

3003 Berna, 10 aprile 2007

---

## **Aeroporto Città di Lugano-Agno**

Modifica del regolamento d'esercizio

Voli mattutini e serali

**Domanda**  
della Città di Lugano

**Decisione**

---

31-06-2654'LUG/fep

# I In fatto

1. Con decisione del 16 settembre 1996, il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie (DFTCE, oggi Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC), rilasciava all'aeroporto di Lugano-Agno una concessione per l'esercizio dell'aeroporto stesso e una concessione quadro per il suo ampliamento. Nell'ambito della medesima procedura, il DFTCE approvava inoltre un regolamento per l'esercizio dell'aeroporto. Numerosi Comuni, associazioni e privati presentavano ricorso contro la decisione del DFTCE. Con decisione del 15 novembre 1999, il Tribunale federale accoglieva parzialmente questi ricorsi. In particolare veniva contestata la regolamentazione dei voli nell'ultima ora della giornata, fra le ore 22.00 e le ore 23.00 e di quelli fra le ore 06.00 e le 07.00 della mattina. Qui di seguito, i considerandi tratti dalla decisione del Tribunale federale (DTF 125 II 643):

*Consid. 19b/cc (pag. 120 seg.) Nella fattispecie, nessuna delle possibilità sopra evocate - valori limite d'esposizione speciali per la prima ora della notte, valori limite d'emissioni foniche degli aerei ammessi ad effettuare voli notturni, numero totale massimo quotidiano o annuo di movimenti nelle ore notturne - è stata presa in considerazione nella decisione del Dipartimento federale relativa alle concessioni litigiose. I voli notturni sono, in definitiva, soggetti a una sola restrizione: essi non sono più ammessi dopo le ore 23.00 (cfr. n. 3.4.1 della concessione per l'esercizio). Quanto alle esigenze imposte dal regolamento d'esercizio - autorizzazione chiesta dalla concessionaria, consultazione dell'autorità cantonale -, esse sono principalmente d'ordine formale e non sono sufficientemente precise per costituire una garanzia in materia di protezione contro il rumore: il riferimento a un "interesse generale" che giustifichi l'autorizzazione è vago, dato che una compagnia aerea è sempre in grado di prevalersi di un siffatto interesse quando esercisca una linea destinata al trasporto pubblico dei passeggeri.*

*Tale modo di trattare il problema dei voli notturni su di un aeroporto regionale non è soddisfacente. I principi della legge federale sulla protezione dell'ambiente concernenti la limitazione preventiva delle emissioni (art. 11 cpv. 2 LPAmb; cfr. DTF 124 II 517 consid. 4) non consentono al Dipartimento federale di non esaminare l'introduzione di determinate restrizioni d'esercizio complementari o più precise, riferite a una fase dell'arco della giornata particolarmente sensibile e per la quale è generalmente ammesso (dal perito del Tribunale federale, dagli specialisti incaricati di elaborare testi legislativi e dallo stesso Dipartimento federale nel 1994 allorché ha approvato una modifica del regolamento d'esercizio dell'aerodromo litigioso) che s'impone una disciplina più specifica. La decisione impugnata è lacunosa e viola su questo punto il diritto federale. I ricorsi con cui è adottata l'insufficienza delle misure destinate a limitare le emissioni foniche (cfr. supra consid. 15 initio) devono essere accolti parzialmente per questo motivo.*

*Conformemente all'art. 114 cpv. 2 OG la causa va rinviata al Dipartimento federale perché avvii una procedura tendente a introdurre nella concessione o nel regolamento d'esercizio una nuova clausola concernente la limitazione del traffico o degli effetti dannosi o molesti durante la prima ora della notte (tra le ore 22.00 e le 23.00). Il progetto dev'essere reso pubblico o messo in consultazione (art. 5 o art. 11 cpv. 5 OSIA) entro il termine di sei mesi successivo alla comunicazione della presente sentenza e dovrà essere adottato il più presto possibile. Allo stato attuale non si giustifica di prevedere una disciplina provvisoria sino a che la procedura sopra menzionata sia conclusa, dato che il presente numero di mo-*

*vimenti che hanno luogo durante la prima ora della notte è ancora relativamente limitato (due atterraggi quotidiani, secondo gli orari pubblicati dalle compagnie aeree svizzere).*

*Consid. 19b/dd (pag. 122 seg.) I movimenti tra le ore 06.00 e le 07.00 non sono considerati come voli notturni, ma sussiste manifestamente un interesse a proteggere in modo particolare i confinanti in questo periodo della giornata. Il precedente regolamento d'esercizio dell'aerodromo di Lugano-Agno limitava d'altronde il numero dei movimenti durante questo intervallo (un decollo quotidiano). Nessuna disciplina speciale è stata prevista al proposito nella concessione per l'esercizio litigiosa né nel regolamento d'esercizio a cui rinvia. Per gli stessi motivi esposti in precedenza deve ritenersi che il Dipartimento federale abbia violato l'art. 11 cpv. 2 LPAmb rinunciando a esaminare la possibilità d'imporre prescrizioni adeguate. La causa dev'essergli rinviata perché decida nuovamente a tale riguardo.*

*A priori non appare escluso che il traffico aereo possa essere soggetto durante la prima ora della notte (tra le ore 22.00 e le 23.00) a restrizioni diverse da quelle stabilite per la prima ora della giornata (tra le ore 06.00 e le 07.00), e che l'interesse dei confinanti possa essere considerato più importante all'inizio della notte che all'inizio del mattino.*

Il Tribunale federale rinviava quindi la questione al DATEC, perché introducesse nella concessione o nel regolamento d'esercizio clausole atte a limitare il traffico o le emissioni moleste fra le ore 22.00 e 23.00 ed eventualmente anche fra le ore 06.00 e le 07.00, secondo quanto illustrato nei considerandi 19b. Esso decideva inoltre che nel frattempo l'esercizio poteva proseguire conformemente alla concessione.

2. Il 21 giugno 2000, l'esercente dell'aerodromo ha presentato una domanda di modifica del regolamento d'esercizio. La proposta prevede l'introduzione delle seguenti disposizioni complementari per i voli fra le ore 22.00 e le 23.00:

*Per movimenti notturni tra le ore 22.00 e le ore 23.00 LT valgono inoltre le seguenti disposizioni:*

- *i limiti di immissione Lrn per la notte devono essere rispettati;*
- *le emissioni degli aeromobili impiegati non possono superare l'indice di rumore di 87.*

Le disposizioni complementari si rifanno alle disposizioni introdotte il 1° giugno 2000 dal Consiglio federale nell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF; RS 814.41; Allegato 5) e nell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica (OSIA; RS 748.131.1; Art. 39 segg.).

3. L'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) ha trasmesso la domanda al Cantone Ticino affinché quest'ultimo potesse esprimere il proprio parere, e l'ha pubblicata sul Foglio Federale del 4 luglio 2000. Gli organi cantonali hanno disposto la pubblicazione sul Foglio ufficiale cantonale (FU 52 del 30 giugno 2000). Il termine di opposizione è stato fissato in modo coordinato a 30 giorni, con scadenza il 5 luglio 2000. L'UFAC ha ricevuto complessivamente quattro opposizioni, una ciascuno dai Comuni di Agno e Bioggio e due da privati.

4. Il Dipartimento del Territorio del Cantone Ticino si è espresso in merito al progetto il 29 settembre 2000. Il parere del Cantone e le opposizioni sono stati trasmessi all'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP, oggi Ufficio federale dell'ambiente UFAM), il quale ha presentato a sua volta un parere il 26 gennaio 2001. Poiché le richieste avanzate dall'UFAFP nei confronti della richiedente avrebbero avuto conseguenze sostanziali sull'esercizio, è stata offerta a quest'ultima la possibilità di esprimersi al riguardo. La lettera di risposta della richiedente, datata 15 marzo 2001, è stata trasmessa all'UFAFP il quale, successivamente, ha leggermente modificato il tenore del proprio parere.
5. Nel periodo intercorso fra il rilascio della concessione (16 settembre 1996) e la presente decisione, sono state modificate più volte parti determinanti della legislazione in materia di navigazione aerea e di protezione dell'ambiente:
- Revisione della legge sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0) del 18 giugno 1999 (in vigore dal 1° gennaio 2000), che assicura il coordinamento delle procedure.
  - Modifica dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF; RS 814.41) e dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica del 12 aprile 2000 (OSIA), con la ridefinizione del metodo di calcolo per determinare il livello di valutazione per gli aeroporti con traffico di linea e l'introduzione di nuove regole, valide per tutti gli aeroporti, per i valori limite d'esposizione al rumore, in particolare per quelli relativi alla notte (dalle ore 22:00 alle 06:00; cfr. Allegato 5 OIF). Inoltre, nell'OSIA, i voli notturni sono stati disciplinati in modo più severo ed è stato introdotto un indice di rumore massimo ammissibile per tali voli. Le nuove disposizioni fanno sì che, negli aeroporti regionali, i decolli e gli atterraggi siano vietati fra le ore 23:00 e le 06:00.
  - Dopo che il Tribunale federale, nella sua decisione dell'8 dicembre 2000, aveva stabilito che i valori limite del 12 aprile 2000 non erano stati fissati in maniera conforme alla legge, l'11 maggio 2001 il Consiglio federale ha emanato nuovi valori limite.
6. In vista dell'allestimento della scheda di coordinamento Lugano-Agno del Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA), la curva di esposizione al rumore è stata ricalcolata sulla base dell'OIF dell'11 maggio 2001, sia per la situazione prevista (38'000 movimenti, 28'000 dei quali voli di linea/charter), sia per la situazione del 2000. Inoltre, sulla base di una previsione di fabbisogno, è stata calcolata ed inserita come dato acquisito nella scheda di coordinamento la curva di esposizione al rumore

per l'orario di esercizio notturno (dalle ore 22.00 alle 23.00).

