

07.066

**Messaggio
concernente la creazione di un sistema di finanziamento
speciale per il traffico aereo
(Modifica dell'art. 86 della Costituzione federale)**

del 29 agosto 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente la creazione di un sistema di finanziamento speciale per il traffico aereo (Modifica dell'art. 86 della Costituzione federale).

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

29 agosto 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Con la modifica dell'articolo 86 della Costituzione federale si crea la base per un nuovo sistema di finanziamento speciale per compiti nel settore del traffico aereo. Il finanziamento speciale sarà alimentato con i proventi dell'imposta sui carburanti per l'aviazione.

Situazione iniziale

Nel Rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004 il Consiglio federale ha dichiarato di volersi impegnare, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile, in favore di una politica aeronautica coerente, globale e lungimirante. Ha inoltre annunciato che avrebbe esaminato le possibilità di impiegare i proventi dalla tassa sul cherosene – che attualmente confluiscono nella cassa della Confederazione e in parte nel finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS) – in favore di misure di protezione dell'ambiente, di prevenzione di atti illeciti e di promovimento della sicurezza tecnica nel settore del traffico aereo.

Soluzione proposta

Da tale esame è scaturito il presente disegno di modifica dell'articolo 86 della Costituzione federale, con cui si propone l'istituzione di un sistema di finanziamento speciale per il traffico aereo sul modello del FSTS, finalizzato a far beneficiare il settore della navigazione aerea di una parte dei proventi dalla tassa sul cherosene.

La nuova normativa prevede di far confluire nell'istituendo sistema di finanziamento speciale del traffico aereo (FSTA) il 50 per cento del prodotto dell'imposta sui carburanti per l'aviazione e il 100 per cento del relativo supplemento d'imposta.

Con il nuovo FSTA saranno in parte finanziate determinate spese ricorrenti relative al settore della navigazione aerea che oggi sono coperte con le risorse della cassa generale della Confederazione. Il sistema permetterà inoltre di finanziare nuovi compiti. Ne deriverà una diversa distribuzione delle risorse, il cui impatto sarà comunque minimo considerata l'entità delle entrate annuali del FSTA. In linea di massima le risorse del FSTA saranno destinate principalmente al finanziamento di misure di promovimento di un alto livello di sicurezza tecnica nel traffico aereo, ma anche per misure di protezione dell'ambiente e di prevenzione di atti illeciti.

Secondo il disegno qui proposto l'istituzione del FSTA comporta un aumento delle spese della Confederazione pari a circa 20 milioni di franchi all'anno.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nel nostro Rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera del 1° dicembre 2004¹, di cui il Parlamento ha preso atto nel giugno 2005, abbiamo dichiarato di volerci impegnare, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile, 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 esterna, ma anche fattore chiave per la piazza nazionale, l'aviazione civile svizzera riveste un'importanza di primissimo piano. Ecco perché è indispensabile promuoverne la competitività.

Sul piano internazionale, il settore della navigazione aerea svizzera è esposto a una forte concorrenza, che in parte s'intensificherà ancor più data la costante crescita dei costi in questo ambito. Gli aeroporti si trovano confrontati a pretese d'indennizzo da parte della popolazione residente nelle vicinanze degli impianti ed esposte all'inquinamento fonico da essi provocato. Prescrizioni più severe nel settore della protezione dell'aviazione civile da atti illeciti, in particolare attacchi terroristici e dirottamenti aerei (*security*), rendono necessari investimenti supplementari. Infine, nel settore della sicurezza tecnica (*safety*), il nostro Consiglio intende raggiungere un livello elevato nel confronto europeo.

Nonostante la notevole importanza economica dell'aviazione civile svizzera e il fatto che una parte del traffico aereo svolga compiti inerenti al trasporto pubblico, le spese sopportate dalla Confederazione in questo settore sono solo un'esigua parte di quanto è impiegato a favore delle strade o della ferrovia. Se si escludono le risorse impiegate per il superamento della crisi dell'ex Swissair, le spese complessive della Confederazione in favore dell'aviazione civile negli ultimi anni sono ammontate in media a 100 milioni di franchi all'anno. Di questi, circa un quarto è stato destinato alle voci di spesa «Organizzazioni internazionali dell'aviazione civile», «Misure di sicurezza» (settore della protezione contro atti illeciti) e «Contributi a Eurocontrol». I rimanenti tre quarti sono serviti in massima parte a coprire le spese amministrative (spese per il personale e spese per beni e servizi dell'Ufficio federale dell'aviazione civile [UFAC]).

Se la maggior parte dei proventi dell'imposta di consumo sui carburanti per veicoli serve, in quanto imposta a destinazione vincolata, a finanziare il trasporto su strada e il trasferimento delle merci dalla strada alla ferrovia, non si può affermare lo stesso per le entrate dell'imposta di consumo sui carburanti per l'aviazione. Queste infatti non servono a finanziare il trasporto aereo, bensì confluiscono anch'esse nel sistema di finanziamento speciale dei trasporti stradali (FSTS). La situazione attuale non risulta, nel suo complesso, adeguata; è inoltre in contrasto con il principio della verità dei costi, poiché grava il settore dell'aviazione civile di un'imposta sui carburanti per aerei correlata ai costi provocati da questo vettore di trasporto, ma ne impiega i proventi per finanziare i compiti legati alla circolazione stradale. Analo-

¹ FF 2005 1599

gamente a quanto succede per le strade, appare opportuno che le entrate dell'imposta di consumo sui carburanti per l'aviazione siano invece impiegate in favore del vettore di trasporto che le ha generate, ossia per il trasporto aereo.

