

05.011

Rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004

del 10 dicembre 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004, proponendovi di prenderne atto.

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

10 dicembre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Nel quadro di uno sviluppo sostenibile, il Consiglio federale si impegna in favore di una politica aeronautica coerente, globale e lungimirante, finalizzata essenzialmente a garantire un collegamento ottimale della Svizzera con i maggiori centri europei e di altri continenti. Elemento cardine della politica economica estera, ma anche fattore chiave per la piazza nazionale, l'aviazione svizzera riveste un'importanza economica di primissimo piano. Ecco perché è indispensabile promuovere la competitività del trasporto aereo svizzero.

In materia di sicurezza aerea, il processo di liberalizzazione in atto rende necessario un totale ripensamento della filosofia di vigilanza. Vista la forte pressione della concorrenza alla quale è esposto il settore aeronautico, nulla più garantisce che esso sia in grado, di propria iniziativa, di mantenere un alto standard di sicurezza. Lo Stato è dunque sempre più spesso chiamato a svolgere un ruolo di regolatore. In quest'ottica il Consiglio federale intende stabilire uno standard di sicurezza elevato nel raffronto con altri Paesi europei.

Il trasporto aereo fornisce un contributo importante alla raggiungibilità e all'attrattiva della nostra piazza economica. La garanzia di un allacciamento ottimale della Svizzera con i principali centri europei e mondiali rimane pertanto un obiettivo fondamentale. Il Consiglio federale è convinto che il modo più efficace per raggiungerlo passi attraverso compagnie di bandiera svizzere. Per assicurare alla Svizzera una rete di collegamenti adeguati occorre migliorare le condizioni quadro e prevedere un'infrastruttura terrestre ed aerea sicura, efficiente e di elevato profilo qualitativo.

Anche in futuro Swiss International Air Lines SA rimarrà un fattore preponderante della politica aeronautica. Il Consiglio federale si aspetta che continui ad attuare le misure imprenditoriali indispensabili al raggiungimento del successo economico per riuscire ad imporsi sul mercato del trasporto aereo. La partecipazione finanziaria della Confederazione è limitata nel tempo, ma il suo disimpegno non dovrà avvenire in un momento inopportuno.

I servizi della sicurezza aerea devono essere offerti a prezzi concorrenziali rispetto alla media UE. Gli aerodromi, dal canto loro, devono impegnarsi a creare quei presupposti edili e gestionali necessari per consentire all'aviazione di offrire i suoi servizi a condizioni competitive e vantaggiose, nel rispetto delle condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile. Per essere in grado in futuro di assumere la propria responsabilità in termini di politica aeronautica, di tutelare i propri interessi e di raggiungere i propri obiettivi in modo più diretto e integrale, la Confederazione valuta la possibilità di accrescere le proprie competenze in materia di aeroporti nazionali.

Il Consiglio federale ritiene che l'esercizio di una piattaforma aeroportuale (hub) a Zurigo sia uno strumento efficace per ottimizzare l'allacciamento del nostro Paese e che le infrastrutture debbano consentire la realizzazione di collegamenti aerei competitivi. È tuttavia del parere che spetti alle forze del mercato stabilire concre-

tamente l'offerta di voli atti a garantire un adeguato inserimento della Svizzera nella rete dei collegamenti aerei.

Per il Consiglio federale è essenziale che la Svizzera sia ben integrata nel contesto internazionale. Per quanto possibile, il nostro Paese si allinea agli standard internazionali, partecipa a importanti progetti europei, ad esempio all'Agenzia europea per la sicurezza aerea dell'UE (EASA) e al Single European Sky (SES), e si impegna per diventare una piazza economica interessante e competitiva.

Indice

Compendio	1600
Elenco delle abbreviazioni	1604
1 Introduzione	1606
1.1 Scopo del rapporto	1606
1.2 Il sistema aeronautico	1607
1.3 La politica aeronautica attuata sinora	1608
1.3.1 Principi	1608
1.3.2 Incentivazione da parte della Confederazione	1608
1.3.3 Integrazione e collaborazione internazionale	1609
1.4 I cambiamenti strutturali e le relative ripercussioni	1611
1.4.1 Dal monopolio alla liberalizzazione	1611
1.4.2 Dalla liberalizzazione alla crisi	1613
1.5 Prospettive di evoluzione	1614
1.5.1 Previsioni generali	1614
1.5.2 Previsioni per i protagonisti del mercato	1615
1.6 Conseguenze per lo Stato	1615
1.7 Margine di manovra del Consiglio federale	1616
2 Sviluppo sostenibile dell'aviazione	1617
2.1 Considerazioni generali	1617
2.2 La sicurezza prima di tutto	1618
2.2.1 Safety	1618
2.2.2 Security	1620
2.3 Importanza economica dell'aviazione civile	1620
2.4 La dimensione ecologica dello sviluppo sostenibile	1626
2.5 Conclusioni relative alla politica aeronautica	1627
3 Obiettivi della politica aeronautica e priorità di intervento	1629
3.1 Aspetti fondamentali	1629
3.1.1 Obiettivi	1629
3.1.2 Safety	1630
3.1.3 Security	1632
3.1.4 Ambiente, ordinamento del territorio e rumore	1633
3.1.4.1 Ambiente	1633
3.1.4.2 Ordinamento del territorio	1634
3.1.4.3 Rumore	1636
3.1.5 Collaborazione internazionale	1638
3.1.6 Commissione federale della navigazione aerea	1640
3.2 Trasporto aereo	1642
3.2.1 Considerazioni generali	1642
3.2.2 Trasporto aereo internazionale (traffico di linea e a richiesta)	1642
3.2.3 SWISS	1646
3.2.4 Trasporto aereo nazionale	1648
3.2.5 Business Aviation	1649

3.2.6 Lavoro aereo	1650
3.2.7 Aviazione da diporto	1651
3.3 Aerodromi	1652
3.3.1 Considerazioni generali	1652
3.3.2 Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA)	1653
3.3.3 Aeroporti nazionali	1655
3.3.4 Aeroporti regionali	1658
3.3.5 Aeroporto di Zurigo	1659
3.3.6 Aeroporto di Ginevra	1664
3.3.7 Aeroporto di Basilea-Mulhouse	1667
3.4 Sicurezza aerea	1670
3.4.1 Sfide operative	1670
3.4.2 Cielo unico europeo (Single European Sky)	1673
3.5 Industria aeronautica	1674
3.6 Istruzione aeronautica	1675
4 Politica aeronautica	1676
4.1 Principi guida	1676
4.2 Applicazione	1686
Allegati:	
1 Elenco delle fonti	1688
2 Terminologia	1691
3 Interventi parlamentari sulla politica aeronautica	1694

Elenco delle abbreviazioni

AUA	Austrian Airlines
BV2	variante BV2
CdG-CS	Commissione della gestione – Consiglio degli Stati
CE	Comunità europea
CEE	Comunità economica europea
CFIA	Commissione federale sugli infortuni aeronautici
CHF	franchi svizzeri
CO ₂	anidride carbonica, biossido di carbonio
CPS	Concezione «Paesaggio svizzero»
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
Doc	documento
EASA/AESA	European Aviation Safety Agency (Agenzia europea per la sicurezza aerea)
ECAC/CEAC	European Civil Aviation Conference (Commissione europea per l'aviazione civile)
ESA/SLS	Scuola svizzera di aviazione da trasporto
FAB	Functional Airspace Block (blocco funzionale di spazio aereo)
FF	Foglio federale
FTP	finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici
IATA	International Air Transport Association (Associazione del trasporto aereo internazionale)
ICAO/OACI	International Civil Aviation Organization (Organizzazione dell'aviazione civile internazionale)
IDA Rio	Comitato interdipartimentale Rio
ITA	Institut du Transport Aérien, Parigi
JAA	Joint Aviation Authorities (Autorità aeronautiche comuni)
JAR	Joint Aviation Requirements
JAR-FCL	Joint Aviation Requirements Flight Crew Licensing
JAR-OPS	Joint Aviation Requirements Operations
KLM	Royal Dutch Airlines
LNA	Legge federale sulla navigazione aerea
NFTA	nuova ferrovia transalpina
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (Laboratorio aerospaziale nazionale [Olanda])
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OSIA	Ordinanza sull'infrastruttura aeronautica
PMI	Piccole e medie imprese
PSIA	Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica

RAV	rete ad alta velocità
REG.	Regolamento/i
REG. UE	Regolamento della Commissione europea
RELIEF	Raumentwicklungskonzept für die Flughafenregion und langfristige Infrastrukturentwicklung des Flughafens (Progetto di sviluppo del territorio per la regione aeroportuale di Zurigo e sviluppo a lungo termine delle infrastrutture dell'aeroporto)
RS	Raccolta sistematica
SA	Società anonima
SAFIR	Safety First
SAS	Scandinavian Airlines
SEE	Spazio economico europeo
SES	Single European Sky
SIAA	Swiss International Airport Association (associazione degli aeroporti internazionali della Svizzera)
TGV	Train à Grande Vitesse
TOPAS	Topping Aviation Safety
UDC	Unione democratica di centro
UE	Unione europea
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UIIA	Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici
WMO/OMM	World Meteorological Organization (Organizzazione meteorologica mondiale)
WTO/OMC	World Trade Organization (Organizzazione mondiale del commercio)

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Scopo del rapporto

L'ultimo rapporto in materia di politica aeronautica del Consiglio federale risale al 1953¹ e verteva essenzialmente sul sostegno finanziario di Swissair. Nel frattempo, l'aviazione civile svizzera, il suo contesto economico, sociale e politico hanno subito profondi cambiamenti. Parlamento e Consiglio federale si sono visti costretti ad adottare una serie di provvedimenti volti a definire i principi cardine della politica aeronautica, in particolare nel Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA) e nell'ambito delle varie revisioni della legge sulla navigazione aerea. Ma anche il rapporto allestito dall'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) nel 1980² contiene fondamenti e strategie della politica aeronautica. Il rapporto Skyrights³, documento cruciale per la politica svizzera del trasporto aereo, come pure il rapporto sulla politica svizzera in materia di sicurezza aerea⁴, sono altrettante pietre miliari approvate dal capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) in vista dell'elaborazione di una politica aeronautica nazionale.

Il presente rapporto risponde a diversi interventi parlamentari⁵ nonché a una raccomandazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati⁶ e mira ad aprire una discussione a tutto campo sulla politica aeronautica attuale ma soprattutto futura del Consiglio federale. Sostanzialmente sia gli interventi parlamentari, sia la raccomandazione chiedono al Consiglio federale di elaborare una nuova politica aeronautica. Il presente rapporto propone una panoramica della situazione attuale dell'aviazione civile accompagnata da un'analisi dei problemi che la affliggono e dalla presentazione delle strategie di intervento elaborate dal Consiglio federale all'attenzione del Parlamento. Conformemente all'orientamento degli interventi parlamentari, il rapporto si occupa esclusivamente dell'aviazione civile con qualche sporadica digressione in quella militare limitata ai capitoli relativi agli aerodromi, ai servizi della sicurezza aerea e all'istruzione.

Per agevolare il dibattito su un argomento così complesso, il rapporto illustra dapprima il margine di manovra di cui dispone il Consiglio federale in questo settore specifico. Al riguardo, sia la politica perseguita sino ad oggi, sia i mutamenti che hanno investito l'aviazione in questi ultimi anni svolgono un ruolo determinante. Su questa base e sulla scorta delle strategie direttrici, in un secondo momento, il Consiglio federale espone la sua visione di una politica aeronautica nazionale sotto forma di principi guida relativi al trasporto aereo, agli aerodromi, ai servizi della sicurezza aerea, all'industria e all'istruzione aeronautica.

¹ Cfr. Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'organizzazione dell'aeronautica svizzera e sulla politica aeronautica svizzera, 1953.

² Prof. Werner Guldimann, Luftverkehrspolitik (Politica aeronautica) (1980).

³ Skyrights, UFAC, novembre 2000.

⁴ Rapporto sulla politica svizzera in materia di sicurezza aerea 1993–2010, UFAC, maggio 1993.

⁵ Cfr. allegato 3.

⁶ 02.3467 – Raccomandazione CdG-CS. Neuformulierung der Luftverkehrspolitik (Riformulazione della politica dei trasporti aerei) (cfr. allegato 3).

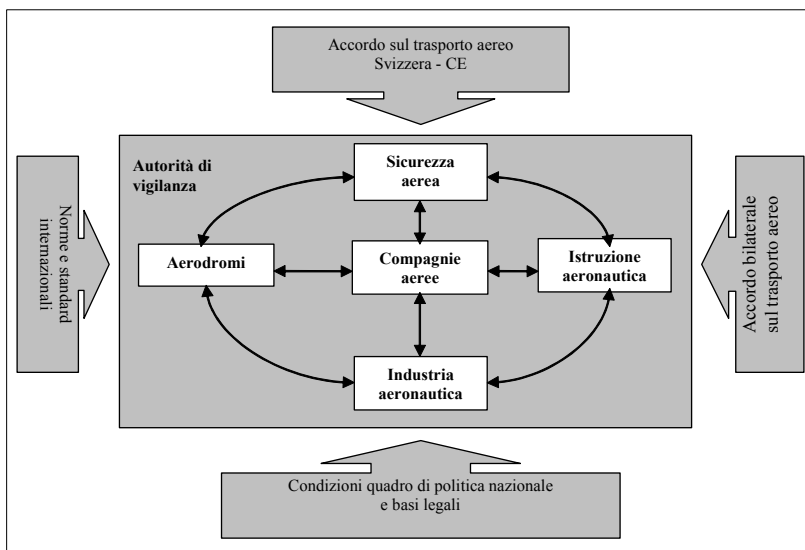
1.2

Il sistema aeronautico

L'aeronautica svizzera deve essere considerata come un sistema globale i cui protagonisti, di scena sia sul palco nazionale, sia su quello internazionale, presentano una forte correlazione reciproca. Nel novero dei protagonisti dell'aviazione figurano le compagnie aeree, gli aerodromi, i servizi della sicurezza aerea, le aziende di fabbricazione, di formazione e dell'indotto (come ad esempio la SR Technics attiva nella manutenzione degli aeromobili, la compagnia di servizi di assistenza a terra Swissport o ancora la società di catering Gate-Gourmet). La loro interconnessione è così stretta che il fallimento di uno solo di essi può provocare una massiccia ondata di ripercussioni su tutti gli altri. Nei due anni successivi al grounding della ex-compagnia di bandiera Swissair, gli aeroporti nazionali di Basilea-Mulhouse e di Zurigo hanno accusato una flessione del 20%⁷ del traffico e del numero di passeggeri. L'aeroporto di Zurigo e Skyguide, la società addetta alla sicurezza aerea, sono stati di conseguenza costretti ad aumentare le proprie tariffe, ciò che ha messo ulteriormente sotto pressione le strutture dei costi del loro principale cliente: Swiss International Air Lines SA (SWISS).

Tavola 1

Il sistema aeronautico svizzero



Questa spiccata interdipendenza limita lo spazio di intervento dello Stato e deve essere presa in debita considerazione nell'elaborazione di una politica aeronautica nazionale.

⁷ Fonte: statistica UFAC (2004).

1.3 La politica aeronautica attuata sinora

1.3.1 Principi

La politica aeronautica perseguita dal Consiglio federale degli ultimi cinquant'anni era caratterizzata da una fiducia nella capacità dei protagonisti del mercato a evolversi in un contesto regolamentato. In quest'ottica, mentre il Consiglio federale focalizzava il proprio operato sul sostegno alla ex compagnia aerea Swissair, i Cantoni si concentravano essenzialmente sull'esercizio degli aeroporti. Accanto a una serie di misure di incentivazione mirate, il Consiglio federale intendeva garantire alla Svizzera la migliore rete di collegamenti internazionali possibile. Sintetizzando, si può quindi concludere che, sinora, il Consiglio federale ha attuato una politica aeronautica spiccatamente liberale, incentrata sulla fiducia nell'abilità e nelle competenze della ex Swissair.

1.3.2 Incentivazione da parte della Confederazione

Sin dagli albori dell'aviazione, la Confederazione ha basato la propria partecipazione al trasporto aereo internazionale sullo spirito imprenditoriale svizzero. Già negli anni Venti il nostro Paese annoverava diverse compagnie aeree attive nel trasporto commerciale di invii postali e passeggeri sul territorio nazionale e all'estero.

Il 26 marzo 1931, dalla fusione di Balair e Ad Astra Aero, nacque Swissair. La nuova compagnia era dotata di 13 aerei e un organico di 60 collaboratori. Alla vigilia dello scoppio della Seconda guerra mondiale essa serviva le città di Monaco, Vienna, Milano, Berlino, Parigi, Amsterdam e Londra. Con l'approvazione degli statuti della società, la presenza in seno al Consiglio di Amministrazione e il rilascio di diritti di traffico esclusivamente a Swissair («monopolio Swissair»), il Consiglio federale possedeva gli strumenti indispensabili per controllare la gestione della compagnia. Swissair rappresentava di fatto il principale strumento di politica aeronautica nelle mani del Consiglio federale. A tale scopo, la legge sulla navigazione aerea del 21 dicembre 1948⁸ conteneva norme specifiche, abrogate solo con la revisione del 1997.

Dopo aver sfiorato la paralisi durante il conflitto, alla fine della Seconda guerra mondiale l'aviazione svizzera si trovò davanti alla domanda cruciale se partecipare o meno al nascente traffico intercontinentale di linea. Il Consiglio federale di allora optò per la migliore rete di collegamenti aerei possibile verso qualsiasi destinazione in tutto il mondo. A tale scopo adottò diversi provvedimenti volti a sostenere Swissair, ad esempio entrando nel capitale azionario della compagnia in virtù del decreto federale del 10 aprile 1951⁹, acquistando due aerei a lungo raggio, versando a Swissair un contributo annuale destinato al finanziamento dell'istruzione dei suoi piloti e creando un fondo per l'ammortamento e il rinnovo della sua flotta. Inoltre, il Consiglio federale era autorizzato a concedere a Swissair prestiti remunerati a breve termine fino a un massimo di 3 milioni di franchi. Già a quell'epoca il fronte degli oppositori a queste sovvenzioni statali riteneva che le compagnie estere fossero perfettamente in grado di soddisfare il fabbisogno della Svizzera in tema di collegamenti aerei. Ciò nondimeno, il timore di vedere la Svizzera abbandonare uno stru-

⁸ Legge federale sulla navigazione aerea del 21 dicembre 1948 (LNA, RS 748.0).

⁹ BBl 1951 I 899

mento così importante della sua politica aeronautica all'indomani della guerra per dipendere da una società battente bandiera estera ebbe il sopravvento. Per contro, il Governo rifiutò di concedere a Swissair una garanzia di copertura dei suoi disavanzi di esercizio.

Il sostegno della Confederazione non si limitò unicamente a Swissair, la più grande compagnia aerea svizzera nonché principale strumento di attuazione della sua politica aeronautica. Fino alla metà degli anni Ottanta, infatti, lo Stato incentivò in modo mirato anche lo sviluppo dell'infrastruttura. Vista l'ampia condivisione degli interessi con i Cantoni aeroportuali, la Confederazione decise di affidare a questi ultimi la concezione degli aeroporti pur partecipando in misura considerevole ai costi per il loro ampliamento. In virtù del decreto federale sull'ampliamento degli aerodromi civili del 22 giugno 1945 nonché della legge federale sulle misure di risparmio del 14 dicembre 1984, la Confederazione investì sia nel potenziamento dei tre aeroporti nazionali, sia nell'infrastruttura degli aerodromi regionali di Ecuwillens, La Chaux de Fonds-Les Eplatures, Grenchen e Sion.

Ma gli incentivi non si esaurirono qui. La Confederazione partecipò anche al finanziamento dell'istruzione aeronautica e della società addetta alla sicurezza aerea Skyguide, come pure alla conclusione degli accordi bilaterali che garantivano a Swissair diritti di traffico esclusivi. Approvando le tariffe applicate dai vettori di trasporto, lo Stato fornì all'aviazione civile anche un aiuto indiretto. Al riguardo, le autorità di vigilanza si rifecero essenzialmente ai prezzi fissati da un'associazione internazionale di diritto privato delle compagnie aeree di linea (International Air Transport Association, IATA), ciò che equivale a una vera e propria legittimazione statale di un cartello. Altre misure di incentivazione sono descritte dettagliatamente al numero 1.4.1.

È opportuno sottolineare che, per decenni, numerosi Stati hanno dato per scontate le misure summenzionate, un'abitudine che in parte conservano ancora. Ancora oggi, oltre i confini europei ed americani, gran parte dei Paesi sostiene la «compagnia aerea nazionale» che percepisce come propria ambasciatrice nel mondo. In Europa, poi, vi sono ancora compagnie in maggioranza o totalmente statali, controllate dalle autorità del rispettivo Paese. È il caso ad esempio di Alitalia, Finnair, Turkish Airlines, della greca Olympic Airlines e dell'irlandese Aer Lingus.

1.3.3 Integrazione e collaborazione internazionale

Per la Svizzera, nazione senza sbocchi sul mare, centro economico e meta turistica per eccellenza, una rete di collegamenti aerei efficiente è di vitale importanza. Ecco perché il Consiglio federale ha sempre insistito nel voler conferire un orientamento internazionale al trasporto aereo pubblico.

Alla base di questa vocazione internazionale dell'aviazione civile svizzera non vi sono soltanto ragioni economiche. Paese di media grandezza, europeo ma non membro dell'UE, la Svizzera dipende dalla tecnologia, dalle conoscenze e dalle procedure delle autorità e dell'industria aeronautica di altri Stati. Una stretta collaborazione internazionale sul piano della tecnica e dell'esercizio del trasporto aereo consente di portare a un livello nettamente superiore la sicurezza dell'aviazione svizzera. Oggi-giorno sono pochissimi i settori dell'aviazione che non soggiacciono a prescrizioni internazionali. E non si tratta soltanto di norme di carattere generale, anzi, spesso si

rivolgono direttamente agli Stati membri, garantiscono un'applicazione uniforme del diritto e influiscono direttamente sulle legislazioni nazionali. Conscio dell'autorità delle organizzazioni internazionali, il Consiglio federale ha da sempre attribuito un'importanza fondamentale alla partecipazione della Svizzera a queste istituzioni così come alla collaborazione internazionale con altre autorità. Ecco perché il nostro Paese ha preso parte attivamente a tutte le organizzazioni e istituzioni internazionali sin dall'inizio e, con il passar degli anni, ha ulteriormente intensificato questo suo impegno. Data la sua collocazione geografica nel cuore dell'Europa, la Svizzera riveste inoltre un ruolo primario nell'aviazione europea e il suo spazio aereo occupa una posizione chiave nel sistema aeronautico del Vecchio Continente.

Organizzazioni e istituzioni internazionali¹⁰

Semplificare il trasporto aereo transfrontaliero era uno dei principali motivi che portarono all'istituzione dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI), alla quale la Svizzera aderì nel 1947, come pure – sul piano europeo – alla creazione della Commissione europea per l'aviazione civile (CEAC), dove la Svizzera fece il suo ingresso nel 1955. Dalla CEAC nacquero le Joint Aviation Authorities (JAA), un'organizzazione, di cui la Svizzera è membro dal 1979, incaricata di disciplinare le norme di sicurezza tecniche e operative sull'intero territorio europeo e di assolvere pertanto una funzione di standardizzazione indispensabile nel settore dell'aviazione civile. In futuro, i compiti affidati alle JAA saranno demandati all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) istituita dall'UE. Per il nostro Paese è pertanto essenziale riuscire a fare parte anche di questa agenzia.

Per quanto riguarda i servizi della sicurezza aerea, la Svizzera è membro di Eurocontrol dal 1992 e si adopera in particolare a favore della creazione di uno spazio aereo europeo unico (Single European Sky, SES).

L'organizzazione meteorologica mondiale (OMM) assicura lo scambio senza restrizioni di dati meteo tra i diversi servizi nazionali e, così facendo, svolge un ruolo importante e vitale per la sicurezza e la redditività dell'aviazione. Stato membro sin dalla sua costituzione nel 1950, la Svizzera vi è rappresentata dall'Ufficio federale di meteorologia e climatologia (MeteoSvizzera).

Accordo sul trasporto aereo Svizzera-CE

Con l'accordo sul trasporto aereo tra Svizzera e CE, ratificato nel 1999 ed entrato in vigore il 1° giugno 2002, il nostro Paese riprende in toto la legislazione europea in materia di aviazione civile, vigente al momento della stipulazione dell'accordo, e si assicura il diritto alla parità di trattamento rispetto ai Paesi membri dell'UE. In futuro, quindi, la legislazione e la politica aeronautiche svizzere non dipenderanno più unicamente dalle prescrizioni emanate dalle istituzioni sopra menzionate, ma anche e soprattutto dagli sviluppi in atto nell'Unione europea.

Accordi bilaterali e multilaterali

La collaborazione internazionale non si limita soltanto all'appartenenza a organizzazioni sopranazionali. La Svizzera disciplina le proprie relazioni con l'estero anche tramite accordi bilaterali e multilaterali. In quest'ottica sono oltre 130 i Paesi con i quali ha concluso accordi bilaterali sul trasporto aereo volti a creare le basi legali per l'inserimento della Svizzera nella rete di collegamenti internazionali. Dal punto di

¹⁰ Vedi terminologia, allegato 2.

vista tecnico, i trattati con le autorità aeronautiche di Paesi non europei rivestono un'importanza fondamentale nella misura in cui disciplinano il reciproco riconoscimento di aeromobili ed equipaggiamenti, e semplificano la mutua assistenza nel quadro del trasporto aereo transfrontaliero.

La Svizzera ha inoltre ratificato una serie di accordi internazionali contenenti norme vincolanti per il trasporto aereo come ad esempio la Convenzione di Varsavia¹¹, con le sue regole in materia di responsabilità civile, oppure gli accordi¹² conclusi nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), che promuovono la liberalizzazione dei mercati mondiali ma contengono anche alcune regolamentazioni relative alla navigazione aerea.

1.4 I cambiamenti strutturali e le relative ripercussioni

1.4.1 Dal monopolio alla liberalizzazione

Per decenni, l'aviazione civile svizzera ha vissuto un'evoluzione costante. Il continuo potenziamento della rete attuato da Swissair esaudiva il desiderio primario della Confederazione: offrire alla Svizzera il maggior numero possibile di collegamenti diretti con il resto del pianeta. Nel contempo, la compagnia aveva acquisito un livello di sicurezza all'avanguardia, a beneficio dell'intero settore aeronautico elvetico. Swissair, con il sostegno della Confederazione, gestiva anche un centro d'istruzione per futuri piloti (Scuola svizzera di aviazione da trasporto, SLS/ESAT) con cui garantiva un addestramento standard a tutti i piloti di linea svizzeri. La prassi degli accordi sui prezzi e i diritti di traffico garantiti dallo Stato se da un lato hanno assicurato a Swissair gli introiti necessari per affermarsi come uno dei datori di lavoro più attrattivi e di maggior successo della Svizzera, dall'altro hanno penalizzato i consumatori e le aziende chiamati a pagare tariffe fissate da un cartello.

Negli anni Settanta, tuttavia, negli USA si alzò un vento di cambiamento destinato a sconvolgere il paesaggio dell'aviazione. La Svizzera ne fu sferzata in pieno a partire dagli anni Novanta. Se in un primo tempo la liberalizzazione del trasporto aereo americano permise di aprire il mercato alla concorrenza e di diversificare il ventaglio degli operatori, successivamente, le sovraccapacità risultanti e la crescente pressione concorrenziale comportarono una massiccia flessione del numero di compagnie aeree. Società come Pan Am oppure Eastern Airlines scomparvero letteralmente dalla circolazione. In Europa, per contro, il sistema anticoncorrenziale del monopolio garantito dallo Stato e dei cartelli dei prezzi resse fino agli anni Novanta, ossia fino a quando la CE, con il terzo pacchetto di misure di liberalizzazione entrato in vigore nel 1993, uniformò le condizioni per tutti i partecipanti al mercato dei suoi Stati membri. Da allora, a fare la parte del leone sul mercato furono soprattutto le compagnie a basso costo (Low Cost Carriers).

In questa corsa Swissair partiva svantaggiata: in primo luogo perché la Svizzera non partecipava al nuovo mercato interno europeo e, in secondo luogo, perché il no popolare allo Spazio economico europeo (SEE) del dicembre 1992 impediva alla compagnia di accedere al mercato liberalizzato dell'UE. E così, mentre gli antagoni-

¹¹ Convenzione del 12 ottobre 1929 per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale (RS **0.748.410**), entrata in vigore il 7 agosto 1934.

¹² Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, entrato in vigore il 1° luglio 1995 (RS **0.632.20**).

sti diretti di Swissair erano autorizzati a servire liberamente qualsiasi destinazione nel mercato interno, i diritti di traffico ai quali ambiva la compagnia di bandiera elvetica dovevano essere di volta in volta negoziati bilateralmente. Inoltre, se da un lato le compagnie europee approfittavano di un sistema tariffario liberalizzato, Swissair continuava a sottostare al controllo dei prezzi da parte dello Stato. E come testimonianza il fallimento, a fine novembre 1993, delle trattative per la creazione di un'alleanza europea con l'olandese KLM, la scandinava SAS e l'austriaca AUA (progetto «Alcazar») neppure le opportunità di collaborazione internazionale vennero sfruttate adeguatamente. Swissair decise allora di impegnarsi per la conclusione rapida di un accordo globale sul trasporto aereo con l'UE.

Sulle ali della ripresa economica degli anni Novanta, che consentì alle compagnie aeree di sfoggiare tassi di crescita superiori alla media, e convinta si riuscì a posizionarsi accanto a British Airways, Air France e Lufthansa come quarto vettore aereo in ordine di importanza del mercato europeo, Swissair optò per una strategia espansiva volta a conquistare nuove quote di mercato (strategia del cacciatore). In quello stesso periodo, la piccola Crossair crebbe fino a diventare la compagnia aerea regionale più grande d'Europa. Forte di una struttura dei costi snella e delle entrate garantite da Swissair per la copertura di determinate linee, nell'arco di un decennio Crossair riuscì a triplicare il suo giro d'affari da 500 milioni a oltre 1,5 miliardi di franchi e a rafforzare la propria flotta portandola da 29 a oltre 80 velivoli. Sulla scia di questa espansione, a Ginevra, Basilea e soprattutto Zurigo (quinta tappa di ampliamento) vennero lanciati anche i grandi progetti infrastrutturali finanziati dai Cantoni con i quali gli aeroporti nazionali crearono le capacità necessarie per assorbire l'aumento del traffico generato dal tandem Swissair/Crossair.

L'evoluzione verso un mercato liberalizzato procedeva di pari passo con il disimpegno della Confederazione dal sostegno attivo in favore della compagnia di bandiera nazionale, dalla conduzione delle sue attività e dalla partecipazione ai progetti di costruzione aeroportuali. Sul piano politico andava via via imponendosi la visione secondo cui occorreva ridurre l'intervento statale nell'aviazione ai minimi termini e lasciare la gestione del trasporto aereo alle forze del mercato e all'imprenditoria privata. Lo Stato avrebbe dovuto limitarsi a garantire condizioni quadro favorevoli. Tra le conseguenze prodotte da questa fiducia nelle forze del mercato e nella deregulation, quelle elencate qui di seguito si rispecchiarono nella revisione della legge sulla navigazione aerea del 1997:

- soppressione delle sovvenzioni della Confederazione agli aerodromi;
- abolizione del monopolio di Swissair;
- uscita dal Consiglio di amministrazione di Swissair del rappresentante della Confederazione;
- abrogazione dell'obbligo di sottoporre gli statuti di Swissair all'approvazione dello Stato;
- abrogazione dell'obbligo di sottoporre le tariffe aeree all'approvazione dello Stato;
- conclusione di accordi cosiddetti «Open Skies» per eliminare restrizioni relative ai diritti di traffico;
- soppressione delle sovvenzioni statali alla Scuola svizzera di aviazione da trasporto.

Sull'altro fronte, il mondo politico reagì con prontezza quando Swissair annunciò la decisione di concentrare a Zurigo la sua flotta aerea di lungo corso a scapito di Ginevra, che si vedeva così privata di importanti collegamenti intercontinentali. In seguito a questa manovra, il Parlamento modificò la legge sulla navigazione aerea in modo tale da vincolare il rilascio di concessioni di rotta all'utilizzo degli aeroporti nazionali. Così facendo, la Confederazione interveniva ancora una volta direttamente nella politica di assegnazione dei diritti di traffico.

Il boom dell'aviazione negli anni Novanta fu accompagnato da un inasprimento dei conflitti ambientali. Le previsioni di crescita erano superate già dopo pochi anni. Il disagio sopportato dalla popolazione nelle vicinanze degli aeroporti continuava a crescere; ogni modifica rilevante apportata al regolamento d'esercizio di un aeroporto riguardante il traffico aereo (procedure di avvicinamento e di decollo) sfociava in una pioggia di ricorsi presso le autorità competenti.

1.4.2 Dalla liberalizzazione alla crisi

La crisi dell'aviazione civile svizzera culminò con il collasso del Gruppo Swissair. Il fallimento della politica di espansione perseguita da Swissair e dalla sua affiliata Crossair, l'abolizione del sistema tariffario protetto e del regime di monopolio unitamente al tracollo del settore aereo all'indomani dell'11 settembre, nell'ottobre del 2001, condussero all'impensabile: il grounding della flotta Swissair.

Il fallimento del Gruppo insidiò l'esistenza di numerose altre aziende strettamente collegate, economicamente e giuridicamente, alle attività di Swissair. La forte dipendenza di queste imprese dell'indotto dalla compagnia elvetica metteva seriamente a repentaglio la sopravvivenza stessa dell'aviazione civile svizzera. Ma non solo; in gioco vi erano diverse migliaia di posti di lavoro e la posizione dell'aeroporto di Zurigo quale piattaforma aeroportuale per il traffico intercontinentale. Di fronte a questa situazione, Consiglio federale, Delegazione delle finanze e Parlamento decisero di sbloccare un aiuto finanziario sotto forma di un prestito della Confederazione per un totale di 1,17 miliardi di franchi per il superamento della crisi e di una partecipazione statale al capitale azionario della nuova compagnia aerea intercontinentale pari a 600 milioni di franchi. In quell'occasione il Consiglio federale precisò che il suo impegno era da intendersi una tantum e limitato nel tempo¹³, e che la nuova compagnia, non dovendo esercitare alcuna missione di *servizio pubblico*, non sarebbe stata obbligata a coprire determinate linee né a collegare determinati aerodromi. Per contro avrebbe dovuto adattarsi alle leggi del mercato e garantire un esercizio redditizio delle proprie attività.¹⁴

L'ultimo grande avvenimento che ha segnato la politica aeronautica svizzera risale al 2002 e precisamente al rifiuto dell'accordo negoziato con la Germania da parte del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. Nel frattempo, come d'altronde preannunciato, la Germania ha emesso una serie di ordinanze restrittive che hanno ulteriormente acuito i disagi arrecati alla popolazione residente nella zona circostante l'aeroporto di Zurigo. Contro queste misure unilaterali, la Confederazione ha

¹³ Messaggio concernente il finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera (FF 2001 VI 5701).

¹⁴ Interrogazione ordinaria Leutenegger Oberholzer 03.1047; SWISS. Strategia della Confederazione.

intentato ricorso davanti alle istanze della CE; SWISS e Unique – la società di gestione dello scalo – hanno fatto altrettanto davanti ai tribunali tedeschi, ma sinora senza successo.

Infine, lo schianto di un aereo Swissair al largo di Halifax (Canada) nel settembre del 1998 e i due incidenti occorsi a velivoli Crossair, il primo nel gennaio 2000 a Nassenwil e il secondo nel novembre 2001 a Bassersdorf, hanno sollevato seri dubbi sulla sicurezza dell'aviazione civile. La collisione di due aerei nei cieli sopra Überlingen (Germania) nel luglio 2002 ha indotto il DATEC ad affidare a un istituto esterno indipendente l'allestimento di un rapporto sul sistema di sicurezza dell'aviazione civile svizzera. I risultati di questa indagine sono stati pubblicati nel luglio del 2003.¹⁵

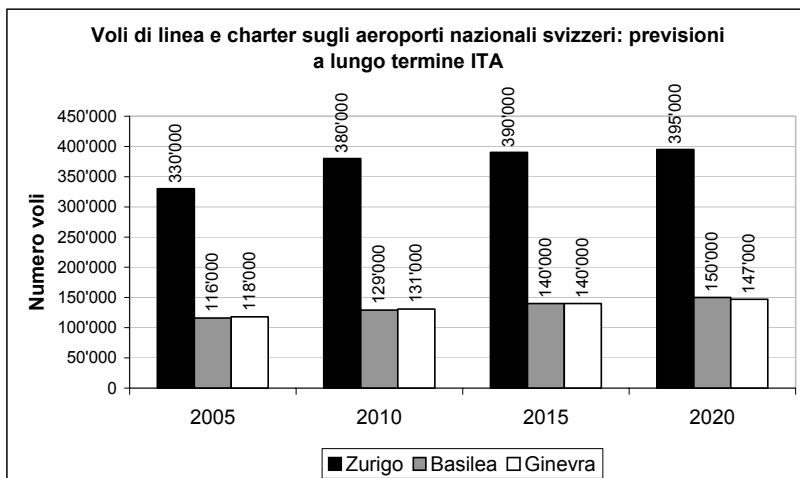
1.5 Prospettive di evoluzione

1.5.1 Previsioni generali

Nel medio-lungo periodo il trasporto aereo svizzero attraverserà una nuova fase di crescita, anche se meno sostenuta rispetto agli anni Novanta e ai valori riportati nelle previsioni a lungo termine dell'istituto per il trasporto aereo (ITA) di Parigi del 1999.¹⁶

Tavola 2

Previsioni a lungo termine per il trasporto aereo negli aeroporti nazionali svizzeri



¹⁵ Cfr. NLR (2003), Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection (Gestione della sicurezza aerea in Svizzera – Risveglio dal mito della perfezione).

¹⁶ ITA 1999. Perspektiven des Luftverkehrs für die Schweiz, Aussichten bis zum Jahr 2020 (Prospettive per il trasporto aereo svizzero, previsioni fino al 2020).

In materia di politica aeronautica è importante poter disporre di previsioni attendibili. Le esperienze del passato insegnano tuttavia che una politica aeronautica lungimirante deve fondarsi non tanto su previsioni quanto piuttosto su scenari alternativi. Alcuni di essi saranno trattati nella terza parte del presente rapporto.

Per quanto riguarda la liberalizzazione attualmente in corso nel mercato del trasporto aereo europeo, è opportuno ricordare che a tutt'oggi alcuni settori rimangono preclusi alla libera concorrenza. È il caso soprattutto di aeroporti o di aziende attive nella manutenzione e nei servizi di assistenza a terra che conservano una posizione di monopolio.