7. Nel quadro del coordinamento PSIA, il tema dei voli mattutini e serali è stato ripreso. Sotto la direzione del Cantone e con la partecipazione dei Comuni di ubicazione di Agno, Bioggio e Muzzano, dell'Associazione Comuni regione Malcantone e dell'esercente dell'aerodromo, è stata elaborata una nuova proposta per l'attività di volo nelle prime ore del giorno e della notte, presentata quindi all'UFAC con lettera del 23 luglio 2002.
8. Nel corso del 2006, l'UFAM ha avuto la possibilità di esprimersi sulla proposta avendo preso conoscenza della valutazione dell'UFAC. Lo ha fatto con le lettere dell'11 gennaio e del 19 febbraio 2007 in cui chiede che la domenica mattina, fra le ore 06.00 e le 07.00, e il sabato sera dopo le ore 22.00 non sia autorizzato alcun volo. Inoltre si è dichiarato d'accordo con il fatto che la domenica sera dopo le ore 22.00 possano essere autorizzati solamente atterraggi di voli schedulati.
9. Le modifiche della OIF, la procedura PSIA, la crisi dell'aviazione e la conseguente riduzione dei voli di linea, le carenze riscontrate nella procedura di avvicinamento strumentale IGS 01 e la successiva valutazione e introduzione di procedure di avvicinamento alternative, nonché la riorganizzazione dell'UFAC, hanno comportato un ritardo eccezionale nell'esame della domanda in questione.

## **II Motivi**

### **II. 1. In ordine**

1. Il Tribunale federale, nella sua decisione del 15 novembre 1999, ha lasciato esplicitamente aperta la questione, se i vincoli debbano essere introdotti nella concessione o nel regolamento d'esercizio. La revisione dell'OSIA del 2 febbraio 2000 stabilisce espressamente, all'art. 10 cpv. 2, che l'organizzazione dell'esercizio e dell'infrastruttura non sono oggetto della concessione per l'esercizio. Di conseguenza, eventuali misure di protezione devono essere adottate a livello di regolamento d'esercizio.
2. Secondo l'art. 36c cpv. 3 LNA, nella versione rivista del 18 giugno 1999 in vigore dal 1° gennaio 2000, il gerente d'aerodromo sottopone il regolamento all'Ufficio federale per approvazione. In base all'art. 36d cpv. 1 LNA, l'Ufficio federale trasmette ai Cantoni interessati le domande di modifica del regolamento d'esercizio con effetti sostanziali sull'esposizione al rumore, invitandoli a esprimere il loro parere. Le domande de-

vono essere pubblicate negli organi ufficiali di pubblicazione dei Cantoni e dei Comuni interessati e depositate pubblicamente durante 30 giorni. Ciò è stato regolarmente effettuato.

3. Ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA; RS 814.011), le modificazioni dell'esercizio degli aeroporti sono sottoposte all'esame dell'impatto sull'ambiente se sono sostanziali. Nel presente caso, le modificazioni non sono sostanziali, ragion per cui non è necessario alcun esame dell'impatto sull'ambiente che, d'altronde, non è neanche stato richiesto dall'UFAM.
  
4. Nella sua opposizione del 2000, il Comune di Agno chiedeva la sospensione della procedura fino a quando non fossero stati disponibili calcoli del rumore secondo l'Allegato 5 OIF rivisto. I calcoli avrebbero dovuto riguardare diversi scenari, con e senza prolungamento della pista. Il Comune si riservava inoltre di completare la sua presa di posizione dopo aver preso conoscenza di tali calcoli del rumore. Il coordinamento PSIA, svoltosi da 2001 al 2003, ha comportato l'effettuazione dei calcoli del rumore richiesti. Il Comune ha potuto esprimersi in merito alla procedura PSIA ed ha inoltre avuto la possibilità di partecipare, sotto la direzione del Cantone, all'elaborazione di una proposta per il disciplinamento dei voli mattutini e serali. Di fatto, la richiesta del Comune è stata soddisfatta, sebbene ciò sia avvenuto nel quadro di un'altra procedura. Non è stata presa in considerazione la richiesta di esaminare diversi scenari. Ciò non è necessario, poiché per ogni modifica significativa del regime di avvicinamento le conseguenze devono comunque essere esaminate in una corrispondente procedura (cfr. art. 36d LNA in combinato disposto con l'art. 36c LNA). Di conseguenza non si è entrati nel merito della richiesta.
  
5. Il Comune di Bioggio, da parte sua, chiedeva che venissero acquisite agli atti
  - le statistiche sui ritardi negli atterraggi serali dopo le ore 22.00 e 23.00 e
  - le documentazioni relative a eventuali procedimenti disciplinari e di multe.Il Comune si riservava di precisare le proprie domande su questo punto dopo aver preso conoscenza di tali documenti. Non si è entrati nel merito di queste richieste, perché eventuali violazioni del regolamento d'esercizio vigente non possono essere oggetto della presente procedura di approvazione.

6. In una delle opposizioni si chiedevano in modo assai generale, fra le ore 06.00 e le 07.00, nonché dopo le 22.00, limitazioni dell'esercizio che vanno al di là di quanto proposto dall'esercente dell'aerodromo. Nell'altra ci si esprimeva in modo generale contro l'esercizio dell'aeroporto, ma non si formulavano richieste concrete.

