

02.043

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sulla navigazione aerea**

del 22 maggio 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di una modifica della legge federale sulla navigazione aerea (LNA).

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

22 maggio 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La legge federale sulla navigazione aerea (LNA, RS 748.0) costituisce la base legale per l'esecuzione dei compiti in materia di sicurezza aerea in Svizzera. In virtù dell'articolo 40 LNA, il Consiglio federale ha affidato tali compiti alla società skyguide (in precedenza swisscontrol), una società anonima di economia mista senza scopo lucrativo, il cui capitale appartiene in maggioranza alla Confederazione e i cui statuti sono subordinati all'approvazione del Consiglio federale. La LNA prescrive inoltre che i servizi civili e militari della sicurezza aerea devono essere coordinati in funzione del bisogno e riuniti, purché tale riunione sia giudiziosa dal profilo tecnico e dell'esercizio.

La Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale ha chiesto con un postulato (98.3363), nel frattempo tolto di ruolo, la riunione dei servizi civili e militari della sicurezza aerea. Sulla base del rapporto finale del gruppo di lavoro Helvetic Control (HELCO) del 23 aprile 1999, i capi del DATEC e del DDPS hanno stabilito il 18 agosto 1999 di procedere in tal senso. Il 24 gennaio 2001, il Consiglio federale ha deciso le necessarie modifiche degli atti esecutivi della LNA. Contemporaneamente ha fissato gli obiettivi strategici per la società conformemente all'ordinanza concernente il servizio della sicurezza aerea (OSA, RS 748.132.1). La società skyguide deve assicurare una gestione efficace dello spazio aereo e realizzare l'integrazione progressiva di entrambi i servizi della sicurezza aerea entro la fine del 2003.

L'integrazione della sicurezza aerea militare e civile nonché la crisi subita dall'aviazione nel 2001 hanno determinato un fabbisogno finanziario per skyguide e il suo istituto di previdenza. Con la presente proposta di modifica dell'articolo 40 LNA si intendono creare le basi legali per il finanziamento delle misure seguenti:

- *trasferimento del personale della sicurezza aerea militare: il 1° gennaio 2002, 108 controllori militari del traffico aereo sono entrati al servizio di skyguide. Ora si tratta, per il personale dei servizi militari della sicurezza aerea trasferito alla società skyguide, di assicurare il capitale di copertura supplementare necessario per il pagamento delle rendite in occasione del pensionamento anticipato conformemente all'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers, RS 172.220.11.3) o all'ordinanza del 2 dicembre 1991 sulle prestazioni in caso di pensionamento anticipato di dipendenti in speciali rapporti di servizio (OPPA, RS 510.24).*
- *Integrazione geografica della sicurezza aerea civile e militare: allo scopo di sfruttare le sinergie tra il sistema civile e militare della sicurezza aerea, risulta necessaria la costruzione di un nuovo edificio d'esercizio comune. I mezzi saranno forniti a skyguide dalla Confederazione (aumento del capitale azionario) e dalle banche.*
- *Ricapitalizzazione: in seguito alla crisi dell'aviazione del 2001, la società skyguide si trova in difficoltà finanziarie. Grazie all'apporto di capitale*

d'esercizio supplementare potrà fondarsi su una base di capitale appropriata.

- *Rendiconto secondo le norme IAS: per adempiere i propri compiti legali, a medio e lungo termine skyguide dipende dalla possibilità di cooperazioni a livello internazionale. L'allestimento del rendiconto secondo una norma internazionalmente riconosciuta migliora tale possibilità. Conformemente alla raccomandazione dell'International Civil Aviation Organization (ICAO), in futuro skyguide allestirà il rendiconto secondo gli International Accounting Standards (IAS), come avviene già in altre società private e pubbliche (per es. Swisscom, RUAG, La Posta). Con l'introduzione delle norme IAS ha luogo per la prima volta una nuova valutazione degli impegni in materia di previdenza conformemente alla norma IAS 19 (Employee Benefits). skyguide non è in grado di compensare finanziariamente in maniera autonoma la copertura insufficiente che ne risulta.*

I costi complessivi per la Confederazione ammontano a circa 215-250 milioni di franchi.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Integrazione della sicurezza aerea militare e civile

Dal 1948, l'articolo 40 della legge federale sulla navigazione aerea (LNA) prescrive, con varie formulazioni, che i servizi civili e militari della sicurezza aerea siano riuniti.

A causa dell'incremento del traffico aereo civile, le esigenze in materia di sicurezza aerea civile per quanto riguarda l'approntamento di sufficienti capacità nello spazio aereo sono costantemente aumentate, malgrado la crisi dell'aviazione dell'anno 2001. D'altra parte, le Forze aeree hanno ridotto il numero dei velivoli. In seguito alla rinuncia alla flotta di velivoli d'appoggio tattico, è stato sgravato soprattutto il settore inferiore dello spazio aereo. Tuttavia, a causa della modernizzazione della flotta di aerei militari, è aumentato il fabbisogno di spazi d'allenamento più grandi e contigui. La crescente pressione sui costi a livello civile e militare obbliga gli organi incaricati della sicurezza aerea a sfruttare tutte le possibili sinergie.

La riunione dei servizi civili e militari della sicurezza aerea è stata chiesta con un postulato (98.3363) e una mozione della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale del 17 agosto 1998 (98.3364), che è stata trasformata in postulato. In seguito, nell'ambito del progetto HELCO, i Dipartimenti interessati (DATEC e DDPS) hanno cercato nuove soluzioni. Sulla base di un rapporto peritale, il 18 agosto 1999 i capi del DATEC e del DDPS hanno deciso di riunire i servizi civili e militari della sicurezza aerea a partire dal 1° gennaio 2001 nella società anonima di economia mista senza scopo lucrativo skyguide (in precedenza swisscontrol). La società è per oltre il 99 per cento di proprietà della Confederazione.

Il 24 gennaio 2001, il Consiglio federale ha proceduto alle modifiche dell'ordinanza concernente la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo (OSS, RS 748.111.1) e dell'ordinanza concernente il servizio della sicurezza aerea (OSA, RS 748.132.1), necessarie in relazione a tale riunione; ha pure approvato gli obiettivi strategici per la società prescritti dall'articolo 6 OSA e la modifica degli statuti conformemente all'articolo 40 capoverso 2 LNA decisa dall'assemblea generale della società il 28 giugno 2000.

Con la riunione dei servizi civili e militari della sicurezza aerea nella società skyguide è possibile porre sotto un'unica direzione i compiti in materia di sicurezza aerea in Svizzera e negli spazi aerei vicini per i quali sussiste una delega, nonché sostituire con una regolamentazione istituzionalizzata l'attuale cooperazione tra l'ambito civile e quello militare. Le particolari esigenze delle Forze aeree nel caso di eventi straordinari sono integralmente considerate. Questo aspetto ha acquistato ulteriore importanza in considerazione dell'attuale evoluzione del mercato dei trasporti aerei.

A causa dei ritardi degli ultimi anni, l'incremento della capacità dell'intera sicurezza aerea svizzera ha, in quanto obiettivo principale dell'integrazione, la massima priorità. Esso sarà raggiunto mediante una gestione dello spazio aereo più flessibile e

orientata alle esigenze dei differenti utenti. Per il cliente civile ciò significa che in futuro, nel limite del possibile, potrà scegliere direttamente una rotta. All'utente militare sarà messo a disposizione lo spazio aereo necessario per le esercitazioni previste.

Il secondo obiettivo dell'integrazione è lo sfruttamento di sinergie. Finora, l'intera struttura della sicurezza aerea militare e civile era strettamente separata e di conseguenza vi erano molti doppioni. A livello di personale, lo sfruttamento delle sinergie consentirà di ovviare in una certa misura alle attuali difficoltà. Un grande potenziale di razionalizzazione esiste nei settori dell'acquisto e della manutenzione dell'infrastruttura. I risparmi in materia d'investimenti dovrebbero risultare evidenti negli acquisti successivi dell'Air Traffic Management System (ATMAS) e del sistema militare di sorveglianza dello spazio aereo (FLORAKO). Nel frattempo, in campo tecnico lo scambio di dati potrà essere ottimizzato e le interazioni semplificate.

La riunione della sicurezza aerea civile e militare in Svizzera anticiperà la futura evoluzione nel settore della sicurezza aerea europea. L'ICAO ha infatti raccomandato l'integrazione dei servizi civili e militari della sicurezza aerea. Pure il progetto internazionale Single European Sky favorisce simili sforzi d'integrazione.

1.1.2 Conseguenze della crisi dell'aviazione

A causa della crisi del mercato dei trasporti aerei, degli avvenimenti dell'11 settembre 2001, nonché della sospensione dei pagamenti da parte della Swissair e della scarsa disponibilità dei clienti a effettuare tempestivamente i pagamenti, skyguide ha un problema di liquidità. Le vicende relative alla Swissair hanno particolarmente colpito skyguide, poiché la Swissair generava circa il 20 per cento delle entrate della società. Grazie a misure per la riduzione dei costi, a un compromesso salariale per l'anno 2002 negoziato con il personale e al prestito di tesoreria di 45 milioni di franchi accordato dalla Confederazione alla società, per il 2002 il problema di liquidità è stato risolto.

La crisi dell'aviazione ha tuttavia evidenziato che la base di capitale della società è molto ristretta. I ritardi nei pagamenti o la diminuzione delle entrate non possono praticamente essere coperti da riserve.

Quasi tutte le imprese della sicurezza aerea del mondo sono strutturate come organizzazioni senza scopo lucrativo. Conformemente alle direttive internazionali, le imprese della sicurezza aerea non possono praticamente costituire riserve per eventi straordinari. Le prescrizioni europee in materia di tasse della sicurezza aerea, validi anche per la Svizzera, non consentono praticamente la costituzione di riserve adeguate per simili situazioni critiche. Poiché sarebbe controproducente aumentare sensibilmente le tasse per la sicurezza aerea e quindi, in definitiva, gravare complessivamente il settore dell'aviazione già danneggiato, è opportuno dotare skyguide di un capitale d'esercizio adeguato. Tale capitale d'esercizio consentirà alla società di coprire i maggiori rischi d'esercizio e contemporaneamente di mantenere un'adeguata quota di capitale proprio, permettendo quindi di acquisire anche in futuro capitale di terzi in misura sufficiente. Saranno così create le premesse affinché la società possa essere gestita secondo criteri economico-aziendali, in maniera orientata

alla clientela ed economicamente autonoma. Contemporaneamente la società può praticare una politica delle tasse che, per quanto riguarda il rapporto prezzo-prestazioni, regga il confronto a livello internazionale.

1.1.3 Sviluppi sul mercato dei trasporti aerei

La società skyguide lavora e si sviluppa in un contesto caratterizzato da profonde interconnessioni a livello internazionale ed europeo. A lunga scadenza, per poter sopravvivere in tale contesto skyguide deve partecipare attivamente alla pianificazione e alla realizzazione dello spazio aereo europeo.

La Commissione europea lavora a un nuovo concetto europeo per il miglioramento della gestione dello spazio aereo. Tale concetto, denominato Single European Sky, ha lo scopo di creare una gestione a livello europeo dello spazio aereo. Su iniziativa della Commissione europea, skyguide lavora con altri Stati aderenti a EUROCONTROL alla realizzazione del Single European Sky, nel quale la ripartizione operativa dei settori della sicurezza aerea non coinciderà probabilmente più con le frontiere nazionali. L'obiettivo è l'orientamento ottimale dell'intero spazio aereo superiore europeo alle esigenze operative dell'aviazione, l'armonizzazione del flusso del traffico e quindi l'incremento delle capacità. Questo processo dovrebbe portare alla creazione di cosiddetti settori funzionali dello spazio aereo (Functional Blocks of Airspace, FBA) di vaste dimensioni. Questa evoluzione renderà necessaria la cooperazione con altri fornitori di servizi in materia di sicurezza aerea. In caso di realizzazione del progetto, la Svizzera, con il suo «Single Swiss Sky» (risultante dall'integrazione dei servizi militari e civili della sicurezza aerea), avrà già concretizzato la necessaria fase preliminare.

A causa della situazione geostrategica della Svizzera, che si trova al centro dell'Europa e nel punto d'intersezione dei maggiori assi del traffico aereo, è imperativo e interessante, anche se il nostro Paese non è membro dell'Unione europea, partecipare attivamente alla pianificazione di questo futuro spazio aereo europeo. Inoltre, pure per skyguide sarebbe utile, mediante la gestione degli FBA, assicurare le proprie entrate e, se possibile, incrementarle, nonché poter evitare in futuro costosi ritardi grazie all'incremento dell'efficienza e alla maggiore flessibilità.

La struttura attuale delle entrate di skyguide evidenzia l'importanza di una partecipazione attiva a questo progetto europeo. La società raccoglie circa il 60 per cento delle proprie entrate grazie ai voli di transito nello spazio aereo superiore. È pertanto della massima importanza strategica che skyguide possa mantenere anche a lunga scadenza la sua posizione in questa situazione internazionale contraddistinta da una concorrenza sempre più agguerrita. In tal modo essa potrà ripartire i costi delle infrastrutture della sicurezza aerea sul maggior numero possibile di clienti. In questo contesto, torna segnatamente a profitto delle imprese d'aviazione svizzere che anche le tasse d'avvicinamento e i costi per la sicurezza nello spazio aereo inferiore siano così mantenuti al livello più basso possibile. Grazie all'integrazione, la società si propone di rafforzare il suo posizionamento e di ottenere vantaggi decisivi mediante le nuove competenze acquisite. Nel mercato europeo della sicurezza aerea occuperanno una posizione decisiva quei fornitori di servizi che potranno offrire il migliore rapporto costi-benefici (sicurezza). Per skyguide sarà perciò di vitale importanza poter offrire maggiori prestazioni con costi d'esercizio inferiori. L'evoluzione euro-

pea indica che per la società è di grande importanza migliorare la propria capacità di cooperazione. Il presente messaggio intende pertanto creare le premesse affinché i rendiconti di skyguide siano allestiti conformemente alle norme IAS, raccomandate alle imprese della sicurezza aerea dall'ICAO. Inoltre, in futuro queste norme saranno particolarmente importanti per tutte le imprese che, come skyguide, lavorano in un contesto internazionale e devono assicurare la comparabilità a livello internazionale dei loro rendiconti.

1.2 Consequenze dell'integrazione

1.2.1 Consequenze in materia di diritto delle assicurazioni del trasferimento del personale della sicurezza aerea militare

L'integrazione del personale delle Forze aeree addetto alla sicurezza aerea nella società skyguide richiede, per motivi di diritto acquisito, di garantire i loro precedenti diritti in materia di previdenza professionale.

In quanto datore di lavoro, la Confederazione ha finanziato con i propri contributi alla Cassa federale d'assicurazione il pensionamento ordinario regolamentare a 65 anni del personale della sicurezza aerea militare. Conformemente all'articolo 33 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers, RS 172.220.111.3) o agli articoli 3 e 8 dell'ordinanza del 2 dicembre 1991 sulle prestazioni in caso di pensionamento anticipato di dipendenti in speciali rapporti di servizio (OPPan, RS 510.24), finora tale personale beneficiava già a partire da 62 anni (o da 58 anni), fino ai 65 anni compiuti, di una rendita di vecchiaia pari all'80 per cento del salario.

I costi di questa prestazione supplementare sono stati finanziati dalla Confederazione di volta in volta soltanto al momento del pensionamento anticipato sotto forma di un pagamento unico alla Cassa pensioni della Confederazione (CPC). Per queste prestazioni, la Confederazione non ha quindi creato riserve né garantito contributi periodici.

In occasione del trasferimento del personale della sicurezza aerea a skyguide, la Confederazione assume i costi per il corrispondente pensionamento anticipato pro rata. I costi sono determinati in funzione della durata dell'occupazione presso la Confederazione e della durata complessiva dell'impiego del personale interessato della sicurezza aerea militare.

I costi per il finanziamento dei diritti del personale della sicurezza aerea (108 persone) ammontano complessivamente a circa 25-27 milioni di franchi, che devono essere in parte versati all'istituto di previdenza di skyguide (ca. 20 mio di fr.) o direttamente alla società (ca. 5-7 mio di fr. per la nuova valutazione secondo la norma IAS 19).

Questi contributi sono pagamenti anticipati della Confederazione effettuati a causa del trasferimento del personale della sicurezza aerea militare alla società skyguide. Tuttavia, indipendentemente dall'integrazione dei servizi militari e civili della sicurezza aerea, la Confederazione avrebbe dovuto effettuare questi pagamenti al momento dei pensionamenti anticipati effettivi.

1.2.2

Integrazione geografica della sicurezza aerea civile e militare in un edificio d'esercizio comune

La riunione della sicurezza aerea civile e della sicurezza aerea militare, finora co-operanti, in una società di servizi integrata consentirà innanzitutto di gestire in maniera più flessibile ed efficiente lo spazio aereo svizzero, densamente occupato malgrado la momentanea diminuzione dei movimenti di velivoli nell'anno 2001. Affinché questi miglioramenti qualitativi siano seguiti anche da benefici effettivi in materia di sinergie, skyguide ha avviato l'introduzione di un nuovo concetto d'esercizio fondato su due sedi operative (Ginevra e Zurigo).

A partire dal 2003, il controllo del traffico aereo nello spazio aereo superiore (traffico di transito) sarà progressivamente trasferito presso la sede principale della società a Ginevra, dove si trovano anche il Terminal Control Center di Ginevra e la direzione. Il Terminal Control Center di Zurigo (eccettuata la torre di controllo), il Training Center per controllori del traffico aereo (attivo a livello internazionale) e una parte della sicurezza aerea militare saranno riuniti in una nuova costruzione nel settore di Zurigo.

Il nuovo concetto d'esercizio crea premesse strategiche ottimali per assicurare anche in futuro le entrate provenienti dal traffico di transito e poter offrire le prestazioni della società con un'elevata qualità:

- già oggi, da Ginevra skyguide raggiunge una cifra d'affari considerevole nello spazio aereo francese per il quale sussiste una delega. La concentrazione della sorveglianza dell'intero spazio aereo superiore a Ginevra migliora le possibilità della società per una cooperazione internazionale. Il ruolo di Ginevra quale sede principale della società e come piattaforma per garantire opportunità sul mercato nel contesto internazionale è così durevolmente rafforzato.
- In maniera complementare, la sede di Zurigo costituisce la piattaforma d'integrazione per la sicurezza aerea civile e militare.
- Con due centri di competenza specializzati e armonizzati in maniera ottimale, è possibile eliminare doppioni senza rinunciare ai vantaggi rilevanti in materia di sicurezza offerti da due sedi.
- Due sedi rappresentano una soluzione equilibrata anche a livello di politica regionale.

La necessità di mantenere due sedi risulta da motivi di sicurezza d'esercizio, dall'importanza delle due sedi nel contesto internazionale, dal principio della presenza nelle due grandi regioni linguistiche nonché dall'onere per il trasferimento e dai relativi rischi.

Mentre a Ginevra skyguide dispone di un proprio complesso di edifici dimensionato in maniera sufficiente per il prossimo futuro e con riserve di terreno, le premesse infrastrutturali per la piattaforma d'integrazione nel settore di Zurigo devono ancora essere create. Gli attuali locali d'esercizio presso la testa dell'aeroporto di Zurigo sono di proprietà del gestore dell'aeroporto (Unique) e skyguide è locataria.

Per soddisfare i bisogni esclusivamente militari noti fino alla metà del 1999, prima della decisione di principio riguardante l'integrazione, sull'aerodromo militare di

Dübendorf era prevista la costruzione di un nuovo edificio o il completamento di edifici esistenti.

In seguito alla decisione di riunire i servizi civili e militari della sicurezza aerea, per questo progetto si sono aperte prospettive completamente nuove, poiché anche la centrale d'impiego per il sistema FLORAKO, la sua centrale di calcolo e tutti i relativi locali di servizio sono diventati parti integranti del previsto accorpamento.

L'edificazione della nuova costruzione destinata a skyguide sul perimetro dell'aerodromo militare consente di rimuovere le condizioni insoddisfacenti menzionate in precedenza e di creare premesse ottimali per l'accorpamento della sicurezza aerea civile e della sicurezza aerea militare. Di conseguenza si imponeva la rinuncia al progetto militare separato e la sua integrazione nel progetto skyguide.

La valutazione dell'ubicazione del progetto di costruzione comune ha portato alla decisione di prevedere il nuovo edificio sull'aerodromo militare di Dübendorf, ossia sul territorio del Comune di Wangen-Brüttisellen. Il 19 marzo 2002, l'assemblea comunale ha approvato questo progetto nella forma della pertinente modifica pianificatoria.

Nell'ambito della valutazione dell'ubicazione, è stata segnatamente verificata la possibilità di integrare geograficamente i servizi militari e civili della sicurezza aerea presso la testa dell'aeroporto di Zurigo. Il consiglio d'amministrazione della società skyguide ha rifiutato questa variante dopo approfonditi accertamenti. I motivi sono segnatamente di natura strategica (autonomia e flessibilità d'espansione limitate nell'edificio d'esercizio esistente della skyguide), finanziaria (elevati prezzi dei terreni), organizzativa (costi di trasferimento delle Forze aeree) e di sicurezza (tutela del segreto militare). A ciò si aggiungono considerazioni di diritto internazionale, le quali si oppongono all'ubicazione di installazioni militari nel perimetro civile dell'aeroporto di Kloten. Infine, grazie alla prevista nuova costruzione di Dübendorf risulteranno, rispetto all'aeroporto di Zurigo, costi d'esercizio inferiori dell'ordine di 3-4 milioni di franchi l'anno.

Il concetto edilizio è stato sviluppato in comune dai partner civili e militari e ottimizzato dal punto di vista finanziario e dell'esercizio. Esso consente la massima flessibilità d'utilizzazione per quanto riguarda la suddivisione degli spazi e soddisfa i criteri per la protezione dei settori militari e civili sensibili. Il nuovo impianto è utilizzato tutto l'anno e la maggior parte dei sistemi funziona 24 ore su 24.

Il nuovo edificio skyguide consente di riunire geograficamente il personale della sicurezza aerea civile e militare nonché parti delle Forze aeree. Ciò costituisce la base per una fusione ottimale dal punto di vista organizzativo e culturale dei servizi della sicurezza aerea gestiti finora in maniera separata, per la gestione efficiente dello spazio aereo svizzero e per la pianificazione, l'acquisto e la manutenzione futuri in comune di sistemi tecnici. Oggi, il costante rinnovamento dei sistemi tecnici avviene ancora presso differenti sedi, con spese annuali dell'ordine delle decine di milioni. Il raggruppamento geografico del sistema civile (ATMAS) e militare (FLORAKO) consentirà di creare premesse ottimali per futuri risparmi ed effetti di sinergia nonché per eliminare doppioni.

1.3 Creazione di una base di capitale appropriata (ricapitalizzazione)

Sin dalla sua trasformazione in impresa autonoma nell'anno 1995, la società è sempre stata finanziariamente indipendente. La ristrutturazione generale del mercato dei trasporti aerei, combinata con la moratoria concordataria della Swissair, ha però avuto forzatamente un grande influsso sull'andamento degli affari della skyguide nell'anno 2001 e influisce in maniera sensibile anche sul budget 2002. Malgrado l'aumento delle tasse del 4-8 per cento a partire dal 1° aprile 2002, skyguide prevede per l'anno 2002 una probabile riduzione della cifra d'affari di circa 30 milioni. Il consiglio d'amministrazione della società ha deciso differenti misure quali la riduzione degli investimenti e dei costi d'esercizio, la rinuncia alla creazione di nuovi posti di lavoro e – d'intesa con il personale – risparmi sui salari allo scopo di compensare le conseguenze della diminuzione della cifra d'affari e poter mantenere equilibrato il risultato d'esercizio.

Una nuova analisi della situazione finanziaria di skyguide effettuata all'inizio dell'anno 2002 ha tuttavia indicato che le misure realizzabili a breve scadenza dalla società non sono sufficienti per eliminare i problemi di liquidità risultanti dalla crisi dell'aviazione. Il 7 gennaio 2002 il Dipartimento federale delle finanze si è pertanto dichiarato disposto a concedere un prestito di tesoreria dell'ammontare di 45 milioni di franchi. L'urgenza e la necessità di garantire lo svolgimento dei compiti stabiliti dalla legge non hanno consentito di attendere fino alla creazione di una base legale esplicita. Tale base legale sarà istituita mediante la proposta modifica della LNA. Il prestito di tesoreria accordato dalla Confederazione dev'essere restituito al momento della ricapitalizzazione. Grazie a questo credito temporaneo, skyguide può continuare ad assicurare l'esercizio nell'ambito della sicurezza aerea. Tuttavia, affinché l'esercizio sia assicurato anche a lunga scadenza e la società possa effettuare gli investimenti necessari per garantire ulteriormente la sicurezza aerea e l'ampliamento delle capacità, il capitale d'esercizio di skyguide dev'essere aumentato. Una dotazione di capitale sufficiente della società skyguide garantisce inoltre la possibilità di fornire anche a lunga scadenza le prestazioni, indipendentemente dalle oscillazioni congiunturali.

Il fabbisogno supplementare di capitale d'esercizio e di risorse per finanziare la costruzione di un nuovo edificio d'esercizio comune ammontano a circa 160 milioni di franchi, dei quali circa 90 saranno garantiti mediante un aumento del capitale azionario da parte della Confederazione (50 mio di fr. di capitale d'esercizio e 40 mio di fr. per il nuovo edificio d'esercizio). Il rimanente fabbisogno finanziario – circa 70 milioni di franchi – dovrà essere coperto mediante un credito bancario per il cofinanziamento del nuovo edificio d'esercizio (stima dei costi secondo il progetto preliminare: 110 mio di fr.). La concessione dei mezzi della Confederazione è vincolata alla condizione che il credito bancario giunga al pagamento.

1.4 Nuova valutazione degli impegni in materia di previdenza conformemente alla norma IAS 19

Negli obiettivi strategici, il Consiglio federale esige che skyguide garantisca uno standard in materia di sicurezza aerea superiore alla media e una gestione efficiente della circolazione aerea civile e militare, possibilmente senza ritardi. Al riguardo,

skyguide deve mantenere la sua posizione sul mercato o, se possibile, estenderla ulteriormente. Per tale scopo, la società deve confrontarsi costantemente con gli sviluppi a livello internazionale e sfruttare possibilità strategicamente interessanti per un'estensione internazionale dello spazio aereo da lei controllato. In tal modo sarà assicurata a lunga scadenza l'assunzione dei servizi di sicurezza aerea sopra il territorio svizzero da parte di un'impresa svizzera.

Per realizzare questi obiettivi e concretizzare la strategia aziendale scelta, skyguide dipende dalla possibilità di concludere collaborazioni. Un rendiconto secondo norme riconosciute a livello internazionale migliora tale possibilità. Attualmente skyguide allestisce il proprio bilancio conformemente al Codice delle obbligazioni (CO), ciò che non corrisponde a dette norme.

L'applicazione degli International Accounting Standards (IAS) facilita la comparabilità internazionale del rendiconto, promuovendo anche le possibilità di cooperazione. Inoltre, le società che desiderano avere accesso al mercato internazionale dei capitali sono tenute ad adottare le norme IAS. In questo contesto, per skyguide risulta strategicamente indispensabile passare alle norme IAS. In tal modo sarà possibile soddisfare contemporaneamente anche le raccomandazioni dell'ICAO.

Dalla nuova valutazione degli impegni in materia di previdenza secondo la norma IAS 19 risulta una copertura insufficiente che deve essere finanziata. Il relativo calcolo dei costi si fonda su raccomandazioni specifiche al settore della società Arthur Andersen SA di Ginevra e dell'Amministrazione federale delle finanze (tra l'altro: tasso di sconto 4,25-4,5%; reddito patrimoniale 5%; progressione salariale 3%). Dalla copertura insufficiente calcolata (giorno determinante: 31 dicembre 2001) è dedotta la rivalutazione degli immobilizzi secondo la norma IAS 16 (ca. 40 mio di fr.). La differenza si situa tra 100 e 130 milioni di franchi. Tale importo sarà versato alla società sotto forma di aumento del capitale azionario e registrato come accantonamento o eventualmente versato a una fondazione di previdenza padronale.

2 Parte speciale

2.1 Compendio

Mediante il completamento dell'articolo 40 LNA si intende assicurare che:

- la Confederazione provveda a un'adeguata dotazione di capitale della società;
- la società abbia la possibilità di costituire riserve;
- la Confederazione possa finanziare, totalmente o in parte, la lacuna di copertura per i pensionamenti anticipati, conseguente al trasferimento del personale della sicurezza aerea militare alla società skyguide, nonché la copertura insufficiente degli impegni in materia di previdenza risultante dall'applicazione della norma IAS 19.

2.2 Commento alle singole disposizioni

2.2.1 Articolo 40 capoverso 2

L'attuale articolo 40 capoverso 5 LNA prescrive che il servizio civile e il servizio militare della sicurezza aerea devono essere coordinati in funzione del bisogno e riuniti, purché tale riunione sia giudiziosa dal profilo tecnico e dell'esercizio. Con l'integrazione dei servizi civili e militari della sicurezza aerea decisa dal Consiglio federale, il mandato assegnato dalla legge è adempiuto. La nuova formulazione dell'articolo 40 capoverso 2 LNA tiene conto di questa nuova situazione. La nuova formulazione non modifica l'attuale ordinamento delle competenze. Il Consiglio federale resta competente per l'organizzazione concreta dei servizi della sicurezza aerea. Malgrado la nuova situazione, il servizio militare e il servizio civile della sicurezza aerea devono continuare a essere coordinati il più possibile in funzione del bisogno. Questa disposizione, contenuta finora nel capoverso 5, sarà integrata nell'articolo 40 capoverso 2. Si tratta semplicemente di un adeguamento redazionale.

2.2.2 Articolo 40 capoverso 2^{bis}

Con questa disposizione è creata la base legale per dotare la società della base di capitale necessaria per l'adempimento dei suoi compiti e, se necessario, per completarla. Grazie a questa disposizione è segnatamente possibile aumentare il capitale azionario della società in vista della ricapitalizzazione e della costruzione del nuovo edificio nel settore di Zurigo. La disposizione costituisce parimenti la base legale per la concessione di prestiti federali di tesoreria. In tal modo vi è pure la garanzia che il Consiglio federale, in caso di crisi, possa reagire tempestivamente e mettere a disposizione della società le risorse finanziarie necessarie. Inoltre, la disposizione chiarisce che la società utilizza eventuali utili per la costituzione di riserve. Le riserve consentiranno di operare investimenti e di coprire eventuali perdite. Del rimanente, sono applicabili le disposizioni ordinarie del Codice delle obbligazioni in materia di utilizzazione degli utili.

Per principio, occorre tuttavia che la società non abbia scopo lucrativo e che siano rispettate le direttive internazionali per la strutturazione delle tariffe.

2.2.3 Articolo 40 capoverso 2^{ter}

Con questa disposizione è creata la base legale per il finanziamento iniziale degli impegni supplementari in materia di previdenza (IAS 19) risultanti dal passaggio all'allestimento del rendiconto secondo le norme IAS.

2.2.4 Articolo 40 capoverso 2^{quater}

Sulla base di questa disposizione, la Confederazione finanzia il capitale di copertura necessario per il pensionamento anticipato del personale della sicurezza aerea militare. Senza l'integrazione dei servizi militari e civili della sicurezza aerea, la Confede-

razione avrebbe dovuto effettuare questi pagamenti al momento dei pensionamenti anticipati effettivi del personale della sicurezza aerea militare. La disposizione ha unicamente lo scopo di salvaguardare i diritti acquisiti del personale interessato per quanto riguarda il pensionamento anticipato (cfr. al riguardo anche il n. 1.2.1). Non può esserne dedotto alcun diritto individuale in occasione della partenza anticipata.

2.2.5 Articolo 40 capoverso 2^{quinquies}

Questa disposizione crea la base legale per le previste misure di finanziamento a favore della società skyguide. L'esecuzione è delegata al Consiglio federale. Segnatamente i parametri di calcolo per la norma IAS 19 devono essere adeguati al 1° gennaio 2003 e approvati con un decreto del Consiglio federale.

2.3 Rinuncia alla procedura di consultazione

Le condizioni per l'esecuzione di una procedura di consultazione (art. 1 cpv. 2 lett. b dell'ordinanza sulla procedura di consultazione, RS 172.062) non sono adempiute.

Nell'ambito della consultazione interna è stata per contro sentita la Commissione della navigazione aerea. Essa ha preso atto del progetto in senso favorevole.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie

3.1.1 Ripercussioni per la Confederazione

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone la modifica della legge federale sulla navigazione aerea. In tal modo sarà creata la base legale per la concretizzazione delle previste misure finanziarie a favore della società skyguide. I calcoli si fondano sul piano aziendale (business plan) della società skyguide e tengono conto dei recenti avvenimenti sul mercato dei trasporti aerei. Le proposte di finanziamento sono state elaborate in comune dai Dipartimenti interessati (DATEC, DDPS, DFF) e dalla società skyguide. Il fabbisogno di mezzi e i dati che ne sono alla base sono stati oggetto di una perizia esterna indipendente.

Non sono oggetto del presente messaggio il finanziamento della quota di proprietà delle Forze aeree al nuovo edificio d'esercizio e il trasferimento del sistema FLORAKO in tale edificio, non previsto originariamente dal capitolato d'oneri del sistema; l'importo complessivo necessario per tale trasferimento ammonta a 38 milioni di franchi, che saranno richiesti nell'ambito del messaggio sugli immobili militari 2003. Non è oggetto del presente messaggio nemmeno il fabbisogno supplementare di mezzi per le Forze aeree nella fase di transizione 2002-2005, approvato dal Consiglio federale il 7 dicembre 2001.

Sono previste le seguenti misure di finanziamento a favore della società skyguide:

Obiettivo	Misura	Oggetto	Finanziamento da parte della Confederazione	Importo in mio di fr.	Beneficiari
Integrazione	Trasferimento del personale della sicurezza aerea militare	Pensionamenti anticipati	Contributo a fondo perso	ca. 20*	Istituto di previdenza skyguide
		Valutazione secondo la norma IAS 19	Partecipazione mediante aumento del capitale azionario	ca. 5 a 7*	Accantonamenti skyguide (ev. fondazione di previdenza padronale)
	Integrazione geografica della sicurezza aerea civile e militare	Costruzione di un nuovo edificio d'esercizio comune	Partecipazione mediante aumento del capitale azionario	40	skyguide
Base di capitale appropriata	Ricapitalizzazione	Fabbisogno supplementare di capitale d'esercizio	Partecipazione mediante aumento del capitale azionario	50*	
Capacità di operare a livello internazionale	Rendiconto secondo le norme IAS	Nuova valutazione degli impegni in materia di previdenza secondo la norma IAS 19	Partecipazione mediante aumento del capitale azionario	ca. 100 a 130 */**	Accantonamenti skyguide (ev. fondazione di previdenza padronale)
Totale				ca. 215 a 250	
* Fabbisogno finanziario eccezionale conformemente all'articolo 126 capoverso 3 della Costituzione federale e all'articolo 24 lettera c LFC (RS 611.0) [prevedibilmente in vigore a partire dal 1° gennaio 2003].					
** Copertura insufficiente secondo la norma IAS 19 (140-170 mio di fr.), dedotta la rivalutazione degli immobilizzi secondo la norma IAS 16 (ca. 40 mio di fr.).					

Il finanziamento avviene per il tramite del conto finanziario della Confederazione, applicando le disposizioni relative al freno all'indebitamento.

I mezzi necessari per skyguide saranno proposti con il messaggio sul budget ordinario (prevedibilmente il budget 2003, ev. 2004).

I mezzi preventivati rimangono bloccati fino all'entrata in vigore della revisione della legge federale sulla navigazione aerea (art. 16 cpv. 2 LFC).

In seguito, il Consiglio federale determinerà le modalità, la data d'esecuzione e l'entità del fabbisogno necessario per il finanziamento. I parametri di calcolo relativi alla norma IAS 19 saranno stabiliti definitivamente il 1° gennaio 2003 o eventualmente il 1° gennaio 2004. Pure per tale data sarà determinata esattamente l'entità del patrimonio di previdenza.

I mezzi affluiranno a skyguide nella primavera del 2003.

L'aumento del capitale azionario da parte della Confederazione è vincolato alla condizione del pagamento del credito bancario.

3.1.2 Freno alle spese

I capoversi 2^{bis}, 2^{ter} e 2^{quater} dell'articolo 40 riveduto della legge federale sulla navigazione aerea soggiacciono al freno alle spese conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale (RS 101).

Conformemente a tale disposizione, richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

3.2 Ripercussioni economiche

Alla fine degli anni novanta, di fronte al rapido aumento del traffico, vi è stato un incremento relativamente esiguo della capacità per quanto riguarda la sicurezza aerea. La situazione di ritardo che ne è risultata nel traffico aereo è stata ulteriormente aggravata dalla densità superiore alla media del traffico e dalla complessità dello spazio aereo svizzero ed è stata in ultima analisi uno dei motivi principali della decisione d'integrazione. Le conseguenze economiche negative di questi ritardi sono sufficientemente note. Nel 1999, ad esempio, i ritardi in Europa hanno causato costi complessivi (compresi i costi dei passeggeri) tra i 10 e i 16 miliardi di franchi.

La flessibilità ottenuta grazie all'integrazione dei servizi militari e civili della sicurezza aerea consente di compensare meglio le oscillazioni della domanda in materia di servizi di sicurezza aerea. Anche se i ritardi nel traffico aereo oggi sono soltanto in minima parte direttamente imputabili alla sicurezza aerea, grazie a questa flessibilità supplementare il problema dei ritardi potrà essere ulteriormente ridimensionato.

Oltre all'incremento della capacità, in futuro, grazie all'integrazione, tutti gli utenti dello spazio aereo potranno approfittare dei vantaggi degli impianti militari e civili della sicurezza aerea. Il costante adeguamento e il rinnovamento di questi impianti sono legati a costi molto elevati, che da parte civile possono essere finanziati soltanto grazie alle entrate provenienti dallo spazio aereo superiore (voli di transito). Di conseguenza, pure dal punto di vista economico è della massima importanza che questo traffico di transito anche in futuro sorvoli la Svizzera, cofinanziando i costi dell'infrastruttura della sicurezza aerea svizzera. Soltanto grazie a una partecipazione attiva al Single European Sky, la società skyguide può continuare ad assumere anche nello spazio aereo superiore il suo ruolo di leader nel mercato della gestione di spazi aerei complessi e misti nel cuore dell'Europa.

Con il presente progetto sarà salvaguardata la possibilità che una società svizzera provveda alla gestione dello spazio aereo rilevante per il nostro Paese.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 1999-2003. Esso è urgente, poiché, in seguito agli avvenimenti sul mercato dei trasporti aerei, skyguide dev'essere ricapitalizzata. Ciò è necessario affinché la società possa continuare a svolgere i compiti stabiliti dalla legge.

5 Rapporto con il diritto europeo

Il progetto è compatibile con il diritto europeo.

6 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 87 della Costituzione federale.

3427