In virtù dell'articolo 131 della Costituzione federale² (Cost.) la Confederazione può riscuotere imposte speciali di consumo anche sui carburanti. L'articolo 86 Cost. disciplina segnatamente la riscossione di detta tassa e l'impiego dei proventi. Conformemente all'articolo 86 capoverso 3 Cost. la Confederazione impiega la metà del prodotto netto dell'imposta di consumo sui carburanti e il prodotto netto della tassa d'utilizzazione delle strade nazionali per una serie di compiti e spese connessi alla circolazione stradale, elencati in maniera esaustiva. Se questi mezzi non bastano, la Confederazione riscuote un supplemento sull'imposta di consumo (art. 86 cpv. 4 Cost.); una siffatta soprattassa sui carburanti viene applicata dall'inizio degli anni sessanta. L'articolo 86 Cost. è la base per il FSTS; in questo sistema confluisce la metà della quota dell'imposta sugli oli minerali e i proventi complessivi del supplemento su tale imposta. Il finanziamento speciale del traffico stradale serve a coprire le spese per i compiti e gli investimenti connessi alla circolazione stradale.

Anche i proventi dell'imposta sugli oli minerali e del relativo supplemento riscossi sui carburanti per l'aviazione (cherosene e petrolio utilizzato per gli aerei) sono finora stati impiegati per il FSTS conformemente alla chiave di ripartizione prevista all'articolo 86 Cost., cioè il 50 per cento dell'imposta sugli oli minerali e il 100 per cento del suo supplemento.

La riscossione dell'imposta sui carburanti e del suo supplemento è disciplinata nella legge federale del 21 giugno 1996³ sull'imposizione degli oli minerali (LIOM). Secondo l'articolo 17 capoverso 2 LIOM, il Consiglio federale può esonerare totalmente o parzialmente dall'imposta i carburanti destinati al rifornimento di aeromobili impiegati nel traffico di linea e quelli destinati al rifornimento di aeromobili prima del decollo diretto per l'estero. La base per tale esenzione è data dall'articolo 24 della Convenzione del 7 dicembre 1944⁴ relativa all'aviazione civile internazionale e il corrispondente Doc. 8632, che vietano la riscossione di dazi sui carburanti per aerei nel traffico aereo internazionale. Abbiamo disciplinato l'esenzione nell'articolo 33 dell'ordinanza del 20 novembre 1996⁵ sull'imposizione degli oli minerali (OIOM). Secondo i capoversi 1 e 2 di tale articolo, i carburanti destinati al rifornimento di aeromobili impiegati nel traffico di linea e quelli destinati al rifornimento di altri aeromobili sono esenti da imposta a condizione che siano utilizzati per voli verso l'estero nel quadro di un'autorizzazione d'esercizio o di un'autorizzazione per scuole di volo. Per tutti gli altri voli l'imposta sugli oli minerali è invece riscossa: si tratta, nella fattispecie, di tutti i voli effettuati all'interno della Svizzera – eccetto i voli del traffico di linea che permettono la corrispondenza con un volo secondo orario in provenienza da o a destinazione dell'estero – e dei voli verso l'estero, eccetto i voli del traffico di linea o voli che avvengono nel quadro di un'autorizzazione d'esercizio o di un'autorizzazione per scuole di volo. Sono quindi tassati, oltre a tutti i voli privati, ad esempio anche i voli di linea tra Zurigo e Ginevra che non servono per la coincidenza con un volo a destinazione dell'estero e tutti i voli del settore «*business aviation*», ossia voli effettuati con aeromobili aziendali

² RS 101

³ RS 641.61

⁴ RS 0.748.0

⁵ RS 641.611

che non sottostanno a un'autorizzazione d'esercizio; infine sottostanno all'imposta anche i voli di elicotteri di carattere commerciale in Svizzera.

Negli scorsi anni, le entrate lorde dell'imposta sugli oli minerali e del suo supplemento riscossi sui carburanti per l'aviazione (tassa sul cherosene) si sono aggirate in media attorno ai 60 milioni di franchi. Di questi, 36 milioni sono stati riscossi a titolo di imposta di base e 24 a titolo di supplemento.

Nel rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004 il nostro Consiglio si è dichiarato disposto ad esaminare la possibilità di destinare i proventi della tassa sul cherosene al finanziamento di provvedimenti di protezione dell'ambiente, di sicurezza intesa come protezione contro atti illeciti (*safety*) e di sicurezza tecnica (*security*) in relazione alla navigazione aerea.

1.2 Soluzioni esaminate

Nel quadro dell'esame delle modalità con cui i proventi della tassa sul cherosene possano in futuro essere destinati a finanziare compiti connessi alla navigazione aerea sono state valutate tre diverse varianti di adeguamento dell'articolo 86 Cost.

Variante 1: nuovo capoverso 3^{bis}; proventi interamente a destinazione vincolata. Secondo questa soluzione tutti i proventi dell'imposta sugli oli minerali e del relativo supplemento riscossi sui carburanti per l'aviazione verrebbero destinati al traffico aereo.

Il vantaggio di questa variante risiede nel fatto che il prodotto complessivo dell'imposta (ca. 60 milioni di franchi) sarebbe destinato alla navigazione aerea. Tale soluzione è però in contrasto con quanto previsto dall'articolo 86 Cost., secondo il quale sottostà a destinazione vincolata solo la metà del prodotto netto dell'imposta di consumo sui carburanti.

Variante 2: nuovo capoverso 3^{bis}; proventi parzialmente a destinazione vincolata, analogamente a quanto avviene oggi per la circolazione stradale: l'imposta di base sarebbe destinata per metà al traffico aereo, il supplemento invece interamente.

La variante 2 corrisponde alla vigente norma dell'articolo 86 Cost. Rispetto alla variante 1, l'importo a disposizione del trasporto aereo sarebbe minore, ossia pari a 44 milioni di franchi.

Variante 3: integrazione del trasporto aereo nel capoverso 3 e ampliamento dell'elenco dei compiti.

Con questa variante sarebbero impiegati a favore del trasporto aereo, oltre alle entrate generate dall'imposta sugli oli minerali, anche i proventi della tassa d'utilizzazione delle strade nazionali (contrassegno autostradale). Con questa soluzione il settore della navigazione aerea disporrebbe di mezzi finanziari supplementari. Tuttavia un impiego delle entrate prodotte dalla vendita del contrassegno autostradale a favore del traffico aereo non appare giustificato; lo stesso vale per i proventi dell'imposta sugli oli minerali che non derivano dalla tassazione del cherosene.

Queste varianti sono state sottoposte a consultazione a fine 2006. Sulla base di un esame dei vantaggi e degli svantaggi delle tre soluzioni, il rapporto esplicativo dava la preferenza alla variante 2.

L'avamprogetto di modifica dell'articolo 86 Cost è stato accolto favorevolmente dalla maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione. 14 Cantoni si sono detti favorevoli, 10 contrari alla proposta. Tutti i partiti politici che si sono espressi hanno appoggiato la modifica costituzionale proposta. Per quel che concerne le associazioni non legate al settore della navigazione aerea, la maggior parte delle risposte è stata positiva. Presso gli attori del settore la proposta ha trovato consensi unanimi.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto che la Confederazione continui e approfondisca gli sforzi in vista dell'introduzione di un'imposta generale sul cherosene. Inoltre una parte dei partecipanti ha chiesto di appoggiare i lavori in corso in seno alla Commissione UE volti a integrare l'aviazione nel sistema di commercio dei diritti di emissione di CO₂. Singoli pareri hanno criticato la prassi odierna di esentare dall'imposta i carburanti per il traffico aereo di linea, chiedendone la cessazione.

La Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF) si è detta contraria alla proposta dell'avamprogetto soprattutto per considerazioni di ordine finanziario. Ritiene infatti che i sistemi di finanziamento speciali comportino disuguaglianze di trattamento tra i singoli settori dell'attività statale e limitino la flessibilità dello Stato in materia di politica budgetaria; inoltre la CDF è dell'opinione che il traffico aereo subisca oggi soltanto un'imposizione fiscale marginale e goda quindi già di determinati privilegi; sottolinea peraltro che la modifica costituzionale proposta ridurrebbe le risorse destinate attualmente ai Cantoni in virtù della loro partecipazione al FSTS; infine critica il fatto che il progetto avrà ripercussioni sul bilancio della Confederazione. I Cantoni che hanno espresso un parere negativo riprendono in massima parte le considerazioni della CDF.

Per quel che concerne l'utilizzazione del prodotto dell'imposta sugli oli minerali, la maggior parte delle cerchie che appoggiano la proposta si è espressa a favore della variante 2. La variante 1, che prevede di utilizzare l'intero prodotto dell'imposta sui carburanti per l'aviazione a favore del traffico aereo, ha ottenuto i consensi soprattutto del settore interessato.

Molti pareri criticano il fatto che l'avamprogetto non dia indicazioni sulla suddivisione dei mezzi tra i tre ambiti definiti dalle lettere a-c del nuovo capoverso e auspicano una concretizzazione di questo aspetto della nuova normativa. In parte sono state formulate proposte di definizione di condizioni quadro per l'attribuzione. Comune a queste proposte è la preoccupazione di garantire un'attribuzione equa e basata su criteri uniformi. In particolare viene chiesto che nell'attribuzione si tenga conto in misura identica di tutti gli aeroporti nazionali, con particolare riguardo alla situazione speciale dell'aeroporto di Basilea. Altro criterio sottolineato è l'importanza dei singoli aeroporti a livello regionale. Inoltre molti partecipanti alla consultazione hanno chiesto che i proventi dell'imposta sugli oli minerali siano destinati unicamente al finanziamento di compiti nuovi e che per i compiti esistenti si continui la soluzione attuale che prevede il finanziamento tramite il conto generale della Confederazione.

Molti partecipanti alla consultazione hanno proposto di far confluire i proventi dall'imposta sugli oli minerali destinati alla navigazione aerea in un fondo speciale gestito da una direzione composta di rappresentanti del settore medesimo.

1.4 La nuova normativa proposta

1.4.1 Considerazioni di ordine generale

Per modificare l'attuale normativa sulla destinazione vincolata dei proventi della tassa sul cherosene occorre una modifica dell'articolo 86 Cost. Analogamente al finanziamento speciale del traffico stradale («FSTS»), la definizione di una destinazione vincolata della tassa sul cherosene crea un sistema di finanziamento speciale per il traffico aereo («FSTA»).

