezza dagli eventi segnalati, secondo l'*articolo 7* ogni organismo preposto alla regolamentazione della sicurezza dell'aviazione civile o allo svolgimento delle indagini su incidenti o inconvenienti dell'aviazione civile ha accesso alle informazioni sugli eventi raccolte e scambiate conformemente agli articoli 5 e 6. L'*articolo 8* contiene un elemento centrale della procedura di segnalazione per cui gli Stati membri si astengono dal perseguire violazioni della legge non premeditate o commesse inavvertitamente, qualora ne siano venuti a conoscenza soltanto perché segnalate nell'ambito di un sistema nazionale di segnalazione obbligatoria di eventi, salvo in caso di negligenza grave. Per gli eventi che non devono essere segnalati nell'ambito del sistema della segnalazione obbligatoria stabilito secondo gli *articoli 4 e 5*, l'*articolo 9* prevede che gli Stati membri possono mettere a punto un sistema di segnalazioni spontanee (in forma anonimizzata).

⁴ GU n. L 167 del 4.7.2003 pag. 23.

1.3 Competenza a rilasciare concessioni di rotte

Lo spunto per questa revisione di legge deve servire anche a dare seguito a una proposta presentata il 2 dicembre 2002 dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. Nell'esaminare le attività del DATEC, la Commissione aveva infatti constatato che la disposizione dell'articolo 28 capoverso 2, secondo cui il DATEC rilascia concessioni di rotte a imprese con sede in Svizzera, oggi non è più al passo coi tempi poiché le autorizzazioni vengono rilasciate per lo più in base ad accordi bilaterali, con margine decisionale quindi limitato. Aveva perciò proposto di trasferire tale compito all'UFAC, come già previsto per le compagnie aeree estere.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Regolamento (CE) n. 1592/2002

2.1.1 Osservazioni generali

La partecipazione della Svizzera all'AESA avviene nel quadro dell'accordo bilaterale sul trasporto aereo (ATA) con la CE⁵. In virtù di una decisione del Comitato Comunità/Svizzera, il Regolamento di base AESA (CE) n. 1592/2002⁶ e il Regolamento (CE) n. 104/2003⁷ devono essere recepiti nell'allegato della LNA congiuntamente alle modalità di partecipazione della Svizzera all'AESA negoziate nel quadro del Comitato Comunità/Svizzera⁸. In virtù della competenza, già attribuitaci con l'approvazione dell'ATA, di recepire atti normativi nel quadro del Comitato Comunità/Svizzera, anche il Regolamento sugli emolumenti per l'AESA⁹, pubblicato il 30 marzo 2005 dalla Commissione europea nella Gazzetta ufficiale della CE, verrà probabilmente integrato nella decisione del Comitato Comunità/Svizzera. Tra l'altro, anche il futuro recepimento di modifiche del Regolamento di base (CE) n. 1592/2002, il cui contenuto è di natura tecnica, nel quadro del vigente regolamento per il Comitato Comunità/Svizzera sarà di nostra competenza.

Occorre rilevare che, con il loro recepimento nell'allegato all'ATA, i summenzionati regolamenti della CE saranno applicabili direttamente in Svizzera e non sarà perciò necessario un nuovo atto normativo d'attuazione.

⁵ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (RS **0.748.127.192.68**).

⁶ Regolamento (CE) n. 1592/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea (GU n. L 240 del 7.9.2002, pag. 1), da ultimo modificato dal Regolamento (CE) n. 1701/2003 della Commissione, del 24 settembre 2003, (GU n. L 243 del 27.9.2003, pag. 5).

⁷ Regolamento (CE) n. 104/2004 della Commissione, del 22 gennaio 2004, recante norme sull'organizzazione e sulla composizione della commissione di ricorso dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (GU n. L 016 del 23.1.2004, pag. 20).

⁸ I testi dei regolamenti menzionati e le modalità di partecipazione all'AESA negoziate figurano nell'allegato alla corrispondente decisione del Comitato Comunità/Svizzera. Tale allegato è considerato un trattato internazionale.

⁹ Regolamento (CE) n. 488/2005 della Commissione, del 21 marzo 2005, concernente gli emolumenti e gli onorari riscossi dall'Agenzia europea per la sicurezza aerea (GU n. L 81 del 30.3.2005).

