Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Corte I
A-1851/2006; A-1853/2006; A-1854/2006; A-1855/2006; A-1859/2006; A-1860/2006/pac
{T 0/2}

Sentenza del 18 ottobre 2010

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Lorenz Kneubühler, Markus Metz, cancelliera Frida Andreotti.

Parti

A._____,
rappresentata da ...,

Swiss International Air Lines AG,
rappresentata da ...

Municipio di Lugano,
Servizio giuridico,
Palazzo Civico, Piazza Riforma 1, 6900 Lugano,

Repubblica e Cantone del Ticino,
Consulenza giuridica del Consiglio di Stato, Residenza Governativa, Piazza del Governo, 6501 Bellinzona

B._____, ...,
...,

Darwin Airline SA, 6900 Lugano,
rappresentata da ...

tutti ricorrenti

contro

Ufficio federale dell'aviazione civile UFAC,
3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Modifica del regolamento d'esercizio dell'aeroporto di Lugano-Agno, decisione dell'UFAC del 2 ottobre 2003.

Fatti:

A.
Il 18 agosto 2003, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (qui di seguito UFAC) ha trasmesso un fax a vari interessati convocandoli per il 21 agosto successivo ad una riunione a Berna avente per oggetto la procedura d'avvicinamento strumentale (denominata IGS 01) presso l'aeroporto di Lugano-Agno.

A seguito di questa riunione è stato steso un verbale decisionale ("Beschlussprotokoll") nel quale era indicato che l'UFAC intendeva implementare le misure seguenti :

- con NOTAM del 22 agosto 2003, un aumento delle distanze di visibilità minima per la procedura d'avvicinamento IGS 01 e la pubblicazione della distanza di visibilità minima per il circling 19 fissata a 5 km; oltre a ciò, veniva soppressa la delega della vigilanza delle autorità dell'aeroporto circa il conferimento della "Lugano qualification";
- a contare del 3 settembre 2003, l'UFAC intendeva inoltre pubblicare la procedura IGS 01 quale "steep approach" (avvicinamento ripido); imporre l'esigenza di certificazione a 6° od oltre per aerei in avvicinamento a una velocità massima di 130 KIAS; imporre che l'angolo di correzione non fosse superiore a 1 dot e che gli aerei certificati a 6° fossero limitati a 5 knots tailwind;
- a contare del 3 ottobre 2003, l'aeroporto doveva poi calare il sistema di luci d'avvicinamento (PAPI) sull'angolo di 6° e installare luci di sicurezza simili a quelle di London City per avvicinamenti ripidi; ulteriormente doveva installare luci atte a ridurre le esigenze circa le distanze di visibilità minima.

È pure stato comunicato che entro il 22 agosto alle ore 12.00 i partecipanti alla riunione del 21 agosto avrebbero disposto – per via elettronica – del verbale decisionale, così pure della presentazione fatta loro sulla procedura d'avvicinamento. Il verbale decisionale imponeva pure ai partecipanti un termine scadente il 29 agosto 2003 per formulare le loro osservazioni e prevedeva che una conferenza stampa avrebbe avuto luogo il 22 agosto 2003.

B.
Il 22 agosto 2003 si è tenuta la conferenza stampa di cui sopra. Il comunicato ivi relativo constatava che la procedura d'avvicinamento

in vigore a Lugano-Agno non rispettava le pertinenti norme internazionali di sicurezza, con particolare riguardo all'angolo di avvicinamento nella procedura d'avvicinamento IGS 01 e delle distanze di visibilità minima. L'UFAC indicava poi di avere disposto una nuova distanza di visibilità minima di 3100 metri, esigenza, quella, che entrava immediatamente in vigore. Esprimeva pure l'intento di modificare la procedura d'avvicinamento IGS 01 limitando l'angolo d'avvicinamento ai 6° ed esigendo la relativa certificazione dei velivoli usando questa procedura; esponeva poi che nella misura in cui dette modifiche implicavano una modifica del regolamento d'esercizio, le parti avevano il diritto di essere sentite.

Con atto del 1° settembre 2003, il Comune e Città di Lugano, quale esercente dell'aeroporto, è insorto contro quanto disposto per NOTAM, ossia l'aumento delle esigenze circa le distanze di visibilità minima. Vista poi l'emanazione della decisione del 2 ottobre 2003, la quale riprendeva le medesime esigenze, suddetto ricorso, divenuto privo di oggetto, è stato stralciato dai ruoli.

C.
In seguito a un'ulteriore richiesta di proroga, il termine per prendere posizione assegnato alle parti è stato fissato al 12 settembre 2003.

D.
Con decisione del 2 ottobre 2003, l'UFAC ha disposto quanto segue:

1. Il regolamento d'esercizio dell'aeroporto di Lugano – Agno è modificato nel modo seguente per quanto riguarda le procedure d'atterraggio e di decollo autorizzate dall'Ufficio federale dell'aviazione civile, pubblicate secondo la cifra 3, allegato B, del manuale d'informazione aeronautica della Svizzera (AIP), che costituisce parte integrante del regolamento stesso:
a. Conformemente alle ICAO PAN-OPS e JAR-OPS 1, la procedura d'avvicinamento strumentale alla pista 01 deve essere definita come avvicinamento ripido (steep approach) con angolo d'inclinazione di 6,65°.
b. Sono autorizzati ad utilizzare la procedura d'avvicinamento strumentale alla pista 01 (IGS 01) con sentiero di discesa (GP) solamente gli aeromobili delle categorie A, B e C, certificati per avvicinamenti ripidi di 6,65° o più (steep approach of 6,65° or above) e che possono rispettare velocità d'avvicinamento di al massimo 130 KIAS (knots indicated air speed), in configurazione d'atterraggio con condizioni meteorologiche corrispondenti.
c. Per gli aeromobili dotati di certificazione per avvicinamenti ripidi di 6,65° e oltre vale quanto segue :

. per la parte del volo d'avvicinamento a vista deve essere utilizzato un indicatore di traiettoria d'avvicinamento di precisione (PAPI) regolato sui 6,65°.

2. Disposizioni transitorie fino al 31 ottobre 2005
a. In deroga a quanto previsto alla cifra 1, fino al risanamento della procedura d'avvicinamento strumentale IGS 01 entro il 31 ottobre 2005, sono autorizzati ad eseguire avvicinamenti strumentali anche aeromobili delle categorie d'avvicinamento A, B e C, certificati per avvicinamenti ripidi di 6° o oltre (steep approach of 6° or above) e che possono rispettare velocità d'avvicinamento di al massimo 130 KIAS (knots indicated air speed), in configurazione di atterraggio con condizioni meteorologiche corrispondenti.
Per gli aeromobili dotati di certificazione per voli d'avvicinamento ripidi di 6° o oltre vale quanto segue:
- Deviazione angolare verticale massima di un punto (1 "dot" oltre l'indicazione della traiettoria d'avvicinamento = ca. 047°); oltre questo valore deve essere effettuata una procedura di riattaccata.
- Per la parte del volo d'avvicinamento a vista deve essere utilizzato un indicatore di traiettoria d'avvicinamento di precisione (PAPI) regolato su 6°.
b. Al più tardi entro il 1° novembre 2003, per la procedura d'avvicinamento strumentale IGS 01 deve essere installato un indicatore di traiettoria d'avvicinamento di precisione (PAPI) con angolo di discesa di 6 gradi. Un eventuale PAPI regolato sui 4,17 gradi può essere utilizzato solamente per avvicinamento secondo le regole del volo a vista (VFR).
3. I valori di visibilità minima finora validi per l'aeroporto di Lugano sono modificati come segue:
3.1 I valori di visibilità minima per la procedura d'avvicinamento strumentale IGS 01 (aeromobili ed elicotteri) sono modificati nel modo seguente :
- per un minimo di 2070 piedi : 3100 metri
- per un minimo di 2270 piedi : 3700 metri
- per un minimo di 2540 piedi : 4400 metri
- per un minimo di 3840 piedi : 7800 metri
I minimi di 2070 piedi e 2270 piedi possono essere utilizzati solamente se il pilota negli ultimi sei mesi ha eseguito almeno due procedure d'avvicinamento strumentali.
In caso contrario il minimo più basso da utilizzare è di 2300 piedi con una visibilità di 3700 metri.
3.2 La visibilità minima per la procedura d'avvicinamento con circling alla pista 19 è fissata a 5000 metri.
3.3 I valori di visibilità minima per le procedure d'avvicinamento in volo a vista all'interno del CTR di Lugano per aeromobili ed elicotteri sono le seguenti :

i) Per tutti i voli con aerei a reazione, aerei a turboelica e aeromobili con massa massima al decollo (MTOM) superiore a 5700 kg:
. aeromobili della categoria d'avvicinamento A: 3000 metri (Special VFR)
. aeromobili della categoria d'avvicinamento B : 5000 metri
. aeromobili della categoria d'avvicinamento C : 5000 metri
. aeromobili della categoria d'avvicinamento D : 5000 metri
ii) Per velivoli con uno (SEP) o più (MEP) motori a pistoni non indicati in i) si applica una visibilità minima di 5000 metri (1500 metri per Special VFR).
3.4 I valori di visibilità minima qui indicati possono essere ridotti, previa autorizzazione dell'Ufficio federale dell'aviazione civile, se :
I) sono stati installati ausili luminosi a terra;
II) l'impresa che garantisce l'esercizio ha ricevuto l'autorizzazione di installare ulteriori punti di riferimento a terra.
4. La delega dell'esercente dell'aeroporto della vigilanza sulle procedure di formazione e qualificazione per piloti aeromobili (cfr. AIP LSZA AD 2 – 13 cifra 1.4.3) è revocata.
5. Le disposizioni contenute nei punti da 1 a 4 sono pubblicate nel manuale d'informazione aeronautica della Svizzera (AIP); le regolamentazioni esistenti sono modificate di conseguenza.
6. Se il 1° novembre 2003 le condizioni indicate al numero 2b non risulteranno soddisfatte, la procedura d'avvicinamento strumentale IGS 01 non potrà più essere utilizzata.
7. Ad eventuali ricorsi contro la presente decisione è tolto l'effetto sospensivo.
8. [...].

E.

E.a Con atto del 13 ottobre 2003 indirizzato all'allora Commissione federale di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente (CRINAM), la ditta A._____ ha impugnato detta decisione concludendo al suo annullamento e chiedendo inoltre la restituzione dell'effetto sospensivo al ricorso. Contesta in breve il procedimento dell'UFAC come pure l'assunta pericolosità della procedura IGS 01 ormai praticata da più di vent'anni. La ditta A**.**_____ è stata ripresa dal Gruppo Swiss diventando A._____**,** con sede a Kloten (cfr. lettera 2 ottobre 2009 del mandatario di quest'ultima nonché successivo consid. in fatto Y.a); per motivi di chiarezza, si continuerà comunque a chiamarla A._____**.**

E.b Con atto del 15 ottobre 2003, successivamente completato con atti del 22 e del 27 ottobre 2003, Swiss ha interposto ricorso, concludendo all'annullamento della cifra 1. e alla modifica delle cifre 2. (circa

l'esigenza di certificazione degli aerei per un angolo d'avvicinamento di 6° o più) e 3. (riduzione dell'esigenza di visibilità minima a 3100 metri) del dispositivo della decisione impugnata. Espone in breve che la decisione poggia su un errato apprezzamento dei fatti e un'errata interpretazione delle norme vigenti. Invoca, tra l'altro, che la procedura implementata dall'UFAC sarebbe ancor più pericolosa di quella finora praticata dai piloti, segnatamente perché questi ultimi non seguivano l'iter descritto dall'autorità di prima istanza, ma procedevano in altro modo. Censura anche la violazione del principio di proporzionalità in quanto le misure disposte impediscono a molti aerei l'avvicinamento diretto a Lugano; peraltro le esigenze circa la visibilità minima avrebbero come conseguenza, viste le condizioni meteorologiche abituali nella zona, di dover sopprimere circa il 20 o 25 % degli atterraggi. La ricorrente chiede pure la restituzione dell'effetto sospensivo.

E.c Con atto del 21 ottobre 2003, il Comune e Città di Lugano, quale esercente dell'aeroporto, ha pure inoltrato ricorso, concludendo all'annullamento di tutte le cifre del dispositivo – ad eccezione della cifra 4. – e alla restituzione in via superprovvisionale e provvisionale dell'effetto sospensivo. Il ricorrente contesta dapprima la competenza dell'autorità inferiore a prendere delle misure quali quelle disposte. Contesta poi l'asserita pericolosità della procedura anteriore, praticata per 20 anni, e che peraltro ha superato anche un controllo di sicurezza eseguito dall'allora Swisscontrol nel 1998, aggiungendo che altre installazioni in Svizzera sarebbero nella stessa situazione senza che delle misure paragonabili siano state prese dall'UFAC. Alla stregua di Swiss, invoca una violazione delle norme vigenti come pure una violazione del principio di proporzionalità e una lesione grave degli interessi economici dell'intera regione. Descrivendo l'iter procedurale seguito dall'autorità di prima istanza, invoca ancora una violazione del diritto di essere sentito (carente motivazione della decisione impugnata e violazione del diritto di consultare gli atti).

E.d Con atto del 22 ottobre 2003, la Repubblica e Cantone Ticino ha pure impugnato la decisione, giungendo alle medesime conclusioni del ricorrente di cui sopra, sia nel merito, sia circa la restituzione dell'effetto sospensivo. Invoca una violazione del diritto di essere sentito come pure la violazione del principio di proporzionalità, del principio di protezione della buona fede e l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti.

F.
Con scritto del 23 ottobre 2003, l'autorità di prima istanza ha preso posizione sulle richieste di restituzione dell'effetto sospensivo, concludendo al loro rigetto.

G.
Con decisione incidentale del 28 ottobre 2003, l'allora Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (qui di seguito: Commissione di ricorso) ha respinto le richieste di restituzione dell'effetto sospensivo formulate dai summenzionati ricorrenti.

H.
H.a Con atto del 23 ottobre 2003, B._____ ha impugnato la decisione dell'UFAC chiedendo di ordinare la creazione di una commissione di studio avente quale scopo l'ideazione di una nuova procedura d'avvicinamento nonché di concedere il tempo necessario a tutti gli operatori di Lugano per adeguarsi alle nuove regole e, in ogni caso, di assegnare un termine scadente il 30 giugno 2007 alla ricorrente medesima per adeguarsi anch'essa alle nuove regole. Essa chiede pure la restituzione dell'effetto sospensivo.

H.b Con atto del 3 novembre 2003, Darwin Airlines SA ha inoltrato ricorso concludendo all'annullamento *in toto* della decisione impugnata e alla restituzione dell'effetto sospensivo. Invoca dapprima che le condizioni per una modifica del regolamento d'esercizio come quella disposta non sono riunite, che la legge come pure le norme vigenti non sono rispettate, che le misure disposte non rendono l'atterraggio più sicuro. Invoca parimenti una violazione del principio di proporzionalità e l'inadeguatezza.

I.
Con scritto del 7 novembre 2003, l'autorità di prima istanza ha nuovamente preso posizione – concludendo al loro rigetto – sulle richieste di restituzione dell'effetto sospensivo inoltrate dai ricorrenti menzionati ai considerandi in fatto H.a - H.c che precedono.

J.
Con seconda decisione incidentale del 13 novembre 2003, la Commissione di ricorso ha nuovamente respinto le richieste di restituzione dell'effetto sospensivo dei ricorsi.

K.
Con atti del 7 novembre 2003, l'esercente e il Cantone Ticino hanno inoltrato ricorso dinanzi al Tribunale federale contro la decisione della Commissione di ricorso del 28 ottobre 2003. L'incarto è stato trasmesso a questa autorità che successivamente ha respinto i ricorsi con sentenza del 23 gennaio 2004.

L.
Con scritto del 15 luglio 2004, l'UFAC ha inoltrato la sua presa di posizione nel merito sui ricorsi, concludendo all'irricevibilità del ricorso della Darwin, subordinatamente al suo rigetto, e, circa gli altri ricorsi, al loro rigetto.

M.
Con atto del 28 luglio 2004, l'UFAC ha emanato una decisione d'approvazione di una modifica del regolamento d'esercizio circa le procedure d'avvicinamento indiretto IFR, procedure denominate come segue :
- LLZ-DME HOTEL 4.4° RWY01 / CIRCLING 19
- LLZ-DME LIMA STEEP APPROACH 5.4° RWY01 / CIRCLING 19
- CIRCLING CHARLIE RWY 19
- CIRCLING FOXTROT RWY 19.

Questa decisione aboliva le procedure d'avvicinamento indiretto denominate Standard Circling (LSZA AD 2.24 10-3) e Lugano Night Circling RWY 19 (LSZA AD 2.24 10-5). In quanto alle distanze di visibilità minima, la decisione del 28 luglio 2004 disponeva che le condizioni minime di visibilità per i Circling erano le seguenti:
- Circling Charlie : 3000 metri di giorno e 5000 metri di notte
- Circling Foxtrot : 5000 metri di giorno
- la quota minima della base principale delle nubi per il Circling Charlie è di 1700 ft. AAL.

