

Parte concettuale

1 Ruolo e funzione del Piano settoriale

1.1 Scopo

Il presente Piano settoriale dei trasporti, parte Infrastruttura aeronautica (PSIA), definisce il quadro del futuro sviluppo dell'infrastruttura aeronautica civile. Conformemente al mandato conferito dalla legge sulla pianificazione del territorio (LPT)¹, il Piano mostra in che modo la Confederazione intende adempiere i suoi compiti con incidenza territoriale nel settore dell'aviazione civile. La pianificazione ha un orizzonte temporale di 15-20 anni e il suo scopo è assicurare il coordinamento con gli altri obiettivi settoriali della Confederazione e con la pianificazione territoriale dei Cantoni. Il PSIA fa parte del Piano settoriale dei trasporti (PST), che è lo strumento di coordinamento generale del sistema dei trasporti svizzero. Il PSIA riprende inoltre gli obiettivi per l'infrastruttura aeronautica fissati nel Rapporto sulla politica aeronautica svizzera (LUPO) del 2016 nonché le direttive della politica federale in materia di assetto del territorio e della Strategia per uno sviluppo sostenibile della Confederazione, garantendone l'attuazione. Il PSIA va oltre gli aspetti della pura pianificazione del territorio, in quanto può anche prescrivere condizioni quadro per l'esercizio degli aerodromi. Infine, il PSIA è un documento pubblico che come tale assicura l'informazione, la visione d'insieme e la trasparenza necessarie per le decisioni in ambito aeronautico aventi incidenza sul territorio.

Un'infrastruttura aeronautica performante ed efficiente è un presupposto importante per lo sviluppo sociale ed economico della Svizzera. Essa permette, ad esempio, alla popolazione di accedere alla rete internazionale dei trasporti aerei pubblici, alle imprese attive a livello internazionale di disporre di collegamenti aerei nelle vicinanze delle proprie sedi, al personale aeronavigante di svolgere corsi di formazione e di perfezionamento professionale o ancora di effettuare operazioni di salvataggio e di soccorso nonché il trasporto di materiale e di persone in zone di montagna inaccessibili. D'altro canto, le infrastrutture di trasporto come gli aeroporti rappresentano un importante fattore per lo sviluppo economico di una regione. Oltre a questi aspetti positivi, la costruzione, il potenziamento e l'esercizio di impianti d'aerodromo hanno anche effetti negativi sull'ambiente circostante. Quelli più evidenti sono le immissioni foniche provocate dagli aeromobili. Le disposizioni contenute nella legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb²) e nell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF) pongono pertanto dei limiti allo sviluppo del territorio circostante gli aerodromi. Alla luce di queste premesse, è importante assicurare un coordinamento generale e tempestivo tra pianificazione, costruzione ed esercizio dell'infrastruttura aeronautica da una parte ed esigenze di utilizzo e obiettivi di protezione delle zone limitrofe dall'altra, in particolare anche al fine di garantire l'esistenza a lungo termine e le possibilità di sviluppo per gli impianti d'aerodromo. Eventuali conflitti possono così essere individuati, eliminati o perlomeno mitigati già nella fase di pianificazione. Il PSIA svolge proprio questa funzione di coordinamento e armonizzazione territoriale.

I requisiti, le procedure e le competenze per l'autorizzazione e l'esercizio dell'infrastruttura aeronautica sono disciplinati nella legge sulla navigazione aerea (LNA) e nell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica (OSIA). Il PSIA regola la distribuzione sul territorio e l'equipaggiamento dell'infrastruttura aeronautica sulla base del fabbisogno di prestazioni di traffico aereo per la società e l'economia. Esso stabilisce inoltre la funzione e

¹ Cfr. in particolare l'art. 13

² Cfr. in particolare gli artt. 11-25.

l'ubicazione di tale infrastruttura e assicura lo spazio necessario per la sua esistenza e il suo sviluppo, tenendo conto delle esigenze di utilizzo del territorio circostante. In questo senso il PSIA integra la dimensione territoriale nelle disposizioni del diritto aeronautico.

1.2 Oggetto e struttura

1.2.1 Oggetto e limiti di applicazione del PSIA

Il PSIA concerne la pianificazione, la costruzione, l'esercizio e lo sviluppo dell'infrastruttura aeronautica secondo la LNA³ e l'OSIA⁴. In linea generale, il diritto aeronautico fa una distinzione tra infrastruttura aeronautica e aree d'atterraggio al di fuori degli aerodromi, che non ne fanno parte. L'infrastruttura aeronautica si suddivide nelle seguenti categorie:

Aeroporto	Aerodromo titolare di concessione con obbligo di ammettere utenti (in linea di principio l'aeroporto è a disposizione di tutti gli utenti)
Campo d'aviazione	Aerodromo titolare di un'autorizzazione di esercizio senza obbligo di ammettere utenti (l'esercente dell'aerodromo decide chi può utilizzare il campo d'aviazione)
Impianto della navigazione aerea	Impianti per i servizi della navigazione aerea, in particolare impianti di telecomunicazione, navigazione e sorveglianza.

I decolli e gli atterraggi al di fuori degli aerodromi sono disciplinati dall'ordinanza sugli atterraggi esterni (OAEs) e non sono oggetto del PSIA. Ciò vale anche per le aree d'atterraggio degli ospedali e per quelle destinate alle operazioni di soccorso⁵. Un caso particolare è costituito dalle aree d'atterraggio in montagna (aree appositamente designate, senza infrastruttura e situate a oltre 1100 metri s.l.m.)⁶: esse sono parte integrante del PSIA. I decolli e gli atterraggi sulle aree d'atterraggio in montagna rientrano negli atterraggi esterni.

Il PSIA non contiene decisioni riguardo alla struttura e all'utilizzo dello spazio aereo. La prima si basa sulle esigenze degli utenti dell'infrastruttura aeronautica, sulle procedure di avvicinamento e di decollo e su prescrizioni internazionali; essa è stabilita dall'UFAC conformemente all'ordinanza concernente il servizio della sicurezza aerea (OSA), previa consultazione delle Forze aeree e di Skyguide, la Società svizzera per i servizi della navigazione aerea⁷.

1.2.2 Struttura e forma del PSIA

Il PSIA è strutturato in due parti: una parte concettuale e una parte composta dalle schede di coordinamento.

Parte concettuale

La parte concettuale presenta dapprima una panoramica sulla situazione iniziale, le condizioni quadro politiche, giuridiche e della pianificazione, l'infrastruttura aeronautica attuale come pure le tendenze di sviluppo e le sfide nel settore dell'aviazione civile. Su questa base la parte concettuale fissa quindi gli obiettivi e principi di pianificazione per l'infrastruttura aeronautica. Essa definisce il sistema nel suo insieme, precisando

³ Cfr. in particolare il capo terzo (art. 36e segg).

⁴ Cfr. tra l'altro art. 2 (Definizioni).

⁵ Cfr. art. 56 OSIA e progetto OAEs.

⁶ Cfr. art. 8 LNA e art. 54 OSIA.

⁷ Cfr. art. 8a LNA.

l'ubicazione e la funzione dei singoli impianti, e stabilisce le strategie per il loro sviluppo. Servendosi delle categorie indicate nel paragrafo 1.2.1, fa una distinzione tra i diversi tipi di impianti: aeroporti nazionali, aeroporti regionali, aerodromi militari utilizzati anche a scopi civili, campi d'aviazione, eliporti, impianti della navigazione aerea e aree d'atterraggio in montagna. Infine, a complemento delle disposizioni dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT), essa regola la gestione del Piano settoriale.

Schede di coordinamento

La parte composta dalle schede di coordinamento precisa per i singoli aerodromi le prescrizioni contenute nella parte concettuale. Essa definisce la collocazione degli aerodromi sul territorio e garantisce loro lo spazio necessario per l'esercizio e le costruzioni. Contiene informazioni circa le ripercussioni sul territorio e sull'ambiente degli impianti e assicura il coordinamento con le esigenze di utilizzo del territorio delle zone limitrofe e con le zone protette circostanti. Le schede di coordinamento stabiliscono per ciascun aerodromo:

- scopo e funzione dell'impianto e condizioni quadro per l'esercizio;
- perimetro dell'aerodromo (limite per lo sviluppo edilizio);
- zona con limitazione degli ostacoli;
- zona esposta al rumore (limite per lo sviluppo dell'esercizio);
- principi del collegamento via terra e della protezione della natura e del paesaggio.

Forma

Il PSIA è composto da testo e cartine. Nel testo, le decisioni vincolanti per le autorità figurano in un campo color azzurro e, qualora presentino un riferimento territoriale specifico, sono suddivise in tre categorie a seconda della fase di coordinamento: dati acquisiti, risultati intermedi e informazioni preliminari⁸. Le decisioni contenute nella parte concettuale aventi un riferimento territoriale (sede degli aerodromi e degli impianti della navigazione aerea) sono da considerarsi, salvo diversa indicazione, come dati acquisiti; i principi privi di riferimento territoriale nella parte concettuale sono da considerarsi decisioni vincolanti per le autorità. Le spiegazioni forniscono dati concreti e informazioni supplementari utili a chiarire il contesto e le motivazioni alla base delle decisioni e in questo senso non hanno carattere vincolante. Lo stesso vale per i capitoli iniziali del PSIA. Le informazioni vincolanti delle cartine sono contenute nelle relative legende. Queste ultime indicano anche lo stato dell'aerodromo (impianto già esistente, nuovo impianto, adeguamento/cambiamento d'uso, soppressione). La parte concettuale del PSIA contiene cartine sinottiche in scala ridotta dell'intero sistema dell'infrastruttura aeronautica con l'indicazione del tipo di impianto, mentre le schede di coordinamento contengono cartine sinottiche in scala superiore (fino a un massimo di 1:25 000) per ciascun aerodromo.

Rapporto esplicativo e sugli esiti della partecipazione

Ai fini della procedura di approvazione viene elaborato per i singoli progetti PSIA un rapporto esplicativo e sugli esiti della partecipazione della popolazione (art. 16 OPT). Il rapporto informa circa lo svolgimento della pianificazione, gli esiti della procedura di audizione e di partecipazione nonché le considerazioni fatte durante il trattamento delle domande. Esso comprende anche il rapporto d'esame dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)⁹. Finora sono stati sottoposti all'approvazione del Consiglio federale gruppi di progetti PSIA (serie di schede di coordinamento). I rapporti esplicativi relativi a queste serie di schede di coordinamento contengono anche un elenco aggiornato delle decisioni del Consiglio federale relative al PSIA.

⁸ Cfr. art. 5 cpv. 2 OPT.

⁹ Cfr. art. 17 cpv. 2 OPT.

Pubblicazione

La parte concettuale e le schede di coordinamento del PSIA, compresi i rapporti esplicativi e sulla partecipazione, sono pubblicati in Internet¹⁰. Inoltre i geodati dei piani settoriali della Confederazione possono essere consultati in rete mediante un webviewer¹¹. Sono pubblicati in Internet anche i progetti oggetto delle procedure di audizione e di partecipazione pubblica.

1.3 Basi giuridiche e giurisprudenza

1.3.1 Diritto sulla pianificazione del territorio

I piani settoriali della Confederazione, e quindi anche il PSIA, si basano sulla LPT. L'articolo 13 di tale legge obbliga la Confederazione a elaborare i fondamenti necessari per poter adempiere i suoi compiti d'incidenza territoriale. La Confederazione definisce pertanto le concezioni e i piani settoriali necessari e li coordina tra loro. Scopo, contenuto, requisiti formali e materiali, elaborazione, procedure, carattere vincolante e rapporto con le altre pianificazioni sono disciplinati nell'OPT (cfr. anche il paragrafo 1.6).

1.3.2 Diritto aeronautico

L'articolo 87 della Costituzione federale (Cost.) attribuisce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di aviazione. Secondo la LNA, l'approvazione dei piani relativi a progetti aventi un considerevole impatto sul territorio e sull'ambiente richiede in linea di massima un Piano settoriale. Lo stesso principio vale per l'approvazione dei regolamenti d'esercizio¹² (cfr. anche par. 5.1). I compiti e il contenuto del PSIA sono enunciati nell'articolo 3a OSIA, secondo cui il PSIA stabilisce in maniera vincolante per le autorità gli obiettivi e le prescrizioni relativi all'infrastruttura dell'aviazione civile svizzera. Il PSIA definisce, per ogni impianto infrastrutturale che serve all'esercizio civile di aeromobili, in particolare lo scopo, l'area interessata, le grandi linee relative all'utilizzo, il collegamento e l'allacciamento come pure le condizioni d'esercizio generali. Pertanto con il PSIA non si decide in via definitiva se un progetto può essere realizzato, tuttavia esso permette di procedere a una prima ponderazione degli interessi rilevanti e costituisce quindi una decisione preliminare, vincolante per le autorità sui progetti edilizi e relativi all'esercizio. Questi progetti vengono integrati nel PSIA, che ne definisce le condizioni quadro per la loro autorizzazione ed esecuzione. È fatto salvo, in ogni caso, l'esame giuridico nelle procedure successive.