1.5.2 Previsioni per i protagonisti del mercato

In generale il processo di consolidamento del settore aereo, in corso da diversi anni in un mercato europeo liberalizzato, non si è ancora concluso. I margini sono bassi, il capitale impiegato estremamente importante. La riduzione delle sovraccapacità potrebbe comportare un rafforzamento della posizione di mercato delle grandi compagnie aeree europee che hanno il proprio hub in città come Londra, Parigi e Francoforte, mentre le piccole compagnie si concentreranno sul traffico europeo e offriranno solo quei collegamenti a lungo raggio considerati redditizi nel quadro di un'alleanza. È opinione comune che, anche nei prossimi anni, il mercato del trasporto aereo sarà contraddistinto da profonde ristrutturazioni, sulla falsariga della fusione recentemente perfezionata tra Air France e KLM, e dalla scomparsa di compagnie in perdita. La progressiva segmentazione del mercato consentirà specialmente ai vettori aerei low cost di rafforzare ulteriormente la propria presenza sul mercato europeo.

Anche gli aeroporti si adegueranno alla nuova situazione. Già oggi si rileva la tendenza di questi ultimi a mettere la propria infrastruttura sovradimensionata a disposizione di società senza legami diretti con l'aviazione e a moltiplicare i propri sforzi per attirare determinate compagnie aeree attraverso una struttura differenziata delle tasse aeroportuali.

L'autorità europea per la sicurezza aerea sta attualmente lavorando alla riconfigurazione dello spazio aereo in «blocchi di spazio aereo funzionali» più grandi e di conseguenza più economici. In quest'ottica, gli interessi nazionali in materia di sicurezza aerea andranno progressivamente accantonati in favore di una stretta collaborazione tra le singole società addette al controllo aereo, collaborazione vista come l'unica via praticabile nel lungo periodo. Si constata infine che sia l'istruzione del personale aeronautico, sia i requisiti posti alle imprese aerotecniche e a quelle attive nella manutenzione e nella costruzione di aeromobili soggiacciono viepiù a standard comuni validi su tutto il territorio europeo.

1.6 Conseguenze per lo Stato

I compiti dello Stato devono uniformarsi ai cambiamenti in atto nell'aviazione civile. La globalizzazione e la liberalizzazione esigono strategie diverse rispetto a quelle applicate all'epoca dei monopoli e dei cartelli dei prezzi.

La liberalizzazione del trasporto aereo e il crollo dei prezzi pongono le autorità di vigilanza davanti a nuove sfide, in particolare in materia di *sicurezza dell'aviazione*.

Nulla più oramai garantisce che il settore aeronautico, esposto alle forti pressioni del mercato, sia in grado, di propria iniziativa, di mantenere e finanziare un livello di sicurezza elevato. Questo cambiamento di paradigma attribuisce allo Stato il compito di intervenire apportando gli opportuni correttivi. Le autorità di vigilanza, dal canto loro, sono chiamate a sorvegliare maggiormente il rispetto degli standard di sicurezza e ad adottare tempestivamente misure incisive.

Riguardo al trasporto aereo, il Consiglio federale deve inoltre interrogarsi sulla necessità della Svizzera di poter contare su una rete di collegamenti verso destinazioni estere (trasporto aereo internazionale) e interne (trasporto aereo nazionale) e, in caso affermativo, in base a quali modalità. In termini pratici, si tratta di esaminare se il nostro Paese deve o meno disporre di un numero minimo di collegamenti aerei intesi come *servizio pubblico*. Ma le esigenze alle quali lo Stato è chiamato a far fronte non finiscono qui. L'industria aeronautica, ad esempio, ritiene che non spetti a lei bensì alla Confederazione coprire le spese di sicurezza massicciamente lievitata dopo gli attentati dell'11 settembre 2001.

La polemica scoppiata sull'esercizio dell'aeroporto di Zurigo solleva inoltre la questione della responsabilità e del finanziamento degli *aeroporti nazionali*, compiti sinora affidati ai Cantoni. Tutti gli aeroporti nazionali svizzeri (nonché i principali aeroporti regionali come San Gallo-Altenrhein e Lugano-Agno) si situano nelle immediate vicinanze della frontiera. La stretta collaborazione con i Paesi limitrofi è condizione *sine qua non* per il loro funzionamento ottimale.

I prezzi praticati dalla società addetta al controllo del traffico aereo *Skyguide*, tra i più alti nel raffronto internazionale, costituiscono un ulteriore grattacapo per il Consiglio federale. Quest'ultimo deve inoltre pronunciarsi sulla questione strategica se e in quale misura predisporre le condizioni quadro per una partecipazione dei servizi della sicurezza aerea svizzeri a livello europeo.

In materia di *integrazione internazionale* si tratta di decidere se proseguire o meno la politica sinora attuata. La Svizzera deve poter prendere parte agli sviluppi internazionali, pena pesanti ripercussioni di natura economica, sociale e ambientale. La futura strategia del Consiglio federale poggia su un'armonizzazione del diritto aereo a livello globale come pure su un adeguato inserimento della Svizzera nella rete di collegamenti europea e nei principali mercati mondiali. Viste le limitate risorse del nostro Paese, il Consiglio federale deve scegliere in seno a quali istanze impegnarsi in prima linea.

Tra i punti da discutere figura anche il principio dello *sviluppo sostenibile* ancorato nella Costituzione: in base a quali criteri dovrà agire il Consiglio federale (nel tentativo di assicurare l'allacciamento della Svizzera all'Europa e ai principali centri economici del pianeta) in caso di conflitto tra le esigenze della tutela ambientale, i bisogni della società e quelli dell'economia? E fino a che punto è pronto a sostenere le eventuali conseguenze negative?

1.7 Margine di manovra del Consiglio federale

Le considerazioni sopra esposte mostrano che il Consiglio federale ha attuato per decenni una politica aeronautica fondamentalmente lineare, basata su una spiccata integrazione internazionale e su una promozione mirata dell'aviazione civile. I cambiamenti economici, sociali e ambientali degli ultimi anni lo costringono tuttavia

a ripensare la politica sinora perseguita e, all'occorrenza, a procedere a opportuni adeguamenti.

Il margine di manovra per definire una nuova politica aeronautica è tuttavia limitato in quanto a dettare legge sono le condizioni quadro internazionali. Attualmente non vi è praticamente più alcun settore suscettibile di essere regolamentato o gestito sul piano puramente nazionale. Oggi, l'attuazione di una politica aeronautica indipendente e di regolamentazioni nazionali autonome necessita del benessere delle organizzazioni internazionali che fissano il margine di manovra o gli ambiti di disciplinamento entro i quali possono intervenire le autorità nazionali.

Se le possibilità di intervento del Consiglio federale sono limitate ciò va ascritto anche e soprattutto all'avanzata liberalizzazione del mercato del trasporto aereo europeo e all'integrazione dell'aviazione svizzera in un mercato globalizzato.

In questo contesto, il Consiglio federale è chiamato a difendere gli interessi economici, sociali ed ecologici del nostro Paese attraverso una collaborazione più intensa e mirata con altri Stati nonché l'elaborazione di proposte costruttive da formulare in seno agli organi internazionali competenti a livello europeo e globale.

Nella parte che segue si valuteranno i margini di intervento a disposizione del Consiglio federale nella definizione della propria politica aeronautica tenendo conto delle restrizioni sopra menzionate e si studierà come sfruttarle a proprio favore. Le diverse opzioni e strategie verranno poi sintetizzate in una serie di principi guida ai quali dovranno, se del caso, fare seguito concrete misure di attuazione.

2 Sviluppo sostenibile dell'aviazione

2.1 Considerazioni generali

Nel suo rapporto «Strategia per uno sviluppo sostenibile» del 2002, il Consiglio federale fa dello sviluppo sostenibile un obiettivo della sua politica di governo. Questa strategia ha avuto ripercussioni sia nella Costituzione federale, sia nel programma di legislatura.

Lo sviluppo sostenibile deve consentire di rispondere ai bisogni di oggi senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri.¹⁷

Lo sviluppo sostenibile comprende tre fattori chiave: l'efficacia economica, la solidarietà sociale e la protezione dell'ambiente. Soddisfare in modo sostenibile i bisogni di mobilità significa quindi che:

- i bisogni di mobilità vengono soddisfatti con la maggiore efficacia possibile per l'economia nazionale e i costi rimangono sopportabili per lo Stato (*efficacia economica*);
- tutti i gruppi della popolazione e tutte le regioni del Paese hanno accesso ai mezzi di trasporto (*solidarietà sociale*);
- gli spostamenti necessari si effettuano nel modo più ecologico possibile e non aumentano illimitatamente a scapito dell'ambiente e delle persone esposte al rumore e ad altre emissioni nocive (*responsabilità ecologica*).

¹⁷ Commissione Brundtland 1987, citazione tratta da World Commission on Environment and Development, 1987.

Uno sviluppo sostenibile dell'aviazione deve contemplare questi obiettivi. A tale scopo è di fondamentale importanza che questo approccio non verta soltanto su una delle tre dimensioni, bensì in modo equo su tutte e tre contemporaneamente.

2.2 La sicurezza prima di tutto

Con sicurezza si intende da un lato l'affidabilità tecnica e operativa (= safety), dall'altro, la protezione contro atti illeciti, come ad esempio attentati terroristici o dirottamenti (= security).

La sicurezza non riguarda soltanto una dimensione dello sviluppo sostenibile; essa rappresenta un aspetto importante di questo sviluppo tanto sul piano sociale, quanto su quello economico ed ecologico.

2.2.1 Safety

In relazione con la politica aeronautica

La garanzia di un elevato livello di sicurezza è il presupposto indispensabile per l'efficace applicazione della politica aeronautica, il buon funzionamento del sistema di trasporto e la prosperità dei partecipanti al mercato.

Limiti del sistema

La sicurezza tocca tutti gli elementi dell'aviazione civile: le operazioni di volo, i servizi della sicurezza aerea, il servizio meteorologico aeronautico come pure le imprese aerotecniche attive nella manutenzione e nella costruzione di aeromobili. Riguardo alla delimitazione del sistema, le interfacce con l'aviazione militare, le imprese addette alla sicurezza aerea correlate e il servizio meteorologico aeronautico rivestono un'importanza particolare.

Obiettivo della politica di sicurezza aerea

Viste le aspettative che gli utenti e gli interessati ripongono nell'aviazione, occorre evitare che, malgrado l'aumento del traffico, il numero assoluto di incidenti e di eventi gravi aumenti. A medio termine ciò contribuirà a ridurre ulteriormente la frequenza di questi episodi, ma al tempo stesso richiederà un sistema di sicurezza adeguato e importanti sforzi.

In generale, la Svizzera mira a raggiungere un livello di sicurezza elevato rispetto ad altri Paesi europei.

Autorità preposte

A fronte di un volume di traffico inferiore, il sistema aeronautico svizzero presenta la stessa complessità dei grandi sistemi europei. Nel contempo, il livello di sicurezza attuabile e il successo di questo sistema di trasporto transfrontaliero dipendono dalla futura evoluzione delle norme in vigore sul piano internazionale. La spinta unificatrice di organismi internazionali come l'OACI, ma soprattutto l'AESA, cresce giorno dopo giorno, mentre il futuro delle JAA appare quanto mai incerto. È dunque necessario che la Svizzera partecipi con il maggior peso possibile all'AESA e in

particolare sia presente in seno alle sue commissioni e alla direzione. In questo senso, la commissione UE ha già assicurato alla Svizzera diritti di partecipazione.

L'applicazione e l'integrazione degli standard internazionali nelle legislazioni nazionali, la formazione professionale di base, la cultura della sicurezza e, di riflesso, l'attuazione delle norme e delle raccomandazioni dell'OACI¹⁸ rimangono tuttavia competenza del nostro Paese. Questo aspetto è particolarmente importante durante la fase di transizione prima che l'AESA diventi a tutti gli effetti operativa sull'intero territorio di sua pertinenza.

Regole tecniche riconosciute/Stato della tecnica (best practice)

L'osservanza rigorosa delle basi legali internazionali e delle disposizioni integrative nazionali in vigore garantisce il rispetto di un livello minimo di sicurezza da parte di tutte le imprese operanti nell'aviazione civile. Queste prescrizioni comprendono standard di sicurezza di comprovata efficacia (regole tecniche riconosciute) che, nel settore dell'aviazione, figurano soprattutto nei regolamenti internazionali come ad esempio gli Standard OACI.

Un livello di sicurezza più elevato viene invece garantito da norme che corrispondono al cosiddetto stato della tecnica (best practice). Si tratta di norme, spesso denominate raccomandazioni o *recommendations*, basate su conoscenze scientifiche e tecniche fondate ed economicamente sostenibili per la maggior parte delle imprese attive nell'aviazione civile. Nella misura in cui le circostanze lo giustificano e il legislatore lo consente, è opportuno, in vista di un'ottimizzazione della sicurezza aerea in Svizzera, procedere alla definizione e all'applicazione di norme che vanno oltre le regole tecniche riconosciute e rispecchiano lo stato attuale della tecnica (best practice). A lungo termine, un aumento del livello di sicurezza produce un guadagno di immagine, che per le compagnie aeree elvetiche si traduce in una lunghezza di vantaggio sulla concorrenza estera. Ma il Consiglio federale è altresì consapevole che un innalzamento unilaterale del livello di sicurezza e il conseguente aumento dei costi possono in taluni casi incidere negativamente. Ciò nondimeno ritiene che questo sia il prezzo da pagare per uno standard di sicurezza superiore.

I protagonisti sotto la lente

La sicurezza nell'aviazione è soprattutto il risultato di un insieme di valori, comportamenti e capacità dei relativi protagonisti (la cosiddetta cultura della sicurezza). Le basi legali uniformano e riducono la complessità del sistema, ma non sostituiscono in alcun modo l'importanza del reclutamento e della formazione di tutti i protagonisti. Adeguare le prescrizioni giuridiche, formulate in termini generali, alle proprie esigenze e metterle in pratica è appunto compito di questi ultimi. Vista la segmentazione del settore aeronautico provocata dalla liberalizzazione, è inoltre fondamentale predisporre una formazione di base e continua gestita centralmente. Un sistema di rilascio delle licenze transettoriale per tutte le attività legate alla sicurezza nei campi della tecnica, dell'esercizio, della manutenzione e dell'istruzione garantisce in permanenza il rispetto dei requisiti minimi richiesti.

L'introduzione di un sistema di notifica non sanzionatorio consente di mettere in luce le lacune nascoste del sistema e di rafforzare la responsabilità individuale degli specialisti. La trasposizione di questo sistema nella legislazione svizzera non può

¹⁸ Standards and Recommended Practices; standard e raccomandazioni vincolanti dell'OACI.

tuttavia essere immediata in quanto occorre tenere in debito conto il principio dell'uguaglianza giuridica.

2.2.2 Security

Obiettivo della strategia in materia di sicurezza è garantire la migliore protezione possibile a passeggeri, collaboratori dell'industria aeronautica nonché persone e cose a terra contro atti illeciti, in particolare attentati terroristici e dirottamenti aerei. Dato il carattere internazionale dell'aviazione, gli Stati sono perentoriamente chiamati a lavorare in stretta cooperazione.

Al fine di introdurre norme universalmente valide per le misure di sicurezza nel trasporto aereo civile, già nel 1974 l'OACI ha definito nell'allegato 17 della Convenzione di Chicago i requisiti minimi che gli Stati contraenti sono obbligati a rispettare. A livello europeo, la CEAC si è premurata di riprendere a completare questi requisiti in un catalogo di misure esaustivo, meglio conosciuto come Documento 30.¹⁹

Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 negli USA hanno per la prima volta mostrato che il trasporto aereo è uno strumento estremamente efficace per compiere attentati dagli effetti devastanti. Le autorità hanno immediatamente reagito rivedendo completamente i requisiti in materia di sicurezza e inasprendo l'apparato legislativo. I controlli e la sorveglianza dei bagagli consegnati al check-in come pure i criteri per accedere alla cabina di pilotaggio sono stati inaspriti, l'istruzione professionale degli equipaggi e il controllo della qualità delle misure di sicurezza perfezionati.

Dalla loro entrata in vigore il 1° luglio 2002, i nuovi standard e le nuove raccomandazioni dell'OACI hanno già subito diverse revisioni. Inoltre, l'attentato dell'11 settembre 2001 ha indotto anche l'UE ad attivarsi per la prima volta. In un regolamento concernente le norme comuni per la sicurezza nell'aviazione civile, il Parlamento europeo ha fissato condizioni quadro vincolanti per l'introduzione di misure uniformi volte a instaurare su tutto il territorio dell'Unione un livello di sicurezza elevato garantito da un apposito programma di sorveglianza.

2.3 Importanza economica dell'aviazione civile

Con l'avanzare della globalizzazione, la raggiungibilità di un luogo diventa un fattore sempre più importante per il suo sviluppo economico: da esso dipende infatti in quale misura la regione interessata potrà partecipare al processo di crescita. Un inserimento ottimale della rete dei trasporti costituisce una premessa indispensabile per lo sviluppo della Svizzera. In aggiunta a vettori come la strada e la ferrovia, un'offerta di collegamenti aerei allettante è imprescindibile per la prosperità e la crescita sostenibile di un'economia. Il trasporto rapido di persone e merci su lunghe distanze consente all'economia di espandere ulteriormente i propri mercati di sbocco e del lavoro, rafforza la concorrenza interna, rende il nostro Paese una piazza eco-

¹⁹ CEAC, Doc n. 30, parte II, Sicurezza, 11^a edizione, luglio 2003.

nomica interessante per le aziende domestiche e internazionali e favorisce un settore vitale per la Svizzera: il turismo.

L'aviazione è sia un elemento della politica economica estera, sia un fattore chiave per l'economia nazionale. Il numero delle persone occupate in questo settore ne è la conferma: oggi giorno l'aviazione civile occupa complessivamente 150 000 persone (industria farmaceutica: circa 70 000; industria meccanica: circa 100 000).

Il trasporto aereo riveste un'importanza fondamentale anche per il turismo, settore che nel 2003 ha registrato un volume totale di entrate pari a 22,2 miliardi di franchi. Di questo importo il 56,8 % (12,6 miliardi) va ascritto a turisti stranieri, di cui circa il 35 % sono giunti nel nostro Paese a bordo di un aereo.²⁰

Uno studio condotto dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale rileva che una persona residente in Svizzera compie in media 0,87 voli all'anno.²¹ Oltre il 90 % di questi viaggi sono effettuati privatamente, perlopiù a scopo di vacanza. Le destinazioni principali sono i Paesi europei (70 %), seguiti da Asia (7,9 %), America del Nord (7 %) e Africa (5 %).²²

In Europa, la classifica della raggiungibilità intercontinentale e interregionale è capeggiata dai centri economici dotati di grandi hub aeroportuali (Francoforte, Amsterdam e Londra). Secondo un'indagine del BAK Basel Economics, grazie soprattutto all'aeroporto di Zurigo, la Svizzera è meglio integrata della media nelle reti di trasporto internazionali e interregionali. E la principale beneficiaria di questo elevato grado di raggiungibilità è senz'altro la regione di Zurigo.²³

Vista la continua evoluzione del mercato, stilare e inserire nel presente rapporto un elenco esaustivo e valido nel lungo periodo delle linee aeree nevalgiche per l'economia nazionale è un'impresa impossibile. La loro importanza può essere precisata unicamente in termini qualitativi.

I collegamenti diretti con i centri economici europei²⁴ e quelli intercontinentali con le grandi metropoli del pianeta rivestono un ruolo fondamentale. Si rileva tuttavia che, sulle tratte intercontinentali, numerose compagnie svizzere prendono in considerazione l'effettuazione di scali, con le perdite di tempo che ne derivano, a condizione che ciò si traduca in significativi risparmi sui costi.²⁵

Oggi, la Svizzera è integrata direttamente sia a livello europeo sia su scala intercontinentale grazie alla rete di SWISS e di altre compagnie aeree. Sul piano intercontinentale questo allacciamento è assicurato anche dalle grandi piattaforme aeroportuali europee (Londra, Parigi, Amsterdam, Francoforte, ecc.). Resta tuttora aperto l'interrogativo se, qualora SWISS attuerà un ulteriore taglio dei voli, altre società saranno disposte a riprendere l'esercizio delle linee soppresse. Con ogni probabilità, i collegamenti economicamente interessanti continueranno ad essere proposti da altre

²⁰ *Fonte:* Ufficio federale di statistica.

²¹ Cfr. Microcensimento sul comportamento nel traffico 2000.

²² Cfr. anche Tavola 4: Evoluzione dei voli in partenza dalla Svizzera per continente (1999–2003).

²³ «Die internationale Verkehrsbindung der Schweiz in Gefahr? Volkswirtschaftliche Beurteilung der Erreichbarkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz und seiner Regionen» (I collegamenti internazionali della Svizzera sono in pericolo? Valutazione economica della raggiungibilità della piazza economica svizzera e delle sue regioni) BAK Basel Economics, maggio 2004, pag. 12 segg.

²⁴ SIAA (2003) pag. 37.

²⁵ SIAA (2003) pag. 49.

altre compagnie mentre le altre destinazioni saranno servite tramite i grandi hub europei.

L'importanza economica degli aeroporti di Zurigo, Ginevra, Basilea, Berna-Belp, Lugano-Agno e San Gallo-Altenrhein è stata calcolata in uno studio, sulla base del rispettivo valore aggiunto.²⁶ Lo stesso studio rileva che, nel 2002, i sei aeroporti esaminati hanno fatto registrare un valore aggiunto complessivo pari a 20 miliardi di franchi per 154 000 dipendenti, a beneficio soprattutto delle regioni limitrofe.²⁷

Tavola 1

L'importanza economica dei sei aeroporti esaminati (2002)

Effetto	Valore aggiunto in miliardi di CHF e in %	Persone occupate in 1000 e in %
Diretto ¹	4.3 (21,5 %)	29.8 (19 %)
Indiretto ²	1.4 (7 %)	11.3 (7 %)
Indotto ³	8.1 (40,5 %)	64.1 (42 %)
Catalitico ⁴	6.2 (31 %)	48.9 (32 %)
Totale	20.0 (100 %)	154.1 (100 %)

¹ Gli *effetti diretti* sono quelli risultanti dalle attività svolte direttamente sul territorio dell'aeroporto.

² Gli *effetti indiretti* corrispondono alle attività dei fornitori di prestazioni a monte delle attività dell'aeroporto.

³ Gli *effetti indotti* risultano dagli effetti moltiplicatori delle spese delle persone direttamente o indirettamente occupate e dal riutilizzo dei ricavi.

⁴ Gli *effetti catalitici* sono generati dal miglioramento della raggiungibilità. La popolazione e l'economia traggono beneficio dai buoni collegamenti aerei.

L'OACI parte dal presupposto che nell'aviazione civile un fatturato di 100 USD crea una domanda di 325 USD e che 100 posti di lavoro ne generino complessivamente altri 610 negli altri settori dell'economia.²⁸

Anche il contributo del trasporto aereo alla congiuntura e all'occupazione in Europa sono stati oggetto di uno studio, dal quale è emerso che un milione di passeggeri all'anno crea in media 950 posti di lavoro in imprese che forniscono prestazioni per l'esercizio dello scalo.²⁹ Per quanto riguarda l'aeroporto di Zurigo, il rapporto tra numero di passeggeri e impieghi creati si situa al di sopra delle media citata: il calo dell'afflusso da 22,3 (nel 2000) a 17 milioni (nel 2003) ha comportato una riduzione di 6300 posti a tempo pieno e di 1500–2000 posti a tempo parziale.³⁰

L'UFAC ha voluto esaminare più da vicino il comportamento dei passeggeri, il mercato locale, quello dei viaggiatori in transito come pure le quote di mercato delle

²⁶ Per valore aggiunto si intende il fatturato al netto delle prestazioni anticipate. Questo indicatore consente di evitare doppi conteggi.

²⁷ Swiss International Airport Association (SIAA), Volkswirtschaftliche Bedeutung der Schweizerischen Landesflughäfen, Synthesebericht (Importanza economica degli aeroporti nazionali svizzeri, Rapporto di sintesi), Zurigo/Berna 2 giugno 2003.

²⁸ ICAO Journal, numero 8 (2003), pag. 18.

²⁹ York Aviation study: «The social and economic impact of airports in Europe» (L'impatto socio-economico degli aeroporti in Europa) (2004).

³⁰ NZZ del 27.4.2004, Flugverkehr schafft Arbeitsplätze (Il trasporto aereo crea posti di lavoro).

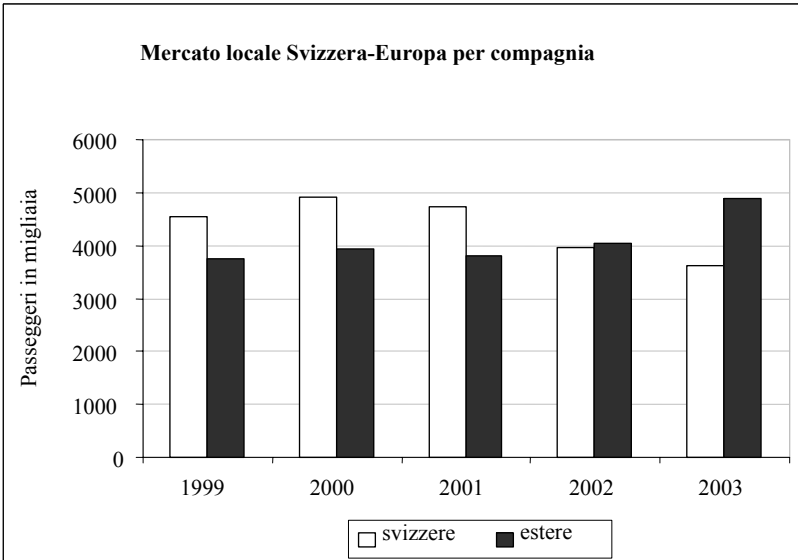
compagnie aeree svizzere ed estere. Partendo dai dati origine-destinazione della statistica del traffico aereo, ha quindi suddiviso le destinazioni dei passeggeri in partenza dalla Svizzera per «passeggeri locali» e «passeggeri in transito» e le ha analizzate per compagnia aerea nel periodo 1999–2003.

Tre quarti dei passeggeri in partenza dalla Svizzera avevano optato per una destinazione europea. Malgrado la flessione del settore aeronautico, il mercato locale verso le destinazioni europee ha retto relativamente bene (2003: -4 % rispetto al 2000). L'aeroporto di Ginevra ha addirittura fatto segnare un miglioramento (2003: +6 % rispetto al 2000). Ma se nel 1999 le compagnie aeree elvetiche occupavano ancora una posizione dominante sul mercato europeo con una fetta superiore al 55 %, nel 2003 la loro quota scivolò al 43 %. Oggi, pertanto, a trasportare passeggeri dalla Svizzera verso destinazioni europee sono prevalentemente compagnie estere.

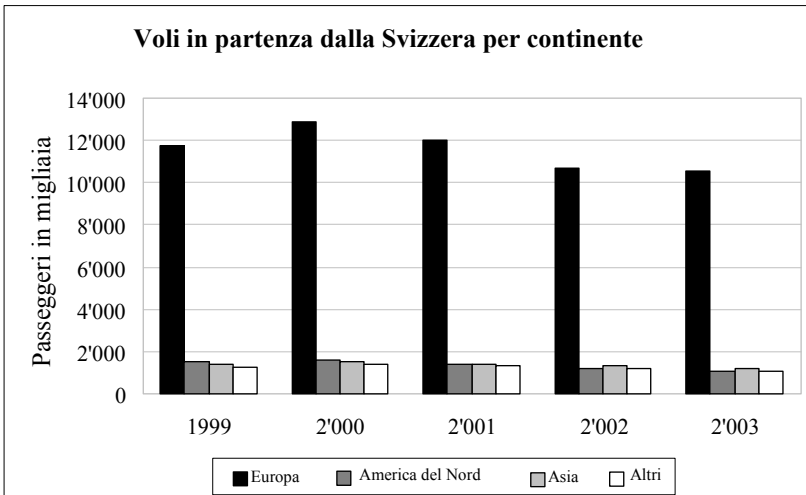
Sul mercato dei voli intercontinentali, dopo il record stabilito nel 2000, il numero di passeggeri verso tutte le destinazioni ha subito in parte una forte diminuzione. Ad accusare la flessione più marcata è stata l'America del Nord (fino a -43 %). Inoltre, a partire dal 2001, le destinazioni asiatiche hanno scavalcato quelle nordamericane nella classifica del gradimento.

Per quanto riguarda i collegamenti intercontinentali, il mercato elvetico è sempre più terra di conquista delle compagnie aeree estere. Nel 2003 ben il 66 % dei passeggeri in partenza dalla Svizzera (passeggeri locali) sono partiti alla volta di altri continenti a bordo di velivoli battenti bandiera straniera (nel 1999 erano solo il 54 %). Sempre nel 2003, la fetta detenuta dalle compagnie aeree elvetiche sul mercato di tutti i voli intercontinentali (passeggeri locali e in transito) ammontava al 51 % (nel 2000 era ancora del 60 %). Si può quindi concludere che in Svizzera non solo i voli verso destinazioni europee, ma anche quelli intercontinentali, sono viepiù dominati da compagnie estere.

Raffronto quota del mercato locale Svizzera-Europa detenuta dalle compagnie aeree svizzere ed estere (1999-2003)



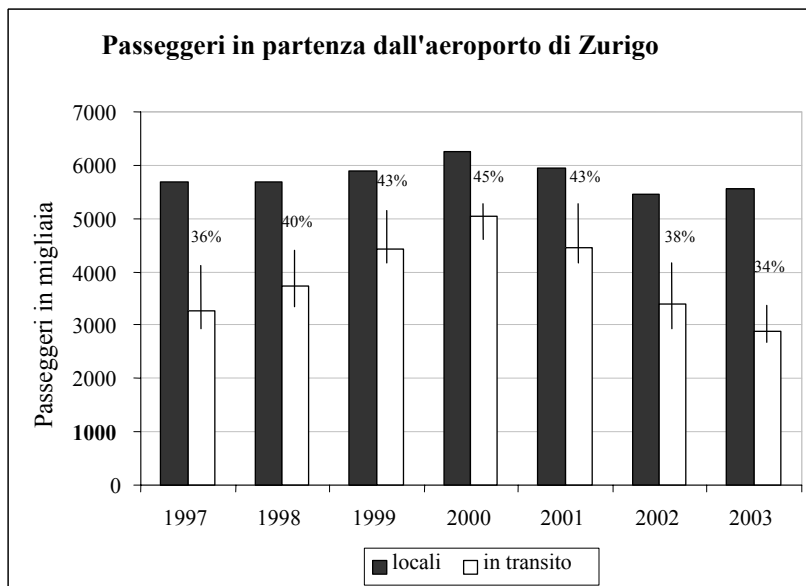
Evoluzione dei voli in partenza dalla Svizzera per continente (1999-2003)



Si rileva infine che, dopo l'anno record del 2000, la quota di passeggeri in transito si sta riavvicinando ai valori sui quali si attestava prima del 1999 (15–20 % per tutta la Svizzera e circa il 30 % per l'aeroporto di Zurigo).

Tavola 5

Evoluzione del traffico svizzero dei passeggeri locali e in transito (1997–2003)



In aggiunta al trasporto di passeggeri, il trasporto merci costituisce una parte importante della navigazione aerea svizzera. Nel nostro Paese, ogni anno vengono aviotrasportate merci per un valore complessivo di 41,7 miliardi di franchi, pari al 30 % del valore totale delle esportazioni. Questa tipologia di trasporto viene effettuata soprattutto tramite aerei a lungo raggio e, in misura minore, con aerei a medio-corto raggio. Alcuni voli passeggeri sono redditizi unicamente grazie agli introiti supplementari per le merci trasportate. Per svilupparsi, il trasporto aereo svizzero delle merci deve quindi poter contare su perlomeno una compagnia aerea che gestisce una rete di collegamenti a lungo raggio a partire dalla Svizzera. La riduzione della flotta di SWISS ha anche sensibilmente ridimensionato le capacità riservate al trasporto aereo di merci. Gli operatori elvetici di questo tipo di trasporto si sono visti costretti ad avvalersi maggiormente degli hub oltre frontiera come Francoforte, Parigi, Amsterdam, Milano o Lussemburgo, a scapito per l'ennesima volta della creazione di valore aggiunto in Svizzera.

Per quanto riguarda l'*efficacia economica* l'obiettivo è creare un buon rapporto tra costi diretti e benefici, ottimizzare gli effetti economici indiretti e promuovere la competitività internazionale.

In concreto si tratta di:

- aumentare la redditività del trasporto aereo,
- ridurre al minimo i costi diretti legati all'esercizio dell'attività aerea e ai progetti in programma (calcolo globale dei costi per i vettori di trasporto) e massimizzare i benefici diretti (p.e. guadagni di tempo, risparmi sulle spese di viaggio),
- migliorare la raggiungibilità come elemento in grado di condizionare l'attrattiva di una piazza economica,
- sostenere uno sviluppo economico equilibrato in tutte le regioni del Paese,
- assicurare una buona rete di collegamenti con i principali centri europei e intercontinentali³¹ e
- creare le condizioni quadro per un'infrastruttura aeronautica performante, sicura ed efficiente a terra come in volo, nonché un sistema di istruzione aeronautica competitivo.

2.4 La dimensione ecologica dello sviluppo sostenibile

Le previsioni attuali riconfermano una forte crescita del trasporto aereo su scala mondiale accompagnata da un peggioramento degli effetti nocivi sull'uomo e sull'ambiente. Proprio per contrastare questi effetti collaterali, a livello europeo (UE, CEAC/Ancat) e mondiale (OACI/CAEP) sono state promosse diverse iniziative aventi come scopo primario quello di ridurre le emissioni foniche (approccio equilibrato, «Balanced Approach»³²) e inquinanti, e di stabilire in che modo il trasporto aereo può contribuire alla realizzazione degli obiettivi climatici internazionali. Per il momento le emissioni del traffico aereo internazionale non sono contemplate dal Protocollo di Kyoto. Nell'ambito della CEAC e dell'OACI, la Svizzera collabora in modo determinante all'elaborazione di soluzioni.

L'inquinamento ambientale deve essere ridotto sia sul piano locale che su quello regionale a un livello tale da non costituire più alcun pericolo a lungo termine, le risorse devono essere preservate e, su scala globale, occorre contribuire alla diminuzione dell'inquinamento atmosferico. In un'ottica di prevenzione è quindi opportuno:

- Ridurre le emissioni sonore provocate dal traffico aereo e accordarle con la pianificazione del territorio. I valori limite di esposizione al rumore devono essere rispettati. Deroche sono concesse solo dopo una valutazione globale

³¹ Per i tempi di percorrenza inferiori alle quattro ore di treno (per viaggi d'affari) o alle otto ore di treno (per viaggi privati o durante la notte), a medio o lungo termine, il traffico tra centri europei registrerà verosimilmente un trasferimento alla ferrovia (cfr. PSIA IIB-8).

³² Nel 2004 l'OACI ha adottato il concetto di «Balanced Approach» come criterio fondamentale per contenere e ridurre il numero di persone esposte al rumore prodotto dal traffico aereo. Questo approccio consente di sviluppare soluzioni specifiche per determinati aeroporti. Esso prende in considerazione quattro elementi che, in un'ottica di riduzione dell'inquinamento fonico, possono essere in larga misura definiti indipendentemente l'uno dall'altro, ossia: riduzione del rumore alla fonte, pianificazione del territorio circostante gli aeroporti, procedure di volo più silenziose e restrizioni di sorvolo locali.

di tutti gli interessi in causa e unicamente ad aerodromi che esercitano un trasporto aereo pubblico (traffico di linea).

- Ridurre le emissioni inquinanti imputabili al trasporto aereo (ossidi di azoto NO_x, particolato PM₁₀ e tutte le altre sostanze nocive, in particolare gli idrocarburi COV e il monossido di carbonio CO) e le radiazioni non ionizzanti (RNI).
- Ridurre al minimo l'impermeabilizzazione del suolo causata dall'infrastruttura così come i danni arrecati al paesaggio, agli spazi vitali e alle acque.
- Nel quadro della progettazione di costruzioni e impianti e dell'esercizio di impianti aeronautici, prendere in considerazione sin dall'inizio e in tutte le sue sfaccettature l'aspetto della protezione ambientale.
- Rivalorizzare in una prospettiva ecologica le superfici all'interno dell'aerodromo non utilizzate dall'attività aeronautica, nel rispetto delle norme di sicurezza specifiche del trasporto aereo e delle esigenze di potenziamento.
- Nel limite dei mezzi finanziari stanziati dal Consiglio federale e dal Parlamento, promuovere la ricerca e lo sviluppo nel settore dell'aviazione orientati verso una politica dei trasporti sostenibile.
- Ridurre l'utilizzo di fonti di energia non rinnovabili e promuovere l'efficienza energetica.
- Soddisfare gli impegni assunti dalla Svizzera con la ratifica della Convenzione sul clima e del Protocollo di Kyoto³³ (riduzione delle emissioni di CO₂).
- Designare zone di silenzio in virtù dell'articolo 8 capoverso 4 LNA e dell'obiettivo 6D CPS destinate a proteggere il paesaggio dalle emissioni foniche causate dall'aviazione specialmente in montagna.

2.5 Conclusioni relative alla politica aeronautica

Considerate le esigenze poste dallo sviluppo sostenibile, la politica aeronautica deve adempiere i seguenti compiti:

- Sicurezza aerea: tocca tutti gli elementi dell'aviazione civile, vale a dire le operazioni di volo, i servizi della sicurezza aerea, il servizio meteorologico aeronautico come pure le imprese aerotecniche attive nella manutenzione e nella costruzione di aeromobili. In generale, la Svizzera mira a raggiungere un livello di sicurezza elevato rispetto ad altri Paesi europei.

³³ La Convenzione sul clima (approvata nel 1991 e ratificata dalla Svizzera nel 1993) mira a stabilizzare, in conformità delle pertinenti disposizioni della Convenzione, le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico (art. 2). Obbliga gli Stati contraenti a promuovere lo sviluppo, l'applicazione e la diffusione di tecnologie, prassi e processi che permettono di contrastare, ridurre o prevenire le emissioni causate dall'uomo di gas a effetto serra in tutti i settori pertinenti, ivi compreso il settore dei trasporti (art. 4.1c).