N.
Con atto del 26 ottobre 2004 il Cantone Ticino ha inoltrato la sua replica riconfermando le conclusioni del ricorso.

In data 27 ottobre 2004, Darwin ha parimenti trasmesso la sua replica riconfermandosi in quanto postulato nelle conclusioni del ricorso. Accennando poi a lavori di studio per una nuova procedura d'avvicinamento diretto denominata IGS 5° OFFSET, chiedeva all'autorità di ricorso d'invitare l'UFAC a fornire un contributo attivo ad un'implementazione di detta procedura.

Con atti del 27 ottobre 2004, la Città di Lugano e Swiss hanno inoltrato le loro repliche riconfermandosi nelle proprie conclusioni ricorsuali.

O.
Il 31 gennaio 2005 l'UFAC ha presentato la sua duplica, riconfermando le conclusioni della sua presa di posizione del 15 luglio 2004. Questo atto procedurale è stato successivamente prodotto in lingua italiana (il 1° marzo 2005).

P.
Con scritto del 2 marzo 2005, Swiss ha trasmesso delle osservazioni alla duplica dell'UFAC.

Q.
Con ordinanza del 2 agosto 2005, il giudice istruttore ha rivolto alle parti e all'autorità di prima istanza una serie di domande e richieste di documenti.

Con scritti del 23, 26 e 29 agosto 2005, A._____, B._____**,** l'esercente, Darwin e Swiss hanno comunicato i rispettivi pareri e risposte. L'autorità di prima istanza ha risposto alle domande il 26 agosto 2005.

R.
Il 6 settembre 2005 si è tenuta una seduta istruttoria presso lo scalo luganese, seduta alla quale hanno assistito tutte le parti e l'autorità di prima istanza. Durante questa seduta, l'UFAC ha formulato una proposta transazionale, almeno provvisoria, di cui, per quanto necessario, il contenuto verrà menzionato nel seguito; è comunque stata formulata una proposta di sospensione della procedura di ricorso fino al 1° maggio 2006. Un verbale è stato steso in seguito a tale seduta e notificato alle parti e all'autorità di prima istanza.

S.
Con scritti del 20 e 22 settembre 2005, l'esercente, Darwin e l'UFAC hanno formulato richieste e osservazioni in merito al verbale della seduta di cui sopra e circa il seguito della procedura.

T.
Con decisione del 25 ottobre 2005, l'UFAC ha prorogato la validità della cifra 2. della decisione del 2 ottobre 2003 fino al 1° maggio 2006; il regime definito come transitorio nella decisione impugnata è quindi

stato prolungato oltre il 31 ottobre 2005. Detta decisione dell'UFAC non è stata impugnata.

U.
Nei mesi seguenti, tra le parti – segnatamente Darwin, l'esercente e l'UFAC – è intercorso uno scambio epistolare in merito alla problematica della certificazione differenziata e alla possibile data d'entrata in vigore delle misure previste come definitive nella decisione impugnata.

Il 13 aprile 2006, Darwin ha informato l'UFAC e la Commissione di ricorso di voler rinunciare ad ogni certificazione dei suoi velivoli.

Con decisione del 28 aprile 2006, l'UFAC ha prolungato fino al 31 agosto 2006 il regime transitorio di cui alla cifra 2. della decisione litigiosa. Quest'ultima decisione non è stata impugnata.

Il 10 maggio 2006, l'UFAC ha elaborato uno scritto che descriveva quale sarebbe stata la futura eventuale procedura d'avvicinamento diretto a Lugano, invitando i destinatari a prendere posizione entro il 31 maggio 2006.

Con lettere del 27 e 28 giugno 2006, l'esercente e il Cantone Ticino, prendendo atto della volontà dell'UFAC di riconsiderare la decisione impugnata, hanno chiesto alla Commissione di sospendere *sine die* la procedura pendente, invocando in particolare la costituzione di un gruppo di lavoro avente quale scopo lo studio di una nuova procedura d'avvicinamento diretto a Lugano.

Nella sua missiva del 30 giugno 2006, Darwin ha rimandato alle osservazioni formulate all'UFAC, considerando comunque che la soluzione contemplata da detta autorità era insufficiente.

V.
Con decisione del 23 agosto 2006, l'UFAC ha riconsiderato la decisione impugnata, disponendo quanto segue :
1. I punti 1, 2 e 8 della decisione del 2 ottobre 2003 sono annullati.
2. Con velivoli certificati per avvicinamenti ripidi di 6,65° o oltre, la procedura d'avvicinamento strumentale all'IGS può essere utilizzata con un angolo di 6,65°per tutto l'avvicinamento all'atterraggio.
3. Per i velivoli che dispongono di una certificazione per avvicinamenti ripidi con angolo compreso fra 6° e 6,64°, l'utilizzo della procedura d'avvicinamento strumentale all'IGS è regolamentato nel modo seguente a decorrere dal

1° settembre 2006:
a) il velivolo utilizzato deve disporre di una "Letter of non objection" del costruttore per l'effettuazione di avvicinamenti con un angolo massimo di 6,65° (fase 1) ("certificazione differenziata").
b) L'avvicinamento per l'atterraggio avviene con un angolo di 6,65° (fase 1). La successiva fase di atterraggio (fase 2) viene effettuata con un angolo massimo di 6°, con l'ausilio del PAPI (Precision Approach Path Indicator) impostato su questo valore.
c) Il velivolo deve essere stabilizzato (con la relativa velocità di riferimento) sul tratto con angolo di avvicinamento di 6° al più tardi a una quota di 500 piedi sopra l'elevazione dell'aeroporto; in caso contrario la procedura d'avvicinamento deve essere interrotta e deve essere avviata una procedura di riattaccata.
d) L'avvicinamento può essere effettuato soltanto se in quel momento la componente di vento in coda ("tailwind component"), che risulta dai valori misurati per l'atterraggio sull'aeroporto, non supera la metà del valore della componente di vento in coda ammesso secondo il volo del velivolo utilizzato (Aircraft Flight Manual; AFM).
e) Lo scarto massimo ammesso al di sopra della traiettoria di discesa corrisponde a una mezza scala ("half scale") sul "glideslope indicator" (di regola 1 "dot"). In caso di superamento di tale limite, occorre effettuare senza eccezioni una procedura di riattaccata.
4. Il velivoli che non dispongono di una certificazione per avvicinamenti ripidi con un angolo di 6° o superiore non sono autorizzati ad utilizzare la procedura IGS 01.
5. L'istruzione degli equipaggi che applicano tale procedura di avvicinamento sull'IGS 01 deve soddisfare i requisiti del "Training Requirements Application Manual" (TRAM) per Lugano.
6. Le relative pubblicazioni dell'AIP devono essere adeguate nella misura necessaria; nel frattempo l'informazione è assicurata con una pubblicazione tramite NOTAM dal 1° settembre 2006. L'esercente dell'aeroporto deve presentare all'UFAC entro il 29 agosto 2006 una domanda per la pubblicazione NOTAM nonché, entro il 15 settembre 2006, una domanda per la modifica dell'AIP.
7. Il regolamento d'esercizio dell'aeroporto di Lugano-Agno deve essere adeguato alle modifiche di cui ai precedenti punti 1 – 3 e presentato all'UFAC per l'approvazione entro e non oltre il 1° ottobre 2006.
8. Non sono riscosse tasse.
9. Un eventuale ricorso contro i punti da 1 a 6 della presente decisione è privato dell'effetto sospensivo.

La decisione di cui sopra è stata notificata a tutti i ricorrenti. Unicamente Darwin ha interposto ricorso contro la medesima in data 25 settembre 2006 (incarto A-1983/2006).

A seguito di questa decisione, l'esercente e il Cantone Ticino, con lettera del 22 settembre 2006, hanno chiesto alla Commissione di ricorso di decidere sui gravami per quanto non fossero divenuti privi d'oggetto.

Il 1° gennaio 2007 la causa è stata trasmessa alla Corte I del Tribunale amministrativo federale (qui di seguito TAF).

Con ordinanza procedurale del 21 febbraio 2007, e vista la decisione del 18 agosto 2006, il Giudice istruttore ha riassunto, all'attenzione delle parti e dell'autorità di prima istanza, la situazione procedurale attuale della causa, in particolare esponendo le conclusioni relative alle censure non ancora divenute prive di oggetto e quindi da considerarsi ancora pendenti dinanzi al TAF, dando loro la possibilità di prendere posizione.

Con lettera dell'11 maggio 2007, Swiss, riferendosi alla sua presa di posizione davanti all'UFAC nell'ambito della consultazione per la riconsiderazione del 23 agosto 2006, non si è espressa sulla questione, invocando comunque che il modo d'agire adottato dall'UFAC nel 2003 è costitutivo di una violazione dei principi procedurali che presiedono la revoca di decisioni.

Con scritto dell'11 maggio 2007, Darwin, con riferimento al suo ricorso contro la decisione del 23 agosto 2006, ha preso parimenti posizione, considerando in sunto che le censure sollevate nei primi ricorsi avrebbero dovuto essere decise e chiedendo nuovamente la congiunzione delle cause.

W.

Con ordinanza del 3 settembre 2009, il TAF ha invitato le parti e l'autorità di prima istanza a produrre le loro eventuali osservazioni finali circa le questioni di merito ancora attuali, segnatamente, con particolare riguardo alle censure mosse contro la cifra 3. del dispositivo della decisione del 2 ottobre 2003.

Con lettera del 21 settembre 2009, l'esercente e il Cantone Ticino hanno chiesto una proroga del termine assegnato per prendere posizione, domandandosi peraltro se una decisione sulla cifra 3. del

dispositivo non fosse prematura, viste le procedure pendenti per migliorare le installazioni dello scalo luganese (luci di ostacolo e "leading lights"); in sostanza, i ricorrenti hanno chiesto al TAF di valutare un'eventuale sospensione della procedura.

Con ordinanza del 29 settembre 2009, il Giudice istruttore ha rifiutato di sospendere la causa.

X.
Con lettera del 2 ottobre 2009, Swiss, rinunciando a formulare osservazioni, ha informato lo scrivente Tribunale di un cambiamento d'indirizzo e del fatto che la ditta A._____ fosse stata ripresa da Swiss sotto l'appellativo di A._____ con sede a Kloten.

Con scritti del 14, 16, 19 e 22 ottobre 2009, l'esercente, il Cantone Ticino e Darwin hanno formulato le loro osservazioni finali, mantenendo, per quanto riguarda i ricorrenti, le loro conclusioni del ricorso del 2003 circa la cifra 3. del dispositivo della decisione impugnata.

L'UFAC ha pure mantenuto le proprie conclusioni così come comunicato con scritto del 19 ottobre 2009.

Y.
Con ordinanza del 23 luglio 2010, dette prese di posizione sono state trasmesse per informazione alle parti, la causa essendo pronta per essere giudicata.

Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessario, nei considerandi in diritto del presente giudizio.

Diritto:

1.

1.1 Lo scrivente Tribunale è competente per decidere il presente gravame in virtù degli artt. 1, 31, 32 e 53 cpv. 2 della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32).

Sempre giusta l'art. 53 cpv. 2 LTAF, il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi pendenti presso le Commissioni federali di ricorso o d'arbitrato o presso i servizi di ricorso dei dipartimenti a partire dal 1° gennaio 2007, nella fattispecie la CRINAM, applicando il nuovo diritto processuale.

Fatta eccezione per quanto direttamente prescritto dalla LTAF, come pure da normative speciali (art. 37 LTAF, artt. 2 e 4 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa [PA; RS 172.021]), la presente procedura soggiace alla PA.

1.2 I ricorsi in oggetto sono stati interposti tempestivamente (art. 20 segg., art. 50 PA) nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA).

Al momento del loro deposito, pacifica era anche la competenza della CRINAM (art. 6 della Legge federale sulla navigazione aerea [LNA; RS 748.0], testo in vigore fino al 31 dicembre 2006 [RU 1999, 3071 segg., 3124]), istanza giudiziaria dalla quale lo scrivente Tribunale ha ricevuto i gravami quando è stata sciolta.

1.3 Con ricorso al Tribunale amministrativo federale, possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza (art. 49 PA). Il Tribunale amministrativo federale non è vincolato né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Berna 2002, no. 2.2.6.5.). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati. L'autorità competente procede infatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (DTF 122 V 157 consid. 1a, DTF 121 V 204 consid. 6c, DTAF 2007/27 consid.

3.3; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2a ed., Zurigo 1998, no. 112 segg.).

2.
Riassuntivamente, la decisione impugnata dispone due serie di modifiche – le prime transitorie fino al 31 ottobre 2005 e le seconde definitive dal 1° novembre 2005 – della procedura d'avvicinamento diretto, denominata IGS 01, all'aeroporto di Lugano-Agno. Alcune modifiche riguardano l'angolo di discesa da seguire dagli aerei con relative esigenze di certificazione da parte del costruttore, altre toccano la visibilità consentita ai piloti in fase d'avvicinamento, altre ancora dispongono quali regole devono essere rispettate dai piloti (volo strumentale, IFR, o a vista, VFR), ulteriori introducono esigenze circa il tipo di velivoli atti a poter praticare l'avvicinamento ed infine altre ancora riguardano le installazioni aeroportuali (ausili luminosi come il PAPI o luci guida).

Tale decisione, che in concreto modifica il regolamento d'esercizio dell'aeroporto di Lugano-Agno, è una decisione generale in quanto tocca un numero indeterminato di persone – di cui peraltro l'identità non è nota – prescrivendo comunque regole precise da rispettare in caso di procedura d'avvicinamento. Siffatta decisione generale è impugnabile in quanto si tratta di una decisione ai sensi dell'art. 5 PA (DTAF 2008/18 consid. 1; MARKUS MÜLLER in Kommentar VwVG, ad art. 5 PA, n.m. 21 segg.). Si tratta poi di una decisione di polizia.

3.
Giusta l'art. 48 cpv. 1 lett. a-c PA, dispone della qualità per ricorrere chiunque abbia partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o sia stato privato della possibilità di farlo, chiunque sia particolarmente toccato dalla decisione impugnata rispettivamente chiunque abbia un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica (DTF 131 II 588 consid. 2, DTF 127 V 82 consid. 3, Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione [GAAC], 62.37 consid. 2a). L'interesse che muove il ricorrente può essere giuridico oppure anche solo di fatto, esso deve però essere pratico e attuale (KÖLZ/HÄNER, op. cit., no. 538 segg.; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basilea 2008, n.m. 2.60 segg.).

3.1 La prima condizione dell'art. 48 cpv.1 let. a PA è quella di aver partecipato alla procedura dinanzi all'autorità inferiore o di essere

stato privato della possibilità di farlo (condizione della cosiddetta lesione formale). Tale presupposto, introdotto nella PA con effetto al 1° gennaio 2007 era già richiesto anteriormente, come conseguenza del principio della buona fede (DTF 133 II 181 consid. 3.2).

3.1.1 Nella presente fattispecie risulta dagli atti e dai precedenti considerandi in fatto, che la procedura di modifica del regolamento d'esercizio ha avuto inizio tramite una comunicazione via fax dell'autorità inferiore del 18 agosto 2003. Detto fax – peraltro redatto in lingua tedesca – era indirizzato all'aeroporto di Lugano-Agno, alla Repubblica e Cantone Ticino, a V._____, all'Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici (UIIA), a Swiss, a W._____, a X._____, alla Y._____, a Z._____ (cfr. doc. G allegato al ricorso dell'esercente).

Nell'incarto dell'autorità di prima istanza c'è comunque una richiesta di Swiss all'UFAC del 6 gennaio 2003, circa possibili contraddizioni tra le norme JAR-OPS 1 (cfr. consid. 5.2.2 qui di seguito) e la procedura d'avvicinamento diretto a Lugano pubblicata nell'AIP; la domanda concerne i riferimenti visivi durante l'avvicinamento secondo IGS 01. L'UFAC ha risposto con lettera del 5 marzo 2003, alla quale Swiss ha replicato il 9 aprile 2003 (cfr. incarto di prima istanza, docc. 2 a 4).

La decisione impugnata è stata inoltre notificata a Darwin e A._____ tra gli altri destinatari non menzionati qui sopra. Negli atti dell'UFAC, comunque, né ci sono prese di posizioni di queste due ricorrenti, né si sa se siano stati invitati a inoltrarne nel corso della procedura di prima istanza.

3.1.2 Da quanto precede, si desume che alcuni dei qui ricorrenti, ossia A._____, B._____ e Darwin, non hanno – o semmai parzialmente – partecipato alla procedura di prima istanza.

A._____ e B._____ sono due compagnie aeree che offrono un servizio di voli privati, basate ambedue – al momento della decisione impugnata – presso lo scalo luganese.

Darwin è una compagnia aerea che offre ora voli commerciali da e verso Lugano, anche lei basata a Lugano. Circa il suo ricorso, l'UFAC ne ha postulato l'irricevibilità (cfr. successivi consid. 3.2 a 3.2.2).

