



Revisione totale dell'ordinanza sugli aiuti finanziari all'istruzione aeronautica

Spiegazioni

1. Situazione iniziale

Visto l'articolo 111 della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA; RS 780.0) e l'articolo 37b capoverso 3 della legge federale del 22 marzo concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo (LUMin; RS 725.116.2) e in esecuzione degli articoli 103a e 103b LNA, il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza sugli aiuti finanziari all'istruzione aeronautica (Oafa; RS 748.03), entrata in vigore il 1° gennaio 2016.

Gli aiuti finanziari all'istruzione aeronautica sono un mandato legale introdotto nel 2010 dal Parlamento nel quadro della revisione della LNA, al fine di garantire un aiuto finanziario all'istruzione aeronautica. A seguito della liberalizzazione del settore aeronautico negli anni '90 e della chiusura della Scuola svizzera di aviazione da trasporto (SLS/SSAT), il Consiglio federale aveva attribuito grande importanza a un'offerta di personale aeronautico qualificato nel suo rapporto sulla politica aeronautica del 2004¹. Nel quadro dei dibattiti parlamentari sulla revisione della LNA è stato poi sottolineato che con la chiusura della SLS/SSAT è scomparso un pilastro essenziale della promozione delle giovani leve del settore aeronautico². Altre professioni di grado terziario universitario (università e scuole specializzate superiori) beneficiano di un sostegno finanziario da parte dello Stato, mentre per l'istruzione aeronautica bisogna far capo a mezzi propri. Pertanto, la ripresa dell'articolo 103b LNA ha creato le basi per un impegno finanziario da parte della Confederazione e con l'Oafa sono state elaborate le disposizioni esecutive.

¹ Rapporto del Consiglio federale del 10 dicembre 2004 sulla politica aeronautica della Svizzera 2004, FF 2005 1599.

² Cfr. Boll. Uff. 2010 n. 401.

Nei primi due anni di applicazione dell'ordinanza è emerso che l'attuazione pratica di determinate disposizioni legali è complessa e che, in parte, non risponde alle esigenze degli stakeholder o alla volontà politica. Inoltre, gli effetti dinamici sul settore e sul mercato sono stati considerati in modo insufficiente. Nei feedback degli stakeholder, dei richiedenti e del mondo politico sono stati criticati in particolare due punti: i requisiti e la forma dell'obbligo di assunzione al momento dell'inizio dell'istruzione nonché la concessione di aiuti finanziari a persone che non hanno la nazionalità svizzera. In particolare, l'obiettivo era quello di istituire una forma più funzionale di obbligo di assunzione per le imprese aeronautiche nonché di individuare possibilità per sostenere maggiormente le persone che vengono in Svizzera non solo allo scopo di frequentare un'istruzione che beneficia di un aiuto finanziario. Inoltre, la forma dell'obbligo di assunzione degli istruttori di volo si è rivelata in parte inadatta all'applicazione pratica, motivo per cui è stata sviluppata una soluzione anche per questo aspetto.

2. Spiegazioni delle singole disposizioni

Articolo 1 Istruzioni che beneficiano di un aiuto finanziario

L'articolo presenta un elenco delle istruzioni che beneficiano di un aiuto finanziario. Il contributo della Confederazione è destinato a coprire una parte dei costi di istruzione nel settore aeronautico così da contrastare la carenza di personale qualificato nell'aviazione svizzera. Gli aiuti finanziari sono destinati ai candidati all'istruzione e non servono a sgravare il datore di lavoro dai suoi obblighi finanziari. L'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) è competente per il versamento dei contributi finanziari.

L'istruzione aeronautica comprende generalmente l'addestramento teorico e pratico del pilota secondo la categoria di aeromobile (qualifica di classe, Class Rating). La procedura per una qualifica di classe si conclude con un esame, che dovrà essere rinnovato dopo un determinato periodo di tempo. La qualifica di classe sarà inserita nella licenza di pilota.