Le modalità della partecipazione della Svizzera all’Agenzia sono contenute in un allegato alla menzionata decisione del Comitato Comunità/Svizzera. Esse garantiscono alla Svizzera una partecipazione completa all’AESA e si basano sul principio che, in applicazione del diritto comunitario relativo all’AESA, la Svizzera va considerata alla stregua di un qualsiasi Stato membro dell’UE, a meno che le modalità negoziate prevedano esplicitamente un’altra regolamentazione. In contropartita, la Svizzera accorda all’AESA il diritto di esercitare quasi senza restrizioni in territorio svizzero i compiti e i poteri (come il rilascio e la revoca di certificati, l’esecuzione di ispezioni) che le spettano in virtù del patrimonio normativo AESA (capacità giuridica dell’Agenzia in Svizzera). Inoltre, le modalità negoziate nel Comitato Comunità/Svizzera fanno sì che un numero limitato di singole decisioni della Commissione europea, espressamente definite, da essa emanate a tutela della sua alta sorveglianza sull’AESA e riguardanti il funzionamento dell’Agenzia o la regolamentazione di questioni tecniche, sarà direttamente applicabile in Svizzera. Quanto agli impegni della Svizzera nel quadro dei trattati internazionali, le modalità negoziate contengono una riserva esplicita secondo cui l’Agenzia non può vincolare il nostro Paese.

Di seguito verranno ora commentate le principali disposizioni del Regolamento (CE) n. 1592/2002, spiegando nel contempo le modalità di partecipazione negoziate per la Svizzera.

2.1.2 Principi (art. 1–3)

Il capo I del Regolamento disciplina il suo campo di applicazione (che si applica a progettazione, produzione, manutenzione e aspetti operativi di prodotti aeronautici, parti e pertinenze, nonché al personale e alle organizzazioni interessati alla progettazione, alla produzione e alla manutenzione di detti prodotti, parti e pertinenze e alle operazioni di volo di aeromobili), gli obiettivi (tra cui stabilire e mantenere un livello elevato e uniforme della sicurezza dell’aviazione civile in Europa) nonché le definizioni utilizzate nel Regolamento. L’AESA non è competente per prodotti, parti, pertinenze, persone e organizzazioni assegnati a servizi militari, doganali o di polizia o a operazioni analoghe, vale a dire a compiti di sovranità nazionale.

2.1.3 Requisiti di sostanza (art. 4–11)

Il Capo II disciplina nel dettaglio l’applicabilità del Regolamento e i requisiti di sostanza in materia di aeronavigabilità da soddisfare affinché venga rilasciato un certificato AESA, documento che conformemente all’*articolo 8* è automaticamente riconosciuto da tutti gli Stati membri. L’*articolo 4* paragrafo 2 rinvia inoltre a un allegato che comprende le categorie di aeromobili che attualmente non rientrano nei settori di competenza dell’AESA, come gli aeromobili di interesse storico, gli aeromobili costruiti da non professionisti a fini di uso proprio, gli aeromobili il cui progetto iniziale era inteso unicamente a scopi militari o gli aeromobili con massa operativa inferiore a 150 kg. Ci si adopera tuttavia per modificare questo allegato, così che non è da escludere che i settori di competenza dell’AESA possano essere estesi anche a dette categorie.

Questo capo stabilisce inoltre, nel suo *articolo 6*, i requisiti essenziali in materia di protezione ambientale per l'ammissione di aeromobili che, conformemente al Regolamento di modifica (CE) n. 1701/2003, devono essere conformi ai requisiti per la protezione ambientale previsti nell'annesso 16 della Convenzione di Chicago. Poiché i requisiti dell'OACI sono meno severi delle attuali disposizioni svizzere, la Svizzera equiparerà la prassi applicata finora per la certificazione a quella degli Stati membri dell'UE concernente le norme di emissione degli aeromobili al fine di non entrare in conflitto con il diritto europeo in materia di concorrenza. Questo cambiamento tuttavia riguarda unicamente la certificazione dei piccoli aerei con un peso massimo al decollo inferiore a 8619 chili, per i quali i severi requisiti nazionali vanno adeguati alle disposizioni dell'OACI, che in futuro verranno applicate in tutta Europa. Vi saranno perciò determinati tipi di aerei che ora potranno essere nuovamente ammessi nel nostro Paese. Si ritiene tuttavia che l'impatto fonico sugli aeroporti rimarrà minimo.

L'*articolo 7* apre le porte alla summenzionata estensione delle competenze dell'AESA ai settori delle operazioni di volo e della certificazione degli equipaggi di condotta, attualmente in fase di preparazione.