## **II. 2 Nel merito**

7. Secondo l'art. 25 cpv. 1 OSIA, il regolamento d'esercizio è approvato se
- il contenuto è conforme agli obiettivi e alle esigenze del Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica,
  - le esigenze della concessione o dell'autorizzazione d'esercizio e dell'approvazione dei piani sono attuate,
  - le esigenze specifiche della navigazione aerea nonché quelle legate alla pianificazione del territorio e alla protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio sono adempiute,
  - il catasto d'esposizione al rumore può essere stabilito,
  - nel caso degli aeroporti, i piani delle zone di sicurezza sono esposti al pubblico.
8. Rapporto con il Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica
- Il 18 ottobre 2000, il Consiglio federale ha approvato la parte generale PSIA, che contiene soprattutto gli obiettivi e le indicazioni concettuali; esse consistono essenzialmente nella definizione della rete complessiva e delle singole sottoreti. Secondo tale parte del PSIA, l'aeroporto di Lugano-Agno fa parte degli aeroporti regionali con voli di linea e, come tale, svolge un ruolo complementare rispetto agli aeroporti nazionali quale struttura di supporto del traffico di linea. Inoltre, Lugano è un impianto di importanza regionale per voli d'affari, turistici e di lavoro e, nel limite del possibile, per l'istruzione e il perfezionamento di volo. Queste affermazioni evidenziano in modo chiaro che, a livello regionale, l'aeroporto di Lugano ha una grande importanza all'interno dell'infrastruttura svizzera dei trasporti. Le modifiche in questione del regolamento d'esercizio disciplinano lo svolgimento del traffico schedulato nelle prime ore del mattino e della sera. La possibilità di effettuare movimenti di volo in questi momenti della giornata è di estrema importanza per un buon collegamento degli aeroporti regionali alla rete di linee aeree nazionali e internazionali di livello superiore. In questo senso, la regolamentazione a cui si mira corrisponde agli obiettivi e alle esigenze del PSIA.
9. Condizioni della concessione d'esercizio e dell'approvazione dei piani
- La concessione d'esercizio rilasciata dal DFTCE il 16 settembre 1996 contiene le seguenti condizioni, che si riferiscono al regolamento d'esercizio:

§ 3.4.1 *Su riserva delle ulteriori limitazioni fissate nel regolamento di esercizio, l'orario di esercizio è il seguente:*

- *tutti i giorni dalle ore 06.00 alle ore 23.00 per il traffico di linea*
- *tutti i giorni dalle ore 07.00 alle ore 22.00 per gli altri voli.*

§ 3.6.2 *I valori di esposizione al rumore, secondo il catasto di esposizione al rumore del settembre 1995 basato su 38'000 movimenti, non devono essere superati.*

Le disposizioni del regolamento d'esercizio che devono essere adeguate riguardano esclusivamente il traffico aereo schedato che si svolge negli orari d'esercizio in cui esso è ammissibile.

Quando fu allestito il catasto dei rumori, nel settembre 1995, non esistevano ancora valori limite d'esposizione al rumore per le ore notturne. In sede di elaborazione della scheda di coordinamento PSIA, la curva di esposizione al rumore della concessione è stata adeguata alle nuove condizioni poste dalla legge e completata con una curva per la notte. Il senso delle condizioni fissate nella concessione è quindi rispettato.

10. Esigenze specifiche della navigazione aerea; esigenze legate alla pianificazione del territorio e alla protezione della natura e del paesaggio  
La modifica prevista non determina variazioni per quanto riguarda l'adempimento delle esigenze specifiche della navigazione aerea né di quelle legate alla pianificazione del territorio e alla protezione della natura e del paesaggio. Poiché tali aspetti sono già stati esaminati e approvati in sede di rilascio della concessione, si può ora sovrassedere a un nuovo esame.
11. Esigenze legate alla protezione dell'ambiente
  - a) L'adempimento delle esigenze legate alla protezione dell'ambiente è già stato esaminato dal Tribunale federale in relazione ai ricorsi contro la concessione d'esercizio, la concessione quadro e il regolamento d'esercizio e, fatta eccezione per l'esercizio nelle prime ore della notte e del giorno, è stato considerato conforme alla legge. La presente procedura si limita quindi all'esame del principio di prevenzione per l'esercizio dell'aeroporto nelle fasce orarie fra le 06.00 e le 07.00 e fra le 22.00 e le 23.00. In questi orari sono già oggi ammessi esclusivamente voli schedati.
  - b) Come già illustrato nella descrizione dei fatti, l'esercente dell'aerodromo ha proposto limitazioni dell'esercizio che assicurano il rispetto del valore limite d'immissione (VLI) fra le ore 22.00 e le 23.00. In considerazione delle disposizioni già contenute nel regolamento d'esercizio, ciò significa che dopo le ore 22.00 possono essere effettuati

unicamente voli schedulati e che l'esercente dell'aerodromo rinuncia a chiedere agevolazioni per l'esercizio notturno. Sia i Comuni di ubicazione di Agno e Bioggio, sia il Cantone e l'UFAM chiedevano misure più incisive. Il Cantone e l'UFAM erano però meno intransigenti dei Comuni e non sostenevano in tutti i punti le richieste di questi ultimi, in parte molto drastiche.

Nel quadro del coordinamento PSIA, il Cantone, i Comuni e l'esercente dell'aerodromo hanno elaborato una proposta comune, che ha le seguenti caratteristiche:

*Fascia oraria 22.00 – 23.00 (giorni feriali)*

*Limitare a tre i movimenti autorizzati. Nuovi movimenti vanno valutati nel seguente modo:*

- 1. Si considerano solo velivoli paragonabili agli attuali (valutazione UFAC: indice di rumore 87, rif. SAAB 2000)*
- 2. Non viene riconosciuta la "giustificazione turistica"*
- 3. Si procederà, in sede di rinnovo semestrale delle autorizzazioni del UFAC per singole rotte, con una verifica dell'importanza dei collegamenti (numero dei passeggeri e tasso di occupazione dei velivoli).*

*Fascia oraria 22.00 – 23.00 (giorni festivi)*

*Sabato sera: nessun movimento*

*Fascia oraria 06.00 – 06.59 (giorni feriali)*

*Limitare a tre i movimenti autorizzati. Nuovi movimenti vanno valutati nel seguente modo:*

- 1.- 3. Criteri: idem come fascia oraria 22.00 - 23.00*
- 4. Le "regole" OIF (fascia serale) valgono come criteri nella valutazione generale, ma non come criterio vincolante.*

*Fascia oraria 06.00 – 06.59 (giorni festivi)*

*Domenica mattina: nessun movimento*

*Fascia oraria 07.00 – 07.59 (giorni festivi)*

*Domenica mattina: tre movimenti di tipo commerciale (linea).*

- c) Il Tribunale federale ha già esaminato la conformità legale del regolamento d'esercizio, criticando unicamente la regolamentazione dell'esercizio per quanto riguarda le prime ore della notte e del giorno. Sulle altre disposizioni del regolamento d'esercizio, il Tribunale federale non ha avuto nulla da obiettare. Di conseguenza, la presente procedura può limitarsi ad esaminare se le disposizioni complementari soddisfano il principio di prevenzione (LPAmb art. 11. cpv. 2) e se possono essere applicate a livello pratico.

aa) Il principio di prevenzione impone che le emissioni, indipendentemente dal carico inquinante esistente, debbano essere limitate nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche. Per evidenti ragioni, negli aerodromi non è possibile realizzare alla fonte misure di protezione fonica specifiche all'impianto. Di conseguenza, le emissioni possono venire limitate solamente attraverso provvedimenti concernenti l'esercizio. Essi sono di regola facili da applicare a livello pratico, perché consistono in limitazioni dei movimenti di atterraggio e decollo e in contingentamenti.

Molto più difficile, per contro, è la loro applicazione per quanto riguarda gli aspetti delle proporzionalità e della sostenibilità economica, in quanto gli effetti delle limitazioni dell'esercizio non possono essere valutati in modo generale, ma solamente nel singolo caso concreto. Occorre tenere conto del fatto che le emissioni foniche di un aerodromo sono prodotte indirettamente, vale a dire attraverso l'utilizzazione dello stesso da parte delle compagnie aeree. Una cosa analoga si verifica con gli introiti dell'aeroporto: essi derivano dalle tasse d'atterraggio e dalle tasse dei passeggeri, e quindi indirettamente dall'utilizzo dell'infrastruttura da parte di terzi. L'efficienza economica di una rotazione di volo non dipende solamente dagli orari di decollo e di atterraggio per una singola destinazione. Nel caso dei voli schedati, essa dipende in modo determinate dalla domanda, dall'impiego ottimale dei velivoli sull'arco di un'intera giornata o di un periodo più lungo, dai tempi di sosta e di manutenzione e dall'attrattività dei collegamenti con tutte le destinazioni. L'attrattività di singole destinazioni è determinata in modo sostanziale dalle possibilità di collegamento esistenti. Ciò vale in misura particolare per il traffico regionale, che collega le regioni con i centri. Data la complessità del sistema, le limitazioni dell'esercizio nelle prime ore della notte e del giorno non causano una semplice anticipazione o posticipazione degli orari dei voli, ma possono comportare in determinati casi la completa rinuncia ad un collegamento.

Nel caso di un'infrastruttura pubblica, la sostenibilità economica non può comunque essere utilizzata come criterio assoluto per valutare l'applicabilità di una limitazione dell'esercizio. Occorre in ogni caso esaminare se gli svantaggi connessi alle limitazioni dell'esercizio soddisfano complessivamente il principio di proporzionalità. È possibile che per l'aeroporto le minori entrate siano senz'altro sopportabili, mentre gli svantaggi per la regione risultino sproporzionati rispetto al livello di protezione contro l'inquinamento fonico ottenibile. Poiché il sistema è complesso e interconnesso, un contingentamento rigido dei

movimenti nelle prime ore della notte e del giorno, senza possibilità di verificare le conseguenze caso per caso, sarebbe una misura troppo drastica. Esso travalicherebbe quindi le esigenze poste dal principio di prevenzione.