Per ogni singolo tipo (qualifica di tipo, Type Rating) è necessario un addestramento specifico. Anche in questo caso, come per la qualifica di classe, verrà registrata nel libretto di volo e nelle licenze di pilota. Una qualifica di tipo è una Type Rating per un tipo specifico di aeromobile (ad es. Airbus, Boeing, ecc.), ottenibile nei centri di formazione per qualifiche di tipo (TRTO). In linea di principio, l'UFAC non finanzia tali qualifiche di tipo.

Per l'istruzione di piloti professionisti per aereo secondo l'articolo 1 lettere a e b, l'UFAC concede aiuti finanziari sia ai richiedenti senza qualifica di tipo, sia alle persone titolari di una licenza di pilota privato. L'aiuto finanziario è quindi valido per corsi integrali o modulari. Secondo il capoverso 1 lettera a, non è previsto alcun aiuto finanziario per i piloti professionisti che desiderano ottenere una qualifica di tipo, in quanto non corrispondono allo scopo dell'aiuto finanziario e superano il quadro finanziario previsto per gli aiuti finanziari all'istruzione. Dopo la conclusione dell'istruzione, i candidati ricevono di regola una licenza per pilota di linea (Airline Traffic Pilot Licence [ATPL]) senza una specifica qualifica di tipo.

Secondo l'articolo 1 capoverso 1, la qualifica di tipo può essere oggetto di un aiuto finanziario nel quadro dell'istruzione di pilota professionista, poiché l'istruzione del candidato è prevista per una determinata qualifica di tipo e costituisce quindi una condizione necessaria per l'istruzione di pilota per elicottero. Le altre qualifiche di tipo non vengono prese in considerazione. In virtù dell'articolo 1 lettera b, a seguito dei requisiti posti dalle imprese ai collaboratori anche la qualifica per atterraggi in montagna è ora compresa nell'aiuto finanziario

all'istruzione. Considerati la domanda esistente e i mezzi finanziari disponibili, tra le diverse istruzioni per istruttore di volo di cui al capoverso 1 lettera c, è stata ora inserita l'istruzione per istruttore di classe (Class Rating Instructor). A un istruttore di classe compete l'istruzione degli allievi pilota in vista dell'ottenimento della qualifica di classe (ATPL, CPL/IT, SEP, ecc.) o della qualifica di tipo.

Secondo il capoverso 1 lettera d, nel settore del personale di manutenzione di aeromobili viene concesso un aiuto finanziario per l'istruzione teorica per le licenze delle categorie A e B, come previsto dall'allegato III (parte 66), punto 66.A.3 del regolamento (UE) 1321/2014. La norma AESA (parte 66) definisce nel dettaglio il piano d'istruzione per tecnici in aeronautica. Il titolare di una licenza di categoria A conformemente alla norma AESA (parte 66) è autorizzato a lavorare con aeromobili o con elicotteri a turbina o a pistoncini (A1, A2, A4 o A4); mentre il titolare di una licenza di categoria B (B1, B2, B3 e B4) può lavorare con sistemi elettronici (avionica).

Inoltre, ai sensi dell'ordinanza del DATEC del 25 agosto 2000 concernente il personale di manutenzione d'aeromobili (OPMA; RS 748.127.2), anche la licenza nazionale di specialista (licenza nazionale S) può essere oggetto di aiuti finanziari.

Le licenze di categoria A e B secondo la parte 66 sono da distinguere dall'istruzione e il titolo di tecnico d'aeromobili con attestato professionale federale, ottenibile con il superamento dell'esame professionale federale che differisce da quello previsto dalla parte 66.

L'istruzione del personale di manutenzione d'aeromobili comprende un'istruzione di base conformemente alla norma AESA (parte 66) per le licenze di categoria A e B o conformemente all'OPMA per le licenze nazionali. Per le licenze di categoria A e B, l'istruzione di base comprende i moduli 5-17 previsti dalla norma AESA (parte 66) nonché l'istruzione relativa alla prima qualifica di tipo. Senza una qualifica di tipo, i titolari di una licenza secondo la parte 66 non possono certificare lavori eseguiti a un aeromobile. È quindi opportuno e necessario includere l'istruzione per la prima qualifica di tipo fra le istruzioni che beneficiano di un aiuto finanziario. Nel quadro dell'istruzione per l'ottenimento della licenza nazionale, l'istruzione di base, finanziata dall'UFAC, comprende un'istruzione teorica ai sensi dell'OPMA.