Nella procedura di consultazione da più parti è stato proposto di integrare la navigazione aerea nel sistema di commercio dei diritti di emissione di CO₂. Questa proposta non è attuabile in relazione al presente disegno per motivi di sistematica legislativa. Tuttavia la Svizzera segue con grande interesse gli sforzi attualmente in corso a livello internazionale in questo ambito. Nella nostra risposta alla richiesta di abrogare i privilegi fiscali in favore dei carburanti per l'aviazione, abbiamo già dichiarato la nostra intenzione di sostenere le iniziative internazionali che vanno in tal senso. Il rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004 stabilisce espressamente l'intenzione della Svizzera di assumere un ruolo di punta negli sforzi volti all'armonizzazione delle misure di protezione dell'ambiente a livello internazionale. In particolare, il nostro Paese appoggia l'introduzione di misure coordinate su scala internazionale per la limitazione e la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra causate dal traffico aereo, ad esempio tramite l'introduzione di imposte sui carburanti per l'aviazione o su tratte del traffico aereo. Nel frattempo la discussione sui privilegi fiscali è confluita nella tematica più generale dell'integrazione dell'aviazione nel sistema di commercio di diritti di emissione di CO₂. Il nostro Consiglio appoggia tutti i provvedimenti finalizzati all'abrogazione dei privilegi fiscali per i carburanti per l'aviazione. A tale scopo considera efficaci segnatamente gli strumenti basati sui principi dell'economia di mercato (tra cui segnatamente i sistemi di commercio di diritti di emissione di CO₂). Tali strumenti devono tuttavia essere coordinati a livello internazionale per evitare distorsioni della concorrenza.

1.4.2 Impiego dei proventi

Il 4 luglio 2007 abbiamo preso atto dei risultati della procedura di consultazione. In tale occasione abbiamo deciso che le spese ricorrenti per le organizzazioni internazionali dell'aviazione civile continueranno a essere coperte mediante le risorse della cassa generale della Confederazione. Tramite il FSTA verranno invece finanziate le spese ricorrenti per gli incaricati della sicurezza e le spese per i compiti supplementari definiti nella nuova disposizione costituzionale. Per quel che concerne infine le spese ricorrenti per Eurocontrol, è nostra intenzione attribuire tali spese a Skyguide nell'ambito della nuova impostazione del finanziamento dei servizi della sicurezza aerea; se tuttavia al momento dell'entrata in vigore del FSTA dovessero tuttora risultare a carico delle casse federali, anche queste spese saranno coperte con le risorse del FSTA. Concretamente, gli importi in questione sono i seguenti (base: Consuntivo 2006):

- contributi alle organizzazioni internazionali dell'aviazione civile: 1,7 milioni di franchi;

- spese per gli incaricati della sicurezza (*security*): 9,1 milioni di franchi;
- contributi a Eurocontrol: 16,9 milioni di franchi.

I proventi dalla tassa sul cherosene ammontavano nel 2006 a 44 milioni di franchi (quota assegnata al FSTS). Dopo deduzione delle spese per gli incaricati della sicurezza rimarrebbero pertanto disponibili 34,9 milioni per i nuovi compiti (base: Consuntivo 2006). Come menzionato sopra, in questa prospettiva le spese per i contributi a Eurocontrol verrebbero attribuite a Skyguide. In merito ricordiamo che il 16 dicembre 2003 il nostro Consiglio aveva deciso di non continuare ad addebitare a Skyguide questi contributi dovuti dagli Stati membri di Eurocontrol. Con questa decisione intendevamo permettere una riduzione delle tasse di sorvolo e un miglioramento dell'allora precaria situazione finanziaria di Skyguide. Oggi la Svizzera è però l'unico Paese europeo che rinuncia ad addebitare tali spese al prestatore di servizi della sicurezza aerea; negli altri Paesi europei la nostra prassi attuale è peraltro oggetto di crescenti critiche di natura giuridica. Considerato inoltre che ormai sono disponibili altre misure per realizzare l'obiettivo perseguito all'epoca, appare opportuno reintrodurre la prassi di addebitare a Skyguide i contributi per Eurocontrol.

L'impiego concreto delle risorse del FSTA dovrà essere disciplinato a livello di legge. Illustriamo qui di seguito i principi fondamentali cui si ispirerà tale normativa. Attualmente la Confederazione investe soltanto pochi mezzi nel promovimento di un alto livello di sicurezza tecnica dell'aviazione civile. Il rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004 elenca tra i suoi obiettivi prioritari il raggiungimento e il mantenimento di un alto livello di sicurezza nel confronto europeo. In quest'ottica appare adeguato destinare circa la metà delle risorse del FSTA al finanziamento dei provvedimenti relativi alla sicurezza tecnica. Il 25 per cento delle risorse verrebbe destinato rispettivamente al finanziamento dei provvedimenti di protezione dell'ambiente e dei provvedimenti di prevenzione degli atti illeciti contro il traffico aereo.

Partendo dai dati del Consuntivo 2006 ne deriva il seguente quadro generale:

- totale risorse FSTA: 44 milioni di franchi;
- quota destinata ai provvedimenti relativi alla sicurezza tecnica: 22 milioni (compito nuovo);
- quota destinata ai provvedimenti di protezione dell'ambiente: 11 milioni (compito nuovo);
- quota destinata ai provvedimenti di prevenzione degli atti illeciti: 11 milioni (di cui 9,1 milioni di franchi per compiti già esistenti; cfr. credito per investimenti A2310.0338 «Misure di sicurezza» dell'UFAC).

Qui di seguito è illustrato un possibile impiego concreto di tali risorse.

1.4.2.1 Provvedimenti volti a promuovere un elevato livello di sicurezza tecnica nel traffico aereo

Nel settore dei servizi della sicurezza aerea, a diversi livelli si applicano sovvenzioni incrociate. Ad esempio, i voli a vista utilizzano in parte i servizi della sicurezza aerea ma sono esonerati dal pagamento delle tasse in virtù di regolamentazioni

unitarie a livello europeo; i relativi costi sono a carico dei voli strumentali. Le tasse di avvicinamento percepite dall'aeroporto di Zurigo (i cui proventi superano i costi sopportati da tale aeroporto) servono in larga misura a sovvenzionare gli aeroporti regionali di Berna, Lugano, San Gallo-Altenrhein, Grenchen, Les Eplatures e Sion (che, dal canto loro, con le tasse riscosse non riescono a coprire i costi). Se gli aeroporti regionali riscuotessero tasse in misura tale da coprire i costi delle loro prestazioni, molto probabilmente Skyguide SA cesserebbe di erogare i propri servizi a favore di questi impianti, con una conseguente riduzione del livello di sicurezza dell'aviazione svizzera. Lo stesso dicasi per l'aviazione da diporto: l'applicazione di tasse tali da poter coprire i costi metterebbe in forse l'esercizio dei relativi aeroporti, con conseguenze gravi non auspicabili sul piano della formazione e del perfezionamento dei piloti svizzeri.

L'UFAC ha presentato alla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-N) due rapporti concernenti le prospettive future di finanziamento dei servizi della sicurezza aerea in Svizzera⁶. I modelli presi in considerazione prevedono una riduzione delle sovvenzioni incrociate e l'utilizzo dei proventi dalla tassa sul cherosene per compensare le ripercussioni di tale riduzione sugli aeroporti regionali. Questa soluzione permetterebbe alla Confederazione di assicurare il mantenimento dell'attuale alto livello di sicurezza e di eliminare il meccanismo negativo dell'odierno sistema di sovvenzioni incrociate. La soluzione proposta appare adeguata anche in considerazione del fatto che la maggior parte dei proventi dalla tassa sul cherosene scaturisce dall'aviazione generale, che è nel contempo il principale utente degli aeroporti regionali.

Vi sono altri due settori della sicurezza tecnica in cui è ipotizzabile l'impiego delle entrate dell'imposta sugli oli minerali. Le indagini sugli incidenti aerei rivelano sovente parallelismi fra le cause all'origine dei disastri, imputabili ai piloti oppure agli aeromobili. Nel quadro di programmi di prevenzione degli incidenti, la Confederazione può, se necessario, affrontare in modo mirato le lacune rilevate e finanziare le misure per colmarle. Se nell'ambito della sua attività di vigilanza riscontra determinate mancanze, l'UFAC può anche ordinare singoli provvedimenti *ad hoc* per incrementare la sicurezza (p. es. sotto forma di programmi di formazione) e, nel contempo, stanziare i necessari mezzi finanziari. Queste misure saranno destinate innanzitutto all'aviazione generale e alle aziende di elicotteri.

1.4.2.2 Provvedimenti di protezione dell'ambiente

Il traffico aereo è in parte fonte di una significativa quantità di inquinamento ambientale (rumore, clima, aria, natura e paesaggio). Nella primavera del 2001, il nostro Consiglio ha fissato definitivamente, in un allegato all'ordinanza del 15 dicembre 1986⁷ contro l'inquinamento fonico (OIF), i valori limite di esposizione al rumore. Tali valori limite sono suddivisi 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, vi è in linea di massima l'obbligo di procedere al risanamento dell'impianto interessato nel più

⁶ Finanzierungskonzept für die Flugsicherung in der Schweiz; Ergänzungsbericht Finanzierung der Flugsicherung in der Schweiz (disponibili soltanto in tedesco e francese).
⁷ RS 814.41

breve tempo possibile. Laddove ciò non è fattibile, possono essere concesse facilitazioni per l'aeroporto in questione, nel qual caso occorre proteggere i locali sensibili al rumore adottando provvedimenti d'isolamento acustico come l'installazione di finestre fonoisolanti. Secondo le circostanze, i proprietari dei fondi interessati hanno diritto a un indennizzo per espropriazione formale e materiale.

Anche se grazie ai progressi tecnologici si registra una continua riduzione dell'inquinamento fonico causato dal traffico aereo, sono tuttora circa 100 000 le persone che vivono in zone dove l'aviazione causa un superamento dei valori limite delle immissioni. Numerose sono le procedure giudiziarie pendenti per le quali una decisione sarà pronunciata soltanto nei prossimi anni. Per gli impianti interessati, ossia gli aeroporti, si prospettano pretese di indennizzo di una certa entità: secondo le stime attuali, le cifre si aggirerebbero, nel caso dell'aeroporto di Ginevra, sui 40-50 milioni di franchi, nel caso dello scalo di Zurigo attorno a 1-1,2 miliardi di franchi.

Oggi le tasse aeroportuali sono fissate tenendo conto delle differenti emissioni foniche prodotte dagli aeromobili. In aggiunta a ciò, gli aeroporti applicano supplementi per il rumore provocato da determinati aeromobili che atterrano e decollano nelle ore notturne sensibili e anche una parte delle tasse passeggeri è correlata all'inquinamento fonico. I relativi ricavi confluiscono in fondi speciali per il rumore gestiti dagli scali aeroportuali; le risorse di tali fondi ammontano a circa 80 milioni di franchi per l'aeroporto di Zurigo e a circa 50 per quello di Ginevra. 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 sono finanziati attraverso il prelievo di tasse presso gli utenti, responsabili delle emissioni.

Con le risorse del nuovo finanziamento speciale si potranno sostenere provvedimenti di protezione dell'ambiente in relazione al traffico aereo: si tratta segnatamente di misure di protezione della popolazione dalle immissioni foniche, come ad esempio l'installazione di finestre fonoisolanti o la costruzione di silenziatori per le prove dei motori a terra. I contributi sono in primo luogo destinati agli aeroporti nazionali e a quelli regionali. È ipotizzabile anche il sostegno di lavori di ricerca nei settori della protezione contro l'inquinamento fonico e della misurazione e del monitoraggio di tale inquinamento. La nuova disposizione costituzionale e l'abbozzata ripartizione dei proventi vanno nella direzione di quanto chiesto dall'iniziativa parlamentare Hegetschweiler 00.414 «Protezione fonica negli aeroporti nazionali. Finanziamento delle misure previste dalla legge». L'autore dell'iniziativa chiede che, per motivi di parità di trattamento di tutti i mezzi di trasporto pubblici, la Confederazione, analogamente a quanto accade per la ferrovia e per le strade, provveda anche al finanziamento delle misure imposte dall'applicazione dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF) in rapporto agli aeroporti nazionali.

1.4.2.3 Provvedimenti volti a prevenire atti illeciti

Per proteggere l'aviazione civile da atti illeciti, in particolare da attentati terroristici e dirottamenti aerei, gli Stati sono tenuti a prevedere e attuare opportuni provvedimenti armonizzati sul piano internazionale. In Svizzera, le basi legali necessarie a tale scopo si fondano sulle corrispondenti prescrizioni internazionali dell'OACI e

dell'UE, notevolmente inasprite a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001. L'inasprimento delle prescrizioni comporta un aumento crescente dei costi per la sicurezza dell'aviazione civile.

I costi delle misure di sicurezza sono ripartiti fra l'esercente dell'aeroporto, le imprese di trasporto aereo e la Confederazione. L'esercente dell'aeroporto è responsabile in particolare delle installazioni e dei dispositivi tecnici, del controllo dell'accesso all'area protetta, nonché del controllo passeggeri e bagagli. Può coprire le spese che derivano dalla posa e dall'esercizio delle installazioni e dei dispositivi dell'aerodromo mediante una parte delle tasse aeroportuali. Le imprese di trasporto aereo sono responsabili segnatamente del controllo dell'accesso agli aeromobili e alle installazioni relative all'esercizio, dei controlli dell'imbarco dei passeggeri, della perquisizione degli aerei, nonché del controllo delle provviste e delle altre forniture di bordo.

La Confederazione infine si assume le spese di formazione e d'impiego delle guardie di sicurezza impiegate nei voli di linea delle imprese di aviazione svizzere, così come gli oneri amministrativi da essi derivanti (p. es. costi per l'infrastruttura necessaria alla formazione e per l'equipaggiamento degli agenti). Nel 2006 la Confederazione ha speso a tale scopo 9,1 milioni di franchi. Queste spese verrebbero attribuite al nuovo FSTA. Anche i costi per misure di sicurezza negli aeroporti, segnatamente negli aeroporti regionali, potrebbero essere attribuiti al FSTA; sono inoltre ipotizzabili contributi alla formazione del personale di sicurezza e alla ricerca e allo sviluppo nel settore della sicurezza.

Nell'ambito della revisione parziale della legge del 21 dicembre 1948⁸ sulla navigazione aerea (LNA), sarà proposta segnatamente una nuova soluzione per il finanziamento delle misure volte alla prevenzione di atti illeciti negli aeroporti svizzeri. In tale ambito proporremo una distinzione di fondo tra compiti sovrani, il cui finanziamento spetta all'ente pubblico, e compiti non sovrani, il cui finanziamento spetta ai passeggeri. A seconda della forma concreta dei relativi articoli di legge, sarà necessario adeguare le disposizioni sull'impiego delle risorse del FSTA destinate alle misure di sicurezza.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Nell'UE gli aiuti concessi dagli Stati sono disciplinati dagli articoli 87 segg. del Trattato che istituisce la Comunità europea⁹ e da atti specifici del diritto derivato. Nel settore dell'aviazione è applicabile segnatamente il Regolamento (CEE) 2408/92 del 23 luglio 1992¹⁰. Il settore dell'aviazione è un caso speciale nella misura in cui in virtù dell'accordo del 21 giugno 1999¹¹ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (Accordo sul trasporto aereo; art. 13 segg.), la Svizzera si è impegnata ad applicare a questo settore disposizioni che materialmente abbiano gli stessi effetti delle regole applicate negli Stati dell'UE. Per quanto concerne la compatibilità con il diritto europeo si applicano pertanto, *mutatis mutandis*,

⁸ RS 748.0

⁹ GU C 321E del 29.12.2006, p. 76.

¹⁰ GU L 240 del 24.08.1992, p. 8-14.

¹¹ RS 0.748.127.192.68

le considerazioni di cui al numero 5.2 *infra*, concernenti la compatibilità della disposizione qui proposta con gli impegni internazionali della Svizzera.

1.6 Attuazione

Secondo la presente proposta, il sistema di destinazione vincolata dei proventi dell'imposta sugli oli minerali riscossa sui carburanti per l'aviazione sarà attuato in modo analogo alla vigente normativa applicata in ambito stradale. Il FSTA sarà pertanto configurato in modo identico al FSTS. L'impiego delle risorse di quest'ultimo è disciplinato nella legge federale del 22 marzo 1985¹² concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin). La ripartizione dei mezzi finanziari del nuovo FSTA sarà disciplinata nella LUMin oppure in una legge *ad hoc* di stampo analogo alla LUMin. I principi di attribuzione dei mezzi sono illustrati nel numero 1.4.2 *supra*. Il versamento degli importi spetterà all'UFAC nell'ambito della sua responsabilità di gestione dei crediti conformemente all'articolo 56 della legge federale del 7 ottobre 2005¹³ sulle finanze della Confederazione (LFC). Analogamente a quanto avviene per il FSTS, il FSTA sarà esposto separatamente sia nel preventivo che nel consuntivo. Nella procedura di consultazione è stato proposto di far confluire i proventi dalla tassa sul cherosene in un fondo autonomo gestito da esperti del settore dell'aviazione. Una siffatta soluzione non è però compatibile con i principi sanciti dalla legislazione sulle finanze della Confederazione né con la sovranità del Parlamento in questo ambito e comporterebbe per di più un notevole onere amministrativo: questa proposta non è pertanto stata presa in considerazione.

2 Commento alla modifica dell'articolo 86 della Costituzione federale

Il nuovo capoverso 3^{bis} dell'articolo 86 Cost. definisce una destinazione vincolata per i proventi dall'imposta di consumo sui carburanti per l'aviazione e istituisce il FSTA. Come indicato, i proventi in questione saranno destinati al finanziamento di misure di protezione dell'ambiente, misure di prevenzione di atti illeciti e misure volte a promuovere un elevato livello di sicurezza tecnica nel traffico aereo. Dato che la nuova normativa distingue tra carburanti per l'aviazione e altri carburanti, è necessario inoltre un adeguamento del vigente capoverso 3 dell'articolo 86. La quota di proventi dell'imposta di consumo sui carburanti per l'aviazione a destinazione vincolata è fissata al 50 per cento, analogamente alla soluzione adottata per il FSTS. Per quel che concerne il supplemento sull'imposta di consumo sui carburanti, attualmente i relativi proventi sono destinati interamente al traffico stradale. Il previsto nuovo impiego a favore del traffico aereo rende necessaria una distinzione della provenienza e della destinazione di tali supplementi d'imposta: secondo il disegno qui presentato i proventi derivanti dal supplemento sull'imposta sui carburanti per l'aviazione saranno destinati al 100 per cento alle misure in favore del traffico aereo. Il capoverso 4 dell'articolo 86 viene adeguato in tal senso.

¹² RS 725.116.2

¹³ RS 611.0

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il FSTS basato sull'articolo 86 capoverso 3 è parte integrale del conto della Confederazione; di conseguenza le maggiori o minori entrate relative al FSTS si ripercuotono direttamente sulle finanze della Confederazione. Lo stesso sarà il caso per il FSTA.

Come già menzionato, l'imposta sugli oli minerali si compone dell'imposta di base e di un supplemento. Il 50 per cento del prodotto netto dell'imposta di base confluisce nella cassa della Confederazione a titolo di entrata fiscale generale. Il rimanente 50 per cento come anche l'intero prodotto netto del supplemento d'imposta sono versati sul conto della Confederazione destinato al FSTS. Nel 2006 i proventi a destinazione vincolata attribuiti al traffico stradale sono ammontati a 3,485 miliardi di franchi. Questo importo corrisponde al prodotto netto dell'imposta, ovvero l'importo restante dopo deduzione delle spese amministrative (1,5 %) e della quota del Principato del Liechtenstein (ca. 0,4 %). Tenendo conto anche del prodotto netto del contrassegno autostradale (ca. 285 mio CHF), il FSTS dispone annualmente di circa 3,770 miliardi di franchi. Nel 2006 questo importo è stato utilizzato come segue: 1,9 miliardi per la costruzione, l'ampliamento, l'esercizio e la manutenzione della rete delle strade nazionali; 0,2 miliardi per contributi alle strade principali; 0,7 miliardi per contributi al finanziamento di opere del settore dei trasporti (finanziamento del 25 % dei costi delle linee di base della NFTA, traffico combinato, ecc.); 0,7 miliardi per contributi diversi. Ne risulta un attivo di 350 milioni di franchi. A fine 2006 il saldo positivo ammontava complessivamente a 4,2 miliardi di franchi.

