

Verifica della governance e della vigilanza sulla gestione del traffico aereo

Ufficio federale dell'aviazione civile

L'essenziale in breve

I requisiti in materia di sicurezza della navigazione aerea in Svizzera si basano principalmente sulle prescrizioni elaborate dall'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI) e dall'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) ed emesse dalla Commissione europea. La Svizzera adotta queste norme e l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC), quale autorità di vigilanza sancita per legge, ne controlla l'osservanza.

Per la divisione Sicurezza delle infrastrutture questo compito di vigilanza comprende, ad esempio, i due aeroporti nazionali, gli otto aerodromi regionali e i tre enti per la sicurezza aerea (skyguide, MeteoSvizzera ed Engadin Airport). Per la vigilanza in questo settore sono riscosse tasse pari a circa 2 milioni di franchi all'anno. Gli enti per la sicurezza aerea e gli aeroporti devono gestire un numero di movimenti considerevole. Nel 2017, solo nel traffico di linea e charter sono stati registrati circa 467 000 movimenti di volo¹.

L'interazione tra «safety» e «policy» è evidente in molti settori

Oltre alla vigilanza, l'UFAC è chiamata a svolgere anche compiti di strategia e politica aeronautica. Dal punto di vista organizzativo questi ultimi compiti sono nettamente distinti, ma nella prassi talvolta si interpongono, considerato che la strategia dell'Ufficio impone l'osservanza di standard di sicurezza molto elevati. Secondo la legge sulla navigazione aerea² (LNA), il Consiglio federale stabilisce i requisiti fondamentali relativi alla sicurezza del traffico aereo. A tal fine si attiene alle prescrizioni internazionali vincolanti per la Svizzera e tiene conto dello stato della tecnica e della sostenibilità economica. Adottando le disposizioni dell'OACI e dell'Unione europea (UE) si applica la direttiva di rispettare le prescrizioni internazionali vincolanti. Rimane da stabilire il livello di sicurezza auspicato tenendo conto della sostenibilità economica. Il Controllo federale delle finanze (CDF) raccomanda pertanto all'UFAC di presentare al Consiglio federale una proposta sui requisiti relativi alla sicurezza del traffico aereo di cui all'articolo 108a LNA e di integrare la decisione del Consiglio federale nella strategia dell'Ufficio.

I processi e le responsabilità sono definiti, ma è necessario di esaminare sistematicamente gli indizi di mobbing

I risultati dell'inchiesta 2017 concernente il personale indicano un'evidente diffidenza nei confronti della direzione. I partecipanti all'inchiesta hanno spesso criticato la comunicazione relativa all'orientamento dell'UFAC, la comunicazione tra le divisioni e la trasparenza delle discussioni a livello di direzione tra l'Ufficio e le organizzazioni sottoposte a vigilanza. Alcuni collaboratori considerano queste discussioni degli accordi che, anche se la comunicazione tramite i capisezione è comprovata, suscitano una profonda

¹ Ufficio federale di statistica, movimenti nel traffico di linea e charter dal 1950.

² Art. 108a della legge federale sulla navigazione aerea, RS 748.0.

diffidenza in relazione all'indipendenza della direzione nei confronti delle organizzazioni sottoposte a vigilanza.

I processi e le responsabilità, sia riguardo all'adozione delle disposizioni dell'OACI e dell'UE sia riguardo allo svolgimento di ispezioni da parte della divisione Sicurezza delle infrastrutture, sono descritti perlopiù in modo soddisfacente ed esaustivo.

L'inchiesta 2017 concernente il personale ha rivelato indizi di molestie sessuali e di mobbing. Mentre nel primo caso sono stati adottati provvedimenti, la direzione dell'Ufficio ha affrontato gli indizi di mobbing in maniera poco mirata. Il CDF raccomanda all'UFAC di prendere sul serio questo genere di informazioni in futuro, nel quadro di una procedura ancora da definire.

Gestione dei rischi in piena trasformazione

I contributi dell'UFAC alla gestione dei rischi della Confederazione sono plausibili, benché siano ravvisabili alcuni miglioramenti. La gestione dei rischi operativa sta attraversando una fase di trasformazione. Ciò è logico in vista della prevista attuazione, richiesta dall'AESA a partire dal 2020, di una vigilanza orientata ai rischi e alle prestazioni («risk and performance based oversight»)³.

L'UFAC prende atto dei rischi riguardanti la sicurezza delle organizzazioni sottoposte a vigilanza nell'ambito di sicurezza delle infrastrutture nei documenti redatti dalle organizzazioni stesse. La valutazione dei rischi può essere molto contraddittoria in questo settore. Ad esempio, in caso di modifiche dei loro sistemi, i gestori di sistemi per la sicurezza aerea devono effettuare una valutazione dei rischi all'attenzione della vigilanza. Tale valutazione si basa su un quadro di riferimento («framework») sottoposto anch'esso all'approvazione dell'UFAC. In un caso esaminato non è stato possibile, fino a oggi, risolvere in maniera soddisfacente le carenze constatate nelle valutazioni o nel framework, malgrado il supporto fattivo dell'UFAC. Tuttavia, siccome i gestori detengono di fatto una posizione di monopolio, l'UFAC dispone di un potenziale sanzionatorio piuttosto limitato. La revoca delle autorizzazioni o dei certificati comporterebbe gravi perturbazioni nella gestione del traffico aereo in Svizzera.

Rafforzare la vigilanza è indispensabile

Per quel che concerne l'indipendenza, l'accettazione di omaggi e di inviti, la lotta contro la corruzione, oltre alle disposizioni generali dell'ordinanza sul personale federale l'UFAC applica anche le direttive specifiche del diritto europeo. Per i collaboratori che ricoprono funzioni di vigilanza il CDF raccomanda di applicare regole più severe, simili a quelle previste per il personale con compiti decisionali e in materia di acquisti.

In merito alle qualifiche del personale, al CDF è stato segnalato che ci sono delle differenze tra le qualifiche degli ispettori dell'UFAC nel settore delle infrastrutture e quelle dei colleghi omologhi presso skyguide. Tuttavia, i risultati delle relative verifiche dell'AESA come pure le informazioni ricevute da servizi indipendenti confermano le qualifiche degli ispettori dell'UFAC incaricati della vigilanza delle organizzazioni della sicurezza aerea. Il CDF ritiene che i provvedimenti adottati finora siano sufficienti e che potrebbero essere eventualmente rafforzati da temi chiave.

³ Dal 2020 l'AESA esige una vigilanza incentrata sui profili di rischio e sullo sviluppo della gestione della sicurezza delle organizzazioni sottoposte a vigilanza. Ciò permette di rendere più flessibili gli intervalli di vigilanza.

Infine il CDF raccomanda all'UFAC di definire un processo che disciplini il coinvolgimento di team di ispettori nei casi di escalation, per consentire di ricostruire meglio la presa delle decisioni.

La legge sulla responsabilità prevede una responsabilità in caso di carenze nella vigilanza

In caso di carenze nella vigilanza, l'UFAC può essere tenuto a rispondere in via sussidiaria (dopo skyguide che risponde per primo). Il CDF raccomanda all'UFAC di verificare, d'intesa con l'Amministrazione federale delle finanze, se non sia opportuno includere un rischio inerente a «richieste di risarcimento per carenze nella vigilanza» nella mappa dei rischi dell'Ufficio.

Testo originale in tedesco