In virtù dell'articolo 22 capoverso 2 OPT, il carattere obbligatorio del PSIA si estende anche a persone e organizzazioni che svolgono compiti pubblici al di fuori dell'amministrazione: nell'ambito dell'aviazione civile si tratta dei concessionari di aerodromi. La loro pianificazione, destinata alle autorità, è vincolata al PSIA e deve svolgersi in modo da rendere possibile la realizzazione degli obiettivi e dei progetti stabiliti nel Piano. Tuttavia il PSIA non impone ai concessionari l'obbligo di realizzare misure in tal senso¹³.

Oltre alla succitata normativa nazionale, nel diritto aeronautico svolgono un ruolo importante anche le norme, gli accordi e i trattati internazionali (cfr. par. 1.5).

¹⁰ www.ufac.admin.ch/psia.

¹¹ map.pianosettoriale.admin.ch. Il viewer permette di sovrapporre diversi temi relativi ai piani settoriali. Si tratta di uno strumento di lavoro. I dati consultabili non hanno valore legale. I contenuti e le cartine vincolanti dei piani settoriali sono archiviati in formato pdf sul sito Internet dell'UFAC.

¹² Cfr. art. 36c cpv. 2 e 37 cpv. 5 LNA nonché art. 25 cpv.1 e 27d cpv. 1 OSIA.

¹³ L'obbligo di realizzare determinate misure può invece derivare dalle disposizioni del diritto aeronautico riguardanti in particolare la sicurezza.

1.3.3 Altre basi giuridiche rilevanti

Conformemente all'OSIA, l'approvazione di impianti d'aerodromo o di regolamenti di esercizio presuppone l'adempimento dei requisiti della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio. Pertanto, oltre alla LPT, sono importanti per il PSIA anche la LPAmb, la legge sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) nonché le relative ordinanze. Di particolare rilevanza sono il principio della prevenzione di cui all'articolo 11 LPAmb, l'obbligo di esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA), le disposizioni in materia di protezione contro l'inquinamento fonico (OIF) e i diversi inventari federali basati sulla LPN. Per le decisioni del PSIA occorre tenere conto di tutte queste basi giuridiche. In particolare, non devono esservi contraddizioni con gli strumenti della pianificazione del territorio nelle schede di coordinamento relative a ciascun impianto.

Le decisioni contenute nel PSIA, vincolanti per le autorità, si basano su una ponderazione generale degli interessi secondo l'articolo 3 OPT, nella misura in cui la legge conferisce loro un margine di manovra a tale scopo. La ponderazione degli interessi finale e la definizione di misure di attuazione concrete avvengono successivamente nell'ambito delle procedure di approvazione secondo la LNA (o della procedura di esame dell'impatto sull'ambiente). In questo contesto va tenuto conto tra l'altro anche delle disposizioni della legge sull'agricoltura (LAgr), della legge forestale (LFO) e della legge federale sulla protezione delle acque (LPAC) rilevanti per il territorio.

1.3.4 Giurisprudenza

Diverse sentenze del Tribunale federale¹⁴ confermano la funzione dei piani settoriali della Confederazione quali strumento fondamentale per il coordinamento territoriale dei suoi compiti. Secondo la giurisprudenza, il Piano settoriale costituisce la base per un'ampia ponderazione degli interessi da parte delle autorità competenti per la pianificazione, in relazione a progetti infrastrutturali della Confederazione e a importanti decisioni discrezionali. Il Tribunale federale ha inoltre stabilito che i requisiti qualitativi per la pianificazione (esame delle alternative e delle varianti, procedimento per la ponderazione degli interessi) valgono anche per i piani settoriali. Le sentenze si pronunciano infine sul carattere vincolante dei piani settoriali per le autorità e sulla cerchia di partecipanti al processo di pianificazione settoriale.

1.4 Direttive politiche e per la pianificazione

La politica aeronautica è connessa a numerosi ambiti politici e non può pertanto essere considerata isolatamente. I suoi obiettivi sono correlati a quelli economici, sociali, ambientali, finanziari e di pianificazione del territorio. La politica aeronautica rientra nella politica dei trasporti e deve orientarsi ai principi contenuti nel rapporto LUPO (cfr. par. 1.4.1). Fintanto che sono interessate le infrastrutture, la pianificazione della politica aeronautica avviene mediante il PSIA, che a sua volta fa parte del Piano settoriale dei trasporti (cfr. par. 1.4.2).

Oltre al rapporto LUPO, il PSIA deve tenere conto anche di altre linee guida e pianificazioni, descritte nei paragrafi 1.4.3 -1.4.12. Le decisioni concrete per l'attuazione di questi principi figurano nei capitoli 3 e 4¹⁵.

¹⁴ DTF 115 Ib 131, DTF 128 II 1, DTF 128 II 292, DTF 129 II 331, DTF 133 II120.

¹⁵ Esse sostituiscono le decisioni adottate dal Consiglio federale il 18.10.2000 nella parte concettuale del PSIA (parti I-III/A/B) e le prescrizioni concettuali emanate il 21.10.2015 per le aree d'atterraggio in montagna.

1.4.1 Rapporto sulla politica aeronautica svizzera (LUPO)

Il rapporto LUPO del 2016 (come anche quello del 2004) illustra la posizione del Consiglio federale nell'ambito della politica aeronautica. Esso prende in considerazione un arco di tempo che si estende fino al 2030, pressoché corrispondente a quello del PSIA. L'obiettivo della politica aeronautica svizzera è creare le condizioni quadro necessarie a garantire il collegamento aereo internazionale della Svizzera e a soddisfare la domanda di viaggi aerei da e verso il nostro Paese, assicurando la sicurezza e la protezione della popolazione e dei viaggiatori. Deve coprire inoltre il fabbisogno di voli d'istruzione, salvataggio, approvvigionamento e lavoro aereo.