L'*articolo 9* prevede che, in deroga ai requisiti posti dall'AESA o alle relative regole d'attuazione, l'Agenzia o le autorità aeronautiche dello Stato membro possono rilasciare certificati sulla base di certificati rilasciati dalle autorità aeronautiche di un Paese terzo, secondo quanto previsto in accordi di mutuo riconoscimento conclusi tra la Comunità e tale Paese terzo. Alla Commissione europea incombe in tal senso un compito di sorveglianza particolare, in virtù della quale potrebbe addirittura esigere che uno Stato membro denunci l'accordo che lo lega a uno Stato terzo se nel quadro di detto accordo non può più essere garantito il rispetto di uno standard di sicurezza equivalente all'AESA. Questa funzione di controllo non riguarda però la Svizzera. A tale scopo è stata concertata una riserva particolare in virtù della quale quest'ultima rimane sostanzialmente indipendente nella conclusione di accordi con Paesi terzi (ad es. con importanti Stati partner quali gli Stati Uniti). La Commissione europea e la delegazione negoziale svizzera hanno per contro concordato che, nei negoziati con uno Stato terzo su un accordo il cui scopo è di semplificare il meccanismo di riconoscimento, le Parti si impegneranno a coinvolgere per quanto possibile l'altra Parte nei negoziati. L'obiettivo è che alla fine sia la CE sia la Svizzera possano concludere un accordo dal tenore analogo con il Paese terzo in questione e che venga preservato il mercato comune.

L'*articolo 10* contiene misure di flessibilità che consentono agli Stati membri di reagire immediatamente nel caso di problemi di sicurezza acuti e se necessario di prendere le misure in deroga ai requisiti essenziali. Anche in questo caso, alla Commissione incombe una particolare funzione di controllo.

L'*articolo 11* disciplina lo scambio di informazioni tra l'AESA e le autorità aeronautiche nazionali. Da esso risulta evidente che con la partecipazione all'AESA la Svizzera avrà accesso a un'importante rete di informazioni rilevanti dal profilo della sicurezza aerea, che, secondo le aspettative, sarà curata in maniera più sistematica e più trasparente di quanto non sia il caso oggi. Uno scambio di informazioni più intenso tra gli organi di sorveglianza interessati dovrebbe contribuire indirettamente ad aumentare la sicurezza dell'aviazione civile in Europa. Tra l'altro, questa disposizione stipula che l'AESA pubblici ogni anno un'analisi sulla sicurezza per informare il pubblico sul livello generale di sicurezza.

2.1.4 **Compiti (art. 12–18)**

Il Capitolo III Sezione I del Regolamento descrive i singoli compiti dell'AESA. Le mansioni e le competenze elencate saranno direttamente applicabili anche alla Svizzera. In particolare l'AESA non ha soltanto un ruolo consultivo nei confronti della Commissione (p. es. l'Agenzia può sottoporre alla Commissione progetti di disposizioni esecutive), ma è stata piuttosto concepita in quanto istituzione indipendente dal profilo tecnico-amministrativo, giuridico e finanziario con competenze esecutive che finora erano appannaggio delle autorità aeronautiche degli Stati membri. Oltre alle mansioni in ambito normativo, ossia l'elaborazione di norme comunitarie e l'emanazione di specifiche tecniche (che dal profilo strettamente giuridico non sono vincolanti, ma che fungono da base attendibile e riconosciuta per le industrie interessate, analogamente alle norme industriali), l'Agenzia ha competenze decisionali proprie.

Le mansioni elencate fra l'altro nell'*articolo 15* indicano quali sono le decisioni che, negli Stati membri dell'UE, dal 28 settembre 2003 sono di competenza dell'AESA. In particolare citiamo il rilascio di certificati di omologazione del tipo per aeromobili o la certificazione di aziende di progettazione e di produzione. Al proposito saranno necessari adeguamenti non appena l'AESA estenderà la propria competenza alle operazioni di volo e al personale di volo.

L'Agenzia è inoltre incaricata di vigilare sull'osservanza delle prescrizioni applicabili e, a tal fine, è abilitata a ispezionare gli Stati membri. In particolare può eseguire indagini nelle imprese e chiedere chiarimenti, sia direttamente sia attraverso le autorità aeronautiche nazionali o gli enti qualificati (*art. 16* in combinato disposto con gli *art. 45 e 46*). Per quanto concerne le ispezioni presso gli Stati membri, la JAA applicava un sistema analogo per i controlli relativi alla normalizzazione. In particolare, gruppi di esperti provenienti da vari Stati verificavano a intervalli regolari e in diversi settori di attività se le vigenti norme JAA venivano rispettate. A differenza dell'AESE, la JAA non disponeva tuttavia di meccanismi giuridici per far cessare le violazioni. L'Agenzia, invece, potrà decidere di revocare i certificati rilasciati o di limitarne la validità. La Commissione ha inoltre la possibilità di proporre un'azione per violazione del Trattato contro gli Stati inadempienti (ma non contro la Svizzera). Per motivi di reciprocità, gli ispettori svizzeri potranno partecipare alle ispezioni di altre autorità aeronautiche.