Non sarà concesso alcun aiuto finanziario per la parte pratica dell'istruzione in quanto, alla conclusione dell'istruzione teorica, i candidati seguono un'istruzione pratica presso un'impresa di manutenzione di aeromobili³. Con l'aiuto di un supervisore, acquisiscono gradualmente le necessarie competenze e, durante questo periodo, sono impiegati dall'impresa e percepiscono una retribuzione. I costi non sono quindi a carico del candidato, bensì dell'impresa. Secondo l'OAFA, l'aiuto finanziario è tuttavia destinato ai candidati. Un aiuto finanziario per la parte pratica sarebbe in contrasto sia con le disposizioni sia con senso e scopo dell'OAFA, secondo cui le imprese non possono beneficiare di aiuti finanziari.

Ogni anno vengono concessi aiuti finanziari a seconda del fabbisogno esistente nell'aviazione svizzera nella rispettiva categoria professionale e a seconda dei mezzi finanziari disponibili. Per determinare il fabbisogno, l'UFAC chiede ai centri di formazione di fornire informazioni per iscritto sul fabbisogno degli ultimi tre anni.

Articolo 2 *Attitudine e selezione dei candidati*

³ La norma AESA (parte 147) definisce le organizzazioni di addestramento autorizzate a svolgere un'istruzione secondo la parte 66 nonché gli esami necessari per il conseguimento di una licenza conforme alla parte 66.

Al momento della presentazione della domanda, i candidati piloti devono disporre di un accertamento attitudinale (norma AESA) per l'istruzione per l'ottenimento di una licenza nonché disporre di un posto per l'istruzione ai sensi dell'articolo 4.

Con «imprese aeronautiche svizzere» s'intendono imprese di trasporti aerei, scuole di volo che dispongono di un certificato valido (AOC, ATO, impresa di manutenzione) dell'UFAC.

Articolo 3 *Ordine di priorità*

Se il numero di domande presentate supera i mezzi finanziari disponibili per questo ambito⁴, i candidati che percepiranno un aiuto finanziario vengono selezionati secondo un ordine di priorità. Applicando determinati criteri, vengono selezionati i candidati che offrono le migliori garanzie di successo dell'istruzione e di buone prestazioni nella professione.

Uno dei criteri specifica che i candidati devono possedere una conferma, da parte di un'impresa aeronautica svizzera, con cui si attesta che a seguito della conclusione con successo dell'istruzione saranno assunti da tale impresa. Poiché si tratta di una conferma che il richiedente deve fornire, in futuro si utilizzerà il concetto di «conferma di assunzione» al posto di «obbligo di assunzione». Le ragioni principali sono due: è l'impresa a doversi impegnare, non la persona che deve presentare la conferma. Con conferma di assunzione si intende quindi l'obbligo di assunzione fornito da un'impresa aeronautica. Inoltre, tale formulazione non pone più problemi per quei settori in cui il lavoro viene svolto su base volontaria, come ad esempio nel caso degli istruttori per volovelisti che esercitano a titolo volontario in quanto membri di associazioni.

Finora i richiedenti erano tenuti a presentare una conferma di assunzione sin dalla presentazione della domanda e quindi prima dell'inizio dell'istruzione, ciò che obbligava l'impresa ad assumere il candidato dopo la conclusione con successo dell'istruzione. Senza tale conferma non era possibile richiedere contributi finanziari. Applicando il nuovo criterio della conferma nel quadro dell'ordine di priorità, e non più come requisito indispensabile per la concessione di un aiuto finanziario, sono state considerate le richieste di vari stakeholder, i quali non sono in grado di confermare l'assunzione dei candidati prima dell'inizio dell'istruzione a causa della volatilità del settore e della scarsa pianificazione.