- Politica dei trasporti coordinata: occorre impiegare i singoli vettori di trasporto sfruttando i loro vantaggi comparativi e combinandoli tra loro in modo razionale. La politica aeronautica deve essere armonizzata con la politica di ordinamento del territorio e occorre predisporre un processo di prevenzione sistematica dei conflitti.
- Infrastruttura aeronautica ottimizzata: occorre sfruttare tutti i mezzi tecnici a disposizione per ottimizzare l'infrastruttura e gli aeroplani. L'infrastruttura aeronautica necessaria per garantire la competitività della piazza economica svizzera deve coprire le esigenze di mobilità nel modo più efficiente ed ecologico possibile. A tale scopo è indispensabile privilegiare l'utilizzo ottimale delle infrastrutture esistenti piuttosto che la costruzione di nuovi impianti.
- Il trasporto aereo contribuisce a collegare la Svizzera ai centri europei e deve essere visto come un complemento all'ampliamento della rete di treni ad alta velocità (RAV) in Europa. Gli aeroporti di Zurigo e Ginevra sono allacciati alla rete ferroviaria nazionale e, di conseguenza, anche a quella internazionale. I progetti FTP come la NFTA e Ferrovia 2000 miglioreranno i collegamenti con le diverse regioni del Paese. Dal canto suo, il trasporto aereo assicura alla Svizzera un raccordo intercontinentale.
- Armonizzazione con la politica europea dei trasporti: occorre sintonizzare la politica aeronautica svizzera con la politica aeronautica e dei trasporti europea. Ciò implica altresì un impegno attivo in favore di una politica dei trasporti sostenibile in Europa.
- Protezione dell'ambiente naturale: l'inquinamento ambientale deve essere ridotto a un livello tale da non costituire più alcun pericolo a lungo termine e le risorse devono essere preservate.
- Importanza economica: il trasporto aereo riveste un'importanza economica di primissimo piano. Ecco perché è indispensabile promuovere la competitività dell'aviazione civile svizzera, senza tuttavia prevedere nuove partecipazioni statali nelle compagnie aeree.
- Verità dei costi: il trasporto aereo deve essere in grado di sostenere sia i costi di esercizio, sia quelli esterni affinché la domanda di mobilità si indirizzi in funzione dei costi globali per l'economia nazionale.
- Trasporti pubblici: rispetto agli altri tipi di trasporto aereo, la priorità deve essere accordata al traffico di linea soggetto all'obbligo di trasporto e di piano di volo.
- Solidarietà sociale: in questo settore l'obiettivo è assicurare una rete di collegamenti appropriata a tutte le regioni del Paese, aumentare la sicurezza aerea e accordare alle persone coinvolte l'opportunità di intervenire su tematiche legate al trasporto aereo affinché possano presentare eventuali reclami a chi di dovere. Ciò non comporta tuttavia alcuna garanzia di servizio a ogni regione o zona periferica del Paese.

3 Obiettivi della politica aeronautica e priorità di intervento

3.1 Aspetti fondamentali

3.1.1 Obiettivi

La politica aeronautica è parte integrante della politica dei trasporti svizzera il cui precipuo obiettivo è di assicurare uno svolgimento il più sicuro e sostenibile possibile del traffico. A tale scopo occorrono infrastrutture di trasporto efficienti e coordinate che consentono di impiegare i singoli vettori di trasporto sfruttando i loro vantaggi comparativi e combinandoli tra di loro in modo razionale. La politica svizzera dei trasporti deve essere perfettamente armonizzata con quella europea. I vettori di trasporto devono il più possibile autofinanziarsi, tenendo in considerazione l'imputazione dei costi esterni e l'indennità per prestazioni economiche generali fornite per garantire un servizio di base in tutto il Paese.

Nel quadro dello sviluppo sostenibile dell'aviazione civile, il Consiglio federale persegue in particolare i tre seguenti obiettivi.³⁴

Primo: garantire un livello di sicurezza elevato nell'aviazione civile svizzera: in seguito a diversi incidenti, nel luglio del 2002, il DATEC ha incaricato un istituto estero indipendente di allestire un rapporto sul sistema di sicurezza dell'aviazione civile svizzera. Tale rapporto ha messo in evidenza la necessità di intervenire sia presso le autorità, sia nell'industria aeronautica, formulando una serie di raccomandazioni.³⁵ Per quanto riguarda l'aviazione civile svizzera, il Consiglio federale punta a un livello di sicurezza elevato nel raffronto con gli altri Paesi europei. I progetti scaturiti dalle raccomandazioni citate vengono portati avanti con determinazione; i primi provvedimenti sono già stati attuati.

Secondo: garantire un'offerta attrattiva e conforme ai bisogni nel settore dell'aviazione civile rafforzando la competitività dell'aviazione civile svizzera: il trasporto aereo non è fine a sé stesso. Esso rappresenta una componente essenziale del sistema nazionale dei trasporti, nonché un presupposto importante per l'attrattiva della piazza economica svizzera e un fattore economico significativo. Assicurare un allacciamento ottimale della Svizzera ai Paesi europei risponde a un interesse pubblico preponderante. Per garantire il migliore grado di raggiungibilità possibile è necessario promuovere un'offerta di prestazioni aeree orientata alla domanda e rafforzare la competitività delle compagnie aeree rossocrociate. Concretamente, occorre fare in modo che la Svizzera sia «allacciata» in misura adeguata alle sue effettive necessità con i centri europei e intercontinentali. Lo strumento per centrare questo obiettivo è il trasporto aereo.

Terzo: garantire che la Svizzera svolga a lungo termine un ruolo attivo nel traffico aereo internazionale: il trasporto aereo elvetico è quasi esclusivamente di carattere internazionale. Un aereo di linea sorvola la Svizzera in un quarto d'ora. Rispetto ad altri Paesi, il traffico aereo interno svizzero riveste un'importanza marginale. Malgrado le sue dimensioni comparativamente esigue, il nostro Paese occupa una posizione importante sulla scena aeronautica internazionale. Lo stesso vale per gli aeroporti e le compagnie aeree elvetiche. Per la Svizzera è quindi essenziale assicurarsi

³⁴ Cfr. articolo 7 dell'ordinanza sull'organizzazione del DATEC del 6 dicembre 1999 (Org-DATEC, RS 172.217.1).

³⁵ Cfr. nota 15.

un ruolo attivo nel trasporto aereo internazionale attraverso la stipulazione di accordi bilaterali e la partecipazione a organizzazioni internazionali dell'aviazione civile.

Oggi gli obiettivi della politica aeronautica sono sì sanciti in un'ordinanza sull'organizzazione secondaria, nello PSIA approvato dal Consiglio federale, nelle risposte a interventi parlamentari e in alcuni rapporti elaborati dal DATEC, ma manca ancora del tutto una definizione dei suoi principi fondamentali nell'ambito di una legge formale sulla quale il Parlamento e, tramite referendum, il Popolo avrebbero potuto pronunciarsi.

Considerata l'importanza del trasporto aereo, è indispensabile che gli obiettivi della politica aeronautica vengano fissati in una legge formale in cui vengano sanciti i principi di sviluppo sostenibile, sicurezza, raggiungibilità, competitività e integrazione internazionale dell'aviazione civile svizzera.

3.1.2 Safety

Situazione iniziale

Il livello di sicurezza particolarmente elevato che in passato contraddistingueva l'aviazione civile svizzera va ricondotto tra l'altro alla ex compagnia di bandiera Swissair che, operando in un mercato regolamentato, monopolizzato e governato dai cartelli, investiva in questo campo mezzi e risorse ingenti. Anche altre compagnie svizzere hanno dato prova di grande impegno nell'assumersi la propria responsabilità in favore di uno standard di sicurezza elevato. La crescente liberalizzazione del trasporto aereo, quindi, non solo ha generato un'impennata del traffico e una maggiore concorrenza, ma ha altresì acuito la pressione sui prezzi in un settore industriale sino ad allora protetto. Sulla scia di questa evoluzione, oggi le imprese devono moltiplicare i propri sforzi per riuscire a mantenere la loro posizione sul mercato.

Problematica

Oggi non è più possibile partire dal presupposto che le compagnie aeree, esposte alle forti pressioni del mercato, siano in grado di propria iniziativa di mantenere e finanziare un livello di sicurezza elevato, come in passato. Pertanto, il Consiglio federale e in particolare l'UFAC non possono più fare affidamento, come era ancora il caso ai tempi della Swissair, sulla responsabilità individuale delle singole imprese. Questo cambiamento di paradigma spiega il motivo per cui lo Stato è sempre più spesso chiamato a intervenire apportando opportuni correttivi.

Si rileva inoltre che il grado di regolamentazione nel campo della sicurezza aerea e degli aerodromi è inferiore rispetto a quello relativo alla tecnica e alle operazioni di volo. Ciò significa che in questi ultimi settori lo Stato dispone di un margine di manovra più ampio e che proprio qui può e deve intervenire in modo più incisivo.

La realizzazione di una politica di sicurezza indipendente a livello nazionale è limitata dall'obbligo di accettare la presenza sul territorio svizzero di compagnie aeree battenti bandiera straniera che soddisfano (soltanto) i requisiti di sicurezza minimi internazionali. Vista la forte integrazione della Svizzera nella rete internazionale, è lecito chiedersi in quale misura aumenterebbe il livello di sicurezza generale se la Svizzera obbligasse unicamente le proprie compagnie a rispettare norme di sicurezza più severe. Oggi sono oltre 100 le compagnie di navigazione aerea estere che fanno rotta sugli aeroporti svizzeri e oltre la metà dei passeggeri in partenza

dalla Svizzera verso destinazioni europee viaggia a bordo di aeromobili di queste società. Le autorità di vigilanza svizzere procedono all'ispezione di questi apparecchi nel quadro del programma «Safety Assessment of Foreign Aircraft (SAFA)» delle autorità aeronautiche europee. Si tratta nella fattispecie di ispezioni generali e puntuali. Un controllo completo degli apparecchi stranieri da parte delle autorità elvetiche non è per contro possibile né tanto meno previsto a livello internazionale.

Posizione del Consiglio federale

Applicazione delle raccomandazioni formulate nel rapporto NLR

Con l'applicazione delle raccomandazioni formulate nel rapporto NLR, il Consiglio federale ha già preparato il terreno in vista di un miglioramento del livello di sicurezza nell'aviazione civile svizzera.³⁶ Il piano di intervento ottimizza i processi organizzativi della sorveglianza della sicurezza aerea (riorganizzazione dell'UFAC, conferimento di competenze in materia di sicurezza al DATEC), prevede l'elaborazione delle nuove basi legali necessarie (ad esempio introduzione di un sistema di notifica spontanea, confidenziale e non sanzionatorio) e ha ripercussioni dirette sui protagonisti chiave dell'aviazione come le compagnie aeree, gli aeroporti e i servizi della sicurezza aerea.

Il sistema di norme alla base della sicurezza aerea

Data la limitatezza dei mezzi disponibili, l'unico modo per gestire la complessità del dossier è delegare numerosi compiti alle imprese. La necessità di delegare e quindi la responsabilità individuale delle società che essa implica presuppongono una cultura della sicurezza ben radicata e lo sviluppo di sistemi di gestione della sicurezza consolidati. L'intero sistema poggia su tre pilastri:

Il primo pilastro è costituito dai partecipanti al mercato. Ciascuno di essi esercita la propria attività nel rispetto dei requisiti legali minimi e applicando i criteri di best practice. Si dota inoltre di un complesso di norme che gli consente di ottimizzare costantemente la sicurezza delle sue attività. Una verifica attualmente in corso dovrebbe stabilire se l'introduzione di un sistema di notifica spontanea non sanzionatorio potrebbe contribuire a incrementarne l'efficacia.

Il secondo pilastro è l'UFAC, l'Ufficio federale incaricato di elaborare le basi legali per l'aviazione civile e di vegliare affinché vengano rispettate, colmando le lacune e rinforzando i punti deboli delle basi legali internazionali attraverso l'emanazione di decreti nazionali. È pertanto compito dell'UFAC mantenere un insieme di norme volte a migliorare costantemente la sicurezza aerea nonché provvedere a una pianificazione accorta e dinamica per essere in grado di reagire prontamente ai futuri sviluppi e di ottimizzare in un'ottica globale l'impiego delle risorse.

Il terzo pilastro è il Consiglio federale che con il presente rapporto definisce le grandi linee della sua politica aeronautica incentrata essenzialmente sulla garanzia di un livello di sicurezza elevato dell'aviazione civile svizzera. Il suo compito di alta vigilanza richiede una pianificazione anticipata, la definizione degli obiettivi di sicurezza da raggiungere nel settore dell'aviazione civile come pure l'allestimento di un insieme di norme in grado di identificare e colmare le lacune sistemiche. Sul piano tecnico la competenza spetta al DATEC.

³⁶ Cfr. nota 15.

Il ruolo centrale dell'UFAC

All'UFAC compete non solo la vigilanza immediata sull'aviazione civile ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 LNA, ma anche l'approntamento e l'applicazione delle decisioni di politica aeronautica. In quest'ottica partecipa all'elaborazione delle condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile dell'aviazione civile e deve disporre in qualsiasi momento del personale e dei mezzi finanziari necessari per essere in grado di espletare la sua funzione di vigilanza dell'aviazione civile con competenza e autonomia. Per poter svolgere i compiti previsti dalla pianificazione a lungo termine dell'Ufficio e reagire prontamente agli sviluppi inattesi, occorre inoltre garantire una certa flessibilità strutturale.

E poiché le priorità vengono assegnate in funzione del danno potenziale e dei rischi, l'Ufficio dispone di un sistema elaborato di safety e risk management.

3.1.3 Security

Situazione iniziale

Per salvaguardare l'aviazione da atti illeciti, in particolare da attentati terroristici e dirottamenti, sono necessari provvedimenti che vengano applicati in tutto il mondo nel modo più uniforme possibile. In Svizzera, le basi legali necessarie a tale scopo si fondano sulle corrispondenti prescrizioni internazionali dell'OACI e dell'UE, sottoposte a un duro giro di vite all'indomani dell'11 settembre 2001.

Problematica

L'inasprimento delle basi legali comporta un rincaro dei costi della sicurezza aeronautica, che penalizza soprattutto gli aerodromi e le compagnie aeree.

Per quanto riguarda il finanziamento dei costi della sicurezza, l'UE applica il *principio della causalità*. È di conseguenza inammissibile che i poteri pubblici si assumano la totalità dei costi causati da tali misure. I recenti sviluppi in Francia e Germania mostrano che il sovvenzionamento statale delle misure di sicurezza è stato sostituito da un sistema finanziato dagli utenti.

Il linea di principio, la prevenzione di minacce alla sicurezza rientra nei *compiti sovrani*. Sono considerate sovrane tutte le misure emanate al fine di premunirsi contro atti diretti contro lo Stato (ad esempio dirottamento di un aeromobile svizzero).

Alternative

L'attuale ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni, aeroporti e compagnie aeree soddisfa entrambi i principi menzionati: i poteri pubblici sopportano i costi per prevenire atti diretti contro lo Stato, mentre aeroporti e compagnie aeree quelli per le misure di controllo supplementari, divenute necessarie alla luce delle minacce che incombono sul trasporto aereo.

In alternativa, i poteri pubblici possono incrementare la competitività delle imprese svizzere di trasporto aereo e assumersi altri costi legati alla sicurezza, ma il margine di manovra è ristretto. Il diritto comunitario e la Commissione europea, infatti, hanno fissato una serie di restrizioni che impediscono alla Svizzera di accollarsi ulteriori costi per la sicurezza (vedi ad esempio le severe direttive sugli aiuti statali

per il finanziamento della sicurezza elaborate dalla Commissione in risposta agli attentati dell'11 settembre 2001).

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale si impegna in favore del maggior livello di sicurezza possibile per prevenire atti illeciti, in particolare attentati terroristici e dirottamenti. A tale scopo, si allinea sugli standard di sicurezza determinanti in vigore nell'UE. Nell'intento di rafforzare la competitività delle compagnie aeree svizzere, il Consiglio federale sta vagliando la possibilità di assumersi altri costi legati alla sicurezza. Se ciò sarà il caso, dovrà attenersi alle basi legali di livello superiore, nella fattispecie al diritto UE, al principio della causalità, al compito dello Stato di proteggere la popolazione da atti criminali e terroristici come pure ai principi di una ripartizione degli oneri tra Confederazione e Cantoni.

3.1.4 Ambiente, ordinamento del territorio e rumore

3.1.4.1 Ambiente

Situazione iniziale

Malgrado la flessione del numero di movimenti aerei in tutto il mondo ravvisata negli ultimi anni, a lungo termine è prevista una ripresa del trasporto aereo. Nel 1992 il trasporto aereo gravava nella misura del 2,4 % sulle emissioni globali di CO₂ provenienti dalla combustione di energie fossili e del 13 % su quelle imputabili al traffico.³⁷

Oggi si parte dal presupposto che il progresso tecnologico sarà in grado di compensare l'incremento di emissioni nocive e inquinamento fonico dovuto alla crescita economica unicamente se l'aumento del traffico aereo sarà modesto.³⁸

Problematica

Gli sforzi per massimizzare la flessibilità dei servizi aerei sono in palese contrasto con la richiesta della popolazione di protezione dalle emissioni eccessive del trasporto aereo.

La sfida della politica aeronautica consiste nel trovare un compromesso tra i bisogni di mobilità e le esigenze di uno sviluppo ecocompatibile. In altre parole occorre conciliare la dimensione economica (accessibilità tramite collegamenti aerei) con la dimensione ambientale (ad esempio riduzione dell'inquinamento fonico e ambientale) dello sviluppo sostenibile.

Negli ultimi anni questo conflitto di interesse è rimasto sostanzialmente invariato, ma la sensibilità della popolazione nei confronti della tutela ambientale è cresciuta. Sebbene nell'ultimo triennio il trasporto aereo sia diminuito di circa il 20 %, il numero di denunce per rumore sporte dalla popolazione interessata è cresciuto in modo esponenziale.

³⁷ IPCC Special Report: Aviation and the Global Atmosphere, Intergovernmental Panel on Climate Change, ISBN: 92-9169-111-9.

³⁸ Prima di tutto un aumento dell'efficienza energetica e della silenziosità dei motori, una migliore aerodinamica dei carrelli di atterraggio e degli ipersostentatori.

L'imposizione del cherosene è da considerare un argomento a sé. Parte del ricavato della tassa sul carburante prelevata dallo Stato sui voli interni confluisce nel fondo per le strade nazionali.

Posizione del Consiglio federale

Al momento di prendere le sue decisioni, la Svizzera tiene conto degli obblighi e delle raccomandazioni internazionali in materia di protezione dell'ambiente. Negli ambiti sensibili (rumore e sostanze inquinanti) il nostro Paese ha emanato di propria iniziativa norme più severe e instaurato un sistema di incentivazione che occorre mantenere e perfezionare.

Sul piano nazionale, tutte le decisioni vengono prese conformemente alle vigenti prescrizioni legali. Per quanto riguarda l'aviazione civile, in aggiunta alle disposizioni del diritto aeronautico fanno stato anzitutto le prescrizioni della legislazione sulla protezione dell'ambiente (principio di prevenzione, valori limite, studi sull'impatto ambientale). Lo PSIA e la Concezione Paesaggio svizzero (CPS) contemplano ulteriori norme, linee guida e priorità, ad esempio le disposizioni in merito alla cooperazione tra trasporto aereo e ferroviario. Misure concrete vengono inoltre varate e attuate nel quadro di procedure d'approvazione dei piani (ad esempio prescrizioni sulla ripartizione modale nella concessione per la quinta tappa dei lavori di costruzione all'aeroporto di Zurigo).

In materia di armonizzazione internazionale delle misure di protezione dell'ambiente nel trasporto aereo, la Svizzera svolge un ruolo essenziale. In particolare essa si impegna in favore di un coordinamento su scala mondiale dei provvedimenti destinati a contenere e ridurre le emissioni di gas a effetto serra prodotte dal trasporto aereo, ad esempio attraverso il prelievo di tasse su carburanti per aeromobili o sulle rotte.

Il Consiglio federale sta inoltre verificando una serie di strumenti ad hoc affinché in futuro i proventi dell'attuale tassa sul cherosene impiegato nel traffico aereo interno, pari a circa 60 milioni di franchi l'anno, vengano investiti in misure per la protezione dell'ambiente e della sicurezza (safety e security) nell'ambito del trasporto aereo.

3.1.4.2 Ordinamento del territorio

Situazione iniziale

Con la parte concettuale dello PSIA adottata dal Consiglio federale il 18 ottobre 2000, l'ordinamento del territorio dispone di uno strumento indispensabile per agire nell'ottica di uno sviluppo sostenibile.

Lo PSIA stabilisce in modo vincolante il quadro dello sviluppo edilizio e dell'esercizio di ogni singolo aerodromo. La parte concettuale datata 18 ottobre 2000 contiene gli obiettivi di ordine generale e le prescrizioni relative alla politica delle infrastrutture dell'aviazione civile svizzera. Esso definisce la rete generale precisando l'ubicazione e la funzione dei singoli impianti. In questo modo fissa per ogni aerodromo lo scopo e le condizioni quadro fondamentali per l'esercizio nonché la prova, dal punto di vista dell'ordinamento del territorio, della sua necessità e della sua ubicazione vincolata. Nelle schede di coordinamento dei singoli impianti sono applicati e precisati gli obiettivi e le prescrizioni generali corrispondenti. A tutt'oggi il Consiglio federale ha adottato le schede di 22 aerodromi (aerodromi regionali e

campi d'aviazione privati). Le schede di coordinamento per gli aeroporti nazionali sono ancora in elaborazione.

Problematica

L'aviazione produce effetti sia positivi, sia negativi sull'ordinamento del territorio.

- Mobilità e trasporto: il trasporto aereo riduce i tempi di percorrenza favorendo così la mobilità. Esso presuppone un'apertura al trasporto terrestre, condiziona lo sviluppo del traffico ed entra in concorrenza con altri vettori di trasporto sulle brevi distanze.
- Sviluppo economico: in qualità di catalizzatori del traffico, gli aerodromi rafforzano l'attrattiva economica di una regione specialmente nell'industria, nei servizi e nel turismo; generano attività e posti di lavoro che, a loro volta, incidono positivamente sullo sviluppo della regione. In qualità di infrastrutture di trasporto, producono per contro emissioni che compromettono la qualità di vita nei centri residenziali circostanti o il turismo.
- Utilizzo di terreni: gli aerodromi occupano superfici importanti. L'esercizio e la sicurezza degli impianti impongono restrizioni d'utilizzazione relative all'assenza di ostacoli nelle zone circostanti. Il rumore provocato dal traffico aereo rappresenta un'ulteriore fonte di conflitto per quanto riguarda l'utilizzo delle aree situate in prossimità degli aerodromi.

Posizione del Consiglio federale

In qualità di vettore di trasporto, l'aviazione svolge una funzione importante nell'ottica di una politica dei trasporti integrata. Tra i diversi vettori a disposizione, occorre di volta in volta ricorrere a quello più appropriato. Per i tempi di percorrenza inferiori alle quattro ore di treno (per viaggi d'affari) o alle otto ore di treno (per viaggi privati o durante la notte), a medio o lungo termine, il traffico tra centri europei registrerà verosimilmente un trasferimento alla ferrovia.

Il traffico aereo è parte integrante del sistema dei trasporti svizzero. Occorre quindi provvedere affinché, in corrispondenza delle zone dove sorgono gli aeroporti nazionali, l'interconnessione delle componenti di questo sistema sia assicurata. In aggiunta a un buon allacciamento alle strade a grande capacità, gli aeroporti nazionali devono essere il più possibile raccordati alla rete ferroviaria europea ad alta velocità. Gli aeroporti regionali devono dal canto loro essere «integrati» nel sistema tramite collegamenti dei trasporti pubblici allettanti.

Per prevenire conflitti, occorre inoltre conciliare la scelta dell'ubicazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti aeronautici con le esigenze di utilizzazione e di protezione nel rispetto del principio di prevenzione. A tale scopo, i servizi specializzati competenti della Confederazione e del Cantone interessato, gli esercenti degli aerodromi, i Comuni coinvolti, la popolazione e i vicini lavorano in stretta collaborazione. I risultati di questo «lavoro di squadra» figurano nelle schede di coordinamento PSIA specifiche di ciascun impianto. Le disposizioni contenute nello PSIA, vincolanti per le autorità a ogni livello (federale, cantonale e comunale), sono il presupposto indispensabile per le procedure d'approvazione di obbligatorietà generale dei regolamenti di esercizio e l'approvazione dei piani per edifici e impianti.

Per quanto riguarda i terreni occupati dagli impianti aeronautici, occorre tuttavia fare in modo che il fabbisogno di superfici venga ridotto al minimo e quelle di particolare interesse agricolo, paesaggistico, naturalistico o ricreativo vengano preservate a tempo indeterminato.

3.1.4.3 Rumore

Situazione iniziale

Il traffico aereo è fonte di una quantità significativa di inquinamento fonico. Dopo decenni trascorsi utilizzando le zone di rumore come parametro per valutare le misure di ordinamento del territorio, nel 2000, il Consiglio federale ha stabilito i valori limite per il rumore degli aeroporti nazionali indispensabili ai fini di un ordinamento del territorio rigoroso. Nella primavera del 2001, il Governo ha fissato definitivamente, in un allegato all'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF, RS 814.41), i valori limite di esposizione al rumore rispettando i principi contenuti nella sentenza del Tribunale federale dell'8 dicembre 2000. I valori limite di esposizione al rumore si distinguono in valori di pianificazione, valori limite delle immissioni e valori di allarme. In caso di superamento dei valori limite delle immissioni da parte di impianti fissi come ad esempio gli aeroporti, vige l'obbligo fondamentale di procedere al risanamento dell'impianto interessato nel più breve tempo possibile. Se ciò non fosse possibile, per gli aeroporti è prevista la concessione di facilitazioni, nel qual caso occorre proteggere i locali sensibili al rumore adottando provvedimenti d'isolamento acustico come l'installazione di finestre fonoisolanti. A dipendenza delle circostanze, i proprietari dei fondi interessati hanno diritto a un indennizzo per espropriazione formale e materiale.

Problematica

L'incremento del traffico aereo e del rumore da esso cagionato coinvolge una fetta della popolazione sempre più consistente. Sono circa 100 000 le persone che vivono in zone dove i valori limite delle immissioni vengono superati dal traffico aereo. Per numerose procedure giudiziarie pendenti la sentenza sarà pronunciata soltanto nei prossimi anni, e per gli impianti interessati, ossia gli aeroporti, si prospettano pretese di indennizzo dell'ordine di diversi miliardi di franchi. Nel lungo termine, queste incertezze giuridiche e di pianificazione non sono accettabili né per la popolazione coinvolta né per gli esercenti degli impianti aeroportuali.

Oggi, le tasse aeroportuali vengono fissate tenendo conto delle differenti emissioni foniche degli aeromobili (art. 39 LNA, art. 32 OSIA). In aggiunta a ciò, gli aeroporti applicano supplementi per il rumore provocato da determinati aeroplani che atterrano e decollano nelle ore notturne sensibili e anche una parte delle tasse passeggeri è correlata all'inquinamento fonico. I relativi ricavi (circa 80 mio. di fr. per l'aeroporto di Zurigo e circa 50 per quello di Ginevra) confluiscono in speciali fondi per i rumori tenuti dagli scali aeroportuali. Si tratta di fondi destinati a uno scopo specifico, utilizzati per attuare misure generali di protezione fonica e per far fronte a future richieste di indennizzo per espropriazione formale. In questo modo sia i costi di tali misure, sia i paventati indennizzi per espropriazione formale vengono finanziati attraverso il prelievo di tasse presso gli utenti, responsabili delle emissioni.

Per gli aeroporti, i costi previsti si aggirano attorno a diversi miliardi di franchi, ma ancora non si conoscono né l'importo esatto degli indennizzi, né il momento

dell'esborso. Ad alimentare questo clima di incertezza concorrono peraltro anche l'assenza di una normativa circa i termini di prescrizione, l'inconsistenza delle procedure per l'espropriazione formale come pure la mancanza di metodi di valutazione standardizzati per il calcolo degli indennizzi per il rumore prodotto dagli aerei. Ma una cosa è sin d'ora certa: gli aeroporti interessati non riuscirebbero a coprire immediatamente le pretese di indennizzo, e ciò potrebbe dare adito a situazioni in cui l'esercizio di infrastrutture di interesse nazionale non è più garantito. È quindi lecito chiedersi se la Confederazione è pronta a scorporare gli attuali fondi per i rumori tenuti dagli scali aeroportuali e ad affidarli a un'entità giuridica autonoma sotto la sua responsabilità. Rilevando questi fondi, la Confederazione sarebbe in grado di far fronte alle difficoltà finanziarie a breve termine degli aeroporti. Dal canto loro, gli utenti dell'infrastruttura aeroportuale continuerebbero ad alimentare i fondi per i rumori nel pieno rispetto del principio di causalità.

A differenza del trasporto aereo, nel *settore ferroviario* la Confederazione versa circa 1 miliardo di franchi per la realizzazione di opere di protezione fonica su edifici e circa 900 milioni per provvedimenti tecnici su veicoli ferroviari. Inoltre, diversamente dal settore aeronautico, gli impianti ferroviari fissi sono di proprietà della Confederazione. In qualità di proprietaria di questi impianti, e in virtù del principio di causalità, essa è quindi tenuta a finanziare le misure di protezione fonica e gli indennizzi per espropriazione formale e materiale. I costi degli indennizzi per espropriazioni formali sono a carico del concessionario.³⁹

Nel *settore stradale* i costi per il risanamento fonico ammontano a 3,5 miliardi di franchi, di cui circa un terzo è già stato speso. La Confederazione verserà il proprio contributo (1,4 miliardi) attingendo all'imposta sugli oli minerali, mentre i Cantoni finanzieranno la quota di loro pertinenza (800 milioni) con i proventi dall'imposta sui veicoli a motore e una parte della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP).⁴⁰

Alternative

L'assunzione totale dei costi provocati dalle misure di protezione fonica e dagli indennizzi per espropriazioni formali significherebbe abbandonare il principio di causalità e richiederebbe quindi una modifica della legge sulla protezione dell'ambiente e dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico. Inoltre comporterebbe un consistente aggravio supplementare per le finanze della Confederazione. Per contro, il trasferimento allo Stato dei fondi per il rumore costituiti dagli aeroporti nel rispetto del principio di causalità rappresenterebbe una soluzione conforme alla legge. Il finanziamento di questo «nuovo» fondo gestito dalla Confederazione sarebbe garantito come sinora da tasse di utilizzazione. Inoltre, in futuro, i proventi dell'attuale tassa sul cherosene impiegato nel traffico aereo interno (circa 60 milioni di franchi annui) potrebbero venire destinati a misure per la protezione dell'ambiente, in favore della sicurezza (safety) e per la prevenzione di attacchi terroristici (security) nel trasporto aereo.

³⁹ Legge federale concernente il risanamento fonico delle ferrovie del 24 marzo 2000, RS 742.144.

⁴⁰ UFAPF Scheda tecnica Lotta contro il rumore del 31 gennaio 2002.

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale ha esaminato le potenziali conseguenze qualora gli attuali fondi per i rumori costituiti dai singoli aeroporti venissero scorporati e uniti in un'entità giuridica autonoma. La situazione finanziaria della Confederazione lo ha tuttavia indotto ad abbandonare questa opzione.

Il Consiglio federale verifica per contro in quale misura, in futuro, i proventi derivanti dall'attuale tassa sul cherosene impiegato nel traffico aereo interno (circa 60 mio. di fr. annui) potrebbero venire destinati a misure per la protezione dell'ambiente e in favore della sicurezza (security e safety) nel trasporto aereo.

Il Consiglio federale accerta infine la necessità di intervenire a livello legislativo nel settore delle procedure relative alle misure di protezione fonica nonché all'espropriazione materiale e formale.

3.1.5 Collaborazione internazionale

Situazione iniziale

Nel settore dell'aviazione, oggi quasi tutte le attività sono rette e regolamentate in modo determinante da disposizioni internazionali, in parte vincolanti a livello mondiale, emesse principalmente da organizzazioni di cui la Svizzera è membro (OACI, CEAC, JAA, Eurocontrol) oppure con le quali il nostro Paese intrattiene rapporti di altro genere (UE). Inoltre la Svizzera ha concluso oltre un centinaio di trattati bilaterali o multilaterali che regolamentano le sue relazioni con l'estero, come ad esempio l'estensione dei collegamenti aerei (diritti di traffico), il numero di voli (frequenza), il servizio degli aeroporti come pure la designazione di compagnie aeree che effettuano voli di linea. Sinora la Svizzera ha incentrato la propria politica aeronautica sull'armonizzazione delle prescrizioni tecniche e operative perseguita attraverso l'adesione a organismi internazionali, nonché sulla stretta collaborazione con partner esterni mediante trattati bilaterali o multilaterali. Obiettivo di questi due pilastri: garantire un livello di sicurezza elevato, facilitare gli scambi transfrontalieri (merci, persone e servizi) e assicurare un allacciamento ottimale, dal punto di vista economico e del diritto dei trasporti, al traffico aereo internazionale. Il Consiglio federale è sempre stato del parere che, in questo settore di attività, una politica aeronautica orientata esclusivamente agli sviluppi in atto sul piano nazionale non sarebbe sufficientemente nell'interesse della Svizzera. In quest'ottica ha continuato a sostenere un impegno mirato e attivo della Svizzera in seno alle organizzazioni aeronautiche mondiali e contribuito a instaurare una collaborazione internazionale più stretta attraverso la ratifica di numerosi accordi con altri Paesi.

Vista l'intensa attività politica e legislativa dell'UE nel settore dell'aviazione (ad esempio istituzione dell'AESA, SES, negoziazione unitaria dei diritti di traffico per l'UE con Paesi terzi come gli USA), l'entrata in vigore, il 1° giugno 2002, dell'accordo sul trasporto aereo con la CE ha fornito un ulteriore impulso alla collaborazione internazionale della Svizzera.

Problematica

In nessun'altro settore al di fuori dell'aviazione civile le condizioni quadro di diritto internazionale sono altrettanto complete e in continua evoluzione. Risultato: non vi è praticamente più alcun settore nel quale la Svizzera possa adottare regolamentazioni

e soluzioni in tutta autonomia. Le sue possibilità di azione e di controllo ne risultano pertanto limitate. In Europa, l'UE tende con sempre maggiore insistenza a intervenire in ambiti sino a ieri di competenza dei singoli Stati, che, dal canto loro, si sono riuniti nelle organizzazioni europee citate in precedenza (CEAC, JAA, Eurocontrol). Con il progressivo indebolimento politico e istituzionale di queste ultime nei confronti dell'UE, specialmente in seguito all'allargamento a 25 Paesi membri, per il nostro Paese riuscire a curare e difendere i propri interessi in seno alle stesse organizzazioni nei modi appropriati e con il dovuto peso è diventata, soprattutto in Europa, un'impresa sempre più ardua.

Alla luce degli sviluppi in atto in Europa, in futuro, la legislazione in materia di navigazione aerea e la politica aeronautica della Svizzera saranno dettate in misura sempre più determinante dagli accordi bilaterali con l'UE. In virtù degli stretti rapporti che la Svizzera intrattiene con l'UE, i principi guida e gli obiettivi politici comunitari influiranno in modo diretto e incisivo sulla politica aeronautica della Confederazione.⁴¹ Su questo sfondo, sarà possibile attuare una politica indipendente e introdurre normative nazionali essenzialmente negli ambiti non regolamentati dall'UE oppure lasciati al libero arbitrio delle autorità nazionali. Ma anche in quest'ultimo caso occorre tenere presente che, sottoscrivendo l'accordo sul trasporto aereo, la Svizzera ha fatto suoi determinati principi (ad esempio il divieto di discriminazione) ai quali deve attenersi al momento di stabilire delle normative interne. Nel contesto europeo quindi l'introduzione di prescrizioni nazionali più severe (di tipo tecnico, economico, ambientale o di altro genere) rischia di frenare involontariamente la competitività dell'industria interna oppure di erigere ostacoli alla concorrenza, inconciliabili con l'accordo sul trasporto aereo, a scapito dell'industria comunitaria.

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale ribadisce la linea politica sinora assunta, tesa da un lato a garantire l'allacciamento del nostro Paese al trasporto aereo internazionale e ai mercati corrispondenti e, dall'altro, a consentire la circolazione di persone e lo scambio di merci e servizi da e verso la Svizzera.⁴² La realizzazione di questi obiettivi è subordinata a un'impostazione delle attività aeronautiche svizzere in linea con gli sviluppi in atto nel settore a livello mondiale e soprattutto europeo. Perciò, ogniqualvolta che da questa tendenza all'armonizzazione e alla liberalizzazione internazionale scaturiscono regolamentazioni e condizioni quadro concrete, il Consiglio federale si premura, nell'interesse della politica aeronautica svizzera, di implementarle anche nel nostro Paese.

Rispetto a quanto avveniva sino ad alcuni anni fa, oggi, per sfruttare al meglio il ristretto margine di manovra a disposizione, una collaborazione mirata con altri Stati e con le organizzazioni internazionali come pure una buona rete di contatti e relazioni internazionali sono presupposti indispensabili.

Per tutti questi motivi, il Consiglio federale si adopera primariamente affinché la Svizzera partecipi il più attivamente possibile alla politica aeronautica europea. In futuro, l'importanza di questo compito è destinata ad aumentare dato che, in qualità

⁴¹ Cfr. ad esempio il Libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010», nel quale l'UE riconsidera le capacità aeroportuali e il loro uso e tematizza l'intermodalità con la ferrovia.

⁴² Cfr. Messaggio concernente l'accordo sul trasporto aereo, FF 1999 5211.

di Paese non membro dell'UE, la Svizzera non parteciperà più automaticamente (come è stato il caso sinora nel quadro delle organizzazioni europee alle quali aderisce) a tutti i processi decisionali politicamente rilevanti. Le risorse dovranno quindi essere investite negli ambiti politici che rivestono la massima priorità per la Svizzera e laddove un suo impegno attivo promette di servire al meglio gli interessi nazionali. Considerate le sue dimensioni modeste, la Svizzera potrà far sentire la propria voce solo avanzando proposte valide e ben ponderate e partecipando in modo costruttivo ai lavori degli organismi che considera autorevoli.

Anche un impegno sul piano internazionale (specialmente nel quadro dell'OACI) dovrà attenersi a questi criteri ed essere focalizzato nei settori in cui la Svizzera ha interessi particolari da difendere.

3.1.6 Commissione federale della navigazione aerea

Situazione iniziale

Sulla base dell'articolo 5 della legge sulla navigazione aerea, il Consiglio federale nomina una Commissione della navigazione aerea, composta di almeno sette membri, la quale dà il suo parere sulle questioni importanti concernenti la navigazione aerea. I dettagli sono stabiliti nell'ordinanza concernente la Commissione della navigazione aerea.⁴³ Oggi la Commissione della navigazione aerea conta 20 membri. Essa si riunisce almeno due volte l'anno e ha il compito di esprimere il suo parere sulle questioni importanti concernenti la navigazione aerea. Tale parere può essere richiesto segnatamente su questioni concernenti la legislazione e il disciplinamento, la politica dei trasporti aerei, lo sviluppo degli aerodromi e dei servizi della sicurezza aerea come pure i sussidi.⁴⁴

Problematica

Sin dalla sua costituzione, risalente a oltre 50 anni fa, la Commissione non ha mai potuto svolgere efficacemente il proprio ruolo di organo consultivo del Governo sulle questioni importanti attinenti la navigazione aerea. Pur esprimendosi su diversi argomenti legati all'aviazione, prendendo posizione su progetti di legge e informando puntualmente il capo del DATEC, la Commissione non è mai stata interpellata come gruppo di esperti vero e proprio, in grado di consigliare il Consiglio federale specialmente in tempi di crisi. Ad esempio, non è stata consultata prima del grounding della Swissair nell'ottobre del 2001, né tanto meno è stata coinvolta in qualità di commissione di periti competente in materia di sicurezza nelle indagini all'indomani degli incidenti occorsi all'aviazione civile svizzera in questi ultimi anni. In sua vece, il Consiglio federale ha preferito affidare l'analisi delle prospettive di SWISS a un gruppo di coordinamento interno creato ad hoc e diretto da un comitato governativo e commissionare l'allestimento di un rapporto sul sistema di sicurezza area in Svizzera a un istituto estero.

Date le sue dimensioni e le sue competenze, la Commissione non è oggi in grado di consigliare il Governo, con cognizione di causa e in tempo utile, su questioni salien-

⁴³ Ordinanza concernente la Commissione della navigazione aerea del 5 giugno 1950, RS 748.112.3.

⁴⁴ Articolo 3 dell'ordinanza concernente la Commissione della navigazione aerea del 5 giugno 1950.

ti. Come riportato nel rapporto finale della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati in merito alla crisi Swissair, la Commissione della navigazione aerea non disponeva né dei mezzi, né delle capacità che le avrebbero consentito di contribuire a risolverla. I suoi membri non possedevano le conoscenze necessarie per prendere posizione in modo fondato.⁴⁵

Alternative

Le opzioni praticabili sono tre:

Prima opzione: vista la sua scarsa rilevanza, la Commissione della navigazione aerea viene sciolta. Il Consiglio federale rinuncia alla sua assistenza tecnica su questioni importanti concernenti la navigazione aerea. A tale scopo si rivolgerà, a seconda delle circostanze, a esperti interni o esterni. La legge sulla navigazione aerea viene modificata e la specifica ordinanza abrogata.

Seconda opzione: la Commissione della navigazione aerea viene mantenuta con le sue funzioni attuali. Essa viene consultata sporadicamente su argomenti di sua pertinenza. Il Consiglio federale rinuncia come sinora a un'assistenza tecnica sistematica da parte della Commissione su questioni importanti concernenti la navigazione aerea. A tale scopo si rivolgerà a esperti interni o esterni. Questa misura non comporta alcuna modifica di legge.

Terza opzione: il Consiglio federale rafforza il ruolo della Commissione della navigazione aerea sfruttando appieno il margine di manovra previsto dalla legge. Essa viene ridimensionata per consentirle di lavorare in modo efficiente, mirato e competente. Per problematiche importanti specifiche, essa può istituire comitati speciali e, all'occorrenza, far capo a periti. Essa può inoltre patrocinare conferenze aeronautiche nazionali aventi lo scopo di informare una più larga cerchia di interessati e l'opinione pubblica sullo sviluppo raggiunto dall'aeronautica, di raccogliere suggerimenti e gettare uno sguardo sui progetti futuri. Queste misure non comportano alcuna modifica di legge.

Posizione del Consiglio federale

La Commissione della navigazione aerea viene sciolta. Sulle questioni importanti concernenti la navigazione aerea il Consiglio federale farà capo a esperti. La legge sulla navigazione aerea sarà adeguata di conseguenza e l'ordinanza concernente la Commissione della navigazione aerea abrogata.

Sotto la guida dell'UFAC verrà creato un organo consultivo e di coordinamento in cui siederanno tutti i responsabili in capo del sistema di trasporto aereo svizzero con i seguenti compiti: garantire un livello di sicurezza (safety e security) elevato nel raffronto europeo nel settore dell'aviazione civile svizzera, salvaguardarne la competitività e lo sviluppo sostenibile.

⁴⁵ Cfr. rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati sul ruolo del Consiglio federale e dell'amministrazione federale nell'ambito della crisi Swissair del 19 settembre 2002, pag. 160 e la raccomandazione 02.3467 della CdG-CS (vedi allegato 6).

3.2 Trasporto aereo

3.2.1 Considerazioni generali

Il trasporto aereo è un fattore importante per l'economia. I collegamenti aerei internazionali ampliano i mercati di sbocco e del lavoro, rafforzano la concorrenza interna e rendono la piazza economica svizzera una sede interessante per le imprese nazionali ed estere. L'influenza reciproca tra sviluppo economico e trasporto aereo è indice di una forte correlazione.⁴⁶

Al fine di aumentare il numero di collegamenti diretti, alcune compagnie si avvalgono di una cosiddetta strategia di piattaforma (strategia hub), uno strumento di gestione volto a ottimizzare il tasso di occupazione degli aerei. Quali voli diretti effettuare è una decisione che spetta alla compagnia; l'aeroporto si limita a metterle a disposizione le infrastrutture necessarie a tale scopo. Il concetto di piattaforma aumenta il numero dei passeggeri e, di riflesso, il valore aggiunto di un aeroporto migliorando al tempo stesso l'offerta di voli diretti. Tuttavia, rispetto a un esercizio tradizionale con collegamenti punto a punto, quello di un hub genera un volume di traffico superiore e, di conseguenza, un carico di inquinamento fonico supplementare per la popolazione coinvolta.

Malgrado il ruolo importante e il generale apprezzamento dei passeggeri, i collegamenti diretti non rappresentano un fattore essenziale. Da un sondaggio condotto tra le grandi imprese svizzere e straniere emerge che l'offerta di questo tipo di collegamenti riscuote un alto indice di gradimento, ma nel contempo l'obiettivo del contenimento dei costi le spinge a una crescente flessibilità nella scelta delle compagnie aeree. Se il prezzo è adeguatamente contenuto, i voli con scalo negli hub di Paesi vicini, benché meno comodi, più lunghi e maggiormente esposti al rischio di ritardo⁴⁷, rappresentano comunque una valida alternativa.

I prossimi capitoli si occuperanno dapprima del trasporto aereo internazionale, settore nel quale rientrano anche il traffico di linea e quello a richiesta. Seguirà poi un capitolo dedicato alla principale compagnia aerea svizzera, Swiss International Air Lines SA, di cui la Confederazione detiene attualmente circa il 20 % del capitale azionario. Il capitolo sul trasporto aereo interno svilupperà alcuni punti specifici dei collegamenti nazionali. In seguito verrà trattata la Business Aviation, in particolare il comparto commerciale e non commerciale, e da ultimo la General Aviation che comprende il rimanente traffico aereo e in particolare il lavoro aereo e l'aviazione da diporto.

3.2.2 Trasporto aereo internazionale (traffico di linea e a richiesta)

Situazione iniziale

Ai sensi dell'ordinanza sull'organizzazione del DATEC, la Confederazione garantisce un'offerta attrattiva e conforme ai bisogni nel settore dell'aviazione civile rafforzando la competitività delle imprese svizzere di trasporto aereo.⁴⁸ Secondo gli

⁴⁶ SIAA (2003) pag. 48 segg.; 48.

⁴⁷ SIAA (2003) pag. 48 segg.; 67.

⁴⁸ Cfr. nota 34.

obiettivi strategici della politica aeronautica, essa si impegna per assicurare al Paese un collegamento diretto con tutte le destinazioni europee importanti e con tutti i maggiori centri mondiali.⁴⁹ Il traffico di linea costituisce un elemento integrante dei trasporti pubblici. Questa definizione non giustifica tuttavia un sostegno finanziario da parte dello Stato.⁵⁰

Problematica

Come precedentemente puntualizzato, il margine di manovra ristretto del Consiglio federale nel trasporto aereo va imputato anche all'avanzata liberalizzazione del mercato aereo europeo e all'integrazione della navigazione aerea svizzera in un mercato globalizzato. Contrariamente al traffico su rotaia nel quale la Confederazione possiede un raggio di azione relativamente ampio (ad esempio può allestire un piano orario vincolante per tutte le imprese ferroviarie), nel traffico aereo, proprio per il suo carattere «globale» e il suo orientamento all'economia di mercato, le possibilità di intervento del Consiglio federale sono oltremodo limitate. A livello europeo, i sovvenzionamenti pubblici al settore aeronautico soggiacciono inoltre a rigorose regolamentazioni preponderanti UE in materia di aiuti statali.⁵¹ La definizione di una politica aeronautica non può pertanto prescindere da considerazioni sul margine di manovra estremamente ristretto del Consiglio federale dovuto a limitazioni economiche, giuridiche e di politica finanziaria.

L'obiettivo prioritario per il Consiglio federale è garantire un collegamento ottimale della Svizzera con i maggiori centri europei e di altri continenti. In tempi di buona congiuntura economica, questo collegamento è adeguatamente assicurato da compagnie aeree battenti bandiera svizzera ed estera. Il Consiglio federale offre il suo contributo nella misura in cui provvede a instaurare le migliori condizioni quadro possibili. A tale scopo, durante le trattative per la stipulazione di accordi sul trasporto aereo, cerca di imporre una regolamentazione il più liberale possibile e si impegna per mettere a disposizione dell'aviazione civile infrastrutture terrestri ed aeree ottimali.

È lecito presupporre che, sulla scorta della crescente liberalizzazione e dell'attrattiva della piazza economica elvetica, il collegamento della Svizzera a tutti i principali centri *europei* sarà assicurato anche in periodi di bassa congiuntura. Attualmente a raccordare la Svizzera con le maggiori città del continente ci pensano compagnie sia svizzere che estere e con ogni probabilità continueranno a farlo anche quando le condizioni economiche si deterioreranno. Quelle estere assicurano già oggi due terzi di tutti i collegamenti aerei della Svizzera con l'Europa.

L'interrogativo che si pone è quindi il seguente: il collegamento della Svizzera con i principali centri intercontinentali tramite voli diretti deve o non deve rientrare tra gli obiettivi strategici del Consiglio federale e, in caso affermativo, come raggiungerlo se il mercato non dovesse più provvedervi? In effetti, uno degli argomenti determi-

⁴⁹ Vedi tra l'altro Strategia del DATEC, pag. 17, maggio 2001. «Per lo sviluppo politico, economico e industriale del nostro Paese è pertanto estremamente importante disporre di collegamenti aerei diretti con i maggiori centri commerciali e industriali del mondo») (Messaggio concernente il finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera; FF 2001 n. 51 pag. 5707).

⁵⁰ Cfr. Strategia del DATEC (2001), pagina 17; PSIA (2000) Parte IV, pagina 3; Risposta del Consiglio federale 17.11.1999 all'interpellanza 99.3436 – Innovazione nel turismo.

⁵¹ Articolo 13 Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo del 21 giugno 1999.

nanti a favore di un impegno della Confederazione nell'odierna SWISS era la volontà di mantenere un'offerta sostanziale di collegamenti intercontinentali diretti.⁵² A questo proposito è opportuno ricordare quanto segue.

Le compagnie aeree sono, perlomeno in Svizzera, società di diritto privato e, in quanto tali, non soggiacciono ad alcuno obbligo di copertura di singole linee. In questo senso non possiedono neppure un carattere di servizio pubblico che le obbligherebbe a garantire un servizio di base in termini di collegamenti aerei.⁵³ Queste imprese esercitano la propria attività in base a principi di economia aziendale e non di economia politica. Ad esempio: SWISS copre tutt'oggi diverse destinazioni in altri continenti che trovano la loro ragione d'essere in principi tanto economici quanto politici offrendo così un contributo fondamentale ai collegamenti intercontinentali della Svizzera. Tuttavia, per motivi di economia aziendale, SWISS ha dovuto stralciare alcune destinazioni politicamente interessanti (ad esempio Pechino, Nuova Delhi, Rio de Janeiro, San Francisco), mantenendo per contro altre rotte verso l'Africa, redditizie ma di minore rilevanza politica.

Il fatto che SWISS gestisca attualmente una piattaforma aeroportuale a Zurigo spiega il perché quest'ultimo offra all'utenza un numero ragguardevole di voli diretti intercontinentali.

Tuttavia, per quanto riguarda i voli intercontinentali⁵⁴, la maggior parte dei passeggeri in partenza dalla Svizzera utilizza gli hub situati nei Paesi limitrofi o perché i voli sono più convenienti oppure perché manca un collegamento diretto dalla Svizzera verso la destinazione prescelta.⁵⁵

Alternative

Il Consiglio federale ritiene che, sulla scia della crescente liberalizzazione, un adeguato raccordo della Svizzera ai maggiori centri *europèi* è assicurato anche in periodi di congiuntura sfavorevole. Qualora il mercato del trasporto aereo non dovesse essere più in grado di offrire un collegamento aereo adeguato del Paese con le destinazioni *extraeuropee*, le soluzioni che entrano in linea di conto sono essenzialmente due: favorire un'offerta il più completa possibile di voli intercontinentali diretti tramite il miglioramento delle condizioni quadro come ad esempio la conclusione di accordi sul trasporto aereo liberali (soluzione indiretta) oppure intervenire direttamente adottando provvedimenti concreti (soluzione diretta).

Optando per questa seconda variante, la Confederazione dovrebbe costituire una compagnia aerea a controllo statale, incaricata di coprire determinate destinazioni per conto del Governo, indipendentemente da criteri di economia aziendale. È tuttavia evidente che l'ottemperanza alle severe regolamentazioni europee in materia di aiuti statali preclude a questa soluzione qualsiasi possibilità di attuazione a meno che si riesca a convincere una compagnia aerea privata esistente ad assumersi un impegno nel senso auspicato. In tal caso la Confederazione dovrebbe innanzitutto definire i collegamenti intercontinentali politicamente importanti dopodiché, ammesso che nessuna compagnia copra queste destinazioni, emettere un bando di pubblico concorso per l'esercizio delle rotte interessate conformemente alle disposizioni in materia. I collegamenti verrebbero assegnati alle compagnie svizzere o estere che offrono

⁵² Cfr. nota 13.

⁵³ Interpellanza UDC 03.3074.

⁵⁴ Microcensimento sul comportamento nel traffico 2000.

⁵⁵ SIAA (2003), pagina 37.

il miglior rapporto qualità/prezzo. Così facendo esse sarebbero obbligate ad offrire e mantenere i collegamenti richiesti e, dal canto suo, la Confederazione sarebbe tenuta a riconoscere loro una congrua remunerazione. L'attribuzione a compagnie aeree di collegamenti intercontinentali remunerati dallo Stato sarebbe una prima mondiale. Oggigiorno, infatti, i cosiddetti «obblighi di servizio pubblico» esistono nell'UE soltanto per collegamenti tra Paesi membri; essi mirano ad aprire al trasporto aereo zone periferiche o in via di sviluppo di uno Stato membro.⁵⁶

Posizione del Consiglio federale

Poter contare su *collegamenti aerei attrattivi* con i principali centri economici all'estero rimane un presupposto fondamentale per un'economia competitiva, incentrata sugli scambi internazionali. Il Consiglio federale riconosce l'importanza economica del trasporto aereo internazionale che, oltre a offrire un contributo significativo al prodotto interno lordo, apporta grandi benefici all'economia svizzera, ad esempio promuovendo la raggiungibilità e l'attrattiva della nostra piazza economica. La garanzia di un allacciamento ottimale della Svizzera con i principali centri europei e mondiali costituisce pertanto un obiettivo fondamentale.

Il Consiglio federale parte dal presupposto che, sulla scia della crescente liberalizzazione, un adeguato raccordo della Svizzera ai maggiori centri *europei* (e quindi alle principali piattaforme del traffico intercontinentale) sia assicurato anche in periodi di congiuntura sfavorevole. Tramite queste piattaforme, il collegamento con le capitali economiche del pianeta rimane quindi garantito.

In un contesto congiunturale difficile, il ricorso a *interventi statali* diretti a favore di singoli partecipanti al mercato è una scelta per nulla lungimirante. Per assicurare alla Svizzera una rete di collegamenti adeguati occorre piuttosto migliorare le condizioni quadro. In quest'ottica, il Consiglio federale si impegna in particolare da un lato per stipulare accordi sul trasporto aereo liberali e dall'altro per riuscire nel più breve tempo possibile a rinegoziare quelli restrittivi siglati in precedenza. Ad approfittare di condizioni quadro propizie saranno anche le compagnie aeree indipendentemente dalla loro sede (in Svizzera o all'estero).

Per rimanere *competitiva*, l'aviazione civile non può prescindere da un'infrastruttura terrestre ed aerea sicura, efficiente e di elevato profilo qualitativo. Il Consiglio federale ritiene che i servizi della sicurezza aerea debbano essere offerti a prezzi concorrenziali rispetto alla media UE. Gli aerodromi, dal canto loro, devono impegnarsi a creare quei presupposti edili e gestionali necessari per consentire all'aviazione di offrire i suoi servizi a condizioni competitive e vantaggiose, nel rispetto delle condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile.

La Confederazione crea condizioni quadro favorevoli per il trasporto aereo e guarda di buon occhio l'offerta di voli diretti e attrattivi verso destinazioni europee e intercontinentali. Ritiene inoltre che l'esercizio di una piattaforma aeroportuale a Zurigo sia un mezzo efficace per ottimizzare l'allacciamento del nostro Paese e che le infrastrutture debbano consentire la realizzazione di collegamenti aerei competitivi. È tuttavia del parere che spetti alle forze del mercato stabilire concretamente l'offerta di voli atti a garantire un adeguato inserimento della Svizzera nella rete dei collegamenti aerei.

⁵⁶ Regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie.

Per il Consiglio federale è essenziale che la Svizzera sia ben integrata nel contesto internazionale. Per quanto possibile, il nostro Paese si allinea agli standard internazionali, partecipa a importanti progetti europei, ad esempio all'Agencia europea per la sicurezza aerea dell'UE (AESA) e al Single European Sky (SES), e si impegna per diventare una piazza economica interessante e competitiva.

3.2.3 SWISS

Situazione iniziale

Dopo il grounding di Swissair, compagnia di cui deteneva il 3 % del capitale azionario, la Confederazione ha acquistato una partecipazione di minoranza di circa il 20 % dell'odierna SWISS. Accanto ad altre considerazioni d'ordine superiore, gli argomenti che hanno indotto la Confederazione a muovere questo passo sono stati senz'altro la continuità dei collegamenti intercontinentali da un lato e la sopravvivenza delle imprese dell'indotto⁵⁷ dall'altro. Come sottolineato nel messaggio concernente il finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera «[...] Per lo sviluppo politico, economico e industriale del nostro Paese è pertanto estremamente importante disporre di collegamenti aerei diretti con i maggiori centri commerciali e industriali del mondo.»⁵⁸ Tuttavia il Governo considerava la propria partecipazione a SWISS un investimento transitorio che avrebbe ceduto non appena la situazione economica della compagnia si fosse consolidata al punto da consentirgli di ritirarsi senza metterne a repentaglio la sopravvivenza.⁵⁹

All'incirca la metà del valore aggiunto creato nel settore delle compagnie aeree e degli aeroporti (circa 10 miliardi di franchi o 65 000 posti di lavoro) è legato alle attività di SWISS. Una sua uscita di scena avrebbe conseguenze drastiche, la cui entità dipenderebbe essenzialmente dall'effetto di sostituzione indotto da altre compagnie aeree. In generale si può comunque prevedere che soltanto una parte dei collegamenti assicurati da SWISS verrebbero ripresi dalla concorrenza, mentre il numero di voli diretti calerebbe notevolmente. I contraccolpi economici interesserebbero soprattutto Zurigo e Basilea. Per contro è molto probabile che i voli diretti verso le altre piattaforme aeroportuali conosceranno un'importante espansione.⁶⁰

Problematica

Malgrado l'attuazione di misure gestionali incisive, la situazione di SWISS permane difficile. Ecco perché dall'opinione pubblica si sono già sollevate voci che, a più riprese, hanno chiesto alla Confederazione di correre nuovamente in aiuto della compagnia di bandiera, da un lato per non compromettere l'impegno finanziario assunto in precedenza e, dall'altro, per continuare a garantire un'offerta di voli intercontinentali diretti e, di riflesso una piattaforma aeroportuale efficiente a Zurigo.

⁵⁷ In particolare SR Technics, Swissport e Atraxis.

⁵⁸ Cfr. nota 49.

⁵⁹ Cfr. nota 53.

⁶⁰ SIAA (3003), pagina 68.

Alternative

Ci si può chiedere se il Consiglio federale debba ritornare sulla propria decisione di considerare l'aiuto a SWISS una tantum. L'alternativa consisterebbe in un'ulteriore iniezione di capitale a sostegno della compagnia.

Il Consiglio federale ha più volte ribadito che SWISS deve puntare prioritariamente al successo economico adeguandosi alle esigenze del mercato. Come impresa privata, essa offre pertanto i collegamenti aerei che le assicurano la necessaria redditività. L'attuale piano delle rotte, che prevede destinazioni interessanti sia dal punto di vista politico che economico, contribuisce in misura significativa all'allacciamento della Svizzera alla rete di collegamenti intercontinentali. Tuttavia, come già riferito in precedenza, l'imperativo di una gestione redditizia ha costretto SWISS a cancellare destinazioni importanti. Inoltre, la compagnia dovrà continuare ad adeguare la propria rete alle esigenze del mercato. Ciò nonostante, per il Consiglio federale SWISS rappresenta un fattore di politica aeronautica fondamentale, garante primario del collegamento del nostro Paese con il resto dell'Europa e del mondo, sebbene i dettami dell'economia aziendale non le consentiranno mai di coprire tutte le destinazioni politicamente interessanti.

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale riconferma la strategia sinora perseguita. In qualità di investitore esso si aspetta che SWISS continui ad attuare le misure imprenditoriali indispensabili al raggiungimento del successo economico e della redditività necessari per riuscire ad imporsi sul mercato del trasporto aereo. Il corollario di misure contempla una maggiore collaborazione con altre compagnie aeree così come ulteriori ottimizzazioni della flotta e del piano delle rotte. In questo senso, il rappresentante della Confederazione in seno al Consiglio di amministrazione si impegna in favore degli obiettivi aziendali primari. Attualmente, il Consiglio federale esclude tuttavia la concessione a SWISS di un ulteriore aiuto finanziario sotto forma di prestito o di contributo.⁶¹ Un eventuale ritiro parziale o totale della Confederazione avrebbe come scopo primario quello di portare la compagnia verso una nuova e duratura partnership. Un simile passo non avverrà in un momento inopportuno, ma entrerà in linea di conto unicamente quando la situazione economica di SWISS sarà consolidata al punto che la sua sopravvivenza non sarà più in pericolo.

Sebbene recenti studi abbiano evidenziato che l'esistenza di una compagnia aerea nazionale non è un presupposto indispensabile per garantire la raggiungibilità del Paese, SWISS rimarrà anche in futuro un tassello importante della politica aeronautica.⁶² Il Consiglio federale riconosce che una compagnia di bandiera svizzera è il mezzo più efficace per assicurare il congiungimento della Svizzera con il resto dell'Europa e del mondo. La Confederazione supporta SWISS, come d'altronde altre compagnie aeree elvetiche, garantendo condizioni quadro ottimali, in particolare attraverso il perfezionamento della legislazione in materia di trasporti⁶³, la predisposizione di un'infrastruttura terrestre e aeronautica efficace e sicura come pure la

⁶¹ Risposta del Consigliere federale Merz alla domanda di Pierre Kohler: «Swiss. Wie weiter nach dem Scheitern des Beitritts zur Allianz Oneworld?» («Swiss. Quali prospettive dopo la mancata adesione all'alleanza Oneworld?») Consiglio nazionale – Sessione estiva 2004 – Decima seduta – 14.06.04 – 14.30.

⁶² SIAA (2003) pagina 67 segg.; BAK Basel Economics, (2004), pagina 31 segg.

⁶³ Cfr. numero 3.1.5.

verifica di un'eventuale assunzione dei costi legati alla sicurezza nel rispetto delle relative prescrizioni di legge.

3.2.4 Trasporto aereo nazionale

Situazione iniziale

Una buona rete di collegamenti con le grandi città elvetiche e dei Paesi vicini è una condizione indispensabile per lo sviluppo turistico ed economico delle regioni periferiche della Svizzera. In quest'ottica, a dipendenza della loro ubicazione geografica, anche il servizio aereo riveste una particolare importanza.

Sinora, considerata la capillarità della rete ferroviaria e stradale svizzera, il Consiglio federale era piuttosto restio a rilasciare concessioni di rotta per linee aeree interne. Ai sensi dell'articolo 32 della legge sulla navigazione aerea, nella misura in cui gli accordi internazionali non prevedano altrimenti, il trasporto professionale di persone o di merci tra due punti del territorio svizzero (cabotaggio o ottava libertà) è riservato, di regola, alle imprese svizzere. Dal canto suo, l'accordo del 21 giugno 1999 tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo obbliga le parti contraenti a intavolare, cinque anni dopo la sua entrata in vigore, ossia nel 2007, trattative sulla concessione dell'ottava libertà.

Dal 1971, anno in cui Swissair ha abbandonato il servizio della rete di collegamenti aerei interni, lo Stato non ha più concesso alcun sussidio o prestito per l'esercizio delle linee aeree regolari, malgrado l'articolo 101 della legge sulla navigazione aerea continui a prevedere questa possibilità. Neppure la possibilità riportata nel regolamento CEE n. 2408/98, valido anche in Svizzera, di indennizzare le prestazioni di servizio pubblico prestate da compagnie che servono le regioni periferiche o in via di sviluppo è mai stata sinora applicata.

Problematica

I collegamenti aerei di linea a breve distanza non possono per loro natura essere redditizi. Per i voli su distanze inferiori ai 300 km e con un volume di traffico perlopiù modesto, gli ingenti costi operativi (tasse per la sicurezza aerea, di atterraggio, sui passeggeri, handling, ecc.) difficilmente possono essere «scaricati» completamente sugli utenti.

I collegamenti aerei interni (oggi in partenza solo da Lugano, in precedenza anche da Berna) svolgono una gradita funzione di apporto per gli aeroporti nazionali. Ciò nondimeno, la possibilità di raggiungere una piattaforma aeroportuale estera (Francoforte, Parigi, Londra, Amsterdam, Monaco, Milano) tramite voli di linea regionali accelera la soppressione dei collegamenti interni in perdita. Malgrado la loro riconosciuta e importante funzione di apporto, il Consiglio federale non ha ritenuto opportuno sovvenzionare linee aeree interne, né tanto meno obbligare SWISS a garantire il servizio degli aeroporti regionali di Berna e Lugano.⁶⁴

⁶⁴ Cfr. anche 01.3783 – Mozione. Sicherstellung des Anschlusses der Regionalflughäfen Bern und Lugano an das Luftverkehrs Liniennetz der neuen nationalen Airline (Garanzia di collegamento degli aeroporti regionali di Berna e Lugano alla rete di linee aeree della nuova compagnia aerea nazionale).

L'allacciamento delle regioni svizzere è direttamente correlato alla redditività economica dei voli che lo assicurano. Le fasi di debole congiuntura, quindi, costituiscono una seria minaccia per l'allacciamento delle regioni alla rete di collegamenti aerei internazionale. A farne le spese è soprattutto il Ticino che, con il progressivo smantellamento dell'offerta di voli nazionali e internazionali a breve distanza allestita e costantemente potenziata da Crossair SA, rischia di essere tagliato fuori da questa rete. L'esclusiva sul cabotaggio, generalmente appannaggio delle compagnie svizzere, preclude l'accesso al mercato alle compagnie aeree estere.

Alternative

Il traffico aereo tra due punti del territorio svizzero svolge una funzione di puro complemento al traffico terrestre ed è destinato a imporsi unicamente nelle regioni periferiche dove riuscirà a offrire un collegamento sensibilmente migliore, e con ciò un vantaggio comparativo (orario, qualità, tempo di percorrenza), fornendo un contributo indispensabile al loro sviluppo turistico ed economico.

Resta da chiarire se sia opportuno preservare l'allacciamento delle regioni periferiche del Paese, in particolare del Ticino, alle città delle altre parti della Svizzera oltre che via ferrovia e strada anche, a titolo complementare, tramite collegamenti aerei. Questo interrogativo, che trova la sua ragione d'essere nella dimensione sociale dello sviluppo sostenibile, andrebbe attentamente esaminato qualora per motivi puramente economici nessuna compagnia aerea sarebbe più disposta ad assicurare il collegamento con il Ticino. Il regolamento CEE 2408/92, divenuto applicabile con l'entrata in vigore dell'accordo sul trasporto aereo tra Svizzera e Comunità europea il 1° giugno 2002, autorizza il Consiglio federale a indennizzare una compagnia aerea chiamata a far fronte ai cosiddetti «oneri di servizio pubblico» su determinati collegamenti. Al concorso pubblico bandito per il servizio di collegamenti aerei interni sono ammesse sia le compagnie svizzere, che quelle con sede in un Paese membro dell'UE.

Posizione del Consiglio federale

In linea di principio, per la copertura delle brevi distanze il Consiglio federale continua a prediligere la ferrovia. Ciò nonostante per quanto riguarda l'allacciamento aereo del Ticino il Consiglio federale prende in considerazione la possibilità di ricorrere allo strumento degli «oneri di servizio pubblico», conformemente all'articolo 4 del Regolamento CEE 2408/92, purché le linee interessate non siano già coperte dal mercato e i Cantoni e i Comuni coinvolti siano disposti ad assumersi una parte dei costi di esercizio.

3.2.5 Business Aviation

Situazione iniziale

La mobilità è una componente fondamentale della competitività non solo per le grandi multinazionali, ma anche le piccole e medie imprese (PMI) e per le imprese pubbliche. Grazie alla massiccia presenza di gruppi commerciali e industriali operanti su scala mondiale e al settore dei servizi, la Business Aviation è particolarmente sviluppata nel nostro Paese. Forti della loro flotta e del loro organico, le compagnie che operano negli aeroporti svizzeri rappresentano un elemento essenziale dell'aviazione civile elvetica. La capacità di svolgere trasporti individuali e di opera-

re con una grande flessibilità rendono la Business Aviation un fattore economico sempre più importante.

Problematica

Nel solco della crescente globalizzazione delle attività commerciali e degli scambi internazionali di servizi e merci da un lato, e dell'evoluzione dell'aereo divenuto un mezzo di trasporto di massa dall'altro, si assiste a uno spostamento della domanda di trasporti dal traffico di linea a quello a richiesta. Parallelamente, la linea che delimita il settore dei voli taxi commerciali da quello della Corporate Aviation tende a scomparire.

Per la regolamentazione di questo comparto dell'aviazione civile occorre tenere presente anche gli sviluppi internazionali. La distinzione tra trasporto commerciale e privato (che per le aziende si traduce in requisiti di sicurezza diversi dal punto di vista organizzativo, gestionale e tecnico) non ha più alcuna ragione d'essere. Gli aerei d'affari, infatti, si spostano all'interno del medesimo spazio aereo e soggiacciono alle medesime norme della circolazione di quelli riservati al traffico di linea e charter. Malgrado l'elevato valore aggiunto che rappresenta, negli aerodromi e nello spazio aereo la Business Aviation non beneficia di alcun diritto preferenziale rispetto all'aviazione da diporto.

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale ritiene che per imporre standard di sicurezza unitari nell'aviazione commerciale (traffico di linea e charter) e nella Business Aviation occorre introdurre le normative JAR-OPS 2 (Corporate Aviation) elaborate dalle JAA come base unica per la certificazione delle imprese svizzere. La Business Aviation sarà sottoposta a vigilanza secondo le medesime procedure attuate per il traffico di linea e charter.

In linea di massima, per quanto riguarda le normative in materia di esercizio e di diritto dei trasporti, la Business Aviation deve essere equiparata all'aviazione di linea e charter internazionale in virtù di una prassi comune europea.

Il Consiglio federale valuta la possibilità di applicare per la Business Aviation il medesimo trattamento fiscale riservato alle altre compagnie attive nel trasporto aereo internazionale (traffico di linea e charter), a condizione che la parità non sia già garantita, e veglia affinché l'imposta sul valore aggiunto, concepita come un'imposta sulla cifra d'affari con diritto alla deduzione dell'imposta precedente e alla restituzione, venga prelevata conformemente alle disposizioni della sesta direttiva UE.

3.2.6 Lavoro aereo

Situazione iniziale

Consapevole dell'importanza dei voli di soccorso e di trasporto in zone accidentate, il Consiglio federale ritiene opportuno riservare capacità sufficienti per questo tipo di voli. In generale il lavoro aereo contribuisce a consolidare l'economia delle regioni di montagna e lo sviluppo del turismo. Affinché la regolamentazione dei voli e degli atterraggi in montagna preveda la possibilità di svolgere corsi di formazione e

di esercitazione su terreni accidentati occorre predisporre una rete di aree di atterraggio di montagna (cfr. PSIA).

Dall'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione tra la Svizzera e la CE il 1° giugno 2002, le imprese dell'UE possono effettuare sul territorio svizzero voli di lavoro per una durata non superiore a 90 giorni per anno civile.

Problematica

L'ubicazione delle aree di atterraggio nelle immediate vicinanze di zone ricreative o di zone naturali protette è regolarmente fonte di conflitti. Occorre quindi trovare una soluzione che consenta di designare delle aree di atterraggio di montagna delimitando le zone di silenzio prescritte dalla legge (art. 8, capoverso 4 LNA).⁶⁵

La basi legali vigenti in Svizzera non rispondono ai bisogni di questo tipo di aviazione. Standard di sicurezza unitari e completi sono attualmente al vaglio delle JAA (JAR-OPS 4, Aerial Work).

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale ribadisce la necessità di mantenere una rete di aree di atterraggio di montagna adeguata (cfr. PSIA). Regolamentazioni appropriate devono assicurare la possibilità di svolgere corsi di formazione e di esercitazione su terreni accidentati nel rispetto della natura e del paesaggio. La scelta delle aree di atterraggio deve tenere conto sia dell'idoneità operativa (safety), sia delle esigenze in materia di protezione dell'ambiente. Determinati conflitti possono essere risolti adottando adeguate misure restrittive sul piano dell'utilizzazione. È inoltre indispensabile delimitare zone di silenzio.

Il Consiglio federale si impegna in favore di una rapida adozione di una base legale che permetta di introdurre le JAR-OPS 4.

Esso rivendica nel contempo la parità di trattamento delle imprese svizzere rispetto a quelle dell'UE attive nel nostro Paese in virtù dell'accordo sulla libera circolazione delle persone.

3.2.7 Aviazione da diporto

Situazione iniziale

L'aviazione da diporto comprende i voli effettuati a titolo ricreativo e sportivo, voli in aerostato e in alianti da pendio. Nella politica aeronautica sinora perseguita, essa non era menzionata esplicitamente. L'impronta e l'importanza di questo tipo di voli non sono tanto nazionali, quanto regionali; il principale strumento di regolamentazione è costituito dalla politica federale di autorizzazione in materia di aeromobili e aerodromi.

I voli da diporto rivestono peraltro un ruolo significativo anche per l'istruzione aeronautica e la promozione delle giovani leve.

⁶⁵ Cfr. PSIA Parte III B6a.

Problematica

Nelle regioni aeroportuali e a vocazione turistica cresce la sensibilità nei confronti dell'inquinamento ambientale (specialmente rumore, ma anche emissioni nocive) imputabile all'aviazione da diporto. Gli apparecchi Ecolight, più economici e meno inquinanti rispetto ai piccoli aerei tradizionali, non sono ancora stati autorizzati a volare in Svizzera.

Alternative

Un'alternativa per ridurre gli effetti sull'uomo e sull'ambiente dell'inquinamento provocato dall'aviazione da diporto consiste nel ricorrere a soluzioni innovative. Le restrizioni di utilizzazione poste dalla politica di autorizzazione a questo tipo di voli negli aerodromi e nello spazio aereo devono tuttavia rimanere entro limiti ragionevoli.

Posizione del Consiglio federale

L'aviazione da diporto deve generare il minor impatto ambientale possibile. Dal punto di vista politico, il suo peso è senz'altro inferiore a quello del trasporto aereo internazionale e nazionale, della Business Aviation e del lavoro aereo.

Per ridurre il carico ambientale, il Consiglio federale si adopera in favore:

- di un'autorizzazione il più celere possibile degli apparecchi Ecolight;
- dell'introduzione di misure di accompagnamento finalizzate a prevenire un incremento smisurato dell'aviazione da diporto;
- della delimitazione di zone di silenzio per preservare regioni sensibili dall'inquinamento generato dai voli da diporto.

La sicurezza dell'aviazione da diporto e sportiva deve essere garantita da un'attività di autorizzazione e di vigilanza commisurata al potenziale di rischio promuovendo forme di collaborazione efficaci con le relative organizzazioni.

3.3 Aerodromi

3.3.1 Considerazioni generali

La politica aeronautica del Consiglio federale in materia di aerodromi è descritta in modo particolareggiato nello PSIA. Questa sezione del rapporto illustra dapprima i principi fondamentali dello PSIA evidenziando le necessità di intervento. Successivamente si china con un approccio generale sui tre aeroporti nazionali di Zurigo, Ginevra e Basilea-Mulhouse approfondendo in particolare l'aspetto della responsabilità. Per concludere, passa in rassegna ciascun aeroporto formulando alcune considerazioni specifiche.

3.3.2 Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA)

Situazione iniziale

La posa delle pietre miliari per l'odierno sistema degli aerodromi risale a oltre 50 anni or sono. Ancora durante la Seconda guerra mondiale, il Consiglio federale aveva elaborato un programma per la creazione di un'infrastruttura destinata all'aviazione civile ancorato nel decreto del 22 giugno 1945 sul potenziamento degli aerodromi civili. In quello stesso periodo venne presa la decisione di principio in favore di un sistema decentralizzato basato su tre aeroporti nazionali al posto di un unico scalo centrale. La decentralizzazione comportava sì investimenti e costi operativi superiori, ma in compenso consentiva di servire meglio i centri commerciali e industriali del Paese e generava una capacità complessiva superiore.