Da ultimo, l'Agenzia è attiva nel settore della ricerca (*art. 17*), assiste la CE e i suoi Stati membri nelle relazioni con i Paesi terzi e può cooperare con le autorità aeronautiche nazionali dei Paesi terzi nonché con le organizzazioni internazionali nell'ambito di accordi di lavoro precedentemente conclusi (*art. 18*). Non ha tuttavia personalità giuridica internazionale, cosicché non può concludere accordi con soggetti del diritto internazionale (p. es. Stati, organizzazioni internazionali ecc.).

2.1.5 **Struttura interna (art. 19–42)**

Questa sezione del Regolamento disciplina essenzialmente la struttura interna dell'Agenzia, ossia l'organizzazione, la suddivisione dei compiti, nonché la nomina e il funzionamento dei singoli organi (consiglio di amministrazione, direttore esecutivo,

commissioni di ricorso¹⁰), la procedura di ricorso contro le decisioni dell'AESA dinnanzi alle commissioni di ricorso dell'Agenzia (*art. 35 segg.*) e i ricorsi dinnanzi alla Corte di giustizia (*art. 4 seg.*). Entrambe le istanze di ricorso possono essere adite anche dai cittadini svizzeri eventualmente coinvolti. Per il resto, la Sezione disciplina questioni inerenti alla responsabilità dell'Agenzia (*art. 22*) e alla pubblicazione di documenti (*art. 23*).

Per quanto concerne le modalità negoziate per la Svizzera, occorre rilevare quanto segue:

- *articoli 20, 30 e 32*: tutte le funzioni interne all'Agenzia (personale, direttori e funzionari delle commissioni di ricorso) possono essere occupate da cittadini svizzeri;
- *articolo 21*: analogamente a quanto deciso per la partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) nell'ambito degli Accordi bilaterali II¹¹, la Svizzera si impegna ad applicare all'AESA il Protocollo dell'8 aprile sui privilegi e sulle immunità delle CE (PPI). L'accettazione di questo Protocollo rappresenta una condizione di base per l'adesione di Stati terzi alle Agenzie dell'UE. Il PPI è allegato a una decisione del Comitato Comunità/Svizzera ed è parte integrante delle modalità di partecipazione della Svizzera all'AESA. Un complemento disciplina le modalità di applicazione del PPI tenendo conto delle peculiarità del sistema giuridico svizzero. Ad eccezione dell'articolo 14 (domicilio fiscale), la Svizzera è equiparata ad uno Stato membro. Continuerà ad applicare il principio della progressività dell'imposta;
- *articolo 28*: la Svizzera partecipa con pieno diritto di parola al Consiglio di amministrazione, l'organo strategico e di controllo dell'Agenzia, senza tuttavia avere diritto di voto - riservato agli Stati membri dell'UE (cfr. n. 1.1.3). Nella prassi, si vota tuttavia soltanto per eleggere il direttore esecutivo dell'agenzia e i presidenti del consiglio di amministrazione, mentre le altre decisioni sono prese all'unanimità. Di conseguenza, la restrizione prevista non incide sulla nostra partecipazione ai lavori dell'Agenzia. Per la Svizzera, è invece molto più importante essere membro del consiglio di amministrazione poiché in tal modo, oltre ad avere accesso a informazioni di prima mano su importanti decisioni politiche e strategiche relative alla sicurezza nell'aviazione civile, potrà difendere i nostri interessi specifici dinnanzi alle più alte istanze dell'AESA.

2.1.6 Metodi di lavoro (art. 43–47)

Questa sezione del Regolamento disciplina a grandi linee le procedure per l'elaborazione di pareri, specifiche di certificazione, decisioni ecc. In particolare le procedure devono essere trasparenti e comprensibili. Occorre inoltre vegliare affinché le competenze delle autorità aeronautiche nazionali siano prese in debita considerazione e le industrie interessate siano coinvolte e sentite nell'ambito dei processi decisionali (*art. 43 e 44*).

¹⁰ Cfr. nota 7

¹¹ FF 2004 5352

Come già menzionato, al fine di vigilare sull'osservanza e l'applicazione delle norme comunitarie, l'AESA può effettuare indagini sia negli Stati parte (*art. 46*) sia nelle imprese, direttamente o incaricandone le autorità nazionali o gli enti qualificati (*art. 47*). I diritti delle persone abilitate a esercitare queste funzioni (quali il diritto di accedere a locali o a fondi, di consultare e copiare incarti e dati, oppure di chiedere spiegazioni sul posto) sono previsti esplicitamente e devono essere esercitati conformemente alle prescrizioni legali vigenti nei rispettivi Stati. Questi diritti si applicano anche in Svizzera sulla base delle modalità negoziate, cosicché viene meno la procedura di autorizzazione prevista dall'articolo 271 capoverso 1 del Codice penale (CP¹²) relativa agli atti commessi per conto di uno Stato estero. Di conseguenza si considera che l'Agenzia sia autorizzata a eseguire le necessarie indagini e inchieste.