Per la categoria dei piloti professionisti, verrà data la priorità ai candidati che, all'inizio dell'istruzione, possiedono una raccomandazione senza restrizioni da parte di SPHAIR⁵ e una conferma di assunzione secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera a. Si crea così un incentivo supplementare per ottenere una conferma di assunzione, evitando di formare troppo personale aeronautico rispetto al reale fabbisogno. Inoltre, il criterio di una raccomandazione da parte di SPHAIR, applicato ai candidati in prima e seconda posizione nell'ordine di priorità, risponde alla volontà di privilegiare le persone che hanno la nazionalità svizzera, esse possono sottoporsi agli accertamenti attitudinali di SPHAIR.

Devono sottoporsi ad accertamenti, che l'UFAC fa svolgere, i candidati piloti professionisti che non possiedono una conferma di assunzione o una raccomandazione senza restrizioni da parte di SPHAIR nonché i candidati istruttori di volo e il personale di manutenzione d'aeromobili che non possiedono una conferma di assunzione. L'esito degli accertamenti attitudinali servirà a determinare l'ordine di priorità.

⁴ Gli aiuti finanziari sono alimentati dal fondo per il traffico aereo secondo l'articolo 87b della Costituzione federale.

L'importo viene fissato ogni anno nel quadro del preventivo.

⁵ SPHAIR è una piattaforma d'istruzione delle Forze aeree svizzere, che promuove l'istruzione e il perfezionamento delle persone che hanno la nazionalità svizzera per consentire loro di entrare nel mondo dell'aviazione svizzera.

Quando l'UFAC esegue direttamente gli accertamenti attitudinali per stabilire l'ordine di priorità, applica gli usuali criteri di selezione, utilizzati dalle imprese aeronautiche per la scelta dei candidati. Gli accertamenti si compongono di tre parti: una parte teorica, un colloquio per valutare le motivazioni e le ragioni alla base della candidatura e un test attitudinale di volo.

Articolo 4 Centri di formazione

È stata eliminata la parte secondo cui i centri di formazione devono garantire *un'istruzione teorica e pratica completa*. La nuova formulazione precisa che i candidati possono seguire l'istruzione teorica e quella pratica in due centri di formazione diversi. In effetti, oggi giorno sempre più centri di formazione si specializzano in uno dei due tipi di formazione.

Come in passato, tuttavia, si continuerà a fare una distinzione fra i centri di formazione in Svizzera e all'estero. Questo si basa sul rapporto contrattuale tra il centro di formazione e il candidato. Il requisito del centro di formazione in Svizzera ai sensi del capoverso 1 è da considerarsi soddisfatto se il candidato ha stipulato un contratto di formazione con un centro di formazione in Svizzera che dispone di una certificazione «Approved Training Organisation» (ATO) dell'UFAC.

Il testo attuale prevede che un aiuto finanziario può essere concesso alle persone che seguono un'istruzione dispensata da un centro di formazione all'estero, qualora in Svizzera non esista un centro di formazione idoneo. Tale disposizione era presente anche nella versione precedente e, visto che si è rivelata valida, è stata ripresa senza nessuna modifica.

Articolo 5 Ammontare dell'aiuto finanziario

Come già menzionato in precedenza, con l'applicazione dell'OAFA nel settore aeronautico e nel mondo politico è sorta l'esigenza di sostenere maggiormente l'istruzione delle persone che hanno la nazionalità svizzera e non di promuovere il turismo dell'istruzione. A tale fine, i richiedenti che possiedono un accertamento attitudinale da parte di SPAHIR vengono trattati in via prioritaria. Inoltre le persone che hanno la nazionalità svizzera o straniera che soggiornano in Svizzera non solo per seguire un'istruzione sovvenzionata ricevono un'aliquota di contribuzione ai costi computabili più elevata rispetto ai cittadini stranieri che soggiornano nel nostro Paese unicamente per scopi di formazione.