La parte concettuale dello PSIA, adottata dal Consiglio federale il 18 ottobre 2000, contiene le disposizioni determinanti relative agli aerodromi. In essa il Governo professa una politica delle infrastrutture sostenibile e stabilisce come obiettivi principali l'utilizzazione efficiente dell'infrastruttura aeronautica, l'integrazione nel sistema globale dei trasporti, la protezione globale dell'ambiente e il coordinamento territoriale. In quest'ottica occorre conservare gli aerodromi esistenti, ottimizzarli dal punto di vista qualitativo e svilupparli in funzione delle esigenze. Una limitazione generale sotto forma di blocco degli ampliamenti non è prevista. Nell'interesse dello sviluppo sostenibile perseguito, lo PSIA fissa i seguenti principi di sviluppo:

- Gli aeroporti nazionali devono poter essere sviluppati in base alla domanda di trasporto.
- Gli aerodromi regionali devono potersi sviluppare se sussiste un fabbisogno economico regionale e un interesse pubblico per le prestazioni di trasporto aereo. I valori limite di immissione fonica vanno di principio rispettati.
- Deroche al diritto in materia di protezione dell'ambiente (le cosiddette facilitazioni) possono essere concesse soltanto agli aerodromi con traffico di linea.

Accanto a questi principi di sviluppo lo PSIA fissa anche le seguenti regole:

- Prima di costruire nuovi aerodromi, l'infrastruttura aeronautica esistente deve essere sfruttata al meglio e migliorata dal punto di vista qualitativo orientandola prioritariamente al trasporto aereo pubblico.
- La politica aeronautica deve essere coordinata con la politica svizzera ed europea dei trasporti. I diversi vettori di trasporto devono essere impiegati conformemente ai loro vantaggi e svantaggi e combinati in modo razionale. Il potenziale più promettente risiede nello sviluppo della rete europea ad alta velocità (RAV) che consentirà di trasferire alla ferrovia il traffico dei voli a breve distanza.
- La crescita pronosticata del trasporto aereo mondiale comporterà inevitabilmente un aumento dell'inquinamento ambientale. Le autorità federali sono chiamate a impegnarsi su scala internazionale in favore di misure efficaci nella lotta contro le emissioni di CO₂.
- L'ulteriore sviluppo della politica aeronautica deve essere in linea con la politica di ordinamento del territorio. Occorre concertare meglio la costruzione

e l'esercizio di impianti aeronautici con gli obiettivi di sviluppo territoriale come pure con altri progetti infrastrutturali e interessi nell'ambito dell'utilizzazione.

Ma lo PSIA non si limita agli elementi concettuali adottati dal Consiglio federale. In una fase successiva, infatti, occorre concretizzare gli obiettivi e i compiti delle installazioni, fissandoli in una scheda di coordinamento allestita ad hoc per ogni impianto aeronautico. L'elaborazione di queste schede presuppone un processo di armonizzazione degli impianti dell'aerodromo, delle attività di volo, degli interessi di utilizzazione e di protezione delle zone circostanti. Questo processo di coordinamento avviene in stretta collaborazione tra i partner coinvolti, ossia gli Uffici federali e cantonali interessati, i Comuni e gli esercenti degli aerodromi. Il 30 gennaio 2002, il Consiglio federale ha adottato una prima serie di schede di coordinamento concernenti gli aerodromi di Berna-Belp, Interlaken, Ecuwillens, Bellechasse, Grüyères, Schwarzsee, Grenchen, Samedan, Birrfeld, Fricktal-Schupfart, Losanna-La Blécherette e La Chaux de Fonds-Les Eplatures. Una seconda serie relativa agli aerodromi di Reichenbach, Bex, Münster, Raron aerodromo, Raron eliporto e Birrfeld (adeguamento) è stata approvata il 14 maggio 2003. Restano ancora da elaborare in particolare i processi e le schede di coordinamento per gli aeroporti nazionali.

Problematica

Il crollo della domanda di trasporto registrata soprattutto a Zurigo e Basilea, il clima di incertezza che gravita sull'evoluzione del volume di passeggeri e il dibattito sul rumore degli aerei all'aeroporto di Zurigo che continua ad accendere gli animi, malgrado il ridimensionamento delle prospettive di crescita, ha portato la politica aeroportuale nazionale al centro dell'attenzione. D'altro canto, le ripercussioni legate all'attività degli aeroporti situati nelle zone di frontiera oltrepassano sempre più spesso i confini cantonali e statali diventando così un argomento di rilevanza nazionale.

Alternative

Per quanto riguarda gli aeroporti nazionali, il margine di manovra per le soluzioni alternative è limitato. Innanzitutto perché sorgono nelle immediate vicinanze della frontiera e in regioni che figurano tra le più densamente popolate della Svizzera. In secondo luogo perché l'esercizio degli aeroporti non è subordinato ad alcuna pianificazione federale uniforme e vincolante, bensì è assunto direttamente oppure indirettamente (tramite società da esse controllate) da autorità cantonali e comunali che, al riguardo, dispongono di importanti competenze legislative e di minoranze di blocco. Come insegnano le esperienze acquisite nel quadro del processo di coordinamento per l'aeroporto di Zurigo, oggi definire i principi di politica aeronautica nello PSIA è impresa estremamente ardua.

Nel caso di Basilea-Mulhouse, il margine di manovra è ancora più ristretto rispetto agli altri due aeroporti nazionali: situato in territorio francese è regolamentato da una convenzione sottoscritta con la Francia e sfugge completamente alle prescrizioni di pianificazione federali dello PSIA.

In relazione agli aerodromi militari utilizzati anche a scopi civili, ai campi di aviazione, agli eliporti e alle aree di atterraggio, dato il loro impatto limitato, i problemi sono meno rilevanti. I principi PSIA che li concernono possono essere adeguati alle nuove circostanze tramite la consueta procedura di cambiamento.

Posizione del Consiglio federale

Occorre riesaminare e, all'occorrenza, adeguare la politica sancita nello PSIA relativa al futuro sviluppo nonché alla ripartizione delle funzioni nella costruzione e nell'esercizio degli aeroporti nazionali (cfr. n. 3.3.3–3.3.6).

Per il resto, la politica PSIA in materia di aerodromi militari utilizzati anche a scopi civili, campi di aviazione, eliporti e aeree di atterraggio viene riconfermata nella sua forma attuale. Anche i mandati di verifica delle aree di atterraggio di montagna (PSIA Parte III B6a) e delle aree di carico (PSIA Parte III B6c) rimangono invariati.

3.3.3 Aeroporti nazionali

Situazione iniziale

Dagli esercenti degli aeroporti nazionali di Zurigo, Ginevra e Basilea-Mulhouse ci si attende che orientino la propria attività al mercato del traffico aereo supportando così la Confederazione nel suo impegno teso a integrare opportunamente la Svizzera nella rete dei collegamenti aerei mondiale.

L'importanza degli aeroporti nazionali emerge, nello PSIA del 18 ottobre 2000, nei seguenti principi:

- Gli aeroporti nazionali sono le piattaforme nazionali del traffico aereo internazionale e parte del sistema globale dei trasporti: l'aeroporto di Zurigo deve poter assumere il ruolo di una delle grandi piattaforme europee del traffico aereo mondiale; gli aeroporti di Basilea-Mulhouse e Ginevra devono potersi orientare e sviluppare in conformità alla loro funzione trinazionale o binazionale ai voli intercontinentali di necessità regionale e al traffico aereo europeo.
- Negli aeroporti nazionali i voli di linea hanno la priorità.
- Gli aeroporti nazionali devono collaborare tra loro e utilizzare le opportunità di mercato per una razionale divisione del traffico.
- Gli aeroporti nazionali devono offrire un'infrastruttura efficiente corrispondente alla loro funzione. Le necessarie tappe di sviluppo vanno avviate tempestivamente o ottimizzate secondo criteri territoriali, economici, ecologici e sociali.

Problematica

In passato gli aeroporti venivano ampliati in funzione dello sviluppo effettivo e prevedibile del traffico. L'aumento del volume di traffico che faceva immancabilmente seguito a ogni potenziamento, esauriva ben presto le capacità disponibili provocando congestioni e ritardi. Ma il crollo del trasporto aereo ha segnato un'inversione di rotta e oggi gli aeroporti sono alle prese con esuberanti di capacità ragguardevoli.

Malgrado il netto calo del traffico aereo di questi ultimi anni, il numero di denunce di abitanti che risiedono attorno agli aeroporti è in costante crescita. Inoltre, la popolazione interessata dal rumore degli aerei non si presenta come un'entità omogenea: le rivendicazioni e le proposte di soluzione variano a dipendenza della provenienza. Spesso gli esercenti degli aeroporti e i governi cantonali non sono in grado di

trovare un'intesa con le parti interessate. Oggi, una modifica del regolamento di esercizio di uno scalo viene combattuta a suon di migliaia di ricorsi. Come se non bastasse, le ripercussioni legate all'attività degli aeroporti oltrepassano i confini cantonali e statali diventando così un argomento di rilevanza nazionale. Al riguardo, è soprattutto lo scalo zurighese a sollevare il maggiore malcontento. Visti gli strumenti di intervento limitati, la Confederazione non è in grado di imporre regole vincolanti per il suo esercizio. L'odierna ripartizione delle funzioni che attribuisce ai Cantoni aeroportuali un grande margine di manovra e alla Confederazione competenze insufficienti in materia di pianificazione, non è all'altezza della valenza nazionale che rivestono gli aeroporti. La prerogativa della Confederazione in materia di approvazione dei regolamenti di esercizio non consente alle autorità federali di intervenire attivamente nella pianificazione della gestione degli aeroporti. Questa carenza di possibilità di intervento e di azione da parte della Confederazione spiega in parte l'atteggiamento del Cantone di Zurigo che, forte delle sue competenze in materia di pianificazione aeroportuale, ha difeso in via prioritaria i propri interessi trascurando per contro i problemi d'ordine superiore, ossia quelli esistenti sul piano transfrontaliero; ciò ha provocato un deterioramento delle relazioni con i Cantoni limitrofi e con la Germania.

Oggi, la Confederazione non può organizzare attivamente l'esercizio di uno scalo. Per imporre i propri obiettivi di politica dei trasporti nel quadro della vigente legislazione, essa dispone dello PSIA nel quale può definire le principali caratteristiche dell'aeroporto, in particolare lo scopo, la superficie occupata, le grandi linee dell'utilizzo, l'accesso e le condizioni quadro per l'esercizio, nonché mostrare l'impatto sull'ambiente. L'infrastruttura in senso stretto e le modalità di esercizio sono di competenza esclusiva dell' esercente che prende le decisioni in merito ai progetti di costruzione e agli aspetti fondamentali della gestione. La Confederazione non può né ordinare nuove procedure di avvicinamento né imporre direttamente altre misure di sistemazione; essa interviene unicamente come autorità che autorizza o rifiuta richieste. È quindi lecito chiedersi in quale misura la Confederazione debba assumere un ruolo più attivo nella pianificazione e nell'esercizio di un aeroporto.

Alternative

Gli aeroporti rappresentano le arterie vitali di ogni nazione, in particolare per la Svizzera, Paese senza sbocchi sul mare e orientato all'esportazione. La crescita e il benessere economico sono legati a doppio filo alle loro prestazioni. Occorre quindi impedire che il nostro Paese diventi un'isola, tagliata fuori dal trasporto aereo internazionale. Da sempre la politica aeronautica riconosce agli aeroporti il ruolo di porte d'accesso all'Europa e al mondo che, in quanto tali, devono rimanere aperte. Affinché contribuiscano alla salute economica del Paese essi devono essere efficienti, i loro ampliamenti devono essere mirati e combinati con gli altri vettori di trasporto nel modo più efficiente possibile, nel rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile. Gli aeroporti nazionali si adeguano al tipo di esercizio delle compagnie aeree dettato dal mercato del trasporto aereo (orientamento alla domanda). Dal canto loro le compagnie, siano esse svizzere o estere, fanno sì che partendo dalla Svizzera sia possibile raggiungere qualsiasi destinazione in tutto il mondo e, viceversa, che il nostro Paese sia facilmente raggiungibile anche per gli uomini d'affari e i turisti stranieri. Per poter difendere con maggiore determinazione gli interessi nazionali di ordine superiore, la Confederazione può:

- contenere la crescita del traffico negli aeroporti nazionali introducendo limitazioni di movimento oppure fissando valori limite adeguati per le emissioni foniche e per le sostanze inquinanti, influenzando così in un certo qual modo l’offerta degli aeroporti nazionali senza esserne proprietaria;
- assumere maggiori competenze in materia di esercizio degli aeroporti non solo ordinando modifiche dei relativi regolamenti per adeguarli alla situazione legale, ma anche intervenendo attivamente in tutte le questioni inerenti a questo aspetto, in particolare riservandosi il diritto di emanare prescrizioni sull’organizzazione dell’aerodromo, sugli orari di esercizio e sulle procedure di avvicinamento e di decollo, ciò che comporta una modifica della legge sulla navigazione aerea e dell’ordinanza sull’infrastruttura aeronautica;
- difendere gli interessi nazionali di ordine superiore riguardanti il mantenimento e lo sviluppo dell’esercizio aeroportuale emanando, d’intesa con l’esercente dello scalo e il Cantone aeroportuale interessato, restrizioni di utilizzazione per le aree esposte all’inquinamento fonico prodotto dagli aeromobili, sotto forma di disposizioni di diritto speciale in materia di allineamenti o di zone di rumore; gli eventuali indennizzi sarebbero a carico dell’esercente; le relative competenze dovrebbero essere specificate nella legislazione aeronautica e delimitate in base allo PSIA e al piano direttore cantonale.

In vista di un’applicazione sistematica di una politica conforme all’importanza nazionale degli aeroporti, occorre che questi ultimi passino sotto la responsabilità della Confederazione, tanto più che le incertezze della pianificazione insite nel sistema rendono la gestione economica di uno scalo un’operazione estremamente impegnativa. Sebbene in generale la concessione di un aeroporto abbia una durata di 50 anni, un esercente deve fare i conti con fattori esogeni che impediscono qualsiasi pianificazione nel lungo periodo. Al riguardo l’aeroporto di Zurigo fornisce un esempio lampante: è stato sufficiente che la Germania decretasse misure unilaterali per indurre una modifica radicale e a brevissimo termine delle modalità di esercizio.

Il passaggio di competenze alla Confederazione richiede una revisione della legge sulla navigazione aerea e dell’ordinanza sull’infrastruttura aeronautica. Occorre inoltre definire il tipo di istituzione incaricata di esercitare questa responsabilità. Una possibilità potrebbe essere quella, già praticata da alcuni Stati europei, di costituire una società aeroportuale nella quale la Confederazione deterrebbe una partecipazione maggioritaria. Altri aspetti da esaminare riguardano le conseguenze della modifica o della revoca delle concessioni di esercizio (la concessione degli aeroporti di Zurigo e Ginevra è stata rinnovata per altri 50 anni l’ultima volta nel 2001) come pure le ripercussioni finanziarie e giuridiche che ne deriverebbero per la Confederazione.

Il «passaggio delle consegne» in materia di pianificazione e di esercizio di uno scalo, se da un lato sottrarrebbe ai Cantoni determinate facoltà di codecisione a beneficio della Confederazione che otterrebbe competenze legislative sinora appannaggio dei Cantoni e dei Comuni, dall’altro, comporterebbe una maggiore responsabilità finanziaria della Confederazione. Anche questa opzione è condizionata da una modifica della legge sulla navigazione aerea, dell’ordinanza sull’infrastruttura aeronautica⁶⁶ come pure di diversi decreti cantonali e regolamenti comunali.

⁶⁶ Ordinanza sull’infrastruttura aeronautica del 23 novembre 1994 (OSIA, RS 748.131.1).

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale ribadisce la propria linea in favore di un'evoluzione delle attività degli aeroporti nazionali orientata alla domanda. Tuttavia, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, non esclude la possibilità di deroghe a questo principio.

Per essere in grado in futuro di assumere la propria responsabilità in termini di politica aeronautica, di tutelare i propri interessi e di raggiungere i propri obiettivi in modo più diretto e integrale, la Confederazione valuta la possibilità di accrescere le proprie competenze. In particolare vaglia l'opportunità di emanare, d'intesa con l'esercente dello scalo e il Cantone aeroportuale interessato, restrizioni di utilizzazione per le aree esposte all'inquinamento fonico prodotto dagli aeromobili, sotto forma di disposizioni di diritto speciale in materia di allineamenti o di zone di rumore. Per poter difendere gli interessi nazionali di ordine superiore, la Confederazione deve avere altresì la facoltà di intervenire sui regolamenti di esercizio e, di conseguenza, sull'organizzazione dell'aerodromo, sugli orari di esercizio e sulle procedure di avvicinamento e di decollo.

A breve termine la Confederazione sfrutterà al massimo le competenze in materia di pianificazione aeroportuale di cui dispone.

Nel lungo periodo, per contro, intende passare in rassegna nuove forme di gestione. A tale scopo dovrà condurre analisi approfondite, in particolare in merito alla fattibilità giuridica e finanziaria, senza dimenticare l'opzione di una privatizzazione su larga scala, mirante a sviluppare modelli di istituzioni responsabili in grado di conciliare equamente gli interessi dell'aviazione nazionale con le esigenze locali. Parallelamente dovrà essere verificata anche l'attuabilità dei modelli di sfruttamento economico delle infrastrutture aeroportuali. Al riguardo è esclusa qualsiasi responsabilità diretta degli aeroporti da parte della Confederazione.

3.3.4 Aeroporti regionali

Situazione iniziale

Attualmente la Svizzera conta dieci aeroporti regionali: Berna-Belp, Lugano-Agno, Sion, San Gallo-Altenrhein, Birrfeld, Ecuwillens, La Chaux de Fonds-Les Eplatures, Grenchen, Losanna-La Blécherette e Samedan. Si tratta di impianti concessionati, ad eccezione di San Gallo-Altenrhein, per il quale è in corso la procedura di rilascio della concessione. Per l'aeroporto regionale di Bressacourt, la concessione e l'approvazione dei piani dovrebbero giungere verosimilmente entro la fine del 2004.

Lo scopo degli aeroporti regionali è descritto nella parte concettuale dello PSIA. Essi sono destinati alla Business Aviation, all'aviazione turistica e di lavoro, nonché alla formazione aeronautica di base e continua e all'aviazione sportiva. Alcuni di essi come ad esempio Berna-Belp, Lugano-Agno, Sion o San Gallo-Altenrhein servono anche al traffico di linea.

In qualità di complemento agli aeroporti nazionali, focalizzati essenzialmente sul traffico di linea, gli aeroporti regionali svolgono un ruolo fondamentale in tutti gli altri settori dell'aviazione. Essi soggiacciono all'obbligo di ammettere tutti gli utenti e sono provvisti di un servizio di sdoganamento. Il livello tecnico delle loro installazioni è superiore rispetto a quello dei campi di aviazione privati. Gli aeroporti regionali aperti al traffico di linea adempiono una funzione particolarmente importante

nella misura in cui collegano le diverse regioni della Svizzera alla rete di collegamenti aerei internazionale.

Posizione del Consiglio federale

L'attuale funzione degli aeroporti regionali deve essere mantenuta. Le definizioni contenute nella parte concettuale dello PSIA rimangono in vigore fino a nuovo avviso. L'infrastruttura deve essere il più possibile conforme ai rispettivi standard tecnici internazionali. Inoltre, tutti gli aeroporti regionali devono ottenere una concessione.

3.3.5 Aeroporto di Zurigo

Situazione iniziale

Inaugurato nel 1953, quello di Zurigo è divenuto l'aeroporto nazionale più grande e importate della Svizzera. Sino al maggio del 2001 è stato gestito dal Cantone di Zurigo, dopodiché il testimone è passato nelle mani di Unique (Flughafen Zürich AG), società detentrici della concessione di esercizio rinnovata il 1° giugno 2001 per altri 50 anni. Con una quota di 48,8 % del capitale sociale, il Cantone di Zurigo è l'azionista di maggioranza, seguito dalla città di Zurigo con una quota del 5,41 % (situazione a fine 2003). Conformemente agli statuti, il Cantone ha diritto alla nomina di 4 dei 9 membri del Consiglio di amministrazione; dispone inoltre di una minoranza di blocco in tutte le questioni inerenti all'inquinamento fonico dovuto al traffico aereo.

Nel 2003, lo scalo ha registrato circa 17 milioni di passeggeri, di cui il 40 % in transito, e all'incirca 270 000 movimenti di volo (atterraggi e decolli). Nei periodi di punta, l'aeroporto di Zurigo è in grado di gestire circa 70 decolli e atterraggi all'ora. Nel 2004, oltre 100 compagnie aeree hanno fatto rotta su Zurigo, collegando la Svizzera con 143 città in 69 Paesi del mondo.

L'aeroporto di Zurigo è la piattaforma aeroportuale di SWISS che, nel 2003 – malgrado la flessione della sua quota di mercato – ha pur sempre assicurato il 59 % di tutti i movimenti di volo e il 56 % del volume passeggeri.

La sua importanza economica è notevole. All'aeroporto di Zurigo operano circa 180 imprese per un totale di 15 000 posti a tempo pieno che danno lavoro a circa 20 000 persone, di cui circa 1400 sono alle dipendenze della società aeroportuale Unique.⁶⁷

Negli ultimi quindici anni, il trasporto aereo mondiale ha conosciuto un vero e proprio boom. Nell'intento di aggiudicarsi altre quote di mercato, a Zurigo, l'ex compagnia di bandiera Swissair aveva puntato su una strategia espansiva (strategia del cacciatore), ciò che, tra il 1991 e il 2001, ha permesso all'aeroporto di raddoppiare pressoché il numero di passeggeri. Sulla scia di questa impennata è stato dato il via anche alla quinta tappa dei lavori di ampliamento con un volume di investimenti superiore a 2 miliardi di franchi. Oggi il progetto è in gran parte ultimato e le capacità dello scalo sono nettamente aumentate. Tuttavia, la diminuzione del traffico ravvisata da tre anni a questa parte pone lo scalo davanti a grandi sfide. Dal punto di vista economico, i capitali investiti per l'ampliamento della struttura riducono sensi-

⁶⁷ Cfr. numero 1.2.3.

bilmente il margine di manovra dell'aeroporto. Visto l'esubero di capacità, esso è costretto a destinare alcune infrastrutture a scopi inediti, non aeronautici.

L'incremento del traffico ha acuito il *problema dell'inquinamento fonico* attorno all'aeroporto.

Dalla metà degli anni Settanta, i Comuni del sud della Germania reclamano una riduzione dei voli di avvicinamento al di sopra del territorio tedesco. A nulla è valso l'accordo amministrativo sulle procedure di avvicinamento raggiunto nel 1984: la vertenza è rimasta irrisolta. Annose trattative hanno per finire dato origine a un accordo bilaterale che, oltre a limitare il numero di voli di avvicinamento sopra il territorio della Germania meridionale, delegava alla Svizzera il controllo del traffico aereo e ne disciplinava l'indennità. Ma anche questa soluzione non ebbe esito migliore: nel marzo del 2003 venne bocciata dalle Camere federali. Il Governo di Berlino ha reagito immediatamente adottando misure unilaterali che limitano drasticamente i voli di avvicinamento mattutini e serali sopra il territorio tedesco.

Per continuare ad assicurare un esercizio ottimale, l'aeroporto ha chiesto alle autorità federali l'autorizzazione a effettuare voli di avvicinamento da sud e ad aumentare quelli da est. Contro questa richiesta la popolazione è insorta, inoltrando decine di migliaia di ricorsi. Onde evitare un'interruzione delle attività dello scalo, l'UFAC ne ha annullato l'effetto sospensivo. Gli abitanti delle zone limitrofe a est dell'aeroporto sono di conseguenza esposti a un inquinamento fonico superiore. L'introduzione dei voli da sud nell'autunno del 2003 ha coinvolto nuove cerchie di popolazione sino a quel momento risparmiate dal rumore prodotto dagli aeromobili.

Problematica

Le nuove procedure di avvicinamento e di decollo introdotte per contrastare gli effetti dell'ordinanza tedesca, il conseguente aumento delle zone e delle cerchie di popolazione esposte all'inquinamento fonico prodotto dagli aerei nonché l'incertezza che gravita sulla sicurezza aerea e sul sorvolo dello spazio aereo della Germania meridionale sono i problemi che attualmente destano le maggiori preoccupazioni.

La levata di scudi di ampie cerchie della popolazione contro l'inquinamento fonico prodotto dagli aerei impedisce di trovare una base consensuale per l'esercizio delle attività aeroportuali. Un ruolo essenziale al riguardo va senz'altro ascritto alla modifica del regime degli atterraggi e dei decolli resasi necessaria a seguito delle misure unilaterali tedesche. Ma il fattore determinante è il rifiuto generalizzato del rumore causato dagli aerei da parte della popolazione che risiede nei dintorni dell'aeroporto di Zurigo.

Il sorvolo sud della Germania è essenziale per un esercizio efficiente delle attività aeroportuali. La disposizione delle piste e le relative apparecchiature sono progettate primariamente per i voli di avvicinamento da nord. I servizi della sicurezza aerea svizzeri devono quindi essere in grado di sorvegliare anche una parte dello spazio aereo della Germania meridionale. Un passaggio delle consegne all'omologo tedesco complicherebbe oltremodo l'esercizio delle attività aeroportuali. Per evitare distorsioni della concorrenza per l'aviazione svizzera, il compito di sorveglianza dello spazio aereo svolto da Skyguide deve essere remunerato dalla Germania. È pertanto imperativo che i due Paesi trovino una soluzione duratura al controllo del traffico aereo. Anche per quanto riguarda la limitazione dei sorvoli del territorio tedesco urge trovare una soluzione ragionevole, in quanto l'estremo rigore delle

restrizioni applicate ai voli di primo mattino o in tarda serata penalizzano notevolmente la competitività dell'aeroporto di Zurigo.

Alternative

Soluzione consensuale con i diretti interessati

Occorre impegnarsi per trovare una soluzione consensuale alla quale partecipino tutte le parti interessate: l'aeroporto, le compagnie aeree, Skyguide, i rappresentanti dell'economia, la popolazione, i Cantoni, i Comuni, le associazioni ambientaliste e gli esponenti della Germania meridionale. La ricerca di soluzioni deve coinvolgere anche gli Uffici federali competenti.

Per quanto riguarda il problema della futura distribuzione del rumore, la ricerca di una soluzione è cominciata nell'autunno 2001, nell'ambito del processo di coordinamento previsto dallo PSIA. Vi hanno partecipato, oltre all'aeroporto, SWISS, Skyguide, diversi servizi federali e 14 Cantoni. Diverse le modalità operative con differenti rotte di avvicinamento e di decollo passate in rassegna. Un anno più tardi i partecipanti si erano accordati su una variante operativa diurna che prevedeva una ripartizione dei movimenti di volo (la cosiddetta variante operativa 2, in breve BV2). Per quanto riguarda i voli notturni e il volume di traffico in base al quale orientare l'esercizio dello scalo, non è stata per contro raggiunta alcuna intesa. Nell'autunno del 2002 il Cantone di Zurigo si è distanziato dalla variante operativa BV2, ritenendo che non raccogliesse il consenso di tutte le parti.

Confederazione, Cantone di Zurigo e aeroporto hanno quindi promosso una nuova iniziativa su larga scala volta a individuare una soluzione consensuale e, nel settembre del 2003, hanno dato inizio a un processo di mediazione sull'esercizio dello scalo zurighese. Obiettivo: giungere a un accordo sulle procedure di avvicinamento e di decollo, sul contenuto della scheda di coordinamento PSIA e sui principi di un nuovo accordo con la Germania. La procedura avrebbe dovuto avanzare speditamente per concludersi possibilmente entro due anni e, nella migliore delle ipotesi, sfociare in un consenso sul futuro esercizio dell'aeroporto. Il 15 luglio 2004, mentre si trovava ancora in fase preparatoria, dinanzi all'incapacità dei 28 gruppi di interesse invitati di raggiungere un'intesa sull'approccio da adottare, il processo di mediazione fallì.

È quindi evidente che il processo di coordinamento ordinario previsto dallo PSIA deve essere rilanciato. A questo proposito spetta alla Confederazione definire le prescrizioni in materia di trasporti, tutela ambientale e pianificazione del territorio alle quali l'aeroporto è tenuto a conformarsi, nonché a stabilire e verificare gli standard di sicurezza da rispettare. In questo senso anche il piano direttore del Cantone di Zurigo riveste un ruolo chiave. Cantone e aeroporto sono chiamati a elaborare progetti ragionevoli nei limiti fissati dalle prescrizioni della Confederazione. La pianificazione settoriale della Confederazione e la messa a punto del piano direttore del Cantone di Zurigo devono essere perfettamente sintonizzate. A coinvolgere la Germania e i Cantoni limitrofi interessati provvederà la Confederazione. Spetterà per contro al Cantone di Zurigo interpellare la popolazione residente nelle zone interessate.

Sulla scorta dei lavori preparatori del processo di coordinamento, occorrerà integrare nel processo decisionale anche le altre varianti operative considerate, come ad

esempio l'atterraggio «a gomito» da nord nonché il progetto «Relief»⁶⁸ che prevede tra l'altro la rinuncia ai voli di avvicinamento da sud e un incremento degli atterraggi da est. Il processo di pianificazione settoriale sarà posto sotto l'egida della Confederazione che vi parteciperà attivamente.

Soluzioni particolari con la Germania

Oggi l'avvicinamento all'aeroporto di Zurigo viene praticato principalmente da nord. Anche gli atterraggi da sud e da est sono un'opzione praticabile, ma dal punto di vista tecnico-operativo e dell'impatto ambientale quelli da nord sono senz'altro più appropriati. Inoltre, nei momenti di scarsa visibilità, per motivi tecnici l'avvicinamento alle piste può essere effettuato unicamente da nord. Benché quello del 2001 sia andato a monte, urge trovare un accordo con la Germania.

Ma dopo aver regolamentato in un'ordinanza l'utilizzo dello spazio aereo dei suoi territori a sud, la Germania non sembra minimamente interessata a un nuovo accordo. È pertanto opportuno integrare gli interlocutori tedeschi nel processo PSIA in modo da elaborare nel quadro di un dialogo costruttivo un concetto di esercizio equilibrato che tenga conto degli interessi di entrambe le popolazioni.

A questo aspetto si aggiungono le problematiche specifiche del controllo del traffico aereo. Per organizzare in modo ottimale il traffico in arrivo e in partenza da Zurigo, da qualche decennio, Skyguide gestisce il controllo della circolazione aerea su una porzione di territorio tedesco di diverse migliaia di chilometri quadrati. Uno svolgimento senza intoppi delle attività aeroportuali presuppone che la Svizzera mantenga il controllo del traffico aereo di questa zona. Sancire questo incarico in un contratto rappresenterebbe un vantaggio considerevole per il nostro Paese dato che, così facendo, verrebbero regolamentate le indennità per un servizio sinora fornito gratuitamente. Data la mancanza di un accordo in tal senso, al bilancio di Skyguide sfuggono annualmente ricavi per oltre 20 milioni di franchi, ciò che comporta tasse più elevate per gli utenti e nuoce alla competitività dell'aviazione civile svizzera. Il controllo del traffico nello spazio aereo della Germania meridionale è attualmente oggetto di negoziati, la cui conclusione, visto il progetto che mira a introdurre una gestione unitaria dello spazio aereo europeo (SES), non è tuttavia attesa entro breve.

Ricerca di soluzioni tecniche per la lotta contro l'inquinamento fonico

Le possibilità di ridurre le emissioni di rumore intervenendo sul materiale che compone gli aeromobili sono estremamente ridotte. Le misure volte a favorire l'impiego di materiali poco rumorosi (soprattutto tasse sul rumore) sono state ampiamente sfruttate. SWISS, in particolare, dispone di una flotta moderna ed estremamente silenziosa nel raffronto internazionale. Un potenziale di riduzione risiede ancora nell'adeguamento delle tasse sul rumore nelle fasce orarie sensibili, ad esempio di primo mattino o in tarda serata oppure in determinati orari durante il fine settimana. Da non sottovalutare anche il progresso tecnico dell'industria aeronautica che, a medio-lungo termine, dovrebbe portare a una riduzione del rumore fino a 10 decibel.

Su questo sfondo, le soluzioni tecniche che entrano in linea di conto riguardano soprattutto le nuove procedure di avvicinamento. Quelle attualmente in uso devono

⁶⁸ Raumentwicklungskonzept für die Flughafenregion und langfristige Infrastruktur-entwicklung des Flughafens (Progetto di sviluppo del territorio per la regione aeroportuale di Zurigo e sviluppo a lungo termine delle infrastrutture dell'aeroporto).

essere il più possibile ottimizzate dal punto di vista dell'esposizione al rumore della popolazione interessata.

Restrizioni di esercizio

Una restrizione di esercizio è spesso considerata come l'unica realistica possibilità di limitare l'inquinamento ambientale. In generale ciò comporta una limitazione del numero di movimenti, ma anche la determinazione di una cintura di rumore e la limitazione degli orari di esercizio. L'aeroporto mira a un divieto dei voli notturni dalle 23.00 alle 6.00, un periodo lungo nel raffronto internazionale.

Una diminuzione dell'inquinamento ambientale attraverso restrizioni di esercizio coincide con un ridimensionamento delle capacità economiche dello scalo. Rispetto alla concorrenza, gli attuali orari di esercizio, le sovraccapacità, i gravami finanziari e le tasse elevate sono già di per sé fattori oltremodo penalizzanti per l'aeroporto di Zurigo.

Distribuzione (democratizzazione) o concentrazione del rumore

Un elemento essenziale nel dibattito sull'inquinamento fonico prodotto dagli aeromobili riguarda la necessità di distribuire o di concentrare il rumore. Nella variante «concentrazione», gli atterraggi e i decolli si svolgono in uno spazio il più possibile circoscritto dove l'esposizione al rumore è particolarmente elevata, mentre le altre regioni ne risultano sgravate. In questo modo una porzione ridotta di popolazione sarebbe confrontata con un tenore superiore di emissioni foniche.

La variante «distribuzione» espone a un rumore superiore alla media un numero maggiore di persone e, considerato il modello di calcolo applicato in Svizzera, le emissioni foniche superiori ai valori limite interessano zone tendenzialmente più estese rispetto alla prima variante; per contro, nei singoli corridoi di avvicinamento i rumori permanenti e intensi possono essere in una certa qual misura mitigati. L'aumento delle zone esposte alle emissioni foniche degli aeromobili comporta oneri più ingenti dovuti alla protezione contro i rumori e agli indennizzi per espropriazione formale di rivendicazioni in virtù del diritto di vicinato. Dal punto di vista operativo una distribuzione degli atterraggi e dei decolli sull'insieme delle piste esige da parte dell'aeroporto una maggiore flessibilità nell'esercizio delle proprie attività e la disponibilità a modificare più volte al giorno il piano di utilizzo delle piste.

L'attuale piano operativo dell'aeroporto di Zurigo è un mix delle due varianti. Malgrado l'inasprimento dei divieti di sorvolo da parte della Germania, la maggior parte degli avvicinamenti avviene da nord; i rimanenti così come tutti i decolli chiamano in causa i settori ovest, sud, nord ed est. La concentrazione degli avvicinamenti e dei decolli su un unico settore indurrebbe un dimezzamento delle capacità dello scalo.

Il processo di coordinamento PSIA tenutosi nel biennio 2001/2002 ha privilegiato la variante della distribuzione, in quanto nessuna regione era disposta a sopportare un carico di rumore superiore a beneficio delle altre. In qualità di Cantone aeroportuale, Zurigo si è distanziato dalla soluzione scaturita dal processo di coordinamento PSIA e sta ora esaminando, nell'ambito del progetto «Relief», il modo per riuscire a medio-lungo termine a concentrare meglio il rumore. A tale scopo tende a prediligere il settore nord per l'esercizio delle attività aeroportuali. Nel contempo ha riattivato la «tavola rotonda» con una nuova formula per portare avanti all'interno del Cantone la discussione politica sul futuro orientamento dell'aeroporto.

Posizione del Consiglio federale

L'aeroporto di Zurigo è un'infrastruttura chiave e per la Svizzera è essenziale che funzioni in modo ineccepibile. Esso deve continuare a mettere a disposizione delle compagnie aeree un'infrastruttura adeguata che permetta loro di assicurare buoni collegamenti diretti da Zurigo verso l'Europa e i maggiori centri mondiali, rispondendo così alle esigenze del mercato. Occorre altresì creare le premesse indispensabili per l'esercizio di una piattaforma da parte di una compagnia aerea. Lo scalo zurighese deve offrire le necessarie condizioni quadro affinché le compagnie aeree possano tenere testa alla concorrenza che opera partendo da altri aeroporti.

A breve-medio termine, il Consiglio federale intende sfruttare il proprio margine di manovra per:

- Raggiungere un accordo con la Germania che autorizzi Skyguide ad eseguire le operazioni relative al controllo del traffico aereo sul suo territorio meridionale e, nel limite del possibile, regolamenti le condizioni di sorvolo di tale territorio; portare avanti le azioni giudiziarie contro le restrizioni di utilizzazione dello spazio aereo della Germania meridionale.
- Proseguire la verifica di alternative per le procedure di avvicinamento, incluso l'atterraggio «a gomito» da nord.
- Impegnarsi, specialmente attraverso la definizione di limiti operativi, affinché le misure per la riduzione dell'inquinamento fonico siano economicamente sostenibili per l'aeroporto di Zurigo e le limitazioni degli orari di esercizio tengano debitamente conto delle condizioni vigenti negli aeroporti esteri antagonisti.
- Vegliare affinché la futura impostazione delle attività aeroportuali a Zurigo, così come dovrà essere elaborata nel quadro della pianificazione settoriale, rispetti gli obiettivi della politica aeronautica della Confederazione e tenga conto delle condizioni di utilizzazione dello spazio aereo del sud della Germania; stabilire e verificare gli standard di sicurezza da rispettare; dal punto di vista della politica ambientale e di ordinamento del territorio, ridurre al minimo il numero di persone esposte alle immissioni foniche moleste o nocive, le zone edificabili interessate dal superamento dei valori di pianificazione e le nuove aeree e persone coinvolte, privilegiando pertanto una concentrazione del rumore nell'ambito delle condizioni quadro effettive e giuridiche esistenti, che tuttavia implicheranno necessariamente una certa distribuzione del rumore.

3.3.6 Aeroporto di Ginevra

Situazione iniziale

Malgrado le condizioni di vento consentano l'utilizzo di un'unica pista, sin dal 1920 il Cantone di Ginevra non ha mai rimesso in discussione l'attuale ubicazione del suo aeroporto. Nel 1937 le autorità ginevrine diedero il via libera all'investimento per l'edificazione della prima pista in cemento della Svizzera. Tra il 1945 e il 1985 i progetti di costruzione furono finanziati principalmente dal Cantone e solo in minima parte sovvenzionati dalla Confederazione. Nel 1985 l'erogazione di prestiti a

fondo perso venne abrogata. Cinque anni più tardi, la Confederazione concesse l'ultimo mutuo a tasso preferenziale pari al 20 % dei costi di adeguamento.

Nel 1993 il Consiglio di Stato ginevrino approvò la legge sull'aeroporto internazionale di Ginevra (Aéroport International de Genève AIG) che sanciva le condizioni quadro per l'esercizio e l'adeguamento dell'ente di diritto pubblico indipendente. Il 1° gennaio 1994, il Dipartimento competente autorizzò il trasferimento della concessione al suddetto ente. Posto sotto l'alta vigilanza e la sorveglianza del Consiglio di Stato ginevrino, l'aeroporto di Ginevra è gestito in primo luogo dal Consiglio di amministrazione; il bilancio preventivo e i conti vengono sottoposti al Consiglio di Stato per l'approvazione.

L'attuale programma di investimento (1996–2005), 600 milioni di franchi interamente finanziati dall'aeroporto di Ginevra, deve consentire di reggere il passo con l'incremento annuale del numero di passeggeri (1996: 5 955 821; 2003: 8 022 379). Gli sforzi intrapresi dalla società dello scalo per far fronte al progressivo ritiro del Gruppo Swissair, operazione avviata nel 1996 con la sospensione della maggioranza dei voli a lunga distanza, hanno prodotto i loro frutti. EasyJet e altre compagnie aeree importanti si sono insediate a Ginevra ancor prima del fallimento di Swissair. Malgrado le turbolenze originate dal Gruppo Swissair e il conseguente clima di malumore, il traffico passeggeri ha continuato a crescere rendendo necessario un potenziamento dell'infrastruttura.

Il 31 maggio 2001, al termine della durata legale di 50 anni, la concessione dell'aeroporto di Ginevra è stata rinnovata. In quell'occasione è stato effettuato uno studio sull'impatto ambientale e promulgato un nuovo regolamento di esercizio. Nel corso della procedura di consultazione, il Consiglio di Stato ha quantificato le ricadute economiche (dirette, indirette e indotte) dell'AIG sulla regione circostante a 8,7 miliardi di franchi e il numero dei posti di lavoro ad esso direttamente o indirettamente correlati a 24 000.

Dall'inizio degli anni Cinquanta, lo scalo ginevrino cominciò a registrare un aumento esponenziale del traffico passeggeri e merci. L'avvento degli aerei a reazione rese necessario un prolungamento della pista di atterraggio da 2000 a 3900 metri. L'immediata vicinanza dell'aeroporto al territorio francese spinse i due Paesi a sottoscrivere una convenzione bilaterale che regolamentava le relazioni reciproche e in particolare la permuta di terreni che consentiva di costruire l'aeroporto interamente in territorio svizzero, l'assenza di ostacoli nelle zone circostanti, l'installazione di dispositivi di radionavigazione e la segnalazione luminosa. Dal canto suo, la Francia chiese che i passeggeri in arrivo a Cointrin che desideravano recarsi in Francia non venissero sottoposti al controllo delle autorità doganali svizzere. Alle installazioni e ai servizi francesi fu quindi assegnato un settore partendo dal quale, percorrendo una strada, era possibile entrare direttamente nella Repubblica transalpina. Il 25 aprile 1956, Svizzera e Francia ratificarono la convenzione e con ciò concordarono l'ampliamento dell'aeroporto Ginevra-Cointrin, nonché la creazione degli uffici per i servizi nazionali coordinati di controllo di Ferney-Voltaire e Ginevra-Cointrin.

Nel suo complesso, quello di Ginevra è un aeroporto interamente svizzero. Le relazioni tra i due Paesi sono disciplinate nella convenzione del 1956 che ha conferito alla Commission mixte franco-suisse (commissione mista franco-svizzera), composta di tre membri svizzeri e di tre membri francesi, il compito di appianare le difficoltà e, all'occorrenza, di sottoporre a entrambi i Governi le soluzioni elaborate. Nel corso degli ultimi anni la commissione si è occupata di problemi doganali e di altre

questioni di diversa natura, in particolare del ripristino dell'assenza di ostacoli nelle zone circostanti (Fôret de Ferney-Voltaire), della partecipazione ai costi per l'isolamento acustico di quartieri residenziali francesi esposti al rumore provocato dall'esercizio delle attività aeroportuali, nonché della riduzione delle emissioni foniche dell'aviazione da diporto che colpiscono soprattutto gli abitanti della regione Ferney-Voltaire.

Per l'aeroporto di Ginevra le relazioni franco-svizzere vanno ben oltre la semplice applicazione della convenzione del 1956. Le normative concernenti il controllo del traffico aereo, che consentono alla società svizzera Skyguide di gestire anche parti dello spazio aereo francese, sono essenziali per la gestione dei voli in arrivo e in partenza dall'aeroporto di Ginevra.

Problematica

L'aeroporto di Ginevra sorge nelle immediate vicinanze di zone densamente popolate, ma questo non ha impedito allo scalo di proseguire i lavori di ampliamento. Negli ultimi anni, l'AIG e la popolazione coinvolta hanno raggiunto un accordo che stabilisce la parità di trattamento delle persone residenti al di qua e al di là della frontiera. Nel 2001, in occasione del rinnovo della concessione, diversi Comuni svizzeri e francesi si sono fatti portavoce del malcontento delle associazioni degli abitanti su entrambi i versanti del confine. Nell'ottobre 2004 tutti i ricorsi inoltrati contro il nuovo regolamento di esercizio dell'aeroporto ginevrino erano ancora al vaglio dei magistrati.

Dal 1987, per far fronte alle procedure di espropriazione in virtù del diritto di vicinato richieste dai proprietari esposti alle emissioni foniche, l'AIG ha versato indennizzi per un totale di 55 milioni di franchi, importo al quale vanno ad aggiungersi i 5 milioni spesi per le misure di isolamento acustico. L'attuale programma di investimenti implicherà ulteriori richieste, in particolare per espropriazioni formali. Anche il concetto di isolamento acustico messo a punto dall'aeroporto sulla scorta dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico implica conseguenze finanziarie di non poco conto. Lo scalo di Ginevra ha più volte ribadito che simili costi non possono essere riversati sugli utenti attraverso le tasse ecologiche. Analogamente agli altri aeroporti svizzeri, anche Ginevra deve essere competitivo e offrire la propria infrastruttura a tariffe modiche non solo alle compagnie «low cost» ma anche a quelle tradizionali.

Anche lo status dell'ente di diritto pubblico cantonale è al centro dell'odierno dibattito. Nel frattempo, il Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra ha nuovamente preso in considerazione l'opportunità di modificare la forma giuridica dell'AIG, provocando una polarizzazione degli schieramenti: da un lato i sostenitori di un ritorno dell'aeroporto di Ginevra nelle mani dello Stato, dall'altro i fautori della creazione di una società anonima a economia mista. A dipendenza della decisione che ne scaturirà, il DATEC sarà chiamato ad approvare un nuovo trasferimento della concessione.

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale riconferma la politica degli aeroporti definita nello PSIA; si fa garante di condizioni quadro ottimali e, in particolare, si impegna in favore di un rapporto con le autorità francesi incentrato sul consenso. Al riguardo, la commissione mista franco-svizzera svolge un ruolo essenziale.

Il Consiglio federale considera l'aeroporto ginevrino la chiave per una Ginevra cosmopolita e riconosce che l'importanza economica della piattaforma va ben oltre i confini della regione del Lemano.

3.3.7 Aeroporto di Basilea-Mulhouse

Situazione iniziale

La costruzione e l'esercizio dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse è retta dalla Convenzione franco-svizzera del 4 luglio 1949.⁶⁹

La convenzione sancisce tra l'altro una forma organizzativa paritetica tra Francia e Svizzera. La gestione è assicurata da un Consiglio di amministrazione e da una Direzione. L'aeroporto di Basilea-Mulhouse è una società di diritto pubblico speciale. Fatte salve le disposizioni contrarie contenute nella suddetta Convenzione, esso soggiace al diritto francese. Tutti i servizi aeroportuali (polizia, corpo pompieri e soprattutto servizi della sicurezza aerea) sono assunti dalle autorità francesi.

In linea di principio le decisioni prese dal Consiglio di amministrazione paritetico hanno carattere definitivo, fatte salve quelle attinenti ad alcuni ambiti settoriali che richiedono l'approvazione delle autorità aeronautiche di entrambi i Paesi. Per quanto riguarda la Svizzera, queste facoltà sono state in parte delegate ai due Semicantoni di Basilea Città e Basilea Campagna.

L'aeroporto riveste un'importanza fondamentale in relazione allo sviluppo economico specialmente della Regio Basiliensis. Binazionale dal punto di vista della struttura, all'atto pratico l'aeroporto di Basilea-Mulhouse è diventato un vettore di trasporto trinazionale, dato che circa un terzo dei passeggeri provengono dalla Germania meridionale. Analogamente allo scalo ginevrino viene utilizzato da compagnie aeree che effettuano collegamenti punto a punto. Anche per il trasporto merci la sua presenza costituisce un atout per le industrie installate nella regione.

Problematica

Dopo un decennio di crescita ininterrotta, il tracollo di Swissair, la migrazione di una parte dei voli ex Crossair a Zurigo e lo «soltimento» dei voli SWISS in partenza da Basilea, nel bel mezzo di un ambizioso programma di investimenti l'aeroporto di Basilea-Mulhouse versa in una situazione finanziaria difficile. Attualmente la sua situazione economica è contrassegnata da un calo del numero di passeggeri, sovraccapacità dell'infrastruttura e oneri finanziari sempre più pesanti.

Conformemente alla Convenzione, Francia e Svizzera coprono gli eventuali deficit in misura proporzionale al rispettivo volume di traffico. Quello a carico della Svizzera viene equamente ripartito tra la Confederazione e il Semicantone di Basilea Città. Il forte indebitamento (dovuto al potenziamento dei terminal passeggeri richiesto dalla ex Crossair per trasformare lo scalo in una piattaforma europea) limita enormemente il margine di manovra finanziario dell'aeroporto nelle decisioni di investimento proiettate nel lungo termine.

⁶⁹ RS 0.748.131.934.92

Nel 2003, lo scalo ha portato a termine con successo diversi programmi di ristrutturazione e di riduzione dei costi e, nel contempo, ha investito nella ricostruzione di una rete di collegamenti aerei in linea con le esigenze dei viaggiatori.

Rispetto a un impianto nazionale, l'aeroporto di Basilea-Mulhouse proprio per il suo carattere binazionale implica costi supplementari legati alle infrastrutture e alle misure di sicurezza che, in un regime di concorrenza sempre più aspra, possono essere solo marginalmente compensati mediante rialzi delle tariffe. Tanto più che i costi variabili correlati al volume di traffico rappresentano comparativamente solo una minima parte del budget complessivo.

Le iniziative di sviluppo vertono essenzialmente sulla ricostruzione di una rete di collegamenti europei, sull'incremento del trasporto merci e sul rafforzamento dell'offerta commerciale nel terminal.

Il traffico merci, importante contributo dell'aeroporto all'intermodalità dei trasporti, svolge un ruolo determinante oltre che per lo scalo stesso, anche per il benessere dell'intera Regio Tri Rhenana. In quest'ottica è prevista la creazione di un nuovo centro svizzero per il trasporto merci espresso che dovrebbe entrare in funzione nel 2007.

Si tratta di programmi che richiedono l'afflusso di nuovi investimenti ciò che, considerate le attuali difficoltà economiche, esige la messa a punto di strategie di finanziamento innovative. Un neocostituito gruppo di esperti franco-svizzero è stato incaricato di sottoporre a entrambi i Paesi soluzioni in grado di ridurre l'indebitamento dello scalo.

A tale scopo, l'importanza trinazionale dell'aeroporto è un elemento che va opportunamente sfruttato. Come anticipato, attualmente circa un terzo dei passeggeri proviene dalla Germania. Tra le opzioni per migliorare la redditività dello scalo, quella di coinvolgere maggiormente questo Paese nell'organizzazione e di riflesso nel finanziamento dell'aeroporto, merita quindi di essere approfondita.

Nell'ottica di una politica dei trasporti integrata, sulla falsariga di quanto realizzato anni or sono a Ginevra e Zurigo, nel medio termine anche lo scalo di Basilea-Mulhouse dovrà essere allacciato alla rete ferroviaria. Un raccordo di questo tipo permetterebbe non solo di realizzare il trasferimento ecologicamente auspicabile dell'afflusso di passeggeri dalla strada alla rotaia, ma al tempo stesso segnerebbe un primo passo verso il collegamento ferroviario con i vicini aeroporti, primo fra tutti Zurigo. L'assenza di un raccordo ferroviario è d'altronde una delle ragioni invocate da numerosi tour operator e compagnie aeree per spiegare l'accentramento dei voli su Zurigo e Ginevra.

Da un punto di vista puramente economico, l'attuale volume di passeggeri non è sufficiente a giustificare la costruzione di un simile collegamento, ma per non perdere l'opzione del raccordo ferroviario, è oggi che occorre prendere le debite decisioni in materia di ordinamento del territorio. Benché si tratti di un progetto esclusivamente francese, la Svizzera è chiamata a cofinanziarlo.

Inoltre, sull'esempio di quanto in atto già da anni sul versante svizzero, in questi ultimi tempi anche la popolazione residente in Alsazia e nella vicina Germania reagisce con crescente insofferenza all'inquinamento provocato dal traffico aereo. La popolazione alsaziana in particolare ha l'impressione che la Svizzera voglia soltanto cogliere i vantaggi dall'aeroporto binazionale, ma non sia disposta a sopportarne gli svantaggi. Poiché conformemente alla convenzione franco-svizzera il

controllo del traffico aereo e di conseguenza le procedure di avvicinamento e di decollo sono di competenza della Francia, ma gli effetti interessano anche il territorio svizzero, la collaborazione transfrontaliera con la vicina Repubblica transalpina è particolarmente impegnativa e significativa. Non va inoltre dimenticato che la Svizzera dipende dalla totale disponibilità a collaborare della Francia anche per quanto riguarda l'esercizio dell'aeroporto di Ginevra.

La prevista installazione di un sistema di atterraggio strumentale (ILS) per i voli di avvicinamento da sud chiamata a sostituire l'attuale procedura a vista sarà una pietra miliare per la collaborazione franco-svizzera. Benché consenta di aumentare considerevolmente la sicurezza aerea, l'ILS ha un rovescio della medaglia: in caso di forti venti da nord, gli avvicinamenti da sud sorvolerebbero territori sinora «inviolati» della Confederazione, ciò che lascia presagire un'opposizione da parte della popolazione svizzera.

Alternative

Dato il suo carattere binazionale, che lo rende unico in tutto il mondo, l'aeroporto di Basilea-Mulhouse costituisce da sempre un'eccezione nella politica aeronautica svizzera: in qualità di partner contrattuale della Francia, la Confederazione ricopre una posizione di garante diversa da quella che riveste negli aeroporti nazionali di Ginevra e Zurigo.

Sul piano politico questo status particolare si traduce in un margine di manovra comparativamente ridotto. Qualsiasi modifica al suo attuale impegno, esige il consenso del partner francese.

Tuttavia, alla luce di quella che di fatto è una vera e propria trinazionalità nonché della situazione finanziaria critica dello scalo, occorre prendere seriamente in considerazione un allargamento della partnership alla Germania, affinché tutti gli Stati che se ne avvalgono diano il loro contributo e difendano i propri interessi su base paritetica.

Per quanto riguarda le procedure di avvicinamento e di decollo sopra il territorio svizzero, occorre vegliare affinché le soluzioni siano basate su criteri oggettivi e non sulle frontiere nazionali. La regolamentazione dettagliata delle procedure di controllo del traffico aereo francesi nell'ambito dell'installazione del sistema di atterraggio strumentale deve poggiare su una base contrattuale che riconosca il diritto di partecipazione della popolazione svizzera e l'applicazione del diritto svizzero. L'allacciamento dell'aeroporto alla rete ferroviaria è un antico postulato avanzato dagli ambienti interessati che ha attecchito anche nello PSIA. A fine 2001 è stato creato ad hoc un «comité de pilotage» trinazionale diretto dalla Francia che, a tutt'oggi, ha portato a compimento gli studi preliminari necessari concernenti soprattutto la fattibilità di massima del progetto e la scelta del tracciato.

Allestire la tabella di marcia dei lavori è di competenza della Francia. Poiché allo stato attuale delle conoscenze il governo di Parigi accorderà la priorità alla costruzione delle linee TGV fino al 2012, è alquanto improbabile che vengano stanziati fondi per la realizzazione del raccordo dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse. Il generale deterioramento della situazione finanziaria impone un riesame della questione del finanziamento anche da parte svizzera.

Nel biennio 2007/2008 il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento una panoramica dei progetti per i quali non è stato sino a quel momento possibile regolare il

finanziamento. Nell'elenco figurerà con ogni probabilità anche il progetto di raccordo ferroviario dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse.

Considerate le diverse capacità degli aeroporti nazionali, occorrerà esaminare nel quadro di una politica dei trasporti coordinata, in quale misura la Confederazione può condizionare la ripartizione del traffico aereo fra i tre scali.

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale è dell'opinione che l'esercizio dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse sulla base di una partnership con la Francia debba essere mantenuto. Occorre tuttavia sviluppare la relativa convenzione franco-svizzera indirizzandola verso un'apertura ad altri partner/alla trinazionalizzazione. Le proposte per una riduzione dell'indebitamento dello scalo sottoposte agli Stati contraenti devono essere esaminate obiettivamente alla luce della situazione particolare nella quale si trova lo scalo.

È inoltre opportuno verificare il potenziale di ottimizzazione e di snellimento delle formalità doganali e dei processi amministrativi sulla scorta della prevista creazione del nuovo centro per il trasporto merci espresso.

L'inquinamento ambientale provocato dal traffico aereo deve essere ridotto ai minimi termini, un obiettivo al quale la Svizzera deve contribuire in misura equa. Il Consiglio federale si adopera affinché le eventuali prestazioni provenienti dal fondo alimentato dalla tassa sul rumore degli aeroplani e destinate a finanziare misure di isolamento acustico, a parità di premesse, vadano a beneficio anche degli abitanti residenti nelle zone oltre confine esposte all'inquinamento fonico.

La Svizzera verifica la sua partecipazione ai costi del raccordo ferroviario entro una forchetta ancora da negoziare e a condizione che la Francia garantisca attraverso misure di ordinamento del territorio il tracciato della linea. Il Consiglio federale esamina in quale misura può influenzare una ripartizione del traffico aereo tra i diversi aeroporti nazionali.

3.4 Sicurezza aerea

3.4.1 Sfide operative

Situazione iniziale

I primi servizi della sicurezza aerea in Svizzera risalgono al lontano 1922. Sino al 1987 questo compito veniva svolto da Radio Suisse SA. Un anno più tardi venne affidato a Swisscontrol, una nuova società che a differenza di Radio Suisse SA beneficiava di una certa autonomia nello svolgimento delle proprie attività. Nel 1996, Swisscontrol ottenne l'indipendenza finanziaria. Il 1° gennaio 2001 i servizi di sicurezza aerea civile e militare sono stati unificati sotto il mantello dell'odierna Skyguide SA.

Skyguide assolve un compito sovrano e deve essere in grado di garantire in qualsiasi momento uno svolgimento sicuro, efficiente e puntuale della circolazione aerea. Si tratta di una società anonima a economia mista senza scopo di lucro, al 99,9 % di proprietà della Confederazione, responsabile, da un lato, di controllare e gestire il sorvolo della Svizzera che, non va dimenticato, possiede uno degli spazi aerei più complessi d'Europa (due dei tre maggiori incroci dei corridoi aerei europei vengono

gestiti dalla Svizzera) e, dall'altro di controllare e gestire le procedure di avvicinamento e di decollo degli aeroporti di Zurigo, Ginevra, Berna-Belp, Sion e Lugano-Agno. Dal 22 giugno 2001, Svizzera e Francia sono legate da un «Accord relatif à la délégation consentie par la France à la Suisse pour la fourniture des services de la circulation aérienne par la Suisse, dans une partie de l'espace aérien français». Si tratta di un accordo che permette a Skyguide di gestire, dietro compenso, tutto il traffico nello spazio aereo a occidente della Svizzera. Vista la complessità e la densità del traffico è indispensabile che la società svizzera preposta alla sicurezza aerea possa controllare uno spazio aereo sufficientemente grande in territorio francese (la cosiddetta zona «delegata»). La Francia si aspetta dalla Svizzera che, per quanto riguarda la gestione dello spazio aereo sopra l'aeroporto di Basilea-Mulhouse, si proceda a un aggiornamento della vigente convenzione.

La sicurezza aerea per l'aeroporto di Basilea-Mulhouse è di competenza della Francia. Gli aerodromi regionali di Grenchen, San Gallo-Altenrhein e La Chaux de Fonds-Les Eplatures gestiscono il rispettivo servizio di controllo sotto la vigilanza e con una partecipazione ai costi di Skyguide. La società svizzera addetta al controllo del traffico aereo presta il 43 % dei suoi servizi nei Paesi limitrofi e il rimanente 57 % in Svizzera.

I servizi della sicurezza aerea vengono finanziati essenzialmente attraverso le tasse di avvicinamento e di rotta nonché la remunerazione corrisposta dalle autorità aeronautiche francesi per i servizi prestati nel suo spazio aereo. Per le attività svolte nella Germania del sud, e in parte dello spazio aereo italiano e austriaco, Skyguide non percepisce alcun indennizzo.

Problematica

Negli ultimi anni, nello spazio aereo controllato dalla Svizzera si sono verificati numerosi incidenti. Quello più grave è stato senza dubbio lo scontro in volo di due aeromobili controllati da Skyguide Zurigo, avvenuto nel 2002 nei cieli sopra Überlingen (Germania).

Skyguide è uno tra gli offerenti di servizi più costosi d'Europa: se da un lato, la società è obbligata a scaricare sulle tasse percepite per altri servizi le mancate entrate per quelli prestati negli spazi aerei delegati in territorio tedesco, italiano e austriaco, dall'altro, l'elevato livello dei salari svizzeri non fa che alimentare questa tendenza. Tuttavia, se si considerano indici reali come la produttività del lavoro, Skyguide esce relativamente bene dal confronto con gli altri offerenti. Attualmente i mancati introiti per i servizi di sicurezza aerea in Germania, Italia e Austria ammontano a circa 35 milioni di franchi l'anno, cifra alla quale va ad aggiungersi una copertura insufficiente dei costi per i servizi forniti agli aerodromi regionali (15 mio.) e all'aviazione da diporto (6 mio.). Anche gli investimenti per le nuove procedure di avvicinamento all'aeroporto di Zurigo (15 mio.) rappresentano un fattore di costo non indifferente, tanto più che non generano alcun guadagno. Ma il problema principale rimane quello dei mancati proventi negli spazi aerei delegati.

In veste di proprietario, il Consiglio federale ha approvato un pacchetto di misure mirate destinate a stabilizzare nel lungo termine la situazione finanziaria di Skyguide. Si tratta nella fattispecie:

- di un importante programma di riduzione dei costi;
- dell'apertura di trattative con Germania, Italia e Austria volte a regolamentare in accordi internazionali la fornitura di servizi da parte di Skyguide in

spazi aerei esteri, inclusi gli aspetti della remunerazione e della responsabilità;

- dell'indennizzo dei costi di investimento a carico di Skyguide per la modifica delle procedure di avvicinamento e di decollo all'aeroporto di Zurigo, rese necessarie in seguito all'ordinanza unilaterale tedesca, e il rimborso di determinati costi di regolamentazione.

Alternative

Oltre a riconfermare la delega del compito di controllo del traffico aereo a Skyguide potrebbe entrare in linea di conto anche la concessione di un mandato di prestazioni a una società estera. Il trasferimento di questo servizio è un argomento che si pone soprattutto in relazione alla realizzazione del SES. I motivi che depongono a favore di una riconferma di Skyguide come organizzazione svizzera per il controllo del traffico aereo sono i seguenti:

- Un'eventuale cessione a/fusione con una società estera attiva in questo settore richiederebbe una revoca dell'integrazione recentemente perfezionata dei servizi della sicurezza aerea civile e militare ciò che comporterebbe costi considerevoli.
- Attualmente, una partecipazione della Svizzera al SES tramite una cessione/fusione dei servizi della sicurezza aerea è esclusa.
- Secondo valutazioni di Skyguide, un'eventuale cessione a/fusione con un gestore estero provocherebbe la soppressione di centinaia di posti di lavoro in Svizzera.

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale intende riconfermare la delega a Skyguide dei servizi della sicurezza aerea in Svizzera e nello spazio aereo estero assegnatole.

L'integrazione dei servizi della sicurezza aerea civile e militare in seno a Skyguide procede speditamente, consentendo di sfruttare le sinergie che ne derivano. Il Consiglio federale si aspetta che quest'ultima assicuri una gestione efficace della circolazione aerea civile e militare.

Dal canto suo, Skyguide deve garantire un livello di controllo del traffico aereo esemplare attraverso una gestione della qualità e della sicurezza competente e incentrata su un processo di miglioramento continuo e alimentare una cultura della sicurezza di alto profilo. Le lacune strutturali dell'attuale sistema internazionale e nazionale di tasse per la sicurezza aerea devono essere eliminate il più rapidamente possibile. La Confederazione punta a stipulare convenzioni con gli Stati confinanti che disciplinano la fornitura e la congrua remunerazione di questi servizi e si impegna in favore di un sistema di fissazione delle tasse basato sul principio della causalità.

In linea di principio, l'utilizzo dello spazio aereo svizzero deve essere aperto a tutti gli utenti, ma data la sua limitatezza è il traffico di linea ad avere la priorità. Non da ultimo occorre tenere presente anche le esigenze delle Forze aeree.

3.4.2 Cielo unico europeo (Single European Sky)

Situazione iniziale

Verso la fine del secolo scorso, il sistema europeo dei servizi della sicurezza aerea, ancora oggi perlopiù nelle mani di società nazionali monopolistiche, si è rivelato troppo poco efficiente ed eccessivamente oneroso. Ciò ha indotto la Commissione europea ad avviare un processo di riforma incentrato sulla concorrenza e sul mercato denominato SES, la cui attuazione era prevista a partire dal 2004. Obiettivo: creare un spazio aereo europeo unitario gestito secondo criteri di efficacia del sistema nel suo complesso. Affinché la gestione della circolazione aerea possa contare sul massimo delle capacità e dell'efficienza possibile, il progetto prevede la suddivisione dello spazio aereo superiore in più blocchi funzionali di spazio aereo (Functional Airspace Block, FAB) transfrontalieri. La determinazione e la modifica dei FAB come pure la scelta dell'organismo che ne assume il controllo e delle autorità di vigilanza competenti spettano agli Stati membri.

Problematica

Il processo di riforma europeo SES razionalizzerà il numero di offerenti di servizi di sicurezza aerea. In futuro, ogni azienda che sopravvivrà dovrà, da sola o in collaborazione con altri partner, gestire un blocco funzionale di spazio aereo. Affinché le società operanti in questo settore possano applicare un sistema di fissazione delle tasse concorrenziale, ogni FAB dovrà possedere una certa dimensione critica. Il territorio svizzero è di gran lunga troppo esiguo per formare un FAB funzionale. È pertanto indispensabile che Skyguide possa gestire determinate zone dello spazio aereo estero.

Alternative

A lungo termine, Skyguide rimarrà concorrenziale nel settore della sicurezza aerea europea solo se la Svizzera aderirà al SES. Una partecipazione a questo progetto schiuderà inoltre l'opportunità di gestire meglio i problemi legati alla sicurezza aerea transfrontaliera che toccano da vicino gli aeroporti svizzeri.

In alternativa, questo servizio potrà essere delegato a una società estera.

Posizione del Consiglio federale

La Svizzera partecipa al SES promosso dall'UE nei limiti delle sue possibilità. L'obiettivo prioritario è assicurare a Skyguide la gestione di un blocco di spazio aereo sopra la Svizzera e le regioni estere confinanti. Il Consiglio federale si adopera per stabilire la base legale necessaria, tra l'altro provvedendo affinché le normative Eurocontrol vengano rapidamente integrate nel diritto svizzero. Il Consiglio federale affida a Skyguide l'incarico di elaborare una struttura organizzativa appropriata in grado di gestire un blocco funzionale di spazio aereo e si impegna per concludere tempestivamente gli opportuni accordi con gli Stati coinvolti.

Situazione iniziale

L'industria aeronautica svizzera include non solo le aziende attive nello sviluppo, nella manutenzione e nella verifica di aeromobili, propulsori e componenti, ma anche le cosiddette «imprese dell'indotto» come i fornitori di servizi di assistenza a terra e le società di catering. Si tratta di un settore industriale importante che crea circa 5500 posti di lavoro e un fatturato annuo di circa 2 miliardi di franchi. Oltre tre quarti delle prestazioni vengono esportati, esclusi i prodotti destinati al settore aerospaziale. Oltre il 90 % delle aziende sono PMI, ma le imprese di grandi dimensioni assicurano complessivamente l'80 % dei posti di lavoro. L'industria aeronautica è legata a doppio filo alla politica economica del Paese e poiché dipende dalla qualità delle condizioni quadro è opportuno che venga presa in considerazione nella politica aeronautica svizzera. I requisiti per i processi di produzione, le specifiche dei materiali e le qualifiche del personale sono definiti in norme internazionali, a garanzia di un livello di sicurezza omogeneo e, presupposto fondamentale per l'esportazione, del riconoscimento reciproco dei prodotti.

Come esposto al numero 1.2, i protagonisti del sistema aeronautico svizzero formano un tessuto strettamente interconnesso. L'industria aeronautica è un protagonista principale di questo sistema. Al momento del grounding di Swissair nell'autunno del 2001, il grado di interconnessione era elevato al punto che il fallimento di SAirGroup avrebbe messo a repentaglio la funzionalità dell'intero sistema aeronautico. L'iniezione di capitale della Confederazione ha permesso all'industria aeronautica di sopravvivere e di spezzare i vincoli di interdipendenza divenuti oggi molto meno importanti.

Problematica

Gli effetti della liberalizzazione del trasporto aereo non hanno risparmiato neppure l'industria aeronautica svizzera. La concorrenza e la pressione sui prezzi hanno costretto le imprese a ridurre ulteriormente i propri prezzi e il processo di concentrazione ha fatto sì che oggi, a contendersi il mercato, sia un drappello di grandi gruppi provvisti di organizzazioni di acquisto efficienti e centralizzate. Grazie alla qualità superiore alla media dei suoi prodotti, alle elevate qualifiche del suo personale e all'eccellente reputazione di cui gode, l'industria aeronautica svizzera è riuscita a mantenere la sua posizione sul mercato, pur dipendendo sempre dall'esistenza di condizioni quadro ottimali. Al riguardo è fondamentale che i suoi prodotti e servizi vengano certificati in Svizzera e che tali certificazioni vengano riconosciute anche all'estero. L'adesione della Svizzera all'AESA è di conseguenza una scelta obbligata. Per l'industria aeronautica, un'ulteriore fonte di problemi risiede nell'alta densità normativa.

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale è del parere che per incentivare la competitività dell'industria aeronautica occorra instaurare condizioni quadro ottimali. A tale scopo intende favorire l'armonizzazione e la standardizzazione delle prescrizioni e il riconoscimento reciproco di procedure e certificazioni attraverso una rapida adesione della Svizzera all'AESA.

3.6

Istruzione aeronautica

Situazione iniziale

Educazione, ricerca e tecnologia sono gli elementi cardine per preservare il benessere della popolazione e la competitività dell'economia.⁷⁰

La competitività del settore aeronautico e in particolare la sicurezza dipendono in larga misura dalla competenza, dalle conoscenze e dall'atteggiamento delle persone che progettano, costruiscono, utilizzano o assicurano la manutenzione dei sistemi in uso. Per questo motivo l'istruzione e il perfezionamento del personale aeronautico è di competenza della Confederazione.⁷¹ Oggi sono pochi i settori in cui la formazione riveste una funzione così importante (ad esempio la medicina di punta). Per mantenere l'autorizzazione a volare, i piloti di linea devono superare almeno otto diversi esami ogni anno.

Problematica

Sino a 10 anni or sono, la Confederazione spendeva ogni anno 25 milioni di franchi per l'istruzione del personale aeronautico. Oggi questa cifra è scesa a 1,2 milioni destinati essenzialmente alla formazione di periti e personale istruttore nell'aviazione civile e l'istruzione aeronautica preparatoria (IAP) è assicurata sotto il nome di SPHAIR dalle Forze aeree svizzere per conto della Confederazione.

A prescindere dalla categoria della professione aeronautica, dal punto di vista politico, economico e sociale, l'istruzione riveste un'importanza comparativamente minore e non è neppure integrata nel sistema di formazione svizzero. Nel nostro Paese manca inoltre una formazione superiore specializzata.

Posizione del Consiglio federale

In considerazione dell'importanza economica dell'aviazione civile, in futuro la Svizzera dovrà disporre di un'offerta sufficiente di istruttori qualificati e di istituti di formazione per le professioni aeronautiche. Per raggiungere questo obiettivo, il Consiglio federale incentiva la formazione, la ricerca e la tecnologia nel settore aeronautico mediante una rapida integrazione nel sistema di formazione svizzero. A questo proposito occorre valutare l'opportunità di offrire una formazione superiore specialistica e in particolare di creare un indirizzo di studi aeronautici presso una scuola universitaria professionale svizzera, ciò che la Confederazione vede di buon occhio. Occorrerà altresì riconoscere le professioni aeronautiche sottoposte a licenza.

La Svizzera si allinea alle norme europee in materia di formazione e provvede a uniformare l'istruzione aeronautica nel nostro Paese. Il Consiglio federale si impegna inoltre in favore di un'ulteriore armonizzazione dei requisiti di formazione.

Nel quadro dell'istruzione aeronautica preparatoria il settore civile e aeronautico sono chiamati a collaborare e, nel limite del possibile, a sfruttare le sinergie.

⁷⁰ Cfr. FF **2003** 2019 (Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2004–2007). Vedi anche gli obiettivi di crescita del Consiglio federale del 17.2.2004.

⁷¹ Legge federale sulla navigazione aerea, Parte terza, Promovimento della navigazione aerea, art. 103.

4 **Politica aeronautica**

4.1 **Principi guida**

I principi guida descritti qui di seguito corrispondono alla «Posizione del Consiglio federale» presentata al numero 3.

Safety

Applicazione delle raccomandazioni formulate nel rapporto NLR

Con l'applicazione delle raccomandazioni formulate nel rapporto NLR, il Consiglio federale ha già preparato il terreno in vista di un miglioramento del livello di sicurezza nell'aviazione civile svizzera. Il piano di intervento ottimizza i processi organizzativi della sorveglianza della sicurezza aerea (riorganizzazione dell'UFAC, conferimento di competenze in materia di sicurezza al DATEC), prevede l'elaborazione delle nuove basi legali necessarie (ad esempio introduzione di un sistema di notifica spontanea, confidenziale e non sanzionatorio) e ha ripercussioni dirette sui protagonisti chiave dell'aviazione come le compagnie aeree, gli aeroporti e i servizi della sicurezza aerea.

Il sistema di norme alla base della sicurezza aerea

Data la limitatezza dei mezzi disponibili, l'unico modo per gestire la complessità del dossier è delegare numerosi compiti alle imprese. La necessità di delegare e quindi la responsabilità individuale delle società che essa implica presuppongono una cultura della sicurezza ben radicata e lo sviluppo di sistemi di gestione della sicurezza consolidati. L'intero sistema poggia su tre pilastri:

Il primo pilastro è costituito dai partecipanti al mercato. Ciascuno di essi esercita la propria attività nel rispetto dei requisiti legali minimi e applicando i criteri di best practice. Si dota inoltre di un complesso di norme che gli consente di ottimizzare costantemente la sicurezza delle sue attività. Una verifica attualmente in corso dovrebbe stabilire se l'introduzione di un sistema di notifica spontanea non sanzionatorio potrebbe contribuire a incrementarne l'efficacia.

Il secondo pilastro è l'UFAC, l'Ufficio federale incaricato di elaborare le basi legali per l'aviazione civile e di vegliare affinché vengano rispettate, colmando le lacune e rinforzando i punti deboli delle basi legali internazionali attraverso l'emanazione di decreti nazionali. È pertanto compito dell'UFAC mantenere un insieme di norme volte a migliorare costantemente la sicurezza aerea nonché provvedere a una pianificazione accorta e dinamica per essere in grado di reagire prontamente ai futuri sviluppi e di ottimizzare in un'ottica globale l'impiego delle risorse.

Il terzo pilastro è il Consiglio federale che con il presente rapporto definisce le grandi linee della sua politica aeronautica incentrata essenzialmente sulla garanzia di un livello di sicurezza elevato dell'aviazione civile svizzera. Il suo compito di alta vigilanza richiede una pianificazione anticipata, la definizione degli obiettivi di sicurezza da raggiungere nel settore dell'aviazione civile come pure l'allestimento di un insieme di norme in grado di identificare e colmare le lacune sistemiche. Sul piano tecnico la competenza spetta al DATEC.

Il ruolo centrale dell'UFAC

All'UFAC compete non solo la vigilanza immediata sull'aviazione civile ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 LNA, ma anche l'approntamento e l'applicazione delle decisioni di politica aeronautica. In quest'ottica partecipa all'elaborazione delle condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile dell'aviazione civile e deve disporre in qualsiasi momento del personale e dei mezzi finanziari necessari per essere in grado di espletare la sua funzione di vigilanza dell'aviazione civile con competenza e autonomia. Per poter svolgere i compiti previsti dalla pianificazione a lungo termine dell'Ufficio e reagire prontamente agli sviluppi inattesi, occorre inoltre garantire una certa flessibilità strutturale.

E poiché le priorità vengono assegnate in funzione del danno potenziale e dei rischi, l'Ufficio dispone di un sistema elaborato di safety e risk management.

Security

Il Consiglio federale si impegna in favore di un livello di sicurezza il più possibile elevato destinato a prevenire atti illeciti, in particolare attentati terroristici e dirottamenti. A tale scopo, si allinea agli standard di sicurezza determinanti in vigore nell'UE. Nell'intento di rafforzare la competitività delle compagnie aeree svizzere, il Consiglio federale sta vagliando la possibilità di assumersi altri costi legati alla sicurezza. Se ciò sarà il caso, dovrà attenersi alle basi legali di livello superiore, nella fattispecie al diritto UE, al principio della causalità, al compito dello Stato di proteggere la popolazione da atti criminali e terroristici come pure ai principi di una ripartizione degli oneri tra Confederazione e Cantoni.

Ambiente

Al momento di prendere le sue decisioni, la Svizzera tiene conto degli obblighi e delle raccomandazioni internazionali in materia di protezione dell'ambiente. Negli ambiti sensibili (rumore e sostanze inquinanti) il nostro Paese ha emanato di propria iniziativa norme più severe e instaurato un sistema di incentivazione che occorre mantenere e perfezionare.