3.1.3 Visto quanto sopra, è da considerarsi che il silenzio di B._____ durante la procedura di prima istanza non le è imputabile e

che le è stato impedito di partecipare senza una qualsivoglia sua colpa. In effetti, il progetto di modifica del regolamento d'esercizio non è stato oggetto di una qualunque pubblicazione, peraltro non necessaria visto il tenore dell'art. 36*d* cpv. 1 LNA. B._____ non aveva quindi possibilità di essere a conoscenza della procedura di prima istanza e dunque di intervenire.

Per quanto riguarda Darwin e A._____ come già considerato, l'incarto di prima istanza non contiene nessuna loro presa di posizione sulle prospettate modifiche del regolamento d'esercizio e neppure un invito da parte dell'UFAC ad inoltrarne una, anche se la decisione è poi stata loro notificata. Visto quanto considerato in precedenza (consid. 3.1), il presente Tribunale deve pure considerare che la non partecipazione alla procedura di prima istanza non è loro imputabile e nemmeno è contraria al principio della buona fede alla base del presupposto dell'art. 48 cpv. 1 let. a PA.

3.2 Come ricordato in precedenza, l'interesse giuridico o di fatto al ricorso dev'essere attuale (cfr. precedente consid. 2, art. 48 cpv. 1 let. c PA). Questo significa che l'interesse deve esistere al momento dell'inoltro del gravame e deve sussistere al momento dell'emanazione della sentenza da parte dell'autorità di ricorso (ISABELLE HÄNER, in Kommentar VwVG, ad art. 48 PA, n.m. 21 e i riferimenti ivi citati).

3.2.1 Con riferimento al ricorso interposto da Darwin, l'autorità inferiore ne ha postulato l'irricevibilità ritenendo che, al momento della decisione impugnata, tale società non era ancora in possesso di un'autorizzazione d'esercizio ai sensi dell'art. 27 LNA e addirittura essa non era da considerarsi come un'impresa aerea in possesso di aeromobili.

Nel suo ricorso invece, la suddetta società ha invocato di essere iscritta a Registro di Commercio dal 12 agosto 2003 come società anonima avente quale scopo l'esercizio di una compagnia aerea e di avere già inoltrato una richiesta di concessione per la linea Ginevra-Lugano-Ginevra. Ha quindi prodotto copia di una lettera del 9 settembre 2003 all'autorità inferiore, tramite la quale viene richiesta l'apertura di una procedura volta all'ottenimento di siffatta concessione (secondo quanto disposto dagli artt. 114 segg. dell'Ordinanza del 14 novembre 1973 sulla navigazione aerea [ONA; RS 748.01]), così pure copia di una missiva dell'esercente del 4 settembre 2003, con la quale quest'ultimo confermava alla ricorrente di essere disposto a concederle i diritti d'uso previsti dall'art. 103 cpv. 1 let. h ONA non appena le

sarebbe stata conferita la concessione per voli di linea da e verso Lugano.

3.2.2 Risulta quindi dagli atti che Darwin aveva già intrapreso alcuni passi per sviluppare un'attività aeronautica presso lo scalo luganese. Va detto che le modifiche del regolamento d'esercizio – segnatamente quelle richiamate qui sopra (cfr. consid. in fatto D. e in diritto 2.), come le prescrizioni sul tipo di aerei atti a procedere all'avvicinamento – non sono da considerarsi come del tutto innocue per la ricorrente. Lo scrivente Tribunale considera che lo sviluppo di una ditta come Darwin – specialmente nell'ambito di attività come quelle qui considerate – non s'improvvisa: si tratta di attività che richiedono peraltro mezzi finanziari importanti, scelte basilari (ad esempio circa il tipo di velivoli o di piloti con le necessarie qualifiche, e nella fattispecie era necessaria una formazione speciale per atterrare a Lugano-Agno). Di conseguenza, anche se formalmente Darwin non era ancora in possesso delle necessarie autorizzazioni, la ricorrente era già toccata dalla decisione impugnata, abbastanza da conferirle la legittimazione ai sensi dell'art. 48 PA. Peraltro, e come già menzionato in precedenza (cfr. consid. 3.1.1), la decisione impugnata le era comunque stata notificata, d'altro canto l'UFAC aveva invitato la ricorrente alla seduta del 29 settembre 2003 (cfr. allegato 10 alle risposte di Darwin del 29 agosto 2005, accluso al doc. 136). Quanto precede è segno che l'autorità inferiore ha – almeno a quel momento – considerato che anche Darwin fosse toccata da quella procedura.

Di conseguenza e sotto questo aspetto, la legittimazione al ricorso deve essere riconosciuta a Darwin.

4.

Secondo l'art. 58 PA, l'autorità inferiore può, fino all'invio della sua risposta, riesaminare la decisione impugnata (cpv. 1). L'autorità di ricorso, da parte sua, continua la trattazione del ricorso in quanto non sia divenuto senza oggetto per effetto di una nuova decisione (cpv. 3, prima frase). Questa possibilità, lasciata dal legislatore all'autorità inferiore, contravviene all'effetto devolutivo del ricorso previsto dall'art. 54 PA (REGINA KIENER, Kommentar VwVG, ad art. 54 PA, n.m. 19). Nella pratica, comunque, una decisione di riconsiderazione è ritenuta valida ed è presa in considerazione anche oltre la presentazione dell'allegato di risposta da parte dell'autorità inferiore (AUGUST MÄCHLER, Kommentar VwVG, ad art. 58 PA, n.m. 12 e riferimenti ivi citati).

Per motivi anche d'economia processuale, siffatta riconsiderazione può essere esaminata dall'autorità di ricorso anche molto tempo dopo oltre l'invio della risposta da parte dell'autorità inferiore.

In caso di riconsiderazione parziale della decisione impugnata, l'autorità di ricorso continua a trattare il gravame, segnatamente le conclusioni che la riconsiderazione non ha reso prive di oggetto (MÄCHLER, op. cit. n.m. 18).

4.1 Come ricordato in precedenza al consid. W in fatto, la decisione impugnata è stata – dopo varie circostanze sulle quali non è necessario ritornare – riconsiderata dall'UFAC il 23 agosto 2006. Il dispositivo di quest'ultima decisione annullava le cifre 1., 2. e 8. della decisione del 2 ottobre 2003. Questa decisione del 18 agosto 2006 non è stata impugnata dai qui ricorrenti, ad eccezione di Darwin.

Quest'ultimo ricorso, che è oggetto di una procedura separata (A-1983/2006) è stato respinto per quanto ricevibile con sentenza del 18 ottobre 2010 dello scrivente Tribunale. Di conseguenza, la decisione del 2006 è confermata e occorre quindi esaminare se la riconsiderazione ivi disposta non ha reso prive d'oggetto alcune delle conclusioni formulate dai qui ricorrenti.

A seguito della riconsiderazione del 2006, lo scrivente Tribunale ha consultato le parti circa la questione di sapere quali fossero, dal loro punto di vista, le censure ancora litigiose della vertenza (cfr. consid. di fatto W.d e segg.). I ricorrenti si sono espressi, condividendo per la maggior parte l'opinione secondo la quale le censure sollevate contro la cifra 3. della decisione del 2003 erano ancora da trattare dallo scrivente Tribunale, ad eccezione di Darwin, la quale, invocando il suo ricorso interposto contro la decisione del 2006, pretendeva che venisse deciso *in toto* sulla decisione del 2003. Swiss non si è pronunciata espressamente ritenendo, comunque, che l'intervento dell'UFAC del 2003 era contrario alle regole che presiedono la revoca di decisioni (nella fattispecie la revoca dell'anteriore approvazione del regolamento d'esercizio).

4.1.1 La cifra 1. della decisione impugnata disponeva una modifica del regolamento d'esercizio dell'aeroporto di Lugano-Agno con consecutiva pubblicazione nel manuale d'informazione aeronautica della Svizzera (AIP). Con tale dispositivo, l'avvicinamento strumentale diretto IGS 01 veniva qualificato quale steep approach (avvicinamento

ripido), con angolo d'avvicinamento a 6,65°, conformemente alle Pan-OPS dell'ICAO e alle JAR-OPS 1.

Con la decisione di riconsiderazione del 2006, tale qualificazione è stata mantenuta. L'angolo d'avvicinamento di 6,65° rimane consentito per gli aerei certificati dal costruttore per tale angolo di discesa, questi potendo allora seguire tale angolo di 6,65° dall'inizio della fase d'avvicinamento fino all'atterraggio (cifra 2. della decisione del 2006).

Per gli aerei certificati con angolo di 6° a 6,64°, l'avvicinamento è stato suddiviso in due fasi, ossia una prima fase che comincia all'inizio della fase d'avvicinamento fino ai 500 piedi sopra l'elevazione dell'aeroporto, con corrispondente "letter of non objection" (che non è una certificazione vera e propria da parte del costruttore) per un angolo di discesa a 6,65° e poi una seconda fase d'avvicinamento che inizia ai 500 piedi sopra l'elevazione dell'aeroporto e finisce con l'atterraggio, con corrispondente certificazione per un angolo di discesa a 6° e PAPI regolato sui 6°. Le altre condizioni, ossia le esigenze circa la stabilizzazione dell'aereo, le componenti di vento in coda, di velocità e di deviazione massima ammesse sono rimaste invariate nella decisione del 2006, che, a questo proposito, riprendeva le esigenze poste per il periodo transitorio previsto inizialmente fino al 31 ottobre 2005 (cfr. consid. 4.1.2 qui sotto).

4.1.2 La cifra 2. della decisione impugnata disponeva un regime transitorio dal 1° novembre 2003 al 31 ottobre 2005. Differentemente da quanto sancito alla cifra 3. della decisione del 2006, l'esigenza circa la caratteristica tecnica degli aerei per esercitare la procedura d'avvicinamento era quella della certificazione vera e propria per un angolo di 6° o più e questo per tutta la fase d'avvicinamento.

A seguito della seduta istruttoria del 6 settembre 2005, il regime transitorio è stato prorogato fino al 31 agosto 2006, con due decisioni dell'UFAC del 25 ottobre 2005 e del 28 aprile 2006. Trattandosi di un regime transitorio la cui scadenza era definita, le censure sollevate contro quella regolamentazione temporanea sono a loro volta divenute prive di oggetto.

4.1.3 La cifra 8. della decisione impugnata regolava la tassa di decisione, posta a carico dell'esercente. La cifra 8. della decisione del 2006 dispone invece che non sono riscosse tasse. Di conseguenza, questo punto non è più litigioso.

4.1.4 La cifra 4. della decisione impugnata revocava la delega di vigilanza sulle procedure di formazione e qualificazione per i piloti concessa all'esercente; in effetti, viste le difficoltà d'avvicinamento presso lo scalo luganese, veniva richiesta ai piloti una formazione con successivo controllo della padronanza (detta anche "Lugano qualification"), formazione e controlli eseguiti sotto la responsabilità dell'esercente. In seguito ai ricorsi, detta vigilanza è poi stata restituita all'esercente – il quale, e contrariamente ad altri ricorrenti, non aveva sollevato censura alcuna contro questa misura – il 23 dicembre 2004 (cfr. allegato 12 alle risposte dell'UFAC del 29 agosto 2005, D. 138). Questo punto della decisione impugnata è quindi pure divenuto privo d'oggetto.

4.1.5 La cifra 5. della decisione impugnata imponeva la pubblicazione delle misure summenzionate nel manuale d'informazione aeronautica della Svizzera (AIP). Detta pubblicazione è evidentemente stata sostituita con la pubblicazione delle misure disposte con decisione del 2006. Anche questo punto è quindi divenuto senza oggetto.

4.1.6 La cifra 6. della decisione impugnata disponeva il divieto – a partire del 1° novembre 2003 e qualora le esigenze poste alla cifra 2.b della stessa decisione non fossero state adempiute – di usare la procedura d'avvicinamento diretto IGS 01. Le esigenze della cifra 2.b riguardavano l'indicatore di traiettoria (PAPI) che doveva essere calato sui 6° previsti per la fase d'avvicinamento finale e nel periodo transitorio fino al 1° novembre 2005. Essendo decaduto alla fine di agosto 2006 il regime transitorio (dopo due successive proroghe), anche questo punto non è più d'attualità.

4.1.7 La cifra 7. della decisione impugnata, infine, ritirava l'effetto sospensivo ad ogni ricorso. Con decisioni incidentali del 28 ottobre e 13 novembre 2003, la CRINAM ha rifiutato la restituzione dell'effetto sospensivo dei ricorsi inoltrati. I ricorsi interposti al Tribunale Federale dall'esercente e dal Cantone Ticino contro la decisione incidentale del 28 ottobre 2003 sono poi stati respinti dall'Alta Corte il 23 gennaio 2004. Di conseguenza, la legalità in senso lato della misura ivi disposta è stata giudicata in modo definitivo.

4.2 Risulta da quanto precede che l'unica cifra della decisione impugnata che rimane ancora litigiosa è la cifra 3. che prevede le esigenze in materia di visibilità minima (cfr. precedente consid. in fatto D). Le misure disposte dall'UFAC toccano la procedura d'avvicinamento

strumentale diretto IGS 01 (cifra 3.1), la procedura d'avvicinamento con circling alla pista 19 e le procedure d'avvicinamento a vista (VFR e VFR Special).

4.2.1 Con decisione del 28 luglio 2004, l'UFAC ha abolito la procedura d'avvicinamento IFR con circling e introdotto quattro nuove procedure dello stesso tipo, tutte sulla pista 19. Le distanze di visibilità minima richieste da questa decisione sono state modificate, passando dai 5000 metri in generale (cifra 3.2 della decisione impugnata) ai 3000 metri di giorno e 5000 metri di notte per il circling CHARLIE e ai 5000 metri per il circling FOXTROT.

4.2.2 Questa decisione non è stata impugnata da nessuno, anche se riconfermava in parte le esigenze in materia di distanze di visibilità minima per le procedure d'avvicinamento IFR con circling. Per quanto non siano divenute prive di oggetto, lo scrivente Tribunale si esprimerà sulle conclusioni volte a contestare le distanze di visibilità minima per le procedure di circling in seguito (cfr. successivi consid. 8.3.1 a 8.3.1.4).

4.3 Visto quanto precede, lo scrivente Tribunale dovrà entrare, per quanto le esigenze procedurali siano adempiute (cfr. successivo consid. 8.3.1) nel merito delle censure sollevate contro le misure prese dall'UFAC circa le distanze di visibilità minima per la procedura d'avvicinamento strumentale IGS 01, per i circling e per le procedure d'avvicinamento a vista (VFR e VFR Special).

Accanto a queste censure, i ricorrenti hanno lamentato pure la violazione della legge (art. 26 dell'Ordinanza del 23 novembre 1994 sull'infrastruttura aeronautica, OSIA, RS 748.131.1) in collegamento con i principi che presiedono la revoca di decisioni, la violazione del diritto di essere sentiti (art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, Cost; RS 101 nonché artt. 26 a 29 PA), la carente motivazione della decisione impugnata, il principio di proporzionalità, così pure l'opportunità non solo delle misure disposte ma anche del modo in cui esse sono state imposte dall'UFAC. Per quanto necessario, perché da riportare all'esame della qui ancora contestata cifra 3. del dispositivo della decisione impugnata, lo scrivente Tribunale procederà pure all'esame di queste censure (cfr. successivi consid. 8 segg.). In effetti, la decisione impugnata disponeva un cambiamento importante della procedura d'avvicinamento; tutte le modifiche erano parte di un sistema voluto come tale dall'autorità

inferiore. Anche se all'ora attuale sussistono soltanto censure relative alle esigenze di visibilità minima, queste ultime sono state imposte nelle stesse circostanze delle altre e nella stessa procedura.

5. Swiss, il Comune di Lugano, il Cantone Ticino e Darwin hanno invocato una violazione della legge, segnatamente dell'art. 26 OSIA e dei principi che presiedono la revoca di decisioni. In sostanza, essi pretendono che solo una modifica delle circostanze di legge o di fatto consentiva all'UFAC di adottare cambiamenti d'ufficio della procedura d'avvicinamento diretto IGS 01, quest'ultima facendo parte del regolamento d'esercizio (allora chiamato Concessione per l'esercizio perché rilasciata sotto il diritto applicabile prima del 1° gennaio 2000) approvato dal DATEC il 16 settembre 1996 e successivamente confermato con sentenza del Tribunale Federale del 15 novembre 1999 (DTF 125 II 643).

L'UFAC, nella sua presa di posizione del 15 luglio 2004, ha invece esposto che la situazione era tale da indurlo a prendere delle misure per ristabilire una situazione conforme al diritto, conformemente all'art. 3b cpv. 1 OSIA.

5.1 Secondo l'art. 36*c* LA, il gerente dell'aerodromo deve adottare un regolamento d'esercizio (cpv. 1); detto regolamento stabilisce le modalità concrete dell'esercizio come risultano dal Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (qui di seguito PSIA) e contiene le procedure d'avvicinamento e di decollo, nonché particolari prescrizioni per l'utilizzazione dell'aerodromo (cpv. 2, let. b). Il regolamento d'esercizio è sottoposto ad approvazione da parte dell'UFAC (cpv. 3).