Il tetto massimo dell'aiuto finanziario è fissato al 50 per cento dei costi computabili e ciò corrisponde al tasso di contribuzione previsto nell'ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale (OFPr; RS 412.101) nel quadro del nuovo modello di finanziamento per la formazione professionale (art. 66f cpv. 1 OFPr, v. DCF del 15.09.2017, Exe-Nr. 2017.1576, entrata in vigore il 01.01.2018). Per esigenze di parità di trattamento e dell'armonizzazione degli aiuti finanziari all'istruzione, è prevista un'aliquota di contribuzione del 50 per cento anche per l'istruzione nel settore aeronautico. Nel quadro del nuovo modello di finanziamento della formazione professionale superiore, la definizione dell'aliquota di contribuzione ha comportato anche una diminuzione della stessa nei casi in cui il monitoraggio da parte della Confederazione dimostri che il settore privato volesse disimpegnarsi dagli aiuti finanziari e che quindi gli obiettivi del nuovo sistema non venissero raggiunti (altri diplomi). Per definire l'effettivo valore dell'aliquota di contribuzione, il Consiglio federale si basa sullo sviluppo della partecipazione del datore di lavoro (cfr. spiegazione dell'art. 56a della legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale [legge sulla formazione professionale, LFPr; RS 412.10], p. 2848 del Messaggio del 24 febbraio 2016 sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2017-2020 [FF 2016 2691]). Questo principio si applica anche nel quadro del presente modello di aiuto finanziario all'istruzione.

A seconda del centro di formazione, i costi variano molto per la stessa formazione. Per ogni categoria, sulla base di esperienze pratiche è stato definito un tetto massimo dei costi computabili, determinato empiricamente sulla base dei costi medi dell'istruzione considerata. Con le nuove disposizioni, sarà possibile beneficiare di aiuti finanziari all'istruzione anche se, al momento dell'inizio della stessa, i candidati non possiedono una conferma di assunzione. La revisione amplia il ventaglio dei centri di formazione e dei potenziali datori di lavoro per i candidati. La definizione dei tetti massimi funge anche da valore di riferimento per i centri di formazione per l'elaborazione dei rispettivi preventivi. Con la limitazione dei costi computabili, si permette inoltre ad un numero massimo di candidati di accedere agli aiuti finanziari.

Articolo 6 *Modalità di pagamento*

Con le nuove disposizioni, secondo cui è possibile presentare una domanda di aiuto finanziario anche se all'inizio dell'istruzione i candidati non dispongono di una conferma di istruzione di un'impresa aeronautica svizzera, il ritorno sugli investimenti (return on investment) non è sempre assicurato. Per questo motivo attraverso le modalità di pagamento è stato creato uno strumento che versa aiuti finanziari solo in presenza di un valore aggiunto per l'aviazione svizzera.

Se al momento della presentazione della domanda il candidato possiede una conferma di assunzione, l'aiuto finanziario continuerà ad essere versato durante l'istruzione sulla base delle fatture presentate dal candidato. In linea di massima, l'aiuto finanziario è versato al candidato. Mediante procura datata e firmata dal candidato, è altresì possibile versare l'aiuto finanziario ai centri di formazione

Se prima dell'inizio della formazione il candidato non possiede una conferma di assunzione, l'aiuto finanziario sarà versato non appena lo stesso presenterà un contratto di assunzione. Ciò deve avvenire entro dodici mesi dalla conclusione dell'istruzione e, in caso contrario, l'aiuto finanziario non verrà corrisposto.

Articolo 7 *Obbligo di rimborso*

L'obbligo di rimborso si applica nel caso in cui il candidato non viene assunto entro i dodici mesi dalla conclusione dell'istruzione di cui all'articolo 1 oppure se i requisiti in termini di durata e di ore di pratica nell'impresa aeronautica non sono soddisfatti o lo sono solo parzialmente. L'obbligo può riguardare i candidati, l'impresa aeronautica o entrambe le parti.

Ad esempio, i candidati sono tenuti al rimborso qualora interrompano la formazione senza motivo valido oppure per propria colpa. Un'impresa aeronautica è tenuta al rimborso se non si attiene agli obblighi di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettera a e all'articolo 3 capoverso 2 lettera a oppure se, dopo conclusione del contratto di lavoro, non rispetta la durata minima convenuta secondo l'articolo 3 capoverso 3. Ad esempio, il rimborso viene richiesto se l'impresa rescinde anticipatamente il contratto di lavoro perché non vi è più alcun bisogno di occupare il candidato in questione (malgrado questa situazione fosse prevedibile). In questo caso, l'impresa si farà carico dell'interruzione anticipata del contratto di lavoro poiché ha fornito troppe conferme di assunzione rispetto al suo fabbisogno. L'interruzione dell'istruzione, la non assunzione o il licenziamento del candidato per motivi economici durante il periodo di assunzione previsto dall'ordinanza non costituiscono invece un obbligo di rimborso da parte della compagnia aerea.