Sul piano nazionale, tutte le decisioni vengono prese conformemente alle vigenti prescrizioni legali. Per quanto riguarda l'aviazione civile, in aggiunta alle disposizioni del diritto aeronautico fanno stato anzitutto le prescrizioni della legislazione sulla protezione dell'ambiente (principio di prevenzione, valori limite, studi sull'impatto ambientale). Lo PSIA e la Concezione Paesaggio svizzero (CPS) contemplano ulteriori norme, linee guida e priorità, ad esempio le disposizioni in merito alla cooperazione tra trasporto aereo e ferroviario. Misure concrete vengono inoltre varate e attuate nel quadro di procedure d'approvazione dei piani (ad esempio prescrizioni sulla ripartizione modale nella concessione per la quinta tappa dei lavori di costruzione all'aeroporto di Zurigo).

In materia di armonizzazione internazionale delle misure di protezione dell'ambiente nel trasporto aereo, la Svizzera svolge un ruolo essenziale. In particolare essa si impegna in favore di un coordinamento su scala mondiale dei provvedimenti destinati a contenere e ridurre le emissioni di gas a effetto serra prodotte dal trasporto aereo, ad esempio attraverso il prelievo di tasse su carburanti per aeromobili o sulle rotte.

Il Consiglio federale sta inoltre verificando una serie di strumenti ad hoc affinché in futuro i proventi dell'attuale tassa sul cherosene impiegato nel traffico aereo interno,

pari a circa 60 milioni di franchi l'anno, vengano investiti in misure per la protezione dell'ambiente e della sicurezza (safety e security) nell'ambito del trasporto aereo.

Ordinamento del territorio

In qualità di vettore di trasporto, l'aviazione svolge una funzione importante nell'ottica di una politica dei trasporti integrata. Tra i diversi vettori a disposizione, occorre di volta in volta ricorrere a quello più appropriato. Per i tempi di percorrenza inferiori alle quattro ore di treno (per viaggi d'affari) o alle otto ore di treno (per viaggi privati o durante la notte), a medio o lungo termine, il traffico tra centri europei registrerà verosimilmente un trasferimento alla ferrovia.

Il traffico aereo è parte integrante del sistema dei trasporti svizzero. Occorre quindi provvedere affinché, in corrispondenza delle zone dove sorgono gli aeroporti nazionali, l'interconnessione delle componenti di questo sistema sia assicurata. In aggiunta a un buon allacciamento alle strade a grande capacità, gli aeroporti nazionali devono essere il più possibile raccordati alla rete ferroviaria europea ad alta velocità. Gli aeroporti regionali devono dal canto loro essere «integrati» nel sistema tramite collegamenti dei trasporti pubblici allettanti.

Per prevenire conflitti, occorre inoltre conciliare la scelta dell'ubicazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti aeronautici con le esigenze di utilizzazione e di protezione nel rispetto del principio di prevenzione. A tale scopo, i servizi specializzati competenti della Confederazione e del Cantone interessato, gli esercenti degli aerodromi, i Comuni coinvolti, la popolazione e i vicini lavorano in stretta collaborazione. I risultati di questo «lavoro di squadra» figurano nelle schede di coordinamento PSIA specifiche di ciascun impianto. Le disposizioni contenute nello PSIA, vincolanti per le autorità a ogni livello (federale, cantonale e comunale), sono il presupposto indispensabile per le procedure d'approvazione di obbligatorietà generale dei regolamenti di esercizio e l'approvazione dei piani per edifici e impianti.

Per quanto riguarda i terreni occupati dagli impianti aeronautici, occorre tuttavia fare in modo che il fabbisogno di superfici venga ridotto al minimo e quelle di particolare interesse agricolo, paesaggistico, naturalistico o ricreativo vengano preservate a tempo indeterminato.

Rumore

Il Consiglio federale ha esaminato le potenziali conseguenze qualora gli attuali fondi per i rumori costituiti dai singoli aeroporti venissero scorporati e uniti in un'entità giuridica autonoma. La situazione finanziaria della Confederazione lo ha tuttavia indotto ad abbandonare questa opzione.

Il Consiglio federale verifica per contro in quale misura, in futuro, i proventi derivanti dall'attuale tassa sul cherosene impiegato nel traffico aereo interno (circa 60 mio. di fr. annui) potrebbero venire destinati a misure per la protezione dell'ambiente e in favore della sicurezza (security e safety) nel trasporto aereo.

Il Consiglio federale accerta infine la necessità di intervenire a livello legislativo nel settore delle procedure relative alle misure di protezione fonica nonché all'espropriazione materiale e formale.

Collaborazione internazionale

Il Consiglio federale ribadisce la linea politica sinora assunta, tesa da un lato a garantire l'allacciamento del nostro Paese al trasporto aereo internazionale e ai mercati corrispondenti e, dall'altro, a consentire la circolazione di persone e lo scambio di merci e servizi da e verso la Svizzera. La realizzazione di questi obiettivi è subordinata a un'impostazione delle attività aeronautiche svizzere in linea con gli sviluppi in atto nel settore a livello mondiale e soprattutto europeo. Perciò, ogniqualvolta che da questa tendenza all'armonizzazione e alla liberalizzazione internazionale scaturiscono regolamentazioni e condizioni quadro concrete, il Consiglio federale si premura, nell'interesse della politica aeronautica svizzera, di implementarle anche nel nostro Paese.

Rispetto a quanto avveniva sino ad alcuni anni fa, oggi, per sfruttare al meglio il ristretto margine di manovra a disposizione, una collaborazione mirata con altri Stati e con le organizzazioni internazionali come pure una buona rete di contatti e relazioni internazionali sono presupposti indispensabili.

Per tutti questi motivi, il Consiglio federale si adopera primariamente affinché la Svizzera partecipi il più attivamente possibile alla politica aeronautica europea. In futuro, l'importanza di questo compito è destinata ad aumentare dato che, in qualità di Paese non membro dell'UE, la Svizzera non parteciperà più automaticamente (come è stato il caso sinora nel quadro delle organizzazioni europee alle quali aderisce) a tutti i processi decisionali politicamente rilevanti. Le risorse dovranno quindi essere investite negli ambiti politici che rivestono la massima priorità per la Svizzera e laddove un suo impegno attivo promette di servire al meglio gli interessi nazionali. Considerate le sue dimensioni modeste, la Svizzera potrà far sentire la propria voce solo avanzando proposte valide e ben ponderate e partecipando in modo costruttivo ai lavori degli organismi che considera autorevoli.

Anche un impegno sul piano internazionale (specialmente nel quadro dell'OACI) dovrà attenersi a questi criteri ed essere focalizzato nei settori in cui la Svizzera ha interessi particolari da difendere.

Commissione federale della navigazione aerea

La Commissione della navigazione aerea viene sciolta. Sulle questioni importanti concernenti la navigazione aerea il Consiglio federale farà capo a esperti. La legge sulla navigazione aerea sarà adeguata di conseguenza e l'ordinanza concernente la Commissione della navigazione aerea abrogata.

Sotto la guida dell'UFAC verrà creato un organo consultivo e di coordinamento in cui siederanno tutti i responsabili in capo del sistema di trasporto aereo svizzero con i seguenti compiti: garantire un livello di sicurezza (safety e security) elevato nel raffronto europeo nel settore dell'aviazione civile svizzera, salvaguardarne la competitività e lo sviluppo sostenibile.

Trasporto aereo internazionale (traffico di linea e a richiesta)

Poter contare su *collegamenti aerei attrattivi* con i principali centri economici all'estero rimane un presupposto fondamentale per un'economia competitiva, incentrata sugli scambi internazionali. Il Consiglio federale riconosce l'importanza economica del trasporto aereo internazionale che, oltre a offrire un contributo significativo al prodotto interno lordo, apporta grandi benefici all'economia svizzera, ad esempio promuovendo la raggiungibilità e l'attrattiva della nostra piazza economica.

La garanzia di un allacciamento ottimale della Svizzera con i principali centri europei e mondiali costituisce pertanto un obiettivo fondamentale.

Il Consiglio federale parte dal presupposto che, sulla scia della crescente liberalizzazione, un adeguato raccordo della Svizzera ai maggiori centri *europei* (e quindi alle principali piattaforme del traffico intercontinentale) sia assicurato anche in periodi di congiuntura sfavorevole. Tramite queste piattaforme, il collegamento con le capitali economiche del pianeta rimane quindi garantito.

In un contesto congiunturale difficile, il ricorso a *interventi statali* diretti a favore di singoli partecipanti al mercato è una scelta per nulla lungimirante. Per assicurare alla Svizzera una rete di collegamenti adeguati occorre piuttosto migliorare le condizioni quadro. In quest'ottica, il Consiglio federale si impegna in particolare da un lato per stipulare accordi sul trasporto aereo liberali e dall'altro per riuscire nel più breve tempo possibile a rinegoziare quelli restrittivi siglati in precedenza. Ad approfittare di condizioni quadro propizie saranno anche le compagnie aeree indipendentemente dalla loro sede (in Svizzera o all'estero).

Per rimanere *competitiva*, l'aviazione civile non può prescindere da un'infrastruttura terrestre ed aerea sicura, efficiente e di elevato profilo qualitativo. Il Consiglio federale ritiene che i servizi della sicurezza aerea debbano essere offerti a prezzi concorrenziali rispetto alla media UE. Gli aerodromi, dal canto loro, devono impegnarsi a creare quei presupposti edili e gestionali necessari per consentire all'aviazione di offrire i suoi servizi a condizioni competitive e vantaggiose, nel rispetto delle condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile.

La Confederazione crea condizioni quadro favorevoli per il trasporto aereo e guarda di buon occhio l'offerta di voli diretti e attrattivi verso destinazioni europee e intercontinentali. Ritiene inoltre che l'esercizio di una piattaforma aeroportuale a Zurigo sia un mezzo efficace per ottimizzare l'allacciamento del nostro Paese e che le infrastrutture debbano consentire la realizzazione di collegamenti aerei competitivi. È tuttavia del parere che spetti alle forze del mercato stabilire concretamente l'offerta di voli atti a garantire un adeguato inserimento della Svizzera nella rete dei collegamenti aerei.

Per il Consiglio federale è essenziale che la Svizzera sia ben integrata nel contesto internazionale. Per quanto possibile, il nostro Paese si allinea agli standard internazionali, partecipa a importanti progetti europei, ad esempio all'Agenzia europea per la sicurezza aerea dell'UE (AESA) e al Single European Sky (SES), e si impegna per diventare una piazza economica interessante e competitiva.

SWISS

Il Consiglio federale riconferma la strategia sinora perseguita. In qualità di investitore esso si aspetta che SWISS continui ad attuare le misure imprenditoriali indispensabili al raggiungimento del successo economico e della redditività necessari per riuscire ad imporsi sul mercato del trasporto aereo. Il corollario di misure contempla una maggiore collaborazione con altre compagnie aeree così come ulteriori ottimizzazioni della flotta e del piano delle rotte. In questo senso, il rappresentante della Confederazione in seno al Consiglio di amministrazione si impegna in favore degli obiettivi aziendali primari. Attualmente, il Consiglio federale esclude tuttavia la concessione a SWISS di un ulteriore aiuto finanziario sotto forma di prestito o di contributo. Un eventuale ritiro parziale o totale della Confederazione avrebbe come scopo primario quello di portare la compagnia verso una nuova e duratura

partnership. Un simile passo non avverrà in un momento inopportuno, ma entrerà in linea di conto unicamente quando la situazione economica di SWISS sarà consolidata al punto che la sua sopravvivenza non sarà più in pericolo.

Sebbene recenti studi abbiano evidenziato che l'esistenza di una compagnia aerea nazionale non è un presupposto indispensabile per garantire la raggiungibilità del Paese, SWISS rimarrà anche in futuro un tassello importante della politica aeronautica. Il Consiglio federale riconosce che una compagnia di bandiera svizzera è il mezzo più efficace per assicurare il congiungimento della Svizzera con il resto dell'Europa e del mondo. La Confederazione supporta SWISS, come d'altronde altre compagnie aeree elvetiche, garantendo condizioni quadro ottimali, in particolare attraverso il perfezionamento della legislazione in materia di trasporti, la predisposizione di un'infrastruttura terrestre e aeronautica efficace e sicura come pure la verifica di un'eventuale assunzione dei costi legati alla sicurezza nel rispetto delle relative prescrizioni di legge.

Trasporto aereo nazionale

In linea di principio, per la copertura delle brevi distanze il Consiglio federale continua a prediligere la ferrovia. Ciò nonostante per quanto riguarda l'allacciamento aereo del Ticino il Consiglio federale prende in considerazione la possibilità di ricorrere allo strumento degli «oneri di servizio pubblico», conformemente all'articolo 4 del Regolamento CEE 2408/92, purché le linee interessate non siano già coperte dal mercato e i Cantoni e i Comuni coinvolti siano disposti ad assumersi una parte dei costi di esercizio.

Business aviation

Il Consiglio federale ritiene che per imporre standard di sicurezza unitari nell'aviazione commerciale (traffico di linea e charter) e nella Business Aviation occorre introdurre le normative JAR-OPS 2 (Corporate Aviation) elaborate dalle JAA come base unica per la certificazione delle imprese svizzere. La Business Aviation sarà sottoposta a vigilanza secondo le medesime procedure attuate per il traffico di linea e charter.

In linea di massima, per quanto riguarda le normative in materia di esercizio e di diritto dei trasporti, la Business Aviation deve essere equiparata all'aviazione di linea e charter internazionale in virtù di una prassi comune europea.

Il Consiglio federale valuta la possibilità di applicare per la Business Aviation il medesimo trattamento fiscale riservato alle altre compagnie attive nel trasporto aereo internazionale (traffico di linea e charter), a condizione che la parità non sia già garantita, e veglia affinché l'imposta sul valore aggiunto, concepita come un'imposta sulla cifra d'affari con diritto alla deduzione dell'imposta precedente e alla restituzione, venga prelevata conformemente alle disposizioni della sesta direttiva UE.

Lavoro aereo

Il Consiglio federale ribadisce la necessità di mantenere una rete di aree di atterraggio di montagna adeguata (cfr. PSIA). Regolamentazioni appropriate devono assicurare la possibilità di svolgere corsi di formazione e di esercitazione su terreni accidentati nel rispetto della natura e del paesaggio. La scelta delle aree di atterraggio deve tenere conto sia dell'idoneità operativa (safety), sia delle esigenze in materia di

protezione dell'ambiente. Determinati conflitti possono essere risolti adottando adeguate misure restrittive sul piano dell'utilizzazione. È inoltre indispensabile delimitare zone di silenzio.

Il Consiglio federale si impegna in favore di una rapida adozione di una base legale che permetta di introdurre le JAR-OPS 4.

Esso rivendica nel contempo la parità di trattamento delle imprese svizzere rispetto a quelle dell'UE attive nel nostro Paese in virtù dell'accordo sulla libera circolazione delle persone.

Aviazione da diporto

L'aviazione da diporto deve generare il minor impatto ambientale possibile. Dal punto di vista politico, il suo peso è senz'altro inferiore a quello del trasporto aereo internazionale e nazionale, della Business Aviation e del lavoro aereo.

Per ridurre il carico ambientale, il Consiglio federale si adopera in favore:

- di un'autorizzazione il più celere possibile degli apparecchi Ecolight;
- dell'introduzione di misure di accompagnamento finalizzate a prevenire un incremento smisurato dell'aviazione da diporto;
- della delimitazione di zone di silenzio per preservare regioni sensibili dall'inquinamento generato dai voli da diporto.

La sicurezza dell'aviazione da diporto e sportiva deve essere garantita da un'attività di autorizzazione e di vigilanza commisurata al potenziale di rischio promuovendo forme di collaborazione efficaci con le relative organizzazioni.

Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA)

Occorre riesaminare e, all'occorrenza, adeguare la politica sancita nello PSIA relativa al futuro sviluppo nonché alla ripartizione delle funzioni nella costruzione e nell'esercizio degli aeroporti nazionali (cfr. n. 3.3.3–3.3.6).

Per il resto, la politica PSIA in materia di aerodromi militari utilizzati anche a scopi civili, campi di aviazione, eliporti e aeree di atterraggio viene riconfermata nella sua forma attuale. Anche i mandati di verifica delle aree di atterraggio di montagna (PSIA Parte III B6a) e delle aree di carico (PSIA Parte III B6c) rimangono invariati.

Aeroporti nazionali

Il Consiglio federale ribadisce la propria linea in favore di un'evoluzione delle attività degli aeroporti nazionali orientata alla domanda. Tuttavia, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, non esclude la possibilità di deroghe a questo principio.

Per essere in grado in futuro di assumere la propria responsabilità in termini di politica aeronautica, di tutelare i propri interessi e di raggiungere i propri obiettivi in modo più diretto e integrale, la Confederazione valuta la possibilità di accrescere le proprie competenze. In particolare vaglia l'opportunità di emanare, d'intesa con l'esercite dello scalo e il Cantone aeroportuale interessato, restrizioni di utilizzazione per le aree esposte all'inquinamento fonico prodotto dagli aeromobili, sotto forma di disposizioni di diritto speciale in materia di allineamenti o di zone di rumore. Per poter difendere gli interessi nazionali di ordine superiore, la Confederazione deve avere altresì la facoltà di intervenire sui regolamenti di esercizio e, di conse-

guenza, sull'organizzazione dell'aerodromo, sugli orari di esercizio e sulle procedure di avvicinamento e di decollo.

A breve termine la Confederazione sfrutterà al massimo le competenze in materia di pianificazione aeroportuale di cui dispone.

Nel lungo periodo, per contro, intende passare in rassegna nuove forme di gestione. A tale scopo dovrà condurre analisi approfondite, in particolare in merito alla fattibilità giuridica e finanziaria, senza dimenticare l'opzione di una privatizzazione su larga scala, mirante a sviluppare modelli di istituzioni responsabili in grado di conciliare equamente gli interessi dell'aviazione nazionale con le esigenze locali. Parallelamente dovrà essere verificata anche l'attuabilità dei modelli di sfruttamento economico delle infrastrutture aeroportuali. Al riguardo è esclusa qualsiasi responsabilità diretta degli aeroporti da parte della Confederazione.

Aeroporti regionali

L'attuale funzione degli aeroporti regionali deve essere mantenuta. Le definizioni contenute nella parte concettuale dello PSIA rimangono in vigore fino a nuovo avviso. L'infrastruttura deve essere il più possibile conforme ai rispettivi standard tecnici internazionali. Inoltre, tutti gli aeroporti regionali devono ottenere una concessione.

Aeroporto di Zurigo

L'aeroporto di Zurigo è un'infrastruttura chiave e per la Svizzera è essenziale che funzioni in modo ineccepibile. Esso deve continuare a mettere a disposizione delle compagnie aeree un'infrastruttura adeguata che permetta loro di assicurare buoni collegamenti diretti da Zurigo verso l'Europa e i maggiori centri mondiali rispondendo così alle esigenze del mercato. Occorre altresì creare le premesse indispensabili per l'esercizio di una piattaforma da parte di una compagnia aerea. Lo scalo zurighese deve offrire le necessarie condizioni quadro affinché le compagnie aeree possano tenere testa alla concorrenza che opera partendo da altri aeroporti.

A breve-medio termine, il Consiglio federale intende sfruttare il proprio margine di manovra per:

- Raggiungere un accordo con la Germania che autorizzi Skyguide ad eseguire le operazioni relative al controllo del traffico aereo sul suo territorio meridionale e, nel limite del possibile, regolamenti le condizioni di sorvolo di tale territorio; portare avanti le azioni giudiziarie contro le restrizioni di utilizzazione dello spazio aereo della Germania meridionale.
- Proseguire la verifica di alternative per le procedure di avvicinamento, incluso l'atterraggio «a gomito» da nord.
- Impegnarsi, specialmente attraverso la definizione di limiti operativi, affinché le misure per la riduzione dell'inquinamento fonico siano economicamente sostenibili per l'aeroporto di Zurigo e le limitazioni degli orari di esercizio tengano debitamente conto delle condizioni vigenti negli aeroporti esteri antagonisti.
- Vegliare affinché la futura impostazione delle attività aeroportuali a Zurigo, così come dovrà essere elaborata nel quadro della pianificazione settoriale, rispetti gli obiettivi della politica aeronautica della Confederazione e tenga conto delle condizioni di utilizzazione dello spazio aereo del sud della Ger-

mania; stabilire e verificare gli standard di sicurezza da rispettare; dal punto di vista della politica ambientale e di ordinamento del territorio, ridurre al minimo il numero di persone esposte alle immissioni foniche moleste o nocive, le zone edificabili interessate dal superamento dei valori di pianificazione e le nuove aeree e persone coinvolte, privilegiando pertanto una concentrazione del rumore nell'ambito delle condizioni quadro effettive e giuridiche esistenti, che tuttavia implicheranno necessariamente una certa distribuzione del rumore.

Aeroporto di Ginevra

Il Consiglio federale riconferma la politica degli aeroporti definita nello PSIA; si fa garante di condizioni quadro ottimali e, in particolare, si impegna in favore di un rapporto con le autorità francesi incentrato sul consenso. Al riguardo, la commissione mista franco-svizzera svolge un ruolo essenziale.

Il Consiglio federale considera l'aeroporto ginevrino la chiave per una Ginevra cosmopolita e riconosce che l'importanza economica della piattaforma va ben oltre i confini della regione del Lemano.

Aeroporto di Basilea-Mulhouse

Il Consiglio federale è dell'opinione che l'esercizio dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse sulla base di una partnership con la Francia debba essere mantenuto. Occorre tuttavia sviluppare la relativa convenzione franco-svizzera indirizzandola verso un'apertura ad altri partner/alla trinazionalizzazione. Le proposte per una riduzione dell'indebitamento dello scalo sottoposte agli Stati contraenti devono essere esaminate obiettivamente alla luce della situazione particolare nella quale si trova lo scalo.

È inoltre opportuno verificare il potenziale di ottimizzazione e di snellimento delle formalità doganali e dei processi amministrativi sulla scorta della prevista creazione del nuovo centro per il trasporto merci espresso.

L'inquinamento ambientale provocato dal traffico aereo deve essere ridotto ai minimi termini, un obiettivo al quale la Svizzera deve contribuire in misura equa. Il Consiglio federale si adopera affinché le eventuali prestazioni provenienti dal fondo alimentato dalla tassa sul rumore degli aeroplani e destinate a finanziare misure di isolamento acustico, a parità di premesse, vadano a beneficio anche degli abitanti residenti nelle zone oltre confine esposte all'inquinamento fonico.

La Svizzera verifica la sua partecipazione ai costi del raccordo ferroviario entro una forchetta ancora da negoziare e a condizione che la Francia garantisca attraverso misure di ordinamento del territorio il tracciato della linea. Il Consiglio federale esamina in quale misura può influenzare una ripartizione del traffico aereo tra i diversi aeroporti nazionali.

Sfide operative della sicurezza aerea

Il Consiglio federale intende riconfermare la delega a Skyguide dei servizi della sicurezza aerea in Svizzera e nello spazio aereo estero assegnatole.

L'integrazione dei servizi della sicurezza aerea civile e militare in seno a Skyguide procede speditamente, consentendo di sfruttare le sinergie che ne derivano. Il Consiglio federale si aspetta che quest'ultima assicuri una gestione efficace della circolazione aerea civile e militare.

Dal canto suo, Skyguide deve garantire un livello di controllo del traffico aereo esemplare attraverso una gestione della qualità e della sicurezza competente e incentrata su un processo di miglioramento continuo e alimentare una cultura della sicurezza di alto profilo. Le lacune strutturali dell'attuale sistema internazionale e nazionale di tasse per la sicurezza aerea devono essere eliminate il più rapidamente possibile. La Confederazione punta a stipulare convenzioni con gli Stati confinanti che disciplinano la fornitura e la congrua remunerazione di questi servizi e si impegna in favore di un sistema di fissazione delle tasse basato sul principio della causalità.

In linea di principio, l'utilizzo dello spazio aereo svizzero deve essere aperto a tutti gli utenti, ma data la sua limitatezza è il traffico di linea ad avere la priorità. Non da ultimo occorre tenere presente anche le esigenze delle Forze aeree.

Single european sky

La Svizzera partecipa al SES promosso dall'UE nei limiti delle sue possibilità. L'obiettivo prioritario è assicurare a Skyguide la gestione di un blocco di spazio aereo sopra la Svizzera e le regioni estere confinanti. Il Consiglio federale si adopera per stabilire la base legale necessaria, tra l'altro provvedendo affinché le normative Eurocontrol vengano rapidamente integrate nel diritto svizzero. Il Consiglio federale affida a Skyguide l'incarico di elaborare una struttura organizzativa appropriata in grado di gestire un blocco funzionale di spazio aereo e si impegna per concludere tempestivamente gli opportuni accordi con gli Stati coinvolti.

Industria aeronautica

Il Consiglio federale è del parere che per incentivare la competitività dell'industria aeronautica occorra instaurare condizioni quadro ottimali. A tale scopo intende favorire l'armonizzazione e la standardizzazione delle prescrizioni e il riconoscimento reciproco di procedure e certificazioni attraverso una rapida adesione della Svizzera all'AESA.

Istruzione aeronautica

In considerazione dell'importanza economica dell'aviazione civile, in futuro la Svizzera dovrà disporre di un'offerta sufficiente di istruttori qualificati e di istituti di formazione per le professioni aeronautiche. Per raggiungere questo obiettivo, il Consiglio federale incentiva la formazione, la ricerca e la tecnologia nel settore aeronautico mediante una rapida integrazione nel sistema di formazione svizzero. A questo proposito occorre valutare l'opportunità di offrire una formazione superiore specialistica e in particolare di creare un indirizzo di studi aeronautici presso una scuola universitaria professionale svizzera, ciò che la Confederazione vede di buon occhio. Occorrerà altresì riconoscere le professioni aeronautiche sottoposte a licenza.

La Svizzera si allinea alle norme europee in materia di formazione e provvede a uniformare l'istruzione aeronautica nel nostro Paese. Il Consiglio federale si impegna inoltre in favore di un'ulteriore armonizzazione dei requisiti di formazione.

Nel quadro dell'istruzione aeronautica preparatoria il settore civile e aeronautico sono chiamati a collaborare e, nel limite del possibile, a sfruttare le sinergie.

4.2 Applicazione

Il presente rapporto comporta l'adeguamento di leggi e ordinanze vigenti come pure di strumenti di pianificazione. Le modifiche di leggi saranno sottoposte al Parlamento, mentre quelle concernenti le ordinanze saranno effettuate dal Consiglio federale oppure dal Dipartimento responsabile. L'approvazione dello PSIA è di competenza del Consiglio federale.

Riepilogando occorrerà applicare le seguenti misure d'attuazione:

Definizione degli obiettivi di politica aeronautica

Data l'importanza che riveste il settore aeronautico, la Confederazione valuta la possibilità di integrare nella LNA le principali conclusioni del rapporto relativamente allo sviluppo sostenibile, alla sicurezza, alla raggiungibilità, alla competitività e all'allacciamento internazionale dell'aviazione civile svizzera.

Sistema di notifica spontanea, confidenziale e non sanzionatorio

Le nuove basi legali necessarie devono essere predisposte nel quadro del piano d'azione per l'attuazione delle raccomandazioni del rapporto NLR, nonché dell'implementazione delle prescrizioni emesse dall'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI).

Rumore

Occorre valutare l'opportunità e gli strumenti legali necessari per destinare i proventi dell'attuale tassa sul cherosene impiegato nel traffico aereo interno (circa 60 mio. di fr. annui) a misure per la protezione dell'ambiente e in favore della sicurezza (security e safety) nel trasporto aereo.

È inoltre opportuno appurare la necessità di intervenire a livello legislativo nelle procedure relative alle misure di protezione fonica, nonché all'espropriazione materiale e formale.

Scioglimento della Commissione federale della navigazione aerea

Lo scioglimento della Commissione federale della navigazione aerea comporta un adeguamento delle corrispettive basi legali, nella fattispecie l'abrogazione dell'articolo 5 della legge sulla navigazione aerea (LNA, RS 748.0) e dell'ordinanza concernente la Commissione della navigazione aerea (RS 748.112.3).

Aeroporti nazionali

Il trasferimento delle competenze in materia di pianificazione dai Cantoni/Comuni aeroportuali alla Confederazione e l'assunzione della responsabilità implicano una modifica degli articoli 36 segg. LNA nonché una revisione parziale dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica (OSIA; RS 748.131.1). Anche lo PSIA deve essere adattato di conseguenza. Occorre inoltre esaminare le conseguenze giuridiche ed economiche di una modifica e/o una revoca delle concessioni rilasciate agli aeroporti di Zurigo e Ginevra.

Riguardo alle nuove forme di ente responsabile è necessario condurre analisi approfondite, in particolare in merito alla fattibilità giuridica e finanziaria, senza dimenticare l'opzione di una privatizzazione su larga scala.

Basi della delega a Skyguide

Occorre stipulare accordi con gli Stati confinanti che disciplinano la fornitura e la congrua remunerazione dei servizi di sicurezza aerea. Anche l'ordinanza concernente il servizio della sicurezza aerea (OSA, RS 748.132.1) deve essere opportunamente modificata.

Adesione della Svizzera al progetto Single European Sky (SES)

È opportuno proseguire i negoziati di adesione e, all'occorrenza, procedere alle necessarie modifiche legislative.

Adesione della Svizzera all'Agencia europea per la sicurezza aerea (AESA)

Per giungere all'adesione occorre adeguare l'accordo sul trasporto aereo tra la Svizzera e CE del 21 giugno 1999. Il relativo messaggio al Parlamento è previsto nel 2005.

Delimitazione di zone di silenzio

Per proteggere il paesaggio dalle emissioni foniche causate dall'aviazione, specialmente in montagna, occorre designare zone di silenzio in virtù dell'articolo 8 capoverso 4 LNA e dell'obiettivo 6D CPS.

Imposta sul valore aggiunto

Il Consiglio federale valuta la possibilità di applicare per la Business Aviation il medesimo trattamento fiscale riservato alle altre compagnie attive nel trasporto aereo internazionale (traffico di linea e charter), a condizione che la parità non sia già garantita, e veglia affinché l'imposta sul valore aggiunto, concepita come un'imposta sulla cifra d'affari con diritto alla deduzione dell'imposta precedente e alla restituzione, venga prelevata conformemente alle disposizioni della sesta direttiva UE.

Basi legali per il traffico aereo

Per imporre standard di sicurezza unitari nell'aviazione commerciale (traffico di linea e charter) e nella Business Aviation occorre introdurre le normative JAR-OPS 2 (Corporate Aviation) elaborate dalle JAA come base unica per la certificazione delle imprese svizzere.

L'implementazione in Svizzera delle JAR-OPS 4 esige l'introduzione di basi legali corrispondenti (VJAR-OPS 4, Aerial Work).

Le procedure per l'autorizzazione degli apparecchi Ecolight devono essere portate avanti speditamente.

Trasporto aereo nazionale

Per quanto riguarda l'allacciamento aereo del Ticino, il Consiglio federale prende in considerazione la possibilità di ricorrere allo strumento degli «oneri di servizio pubblico», conformemente all'articolo 4 del Regolamento CEE 2408/92, purché le linee interessate non siano già coperte dal mercato e i Cantoni e i Comuni coinvolti siano disposti ad assumersi una parte dei costi di esercizio.

Elenco delle fonti

Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio

Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, entrato in vigore il 1° luglio 1995 (RS 0.632.20).

Accordo di Parigi (1956)

Accordo multilaterale sui diritti commerciali per i trasporti aerei non regolari in Europa, sottoscritto a Parigi il 30 aprile 1956) approvato dall'Assemblea federale il 4 marzo 1957, entrato in vigore il 23 luglio 1957 (BBl 1956 II 520 861)

Airport Council International/York Aviation (2004)

The social and economic impact of airports in Europe (L'impatto socio-economico degli aeroporti in Europa), gennaio 2004.

Bieger, Thomas (2003)

Zweitmeinung zuhanden der Ständeratskommission für Verkehr, Kommunikation und Fernmeldewesen (Secondo parere all'attenzione della Commissione dei trasporti, delle comunicazioni e delle telecomunicazioni), San Gallo, gennaio 2003.

Consiglio delle Comunità europee (1992)

Regolamento CEE n. 2409/92 del Consiglio del 23 luglio 1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci.

Consiglio federale (1953)

Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Organisation des schweizerischen Luftverkehrs und die schweizerische Luftverkehrspolitik (Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'organizzazione dell'aeronautica svizzera e sulla politica aeronautica svizzera), aprile 1953 (BBl 1953 I 757).

Consiglio federale (2002-a)

Rapporto del Consiglio federale «Strategia per uno sviluppo sostenibile» del 27 marzo 2002.

Consiglio federale (2002-b)

Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2004–2007 del 29.11.2002.

Convenzione di Varsavia (1929)

Convenzione del 12 ottobre 1929 per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale (con Protocollo add.), entrata in vigore il 7 agosto 1934 (RS 0.748.410).

Costituzione federale (1999)

Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, entrata in vigore il 1° gennaio 2000 (RU 1999 2556).

DATEC (2001-a)

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC, strategia dipartimentale, maggio 2001.

DATEC (2001-b)

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni/Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Ziel- und Indikatorensystem nachhaltiger Verkehr UVEK (ZINV UVEK) [Sistema di obiettivi e di indicatori della mobilità sostenibile DATEC (ZINV DATEC)], versione ottobre 2001.

ECAC/CEAC (2003)

Conferenza europea dell'aviazione civile CEAC, Doc n. 30, parte II, Sicurezza, 11ª edizione, luglio 2003.

ICAO Journal (2003)

Economic Impact of Civil Aviation (L'impatto economico dell'aviazione civile), ICAO Journal, edizione numero 8, ottobre 2003.

ITA (1999)

Institut du Transport Aérien ITA, Perspektiven des Luftverkehrs für die Schweiz, Aussichten bis zum Jahr 2020 (Prospettive dell'aeronautica svizzera, previsioni fino al 2020), Parigi, marzo 1999.

Legge federale sulla navigazione aerea (1948)

Legge federale sulla navigazione aerea del 21 dicembre 1948 (RS 748.0).

Messaggio del Consiglio federale (2001)

Messaggio concernente il finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera del 7 novembre 2001 (FF 2001 VI 5701).

Mozione Joder (2001)

Mozione 01.3783, Garanzia di collegamento degli aeroporti regionali di Berna e Lugano alla rete di voli di linea della nuova compagnia aerea nazionale, depositata il 14.12.2001.

NLR (2003)

National Aerospace Laboratory NLR, Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection (Gestione della sicurezza aerea in Svizzera – Risveglio dal mito della perfezione), Amsterdam, giugno 2003.

SIAA (2003)

Swiss International Airport Association SIAA, Volkswirtschaftliche Bedeutung der schweizerischen Landesflughäfen (Importanza economica degli aeroporti nazionali svizzeri), Zurigo/Berna, giugno 2003.

Ufficio federale dell'aviazione civile (1980)

Bericht über die Schweizerische Luftfahrtpolitik (Rapporto sulla politica aeronautica svizzera), Berna, gennaio 1980.

Ufficio federale dell'aviazione civile (1993)

Die Schweizerische Flugsicherungspolitik (La politica svizzera in materia di sicurezza aerea) 1993–2010, Berna, maggio 1993.

Ufficio federale dell'aviazione civile (2000)

Skyrights – Schweizerische Luftverkehrspolitik (Skyrights – La politica aeronautica svizzera), Berna, novembre 2000.

Ufficio federale dell'aviazione civile (2004)

Schweizerische Zivilluftfahrt, Jahresstatistik 2003, (L'aviazione civile svizzera, statistica annuale 2003), Berna 2004.

Terminologia

Aerodromi

Gli aerodromi si suddividono in aeroporti e campi d'aviazione. Un aeroporto è un aerodromo con concessione dove vige l'obbligo di ammettere utenti; un campo d'aviazione è un aerodromo autorizzato dove non vige l'obbligo di ammettere utenti.

Aviazione generale (General Aviation)

Rientrano in questa categoria tutte le operazioni di aviazione civile, tranne i voli di linea e i voli charter a pagamento o a noleggio.

(ICAO Doc 9161, Doc 9562)

Business Aviation

Business Aviation – Commercial

Operazione o impiego commerciale di aeromobili da parte di compagnie aeree per il trasporto di passeggeri e merci, effettuata/o nel quadro della propria attività e della possibilità di noleggiare l'intera flotta di aeromobili, a cura di piloti professionisti assunti appositamente a tale scopo.

Business Aviation – Corporate

Operazione o impiego non commerciale di aeromobili da parte di compagnie aeree per il trasporto di passeggeri e merci, effettuata/o nel quadro della propria attività, a cura di piloti professionisti assunti appositamente a tale scopo.

Business Aviation – Owner Operated

Operazione o impiego non commerciale di aeromobili da parte di un privato per il trasporto di passeggeri e merci, effettuata/o nel quadro della propria attività.

(<http://www.ibac.org>)

Cabotaggio

Situazione in cui un singolo Stato detiene il controllo del traffico e delle tariffe tra diversi punti del suo territorio e ha la facoltà di concedere linee e tariffe privilegiate su una base non esclusiva a compagnie/aeromobili di altri Stati.

(ICAO Doc 9364)

CO₂

Gas risultante in natura dalla combustione o dalla decomposizione di biomassa (p.e. piante) come pure dalla respirazione di uomini e animali. Nell'atmosfera il CO₂ è uno dei maggiori responsabili dell'effetto serra. L'aumentata concentrazione di CO₂ nel secolo appena trascorso va ascritta alla combustione di fonti energetiche fossili (carbone, petrolio, gas) e al disboscamento delle foreste tropicali da parte dell'uomo. Ogni tonnellata di cherosene bruciata produce 3,154 tonnellate di CO₂. Nel 1992 circa il 2,4 % delle emissioni di CO₂ causate dall'uomo provenivano dalla combustione di energia fossile e il 13 % delle emissioni mondiali dovute al traffico, dal trasporto aereo planetario. Il riscaldamento globale degli ultimi decenni si spiega

solo tenendo conto dell'incremento della concentrazione di CO₂ nell'atmosfera. Il tempo di permanenza del CO₂ nell'atmosfera è di circa 100 anni.