La proposta elaborata, che prevede un “contingente libero” a discrezione della concessionaria e la possibilità, sulla base di un esame caso per caso, di autorizzare ulteriori movimenti, è opportuna perché consente di tenere adeguatamente conto della protezione della popolazione senza tuttavia compromettere fin dall’inizio la possibilità di salvaguardare legittimi interessi nei confronti di collegamenti schedulati.

- bb) In una prima fase, è stato esaminato e accettato il principio di base della proposta. In una seconda fase si tratta ora di valutare se il numero di tre movimenti quotidiani nella prima ora del giorno e tre nella prima ora della notte soddisfa il principio di prevenzione.

Ogni limitazione numerica ha per sua natura carattere soggettivo. L’unico punto fermo disponibile per stabilire un valore è il fatto che per molti anni, fino all’inizio del 2000, sono stati effettuati tre movimenti la mattina e tre la sera.

L’UFAC non è a conoscenza, al riguardo, di reclami dovuti al rumore, e nella procedura di audizione pubblica non sono state presentate opposizioni che indicassero questi voli come particolarmente fastidiosi. Se ne può quindi dedurre che un regime di tre movimenti nella prima ora della notte e tre nella prima ora del giorno non ha dato luogo a conflitti degni di nota ed è stato accettato dalla popolazione.

Rispetto al regime attuale, che non prevede movimenti nella prime ore della notte e del giorno, tre movimenti la mattina e tre la sera possono sembrare molti. Bisogna tuttavia osservare che questo valore è già stato raggiunto e mantenuto per molti anni. Date le circostanze, e poiché ciò non rappresenta un limite assoluto per l’esercizio, appare adeguato fissare un contingente di tre movimenti nella prima ora della mattina e tre nella prima ora della sera che possono essere autorizzati dalla concessionaria.

- cc) Nella proposta si chiede che nelle prime ore della notte e del giorno possano essere utilizzati solamente velivoli con caratteristiche paragonabili a quelle del SAAB 2000.

Nell’interesse di tutte le parti in causa (abitanti, rappresentanti dei Comuni e del Cantone, aeroporto e imprese di trasporto aereo) è opportuno utilizzare criteri chiari e riconosciuti. Il rimando ad un determinato modello di velivolo come og-

getto di riferimento è un criterio vago che non porta chiarezza.

Dalla revisione, nel 2000, della regolamentazione applicabile ai voli notturni, i movimenti dopo le ore 22.00 possono essere effettuati solamente da velivoli con un indice di rumore massimo pari a 87. L'indice di rumore consente di escludere i velivoli più rumorosi, che possono disturbare in particolare misura il sonno. Il SAAB 2000 soddisfa questa condizione.

Come detto, la regolamentazione applicabile ai voli notturni prescrive il rispetto dell'indice di rumore per tutti i voli nelle ore notturne (dalle 22.00 alle 06.00).

L'estensione di questa condizione ai voli fra le ore 06.00 e le 07.00 è una misura di protezione adeguata e proporzionata, che permette di evitare il disturbo al sonno degli abitanti in una fascia oraria delicata.

L'UFAC precisa la proposta nel senso appena illustrato e impone che i movimenti fra le ore 06.00 e le 07.00 siano effettuati esclusivamente da velivoli che non superano l'indice di rumore 87. Per quanto riguarda il rispetto dell'indice di rumore 87, nel regolamento d'esercizio si può rinunciare ad una menzione particolare per i voli notturni in quanto tale rispetto è già imposto a livello di ordinanza.

- dd) La proposta elaborata nel quadro del PSIA prevede inoltre che si procederà, in sede di rinnovo semestrale delle autorizzazioni dell'UFAC per singole rotte, con una verifica dell'importanza dei collegamenti (numero dei passeggeri e tasso di occupazione dei velivoli), evitando che il turismo sia utilizzato come giustificazione.

È giustificato, a partire da quattro movimenti nelle prime ore della notte e del giorno, verificarne periodicamente la legittimità alla luce del principio di prevenzione. Tuttavia ciò non può avvenire nel modo prefigurato nella proposta, dal momento che le concessioni di rotta sono rilasciate per un periodo di diversi anni, senza tuttavia prescrivere in quale momento della giornata i voli debbano essere effettuati. L'UFAC non rilascia alcuna autorizzazione formale nel quadro della conferenza sugli orari. Questa conferenza ha unicamente lo scopo di coordinare gli orari di atterraggio e di decollo dei velivoli in modo che il volume di traffico possa essere smaltito senza problemi. Al momento, questo coordinamento è necessario, in Svizzera, solo per gli aeroporti di Zurigo e Ginevra. Da alcuni anni l'aeroporto di Lugano-Agno non partecipa più alla conferenza sugli orari.

Una verifica seria comporta un dispendio notevole e, per ragioni di economia procedurale, non dovrebbe essere ripetuta a intervalli troppo brevi. In particola-

re, le imprese di trasporto aereo hanno interesse a esercitare le loro linee per un determinato periodo di tempo, in modo da poter consolidare la loro posizione sul mercato. Una periodicità semestrale delle verifiche non consente di trarre conclusioni chiare e non rappresenta quindi uno strumento idoneo. In questo contesto occorre ricordare che le imprese di trasporto aereo, in virtù dell'art. 39 cpv. 6 OSIA sono comunque tenute ad adottare la massima cautela nella pianificazione dei voli fra le ore 22 e le ore 6.