Questo sistema è mantenuto in linea di massima anche sotto il regime della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Il FSTS subirà per contro alcune modifiche in relazione alla creazione del Fondo infrastrutturale. A partire dal 2008 infatti una parte delle risorse del FSTS confluirà nel Fondo infrastrutturale, con cui saranno finanziati i seguenti progetti: completamento della rete delle strade nazionali ed eliminazione delle relative strettoie; contributi al traffico negli agglomerati; costruzione di strade principali nelle regioni periferiche e di montagna. Tale Fondo sarà alimentato inoltre con un versamento iniziale pari a 2,6 miliardi di franchi, contabilizzato come spesa straordinaria nel conto finanziario, che ridurrà fortemente il saldo positivo del FSTS.

Nel 2006 circa 28 milioni di franchi prelevati dalla cassa generale della Confederazione sono stati destinati al finanziamento di spese ricorrenti nel settore dell'aviazione (contributi a terzi), nella fattispecie sotto forma di contributi a Eurocontrol come anche al personale di sicurezza di bordo e alle organizzazioni internazionali dell'aviazione civile. Come già precisato al numero 1.4.2 *supra*, in futuro le spese relative al personale di sicurezza di bordo saranno addebitate al FSTA; tale trasferimento non ha ripercussioni sul conto della Confederazione dato che la spesa complessiva rimane invariata. Lo stesso dicasi per il contributo a Eurocontrol, nella misura in cui non sarà già trasferito a Skyguide al momento dell'istituzione del sistema di finanziamento speciale.

Nel 2006 il prodotto delle imposte sui carburanti per l'aviazione confluiti nel FSTS è stato di circa 44 milioni di franchi, ovvero l'1,3 per cento del prodotto complessivo delle imposte sugli oli minerali. Con l'istituzione del FSTA le entrate a destinazione vincolata riservate al settore stradale si ridurrebbero pertanto di tale importo, che confluirebbe nel nuovo sistema di finanziamento speciale. Viste le entrate complessive del FSTS, questa riduzione può essere considerata trascurabile. Per contro, la definizione di nuovi impieghi delle risorse in relazione con il FSTA (cfr. n. 1.4.2) comporterà spese supplementari dell'ordine di circa 20 milioni di franchi a carico della cassa della Confederazione.

Diversamente da quanto accade per il FSTS, le aliquote attuali non permettono di addebitare al FSTA tutte le spese della Confederazione in favore del settore dell'aviazione (2006: 98 mio CHF). Con entrate a destinazione vincolata dell'ordine di 44 milioni di franchi all'anno, il FSTA non dispone di mezzi sufficienti segnatamente per coprire le spese di personale e amministrative dell'UFAC.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'istituzione e la gestione annuale del FSTA possono essere effettuati con il personale attuale.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il trasferimento del prodotto dell'imposta sugli oli minerali per l'aviazione dall'attuale FSTS all'istituendo FSTA comporterà una riduzione dei mezzi a disposizione dei Cantoni e, indirettamente, dei Comuni per la costruzione di strade. La riduzione sarà di circa 44 milioni di franchi all'anno; questo importo corrisponde a circa l'1,3 per cento delle risorse complessive del FSTS e la riduzione risulta pertanto di modesta entità.

3.3 Ripercussioni sull'economia

L'istituendo FSTA mette a disposizione del settore della navigazione aerea svizzera risorse adeguate, generate dal settore medesimo. Le misure finanziarie qui proposte permettono di promuovere in maniera mirata la competitività dell'aviazione civile del nostro Paese. L'aviazione generale svizzera beneficerà di una parte considerevole delle risorse: questa soluzione appare adeguata visto che è questo settore che genera la maggior parte delle relative entrate. Anche l'aviazione commerciale e l'intero settore aeronautico svizzero profitteranno del nuovo sistema di finanziamento. Come menzionato sopra (cfr. n. 3.1.), per le casse della Confederazione ne derivano spese supplementari dell'ordine di circa 20 milioni di franchi all'anno.

4 Programma di legislatura

Il presente disegno non è annunciato nel rapporto del 25 febbraio 2004¹⁴ sul programma di legislatura 2003–2007. Il disegno fa seguito al rapporto del Consiglio federale sulla politica aeronautica della Svizzera del 2004.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e forma dell'atto

La destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali è disciplinata dall'articolo 86 Cost. Per modificare la destinazione dell'imposta sui carburanti per l'aviazione, occorre modificare questa disposizione costituzionale.

5.2 Rapporto con il diritto internazionale

L'Accordo del 21 giugno 1999¹⁵ sul trasporto aereo tra la Svizzera e la CE vieta qualsiasi aiuto statale di natura tale da comportare, potenzialmente o di fatto, distorsioni della concorrenza. Le direttive dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) vanno nel medesimo senso. Le misure qui proposte avranno ripercussioni circoscritte in massima parte al territorio svizzero; peraltro esse sono finalizzate unicamente a migliorare la competitività dell'aviazione civile svizzera nel confronto internazionale, eliminando nel contempo determinati svantaggi in termini di concorrenza di cui soffre la Svizzera. Non si tratta pertanto di misure che potrebbero indurre una distorsione della concorrenza. Il presente disegno è quindi compatibile con il diritto europeo e con le direttive dell'OMC.

¹⁴ FF 2004 969

¹⁵ RS 0.748.127.192.68