Non vi è alcun obbligo di rimborso, né per il candidato né per l'impresa aeronautica, se l'interruzione del rapporto di lavoro si basa su motivi ricevibili.

L'impresa aeronautica che ha fornito una conferma di assunzione è tenuta a certificare, mediante formulario debitamente firmato e inviato all'UFAC, di aver preso atto dell'obbligo di

rimborso e di averne informato il candidato. La decisione viene inoltre inviata per conoscenza all'impresa aeronautica.

L'UFAC redige un documento che verifichi il rispetto delle scadenze per l'assunzione nonché la durata della stessa. Allo scadere del termine, l'UFAC esige per iscritto dai candidati e/o dalle imprese aeronautiche una spiegazione delle ragioni per le quali le disposizioni dell'ordinanza non sono state rispettate o per cui non sono ancora state forniti i necessari attestati. Su questa base, l'UFAC decide se sussiste un obbligo di rimborso. In caso positivo, l'Ufficio determina caso per caso l'ammontare del rimborso, considerando ad esempio, in modo proporzionale, se il candidato è stato assunto e se ha già in parte lavorato. Per evitare casi di palese ingiustizia, si tiene inoltre conto delle condizioni del mercato del lavoro.

La durata dell'assunzione riguardante l'attività e le ore di lavoro di cui all'articolo 3 capoverso 3, da cui scaturisce l'obbligo di rimborso in caso di inadempienza, si basano sia sulla pratica in vigore nella categoria professionale corrispondente sia sui valori di riferimento dell'AESA per l'ottenimento della licenza.

Articolo 8 *Domanda*

Come nelle disposizioni precedenti, la domanda di aiuto finanziario deve essere presentata all'UFAC prima dell'inizio dell'istruzione, affinché l'Ufficio possa pianificare i mezzi finanziari. La domanda viene registrata e sottoposta a una prima verifica della completezza, prima di essere inoltrata internamente agli esperti dell'UFAC preposti per l'esame del merito. In questa fase saranno richiesti, se necessario, ulteriori documenti per la valutazione finale della domanda. Prima viene presentata la domanda, prima sarà comunicata la risposta al candidato (prima dell'inizio dell'istruzione). Ciò vale anche per quei candidati che possono presentare la conferma di assunzione solo dopo la conclusione dell'istruzione. Tali richiedenti ricevono così una risposta positiva o negativa concernente il finanziamento della loro istruzione prima del suo inizio, fatto salvo il requisito del contratto di assunzione. Le procedure non differiscono dai casi in cui i candidati possiedono la conferma di assunzione al momento della presentazione della domanda.

Articolo 9 *Decisione*

Questo articolo riprende il diritto vigente.

Articolo 10 *Presentazione delle fatture e pagamento*

Il contenuto di questo articolo corrisponde a quello del diritto vigente. Nel capoverso 2, con l'inserimento della frase «Se l'aiuto finanziario è versato durante l'istruzione (...)» (art. 6 cpv. 1 lett. a), (...) si vuole considerare la nuova situazione secondo cui non sempre occorre presentare una conferma di assunzione prima dell'inizio della formazione, precisando che in tali casi l'aiuto finanziario non è versato durante l'istruzione.

Articolo 11 *Attestati di istruzione e assunzione*

Questo articolo riprende il diritto vigente, con adeguamento delle nuove disposizioni concernenti gli attestati di conferma di assunzione.

Articolo 12 *Disposizione transitoria*

Al momento dell'entrata in vigore dell'ordinanza rivista, le procedure di domanda e di ricorso pendenti sono trattate secondo l'ordinanza del 1° luglio 2015. Le domande registrate dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza rivista saranno trattate conformemente alle nuove disposizioni.