A ciò si contrappone il legittimo interesse degli abitanti, che deriva anche dall'applicazione del principio di prevenzione, a non essere inutilmente disturbati, soprattutto nelle prime ore della notte e del giorno. Per tenere adeguatamente conto di questa circostanza, il Cantone viene sollecitato a verificare, al più tardi ogni tre anni, se esistono ancora i presupposti per il necessario consenso.

La richiesta secondo cui l'utilità turistica non deve essere presa in considerazione ai fini dell'autorizzazione di ulteriori movimenti di volo è considerata dall'UFAC troppo restrittiva. L'aeroporto ha ricevuto la concessione perché ne è stata riconosciuta la pubblica utilità. Nel caso di un aeroporto, ciò non si limita tuttavia al solo traffico per viaggi d'affari ma comprende, eventualmente in misura differenziata, tutti i voli. Il rilascio della concessione è stato motivato, tra l'altro, anche con l'importanza del turismo per il Cantone Ticino. L'esclusione di questo importante settore dell'economia dalla valutazione dell'opportunità di un collegamento aereo non è giustificata. Occorre osservare che il regolamento d'esercizio esclude già completamente i voli non schedulati nelle prime ore della notte e del giorno, e quindi adotta una regolamentazione più restrittiva di quella ammessa dall'OSIA.

- ee) Per l'ora di esercizio prima delle 07.00, si sollecita ad effettuare la valutazione applicando le "regole OIF". Con ciò si intende il rispetto, la mattina, di un valore limite di esposizione calcolato come media sull'arco di un'ora. Il Consiglio federale ha definito valori limite per il giorno e per la notte. L'OIF definisce in modo esaustivo le fasce orarie determinanti. Non spetta all'UFAC prescrivere ulteriori regole di valutazione e valori limite, sia pure per un singolo aerodromo. La richiesta è quindi respinta dall'UFAC.
  
- ff) Viene richiesto un divieto assoluto di volo per la domenica mattina (ore 06.00 - 07.00) e il sabato sera fra le ore 22.00 e le 23.00. La modifica è accolta, dato anche che l'UFAM richiede espressamente una simile regolamentazione.

- gg) Per la domenica sera (ore 22.00-23.00), l'esercente dell'aerodromo non prevede limitazioni particolari dell'esercizio per il traffico aereo schedulato ed equipara tale sera alla sera di un giorno lavorativo. Ciò viene motivato con la necessità di predisporre i velivoli per il primo volo del lunedì mattina. L'UFAM, nel suo parere dell'11 gennaio 2007, chiede un divieto assoluto di effettuare movimenti di volo la domenica sera dopo le 22.00. L'UFAC ritiene che una tale restrizione sia una misura estremamente drastica, che per un aeroporto che opera sulla base di una concessione, travalica i limiti della prevenzione in quanto può avere un'influenza determinante sull'organizzazione di un'intera rotazione e peggiorarne a tal punto la redditività da indurre la compagnia aerea, in determinate circostanze, ad abbandonare lo scalo. Autorizzando solamente atterraggi fra le ore 22.00 e le 23.00, è possibile soddisfare l'esigenza fondamentale dell'aeroporto di poter predisporre i velivoli per il lunedì mattina. Inoltre, poiché gli atterraggi causano un carico fonico sensibilmente inferiore ai decolli, gli abitanti risultano ampiamente protetti da indesiderate esposizioni al rumore. Nel suo parere del 19 febbraio 2007, l'UFAM approva tale soluzione.
- hh) Ulteriori limitazioni del traffico aereo schedulato la domenica fra le ore 07.00 e le 08.00 sono respinte, perché comporterebbero un'ingiustificata discriminazione di questo tipo di traffico rispetto al rimanente traffico commerciale, il quale è ammesso senza limitazioni a partire dalle ore 07.00. Le regole d'esercizio per il traffico aereo fra le ore 07.00 e le 22.00 sono inoltre già state esaminate e approvate dal Dipartimento nel quadro del rilascio della concessione. Il Tribunale federale ne ha esaminato la conformità alla legge nell'ambito della procedura di ricorso, stabilendone la legittimità. Non è quindi necessaria alcuna modifica delle regole d'esercizio fra le ore 07.00 e le 22.00.
- ii) In sintesi, dall'esame della proposta emerge la seguente regolamentazione dei voli mattutini e serali:  
La concessionaria può autorizzare i seguenti voli schedulati se rispondono ad un interesse generale:
- a) da lunedì a sabato compreso, tre movimenti giornalieri fra le ore 06.00 e le 06.59
  - b) da lunedì a venerdì compreso, tre movimenti giornalieri fra le ore 22.01 e le 23.00
  - c) la domenica, tre atterraggi fra le ore 22.01 e le 23.00

Ulteriori movimenti di volo fra le ore 06.00 e le 06.59, e fra le ore 22.01 e le 23.00 possono essere autorizzati con il consenso del Cantone. La domenica sera sono ammessi solo atterraggi.

Al massimo ogni tre anni, il Cantone verifica se il consenso accordato a suo tempo continua ad essere giustificato. Eventualmente, esso può revocare tale consenso.

Fra le ore 06.00 e le 06.59 sono ammessi solamente decolli e atterraggi di voli commerciali effettuati con velivoli le cui emissioni non superano l'indice di rumore 87.

12. **Catasto dei rumori e piano delle zone di sicurezza**

I presupposti riguardanti il catasto dei rumori non sono modificati dalla presente procedura. Il piano delle zone di sicurezza è stato approvato dal Dipartimento con decisione del 24 agosto 2004. Anche le esigenze concernenti il catasto dei rumori e il piano delle zone di sicurezza sono quindi soddisfatte.

13. **Adeguamento del regolamento d'esercizio**

La concessionaria viene invitata ad adeguare entro tre mesi il regolamento d'esercizio e a presentarlo all'UFAC per la convalida. La concessionaria potrà autorizzare voli fra le ore 06.00 e le 06.59 e fra le ore 22.01 e le 23.00 solamente dopo la convalida del regolamento d'esercizio da parte dell'UFAC.

**III. Spese procedurali**

Le tasse riscosse per la trattazione di una domanda di autorizzazione sono calcolate in base all'art. 39 cpv. 3 lett. a dell'ordinanza sulle tasse dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (OTA; RS 748.112.11). Il tempo impiegato per la trattazione della domanda in questione giustifica la riscossione di una tassa di fr. 2'100.--.

**IV. Notifica e comunicazione agli interessati**

La presente decisione è notificata direttamente alla richiedente, al Cantone, ai Comuni che hanno partecipato alla procedura e agli oppositori. La decisione è trasmessa agli organi federali interessati.

### III Decisione

L'Ufficio federale dell'aviazione civile

**decide:**

1. Il regolamento d'esercizio è approvato nel senso dei considerandi con le seguenti integrazioni.
  - a) La concessionaria può autorizzare i seguenti voli schedati se rispondono ad un interesse generale:
    - aa) da lunedì a sabato compreso, tre movimenti giornalieri fra le ore 06.00 e le 06.59
    - ab) da lunedì a venerdì compreso, tre movimenti giornalieri fra le ore 22.01 e le 23.00
    - ac) la domenica, tre atterraggi fra le ore 22.01 e le 23.00
  - b) La concessionaria può autorizzare ulteriori movimenti di volo fra le ore 06.00 e le 06.59, e fra le ore 22.01 e le 23.00 previo esame e consenso del Cantone. La domenica sera sono ammessi solo atterraggi.
  - c) Al massimo ogni tre anni, il Cantone verifica se il consenso accordato a suo tempo continua ad essere giustificato. Eventualmente, esso può revocare tale consenso.
  - d) Fra le ore 06.00 e le 06.59 sono ammessi solamente decolli e atterraggi di voli commerciali effettuati con velivoli le cui emissioni non superano l'indice di rumore 87.
2. Le richieste che travalicano quando stabilito e le opposizioni sono respinte nel senso dei considerandi.
3. Entro tre mesi dal passaggio in giudicato della decisione, la concessionaria deve adeguare il regolamento d'esercizio conformemente al punto 1 e presentarlo all'UFAC per la convalida. La concessionaria può autorizzare voli fra le ore 06.00 e le 06.59 e fra le ore 22.01 e le 23.00 solamente dopo la convalida del regolamento d'esercizio da parte dell'UFAC.
4. Le tasse per l'approvazione del regolamento d'esercizio sono fissate a fr. 2'100.— e sono a carico della richiedente.

## 5. Rimedi giuridici

Chi ne è legittimato può impugnare la presente decisione o parti di essa in virtù dell'art. 6 cpv. 1 LNA, entro trenta giorni dalla sua notifica, presso il Tribunale amministrativo federale, casella postale, 3000 Berna 14. I termini non decorrono dal settimo giorno precedente la Pasqua al settimo giorno successivo alla Pasqua incluso. L'atto di ricorso deve essere inoltrato in duplice copia e deve contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma del ricorrente. Devono inoltre essere allegati la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova, per quanto disponibili, nonché la procura di un eventuale rappresentante.

Raymond Cron  
Direttore

Pascal Feldmann  
Sezione Piano settoriale e impianti

Notifica per lettera raccomandata a:

- Lugano Airport, Direzione, 6982 Agno
- Municipio di Lugano, Palazzo Civico, Piazza Riforma 1, 6900 Lugano
- Repubblica e Cantone del Ticino, Residenza governativa, Piazza Governo, 6501 Bellinzona
- Municipio di Agno, 6982 Agno
- Municipio di Bioggio, 6939 Bioggio
- Graziano Gianinazzi, via Trevano 11, 6952 Canobbio
- Massimo Perlasca e Célia Ciccone, via Valle Maggiore, 6934 Bioggio

Per conoscenza:

- Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), 3003 Berna
- Associazione dei Comuni Regione Malcantone, viale Reina 9, 6982 Agno
- Municipio di Muzzano, 6933 Muzzano
- Dipartimento del Territorio, Delegato per l'aviazione civile, Residenza governativa, 6501 Bellinzona