Sulla base dell'*articolo 47*, adeguato al Regolamento (CE) n. 1643/2003¹³, l'AESA sottostà alle prescrizioni generiche della CE in materia di trasparenza, della cui applicazione è competente il consiglio di amministrazione.

2.1.7 Disposizioni finanziarie (art. 48–53)

Le disposizioni finanziarie, che il già citato Regolamento (CE) 1643/2003 ha adeguato al regime finanziario della CE, si prefiggono di garantire l'autonomia e l'indipendenza dell'Agenzia. In particolare, all'AESA viene conferito un bilancio proprio, composto essenzialmente dei contributi della Comunità e del provento delle tasse (*art. 48*). Il direttore esecutivo è responsabile del bilancio (*art. 49*) e sottopone la contabilità annuale al Consiglio di amministrazione, nel quale siede anche la Svizzera in qualità di membro con diritto di parola ma senza diritto di voto.

Il contributo finanziario della Svizzera al bilancio dell'AESA è stato oggetto di negoziati separati. L'importo è calcolato – tenendo conto della quota di budget complessivo dell'AESA non coperta dal provento delle tasse – in relazione al numero totale degli Stati che partecipano all'AESA (Stati UE e Stati non UE), nonché della partecipazione della Svizzera al budget dell'OACI, l'istituto specializzato dell'ONU per l'aviazione civile. Ne risulta un coefficiente analogo a quello applicato per la JAA.

La soluzione negoziata con la Commissione europea può globalmente considerarsi equa ed adeguata. Occorre altresì rilevare che uno degli obiettivi dichiarati dell'AESA è di riuscire a coprire i costi con il provento delle tasse e con gli introiti realizzati mediante pubblicazioni, formazione e altri servizi, cosicché a medio termine si potrà rinunciare ai contributi statali (*art. 53*). Il Regolamento (CE) 488/2005 relativo ai diritti e agli onorari emanato dalla Commissione dovrebbe comportare un aumento progressivo delle tasse a carico delle industrie e una riduzione a lungo termine dell'onere a carico degli Stati. Esso prevede la riscossione di una tassa di base, nonché di una tassa in funzione dell'onere effettivo. Inoltre, sono previste tasse annuali per la sorveglianza. Al momento non è possibile prevedere quando l'Agenzia sarà in grado di autofinanziarsi, né quale sarà l'evoluzione delle tasse.

¹² RS 311.0

¹³ Regolamento (CE) n. 1643/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2003, che modifica il regolamento (CE) n. 1592/2002 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea (GU L 245 del 29 settembre 2003, pag. 7).

Spetta alla Commissione europea, che ha emanato il Regolamento (CE) 488/2005, elaborare le basi legali relative alla riscossione delle tasse. Ci si aspetta che la Commissione proponga alla Svizzera di adottare il Regolamento in vista della prossima riunione del Comitato Comunità/Svizzera, cosicché in futuro l'AESA potrà riscuotere le tasse anche da imprese o privati svizzeri. Una soluzione su misura per la Svizzera pare poco possibile, poiché il nostro Paese gode praticamente degli stessi diritti nell'Agenzia di un Paese membro dell'UE, tanto più che l'industria svizzera beneficerà degli stessi vantaggi dei concorrenti della Comunità per quanto concerne i certificati rilasciati dall'AESA (riconoscimento reciproco, accesso senza restrizioni al mercato interno). Se la Svizzera non partecipasse all'Agenzia, in futuro le nostre imprese dovrebbero comunque versare le tasse che l'AESA è abilitata a riscuotere dalle industrie di Stati non membri per il riconoscimento delle loro prestazioni e dei loro prodotti. Di conseguenza, le imprese svizzere dovrebbero versare sia le tasse per le autorizzazioni e i certificati dell'UFAC, sia quelle previste dall'AESA. La non partecipazione si tradurrebbe pertanto in un aumento dei costi complessivi a carico delle imprese.

Per quanto concerne la lotta antifrode (*art. 50*), le modalità di partecipazione all'AESA prevedono gli stessi provvedimenti in materia di controllo finanziario dell'Accordo sulla partecipazione all'AEA¹⁴. Di conseguenza, gli agenti della CE (in particolare della Corte dei conti europea dell'AESA, della Commissione europea e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode [OLAF]) oppure persone da essi incaricati possono procedere a verifiche e controlli finanziari sul posto presso partecipanti svizzeri all'AESA e altri destinatari di contributi comunitari (p. es. l'UFAC se svolge dei compiti in nome dell'AESA o che rientrano nella sua sfera di competenza). Il Controllo federale delle finanze sarà informato in anticipo e potrà partecipare alle operazioni di controllo e verifica. Anche in questo caso le norme internazionali si sostituiscono alla procedura di autorizzazione di cui all'articolo 271 CP relativo agli atti compiuti sul territorio svizzero per conto di uno Stato estero.