EASA/AESA

La European Aviation Safety Agency è l'agenzia dell'Unione europea alla quale sono stati affidati specifici compiti regolatori ed esecutivi sulla sicurezza aerea. L'AESA è un punto chiave della strategia dell'Unione Europea per affermare e mantenere un elevato livello di sicurezza dell'aviazione civile in Europa.
(www.easa.eu.int)

ECAC/CEAC

Fondata nel 1955, la CEAC è un'organizzazione intergovernativa volta a promuovere lo sviluppo su base continua di un sistema di trasporto aereo europeo sicuro, efficiente e sostenibile. A tale scopo la CEAC mira ad armonizzare le diverse politiche aeronautiche e le relative modalità di attuazione tra i suoi Stati membri e a promuovere l'intesa su problematiche di natura politica tra i suoi Stati membri e altre parti del mondo.
(www.ecac-ceac.org)

Ecolight-Aircraft

Gli apparecchi Ecolight costituiscono una nuova categoria di aeroplani moderni ed efficienti, a uno o due posti. La struttura ultraleggera unita a un motore a basso consumo e dalle emissioni contenute, fanno degli aerei Ecolight un'alternativa particolarmente ecologica ed economica ai velivoli piccoli tradizionali. Malgrado all'estero l'impiego di Ecolight soprattutto per l'istruzione e le attività ricreative sia in auge da molto tempo, in Svizzera, l'assenza di esigenze di navigabilità ne ha sinora precluso l'ammissione e l'esercizio.

In seguito alla decisione di principio presa alla fine del 2002, in cui il DATEC alla dava la via libera all'ammissione di questo tipo di aeromobili, l'UFAC, in stretta collaborazione con l'Aero Club svizzero, si sta ora occupando di un progetto volto a elaborare le necessarie condizioni quadro.
(UFAC)

Eurocontrol

Eurocontrol è l'organizzazione europea per la sicurezza aerea. Questa organizzazione civile e militare, che conta al momento 34 Stati membri, ha come obiettivo primario lo sviluppo di un fluido sistema paneuropeo di gestione del traffico aereo (ATM – Air Traffic Management). Il raggiungimento di questo obiettivo è un elemento chiave per le sfide presenti e future che l'intera comunità aeronautica si troverà a fronteggiare: il futuro intensificarsi del traffico aereo, il mantenimento di un alto livello di sicurezza, la riduzione dei costi, il rispetto dell'ambiente.
(www.eurocontrol.int)

Hub-Airport (piattaforma del traffico aereo)

Aeroporto caratterizzato da numerosi voli in partenza e in arrivo e da un'elevata percentuale di voli di collegamento. Dal punto di vista della programmazione e del marketing, si tratta di un aeroporto dove i voli in arrivo e partenza sono perlopiù

coordinati allo scopo di assicurare i migliori collegamenti e/o i trasbordi di passeggeri, merci o corrispondenza possibili.
(ICAO Doc 9626)

ICAO/OACI

L'OACI è stata costituita nel 1947. I suoi principali obiettivi sono:

- garantire una crescita sicura e disciplinata dell'aviazione civile internazionale;
- incoraggiare la progettazione e l'impiego degli aeroplani per scopi pacifici;
- favorire lo sviluppo dei corridoi aerei, degli aeroporti e delle strutture per la navigazione aerea per l'aviazione civile;
- soddisfare il bisogno del pubblico internazionale per un trasporto aereo sicuro, regolare, efficiente ed economico.

(www.un.org)

Lavoro aereo (Aerial Work)

Attività in cui un aereo viene utilizzato per svolgere compiti specifici ad esempio legati all'agricoltura, alla costruzione o alla fotografia, misurazioni, osservazioni, pattugliamenti, ricerca e salvataggio, pubblicità aerea, ecc.

(ICAO An 6/I, An 6/II, An 6/III)

Safety

Condizione in cui il rischio di danni o avarie è limitato a un livello accettabile.

(ICAO Doc 9735)

Security

Combinazione di misure e di risorse umane e materiale finalizzate a tutelare l'aviazione civile internazionale da interferenze illecite.

(ICAO An 17)

Single European Sky (SES)

Single European Sky è un progetto ambizioso volto a riformare l'architettura del controllo del traffico aereo europeo al fine di soddisfare le future capacità e le esigenze di sicurezza (safety).

(<http://europa.eu.int>)

Traffico aereo a richiesta / Traffico charter

Traffico aereo che non risponde ad alcun obbligo, né di trasporto né di garanzia del piano di volo.

Trasporto aereo pubblico

È considerato trasporto aereo pubblico il traffico di linea con obbligo di trasporto e di piano di volo.

(PSIA IV-3).

Interventi parlamentari sulla politica aeronautica

01.3375 – Postulato. Politica aeronautica svizzera

Inoltrato da	Kurrus Paul
Data di inoltro	21.6.2001
Inoltrato al	Consiglio nazionale
Stato attuale	evaso

Testo del postulato

Il Consiglio federale è invitato a presentare al Parlamento entro la fine del 2001 un rapporto sui contributi versati dalla Confederazione per l'attuazione di una politica aeronautica svizzera lungimirante.

Motivazione

Un'infrastruttura performante, una rete efficiente di collegamenti aerei con i grandi centri economici all'estero e la conseguente attrattiva della piazza economica elvetica sono tre requisiti indispensabili che garantiscono la prosperità e il benessere di un Paese. L'ultimo rapporto del Consiglio federale al Parlamento sull'aeronautica svizzera risale al 1953. Da allora, l'aviazione civile ha conosciuto un notevole sviluppo diventando un vero e proprio fenomeno di società e assumendo un ruolo nevralgico per la politica dei trasporti del nostro Paese. A dimostrazione di ciò basti ricordare le recenti polemiche che hanno visto protagonista l'aeroporto di Zurigo su temi come i valori limite per il rumore degli aeroporti nazionali, le difficoltà finanziarie del Gruppo Swissair, le trattative per il raggiungimento di un accordo con la Germania, la quinta tappa di ampliamento e altri ancora.

In linea di principio, la Legge sulla navigazione aerea disciplina soltanto la vigilanza dell'aviazione civile. Ciononostante, a differenza di altri Stati europei ma anche dei trasporti su strada e ferrovia, dal punto di vista programmatico la Svizzera non dispone di una politica aeronautica ampiamente supportata, in grado di fungere da punto di riferimento per un sano sviluppo di questo vettore. E naturalmente né le compagnie aeree né tanto meno la piazza economica svizzera sono disposte a investire senza alcuna previsione attendibile a lungo termine!

Benché il Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica recentemente varato dal Consiglio federale contempli numerosi elementi indispensabili per una politica nazionale e coordinata dei trasporti aerei, l'argomento non è stato purtroppo dibattuto in seno alle Camere federali; il rapporto richiesto costituisce quindi una preziosa opportunità per rimediare a questa lacuna.

Il rapporto in questione deve chinarsi in particolare sulle seguenti tematiche:

1. affermazione dell'aviazione come un unico sistema globale e mezzo di trasporto pubblico;
2. riconoscimento dell'interesse dell'opinione pubblica svizzera per un'aviazione competitiva;

3. garanzia di un «servizio di base» tramite un trasporto aereo efficiente (Service Public);
4. attuazione di una politica delle infrastrutture svizzera per i tre aeroporti nazionali, gli aerodromi regionali e i campi d'aviazione;
5. parità di trattamento per la navigazione aerea rispetto agli altri mezzi di trasporto, ad esempio in materia di finanziamento e di applicazione di misure contro le immissioni eccessive;
6. sovvenzioni stanziata dalla Confederazione per la creazione di un sistema di collegamenti efficiente con altri mezzi di trasporto;
7. difesa degli interessi dell'aeronautica svizzera all'estero;
8. provvedimenti atti a garantire capacità sufficienti alla navigazione aerea;
9. sovvenzioni stanziata dalla Confederazione per l'istruzione professionale del personale aeronautico.

Parere del Consiglio federale 07.11.2001

Data la situazione in cui è venuta a trovarsi l'aviazione civile elvetica in seguito agli sviluppi nella vicenda Swissair, escludiamo che il rapporto richiesto dall'autore del postulato in merito ai contributi versati dalla Confederazione per la realizzazione di una politica aeronautica svizzera lungimirante possa essere stilato entro la fine del 2001, lo stesso verrà tuttavia presentato al Parlamento ancora nel corso dell'attuale legislatura.

Dichiarazione del Consiglio federale 07.11.2001

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere il postulato.

Cronologia: 16.11.2001 CN Accolto.

Competenza: Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

Cofirmatari: Cavalli Franco – Frey Walter – Maitre Jean-Philippe – Pelli Fulvio – Scheurer Rémy (5)

02.3467 – Raccomandazione CdG-CS.

Nuova definizione della politica del trasporto aereo

Testo della raccomandazione del 19 settembre 2002

La CdG-CS invita il Consiglio federale a riformulare la politica aeronautica svizzera alla luce degli sviluppi in atto a livello internazionale e a definire il ruolo dello Stato in relazione al mantenimento della relativa infrastruttura. Esso dovrà inoltre verificare la funzione della Commissione della navigazione aerea.

Motivazione

La Commissione fa riferimento al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 19 settembre 2002 sul ruolo del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale nell'ambito della crisi Swissair.

Dichiarazione del Consiglio federale

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere la raccomandazione.

Il Consiglio federale ha peraltro già accolto il postulato Kurrus del 21.6.2001 «Politica aeronautica svizzera» (01.3375) che persegue i medesimi obiettivi.

01.3637 – Mozione. La politica aeronautica della Confederazione

Inoltrato da	Vaudroz Jean-Claude
Data di inoltro	5.10.2001
Inoltrato al	Consiglio nazionale
Stato attuale	evasa

Testo della mozione

Il Consiglio federale si impegna a elaborare il più rapidamente possibile una politica aeronautica nazionale degna di questo nome che tenga in debita considerazione gli interessi delle singole regioni del Paese.

La Confederazione provvede inoltre affinché l'Ufficio federale dell'aviazione civile rilasci a Crossair le concessioni necessarie per lo sviluppo delle sue attività, annulli quelle accordate a Swissair e ponga fine al monopolio detenuto da quest'ultima ancora sino al 2008.

Motivazione

Gli eventi degli ultimi giorni non solo segnano una catastrofe per l'aviazione civile svizzera ma arrecano altresì un grave danno all'immagine del nostro Paese con un pesante strascico di conseguenze economiche, turistiche e finanziarie. Uno scenario disastroso di fronte al quale urge ridefinire da zero la politica aeronautica del nostro Paese.

Se sinora la politica della navigazione aerea della Confederazione era incentrata essenzialmente su Swissair malgrado quest'ultima abbia ripetutamente leso gli interessi della Svizzera e in particolare della Svizzera romanda, oggi è gran tempo che la Confederazione metta finalmente a punto, nel quadro di una visione delle cose più obiettiva e a più ampio raggio, una politica aeronautica degna di essere chiamata tale, focalizzata maggiormente sugli interessi dell'intero Paese e delle sue regioni che non su quelli delle singole compagnie aeree. In quest'ottica, la decisione di procedere a un semplice trasferimento a Crossair dei privilegi che Swissair si è aggiudicata nel quadro delle sue concessioni risulterebbe del tutto incomprensibile se non addirittura inaccettabile, tanto più che proprio in questi privilegi andrebbe in parte ricercata la causa che ha indotto Swissair a riposarsi sugli allori e il Consiglio di Amministrazione a lasciarsi coinvolgere in progetti sconsiderati, che rasentano la megalomania.

Con la scomparsa di Swissair dobbiamo sotterrare per sempre anche ai suoi privilegi. Le linee coperte dalla defunta compagnia di bandiera andrebbero comunque trasferite prioritariamente a Crossair, ma senza concedere alcun ulteriore privilegio che rischierebbe soltanto di paralizzare qualsiasi iniziativa volta a servire i nostri aeroporti nell'interesse delle regioni del Paese.

Parere del Consiglio federale 7.11.2001

1. L'autore della mozione esige l'elaborazione di una politica dei trasporti aerei nazionale. In altre parole, chiede alla Confederazione di presentare al Parlamento un rapporto sull'argomento. A tale scopo, la forma più indicata sarebbe quella del postulato e non della mozione. In merito è opportuno ricordare che il Consiglio federale si è già dichiarato pronto ad accogliere il postulato Kurrrus 01.3375 relativo all'approntamento di un rapporto sui contributi versati dalla Confederazione per l'attuazione di una politica aeronautica svizzera lungimirante.

2. Alla luce della liberalizzazione in corso in Europa e della decisione di Swissair di trasferire gran parte dei suoi voli intercontinentali da Ginevra a Zurigo, l'8 maggio 1996 il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) di rivedere l'articolo 103 della legge federale sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0) nell'ottica di un'apertura del mercato. Questa disposizione sanciva di fatto un monopolio in favore di Swissair, in quanto i voli di linea interni, continentali e intercontinentali, dichiarati «di interesse generale» venivano assicurati da un'impresa di navigazione aerea nazionale alla quale la Confederazione partecipava finanziariamente.

Per realizzare l'obiettivo fissato il Consiglio federale non aveva alternative: doveva abrogare l'articolo 103 LNA e procedere a una revisione dell'ordinanza sulla navigazione aerea (ONA; RS 748.01). Nel suo messaggio del 28 maggio 1997 spiegava che le nuove condizioni quadro avrebbero consentito il passaggio dal trattamento preferenziale accordato in quel momento a Swissair a un vero e proprio regime di concorrenza. Le modifiche, approvate a larga maggioranza da entrambe le camere, sono entrate in vigore il 15 novembre 1998.

La nuova LNA stabilisce anche i presupposti per l'attribuzione di concessioni di rotte a società svizzere. In linea di principio tali concessioni possono essere rilasciate a qualsiasi vettore impresa di trasporto aereo interessata purché non sussista alcun motivo essenziale atinente alla politica dei trasporti che depona a suo sfavore. Tuttavia, qualora accordi internazionali prescrivano che solo un'azienda può entrare in linea di conto, la scelta verrà effettuata conformemente alla procedura descritta all'articolo 114 ONA. Tra i criteri sanciti nell'ordinanza figura tra l'altro il servizio degli aerodromi svizzeri. Ciò consente al Dipartimento di decidere a quale impresa rilasciare la concessione tenendo in debita considerazione anche gli interessi delle diverse regioni del Paese.

Per finire, il rapporto «Skyrights» pubblicato dall'UFAC contiene una guida per l'applicazione pratica delle disposizioni legali. Messo a punto in collaborazione con il DATEC, nel novembre 2000 è stato inviato a titolo informativo alle cerchie interessate. Il Consiglio federale ritiene pertanto inopportuno effettuare ulteriori interventi legislativi in materia.

3. Il 25 ottobre 2001 l'UFAC ha rilasciato a Crossair un'autorizzazione d'esercizio provvisoria per 31 collegamenti a breve e media distanza. Una volta conclusa la relativa procedura di concessione ordinaria, al DATEC verrà presentata la richiesta per il rilascio delle concessioni di rotta in questione a Crossair. Una decisione in tal senso dovrebbe essere presa ancora prima della fine di novembre. Per quanto riguarda le destinazioni a lungo raggio, la compagnia non ha per il momento inoltrato alcuna richiesta. Il rilascio delle concessioni di rotta a Crossair segna la fine del monopolio precedentemente garantito a Swissair sino alla fine del 2008. In questo modo, perlomeno sullo scacchiere europeo, altre aziende svizzere avranno la possi-

bilità di affacciarsi sul mercato e ambire al rilascio di concessioni, a tutto vantaggio della competitività.

Dichiarazione del Consiglio federale 7.11.2001

Il Consiglio federale propone di respingere la mozione.

Cronologia: 16.11.2001 Ritirata.

Competenza: Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

Cofirmatari: Bader Elvira – Chevrier Maurice – Cina Jean-Michel – Dupraz John – Eberhard Toni – Ehrler Melchior – Estermann Heinrich – Imhof Rudolf – Lauper Hubert – Leu Josef – Leuthard Doris – Mariétan Fernand – Meyer Thérèse – Neiryneck Jacques – Raggenbass Hansueli – Robbiani Meinrado – Sandoz Marcel – Schmid Odilo – Zäch Guido – Zapfl Rosmarie (20)

01.3761 – Mozione. Strategia per una politica aeronautica sostenibile

Inoltrato da Leutenegger Oberholzer Susanne

Data di inoltrato 13.12.2001

Inoltrato al Consiglio nazionale

Stato attuale evasa

Testo della mozione

Il Consiglio federale è invitato a elaborare una strategia concreta per una politica aeronautica svizzera sostenibile che tenga conto dei seguenti imperativi:

1. Si farà un'analisi del rapporto costi-benefici del trasporto aereo in Svizzera, compresi i costi esterni.
2. Per la nuova compagnia aerea, al cui sviluppo partecipa in modo determinante, la Confederazione elaborerà una propria strategia orientata agli obiettivi della sostenibilità, comprendente in particolare anche la politica di acquisizione.
3. Questa strategia dovrà tenere conto, in modo adeguato, degli interessi economici ed ecologici di tutte le regioni del Paese.
4. Si definiranno precisi valori per la riduzione delle emissioni nocive del traffico aereo, considerando, in particolare, i seguenti obiettivi:
 - emissioni foniche: rispetto al 2000, riduzione di un decibel all'anno entro l'anno 2020;
 - ossidi di azoto e emissioni di CO₂: si fisseranno una curva di riduzione progressiva e delle compensazioni.
5. Per applicare il principio della verità dei costi nel traffico aereo, si dovranno mettere a punto strumenti adeguati sia sul piano nazionale che internazionale.

6. Tramite incentivi efficaci, si ridurranno sensibilmente le emissioni alla fonte, ossia sugli aeroplani. In tutti gli aeroporti, in particolare quelli internazionali, verranno introdotte tasse più severe, calcolate in base alle emissioni foniche e alle sostanze nocive. L'effetto incitativo delle attuali tasse sarà notevolmente rafforzato. Gli aerei particolarmente silenziosi e poco inquinanti avranno diritto a un bonus.
7. Verranno realizzati in tempi brevi i raccordi della Svizzera alla rete ferroviaria europea ad alta velocità. Verranno inoltre prese misure intese a sostituire con la ferrovia i voli a breve distanza.
8. La Svizzera si impegna anche a livello internazionale a favore di una politica aeronautica sostenibile. Parteciperà ai lavori dell'OACI e della Commissione europea per l'aviazione civile (CEAC), come pure ai programmi dell'UE per la riduzione delle emissioni del traffico aereo.

Motivazione

La Confederazione partecipa con un grosso contributo finanziario al mantenimento di una compagnia aerea nazionale operante a livello mondiale. Sarà così possibile salvare posti di lavoro, conservare valore aggiunto in Svizzera e mantenere attrattiva la piazza economica elvetica. Con questa partecipazione finanziaria, finalmente si potrà anche tenere conto in misura adeguata degli imperativi ecologici e delle esigenze della popolazione.

Causa i recenti eventi a livello internazionale, il traffico aereo ha subito una battuta d'arresto. È tuttavia possibile che, come negli scorsi anni, in futuro si registrino nuovamente tassi di crescita del 3-6 % all'anno.

Gran parte del traffico aereo (circa il 70 %) è generato dal settore turistico. Benché abbia indubbiamente ricadute positive sia in termini economici che sociali, esso contribuisce in modo determinante al peggioramento del bilancio ecologico del nostro Paese. Soprattutto nei dintorni degli aeroporti di Zurigo, Basilea e Ginevra, le elevate emissioni foniche sono un fattore di notevole disturbo per la popolazione.

Per giunta, il traffico aereo ha un influsso negativo, finora ancora poco studiato, sul clima. Il bilancio di CO₂ della Svizzera sarebbe molto più elevato se si tenesse conto anche dei voli di cittadini svizzeri all'estero; infatti, ai 44 milioni di tonnellate di CO₂ prodotte in Svizzera, si aggiungerebbero almeno 6 milioni di tonnellate di biossido di carbonio. Le emissioni di ossido di azoto non fanno che aggravare l'effetto serra, accelerando i cambiamenti climatici con tutte le loro conseguenze negative.

Gli aeroplani dispongono di un potenziale tecnico notevole in vista di una maggiore sostenibilità del traffico aereo. Questo potenziale, che implica la definizione di una politica di acquisizione orientata ai principi ecologici e la scelta mirata delle rotte di decollo e di avvicinamento, dovrebbe essere sfruttato in modo migliore. Nella primavera 2001, l'UE ha presentato un programma volto, tra l'altro, a sfruttare il potenziale di riduzione delle emissioni nocive del traffico aereo (cfr. UE: Aeronautical Research & Technology for Europe in the 21st Century, Bruxelles 2001). Entro l'anno 2020, si tratta di ridurre le emissioni di ossido di azoto dell'80 % e quelle di CO₂ del 50 % circa per chilometro/passeggero. Un potenziale di riduzione pari a circa 20 decibel è previsto per le emissioni foniche nei pressi degli aeroporti. In un perimetro più ampio attorno agli aeroscali, il rumore non dovrebbe più essere percepibile.

L'attuazione di una politica aeronautica sostenibile sta ormai diventando una «conditio sine qua non». Essa farebbe aumentare l'accettabilità, per la popolazione, del contributo finanziario federale nel quadro del ridimensionamento della nostra compagnia di bandiera. Infatti, la popolazione svizzera ha in gran parte perso la fiducia nella politica aeronautica delle autorità e le «lotte di trincea» paralizzano spesso il dibattito. Una delle ragioni va ricercata nell'assenza, in Svizzera, di una politica globale del traffico aereo orientata alle esigenze di tutta la popolazione e dell'economia. Finora la politica è stata dettata principalmente dagli interessi a corto termine degli aeroporti e delle compagnie aeree. Prova ne sia la fissazione, da parte del Consiglio federale, di valori limite di rumore troppo elevati per gli aeroporti nazionali. L'attuazione di una politica aeronautica sostenibile si impone urgentemente, in particolare per ragioni inerenti all'attrattiva del polo economico elvetico.

Parere del Consiglio federale 15.3.2002

Da anni il Consiglio federale persegue una politica aeronautica orientata ai principi della sostenibilità. Tale politica è stata fissata in particolare nel «Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica» (PSIA), la cui parte concettuale è stata adottata dal Consiglio federale nell'ottobre 2000. Oltre allo PSIA, la Confederazione dispone di ulteriori strumenti efficaci nei settori dei diritti aeronautici, della gestione dello spazio aereo e del diritto dell'ambiente. Si attira inoltre l'attenzione sul rapporto relativo alla politica aeronautica svizzera, che verrà stilato ancora durante la presente legislatura in risposta al postulato Kurrus (01.3375).

Risposta alle singole domande:

1. In effetti, in Svizzera manca un'analisi globale del rapporto costi-benefici che tenga conto anche dei costi esterni del traffico aereo. Tale analisi è auspicabile nell'ottica dell'economia dei trasporti, in quanto informerebbe sui costi, la redditività e il finanziamento del trasporto aereo, rendendo possibile un confronto tra i diversi vettori di traffico (strada, ferrovia, trasporto aereo). Un'analisi complessiva del rapporto costi-benefici è peraltro un'operazione assai complessa e dispendiosa. Attualmente, in Svizzera, non esistono dati riguardo ai costi esterni del traffico aereo.

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) stanno svolgendo i lavori preliminari per il calcolo dei costi del traffico aereo. Basandosi sui costi del traffico stradale e ferroviario, per la prima volta sarà così possibile mettere a confronto le spese d'infrastruttura e i proventi del trasporto aereo. Il modello di calcolo dovrebbe essere pronto nella seconda metà dell'anno.

2. La Confederazione partecipa al capitale azionario della nuova compagnia aerea elvetica con una quota del 20 % circa. Essa non può dunque determinare la propria strategia di proprietaria come se fosse l'azionista di maggioranza (analogamente ai casi FFS, Skyguide o Ruag). La Confederazione fa peraltro valere i propri interessi attraverso il suo rappresentante nel Consiglio di amministrazione – anche se quest'ultimo deve in primo luogo difendere gli interessi della compagnia – e attraverso i diritti azionari sanciti dal CO. Si ricorda comunque che il Consiglio federale intende ridurre la partecipazione della Confederazione al capitale azionario della nuova compagnia, o addirittura rinunciarvi del tutto, non appena la situazione finanziaria della compagnia e le condizioni di mercato lo consentiranno.

Per quanto riguarda la politica di acquisizione, si fa presente che la nuova compagnia non è assoggettata al diritto degli appalti pubblici. In base all'accordo bilaterale relativo agli appalti pubblici tra la Svizzera e l'UE, sottostanno all'accordo dell'OMC gli esercenti degli aeroporti, ma non le compagnie aeree.

3. Con il Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA) del 18 ottobre 2000, il Consiglio federale ha orientato la politica aeronautica svizzera ai principi della sostenibilità. Considerate le esigenze poste dallo sviluppo sostenibile e della politica di ordinamento del territorio, la politica aeronautica deve adempiere i seguenti compiti: coordinamento con gli altri vettori di traffico, infrastruttura aeronautica ottimizzata, coordinamento con la politica dei trasporti europea, verità dei costi, priorità al trasporto pubblico ed elevato grado di sicurezza del traffico.

Per tenere conto degli interessi economici ed ecologici di tutto il Paese, lo PSIA fissa in particolare i seguenti principi:

- La Confederazione crea le condizioni che garantiscono i trasporti aerei necessari per la società e l'economia. Ciò presuppone infrastrutture aeronautiche moderne e sicure.
- L'infrastruttura aeronautica svizzera costituisce una rete funzionale, ossia un sistema di aeroporti all'interno del quale ogni impianto assume un determinato ruolo e fornisce delle prestazioni.

I servizi di trasporto aereo devono essere accessibili, a pari condizioni, a tutte le regioni, a tutti i gruppi della popolazione e a tutti i rami dell'economia.

4. Secondo i programmi di ricerca internazionali, nei prossimi anni i propulsori degli aeroplani verranno notevolmente migliorati dal punto di vista tecnologico, e le emissioni foniche verranno ridotte in modo massiccio. Ci si attende una diminuzione nell'ordine di grandezza di 10–15 decibel (dB).

Poiché i motori attuali, fornendo buone prestazioni, resteranno in esercizio e saranno prodotti ancora per diversi anni, le nuove tecnologie condurranno a una riduzione del livello di rumore soltanto quando le flotte saranno equipaggiate con i propulsori delle nuove generazioni. C'è da aspettarsi che, entro il 2020, si otterrà una riduzione media delle emissioni foniche pari a 3–4 dB, cosa che corrisponde a un dimezzamento dell'energia sonora.

Questi cambiamenti riguardano tuttavia soltanto il rumore al decollo. All'atterraggio, le emissioni foniche, che già oggi superano il rumore dei motori stessi, sono dovute principalmente all'estensione dei carrelli di atterraggio e degli ipersostentatori.

Per quanto riguarda gli ossidi di azoto, si rimanda alle tasse di atterraggio commisurate alle emissioni, introdotte da diversi anni negli aeroporti svizzeri; in seno alla Commissione europea per l'aviazione civile (ECAC), la Svizzera si sta impegnando con la Svezia a favore di una procedura coordinata a livello europeo. Anche riguardo alle emissioni di CO₂, la situazione è chiara: ai voli interni si applica l'articolo 2 capoverso 2 della legge federale sulla riduzione delle emissioni di CO₂ (RS 641.71) che fissa un obiettivo di riduzione dell'8 per cento entro il 2008. Per i voli internazionali (art. 2 cpv. 3), l'impegno a lungo termine della Svizzera ha dato risultati positivi: con ogni

probabilità, nel 2004 il Consiglio dell'OACI proporrà all'Assemblea generale dell'organizzazione una serie di proposte concrete per una regolamentazione valida a livello internazionale.

5. Come indicato alla risposta 1, diversi Uffici federali stanno attualmente preparando un'analisi rappresentativa del rapporto costi-benefici. In seno a organizzazioni internazionali quali l'OACI e l'ECAC, la Svizzera si sta inoltre impegnando da anni a favore della verità dei costi.
6. Conformemente all'articolo 39 capoverso 2 della legge federale sulla navigazione aerea (LNA, RS 748.0), nel fissare le tasse gli esercenti degli aeroporti tengono conto delle emissioni foniche e di sostanze nocive allo scopo di creare incentivi efficaci per l'impiego di aerei meno rumorosi. A partire dal 1980, negli aeroporti vengono percepite tasse commisurate ai rumori per gli aeroplani a reazione (voli di linea e charter) e, dalla fine degli anni ottanta, per gli aeroplani a elica (di piccole dimensioni). Dal 1977 a Zurigo, dal 1998 a Ginevra e dal 2001 a Berna, vengono inoltre percepite tasse in funzione delle emissioni di sostanze nocive. In questo campo la Svizzera, unitamente alla Svezia, ha assunto un ruolo di pioniere a livello internazionale. I proventi di queste tasse devono essere impiegati per realizzare progetti ecologicamente sensati nei settori dell'edilizia, dell'esercizio e dell'organizzazione. Le esperienze fatte negli ultimi anni mostrano che le compagnie svizzere, ma anche quelle estere, operano ormai con aerei sempre più moderni che, in termini di emissioni nocive, presentano valori molto favorevoli.
7. Il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete europea ad alta velocità è parte del decreto federale concernente «la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici», approvato dal popolo il 29 novembre 1998. In aggiunta, gli accordi bilaterali conclusi con la Germania, l'Italia e la Francia garantiscono una procedura comune intesa a realizzare questi collegamenti in tempi brevi e nel modo più efficiente possibile.

Il raccordo della Svizzera alla rete europea ridurrà i tempi di percorrenza, rendendo più attraenti i collegamenti con i maggiori poli economici e culturali europei. Con l'obiettivo di ridurre del 25 % i tempi di percorrenza sulle distanze medie, la ferrovia si propone come alternativa al trasporto aereo.

Oltre al raccordo alla rete ferroviaria ad alta velocità, occorre comunque adottare altre misure per rendere più attrattiva la rotaia. I due assi della NFTA, come anche il potenziamento della linea del Reno superiore tra Basilea e Karlsruhe, miglioreranno notevolmente l'offerta ferroviaria. Su diverse tratte saranno intensificate le frequenze e introdotti i treni a cassa inclinabile; ciò renderà più efficiente la ferrovia, accelerando il sempre maggiore ricorso a questo vettore di traffico.

8. A livello internazionale, la Svizzera si sta già impegnando da anni a favore di una politica aeronautica sostenibile. Ciò avviene in particolare in seno all'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI), la quale si batte per l'imposizione dei carburanti, l'introduzione di nuovi valori limite del rumore per i motori e, in particolare, per l'eliminazione di aerei particolarmente rumorosi. Unitamente alla Svezia, la Svizzera è il primo Paese ad avere introdotto nei propri aeroporti tasse di atterraggio commisurate alle emissioni.

La collaborazione con i rappresentanti dell'UE è già oggi molto intensa e lo sarà ancora di più dopo l'entrata in vigore dell'accordo sul trasporto aereo.

Dichiarazione del Consiglio federale 15. 3.2002

Il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato.

Cronologia:

22.3.2002 CN opposizione; discussione rinviata.

2.6.2003 CN Respinta.

Competenza: Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

Cofirmatari: Aepli Wartmann Regine – de Dardel Jean-Nils – Fässler-Osterwalder Hildegard – Fehr Hans-Jürg – Fehr Jacqueline – Fehr Mario – Gross Jost – Günter Paul – Haering Barbara – Hämmerle Andrea – Hofmann Urs – Hubmann Vreni – Jossen-Zinsstag Peter – Jutzet Erwin – Marti Werner – Marty Kälin Barbara – Müller-Hemmi Vreni – Rechsteiner Rudolf – Rennwald Jean-Claude – Sommaruga Simonetta – Stump Doris – Tillmanns Pierre – Vollmer Peter – Widmer Hans (24)

Opposizione da parte di: Kurrus Paul (1)

03.3133 – Postulato. Gruppo di specialisti dei trasporti aerei

Inoltrato da	Gruppo socialdemocratico (S)
Portavoce	Fehr Jacqueline
Data di inoltro	20.3.2003
Inoltrato al	Consiglio nazionale
Stato attuale	evasa

Testo del postulato

Il Consiglio federale è invitato a creare un «gruppo di specialisti dei trasporti aerei» incaricato di elaborare i fondamenti per una politica aeronautica nazionale entro la fine del 2003. Al centro dei lavori devono figurare i seguenti punti:

- riduzione delle sovraccapacità attualmente presenti nell'infrastruttura dell'aviazione civile;
- prevenzione di future sovraccapacità;
- distribuzione del rumore e collaborazione con i Paesi confinanti;
- sicurezza aerea e futuro di Skyguide;
- sviluppo del trasporto aereo internazionale e di Swiss;
- regolamentazione delle competenze di partecipazione e decisionali.

Il gruppo di specialisti sarà composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e dei partiti. A dipendenza della tematica dovrà poter interpellare altri esperti.

Motivazione

In passato la politica aeronautica della Svizzera è stata formulata e sviluppata pressoché esclusivamente dalle aziende dirette interessate (talvolta con il sostegno dei cantoni coinvolti) con risultati peraltro disastrosi. Swissair ha fatto bancarotta (senza il rilancio «sotto le spoglie» di Swiss anche Crossair avrebbe già chiuso i battenti), viste le loro enormi sovraccapacità entrambi gli aeroporti di Basilea e Zurigo sono sull'orlo del baratro finanziario, l'arroganza con la quale è stato dibattuto l'accordo sul traffico aereo con la Germania ha compromesso le relazioni con il nostro principale partner commerciale e il futuro di Skyguide, responsabile della sicurezza aerea appare oggi più che mai incerto. L'ultimo in ordine cronologico degli eventi citati, ossia l'accordo sul traffico aereo con la Germania, ha evidenziato una volta di più la straordinaria influenza dei Cantoni aeroportuali coinvolti e delle società direttamente interessate. E ancora una volta è emerso che questa prospettiva ristretta delle cose va a scapito della visione d'insieme. In termini concreti basti pensare alle ripercussioni che il rifiuto di tale accordo avrà sul futuro di Skyguide e, di riflesso, sulle capacità dell'aeroporto di Zurigo.

Alla luce di questa «bocciaatura», per evitare danni ancora più gravi occorre che la Confederazione si rimbocchi le maniche e crei quanto prima un «gruppo di specialisti dei trasporti aerei» composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e dei partiti, e, a dipendenza della tematica, autorizzato a interpellare altri esperti.

Le dimensioni della Svizzera e la pressione della concorrenza internazionale esigono uno sviluppo coordinato dell'aviazione civile a livello nazionale. Specialmente negli aeroporti urgono misure atte ad assicurare una migliore coordinazione. A tutt'oggi manca una pianificazione globale dell'infrastruttura aeronautica svizzera. A riprova di ciò, gli aeroporti di Basilea e Zurigo sono stati ampliati sulla spinta di una concorrenza regionale non di rado intrisa di sciovinismo che, al di là dell'immagine di prestigio, hanno dato origine a onerose sovraccapacità. Qualora le società che li gestiscono dovessero trovarsi in serie difficoltà, la fattura per l'intero Paese sarebbe salatissima.

Occorre pertanto che, nel quadro della futura politica aeronautica svizzera, le competenze e le responsabilità per le decisioni da prendere siano meglio definite. Evidentemente gli strumenti già oggi a disposizione della Confederazione, all'atto pratico, non si sono rivelati di grande efficacia (concessioni di esercizio, procedura PSIA, ecc.). Inoltre, in settori essenziali, la partecipazione al processo decisionale non è ancora stata regolamentata. In futuro, a tutti gli ambienti interessati dovrà essere garantito un diritto di codecisione.

Parere del Consiglio federale 28.5.2003

Le domande sollevate dal postulato sono attualmente oggetto di esame nel quadro dell'elaborazione del rapporto sulla politica aeronautica svizzera e argomento di dibattito in seno alla Commissione federale della navigazione aerea. Il Consiglio federale trasmetterà il rapporto menzionato al Parlamento per l'approvazione entro la fine dell'anno in corso. I provvedimenti da adottare a breve termine sono di competenza del comitato governativo «Condizioni quadro Swiss», mentre il problema della distribuzione del rumore all'aeroporto di Zurigo rientra nel processo di coordinamento PSIA. Di conseguenza, non sussiste attualmente alcuna necessità di costituire un gruppo di specialisti incaricato di rispondere alle domande poste in questo postulato.

Dichiarazione del Consiglio federale 28.05.2003

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere il postulato.

Cronologia: 20.6.2003 CN Accolto.

Competenza: Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

03.3161 – Interpellanza. Aviazione civile. Qual è la strategia direttrice?

Inoltrato da	Leuthard Doris
Data di inoltro	21.3.2003
Inoltrato al	Consiglio nazionale
Stato attuale	Non ancora dibattuta nel plenum

Testo del postulato

Chiedo al Consiglio federale:

- quali solo le linee direttrici della politica aeronautica svizzera?
- chi in seno al Consiglio federale è responsabile di verificare l'ottemperanza a tali linee?
- sinora quali misure ha adottato il Consiglio federale per instaurare un clima di fiducia e garantire la sicurezza degli investimenti?
- quali meccanismi di allarme precoce sono stati approntati successivamente al grounding di Swissair nell'ottobre 2001 e al ricevimento della raccomandazione elaborata dalla Commissione della gestione (CdG)?
- quale dispositivo ha messo a punto in vista dell'annunciata guerra in Iraq per poter valutare le ricadute sull'aviazione civile nel suo insieme?

Motivazione

L'attuale clima di incertezza frutto di una serie di concause, come la débâcle di Swissair, la situazione economicamente difficile per il settore dell'aviazione, un nuovo quadro per quanto riguarda la sicurezza, la minaccia unilaterale di ritorsioni da parte della Germania e l'incombente guerra in Iraq, ha comportato un calo della fiducia. L'assenza di una strategia chiaramente definita mina la sicurezza negli investimenti già effettuati, rischia di dirottare gli investitori su collocamenti sbagliati e addirittura convincere alcuni azionisti a ritirarsi. Vittime dell'incertezza dilagante, i clienti preferiscono starsene alla larga.

Viste le prospettive precarie nell'aviazione civile svizzera (compagnia aerea nazionale, sorveglianza dello spazio aereo, infrastruttura aeroportuale, imprese dell'indotto) come pure le lacune riscontrate in passato (sorveglianza) oggi più che mai è lecito chiedersi quale sia la strategia direttrice perseguita dal Consiglio federale. Basta gettare uno sguardo al passato per rendersi conto che talvolta la Confederazione è intervenuta troppo tardi e solo puntualmente in alcuni settori specifici.

Invito il Consiglio federale a raggugliarci in merito ai dispositivi adottati e alle strategie definite, non da ultimo alla luce dell'incombente pericolo di un conflitto in

Iraq, suscettibile di ripercuotersi sull'aviazione civile e, di riflesso, su Swiss, con effetti destinati a protrarsi nel tempo.

Competenza: Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

Cofirmatari: Cina Jean-Michel – Decurtins Walter – Eberhard Toni – Ehrler Melchior – Estermann Heinrich – Heim Alex – Hess Walter – Leu Josef – Lustenberger Ruedi – Riklin Kathy – Schmid Odilo – Zäch Guido (12)