Il rapporto sottolinea la necessità di dare maggiore importanza al coordinamento tempestivo e globale tra pianificazione, costruzione ed esercizio dell'infrastruttura aeronautica da una parte e pianificazione territoriale cantonale e comunale dall'altra. Ciò allo scopo di garantire la coesistenza a lungo termine tra gli aerodromi e le diverse esigenze di utilizzo del territorio nelle regioni limitrofe e di alleviare in particolare i conflitti legati al rumore. Questi principi di base enunciati nel LUPO sottolineano l'importanza del PSIA come strumento di pianificazione.

Predisporre un'infrastruttura aeronautica affidabile e performante è nell'interesse della Confederazione, che intende pertanto creare condizioni quadro adeguate per lo sviluppo di un'infrastruttura destinata al traffico di pubblico interesse. Secondo il LUPO, la limitata infrastruttura degli aeroporti nazionali per il traffico di linea e charter costituisce la più grande sfida della politica aeronautica svizzera. Per affrontare i problemi che presumibilmente si presenteranno a breve e a medio termine è necessario sfruttare le capacità già esistenti nel modo più efficiente possibile. Massimizzare le capacità (o anche raggiungere compromessi in materia di politica di gestione del rumore) non deve tuttavia comportare rischi per la sicurezza; la sicurezza aerea (safety) ha infatti la priorità nella pianificazione e nell'adeguamento delle procedure di volo. Secondo il LUPO, occorre incrementare nel lungo periodo le capacità degli aeroporti nazionali anche attraverso misure edilizie. Pertanto, oltre a fissare limiti per la pianificazione, il PSIA deve formulare anche obiettivi in materia di prestazioni e di capacità che siano vincolanti per la successiva pianificazione delle autorità e dei concessionari di aeroporti. Ciò vale anche per le infrastrutture destinate alle operazioni di imbarco delle merci aeree, che contribuiscono in larga misura al collegamento della Svizzera ai flussi globali di merci. La definizione di tali obiettivi è importante anche perché essi non sono contenuti nelle concessioni aeroportuali, che in proposito rimandano al PSIA.

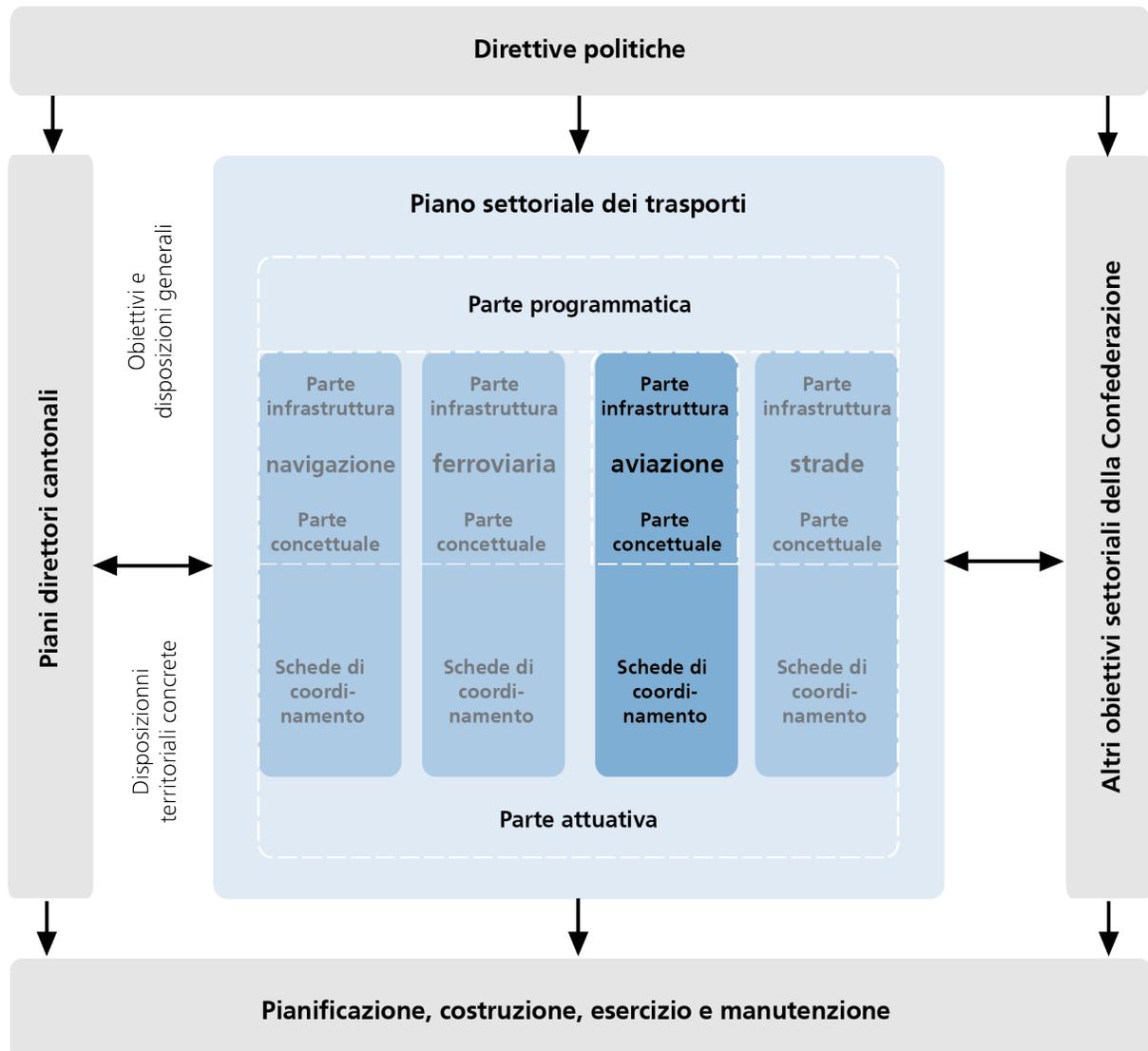
Considerati i problemi di capacità degli aeroporti nazionali, gli aerodromi militari costituiscono una possibile riserva per l'aviazione civile. Stando al LUPO, gli ex aerodromi militari che non sono più utilizzati dalle Forze aeree devono essere integrati negli strumenti della pianificazione del territorio ed essere utilizzati, nei limiti del possibile, per l'aviazione civile. L'aerodromo militare di Dübendorf, ad esempio, dovrà riprendere l'aviazione generale (in particolare l'aviazione d'affari) dell'aeroporto nazionale di Zurigo ed essere utilizzato a scopi civili¹⁶.

¹⁶ Anche nel caso dell'aeroporto nazionale di Ginevra la Confederazione si adopera nell'ambito delle sue possibilità per trovare una soluzione al problema del dislocamento dell'aviazione d'affari, anche se manca un'opzione comparabile a quella dell'aerodromo di Dübendorf.

1.4.2 Piano settoriale dei trasporti

Il PSIA fa parte del Piano settoriale dei trasporti (PST), che si compone di una parte programmatica, entrata in vigore nel 2006, e di parti attuative specifiche per i singoli vettori di trasporto (parte Infrastruttura ferroviaria, Infrastruttura stradale, Infrastruttura aeronautica, Infrastruttura navigazione). La parte programmatica generale, attualmente in fase di revisione, contiene gli obiettivi, i principi e le priorità validi per tutti i vettori di trasporto. Il PSIA li precisa per il settore dell'aviazione civile.

Figura 1: Piano settoriale dei trasporti



1.4.3 Strategia per uno sviluppo sostenibile

Per la Confederazione e i Cantoni lo sviluppo sostenibile costituisce un mandato costituzionale¹⁷. Sostenibilità significa equilibrio tra tre fattori chiave: efficienza economica, solidarietà sociale e protezione dell'ambiente naturale. Dal 1997 il Consiglio federale stabilisce ogni quattro anni i punti chiave della sua politica in materia di sviluppo sostenibile e li fissa nella sua «Strategia per uno sviluppo sostenibile». La quinta «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016-19» è incentrata su un piano d'azione con misure in nove campi d'azione: 1) consumo e produzione; 2) sviluppo degli insediamenti, mobilità e infrastruttura; 3) energia e clima; 4) risorse naturali; 5) sistemi economici e finanziari; 6) formazione, ricerca e innovazione; 7) sicurezza sociale; 8) coesione sociale e pari opportunità tra i sessi; 9) salute.

1.4.4 Sostenibilità e traffico aereo

Nel quadro della Strategia per uno sviluppo sostenibile, la Confederazione ha sottoposto l'aviazione civile a un esame della sostenibilità. Il rapporto sullo sviluppo sostenibile del traffico aereo («Bericht über die Nachhaltigkeit im Luftverkehr», non disponibile in italiano), elaborato nel 2008 da UFAC, UFAM, ARE e SECO, indica i punti di forza del sistema dei trasporti aerei svizzero rispetto alle tre dimensioni della sostenibilità – economia, ambiente e società – e suggerisce alcuni miglioramenti. Il rapporto, ampiamente aggiornato nel 2015, giunge alla conclusione che, da un punto di vista economico, lo sviluppo del traffico aereo civile deve essere considerato prevalentemente positivo: in questo ambito un'importante sfida è rappresentata dalle ristrette capacità degli aeroporti nazionali. Dal punto di vista ambientale, malgrado alcuni miglioramenti, restano delle criticità, in pratica esclusivamente in relazione al rumore e agli effetti sul clima. Dal punto di vista sociale, la valutazione è in parte positiva, per quanto concerne la sicurezza, e in parte negativa, a causa di alcune lacune nell'ambito della salute e delle possibilità di sviluppo delle zone circostanti gli aeroporti nazionali.

1.4.5 Progetto territoriale Svizzera

Il «Progetto territoriale Svizzera», adottato nel 2012, è il primo documento strategico per lo sviluppo del territorio in Svizzera, elaborato e sostenuto congiuntamente da Confederazione, Cantoni, città e Comuni. Il Progetto territoriale dovrà servire in futuro da guida alle autorità di tutti i livelli istituzionali per pianificare gli insediamenti e le infrastrutture dei trasporti e dell'energia, per gestire lo sviluppo del paesaggio e per svolgere altre attività d'incidenza territoriale. Il progetto territoriale Svizzera si pone cinque obiettivi principali: promuovere la qualità degli insediamenti e la diversità regionale, tutelare le risorse naturali, gestire la mobilità, rafforzare la competitività e affermare la solidarietà.

Poiché oggi una buona parte della popolazione attraversa quotidianamente i confini comunali, cantonali o addirittura nazionali per spostarsi dal proprio domicilio al luogo di lavoro, svolgere attività ricreative o fare acquisti, il Progetto territoriale Svizzera propone la pianificazione e l'azione in aree d'intervento sovraregionali. Esso distingue quattro aree d'intervento a carattere metropolitano (Zurigo, Basilea, Area metropolitana del Lemano e Regione della capitale Svizzera), cinque aree d'intervento caratterizzate da città di piccole e medie dimensioni (Lucerna, Città Ticino, Arco giurassiano, Aareland e Svizzera nordorientale) nonché tre aree d'intervento alpine (Regione del San Gottardo, Alpi occidentali e Alpi orientali).

¹⁷ L'articolo 2 («Scopo») della Costituzione federale dichiara lo sviluppo sostenibile un obiettivo dello Stato. L'articolo 73 («Sviluppo sostenibile») sollecita Confederazione e Cantoni a operare a favore di «un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo».

Conformemente a quanto previsto dal Progetto territoriale Svizzera i tre aeroporti nazionali dovranno garantire anche in futuro il collegamento al traffico aereo internazionale e tale funzione dovrà essere preservata sul lungo periodo. Il Progetto territoriale Svizzera prevede anche il rafforzamento del ruolo dell'aeroporto nazionale di Basilea-Mulhouse.

1.4.6 Strategia per lo sviluppo delle infrastrutture nazionali

A complemento della «Strategia per uno sviluppo sostenibile», il Consiglio federale ha elaborato una strategia per lo sviluppo delle infrastrutture nazionali. Il «Rapporto sul futuro delle reti infrastrutturali nazionali in Svizzera» è stato adottato dal Consiglio federale nel 2010. Oltre ad esaminare le infrastrutture esistenti e la loro importanza, il documento formula alcune linee guida per la politica nazionale in materia di infrastrutture: garanzia dell'efficienza delle reti infrastrutturali, protezione dell'uomo, dell'ambiente e delle infrastrutture, ottimizzazione delle condizioni quadro relative ai settori infrastrutturali, aumento della redditività delle reti infrastrutturali e garanzia di un loro finanziamento a lungo termine.

1.4.7 Il futuro della mobilità in Svizzera: quadro d'orientamento 2040 del DATEC

Il documento, adottato nel 2017, comprende un obiettivo principale («Nel 2040, il sistema globale dei trasporti svizzero è efficiente in tutti i suoi aspetti»), suddiviso a sua volta in 14 obiettivi strategici nei quattro campi d'azione «Condizioni quadro e presupposti», «Domanda, offerta e infrastrutture», «Finanziamento» e «Ambiente, energia e territorio». Gli Uffici competenti tengono conto del Quadro d'orientamento nelle loro attività inerenti alla mobilità e ai trasporti. È prevista una verifica periodica del documento ed eventualmente un ulteriore sviluppo dei suoi obiettivi.

1.4.8 Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito e Piano settoriale militare (PSM)

Nel Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito, l'esercito indica il suo fabbisogno infrastrutturale (piazze d'armi, piazze di tiro, aerodromi, centri di logistica, ecc.) e stabilisce quali ubicazioni dovranno in futuro soddisfare tale fabbisogno. Per motivi di costi, occorrerà ridurre notevolmente gli immobili dell'esercito negli ambiti dell'intervento, della formazione e della logistica. Il Concetto relativo agli stazionamenti del 2013 è alla base della nuova concezione e fusione, attualmente in corso, del Piano settoriale militare (PSM) del 2001 e del Piano settoriale delle piazze d'armi e di tiro (PSPAT) del 1998. Nel dicembre 2017 il Consiglio federale ha approvato la parte programmatica del nuovo PSM. Le relative schede di coordinamento, che precisano per ciascun impianto i principi della parte programmatica, vengono man mano elaborate e aggiornate.

Stando al Concetto relativo agli stazionamenti del 2013, le Forze aeree si ritireranno dagli aerodromi di Sion e di Buochs¹⁸, tuttavia il primo continuerà a fungere da aerodromo alternativo per le Forze aeree. Per quanto concerne l'aerodromo di Dübendorf, le Forze aeree manterranno qui solamente una base per elicotteri e la possibilità di coutilizzare una pista destinata all'uso civile. In passato le Forze aeree si erano già ritirate dagli aerodromi militari utilizzati anche a scopi civili di Ambri, Interlaken, Kägiswil, Lodrino, Mollis, Münster, Raron, Reichenbach, Saanen, St. Stephan e Zweisimmen.

¹⁸ Questo aerodromo serviva alle Forze aeree solo come impianto di riserva in caso di crisi o di situazione straordinaria («sleeping base»).

1.4.9 Concezione «Paesaggio svizzero»

La Concezione «Paesaggio svizzero» (CPS), in ampia parte in corso di aggiornamento, si fonda sull'articolo 13 LPT. È stata approvata dal Consiglio federale nel 1997 e contiene regole vincolanti per la tutela della natura e del paesaggio che la Confederazione deve rispettare nello svolgimento dei propri compiti. Secondo gli obiettivi della CPS occorre valorizzare l'elemento acqua nel paesaggio, riservare spazi liberi per le dinamiche naturali, conservare e connettere gli spazi vitali, concentrare le infrastrutture e valorizzare sotto il profilo ecologico i paesaggi utilizzati in modo intensivo (aree urbane).

Nel capitolo 6, dedicato all'aviazione, la CPS indica sette obiettivi specifici concreti basati sugli obiettivi generali. Per il PSIA è importante in particolare l'obiettivo che prevede la valorizzazione degli spazi marginali inutilizzati nelle aree degli aeroporti attraverso la loro trasformazione in superfici di compensazione ecologiche (fatte salve le misure di sicurezza).

1.4.10 Inventari federali

Gli attuali inventari federali, che consistono nel rilevamento, nella descrizione e nella valutazione sistematici di oggetti, costituiscono una base importante per la protezione di paesaggi, biotopi e monumenti naturali e culturali di importanza nazionale. Gli inventari dei paesaggi secondo l'articolo 5 LPN sono vincolanti per la Confederazione nell'adempimento dei suoi compiti. Essi sono:

- Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP)
- Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS)
- Inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (IVS).

Gli inventari dei biotopi secondo gli articoli 18a e 23b LPN hanno carattere vincolante generale e garantiscono un livello di protezione maggiore rispetto a quello degli inventari dei paesaggi. Essi sono:

- Inventario federale delle torbiere alte e delle torbiere di transizione di importanza nazionale
- Inventario federale delle paludi di importanza nazionale
- Inventario federale delle zone golenali di importanza nazionale
- Inventario federale dei siti di riproduzione di anfibi di importanza nazionale
- Inventario federale dei prati e pascoli secchi di importanza nazionale
- Inventario federale delle zone palustri di particolare bellezza e di importanza nazionale.

Altri spazi vitali godono di una protezione particolare da parte della Confederazione grazie all'Inventario federale sulle riserve d'uccelli acquatici e migratori di importanza internazionale e nazionale, alle bandite federali di caccia (entrambi basati sull'articolo 11 della legge sulla caccia [LCP]) nonché ai corridoi faunistici di importanza sovraregionale (cfr. DTF 128 II 1).

Tra gli inventari dei paesaggi, oltre ai paesaggi palustri di particolare bellezza e importanza nazionale sanciti dalla Costituzione federale, per l'aviazione ha rilevanza soprattutto l'IFP; altrettanto importanti sono anche gli inventari dei biotopi¹⁹. A completamento degli inventari federali, i Cantoni tengono propri inventari di oggetti di importanza cantonale o regionale. Le zone e gli oggetti protetti di importanza nazionale sono raffigurati nelle cartine delle schede di coordinamento del PSIA.

¹⁹ In virtù dell'articolo 36e LNA, agli aeroporti nazionali di Zurigo e di Ginevra è garantito il mantenimento nel loro stato attuale, in considerazione della loro funzione di punto nodale del traffico aereo e parte del sistema dei trasporti nel suo complesso.

1.4.11 Altri piani settoriali e concezioni della Confederazione

Tra gli altri piani settoriali della Confederazione, oltre al PSM (cfr. par. 1.4.8), va menzionato il Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (PS SAC), che deve essere ampiamente rielaborato e rafforzato. Il Piano ha l'obiettivo di proteggere dall'edificazione una quota minima dei migliori terreni agricoli del Paese, allo scopo di assicurare l'approvvigionamento a lungo termine. L'infrastruttura aeronautica è interessata da questo Piano settoriale in quanto le superfici occupate dagli impianti d'aerodromo spesso costituiscono importanti terreni coltivati. In relazione agli ostacoli alla navigazione aerea è rilevante per l'aviazione anche il Piano settoriale Elettrodotti (PSE), mentre per il coordinamento tra infrastruttura aeronautica e impianti eolici (ostacoli alla navigazione aerea, interferenze con gli impianti della navigazione aerea) il principale documento di riferimento è la Concezione energia eolica.

1.4.12 Politica degli agglomerati e politica per le aree rurali e le regioni montane

Con la politica degli agglomerati la Confederazione intende affrontare i problemi sempre maggiori, connessi al processo di urbanizzazione, delle aree urbane (ad es. traffico elevato e forte impatto sull'ambiente, problemi sociali, difficile situazione delle finanze pubbliche). La Confederazione interviene qui a titolo sussidiario, creando incentivi e promuovendo la collaborazione tra gli attori principali (Cantoni, città e Comuni). Dal 2001 i contenuti della politica degli agglomerati sono in continua evoluzione. Con la nuova «Politica degli agglomerati 2016+» la Confederazione si pone come obiettivi un'elevata qualità di vita, un'elevata attrattività economica, uno sviluppo qualitativo degli insediamenti e una collaborazione efficace.

Parallelamente alla politica degli agglomerati, nel 2015 la Confederazione ha adottato una politica per le aree rurali e le regioni montane. Attualmente lo sviluppo del territorio avviene in spazi funzionali situati a cavallo tra città e campagna. Pertanto la politica degli agglomerati e la politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane sono strettamente collegate tra loro e servono ai servizi federali come quadro di orientamento per le proprie politiche settoriali, con il compito di rafforzare la collaborazione a livello federale. Inoltre, insieme alle politiche settoriali che ne fanno parte, sostengono progetti concreti nelle regioni con l'ausilio di programmi di incentivazione. Le due politiche danno un importante contributo a uno sviluppo territoriale coerente e quindi all'attuazione del Progetto territoriale Svizzera.

La «Conferenza tripartita» (CT), istituita da Confederazione, Cantoni, città e Comuni, funge da piattaforma politica per la promozione della collaborazione tra i livelli statali e tra le aree urbane e quelle rurali.

1.5 Norme, trattati e accordi internazionali

Oltre alle basi giuridiche nazionali e alle direttive politiche, vanno tenuti particolarmente in considerazione gli attuali obblighi, norme e raccomandazioni internazionali. La Svizzera è membro dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (International Civil Aviation Organisation ICAO), un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite, e ha sottoscritto la Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944. Rilevanti per il PSIA sono il capo XV «Aeroporti e altri impianti e servizi di navigazione aerea» e gli allegati 2 «Regole dell'aria», 11 «Servizi del traffico aereo», 14 «Aerodromi», 16 «Protezione ambientale» e 17 «Misure di sicurezza». Con l'UE la Svizzera ha sottoscritto un accordo aereo bilaterale che permette alle compagnie aeree svizzere di accedere al mercato europeo liberalizzato. La Svizzera è anche membro dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (European Aviation Safety Agency EASA). L'EASA è l'organismo dell'Unione europea competente per le questioni inerenti alla sicurezza aerea ed emana regolamenti per l'aviazione europea. Questi ultimi diventano obbligatori per la Svizzera una volta adottati dal Comitato misto sul trasporto aereo e pubblicati nell'allegato all'accordo bilaterale sul trasporto aereo.

Nel caso degli aerodromi situati vicino al confine nazionale, per i progetti (ampliamenti, modifica delle operazioni di volo) aventi notevoli ripercussioni ambientali in ambito transfrontaliero, si applica la Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo). Questa Convenzione obbliga la Svizzera, nell'ambito di una procedura di approvazione, a consultare i Paesi vicini interessati. Essa invece non trova applicazione nel quadro della pianificazione (PSIA). Esistono inoltre per i due aeroporti nazionali di Basilea-Mulhouse e di Ginevra come pure per gli aerodromi di Lugano-Agno e di San Gallo-Altenrhein accordi e convenzioni tra Stati (cfr. allegato 1).

Per quanto concerne l'aeroporto nazionale di Zurigo, dal 2003 le ordinanze di esecuzione²⁰ relative al regolamento in materia di traffico aereo emanate dalla Germania hanno un notevole influsso sulle operazioni di volo. Le ordinanze di esecuzione disciplinano le attuali restrizioni da parte tedesca ai decolli e agli atterraggi per l'aeroporto di Zurigo. Nel 2012 è stato concluso un «Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulle ripercussioni dell'esercizio dell'aeroporto di Zurigo sul territorio della Repubblica federale di Germania». Il parlamento tedesco non ha ancora approvato l'Accordo.

1.6 Procedura ed effetti

Le procedure di elaborazione, conciliazione e approvazione per il PSIA sono disciplinate dall'OPT²¹. L'organo federale competente è l'UFAC, che collabora strettamente con l'ARE. Dopo una prima consultazione delle unità amministrative rappresentate in seno alla Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio (CAT), l'UFAC sente i Cantoni, i Comuni e i Paesi vicini interessati dalle decisioni previste in merito al progetto del Piano settoriale. In caso di nuove parti o di modifiche sostanziali del PSIA è inoltre prevista l'informazione della popolazione e la sua partecipazione²². Dopo una seconda consultazione interna degli Uffici federali, il progetto, rivisto in base ai risultati dell'audizione e della partecipazione succitate, viene trasmesso al Consiglio federale per l'approvazione.

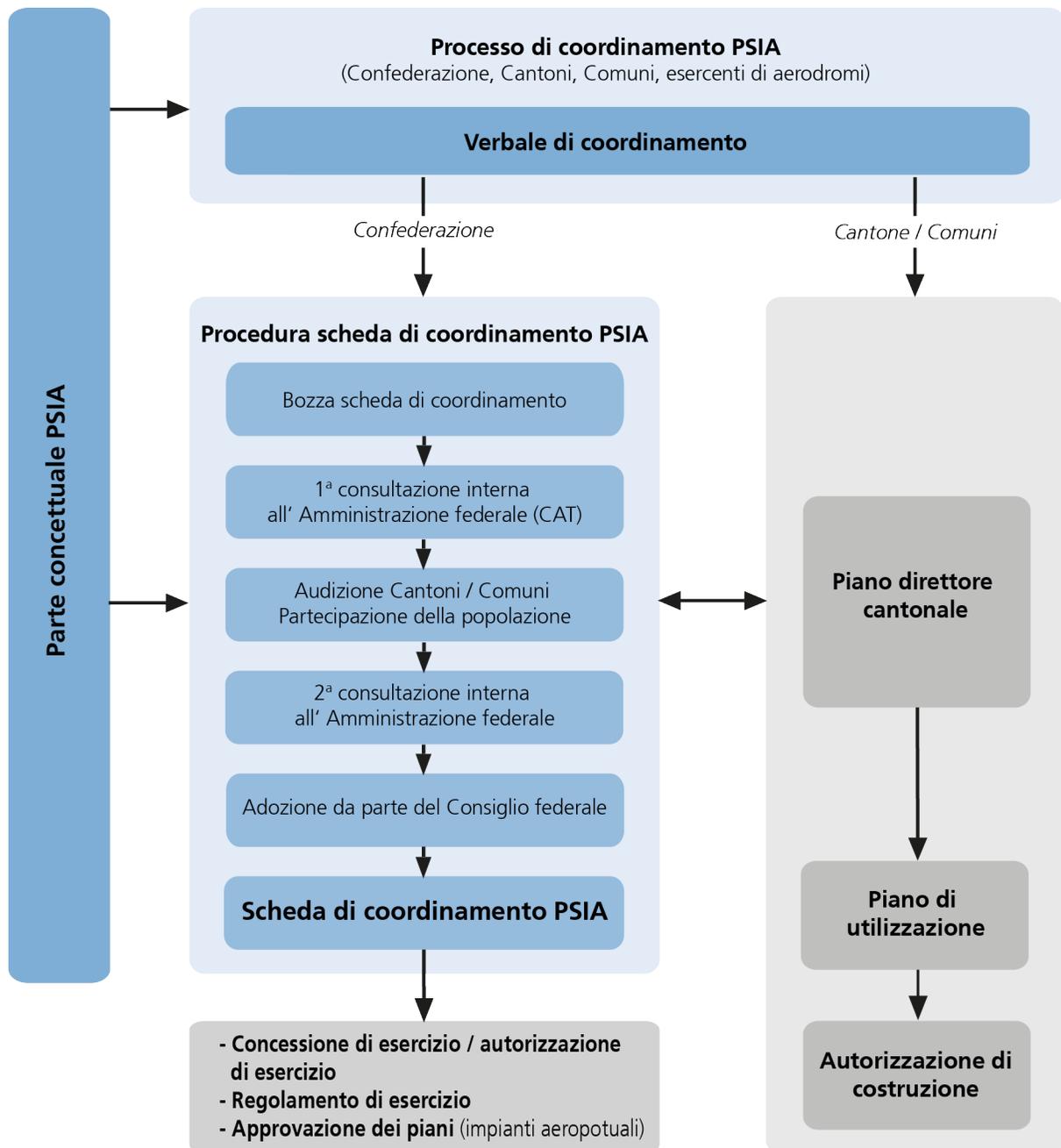
Quale base per le decisioni relative ai singoli impianti fissate nelle schede di coordinamento, un processo di coordinamento precede questa procedura ordinaria. A tale processo partecipano i servizi competenti della Confederazione e del Cantone, l'esercente dell'aerodromo nonché i Comuni interessati. Il processo rientra nell'obbligo di collaborazione sancito dalla LPT e ha lo scopo di giungere a un coordinamento tempestivo tra lo sviluppo edilizio e operativo di un aerodromo e le esigenze di utilizzo e disposizioni di protezione delle zone circostanti. Così facendo si eliminano per quanto possibile i principali conflitti con le prescrizioni del diritto in materia di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio e vengono snelliti i contenuti delle successive procedure di approvazione previste dalla LNA. I risultati sono riassunti in un verbale di coordinamento. Le decisioni e spiegazioni più dettagliate sulle procedure e le competenze sono contenute nel capitolo 5.

²⁰ Cfr. ordinanze di esecuzione n. 206, 213 e 220.

²¹ Cfr. art. 17e segg. OPT.

²² Voir art. 4 LAT.

Figura 2: rappresentazione schematica delle procedure



Le decisioni del PSIA sono vincolanti per le autorità a tutti i livelli²³. Conformemente alla LNA, esse sono in linea di principio il presupposto per l'approvazione di progetti che incidono considerevolmente sul territorio e sull'ambiente (cfr. par. 1.3.2). Inoltre sono armonizzate con gli altri piani settoriali e le altre concezioni della Confederazione nonché con i piani direttori cantonali, affinché i diversi strumenti di pianificazione del territorio non siano in contraddizione tra loro. I Comuni, dal canto loro, tengono conto delle prescrizioni del PSIA nei loro piani di utilizzazione. Il rapporto giuridico tra i piani settoriali della Confederazione e i piani di utilizzazione vincolanti per i proprietari fondiari è stato l'oggetto di una perizia dell'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale (VLP) del 2011²⁴.

²³ Nel caso degli aerodromi che si trovano in prossimità del confine nazionale (ad es. Ginevra, San Gallo-Altenrhein) o all'estero (Basilea-Mulhouse) le decisioni del PSIA aventi un riferimento territoriale specifico (cfr. cartina delle schede di coordinamento PSIA) sono vincolanti solo in territorio svizzero; nel caso delle altre decisioni del PSIA, le autorità svizzere sono tenute a rispettarle nei limiti del possibile nella collaborazione con le autorità estere.

²⁴ Rechtsgutachten zur räumlichen Sicherung von Bundesinfrastrukturen, namentlich durch Festlegungen in den Sachplänen des Bundes (VLP-ASPAN, 2011, con complemento del 23 aprile 2012, in tedesco).