2.1.8 Disposizioni finali (art. 54–58)

Gli articoli 54 e 55 meritano un'attenzione particolare: mentre l'*articolo 55*, secondo cui la Comunità europea può concludere accordi con Stati terzi che auspicano aderire all'AESA, costituisce la base vera e propria per la partecipazione della Svizzera all'AESA, l'*articolo 54* serve da base per l'istituzione di un comitato incaricato di assistere la Commissione europea nello svolgimento dei suoi compiti (p. es. emanazione di nuove norme comunitarie nell'ambito della sicurezza aerea). Il cosiddetto «Comitato AESA», che garantisce la partecipazione qualificata degli Stati membri nelle diverse procedure di comitato, rappresenta un importante organo di controllo e di gestione sia ai fini della procedura legislativa sia per quanto concerne altre importanti decisioni della Commissione (p. es. verifica della compatibilità del lavoro con gli Stati terzi o applicazione delle disposizioni di flessibilità conformemente all'art. 10).

Consapevole dell'importanza di questo Comitato, la delegazione negoziale svizzera si è battuta strenuamente – con successo – affinché al nostro Paese fosse consentito parteciparvi. Dal punto di vista formale, sarà necessario adeguare la dichiarazione

¹⁴ Cfr. FF 2004 5352 seg.

del Consiglio dei ministri dell'UE del 1999 contenuta nei Bilaterali I¹⁵, aggiungendo il Comitato AESA all'elenco dei comitati in cui la Svizzera può sedere in qualità di osservatore. Questo risultato è particolarmente rallegrante poiché garantisce la partecipazione della Svizzera allo sviluppo del diritto comunitario nell'ambito dell'AESA.

2.2 Modifica della legge federale sulla navigazione aerea in relazione alla partecipazione all'AESA

La partecipazione della Svizzera all'AESA comporta una modifica materiale di due disposizioni della legge federale sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0), nonché una modifica puramente redazionale.

Art. 3 cpv. 1 LNA

L'articolo 3 capoverso 1 affida al Consiglio federale, ovvero al DATEC, la vigilanza sulla navigazione aerea. Conformemente a quanto già illustrato, l'AESA assume gran parte dei compiti relativi alla vigilanza tecnica e operativa e in un secondo tempo anche ai servizi della navigazione aerea. Occorre pertanto completare l'articolo 3 capoverso 1 affinché il nostro Consiglio sia abilitato a trasferire a un'istituzione internazionale le competenze in materia di sorveglianza. La nuova disposizione è stata scientemente formulata in modo generico, poiché è assai probabile che in futuro si affidino compiti analoghi ad altre istituzioni.

Art. 3a cpv. 2 LNA

Nel contempo è necessario introdurre un nuovo articolo 3a capoverso 2 che completi la disposizione dell'articolo 3 capoverso 1. Per trasferire i compiti in materia di sorveglianza è necessario concludere diversi accordi di natura tecnica. Questi trattati minori relativi all'esecuzione pratica della sorveglianza dovrebbero poter essere conclusi dal Consiglio federale. La norma di competenza comprende gli accordi sulla sicurezza aerea e i servizi della navigazione aerea (cooperazione e delega nell'ambito dello spazio aereo transfrontaliero), ossia relativi a quei settori che saranno posti sotto il controllo dell'AESA. In futuro, si prevede una marcata internazionalizzazione delle norme di sicurezza e del controllo della loro osservanza. Al proposito occorre menzionare, oltre all'AESA, una normativa armonizzata dello spazio aereo europeo unificato. La delega di competenze proposta non si applicherebbe tuttavia a un accordo di più ampia portata con ripercussioni, ad esempio, sul piano di occupazione di un aeroporto esistente.

Art. 3b LNA

Nell'articolo 3b LNA è necessaria una modifica redazionale. Per motivi di coerenza, il nuovo termine introdotto negli articoli 3 e 3a LNA di «istituzione internazionale» deve essere utilizzato anche nell'articolo 3b LNA in vece dell'attuale «organizzazioni internazionali».

¹⁵ Cfr. FF 1999 5917

2.3 Altre modifiche della legge sulla navigazione aerea

2.3.1 Istituzione di un sistema di notifica (art. 20)

Come già illustrato (cfr. n. 1.2), la modifica dell'articolo 20 LNA istituisce la base legale per l'approntamento di un sistema di notifica anonima in caso di incidenti ed eventi nel settore dell'aviazione civile, in sintonia con la direttiva 2003/42 CE¹⁶ e le relative modifiche.

Il capoverso 1 incarica il Consiglio federale di istituire un sistema di notifica per incidenti particolari nella navigazione aerea.

Il capoverso 2 specifica che il sistema da istituire conformemente al capoverso 1 deve ispirarsi al modello definito dalla direttiva 2003/42/CE.

Il capoverso 3 conferisce al nostro Consiglio la competenza di emanare disposizioni secondo cui in determinati casi si rinuncia a un'azione penale nei confronti della persona all'origine della notifica.

2.3.2 Competenza relativa alla concessione di rotte (art. 28 cpv. 2)

Conformemente a una proposta dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, la modifica dell'articolo 28 capoverso 2 LNA si prefigge di trasferire dal DATEC all'UFAC la competenza in materia di concessione di rotte. L'espressione «Dipartimento» è pertanto sostituita con il termine di «Ufficio federale» nel nuovo capoverso 2 (cfr. anche n. 1.3 del presente messaggio).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

3.1.1 Partecipazione all'AESA

Il costo principale legato alla partecipazione della Svizzera all'AESA è costituito dai contributi al bilancio dell'Agenzia. Siccome l'importo dovrà essere versato soltanto al momento della partecipazione formale – che con un decorso ottimale della procedura di approvazione in Svizzera e all'interno della CE dovrebbe avvenire nel primo trimestre 2006 –, secondo l'attuale stato della pianificazione occorre prevedere circa 0,7 milioni di franchi da iscrivere nel preventivo 2006. D'altro canto, il contributo della Svizzera alla JAA – attualmente pari a 0,15 milioni di franchi annui – potrà essere progressivamente ridotto a partire dal 2006 in seguito al graduale smantellamento dell'organizzazione. Dal momento che l'Agenzia è ancora agli inizi, è assai difficile formulare dichiarazioni vincolanti sull'evoluzione del bilancio e del fabbisogno finanziario. Nei prossimi anni, l'AESA dovrà sicuramente poter disporre di maggiori mezzi finanziarie per far fronte ai nuovi compiti nei settori delle operazioni di volo e del personale di volo (a lungo termine anche nei settori della sicurezza degli aeroporti e dei servizi della navigazione aerea), con un conseguente aumento

¹⁶ Cfr. nota 4.

dei contributi a carico dell'UE e quindi anche degli Stati non membri dell'UE. Come già menzionato, l'Agenzia dovrà tuttavia riuscire quanto prima ad autofinanziarsi, cosicché si adopererà per migliorare costantemente il grado di copertura dei propri servizi. Di conseguenza, il continuo aumento del bilancio non dovrà forzatamente comportare un aumento dei contributi dell'UE e degli Stati non membri dell'UE. Inoltre, siccome si prevede che nei prossimi anni l'AESA non disporrà di personale e know-how sufficienti, diverse mansioni saranno trasferite agli Stati membri. Parte dei contributi versati saranno pertanto restituiti sotto forma di remunerazione per i servizi forniti.

La partecipazione della Svizzera all'AESA non richiede alcun aumento del personale. A lungo termine non è addirittura da escludere una riduzione degli effettivi delle autorità nazionali. Dipenderà tuttavia dall'entità dei compiti che l'Agenzia delegherà agli Stati nei prossimi anni. Al momento non è possibile formulare previsioni più precise.

3.1.2 Modifica della legge sulla navigazione aerea

Oltre al pagamento dei contributi annuali all'AESA (cfr. n. 3.1.1), la Confederazione non dovrà far fronte a ulteriori oneri finanziari o di personale.

3.2 Ripercussioni sull'economia e ripercussioni sulla navigazione aerea svizzera

Un'inchiesta rappresentativa condotta nel 2003 dall'UFAC presso praticamente tutte le imprese del settore dell'aviazione in Svizzera (tasso di risposta del 43% circa) ha rilevato che la maggior parte di esse è favorevole alla partecipazione all'AESA. Le imprese che hanno preso parte all'inchiesta occupavano nel 2002 circa 18 000 persone, per una cifra d'affari di circa 7 miliardi di franchi, di cui oltre la metà da ascrivere a Swiss. Le aziende tecniche (aziende di progettazione, produzione e manutenzione) hanno contribuito alla realizzazione del fatturato totale con 2–2,5 miliardi di franchi e 5500 persone. Il settore dell'aviazione è fortemente orientato al mercato europeo e la concorrenzialità delle imprese interessate dipende pertanto dal riconoscimento dei loro prodotti e servizi in Europa.

Riassumendo, l'industria aeronautica svizzera rappresenta un importante fattore economico per il nostro Paese. Dato il forte orientamento verso l'Europa, è necessario che i prodotti e i servizi delle imprese svizzere possano accedere senza restrizioni al mercato europeo.¹⁷ Di conseguenza la partecipazione all'AESA diviene praticamente indispensabile.

Per quanto concerne il diritto del lavoro, occorre rilevare che i cittadini svizzeri possono candidarsi con gli stessi diritti dei cittadini UE per i posti che l'AESA mette a concorso.

¹⁷ Cfr. anche il rapporto del Consiglio federale del 10 dicembre 2004 sulla politica aeronautica della Svizzera 2004, FF 2005 1591 seg.

4 Rapporto con il programma di legislatura

4.1 Partecipazione all'AESA

Il messaggio sulla partecipazione della Svizzera all'Agencia europea per la sicurezza aerea figura nel numero 1.4 dell'allegato I al rapporto del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007¹⁸.

4.2 Modifiche della legge sulla navigazione aerea

La modifica della legge sulla navigazione aerea non è stata espressamente preannunciata nel programma di legislatura 2003–2007. Gli articoli 3, 3a e 3b LNA devono tuttavia essere adeguati in seguito alla partecipazione della Svizzera all'AESA, che è invece stata prevista dal programma di legislatura. Inoltre, sono necessarie modifiche agli articoli 20 e 28 capoverso 2 LNA per semplificazioni di ordine amministrativo.

5 Aspetti legali

5.1 Costituzionalità

5.1.1 Partecipazione all'AESA

La costituzionalità del disegno di decreto federale concernente la partecipazione della Svizzera all'AESA poggia sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale, che conferisce alla Confederazione la competenza in materia di affari esteri, abilitandola a concludere trattati internazionali con l'estero. La competenza dell'Assemblea federale scaturisce dall'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale.

5.1.2 Modifiche della legge sulla navigazione aerea

La competenza della Confederazione in materia di legislazione aerea scaturisce dall'articolo 87 della Costituzione federale.

5.2 Referendum facoltativo in materia di trattati internazionali

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d n. 1-3 della Costituzione federale sottostanno a referendum i trattati internazionali che hanno durata indeterminata e non sono denunciabili, che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale, oppure che comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

¹⁸ FF 2004 1016

La partecipazione dalla Svizzera all'AESA è denunciabile nell'ambito delle modalità applicabili ai Bilaterali I, in particolare per quanto concerne l'Accordo sul trasporto aereo.¹⁹ Occorre invece chiarire se la decisione del Comitato Comunità/Svizzera che vi sottoponiamo per approvazione e il relativo allegato comprendano disposizioni contenenti norme di diritto o per l'attuazione dei quali sia necessaria l'emanazione di leggi federali. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento²⁰, contengono norme di diritto quelle disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono inoltre da considerarsi importanti le disposizioni del diritto interno che, sulla base dell'articolo 164 della Costituzione federale, devono essere emanate sotto forma di legge. Fondandosi su tale disposizione, nell'articolo 141 capoverso 1 lettera d della Costituzione il costituente ha voluto creare un'analogia fra le leggi e i trattati internazionali per quanto concerne l'assoggettamento al referendum²¹.

L'allegato alla Decisione del Comitato Comunità/Svizzera relativa alla partecipazione della Svizzera all'AESA disciplina in particolare la partecipazione finanziaria della Confederazione²², conferendo all'Agenzia il diritto di effettuare ispezioni in Svizzera al fine di vigilare sull'osservanza e l'applicazione delle norme comunitarie e di effettuare indagini nelle imprese, direttamente o incaricandone le autorità nazionali o gli enti qualificati²³. Esso contiene inoltre disposizioni importanti comprendenti norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettera c della Costituzione federale. Inoltre, la sua trasposizione richiede un adeguamento della legge sulla navigazione aerea. Ne consegue che il decreto che approva la decisione del Comitato Comunità/Svizzera deve essere sottoposto a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale.

¹⁹ Per la CE, un'agenzia comunitaria come l'AESA rappresenta un'istituzione del diritto pubblico europeo slegata dalle istituzioni comunitarie (Consiglio, Parlamento, Commissione ecc.). È irrilevante stabilire se sia da considerarsi organizzazione internazionale, poiché la partecipazione della Svizzera all'AESA sottostà comunque al referendum facoltativo per i motivi esposti qui di seguito.

²⁰ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, RS **171.10**).

²¹ Parere del Consiglio federale del 15 giugno 2001 in risposta all'iniziativa parlamentare (Commissione CS 96.061) «Soppressione di lacune nei diritti popolari», FF **2001** 5423.

²² Art. 48 del Regolamento (CE) n. 1592/2002, nonché n. 1 lett. e dell'allegato alla decisione del Comitato Comunità/Svizzera.

²³ Art. 46 e 47 del Regolamento (CE) n. 1592/2002.