Secondo l'art. 3 cpv. 2 LA, la vigilanza immediata della navigazione aerea è di competenza dell'UFAC. L'art. 3*b* OSIA precisa segnatamente questo dovere di vigilanza riguardo alle installazioni dell'infrastruttura, sorvegliando, o facendo sorvegliare da terzi l'applicazione delle esigenze specifiche dell'aviazione e delle esigenze operative; secondo il capoverso 2 di questa disposizione, l'UFAC, una volta eseguiti i controlli necessari, prende le misure necessarie a mantenere o ristabilire una situazione conforme al diritto.

Visto quanto precede, è indubbio che le procedure d'avvicinamento fanno parte del regolamento d'esercizio e che, come tali, sono state approvate dal DATEC (allora competente); questa sua decisione d'ap-

provazione era del resto stata confermata con la succitata sentenza del Tribunale Federale del 15 novembre 1999 (DTF 125 II 643).

L'intervento del Tribunale federale non toglie comunque la competenza dell'UFAC a intervenire qualora ritenga che la situazione non sia più conforme al diritto secondo l'art. 3*b* OSIA e, visto il testo di questa disposizione, non si tratta di una facoltà ma di un obbligo, precisato – trattandosi del regolamento d'esercizio – dall'art. 26 OSIA, il quale sancisce che se cambiamenti della situazione di diritto o di fatto lo esigono, l'UFAC dispone le modifiche del regolamento d'esercizio per adeguarlo alla situazione legale. Di conseguenza, la competenza dell'UFAC (indipendentemente dalla qui contestata conformità alla legge delle misure prese che verrà esaminata per quanto necessario in seguito), non è in discussione. La censura mossa in questo senso dai ricorrenti deve quindi essere respinta.

5.2 Come già menzionato, i ricorrenti invocano una violazione dell'art. 26 OSIA in quanto, secondo loro, le condizioni per un intervento d'ufficio dell'UFAC – cambiamento della situazione di diritto (le norme vigenti non sono cambiate dal 1997) o di fatto (non ci sono mai stati incidenti) – non erano riunite. Lamentano quindi anche una violazione delle regole che presiedono la revoca di decisioni.

5.2.1 Circa il cambiamento della situazione di diritto, i ricorrenti e l'autorità di prima istanza fanno riferimento alle prescrizioni tecniche determinanti emesse dalle autorità congiunte dell'aviazione (Joint Aviation Authorities, qui di seguito JAA), applicabili all'aviazione commerciale e chiamate JAR-OPS 1. Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (DATEC) aveva in effetti dichiarato tali prescrizioni applicabili ad ogni titolare di una licenza di trasportatore aereo ai sensi dell'art. 2 della stessa ordinanza (Ordinanza dell'8 settembre 1997 sull'esercizio di aerei nel trasporto aereo commerciale [OJAR-OPS 1], entrata in vigore il 1° novembre 1997). Questa ordinanza è stata abrogata e sostituita dall'Ordinanza del DATEC del 26 settembre 2008 relativa ai periodi di volo e di servizio e all’organizzazione dell’orario di lavoro nel traffico aereo commerciale mediante velivoli (Ordinanza sui periodi di volo e di servizio, RS 748.127.8). Questa modifica non ha comunque nessun effetto nella presente fattispecie, in quanto va esaminato il diritto in vigore al momento della decisione impugnata.

Fatta questa precisazione, è vero che l'OJAR-OPS 1 era entrata in vigore il 1° novembre 1997, ossia pressapoco 6 anni prima dell'emanazione della qui querelata decisione. Non s'intravvedono comunque motivi che dovrebbero vietare all'UFAC d'intervenire anche molto tempo dopo un cambiamento di diritto, dal momento in cui si accorge di certe divergenze. È anzi evidente che se un'autorità avverte un problema, segnatamente trattandosi di sicurezza, deve intervenire e non importa quindi sapere se le disposizioni legali siano recenti o no. Nell'ambito della sicurezza, non si può certo pretendere che l'autorità rinunci al suo dovere di vigilanza proprio perché ha tardato in passato ad accorgersi di eventuali errori o problemi.

5.2.2 Circa il cambiamento di fatto richiesto dall'art. 26 OSIA, i ricorrenti invocano che non c'è mai stato nessun incidente riconducibile alla procedura d'avvicinamento IGS 01. In questo ambito criticano in particolare la citazione, da parte dell'UFAC, di un rapporto dell'Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici (UIIA) relativo ad un incidente avvenuto a Bassersdorf.

Nella decisione del 28 ottobre 2003 con quale la CRINAM ha rifiutato la restituzione dell'effetto sospensivo, il rapporto dell'UIIA, non è stato preso in considerazione. Non lo sarà nemmeno per quanto riguarda la presente sentenza di merito. In effetti, lo scrivente Tribunale non intravvede in ché il fatto che il pilota coinvolto in un incidente a Bassersdorf abbia avuto – a quanto sembra – anche un incidente a Lugano, sia da considerarsi come un cambiamento di fatto rilevante nella fattispecie. Il legame è decisamente troppo tenue.

Comunque sia, un cambiamento di fatto ai sensi dell'art. 26 OSIA non è necessariamente da intendere come un incidente, contrariamente a quanto assunto dai qui ricorrenti. Nella fattispecie, l'UFAC è stato interrogato, come ricordato (cfr. precedente consid. 3.1.1), da Swiss nel mese di gennaio 2003. Anche se risulta dall'incarto che l'autorità di prima istanza sembra aver rinunciato in un primo tempo a delle verifiche, resta il fatto che essa poteva, in base al suo potere (e dovere) di vigilanza, operare quelle che le sembravano necessarie.

Visto quanto precede, va detto in maniera generale, che il fatto che l'UFAC abbia tardato a procedere a delle verifiche non giustifica in alcun modo un'ulteriore inazione da parte sua. In questo senso, le condizioni dell'art. 26 OSIA che i qui ricorrenti vedono come vincolanti non sono certo da considerarsi come tali: visto il dovere di vigilanza

dell'UFAC, ogni fatto (e non solo incidente) pertinente deve condurlo a operare degli accertamenti. Nella fattispecie le domande di Swiss erano sufficienti per indurre l'UFAC a procedere a delle verifiche.

5.2.3 In relazione alla censura esposta qui sopra, i ricorrenti invocano ancora una violazione delle regole che presiedono la revoca di decisioni. Lamentano parimenti una lesione di diritti acquisiti, come fa l'esercente, con riferimento alla precedente approvazione del regolamento d'esercizio; Swiss e Darwin formulano la medesima censura ma relativamente alle concessioni di linea che sono loro state attribuite (cfr. successivo consid. 11 e segg.).

5.2.3.1 Una decisione o una sentenza, una volta prese, acquisiscono un carattere imperativo denominato forza vincolante, nozione che comprende sia la forza formale, sia quella materiale. Mentre una decisione amministrativa acquisisce soltanto forza vincolante formale (perché non può più essere impugnata, sia con opposizione, sia con ricorso), la sentenza di un tribunale acquisisce anche forza vincolante materiale (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Grundriss des Allgemeines Verwaltungsrecht, Zurigo, 6a ed., 2010, N. 990 segg.). La forza vincolante materiale implica che la fattispecie non può più essere oggetto di una decisione tra le medesime parti (*ne bis in idem*) (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit. N. 994). Ciò presuppone che la sentenza abbia esaminato i punti sui quali s'intende tornare.
Una consultazione anche rapida della summenzionata sentenza del Tribunale federale consente di constatare che l'aspetto tecnico e di sicurezza delle procedure d'avvicinamento a Lugano non è mai stato oggetto d'esame da parte dell'Alta Corte; ne consegue che l'argomentazione di certi ricorrenti – che vorrebbero vietare all'UFAC ogni intervento circa dette procedure d'avvicinamento con il pretesto che il Tribunale federale ha confermato la Concessione per l'esercizio (ora regolamento d'esercizio) – è da respingere.

5.2.3.2 Visto quanto precede, la forza vincolante dell'approvazione del regolamento d'esercizio – e circa le procedure d'avvicinamento – da parte del DATEC, nel 1996, è soltanto formale. Una decisione amministrativa di prima istanza che non rispetta il diritto vigente deve essere modificata (DTF 121 II 273 consid. 1; MOOR, op. cit., pag. 324). Denominata a volte riesame o riconsiderazione, la procedura che conduce un'autorità di prima istanza a rivedere il contenuto di una sua decisione non è espressamente regolata dalla PA. Il riesame può

portare sia su una decisione che ha effetti passeggeri che effetti durevoli (ad esempio la patente di guida o l'autorizzazione di esercitare certe professioni). Il riesame può essere fatto sia d'ufficio, e dunque su iniziativa dell'autorità, sia a richiesta dell'amministrato. Il riesame eseguito d'ufficio dall'autorità sarà motivato da un interesse pubblico (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., N.1033), ad esempio quando l'autorità si accorge che la fattispecie sulle quale poggia era o è diventata erronea o quando essa ritiene di avere mal applicato il diritto vigente o che quest'ultimo è cambiato.

I motivi ammissibili di riesame per una decisione viziata sin dall'origine sono quelli che reggono la revisione di sentenze su ricorso (art. 66 PA) se è necessario correggere un errore nell'applicazione del diritto in una decisione avente effetti durevoli e se esistono motivi particolari (DTF 127 II 306 consid. 7).

Per quanto attiene ai motivi di riesame di una decisione divenuta viziata ulteriormente, è generalmente necessario che vi sia stato un cambiamento notevole di diritto o di fatto dal momento della decisione considerata; questa condizione generale è peraltro quanto ritenuto nell'art. 26 OSIA esaminato in precedenza. Con il cambiamento di diritto, s'intende un cambiamento legislativo, e, in certi casi, un cambiamento della pratica amministrativa o di giurisprudenza: questi due ultimi cambiamenti possono giustificare un riesame unicamente quando vengono toccati interessi pubblici importanti, come ad esempio beni di polizia (DTF 127 II 306 consid. 7a).

La sicurezza, e questo non viene contestato da nessuno, è un bene di polizia ai sensi della giurisprudenza citata. Di conseguenza, sia in applicazione dei principi generali richiamati qui sopra, sia in applicazione dell'art. 26 OSIA, l'UFAC era legittimato a procedere al riesame dell'approvazione del regolamento d'esercizio.

5.2.3.3 Quando le condizioni che reggono l'apertura di una procedura di riesame sono adempiute, l'autorità deve poi esaminare se il motivo di riesame è effettivamente realizzato e se è pertinente, ossia se giustifica la revoca della decisione viziata, e quindi una sua modifica o annullamento, o ancora, se del caso, la constatazione di una sua nullità. Nell'ambito di questo esame, l'autorità deve effettuare una ponderazione degli opposti interessi: l'interesse alla corretta applicazione del diritto (DTF 121 II 273 consid. 1) e l'interesse alla sicurezza del diritto (principio della fiducia), ossia alla stabilità delle relazioni

giuridiche che la decisione aveva creato (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., N. 997a). Mentre il primo interesse milita per una revocazione della decisione, il secondo vi si oppone quando l'amministrato deve poter contare con il mantenimento della situazione creatasi (sentenza del Tribunale federale del 6 giugno 2002 nella causa 1A.43/2002 consid. 3.2, DTF 127 II 306 consid. 7, DTF 115 Ib 152 consid. 3). Secondo il risultato della ponderazione degli interessi, l'autorità potrà – o no – modificare o revocare la sua decisione. In linea di massima, l'autorità può modificare una sua decisione viziata se l'interesse ad una corretta applicazione del diritto è preponderante rispetto a quello della stabilità delle relazioni giuridiche.

Visto l'interesse alla sicurezza – manifestamente pubblico – che il regolamento d'esercizio (in particolare le disposizioni sulle procedure d'avvicinamento) è destinato a proteggere, la fiducia che gli utenti o l'esercente avranno messo nella perennità di detto regolamento va giudicata come meno importante.

Peraltro, circa l'argomentazione che la precedente approvazione del regolamento d'esercizio avrebbe potuto creare dei diritti acquisiti (ossia un diritto soggettivo protetto di per sé dall'art. 26 Cost. e dal principio della buona fede dell'art. 9 Cost [DTF 128 II 112 consid. 10]), va ricordato che il rilascio di un'autorizzazione di polizia, ad esempio un permesso di circolazione, non crea nessun diritto acquisito (DTF 107 Ib 35 consid. 3e; MOOR, op. cit., pag. 333, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., N. 1009). Trattandosi nella fattispecie di una decisione generale di polizia (cfr. consid. 5.2.3.2 qui sopra) e non di una qualunque autorizzazione rilasciata *ad personam*, l'argomentazione circa diritti acquisiti è ancora meno pertinente e viene respinta (cfr. anche successivo consid. 11).

5.2.4 Da quanto precede, risulta che l'UFAC era competente per fare applicazione dell'art. 26 OSIA, che le condizioni poste da detta disposizione erano riunite e che i principi generali vigenti circa il riesame di decisioni nonché la loro revocazione non erano stati violati dall'autorità inferiore. Le censure sollevate in questo senso sono quindi respinte.

6.

6.1 I ricorrenti invocano poi la violazione del loro diritto di essere sentiti, sia perché l'UFAC non li ha consultati prima dell'emanazione della decisione impugnata, sia perché la consultazione è avvenuta in circostanze tali che il diritto di essere sentiti non è comunque stato

rispettato (cfr. successivi consid. 6.1.3 e 6.1.4). Lamentano altresì di non aver potuto consultare taluni atti (perizia della ditta O._____**)** (cfr. successivo consid. 6.2.2) o che i loro documenti (perizie R._____ e P._____) siano stati disattesi dall'UFAC che neanche li ha menzionati nella decisione impugnata (cfr. successivi consid. 6.3 segg.).

6.1.1 In linea di massima, le censure legate alla violazione del diritto di essere sentiti vengono esaminate prioritariamente dall'autorità di ricorso; in effetti, visto il suo carattere formale, una violazione ha per effetto l'annullamento della decisione impugnata, indipendentemente dalle possibilità di successo del ricorso nel merito (DTF 127 V 431 consid. 3d/aa; sentenza del TAF del 6 luglio 2009 nella causa A-480/2007 consid. 3.1).

C'è comunque un'eccezione a questo principio: una violazione del diritto di essere sentiti può essere sanata quando le parti hanno la possibilità di farsi sentire dinanzi a un'autorità di ricorso che dispone dello stesso potere d'esame dell'autorità di prima istanza (sentenza TF del 25 febbraio 2010, nella causa 1C_369/2009 consid. 4.1; DTF 133 I 201 consid. 2.2, DTF 129 I 129 consid. 2.2.3). A norma dell'art. 49 PA, lo scrivente Tribunale dispone dello stesso potere d'apprezzamento (art. 49 PA e precedente consid. 1.2).

6.1.2 Il diritto di essere sentiti, garantito dall'art. 29 cpv. 2 Cost, dall'art. 6 della Convenzione del 4 novembre 1950 di salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU, RS 0.101), comporta in particolare la facoltà di esprimersi sugli elementi di merito pertinenti prima che venga emanata una decisione, di produrre mezzi di prova pertinenti, di ottenere che venga dato seguito a richieste di prova pertinenti, di partecipare all'amministrazione dei mezzi di prova essenziali, o semmai di poter esprimersi sul risultato di detta amministrazione delle prove quando questa facoltà è di natura ad influire sull'esito della decisione da rendere (DTF 129 II 497 consid. 2.2, DTF 127 III 576 consid. 2c, DTF 124 II 132 consid. 2b e la giurisprudenza ivi citata). Le disposizioni costitutizionali e della CEDU trovano applicazione quando la legislazione applicabile non garantisce come minimo dette facoltà. Nella fattispecie, la procedura condotta dall'autorità inferiore soggiace alla PA (artt. 1 e 3 *a contrario*).

6.1.3 A norma dell'art. 29 PA, le parti hanno diritto di essere sentite. Secondo l'art. 30 cpv. 1 PA, l'autorità sente le parti prima di prendere

una decisione. Eccezioni sono possibili quando si tratta di una decisione di prima istanza e vi sia pericolo nell'indugio, che il ricorso sia dato alle parti e nessun'altra disposizione di diritto federale conferisca loro il diritto di essere preliminarmente sentite (art. 30 cpv. 2 let. e PA). Quest'ultima disposizione ha per scopo di far fronte a un pericolo o mantenere intatta una fattispecie; l'urgenza non deve comunque essere ammessa troppo facilmente (per esempi pratici DTF 99 Ia 22, regesto; DTF 106 Ia 4 consid. 2.b/aa e segg.; PATRICK SUTTER, Kommentar VwVG, ad art. 30 PA, n.m.27 segg.).

6.1.4 Visto quanto considerato qui sopra (consid. 3.1 a 3.1.3), due dei qui ricorrenti non sono stati invitati a esprimersi prima dell'emanazione della decisione impugnata (A._____ e B._____). Darwin, invece, è stata invitata a una successiva seduta del 29 settembre 2003 (cfr. allegato 10 alle risposte di Darwin del 29 agosto 2005), ossia appena prima della decisione impugnata. Considerate anche le circostanze nel 2003 (lettera di Swiss già nel gennaio 2003, l'entrata in vigore dell'OJAR-OPS 1 sei anni prima, nessun incidente), la condizione dell'urgenza posta dalla lettera e dall'art. 30 cpv. 2 PA non era realizzata. Di conseguenza, il diritto di essere sentiti di queste due ricorrenti è stato violato. Questo non condurrà comunque lo scrivente Tribunale a cassare la decisione impugnata. In effetti, alle condizioni esposte nel precedente consid. 6.1.1, una violazione del diritto di essere sentiti può essere sanata. Visti i considerandi di merito che seguono nonché l'istruttoria della presente causa – istruttoria durante la quale le parti hanno potuto compiutamente esprimersi – il vizio è da considerarsi sanato.

Per quanto riguarda gli altri ricorrenti, essi sono stati invitati dall'UFAC alla seduta del 21 agosto 2003 e/o vi hanno partecipato. La presentazione del 21 agosto 2003 è illustrata nell'incarto di prima istanza dalla versione stampata di quella che era verosimilmente una presentazione Power point dei vari punti trattati dall'UFAC (cfr. doc. 6). Anche se ovviamente le parti presenti non condividevano quanto assunto dall'UFAC, i fatti alla base della riflessione dell'autorità, l'interpretazione da lei fatta di tali fatti e anche delle norme che essa ha considerato come applicabili nonché le conseguenze sono stati esposti ai presenti. È poi stato loro concesso un termine di sette giorni, successivamente prorogato, per esprimersi su quanto era stato loro manifestato (cfr. decisione impugnata e i ricorsi). Di conseguenza,

conformemente all'art. 30 cpv. 1 PA, l'autorità ha sentito i ricorrenti prima di emanare la decisione impugnata.

Le censure circa una violazione della suddetta disposizione sono quindi respinte.

6.2 Come gia detto, i ricorrenti, segnatamente l'esercente e Swiss, lamentano il fatto che lo studio affidato a un esterno (la ditta O._____) non sia loro stato trasmesso prima della decisione impugnata.

6.2.1 Risulta in effetti dagli atti che l'esercente ha chiesto all'UFAC, tuttavia solo dopo la notifica della decisione impugnata – ossia il 7 ottobre 2003 – di trasmettergli il siccitato documento che veniva menzionato, appunto, nella decisione impugnata (cfr. incarto di prima istanza, Doc. 11). Con lettera del 10 ottobre 2003, l'UFAC ha risposto all'esercente che tale documento era disponibile soltanto in forma provvisoria e che l'esercente, come tutti gli interessati, sarebbe stato informato del suo contenuto a una riunione prevista per l'inizio dell'anno 2004.

6.2.2 Secondo l'art. 26 cpv. 1 PA, la parte o il suo mandatario ha il diritto di esaminare le memorie delle parti e le osservazioni dell'autorità (let. a), tutti gli atti adoperati come mezzi di prova (let. b) e le copie di decisioni notificate (let. c). Questo diritto di consultare gli atti concerne ovviamente, nell'ambito di una procedura pendente, i documenti importanti, ossia quelli pertinenti per la futura decisione (DTF 129 I 249 consid. 3, DTF 122 I 153 consid. 6). Peraltro, l'estensione del diritto di consultare gli atti dipende anche della latitudine del diritto di essere sentiti, il quale non comporta il diritto di esprimersi su ogni risultanza della procedura od ogni parte della motivazione dell'autorità purché la possibilità venga conferita alla parte di prendere efficientemente posizione sulla pertinente fattispecie e le norme applicabili (cfr. STEFAN C. BRUNNER, in Kommentar VwVG, ad. art. 26 PA, n. m. 41 e 42).

Come rilevato qui sopra, questo documento della ditta O._____ è stato menzionato nella decisione impugnata (consid. 2 di tale decisione che menziona una ditta esterna specializzata); nell'incarto di prima istanza v'è pure un documento intitolato "Lugano LSZA IGS RWY 01 preliminary study and report" del 19 agosto 2003, che comporta cinque pagine. Non si tratta quindi del documento richiesto successivamente dall'esercente come ricordato in precedenza.

Visto quanto considerato qui sopra, occorre esaminare se la non trasmissione di un documento che comunque si voleva provvisorio, costituisca una violazione del diritto di essere sentiti. Il succitato documento riflette delle costatazioni di fatto circa gli ostacoli nelle vicinanze dell'aeroporto e definisce quindi la cosiddetta penetrazione di detti ostacoli nelle rotte seguite dagli aerei in fase d'avvicinamento. Vi si può leggere che il Monte Piambello (altezza 1129 metri) rappresenta il principale ostacolo. Detto "rapporto" analizza poi la dimensione di siffatta penetrazione nella rotta seguita dagli aerei, secondo l'angolo d'avvicinamento praticato (punto che comunque non è più litigioso) e conclude riservando altri studi e prove nel simulatore. Si evince da quanto precede che il citato documento – essendo provvisorio – non è di certo alla base del ragionamento e della motivazione dell'UFAC. Quanto precede è peraltro anche confermato da un messaggio elettronico dell'8 novembre 2003 dell'impiegato della ditta O._____, che fà riferimento a un incontro del 4 novembre 2003 all'aeroporto di Lugano-Agno: egli dichiara, tra altro, di non essere un esperto nell'ambito delle JAR-OPS e che l'UFAC ha deciso di esaminare la procedura indipendentemente dal suo mandato (cfr. allegato II alla lettera dell'esercente alla CRINAM del 12 novembre 2003; incarto, doc. 54). Di conseguenza, anche se scortese segnatamente agli occhi dell'esercente, l'atteggiamento dell'UFAC non viola il diritto di essere sentiti.

6.3 Infine, e sempre circa la violazione del diritto di essere sentiti, i ricorrenti, e in particolare l'esercente, lamentano una carente motivazione della decisione impugnata. Quest'ultimo invoca peraltro detta censura in relazione col fatto che l'UFAC non abbia menzionato nella decisione litigiosa né le sue osservazioni, né la documentazione fornita (pareri delle ditte P._____, Q._____ e della R._____).

6.3.1 L'obbligo di motivare, altro aspetto del diritto di essere sentiti deriva dall'art. 29 Cost. e viene concretizzato nella PA dall'art. 35. Secondo questa norma, le decisioni scritte, anche se notificate in forma di lettera, devono essere designate come tali, motivate e indicare il rimedio giuridico (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, Zurigo 2007, ad art. 29 no. 25; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., no. 1705 segg.; MOOR, op. cit., no. 2.2.8.2; KÖLZ/HÄNER, op. cit., no. 354 segg.; tutti con riferimenti alla giurisprudenza in materia). L'esigenza di motivazione impone che l'autorità esponga a sufficienza le ragioni per cui ha preso la decisione querelata. La motivazione adotta deve infatti permettere

all'interessato di rendersi conto della portata e della correttezza della decisione che gli viene comunicata, non da ultimo nell'ottica di una sua eventuale impugnazione (DTF 129 II 232 consid. 3.2, DTF 126 I 97 consid. 2b; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht: eine Untersuchung über die Pflicht der Behörden zur Begründung von Entscheide, Berna 1998, pag. 26). L'obbligo di motivazione non impone però un esposto esaustivo (DTF 123 I 31 consid. 2c), ne che i motivi debbano trovarsi nello stesso documento che la decisione (DTF 111 Ia 2) e può quindi risultare da documenti anteriori (DTF 108 Ia 264 consid. 7), o ancora da motivi esposti oralmente (DTF 103 Ia 407). L'autorità non ha neanche l'obbligo di esporre e discutere tutti i fatti, mezzi di prova e le censure sollevate dalle parti, ma può al contrario limitarsi a quelli che – senza arbitrio – possono essere considerati come pertinenti (sentenza del TAF del 17 dicembre 2007, nella causa A-2081/2006 consid. 7.1 e riferimenti ivi citati).

6.3.2 La decisione impugnata menziona che le parti hanno avuto un termine fino al 12 settembre 2003 per pronunciarsi in seguito alla seduta del 21 agosto. Segnala inoltre che le varie prese di posizione verrano esposte e prese in considerazione nella misura del necessario. Il testo della decisione impugnata, poi, non recita più gli argomenti di quelli che si sono espressi anteriormente all'emanazione della decisione impugnata.

Va però constatato che la decisione impugnata di diciassette pagine espone in sostanza gli accertamenti di fatto ritenuti dall'autorità inferiore, i problemi posti da detti fatti, le norme che essa ritiene applicabili e la spiegazione dello scopo delle misure. I motivi riportati nella decisione impugnata risultano anch'essere stati sufficienti alle parti da aver loro consentito d'inoltrare gli atti ricorsuali, i quali sono stati più che abbondantemente motivati in base alla motivazione della decisione impugnata. Già per tale ragione, una carente motivazione non è da riternersi.

6.3.3 Abbondanzialmente, risulta comunque dagli atti che le obiezioni di quelli che hanno partecipato alla procedura precedentemente l'emissione della decisione impugnata corrispondono a quanto invocato nei vari ricorsi. Di conseguenza, visto anche quanto considerato qui sopra sulla facoltà di sanare il ricorso inoltrato dinanzi allo scrivente Tribunale (precedente consid. 6.1.1), anche ogni eventuale carenza di

motivazione sarebbe da ritenersi sanata e la decisione non potrebbe quindi essere annullata per questo motivo.

6.3.4 L'esercente adduce di aver prodotto delle perizie che secondo lui avrebbero dovuto portare l'autorità inferiore a rinunciare alle misure prospettate. Lamenta che la decisione impugnata non le abbia neanche prese in considerazione.

Lo scrivente Tribunale constata che tra i tre documenti citati, due dovevano essere noti all'autorità inferiore in quanto è stato comunicato con la presa di posizione dell'esercente del 12 settembre 2003. Il primo trattasi del commento della ditta Q._____ alla presentazione dell'UFAC (il documento Power point) del 21 agosto 2003, che gli è stato trasmesso dall'esercente. Il secondo è una relazione della ditta P._____ basata a Lugano-Agno che ha per oggetto l'enumerazione degli incidenti accaduti a Lugano e che conclude comunque che i citati incidenti non erano da riportare alla procedura IGS 01. Per completezza, il terzo documento è una valutazione dell'agire dell'UFAC nella fattispecie (Perizia R._____, allegato B al ricorso di Lugano) che data comunque del 20 ottobre 2003, sicché l'autorità inferiore non ne disponeva prima dell'emanazione della decisione impugnata.

Visto quanto precede sull'obbligo di motivazione ai sensi dell'art. 35 PA (precedente consid. 6.3.1), si deve constatare che detti documenti contengono una motivazione dettagliata riferita alla presentazione dell'UFAC del 21 agosto 2003. La motivazione dell'UFAC, anche se non risponde direttamente a ogni singolo argomento dimostra comunque abbastanza chiaramente – anche se in maniera implicita – se giudicava l'argomentazione pertinente o no e vi ha risposto in modo sufficiente sotto l'aspetto dell'art. 35 PA. Infine, quanto considerato precedentemente (consid. 6.1.1 e 6.3.3) vale, *mutatis mutandis*, anche circa la presente fattispecie.

6.4 In ragione di quanto sopra esposto, le varie censure legate alla violazione del diritto di essere sentiti vanno respinte.

7.
Emesse le considerazioni di cui sopra, non rimane ora allo scrivente Tribunale che entrare nel merito delle censure ancora pendenti (precedente consid. 4.2 a 4.3). Queste concernono le distanze di visibilità minima imposte con NOTAM dal 22 agosto 2003 (cfr. precedente consid. di fatto B.), mantenute poi con decisione impugnata e anche

successivamente nella decisione di riconsiderazione del 23 agosto 2006. Le censure sollevate dai qui ricorrenti toccano due aspetti: oltre all'aspetto tecnico volto a valutare se le esigenze dell'UFAC corrispondono alle norme vigenti in materia (cfr. successivo consid. 8), i ricorrenti contestano dapprima e genericamente il carattere imperativo e l'applicabilità delle norme. Si tratta da una parte delle prescrizioni emesse dagli organi dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI), denominate PAN-OPS e che contengono sia norme che raccomandazioni ("Standards" e "Recommended Practices") (cfr. DTF 125 I 182 consid. 3c/aa); dall'altra, si tratta di prescrizioni tecniche emesse dall'allora Joint Aviation Authorities (JAA), denominate Joint Aviation Requirements (JAR), e nel caso concreto, di quelle che reggono le attività degli operatori (OPS).

7.1 La decisione impugnata fa in effetti più volte riferimento alla legalità, che secondo l'UFAC, non era rispettata nella situazione anteriore al 1° novembre 2003. Circa la questione dell'angolo d'avvicinamento, vengono citate sia le prescrizioni JAR-OPS 1 (1.515 (a) (3) che le PAN-OPS (8186-OPS, Volume II, parte III, capitolo 6, N° 11 “Final approach segment”) e circa la questione delle distanze di visibiltà minima, le prescrizioni JAR-OPS 1 (allegato 1 della prescrizione 1.430).

Nella sua replica, l'esercente invoca tra altro che le prescrizioni JAR-OPS 1, introdotte mediante l'emanazione dell'OJAR-OPS 1 del DATEC l'8 settembre 1997 non sarebbero sorrette da una sufficente base legale; peraltro non essendo state tradotte né pubblicate nelle lingue ufficiali svizzere, non si potrebbe considerarle come disposizioni applicabili. Da parte sua, Swiss invoca che le JAA non possono emanare leggi e quindi prescrizioni vincolanti.

Circa le prescrizioni dell'OACI, Swiss invoca che la norma PAN-OPS non è per niente imperativa, trattandosi di raccomandazioni (“Recommended Practices”), le quali, contrariamente alle norme (“Standards”), non sono menzionate nell'art. 38 della Convenzione relativa all’aviazione civile internazionale conclusa a Chicago il 7 dicembre 1944 e entrata in vigore per la Svizzera il 4 aprile 1947 (Convenzione di Chicago, RS 0.748). L'art. 38 impone ai paesi firmatari della Convenzione di annunciare ogni divergenza dalle norme elaborate dall'OACI, ma non divergenze rispetto alle raccomandazioni. Di conseguenza, queste ultime non sarebbero direttamente applicabili, e quindi nemmeno imperative.

7.1.1 Lo scrivente Tribunale ha già avuto occasione di esprimersi circa l'applicabilità e l'imperatività delle norme e raccomandazioni contenute negli allegati della Convenzione di Chicago. In breve, esso ha ritenuto che le norme, che necessitano di annunci da parte degli Stati contraenti qualora risultasse impossibile applicarle, sono quindi direttamente applicabili per i loro destinatari, a condizione però che contengano disposizioni sufficientemente chiare e precise (cfr. DTAF 2009/62 consid. 4.1 segg, in particolare consid. 4.3.2 e i riferimenti citati).

Per quanto attiene alle raccomandazioni, invece, gli Stati contraenti hanno la possibilità d'integrarle o no nella loro legislazione o di adottare delle soluzioni nazionali proprie (sentenza del TAF succitata, consid. 4.2.2 e 4.3.3 con riferimenti citati e in particolare REGULA DETTLING-OTT, Internationaler Luftverkehr, in GEORG MÜLLER [Hrsg], Verkehrsrecht, Band IV, Basilea 2008, pag. 406 segg). Le raccomandazioni non sono quindi fondamentalmente vincolanti (sentenza del TAF succitata consid. 4.3.3, DTAF 2008/41 consid. 5.3.3; DTF 125 I 182 consid. 3c.aa). Peraltro, le raccomandazioni lasciano alle parti alla Convenzione un grande potere d'apprezzamento, ragione per la quale non sono da considerarsi come direttamente applicabili.

Di conseguenza, le raccomandazioni, per essere imperative, devono essere state integrate nel diritto nazionale dello Stato contraente per acquisire un effetto vincolante nell'applicazione del diritto (sentenza succitata, consid. 4.3.3 *in fine*).

L'art. 6*a* LNA rappresenta una base legale formale che consente eccezionalmente al Consiglio federale di dichiarare direttamente applicabili taluni allegati, comprese le relative prescrizioni tecniche, della Convenzione di Chicago; detta disposizione gli permette pure di adottare un modo di pubblicazione speciale e di decidere che taluni allegati o parti di allegati non verranno tradotti.

Il Consiglio federale ha fatto uso di questa competenza all'art. 3 cpv. 1bis OSIA, il quale prescrive, nella sua versione in vigore al momento della decisione impugnata, che le norme e raccomandazioni dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI), che figurano negli allegati 10 e 14 della Convenzione di Chicago, comprese le relative prescrizioni tecniche, sono direttamente applicabili agli aerodromi, agli ostacoli alla navigazione aerea e alla costruzione degli impianti della navigazione aerea. Sono fatte salve le deroghe notificate dalla Svizzera in virtù dell'art. 38 della Convenzione. L'art. 3 cpv. 4

OSIA prevede che le norme e le raccomandazioni dell'OACI, nonché le relative prescrizioni tecniche non sono pubblicate nella Raccolta ufficiale. Possono essere consultate presso l'Ufficio federale dell'aviazione civile in francese e inglese; non sono tradotte né in italiano né in tedesco.

Il Consiglio federale ha quindi fatto uso della competenza conferitagli nell'art. 6*a* LNA d'introdurre nel diritto svizzero le norme e anche le raccomandazioni contenute negli allegati alla Convenzione di Chicago e l'ha fatto in maniera legittima (cfr. sentenza succitata del TAF, consid. 4a). Di conseguenza, l'allegato 14 alla Convenzione di Chicago, che qui c'interessa, nonché il Doc. 8186 delle PAN-OPS sono applicabili e imperativi.

7.1.2 Per quanto riguarda le JAR-OPS 1, l'esercente considera che il DATEC non disponeva della competenza d'introdurre dette prescrizioni mediante l'OJAR-OPS 1; per altro, visto che dette prescrizioni non sono tradotte né pubblicate ufficialmente non possono essere considerate come imperative. Swiss, dal canto suo, espone che le JAA non hanno la competenza di emanare leggi.

Il ragionamento sopra riassunto non può essere seguito: alla stregua di quanto previsto per le norme e raccomandazioni OACI (cfr. precedente consid. 7.1.1), l'art. 6*a* LNA prevede che il Consiglio federale può eccezionalmente dichiarare direttamente applicabili le prescrizioni tecniche stabilite nell'ambito della collaborazione tra le autorità aeronautiche europee.

L'art. 138a dell'Ordinanza del 14 novembre 1973 sulla navigazione aerea (ONA, RS 748.01) prevede che nell'ambito delle proprie competenze legislative il DATEC può in via eccezionale dichiarare direttamente applicabili singoli allegati, incluse le prescrizioni tecniche pertinenti, alla Convenzione del 7 dicembre 1944 sull'aviazione civile internazionale (di cui si è già detto in precedenza), nonché prescrizioni tecniche stabilite nell'ambito della cooperazione tra autorità aeronautiche europee; d'intesa con la Cancelleria federale, esso può prescrivere un tipo particolare di pubblicazione di tali disposizioni e disporre di rinunciare totalmente o parzialmente alla traduzione.

Con Ordinanza dell'8 settembre 1997, come già visto (cfr. precedente consid. 7.1), il DATEC ha usufruito di quella competenza emanando l'OJAR-OPS 1, in applicazione delle summenzionate disposizioni e

dell'art. 57 LNA. Di conseguenza, l'argomento dell'esercente che pretende che tale competenza fosse negata al DATEC in base all'art. 48 della Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'amministrazione (LOGA, RS 170.010) va decisamente respinto: in effetti, questa disposizione prevede che il Consiglio federale può delegare la sua competenza legislativa a un Dipartimento. Nella fattispecie, la delega è fatta dal Consiglio federale all'art. 138*a* ONA di cui sopra; l'art. 48 LOGA conferma quindi la correttezza del procedimento qui adottato. Le JAR-OPS 1 sono pertanto state validamente dichiarate vincolanti dal DATEC (cfr. nello stesso senso, ma circa le JAR FCL [Flight Licence Crew] che reggono la formazione e le qualifiche del personale navigante, la sentenza del Tribunale federale del 4 maggio 2001, nella causa 2A.557/2000 consid. 3a).

Peraltro, come consentito sia dall'art. 6*a* LNA che dall'art. 138*a* ONA, queste prescrizioni non sono state tradotte né pubblicate. Agli occhi dell'esercente l'assenza di traduzione e di pubblicazione si giustifica soltanto se si tratta di prescrizioni tecniche: basta esaminare anche molto sommariamente le JAR-OPS 1 per constatare che non solo si tratta veramente di prescrizioni tecniche, ma che si estendono su circa 400 pagine A4, comprendendo oltre a testi, schemi e grafici. Che non siano state tradotte e pubblicate è ampiamente giustificato, segnatamente se si tiene conto del fatto che dette prescrizioni interessano un numero di persone limitato. Questa censura viene quindi respinta.

7.2 Sempre circa le JAR-OPS 1, l'esercente fa valere che queste norme si applicano soltanto alle compagnie di trasporto aereo che eseguono trasporti commerciali di persone o beni che dispongono di un Air Operator Certificate (AOC, anche denominata licenza di trasportatore aereo). Risulta dall'incarto che le quattro compagnie qui ricorrenti dispongono precisamente di detto AOC. L'esercente e il Cantone Ticino, naturalmente, non sono compagnie aeree, ma il primo gestisce un aeroporto d'importanza regionale con traffico di linea (cfr. PSIA, foglio per installazione, Parte III C, 3a serie) e il secondo è chiaramente interessato a questo esercizio. Se si considera che le JAR-OPS 1 contengono requisiti circa le caratteristiche di voli commerciali, si deve anche considerare che queste norme sono state fissate tenendo conto delle caratteristiche tecniche degli aerei. Queste ultime, conseguentemente, impongono anche degli standards necessari per consentire agli apparecchi di posarsi in condizioni sicure. In altri termini se i velivoli sono certamente elaborati in modo di consen-

tire un massimo grado di sicurezza, le procedure d'avvicinamento (come le altre, del resto) dovranno essere elaborate in modo che detti velivoli le possano seguire (cfr. consid. 8.1). Di conseguenza, le prescrizioni delle JAR-OPS 1 contengono dei requisiti che inequivocabilmente hanno delle conseguenze anche sulle procedure da implementare presso gli aeroporti.

7.3 Infine, l'esercente lamenta che la regolamentazione decisa dall'UFAC si applicherà anche all'aviazione non commerciale, alla quale, chiaramente, le JAR-OPS 1 non si applicano.

È esatto che le JAR-OPS 1 sono state redatte all'attenzione dell'aviazione civile commerciale; risulta in effetti dalla norma JAR-OPS 1.001 che " JAR-OPS Part 1 prescribes requirements applicable to the operation of any civil aeroplane for the purpose of commercial air transportation by any operator whose principal place of business and [if any, its registered office] is in a JAA Member State". Le JAR-OPS, come già considerato qui sopra, rappresentano delle norme tecniche destinate tra l'altro ad assicurare la sicurezza dell'aviazione civile commerciale degli stati membri. Dal momento in cui dette norme hanno necessariamente un effetto sulle procedure da implementare e dal momento in cui dette procedure possono essere usate anche dall'aviazione non commerciale, non s'intravvede come gli standards qui in discussione non possano non avere un effetto sull'aviazione non commerciale. Peraltro, nella decisione qui impugnata, l'UFAC non ha dichiarato applicabili le norme JAR-OPS 1 all'aviazione non commerciale; si è attenuto a questi standards per definire un avvicinamento che, a suo modo di vedere, è più sicuro e questo per un avvicinamento che dovrebbe precisamente poter essere usato dall'aviazione commerciale. Una procedura d'avvicinamento è di per sé una regolamentazione indirizzata a un numero indeterminato di utenti, che siano operatori commerciali o no. Chi vuole atterrare secondo la procedura d'avvicinamento diretto a Lugano deve rispettare i requisiti qui decisi. Chi non dispone di un velivolo appropriato dovrà usare procedure meno esigenti, che esistono anche presso lo scalo luganese. Di conseguenza, questa censura è respinta.

7.4 Visto quanto precede, sia le PAN-OPS dell'OACI, sia le JAR-OPS 1 si applicano alla fattispecie e le censure sollevate dai ricorrenti al riguardo sono respinte.

8.
Compete ora allo scrivente Tribunale esaminare la questione delle distanze minime d'avvicinamento così come regolate dalla decisione impugnata.

8.1 Questa è una questione tecnica che deve altresì essere esaminata nel contesto attuale, ossia quello dell'avvicinamento con gli angoli di discesa definiti con decisione impugnata: in effetti, come già considerato (precedente consid. 4.1 a 4.3), questi sono cresciuti in giudicato. Si tratta quindi per il TAF di giudicare ora se con un avvicinamento diretto a un angolo di 6,65° (operato da aerei che dispongano di una "letter of non objection" da parte del costruttore) nella fase iniziale, e di 6° nella fase finale, con PAPI calato su quel valore (operato da aerei certificati per un avvicinamento di 6°), le distanze di visibilità minima imposte dall'UFAC siano conformi alle norme e alle raccomandazioni.

A questo proposito, i ricorrenti hanno più volte invocato di non capire come le JAR-OPS 1 – che si applicano in effetti all'aviazione commerciale – possano avere effetti sul disegno di procedure d'avvicinamento. Nella misura in cui le JAR-OPS 1 prescrivono (tra tante altre cose) come debbano atterrare i velivoli delle compagnie commerciali, sembra più che logico che dette regole abbiano influenza sul disegno delle procedure d'avvicinamento degli aeroporti che accolgono tale traffico. In effetti, se le JAR-OPS 1 non consentono alla compagnia di effettuare avvicinamenti in certe condizioni, è anche chiaro che detta compagnia non può esercitare voli laddove dette condizioni richieste non sono riunite e che dovrà rinunciare definitivamente a operare voli da e verso questo scalo. A questo proposito, si capisce che le norme volte a garantire la sicurezza hanno influenze reciproche tra di loro nella misura in cui sia il disegno dell'avvicinamento, sia le regole che reggono il traffico commerciale, sia le caratteristiche dei velivoli e la formazione dei piloti formano in un certo senso un tutto, dove ogni elemento deve per forza corrispondere ai requisiti delle altre componenti. Di conseguenza, se le JAR-OPS 1 prescrivono che gli avvicinamenti devono essere eseguiti in certe condizioni per garantire la sicurezza, le regole vigenti per il disegno dell'avvicinamento saranno rette da queste esigenze.

8.2 Nella giurisprudenza e nella dottrina è amesso che l'autorità giudiziaria di ricorso – anche se dispone di un potere di cognizione completo – eserciti il suo potere d'apprezzamento con riserbo qualora

si tratta di questioni legate strettamente a delle circostanze di fatto o a questioni tecniche (cfr. DTAF 2008/23 consid. 3.3). Nel caso in cui le questioni tecniche toccano la sicurezza, il riserbo dell'autorità di ricorso sarà ancora più grande (DTAF 2008/18 consid. 4). Quando si devono giudicare questioni tecniche speciali per le quali l'autorità di prima istanza dispone di conoscenze specifiche, l'autorità di ricorso non si discosterà senza validi motivi dall'apprezzamento di detta autorità (DTF 131 II 683, consid. 2.3.2, DTF 133 II 39 consid. 3; cfr. anche MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., pag. 75, n.m. 2.154 e segg.).

A questo proposito è d'uopo constatare che si tratta dell'interpretazione e dell'applicazione delle norme JAR-OPS 1 e semmai delle norme e raccomandazioni OACI. Dette norme e raccomandazioni sono altamente tecniche e si può senz'altro considerare che l'autorità di prima istanza disponga – in misura più ampia dello scrivente Tribunale – delle conoscenze tecniche necessarie per interpretarle. Peraltro, dette norme sono destinate a garantire la sicurezza delle operazioni di volo delle compagnie che esercitano dei voli commerciali (cfr. JAR-OPS 1, Subpart A, 1.001, allegato alla risposta dell'autorità di prima istanza del 29 agosto 2005, D.138). Lo scrivente Tribunale eserciterà quindi con riserbo il potere d'apprezzamento secondo l'art. 49 PA.

8.3 Con riferimento a quanto considerato qui sopra (precedente consid. 8.1), le distanze di visibilità minima imposte dall'UFAC per l'avvicinamento IGS 01 sono le seguenti :
- per un minimo di 2070 piedi (d'altitudine): 3100 metri (di distanza orizzontale),
- per un minimo di 2270 piedi (d'altitudine): 3700 metri (di distanza orizzontale),
- per un minimo di 2540 piedi (d'altitudine): 4400 metri (di distanza orizzontale),
- per un minimo di 3840 piedi (d'altitudine): 7800 metri (di distanza orizzontale).

La visibilità minima richiesta prima del 1° novembre 2003 era di 1500 metri orizzontali per un'altezza di 2070 piedi. Le altezze di cui sopra sono da intendersi come altitudini al di sopra del livello del mare (slm). L'altezza di 2070 piedi corrisponde all'altezza del punto d'avvicinamento mancato (Missed Approach Point, MAPt), punto dal quale, se le condizioni di visibilità minima non sono date, il pilota deve effettuare una manovra di riattaccata, ossia risalire per rinunciare all'atterraggio.

Il MAPt si trova a una distanza di 1,5 miglia della soglia pista, ossia 2778 metri (1 miglia = 1,852 km) (cfr. le cartine d'avvicinamento pubblicate nell'AIP con riferimento alla procedura in vigore prima del 1° novembre 2003, incarto di prima istanza, Doc. 35). L'aeroporto stesso si trova a un'altitudine di 896 piedi (slm) e quindi l'altitudine "netta" degli aerei quando arrivano al MAPt è di 1174 piedi al di sopra dell'aeroporto, ossia di pressapoco 358 metri.

8.3.1 Nella decisione impugnata, l'UFAC fa dapprima riferimento al documento OACI 8186 – OPS, Volume II, parte III, capitolo 6, N° 11 (*recte*: Vol. II, Parte III, capitolo 6, § 6.3) "Final approach segment" e spiega che l'angolo di discesa causato dagli ostacoli naturali nella zona è superiore a quanto previsto nella succitata raccomandazione. Tale raccomandazione prevede che l'angolo ottimo di discesa per un avvicinamento non di precisione è di 3° (5,2 %), e al massimo di 6,5%, ossia 3,5°. Di conseguenza, l'UFAC ha deciso di pubblicare l'avvicinamento diretto IGS 01 come avvicinamento ripido (steep approach). Questa parte della decisione impugnata, come già detto, non è più da giudicare.

Dal momento in cui l'avvicinamento è pubblicato come avvicinamento ripido, l'UFAC, facendo applicazione della norma JAR-OPS 1 1.515 (a) (3), ha considerato che tali procedure con angoli di 4,5° o più potevano essere effettuate soltanto da aerei di cui il manuale di volo consentiva angoli come quello in vigore presso l'aeroporto considerato, se vi è sull'aeroporto in questione un fascio elettronico di riferimento verticale che fornisce almeno un indicatore di traiettoria d'avvicinamento di precisione e se per le piste che devono essere utilizzate per gli avvicinamenti ripidi sono state definite e approvate le condizioni meteorologiche minime. Visto che l'angolo d'avvicinamento a Lugano è di 6,65°, l'UFAC ha poi considerato che il PAPI calato sui 4,17° non corrispondeva all'esigenza dell'indicatore di traiettoria d'avvicinamento di precisione; egli ha quindi ordinato che il PAPI venisse impostato sui 6,65°. Pure questo punto non è più da giudicare.
Successivamente, l'UFAC ha considerato che l'angolo d'avvicinamento summenzionato era un angolo superiore a quanto generalmente consentito dal manuale di volo degli aeromobili nell'ambito di avvicinamenti strumentali. Di conseguenza, l'UFAC ha imposto che solo aerei certificati per tale angolo di discesa possano essere usati per l'avvicinamento diretto IGS 01. Anche questo punto non è più da giudicare.

Come considerato qui sopra, la norma 1.515 esige che l'autorità abbia approvato le condizioni meteorologiche minime: questo fa precisamente riferimento alle esigenze di distanza di visibilità minima qui in discussione.

8.3.1.1 Al proposito, l'UFAC e anche le parti, fanno riferimento alla norma JAR-OPS 1 1.430, la quale stabilisce che il pilota può proseguire un avvicinamento al di sotto dell'altezza minima di discesa sul livello del mare o al di sopra della soglia pista, solamente se almeno uno dei riferimenti visuali è visibile o riconoscibile in modo inequivocabile.

Sia le parti che l'UFAC sono comunque d'accordo per considerare che l'avvicinamento IGS 01 è un avvicinamento non di precisione. La regola di cui sopra è espressa precisamente nell'allegato 1 alla JAR-OPS 1 1.430 (b) Non-precision Approach (3) "Visual Reference", la quale prevede come riferimenti visivi: la soglia, le segnalazioni al suolo della soglia, le luci della soglia, le luci d'identificazione della soglia, il "visual glide slope indicator", la zona d'atterraggio (touch down zone), le segnalazioni al suolo della zona d'atterraggio (touch down zone markings), le luci della zona d'atterraggio, le luci delle piste di sgombero, o altri riferimenti visuali approvati dall'autorità competente.

8.3.1.2 Nell'agosto 2005, lo scrivente Tribunale ha fatto varie domande alle parti e all'autorità di prima istanza (D. 127). Tra l'altro, è stato chiesto quali fossero gli altri riferimenti visuali ai quali fanno riferimento sia la decisione impugnata che la norma succitata. In effetti, i ricorrenti contestano che l'UFAC abbia aumentato le distanze di visibilità minima come descritto qui sopra (consid. 8.3) quando invece poteva accettare altri riferimenti visuali.

Nella sua risposta alle domande, come nelle sue osservazioni, l'UFAC ha dapprima considerato che gli aerei che arrivano con l'IGS 01 non sono in grado, quando si trovano all'altezza minima (2070 piedi slm) di vedere uno o l'altro dei riferimenti visuali nominati espressamente dalla JAR-OPS 1 succitata: in effetti a quel momento gli aerei volano al di sopra della baia di Ponte Tresa (si ricorda, a un'altezza di 358 metri sopra l'aeroporto) e a una distanza di 1,5 miglia dalla soglia pista, ossia di 2778 metri (cfr. precedente consid. 8.3).

Questa considerazione ha portato, come già detto, l'UFAC a esigere una distanza di visibilità minima di 3100 metri, in luogo di quella di 1500 metri precedentemente in vigore. Sotto questo aspetto, l'esigen-

za in questione non sembra per niente illogica allo scrivente Tribunale: se la distanza tra la soglia pista e il MAPt è di 2778 metri come considerato qui sopra, una distanza di visibilità minima di 1500 metri non consente di vedere tutti i riferimenti visuali menzionati dalla JAR-OPS 1 1.430; in effetti, tutti i succitati riferimenti sono alla soglia pista o lungo la pista d'atterraggio. In altre parole, se quando un aereo passa il punto ultimo dove effettuare una manovra di riattaccata, il pilota non vede i riferimenti visivi necessari proprio per giudicare se continuare l'atterraggio o no, la manovra risulta in effetti rischiosa.

8.3.1.3 Lo scrivente Tribunale ha anche chiesto all'UFAC quali fossero gli altri riferimenti visuali citati dal testo della norma JAR-OPS 1 1.430 e anche dalla decisione impugnata [pag. 7, let. c, punto (x)]. In effetti, i ricorrenti contestano che l'UFAC abbia aumentato le distanze di visibilità minima come descritto qui sopra (consid. 8.3) quando avrebbe invece potuto accettare altri riferimenti visuali. L'UFAC ha spiegato che questi riferimenti visuali dovevano obbligatoriamente essere delle segnalazioni poste appositamente nelle vicinanze e riconoscibili da ogni pilota, e non semplici riferimenti paesaggistici. I ricorrenti non hanno mai preteso il contrario. Anzi, si legge in un rapporto prodotto dall'UFAC intitolato "Operational verification LSZA IGS01 Offset 5° / GS 5.50" del 15 dicembre 2004 (allegato 14a alle risposte dell'UFAC, D.138) che potrebbero essere installate delle zattere galleggianti luminose sulla baia oppure dei pali provvisti di luci lampeggianti a terra. Pure le parti, segnatamente l'esercente, hanno più volte fatto riferimento ad altri ausili luminosi, ultimamente ancora nella richiesta di sospensione del 21 settembre 2009. Detta richiesta fa riferimento alla decisione dell'UFAC del settembre 2009 che ha imposto nuovi minimi di visibilità per l'avvicinamento con circling fintanto che ausili luminosi non fossero stati installati (cfr. D. 228). Questi ausili luminosi concernono quindi i circling e non l'avvicinamento diretto. Quella decisione è peraltro stata impugnata con ricorso dell'esercente, della Città di Lugano e della Darwin nel mese di ottobre 2009 (procedura pendente registrata presso lo scrivente Tribunale con riferimento A-6503/2009). Circa l'IGS 01, comunque non è mai stata introdotta una qualunque procedura d'approvazione di piani per ausili luminosi che corrispondano alle esigenze della norma JAR-OPS 1 1.430. In queste condizioni, e nella misura in cui il ragionamento dell'autorità di prima istanza è perfettamente sostenibile e chiaro, non vi sono quindi motivi per considerare che la distanza di 3100 metri non sia conforme alle norme.

8.3.1.4 Visto quanto considerato, e anche se le norme JAR-OPS 1, come del resto l'art. 7 dell'OJAR-OPS 1 lasciano in effetti un certo potere d'apprezzamento all'autorità competente ("other visual references accepted by the authority"), nella situazione qui sopra descritta, lo scrivente Tribunale non intravvede in che misura l'UFAC avrebbe potuto discostarsi dalla norma accettando altri riferimenti visuali e che la distanza minima di visibilità fosse di soli 1500 metri, mentre, ancora una volta, tutti gli altri riferimenti visuali si trovavano a una distanza di 2778 metri. Il fatto che una disposizione lascia a un'autorità un certo potere d'apprezzamento significa anche, se del caso, che detta autorità l'applichi senza deroghe allorquando le sembri giustificato dalle circostanze. Infine, e non da ultimo, si deve anche considerare che con l'angolo d'avvicinamento superiore adoperato ora nell'avvicinamento IGS 01, la velocità raggiunta dal velivolo è superiore, fatto, questo, che tutti i ricorrenti hanno invocato in particolare per sostenere che la procedura imposta dall'UFAC era più pericolosa. In siffatte condizioni, una maggiore distanza di visibilità è giustificata.

Di conseguenza, lo scrivente Tribunale constata che l'UFAC non ha violato le norme in questione, né abusato o ecceduto il proprio potere d'esame. I ricorsi sono quindi respinti su questo punto.

8.3.2 Circa l'avvicinamento con Circling alla pista 19, la distanza di visibilità minima è stata fissata a 5000 metri. Questa distanza di visibilità minima non è stata modificata con l'approvazione delle nuove procedure di Circling approvate con decisione del 28 luglio 2004 (cfr. precedente consid. 4.2.1 e 4.2.2). I ricorrenti non hanno però sviluppato nessuna motivazione al riguardo, malgrado siano stati invitati dallo scrivente Tribunale a esprimersi sulle censure ancora pendenti in seguito alla decisione del 18 agosto 2006 e successivamente nell'ambito delle osservazioni finali nel mese di ottobre 2009 (cfr. precedenti consid. di fatto W e segg., Y e segg.). Lo stesso vale anche per altri requisiti legati alla procedura IGS 01 a 6,65° quali componenti di vento in coda e velocità massima dei velivoli (cifra 1., let. b decisione).

La stessa constatazione vale infine anche per le procedure d'avvicinamento a vista (VFR), ad eccezione della procedura VFR Special (cfr. successivo consid. 8.3.3).

8.3.3 Alla luce di quanto precede, lo scrivente Tribunale ritiene che le conclusioni tendenti all'annullamento della decisione impugnata, per quanto concernono i valori di visibilità minima delle procedure con

Circling e delle procedure VFR non sono minimamente motivate dai ricorrenti. Di conseguenza, e malgrado la massima d'ufficio alla quale è sottoposto anche il TAF (art. 12 PA), non si entrerà nel merito di tali conclusioni.

In effetti, conformemente all'art. 52 PA, il ricorso deve essere motivato, ossia indicare per quali motivi il ricorrente critica la decisione impugnata (DTF 130 I 312 consid. 1.3.1). Il ricorso deve contenere almeno una motivazione sommaria che risponda alla motivazione dell'autorità precedente; peraltro il rinvio o la ripetizione pura e semplice dell'argomentazione sviluppata dinanzi all'autorità precedente non risponde per niente a questa condizione; tale procedimento procede peraltro da un misconoscimento del ruolo di controllo delle autorità giudiziarie (sentenza del Tribunale federale del 27 giugno 2007 nella causa 9C_261/2007).

8.4 Circa i voli VFR Special, la decisione impugnata dispone, che per aerei a reazione, aerei a turboelica e aeromobili con massa massima al decollo (MTOM) superiore a 5700 kg della categoria d'avvicinamento A, la distanza di visibilità minima per l'avvicinamento VFR Special deve essere di 3000 metri (cifra 3.3, let. i, primo punto).

I ricorrenti, segnatamente l'esercente e il Cantone vi vedono una violazione dell'Ordinanza del DATEC del 4 maggio 1981 concernente le norme di circolazione per aeromobili (ONCA, RS 748.121.11) e più particolarmente dell'art. 39. Questa disposizione prevede che i voli VFR all’interno di una zona di controllo non devono essere effettuati se, sul rispettivo aerodromo, la base principale delle nubi è inferiore a 450 metri dal suolo e la visibilità al suolo è inferiore a 5 chilometri (cpv. 1); al di sotto dei limiti prescritti al cpv. 1, l’organo competente del controllo della circolazione aerea può concedere un’autorizzazione per un volo VFR speciale quando la visibilità al suolo è di almeno 1,5 chilometri. Per i voli di ricerca, di salvataggio e di trasporto urgente con elicotteri, questa autorizzazione può essere accordata anche se la visibilità al suolo è inferiore a 1,5 chilometri (cpv. 2).

È quindi esatto che per gli aerei menzionati nella decisione impugnata che penetrano nella zona di controllo dell'aeroporto e che volessero ottenere l'autorizzazione per un avvicinamento VFR Special, la distanza di visibilità minima è stata fissata a 3000 metri, ossia il doppio di quanto previsto dalla disposizione succitata.

L'autorità di prima istanza, che non viene contestata su questo punto, ha spiegato che i voli VFR Special sono voli che vengono autorizzati di caso in caso dall'organo competente per il controllo della circolazione aerea. Si tratta quindi di procedure eccezionali che non hanno niente di paragonabile alle procedure d'avvicinamento standard, che devono essere seguite da tutti gli aerei. L'art. 39 ONCA dispone poi, al cpv. 2, che le condizioni meteorologiche minime con le quali l'autorità di controllo può autorizzare l'avvicinamento VFR Special consentono una visibilità di almeno 1500 metri. Questo significa in primo luogo che l'autorità di controllo stessa, potrebbe comunque vietare l'avvicinamento anche quando le condizioni meteorologiche sono migliori. Ciò non impedisce poi per niente all'UFAC, le cui decisioni devono essere rispettate anche dagli organi del controllo della circolazione aerea, di fissare una distanza di visibilità minima superiore. Non c'è nulla nella succitata ordinanza che lo impedisca.

Per il resto e su questo punto, i ricorrenti non hanno per niente motivato in che l'UFAC avrebbe violato la legge.

Di conseguenza, anche questo gravame viene respinto.

9.

I ricorrenti, in particolare l'esercente, hanno contestato che la misura sia d'interesse pubblico, spiegando tra l'altro che la procedura imposta dall'UFAC è ancor più pericolosa che la procedura d'avvicinamento in uso fino al 1° novembre 2003. Questa argomentazione è da riferire alla procedura implementata nella sua globalità e non solo alle distanze di visibilità minima. Essi non contestano tuttavia che la sicurezza in generale sia un interesse pubblico.

Oltre al fatto che la questione della sicurezza era precisamente al centro della problematica della decisione incidentale del 28 ottobre 2003 con la quale è stata negata la restituzione dell'effetto sospensivo, va peraltro considerato di transenna quanto segue: anche se la questione non è più da giudicare dallo scrivente Tribunale, si constata che i ricorrenti si sono sforzati di dimostrare la bontà della procedura in vigore fino al 1° novembre 2003 spiegando che l'avvicinamento non veniva svolto come descritto dall'UFAC, ma a scalini, modo di fare, quello, che permetteva d'intercettare il PAPI da una maggior distanza. Questo significa anche, però, che gli aerei si trovavano a quote più basse mentre sorvolavano la zona, che notoriamente è montagnosa; gli aerei erano quindi più vicini alle montagne di quanto calcolato

dall'UFAC; la pratica sembra quindi essere stata ancora più pericolosa di quanto assunto dall'autorità federale. A titolo abbondanziale, lo scrivente Tribunale tiene a precisare di non poter sostenere un'argomentazione che consista nel tentativo di dimostrare la qualità di una procedura d'avvicinamento per il motivo preciso che i piloti non la rispettavano.

Circa le distanze di visibilità minima e visto quanto considerato qui sopra (precedenti consid. 8.3.1 a 8.3.1.4), si deve constatare che delle esigenze maggiori sono certamente di natura ad aumentare la sicurezza del traffico aereo. Nella fattispecie, poi, e visto che gli angoli d'avvicinamento sono più importanti che prima del 1° novembre 2003, dette distanze di visibilità aumentate corrispondo meglio alle esigenze della procedura vista come un insieme coerente (cfr. precedente consid. 8.1)

Le esigenze dell'UFAC sono volte ad aumentare la sicurezza ed essa è un'interesse pubblico importante.

10.
I ricorrenti si dolgono altresì di una violazione del principio di proporzionalità nella decisione impugnata. Si prevalgono tra l'altro della libertà economica (art. 27 Cost). In particolare, le compagnie aeronautiche qui ricorrenti pretendono che la misura adottata sia eccessivamente lesiva degli interessi economici tutelati dall'art. 27 Cost. Da parte loro, l'esercente e il Cantone invocano in maniera generale gli interessi economici pubblici, ossia quelli del turismo e dell'economia. Tutti i ricorrenti tentano poi di dimostrare come la precedente procedura d'avvicinamento era più sicura e, di conseguenza, negano che la misura decisa sia d'interesse pubblico. A questa argomentazione è appena stato risposto al considerando 9. di cui sopra.

10.1 In ogni atto dello Stato deve essere rispettato il principio della proporzionalità ancorato all'art. 5 cpv. 2 Cost. L'art. 36 cpv. 3 Cost. consente tuttavia di limitare i diritti fondamentali ancorati nella Costituzione, a condizione che questa limitazione sia conforme al principio della proporzionalità. Detto principio esige che vi sia un rapporto ragionevole tra lo scopo d'interesse pubblico perseguito e il mezzo scelto per raggiungerlo. L'interesse pubblico e la proporzionalità a volte si confondono perché la questione del rispetto della seconda non si pone che qualora la misura presa persegua effettivamente un interesse pubblico (HANGARTNER IVO, art. 5 Cst, in EHRENZELLER BERNHARD /

MASTRONARDI PHILIPPE / SCHWEIZER RAINER J. / VALLENDER KLAUS [HRSG], Die schweizerische Bundesverfassung, 2a ed., Zurigo e San Gallo, 2008).

Giurisprudenza e dottrina suddividono il principio della proporzionalità in tre regole: quella dell'attitudine, quella della necessità e quella della proporzionalità in senso stretto (DTF 130 II 425 consid. 5.2, DTF 131 I 91 consid. 3.3, DTF 125 I 474 consid. 3).

10.1.1 Secondo il principio dell'attitudine la misura deve essere atta a realizzare lo scopo d'interesse pubblico perseguito (DTF 128 I 310 consid. 5b/cc). In tale ambito, si deve considerare che l'aumento delle distanze di visibilità, che, come considerato qui sopra (precedenti consid. 8.3.1. a 8.3.1.4), rispetta sia le norme che il potere d'esame concesso all'autorità di prima istanza, è una misura atta a raggiungere una maggiore sicurezza (cfr. stessi consid). La sicurezza delle procedure d'avvicinamento è chiaramente uno scopo d'interesse pubblico.

10.1.2 Secondo il principio della necessità, l'autorità deve scegliere, tra le varie misure possibili quella che limita in minor modo i contrapposti interessi privati o pubblici. Dal momento in cui lo scrivente Tribunale ha ritenuto che le distanze di visibilità imposte dall'UFAC sono conformi alle norme, che l'autorità inferiore non ha ecceduto il proprio potere d'esame e che delle procedure d'avvicinamento sono da considerarsi come un tutto coerente, le distanze di visibilità decise sono necessarie per garantire una maggior sicurezza. L'esercente e il Cantone hanno peraltro lamentato che l'UFAC non abbia esaminato misure meno incisive; si deve però constatare che essi non ne menzionano neppure una e circa quelle che sarebbero possibili già secondo la stessa decisione impugnata, non c'è stata nessuna richiesta d'approvazione in tal senso.

10.2 Infine, la proporzionalità in senso stretto impone che la misura amministrativa sia in un rapporto ragionevole con il sacrificio imposto all'amministrato. Si deve quindi procedere alla ponderazione degli interessi che qui concretamente si oppongono. I ricorrenti invocano interessi privati (libertà di commercio e d'industria, specialmente delle compagnie che operano da e verso lo scalo luganese) e interessi pubblici quali l'economia e il turismo e il fatto che l'aeroporto è importante per l'intera regione, come “cordone ombelicale” che lo collega al resto della Svizzera.

10.2.1 Gli operatori hanno invocato che le distanze di visibilità imposte rischiano, a causa delle condizioni meteorologiche, di far sopprimere dei voli o di dirottarli verso un altro aeroporto nel 16% dei casi. Questo cagionerebbe loro spese per il trasferimento o il pernottamento di passeggeri che non giungerebbero alla destinazione inizialmente prevista.

La libertà economica è garantita dall'art. 27 Cost. Essa include in particolare la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio; una limitazione del risultato economico a causa di misure restrittive lede tale libertà garantita. Tuttavia, tale lesione è consentita dall'art. 36 Cost., purché rispetti il principio della proporzionalità come si è detto in precedenza (cfr. precedente consid 10.1 e segg, art. 36 cpv. 2 e 3 Cost.). L'art. 36 cpv. 1 Cost, prevede però che i casi di pericolo serio, diretto e imminente sono riservati. Anche se il pericolo invocato dall'UFAC non è da ritenersi tale, si può comunque inferire che la sicurezza, precisamente, è uno degli interessi pubblici che giustificano in maggior modo una lesione agli interessi economici.

A supporre che le cifre invocate dalla ricorrente rispecchino anche la realtà (perché l'argomentazione di Swiss al proposito è da riferirsi ad avvicinamenti eseguiti unicamente secondo IGS 01), lo scrivente Tribunale riterrà che il limite posto alle attività degli operatori resta proporzionato allo scopo perseguito. La sicurezza è chiaramente preponderante alle perdite qui invocate e peraltro anche nell'interesse, ben compreso, degli operatori.

10.2.2 L'esercente e il Cantone invocano interessi pubblici regionali, ossia un interesse pubblico dell'intera regione a essere ben collegata col resto della Svizzera, quello legato al turismo che rappresenta una risorsa importante e, l'interesse economico in generale (ivi compreso quello legato alla piazza finanziaria di Lugano).

Questi sono certo interessi pubblici importanti. Per questo preciso motivo, l'aeroporto di Lugano-Agno è definito nel PSIA come un aeroporto nazionale d'interesse regionale con traffico di linea (cfr. precedente consid. 7.2). Si deve comunque constatare – contrariamente a quanto lasciato intendere dalle motivazioni dei qui ricorrenti – che lo scalo luganese non è stato chiuso al traffico aereo. Anzi, nuovi collegamenti sono stati sviluppati tra l'altro da Darwin e i collegamenti che Swiss non intendeva più effettuare sono stati ripresi in parte da altre compagnie (tra altro in un primo tempo da S._____ e in seguito da

T._____) (cfr. allegati alle risposte prodotte allo scrivente Tribunale nel mese di agosto 2005, D. 138). Si evince anche dalle statistiche prodotte dall'esercente (stesso riferimento) come da quelle reperibili sul sito internet dell'aeroporto (rapporti annuali) che il traffico è diminuito negli anni 2004 - 2008, ma in proporzioni meno importanti di quanto invocato da Swiss. Inoltre, è possibile che una riduzione del numero di passeggeri – peraltro meno importante di quanto preventivato – sia anche da riportare al peggioramento delle condizioni economiche generali e non solo alle condizioni più restrittive dell'avvicinamento diretto IGS 01.

10.3 Di conseguenza, l'aumento delle distanze di visibilità minima imposto dall'UFAC è rimasto conforme al principio della proporzionalità e le censure dei ricorrenti sono respinte.

10.4 Nondimeno, e a titolo abbondanziale, va considerato quanto segue: anche se si dovessero esaminare non solo le distanze di visibilità minima, ma anche le altre misure imposte dall'UFAC, si osserva che anch'esse sono rimaste conformi al principio della proporzionalità: non solo per i motivi di cui si è detto circa l'importanza della lesione ai vari interessi in gioco, ma anche perché l'UFAC ha implementato un regime transitorio, che al momento dei fatti, consentiva comunque di garantire l'operatività dell'aeroporto in relazione all'uso dell'avvicinamento IGS 01. Il regime transitorio è poi stato mantenuto, anche con diminuzione delle esigenze (certificazione differenziata) con decisione di riconsiderazione del 18 agosto 2006. L'UFAC dava anche da intendere che i minimi di visibilità potrebbero essere aumentati qualora si prendessero provvedimenti luminosi per agevolare l'avvicinamento (riferimenti visivi supplementari). In questo ambito, sono state menzionate zattere luminose o altri ausili per l'avvicinamento IGS 01, che comunque non sono mai stati installati e nemmeno sottoposti ad approvazione dinanzi all'autorità competente. Sotto questo aspetto non è del tutto inutile ricordare all'esercente che una concessione gli è stata conferita precisamente per assicurare uno scopo d'interesse pubblico così come definito nel PSIA; se dovesse ritenere che l'operatività dell'aeroporto è da migliorare – segnatamente circa l'avvicinamento diretto IGS 01 – gli compete in primo luogo di cercare delle soluzioni più soddisfacenti. Risulta dall'incarto, ed è stato più volte un motivo per chiedere una sospensione della presente procedura, che dei lavori sarebbero stati svolti, specialmente in colla-

borazione con Darwin e l'UFAC (ad esempio avvicinamento satellitare, IGS 01 “offset 5°", installazione di ausili luminosi).

11.
I ricorrenti lamentano altresì una violazione del principio di protezione della buona fede ancorato all'art. 9 Cost.

Per quanto questa argomentazione sia da riportare alla contestata revoca della precedente approvazione del regolamento d'esercizio, ci si deve riferire a quanto sopra considerato (cfr. precedente consid. 5 segg.) e respingere anche questa censura.

Swiss e Darwin si prevalgono della stessa lesione del diritto alla protezione della buona fede con riferimento alle concessioni di linea a loro rilasciate. Seguendo il loro ragionamento, dette concessioni di linea – da e verso Lugano – avrebbero conferito loro dei diritti lesi in maniera inammissibile dalla decisione impugnata.

11.1 Per quanto riguarda Darwin, tale argomentazione non è pertinente: risulta in effetti dall'incarto che essa è diventata beneficiaria di concessioni di rotte solo dopo l'emanazione della decisione impugnata e più precisamente nel luglio 2004 e nel febbraio 2005 (cfr. allegati 3a a 3c alle risposte dell'UFAC dell'agosto 2005, D.138).

11.2 Il principio della fiducia suppone che i rapporti giuridici si organizzino in una base di lealtà e nel rispetto della parola data (AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Vol. II: Les droits fondamentaux, 2a ed., Berna, 2006, N° 1159). Il principio della buona fede è ancorato all'art. 2 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CCS, RS 210) e anche nel diritto costituzionale, agli artt. 5 cpv. 3 e 9 Cost. Applicabile all'insieme delle attività statali, detto principio impone che gli organi dello stato e gli amministrati si comportino conformemente alla buona fede (DTF 129 II 361 consid. 7.1). A certe condizioni, l'amministrato è protetto nella fiducia ch'egli ha posto nelle dichiarazioni o promesse fatte dalle autorità. L'amministrato può prevalersi della sua buona fede in casi concreti qualora cinque condizioni cumulative siano adempiute. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, dette condizioni sono (cfr. DTF 131 II 637 consid. 6.1, DTF 129 II 381 consid. 7.1, DTF 129 I 170 consid. 4.1):
- l'autorità deve avere fatto una promessa in un caso concreto,
- l'autorità ha agito nell'ambito delle sue competenze, o l'amministrato

poteva di buona fede pensare che tale fosse il caso,
- l'amministrato non era in situazione di rendersi conto dell'erroneità dell'informazione data o della promessa fattagli,
- in base a queste informazioni o promessa, l'amministrato ha preso delle misure sulle quali non potrebbe ritornare senza subire un pregiudizio,
- infine, la legge non è cambiata dal momento in cui la promessa è stata fatta o l'informazione è stata data.

11.3 Senza che sia necessario soffermarsi qui su ognuna delle condizioni summenzionate, lo scrivente Tribunale deve constatare che una concessione di linea (o di rotte) non ha per niente quale scopo, regolare o garantire le procedure di volo per la linea in questione. Prevista all'art. 28 LNA, la concessione di rotta consente alle imprese con sede in Svizzera di effettuare il trasporto regolare di persone o di merci su una linea di navigazione aerea; esse devono essere in possesso di un'autorizzazione di esercizio secondo l'art. 27 LNA. Quando una compagnia richiede una concessione di rotte, l'UFAC esamina in particolare se la linea è d'interesse pubblico e tiene conto del collegamento degli aeroporti nazionali. La concessione impone l'obbligo di allestire orari di volo, di garantire l'esercizio e di emanare tariffe. Una concessione di rotta può essere esercitata da un'altra compagnia mentre la concessionaria continua a rispondere di fronte alla Confederazione. Infine, prima di rilasciare una concessione di rotte l'UFAC consulta i cantoni interessati e le imprese pubbliche di trasporto interessate. Da quanto precede, si evince chiaramente che una concessione di rotta conferisce a una compagnia aerea il diritto di esercitare le linee concesse. Non c'è invece nessuna garanzia circa una qualsiasi perennità di procedure di volo, segnatamente d'avvicinamento presso gli scali di arrivo, di partenza o di sosta compresi nella linea concessa. Basta anche una lettura sommaria delle concessioni di rotte che si trovano nell'incarto dello scrivente Tribunale per convincersi. Tale censura viene quindi decisamente respinta.

12.
Infine, i ricorrenti invocano anche l'inadeguatezza della decisione impugnata (art. 49 let. c PA). Questa censura è sollevata con riguardo al modo d'intervento dell'UFAC nel 2003. Producono peraltro una perizia R._____ del 20 ottobre 2003 (allegato B al ricorso dell'esercente). A supporre che vi sia ancora un interesse attuale a

esaminare questa censura, lo scrivente Tribunale se ne occuperà brevemente.

L'adeguatezza suppone, per l'autorità che ha emanato la decisione, la libertà d'apprezzamento, in opposizione al potere d'esame libero ai sensi dell'art. 49 let. a PA. Quando un'autorità eccede il suo potere d'esame, commette di per sé una violazione del diritto federale. L'autorità di ricorso, in questo caso, controlla la legalità della decisione impugnata (DTF 124 II 114 consid. 1; DTF 125 II 508 consid. 3a, DTF 125 II 396 consid. 1). È possibile, comunque, che anche rimanendo nel quadro del suo potere d'esame – e quindi rispettando la legge – l'autorità abbia preso una decisione che non sia la migliore che si poteva prendere. La decisione risulta allora inappropriata alle circostanze; è possibile che un'altra decisione sarebbe stata più idonea, in altri termini sarebbe stata più adeguata. Controllare l'adeguatezza significa che l'autorità di ricorso interviene entro i limiti del potere d'esame che la legge conferiva all'autorità di prima istanza, potere che quest'ultima ha esercitato conformemente a detta legge. Altrimenti detto, l'autorità di ricorso giunge alla conclusione che non vi sia stato eccesso o abuso del potere d'apprezzamento, quindi nessuna violazione del diritto federale ai sensi dell'art. 49 let. a PA, ma esamina ancora se, nell'ambito del potere d'esame conferito all'autorità di prima istanza, un'altra decisione non fosse stata possibile, sempre restando nel quadro del potere d'esame dell'autorità inferiore. Il controllo dell'adeguatezza implica che l'autorità di ricorso si sostituisca, nella gestione del compito pubblico, all'autorità alla quale la legge conferisce questa competenza. Per questi motivi, le autorità di ricorso, in particolare giudiziarie, come lo scrivente Tribunale, esercitano questo controllo con grande riserbo specialmente se nella fattispecie sono determinanti conoscenze tecniche (DTAF 2007/37 consid. 2).

La perizia summenzionata spiega che l'atteggiamento dell'UFAC non sarebbe stato adeguato e che si sarebbe potuto adottare un procedimento di consultazione con i principali interessati affinché venisse elaborata una nuova procedura d'avvicinamento.

Si desume dagli atti che l'intervento dell'UFAC poteva in effetti apparire molto subitaneo. Risulta però dalla perizia che l'autore non sapeva che la compagnia pubblica di voli di linea allora in esercizio presso lo scalo luganese aveva fatto delle domande specifiche relative alla sicurezza di detta procedura d'avvicinamento (cfr. precedente consid.

5.2.2), fatto, questo, che mitiga un po' le conclusioni di detta perizia. Occorre tuttavia constatare che l'autorità inferiore poteva temere, agendo in modo meno precipitoso, che la procedura di modifica dell'avvicinamento IGS 01 durasse troppo tempo, mantenendo quindi una situazione ch'ella giudicava pericolosa. Le verifiche e le consultazioni che sono state necessarie prima di poter emanare la decisione di riconsiderazione del 2006, come pure il fatto che nel 2004 vi sia stato un rapporto circa un avvicinamento IGS 01 "Offset 5°" (allegato 14 alle risposte dell'UFAC, del 29 agosto 2005, D.138), senza che niente si muovesse da quella data, lo dimostrano in modo sufficientemente chiaro. Resta che, il diritto di essere sentito non è stato violato come già considerato (cfr. precedenti consid. 6 segg.) e anche se il modo di fare può sembrare sgarbato, non era del tutto inadeguato.

Infine, ed è un fatto che nessuno contesta, l'avvicinamento strumentale diretto IGS 01 così come disciplinato dalla decisione impugnata è praticabile a delle condizioni molto restrittive: gli angoli d'avvicinamento, l'esigenza di certificazione degli aeromobili (anche se su questo punto la decisione non viene più controllata), connessa alle esigenze di distanze di visibilità minima (di cui sopra), tutte queste condizioni (anche se non criticabili dal punto di vista legale) consentono soltanto a pochi velivoli (Dash 8 per un angolo a 6,65° e "Jumbolino" per un angolo a 6°) di praticare un avvicinamento strumentale diretto a Lugano-Agno. È pure ammesso da tutte le parti e dall'autorità di prima istanza, che trattandosi di un aeroporto con traffico di linea, sarebbe auspicabile un tale avvicinamento.

Visto quanto considerato qui sopra circa le condizioni imposte dall'UFAC, lo scrivente Tribunale non potrà in nessun caso decidere che le misure disposte siano state inadeguate: in effetti, trattandosi di sicurezza, il margine di manovra lasciato alle autorità di prima istanza è già ristretto. Dal canto suo, lo scrivente Tribunale deve già esercitare il proprio potere d'esame con riserbo allorquando deve giudicare questioni tecniche, conformemente all'art. 49 let. a PA (cfr. precedente consid. 8.2); trattandosi qui per giunta dell'esame dell'adeguatezza (art. 49 let. c PA) di dette questioni, il potere d'apprezzamento del TAF è giocoforza ancor più limitato. Peraltro, i ricorrenti non hanno dimostrato in ché la decisione impugnata sarebbe stata inadeguata, limitandosi a invocare che la precedente procedura d'avvicinamento era sicura e a contestare la decisione impugnata. Non viene quindi per

niente dimostrato, ad esempio, che potrebbe essere implementata un'altra procedura d'avvicinamento che rispetti i requisiti legali.

Di conseguenza, anche questa censura viene respinta.

13.
Visto quanto precede, i ricorsi, per quanto non divenuti privi d'oggetto e per quanto ricevibili, sono respinti.

13.1 Visto l'esito della presente causa e conformemente all'art. 63 cpv. 1 PA, le spese verranno poste a carico dei ricorrenti soccombenti. Per fissare l'ammontare delle medesime si deve tenere conto dell'ampiezza dell'incarto, degli atti istruttori eseguiti e delle decisioni incidentali emanate (art. 1 segg. del Regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF; RS 173.320.2]).

Nella fattispecie, l'UFAC ha riconsiderato parzialmente quanto disposto inizialmente nella decisione impugnata, riducendo di poco le esigenze circa l'angolo d'avvicinamento (6° in fase finale al posto di 6,65°) e quelle circa la certificazione (certificazione per la fase finale a 6° al posto di 6,65°, con "letter of non objection" a 6,65° per la fase iniziale dell'avvicinamento). Questo giustifica una riduzione delle spese processuali, riduzione che verrà fissata al 50%.

Il totale delle spese processuali è quindi fissato a fr. 12'000.--, dei quali ne verrà addossata alle parti soltanto la metà, ossia fr. 6'000.--.

Tra i qui ricorrenti, c'è la Città di Lugano come esercente dell'aeroporto e la Repubblica e Cantone Ticino; visto l'art. 63 cpv. 2 PA, non verranno loro addossate spese. La somma restante di fr. 4'000.-- verrà quindi posta a carico di Swiss, A._____, Darwin e B._____**,** ossia fr. 1'000.-- per ciascuno di questi ricorrenti, somma che, ad avvenuta crescita in giudicato della presente sentenza, verrà compensata con gli anticipi spese di fr. 1'000.-- corrisposti da ciascuno di loro.

Giusta l'art. 63 cpv. 2 PA, nessuna spesa processuale viene addossata all'autorità inferiore.

13.2 Vista la prevalente soccombenza, non vengono assegnate ripetibili ai ricorrenti (art. 64 PA).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.
I ricorsi sono respinti per quanto non divenuti privi d'oggetto o irricevibili.

2.
Le spese processuali, pari a complessivi fr. 4'000.--, sono addossate alle ricorrenti Swiss International Airlines AG, A._____, Darwin Airlines SA, e B._____, ossia fr. 1'000.-- a carico di ciascuno, e vengono compensati con gli anticipi spese già da loro corrisposti.

3.
Comunicazione a:

- ricorrenti (atto giudiziario),
- autorità inferiore (n. di rif. 442.27/rr; raccomandata),
- DATEC (raccomandata con avviso di ricezione).

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

La presidente del collegio: La cancelliera:

Claudia Pasqualetto Péquignot Frida Andreotti

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (artt. 82 e segg., 90 e segg. e 100 della Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]. Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova, devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: