Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.539/2003
2A.540/2003/bom

Sentenza del 23 gennaio 2004
II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Wurzburger, presidente,
Müller, Merkli,
cancelliera Ieronimo Perroud.

Parti
2A.539/2003
Comune di Lugano, 6900 Lugano,
ricorrente, rappresentato dal Municipio, piazza Riforma, 6900 Lugano,

e

2A.540/2003
Stato del Cantone Ticino, 6500 Bellinzona,
ricorrente, rappresentato dal Consiglio di Stato, Residenza governativa, 6500 Bellinzona,

contro

Ufficio federale dell'aviazione civile, Maulbeerstr. 9, 3003 Berna,
Presidente della Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC),
3003 Berna.

Oggetto
decisione incidentale di rifiuto di restituzione dell'effetto sospensivo (modifica del regolamento d'esercizio dell'aeroporto di Lugano),

ricorsi di diritto amministrativo contro la decisione del
28 ottobre 2003 del Presidente della Commissione di ricorso del DATEC.

Fatti:
A.
L'aeroporto di Lugano, aperto al traffico nel 1938, serve il traffico di linea regionale dal 1980. Viste le difficoltà delle procedure di avvicinamento e di decollo a Lugano, solo piloti e velivoli dotati di una speciale autorizzazione, la "Lugano qualification", possono usare le procedure strumentali definite nel regolamento d'esercizio, tra cui una denominata IGS. Nel marzo 2003 l'Ufficio federale dell'aviazione civile (di seguito: UFAC), controllando tutte le procedure di avvicinamento speciali, tra cui quella di Lugano, ha incaricato la ditta Wavionix Software AG (di seguito: WX Systems) di esaminare le procedure di avvicinamento e di decollo strumentali. Per quanto concerne Lugano questa ditta ha rilasciato due rapporti, il primo il 19 agosto 2003 e il secondo il 22 ottobre successivo.
B.
Riscontrate nel luglio del 2003 delle divergenze dalle norme applicabili, segnatamente per quanto concerne la procedura di avvicinamento, le esigenze di certificazione degli aeromobili e i valori di visibilità mi-

nima, l'UFAC, con decisione del 2 ottobre 2003, ha disposto delle modifiche del regolamento d'esercizio dell'aeroporto di Lugano. In primo luogo, ha riqualificato la procedura di avvicinamento IGS alla pista 01 quale avvicinamento ripido, con angolo d'inclinazione di 6,65°. In altre parole, solo aeromobili certificati per avvicinamenti ripidi di 6,65 gradi o più e che possono rispettare velocità di avvicinamento di al massimo 130 KIAS in configurazione di atterraggio con condizioni meteorologiche corrispondenti sono autorizzati ad utilizzare la procedura di avvicinamento strumentale alla citata pista. Inoltre, dev'essere utilizzato un indicatore di traiettoria di avvicinamento di precisione (PAPI) regolato su 6,65 gradi. L'UFAC ha imposto poi nuove esigenze circa i valori di visibilità (pubblicate il 22 agosto 2003 ed entrate in vigore allora), prevedendo però la possibilità di ottenere delle deroghe a determinate condizioni. Inoltre, ha revocato la delega all'esercente della vigilanza sulle procedure di formazione e
qualificazione per piloti e aeromobili. È stata tuttavia prevista una fase transitoria, nel senso che l'esigenza della certificazione degli aeromobili per avvicinamenti ripidi di 6,65 gradi o più è stata sospesa fino al 31 ottobre 2005 e sostituita con quella che gli aeromobili siano certificati per avvicinamenti ripidi di 6 gradi o più, rispettando la velocità massima di avvicinamento di 130 KIAS, con una deviazione angolare verticale massima di un punto (circa 0,47 gradi) e, infine, con il "PAPI" regolato su 6 gradi. L'UFAC ha fissato al 1°novembre 2003 l'entrata in vigore delle nuove misure, tranne quelle sospese durante la fase transitoria e quelle già pubblicate. Infine, dopo avere ordinato la pubblicazione delle misure summenzionate e la consecutiva modifica della regolamentazione esistente, l'UFAC ha tolto l'effetto sospensivo ad ogni eventuale ricorso.

C.

Detta decisione è stata tempestivamente impugnata dinanzi alla Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (di seguito: Commissione di ricorso del DATEC) da Servair, da Swiss International Airlines AG (di seguito: Swiss), dal Comune di Lugano, dallo Stato del Cantone Ticino e da Fly Away Jet SA. Tutti gli insorgenti hanno chiesto, anche se con motivazioni differenti, la restituzione dell'effetto sospensivo.

D.

Con decisione incidentale del 28 ottobre 2003 il Presidente della Commissione di ricorso del DATEC ha respinto le domande provvisionali presentate dagli interessati. Ha considerato, in sostanza, che l'interesse pubblico alla sicurezza dei beni e delle persone era preponderante rispetto a quello di natura essenzialmente economica fatti valere dagli insorgenti. Procedendo ad un esame prima facie e limitando il proprio potere di apprezzamento, ha ritenuto in particolare che la valutazione dell'UFAC riguardo alla pericolosità della procedura di avvicinamento praticata presso l'aeroporto di Lugano non era assolutamente insostenibile né poggiava su constatazioni di fatto palesemente errate.

E.

Il 7 novembre 2003 il Comune di Lugano e lo Stato del Cantone Ticino hanno esperito dinanzi al Tribunale federale due ricorsi di diritto amministrativo, con cui chiedono che la decisione incidentale del 28 ottobre 2003 sia annullata e che venga restituito, rispettivamente conferito l'effetto sospensivo ai loro ricorsi esperiti contro la decisione del 2 ottobre 2003. Il Comune di Lugano postula inoltre che l'effetto sospensivo richiesto sia concesso in via superprovvisionale, rispettivamente provvisionale.

Con decreto del 12 novembre 2003 il Presidente della II Corte di diritto pubblico ha congiunto i due ricorsi e ha respinto l'istanza di misure superprovvisionali, rispettivamente provvisionali.

Con osservazioni formulate il 25 novembre 2003 e l'11 dicembre successivo, il Presidente della Commissione di ricorso del DATEC e l'UFAC hanno proposto la reiezione di entrambi i gravami.

Diritto:

1.

Per costante giurisprudenza, il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità del rimedio sottopostogli (DTF 129 III 107 consid. 1 e rinvii).

2.

2.1

Oggetto del contendere è una decisione incidentale concernente la restituzione, rispettivamente la concessione dell'effetto sospensivo a ricorsi inoltrati contro la modifica del regolamento d'esercizio dell'aeroporto di Lugano. Per prassi constante, le decisioni incidentali possono essere impugnate con ricorso di diritto amministrativo se cagionano un pregiudizio irreparabile al ricorrente (art. 97 OG combinato con gli art. 5 e 45 cpv. 1 PA) e se

tale rimedio sia esperibile contro la decisione finale (art. 101 lett. a OG a contrario) (DTF 127 II 132 consid. 2a e numerosi riferimenti). Detti requisiti sono adempiuti in concreto. Da un lato, giusta l'art. 99 cpv. 2 lett. c OG, il ricorso di diritto amministrativo è proponibile contro le decisioni concernenti modifiche di regolamenti d'esercizio degli aerodromi. Dall'altro, il Comune ricorrente, quale esercente dell'aeroporto, fa valere che senza la concessione delle misure provvisionali richieste, esso subirebbe danni economici rilevanti. Da parte sua lo Stato del Cantone Ticino sostiene tra l'altro che le restrizioni imposte tramite la modifica del regolamento d'esercizio potrebbero persino condurre alla chiusura dell'aeroporto ed implicare pesantissime conseguenze per l'intera
regione. Ciò è sufficiente per ammettere che sia dato un pregiudizio irreparabile nel senso voluto dalla giurisprudenza nell'ambito di un ricorso di diritto amministrativo (DTF 125 II 613 consid. 2a e riferimenti, cfr. anche sentenza inedita 1A.47/2003 del 4 aprile 2003 consid. 1).
2.2 La decisone incidentale litigiosa è stata impugnata dinanzi a questa Corte dal Comune di Lugano e dallo Stato del Cantone Ticino. Conformemente alla prassi, tutti coloro che hanno presentato un ricorso al quale è stato tolto l'effetto sospensivo sono legittimati a impugnare la relativa decisione incidentale, indipendentemente dalla loro legittimazione nel merito (DTF 129 II 286 consid. 1.3). Giusta l'art. 55 cpv. 1 PA, il ricorso amministrativo ha infatti effetto sospensivo, fintanto che il medesimo non sia tolto o che non venga deciso nel merito. La decisione sulla questione della legittimazione incombe all'autorità che giudica il merito della causa. Fino a quel momento il ricorrente ha diritto che gli sia garantita un'effettiva protezione giuridica e che l'effetto sospensivo non venga tolto al proprio ricorso per eccesso o abuso del potere di apprezzamento. Di conseguenza il ricorrente può contestare la relativa decisione incidentale dinanzi al Tribunale federale già per il fatto di essere parte nella procedura di ricorso amministrativo. La mancanza di legittimazione può invece, se univoca, essere presa in considerazione quando si procede nel merito alla ponderazione degli interessi per decidere sulla misura provvisionale
(DTF 129 II 286 consid. 1.3). In queste condizioni, la legittimazione ad agire nel presente procedimento va riconosciuta ad entrambi i ricorrenti.
2.3 Visto quanto precede, i due ricorsi di diritto amministrativo, presentati tempestivamente (art. 106 cpv. 1 OG), sono quindi ammissibili.
3.
3.1 I ricorrenti rimproverano all'autorità precedente di non avere comunicato loro i due rapporti allestiti dalla WX Systems, posti a fondamento della propria decisione, e lamentano di non aver potuto esprimersi sulla presa di posizione del 23 ottobre 2003 dell'UFAC, loro trasmessa solo lo stesso giorno in cui è stata emanata la decisione contestata. Affermano poi che il secondo complemento al ricorso di Swiss, vero e proprio trattato di diritto aeronautico al quale hanno aderito, non è stato minimamente considerato, senza alcuna valida motivazione. La decisione querelata poggerebbe pertanto su un accertamento inesatto ed incompleto dei fatti rilevanti, ciò che implicherebbe peraltro sotto più aspetti la violazione del loro diritto di consultare gli atti e di essere sentiti, garantito dagli art. 29 cpv. 2 Cost. e 6 n. 1 CEDU. Fanno poi valere che la legislazione posta a fondamento della decisione impugnata si applicherebbe unicamente al traffico commerciale svizzero e non all'aviazione in generale; al riguardo la decisione querelata sarebbe quindi sprovvista di qualsiasi motivazione, in violazione dell'art. 35 PA e in modo più generale dell'art. 29 cpv. 2 Cost.
3.2 Le critiche vanno disattese. Innanzitutto occorre ricordare che le decisioni concernenti una richiesta di effetto sospensivo devono essere emanate rapidamente, di regola, sulla base dei soli atti di causa. Per prassi costante infatti, l'autorità adita non deve, trattandosi di provvedimenti d'urgenza, effettuare ulteriori ed impegnativi accertamenti, ma può, in linea di principio, fondare il proprio giudizio sui documenti a sua disposizione (sentenza 1A.39/2003 del 12 marzo 2003 consid. 2.1 e riferimenti, non pubblicato in DTF 129 II 286 segg.). Nel caso concreto, la normativa determinante non prevede - e nemmeno i ricorrenti lo dimostrano - che in materia di provvedimenti cautelari si deve procedere ad ulteriori scambi di allegati scritti, ciò che comunque s'opporrebbe all'esigenza posta dalla legge di trattare con celerità simile richieste (cfr. art. 55 cpv. 2 PA). Va poi osservato che, come risulta dalla decisione querelata e precisato dall'istanza precedente nella sua risposta, le perizie contestate non sono state poste a fondamento di detto giudizio. Dopo averle esaminate, l'autorità precedente è giunta alla conclusione che dalle medesime, il cui contenuto è altamente tecnico, non era possibile senza le necessarie
conoscenze e trattandosi di un giudizio cautelare, trarne elementi decisivi. Per quanto riguardo le altre censure, ossia la mancata presa in considerazione del secondo complemento al ricorso di Swiss, l'asserito difetto

di base legale nonché la criticata non trasmissione dei rapporti della WX Systems, le stesse dovranno essere vagliate nel giudizio sul merito della modifica del regolamento dell'aeroporto di Lugano. Oltre alla circostanza che non s'impongono con una chiarezza tale da poter, eventualmente, venire trattate in un giudizio cautelare, le stesse vertono in realtà, come peraltro già constatato nel giudizio querelato, sul merito della causa e verranno esaminate in tale ambito. Infine, va ricordato che, trattandosi di provvedimenti cautelari, l'art. 6 CEDU, conformemente alla giurisprudenza, non trova applicazione (sentenza 2A.501/1995 del 27 novembre 1995, consid. 2b/bb e riferimenti).

4.

4.1 Secondo l'art. 55 PA, il ricorso ha effetto sospensivo (cpv. 1); se la decisione non ha per oggetto una prestazione pecuniaria, l'autorità può tuttavia togliere un tale effetto (cpv. 2). La legge non indica i motivi atti a giustificare un simile provvedimento. La giurisprudenza ha tuttavia stabilito che la concessione, la revoca o la restituzione dell'effetto sospensivo dipendono da una ponderazione tra l'interesse a un'esecuzione immediata della decisione e quello contrario tendente a mantenere il regime precedente sino alla pronuncia di un giudizio definitivo. Al proposito va osservato che la regola posta dall'art. 55 cpv. 1 PA, secondo il quale il ricorso ha effetto sospensivo, non ha come conseguenza di far dipendere la revoca di tale provvedimento dall'esistenza di circostanze eccezionali. Nondimeno, un simile provvedimento deve riposare su motivi chiari e convincenti. L'autorità chiamata a pronunciarsi gode di un certo potere di apprezzamento. In genere, essa poggia la propria decisione sui documenti agli atti, che esamina in un giudizio "prima facie", senza ordinare l'assunzione di nuove prove. Nella propria valutazione l'autorità tiene conto del presumibile esito della lite solo se quest'ultimo appare certo (DTF 129 II
286 consid. 3, 117 V 185 consid. 2b; 110 V 40 consid. 5b; 106 Ib 115 consid. 2a; 99 Ib 215 consid. 5 e relativi rinvii).

4.2 In caso di ricorso contro una decisione concernente la concessione, la revoca o la restituzione dell'effetto sospensivo, il Tribunale federale si limita a controllare se l'autorità inferiore ha commesso un eccesso o un abuso del potere di apprezzamento: esso annulla la decisione litigiosa solo se l'autorità precedente ha omesso di considerare degli elementi essenziali o se ha eseguito una ponderazione manifestamente errata (art. 104 lett. a OG; RDAT 1996 II 10 pag. 34 consid. 3).

5.

5.1 Nella fattispecie, il Presidente della Commissione di ricorso del DATEC poteva considerare che l'esito della controversia non fosse scontato. Egli poteva quindi poggiare il proprio giudizio sulla ponderazione dei contrapposti interessi. Come emerge dal giudizio querelato, questi ha dapprima vagliato l'aspetto della sicurezza pubblica. Al riguardo, richiamata la prassi (DTF 115 Ib 131 consid. 3), ha rilevato che trattandosi di una questione di sicurezza aerea, non si sarebbe scostato dall'apprezzamento dell'autorità inferiore sulle questioni tecniche a meno che vi fossero seri motivi che l'avrebbero portato a mettere in dubbio detto apprezzamento. I ricorrenti criticano questo modo di procedere senza tuttavia formulare al riguardo argomenti pertinenti. In particolare non dimostrano che la giurisprudenza invocata dalla precedente autorità non potrebbe applicarsi in concreto. Su questo punto le loro censure vanno disattese. Il Presidente della Commissione di ricorso del DATEC, al fine di determinare se l'autorità inferiore aveva constatato in modo palesemente arbitrario che gli avvicinamenti praticati finora erano pericolosi, ha poi esaminato le perizie prodotte sia dall'autorità sia dai ricorrenti. Dopo un esame dettagliato
delle stesse (cfr. giudizio contestato pag. 15 a 18), è giunto alla conclusione che dai documenti forniti dai ricorrenti non emergevano elementi che permettevano di rimettere in discussione l'apprezzamento dell'UFAC. In particolare, per quanto concerne l'asserita maggior pericolosità della nuova procedura d'avvicinamento, ha dapprima rilevato che non gli era possibile stabilire in quale misura i calcoli fatti dagli uni o dagli altri fossero esatti. Ha poi osservato che l'autorità inferiore aveva preso in considerazione diversi fattori, come i valori di visibilità minimi, le capacità tecniche degli aeromobili, comprovate dalla certificazione del fabbricante, la distanza di frenaggio necessaria tenuto conto della velocità massima degli aerei espressa in KIAS ed, infine, ha constatato che le illustrazioni della manovra criticata sembravano chiari. Al riguardo, i ricorrenti si limitano a sostenere che con la nuova procedura vi è un maggior rischio di planata prolungata sulla pista e che la distanza di atterraggio necessaria sia maggiore. Oltre al fatto che questi elementi, come risulta dal giudizio impugnato, sono stati presi in considerazione (cfr. decisione contestata pag. 19), i ricorrenti non obiettano nulla sugli altri aspetti
ritenuti determinanti, come ad esempio i valori minimi di visibilità nonché la mancanza di certificazione degli

aeromobili. Su quest'ultimo punto, va sottolineato che le autorità tedesche, autorità di vigilanza per la Cirrus Airlines, compagnia operante a Lugano, non hanno messo in dubbio la qualifica della procedura di avvicinamento quale procedura di avvicinamento ripido ed hanno rilasciato le nuove certificazioni richieste, senza contestazione alcuna (cfr. giudizio contestato pag. 13). Infine, come rilevato nella decisione querelata e contrariamente all'assunto dei ricorrenti, il fatto che la procedura d'avvicinamento utilizzata finora non abbia mai causato incidenti, non significa che la stessa non sia pericolosa. Non va poi dimenticato che la procedura d'avvicinamento è sempre stata delicata, al punto che solo piloti e velivoli dotati di una speciale autorizzazione possono usare le procedure strumentali di avvicinamento. Visto quanto precede non si può quindi ritenere che l'autorità precedente abbia commesso un eccesso o un abuso del proprio potere di apprezzamento nel considerare che la valutazione effettuata dall'UFAC in merito alla sicurezza pubblica non appariva di primo acchito errata.

5.2 Premesso che l'interesse pubblico alla sicurezza delle persone e dei beni era primordiale, l'autorità precedente ha di seguito constatato che gli interessi economici di Swiss, dell'esercente dell'aeroporto, del Cantone e della regione in genere erano strettamente legati in quanto la citata compagnia trasportava il 95% dei passeggeri a Lugano. Ha poi riconosciuto che vi era un interesse politico e sociale alla funzionalità dell'aeroporto, beneficiario di una concessione quale aeroporto di importanza regionale. La citata autorità ha tuttavia considerato che detti interessi economici non erano pregiudicati dalla nuova regolamentazione al punto di violare il principio della proporzionalità. Tale opinione va condivisa. Anche se, effettivamente, la decisione contestata cagiona al Comune ricorrente, esercente dell'aeroporto, delle difficoltà d'esercizio, quest'ultimo, come emerge dagli atti, non è comunque stato reso totalmente impossibile. Innanzitutto va osservato che, per quanto concerne Swiss (la quale, sia rilevato di transenna, non ha impugnato dinanzi a questa Corte il rifiuto di restituzione dell'effetto sospensivo), il problema per il momento sembra essere risolto, dato che ha ottenuto un'autorizzazione eccezionale di
deroga, limitata nel tempo e soggetta a specifiche disposizioni e sembra aver trovato per il futuro una soluzione che rimane nell'ambito della decisione del 2 ottobre 2003. Va comunque precisato che, vista la particolarità della situazione di Swiss, ciò non implica ancora - e nemmeno i ricorrenti lo dimostrano - che i provvedimenti contestati non debbano entrare in vigore nei confronti degli altri utenti. I ricorrenti non dimostrano d'altro canto che i citati vantaggi temporanei concessi a Swiss sarebbero stati negati ad altri utenti in una situazione paragonabile che ne avessero fatto richiesta. Risulta poi dagli atti di causa che tutte le domande di autorizzazione per piloti e aeromobili pervenute all'UFAC sono state trattate tempestivamente, segnatamente quelle per i piloti della compagnia Cirrus Airlines, ciò che ha permesso di garantire la continuità dell'esercizio della linea Lugano-Ginevra, al posto di Swiss. Infine, va rilevato che le compagnie più toccate dalla decisione del 2 ottobre 2003, cioè Servair e Fly Away Jet SA, le quali risultano private della possibilità di operare avvicinamenti strumentali a Lugano (cfr. decisione impugnata pag. 21-22), non hanno contestato la decisione incidentale oggetto della presente
vertenza. Oltre al fatto che ciò sembra confermare la tesi secondo cui l'aeroporto rimane comunque funzionale, quest'ultimo aspetto, in mancanza di una specifica impugnazione, non va esaminato.

5.3 Da quanto precede discende che non si può pertanto rimproverare all'autorità precedente un abuso o un eccesso del proprio potere di apprezzamento né ritenere che la stessa ha omesso di considerare degli elementi essenziali o che ha eseguito una ponderazione manifestamente errata degli opposti interessi. Per le ragioni esposte, i ricorsi, infondati, devono essere respinti.

6.

Non si riscuotono spese (art. 156 cpv. 2 OG). Non si concedono ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

I ricorsi sono respinti.

2.

Non si preleva tassa di giustizia.

3.

Comunicazione ai rappresentanti dei ricorrenti, all'Ufficio federale dell'aviazione civile e al Presidente della Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunica-

zioni.
Losanna, 23 gennaio 2004
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: La cancelliera: