



---

Corte I  
A-5438/2017

## Sentenza del 30 gennaio 2024

---

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio),  
Maurizio Greppi,  
Jérôme Candrian,  
cancelliere Demis Mirarchi.

---

Parti

**A.** \_\_\_\_\_,  
(...),  
patrocinata dall'avv. Romina Biaggi-Albrici,  
Mattei & Partners Studio Legale SA,  
Via Dogana 2, casella postale 2747, 6501 Bellinzona,  
ricorrente,

contro

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

---

Oggetto

Adeguamento delle specifiche delle operazioni.

**Fatti:****A.**

Il 5 ottobre 2012, l'Unione Europea ha adottato Regolamento (UE) n. 965/2012 della Commissione (di seguito: Regolamento 965/2012) concernente i requisiti tecnici e le procedure amministrative per le operazioni di volo. Detto regolamento è entrato in vigore per la Svizzera il 27 ottobre 2014.

**B.**

Da 35 anni, A.\_\_\_\_\_ (di seguito: la detentrica) effettua voli con due elicotteri di modello AEROSPATIALE SA315 B (comunemente denominati "Lama"), immatricolati rispettivamente (...) e (...). La detentrica dispone delle specifiche operazionali (OpSpecs) CH.OPSSPECS.3028.(...) e CH.OPSSPECS.3028.(...). Suddette OpSpecs consentono alla detentrica di effettuare voli secondo le norme CAT.POL.H.305 ("operazioni con elicotteri senza la garanzia di potere effettuare un atterraggio forzato in sicurezza") e CAT.POL.H.420 ("operazioni con elicotteri su ambiente ostile situato al di fuori di un'area congestionata").

**C.**

A seguito dell'entrata in vigore del Regolamento 965/2012 l'Ufficio federale dell'aviazione civile (di seguito: UFAC) ha rilasciato alla detentrica delle deroghe per via dell'assenza di un sistema per il monitoraggio dell'utilizzo ("usage monitoring system", di seguito: UMS) negli elicotteri Lama sopraccitati. Le ultime OpSpecs attinenti ai due elicotteri in parola sono state rilasciate il 5 luglio 2016 (CH.OPSSPEC.3028.[...]) e il 29 agosto 2016 (CH.OPSSPEC.3028.[...]).

**D.**

Non disponendo gli elicotteri sopraccitati dell'UMS, l'UFAC ha informato, in data 25 gennaio 2017, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) della deroga concernente gli elicotteri Lama ancora in esercizio in Svizzera (6).

Il 2 maggio 2017, l'AESA ha espresso un parere negativo circa una deroga all'esigenza dell'UMS (cfr. Recommendation n. CH/02/2027).

**E.**

Vista la raccomandazione negativa da parte dell'AESA, il 23 giugno 2017, l'UFAC ha informato A.\_\_\_\_\_ della sua intenzione di revocare la deroga concessa precedentemente.

**F.**

Con scritto del 23 giugno 2017, l'UFAC ha comunicato a A.\_\_\_\_\_ la volontà di revocare la deroga e le ha concesso nel contempo la possibilità di esprimersi.

**G.**

Il 6 luglio 2017 A.\_\_\_\_\_ ha inoltrato la sua presa di posizione, in cui essa ha segnatamente espresso la volontà di sostituire gli elicotteri modello SA315B entro la fine del 2018 con modelli più efficienti e moderni. L'interessata ha inoltre messo in evidenza di aver investito tra il 2015 e il 2017 sui Lama e che questo cambiamento l'avrebbe costretta a rivalutare le strategie per gli anni a venire. A.\_\_\_\_\_ ha segnalato di aver acquistato un nuovo elicottero modello H125, il quale le avrebbe consentito di diminuire i voli effettuali con gli elicotteri Lama. A.\_\_\_\_\_ ha chiesto infine di poter ancora effettuare dei voli secondo le norme CAT.POL.H.305 e CAT.POL.H.420 fino al 30 settembre 2017, al fine di poter pianificare il cambiamento.

**H.**

Con decisione del 18 settembre 2017, l'UFAC ha adeguato con effetto immediato le specifiche delle operazioni CH.OPSSPEC.3028(...) e CH.OPSSPEC.3028(...). Esso ha invitato nel contempo A.\_\_\_\_\_ a rispedirgli, pena una comminatoria, le OpSpecs entro cinque giorni, allegando alla decisione le OpSpecs adeguate.

**I.**

Il 25 settembre 2017 A.\_\_\_\_\_ (di seguito: la ricorrente) ha inoltrato ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF) contro la succitata decisione dell'UFAC (di seguito: autorità inferiore). La ricorrente postula innanzitutto che venga concesso l'effetto sospensivo al ricorso. Domanda poi, in via preliminare, che l'autorità inferiore definisca di concerto con la ricorrente delle soluzioni alternative in grado di assicurare una protezione equivalente a quella voluta dalla regolamentazione europea, protestando contestualmente tasse, spese e ripetibili. Nel merito, la ricorrente chiede che il ricorso venga accolto e la decisione del 18 settembre 2017 annullata, sempre protestando tasse, spese e ripetibili.

**J.**

Il 17 ottobre 2017 il Tribunale ha constatato che il ricorso in oggetto ha effetto sospensivo.

**K.**

Il 10 gennaio 2018, l'UFAC ha inoltrato la risposta al ricorso, riconfermandosi nelle proprie argomentazioni della decisione del 18 settembre 2017.

**L.**

Con scritto del 26 gennaio 2018 la ricorrente ha affermato di voler raccogliere maggiori informazioni prima di rispondere all'UFAC e ha ribadito che in concreto non vi sarebbe alcun rischio per la sicurezza aerea. Con lettera del 9 febbraio 2018 l'insorgente ha chiesto al Tribunale di invitare l'UFAC a dimostrare quanto sostenuto nella risposta al ricorso del 10 gennaio 2018, ovvero "l'esistenza di almeno un fabbricante di UMS disposto a sviluppare un nuovo STC [Supplement Type Certificate] per l'installazione di un UMS più moderno" (cfr. n. marg. 10 della risposta al ricorso del 10 gennaio 2018). Secondo la ricorrente non vi sarebbe stata una tale possibilità.

**M.**

Con ordinanza del 27 settembre 2023 il Tribunale ha invitato la ricorrente a comunicare se A.\_\_\_\_\_ dispone ancora dell'ormai unico elicottero in servizio Lama registrato (...) e, in caso di risposta affermativa, di descrivere la natura delle operazioni effettuate con lo stesso. Il 17 ottobre 2023, la ricorrente ha segnalato al Tribunale che A.\_\_\_\_\_ dispone tutt'ora dell'elicottero sopracitato, che svolge il trasporto di materiale, legname e passeggeri.

**N.**

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

**Diritto:****1.**

**1.1** Il TAF giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), riservate le eccezioni di cui all'art. 32 LTAF (cfr. art. 31 LTAF). La procedura dinanzi ad esso è retta dalla PA, in quanto la LTAF non disponga altrimenti (art. 37 LTAF).

**1.2** In concreto, la ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccata dalla decisione impugnata ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). L'atto impugnato è una decisione emanata dall'UFAC, che è un'autorità inferiore ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF. I requisiti relativi al contenuto ed alla forma del ricorso sono soddisfatti (art. 52 PA). Tutti gli altri presupposti processuali sono altrettanto adempiuti. In particolare, il ricorso è tempestivo (art. 50 cpv. 1 PA) e l'anticipo spese è stato versato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA).

Il ricorso è pertanto ricevibile.

## **2.**

**2.1** Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (nonché l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA).

**2.2** L'autorità adita non è vincolata né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. sentenza del TF 1C\_108/2014, 1C\_110/2014 del 23 settembre 2014 consid. 7.4; DTAF 2007/41 consid. 2 [pagg. 529 e seg.]). Secondo il principio di articolazione delle censure (*Rügeprinzip*) l'autorità di ricorso non è tenuta ad esaminare le censure che non appaiono evidenti o non possono dedursi facilmente dalla constatazione e presentazione dei fatti, non essendo a sufficienza sostanziate (cfr. sentenza del TAF A-5225/2018 del 7 maggio 2019 consid. 2) . Il principio inquisitorio non è assoluto: la sua portata è limitata dal dovere delle parti di collaborare. Quest'ultimo comprende per la parte l'obbligo di produrre le prove necessarie, d'informare il giudice sulla fattispecie e di motivare la propria richiesta (cfr. art. 13 PA; DTF 143 II 425 consid. 5.1; 140 I 285 consid. 6.3.1).

## **3.**

Occorre in entrata segnalare una questione di diritto intertemporale. Il Regolamento del 20 febbraio 2008 (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo (di seguito: Regolamento 216/2008) non è più in vigore, ma è stato abrogato e sostituito dal Regolamento del 4 luglio 2018 (UE) n. 2018/1139 del Parlamento europeo (di seguito: Regolamento 2018/1139). Entrambi i regolamenti, che verranno trattati in seguito, contengono una clausola di

flessibilità e, in particolare, la possibilità per gli Stati membri di accordare delle deroghe qualora vi siano delle alternative. In base alla tavola di concordanza formulata nel medesimo regolamento (cfr. Allegato X) l'ormai abrogato art. 14 par. 6 del Regolamento 216/2008 è stato sostituito dall'art. 71 par. 3 del Regolamento 2018/1139. Il primo richiede un "livello di protezione equivalente" rispetto a quello conseguito mediante l'applicazione delle norme previste dal regolamento. Il secondo va oltre e impone che gli strumenti alternativi presentino "notevoli vantaggi in termini di sicurezza dell'aviazione civile o di efficienza per le persone soggette al [...] regolamento o per le autorità interessate". In base alla disposizione transitoria (art. 140 par. 1 del Regolamento 2018/1139), le dichiarazioni rese a norma del Regolamento 216/2008 mantengono la loro validità. Ciò significa che il diritto applicabile nel caso in esame è il Regolamento 216/2008, visto che la procedura di prima istanza si è svolta prima dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione e la decisione impugnata è intervenuta in data 18 settembre 2017.

#### 4.

Con la decisione impugnata, l'autorità di prima istanza ha chiesto alla ricorrente di consegnare le OpSpecs che deteneva per i suoi due elicotteri (CH.OPSSPEC.3028[...] e CH.OPSSPEC.3028[...]), in quanto i due velivoli in questione non erano dotati di un UMS. Il ritiro di queste due OpSpecs vieterebbe alla ricorrente di effettuare le operazioni che questi due documenti la autorizzano a svolgere (voli secondo le norme CAT.POL.H.305 "operazioni senza la garanzia di poter effettuare un atterraggio forzato in sicurezza" e CAT.POL.H.420 "operazioni con elicotteri su ambiente ostile situato al di fuori di un'area congestionata"). L'uso dei due elicotteri sarebbe quindi limitato nella misura in cui alcune attività non sarebbero più possibili a meno che la ricorrente non adibisca i due elicotteri con un UMS.

Detto sistema sarebbe assolutamente indispensabile, a mente dell'autorità di prima istanza, visto il contenuto della regolamentazione europea, la quale, come già menzionato (cfr. Fatti A) è cambiata nel 2012 con effetto per la Svizzera nel 2014. Inoltre l'AESA, su richiesta dell'UFAC, ha emanato una raccomandazione negativa il 2 maggio 2017.

Conviene inoltre precisare che, nel frattempo, uno dei due elicotteri (registrato [...]) non è più in servizio presso la ricorrente.

## **5.**

**5.1** In primo luogo, la ricorrente sostiene che l'autorità di prime cure avrebbe accertato i fatti giuridicamente rilevanti in maniera inesatta e incompleta. L'UFAC avrebbe infatti omesso completamente di considerare che l'UMS altro non è che un registratore di parametri. Esso non interverrebbe in alcuna maniera nella guida dell'elicottero.

L'autorità inferiore non si esprime miratamente su questa censura.

**5.2** Ai sensi dell'art. 12 PA, l'autorità deve accertare d'ufficio i fatti e, se necessario, procedere all'assunzione di prove. Ai sensi dell'art. 49 PA, l'accertamento dei fatti effettuato dall'autorità è incompleto quando essa non ha preso in considerazione tutte le circostanze di fatto e gli elementi di prova determinanti per la decisione; è errato quando l'autorità ha omesso di fornire prove di un fatto rilevante, ha valutato erroneamente il risultato dell'assunzione di prove o ha basato la sua decisione su fatti errati (cfr. DTAF 2012/21 consid. 5.1; sentenza del TAF A-6432/2018 del 10 febbraio 2020 consid. 4.2.1; BENOÎT BOVAY, *Procédure administrative*, 2<sup>a</sup> ed. 2015, p. 566; BENJAMIN SCHINDLER, in: *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, 2<sup>a</sup> ed. 2019, art. 49 PA n. marg. 29).

**5.3** Nella fattispecie la censura sollevata, diversamente da quanto esposto dalla ricorrente, non concerne l'accertamento incompleto o inesatto dei fatti giuridicamente rilevanti, bensì la valutazione o l'apprezzamento svolto dall'autorità inferiore. Dagli atti non emerge che l'UFAC non conoscesse la funzione dell'UMS e che, di conseguenza, non abbia tenuto in conto questo dato nella formulazione delle sue conclusioni. L'UMS è un sistema di monitoraggio del velivolo che rileva l'uso effettuato a modo di consentire di procedere a tutte le revisioni necessarie delle parti essenziali del velivolo.

La censura relativa ad un accertamento inesatto e incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti è pertanto respinta.

## **6.**

**6.1** La ricorrente sostiene altresì che la decisione impugnata non rispetterebbe il principio della proporzionalità sancito dall'art. 5 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101). L'UFAC non avrebbe infatti preso in considerazione altre vie possibili ai sensi dell'art. 14 par. 6 del Regolamento 216/2008. Questa norma prevederebbe delle misure di flessibilità e in particolare, al par. 6, la

possibilità di concedere agli Stati membri un'approvazione quando è possibile raggiungere con altri mezzi un livello di protezione equivalente a quello conseguito mediante l'applicazione delle norme di attuazione del succitato regolamento. L'UFAC avrebbe omesso di verificare l'esistenza di misure alternative che avrebbero consentito di conseguire il medesimo risultato. La ricorrente cita a titolo esemplificativo la registrazione manuale dei diversi parametri (ore di volo e di funzionamento delle turbine, numero di atterraggi, ecc.). L'autorità di prime cure non avrebbe poi proceduto ad un bilanciamento degli interessi in conflitto. L'UFAC non avrebbe infatti preso minimamente in considerazione gli interessi privati della ricorrente, la quale è dell'opinione che i suoi interessi sarebbero preponderanti rispetto all'interesse pubblico perseguito. L'insorgente avrebbe investito molto sui suoi elicotteri Lama, non potendo prevedere un repentino cambio di rotta da parte dell'UFAC.

**6.2** In sede di risposta al ricorso, l'autorità inferiore dichiara di aver, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, valutato diverse possibilità di deroga al requisito dell'UMS per gli elicotteri Lama. L'UFAC è dell'avviso che sarebbe altamente improbabile che l'UMS possa essere sostituito da dei rilevamenti manuali. L'adeguamento delle OpSpecs costituirebbe dunque un'ingerenza minima. La limitazione sarebbe poi ragionevole, poiché essa riguarderebbe unicamente i voli regolati secondo le norme CAT.POL.H.305 e CAT.POL.H.420 del Regolamento 965/2012. La decisione dell'UFAC lascerebbe inalterate altre operazioni, come ad esempio quelle specializzate. In aggiunta, la stessa ricorrente avrebbe affermato con presa di posizione del 6 luglio 2017 che sarebbe stata in grado di far fronte all'adeguamento a partire dal 30 settembre 2017.

**6.3** L'esame della proporzionalità – sancita dall'art. 5 Cost. – è suddiviso in tre gradini di analisi. Innanzitutto una misura deve essere idonea a realizzare l'interesse pubblico perseguito. Un provvedimento deve in secondo luogo essere necessario. Deve, in altri termini, sempre prevalere l'alternativa più mite che persegue però con la stessa efficacia il medesimo scopo. Occorre infine verificare che la misura sia proporzionata rispetto allo scopo o, in altre parole, che essa sia ragionevolmente esigibile (cfr. tra le altre DTF 140 II 194 consid. 5.8.2; sentenza del TAF A-5126/2021 del 27 aprile 2023 consid. 6.2). Queste condizioni devono essere soddisfatte in maniera cumulativa.

**6.4** In concreto, per quanto concerne la condizione della necessità, lo scrivente Tribunale ribadisce che, giusta l'art. 14 par. 6 del Regolamento 216/2008, vi è la possibilità per gli Stati membri di accordare delle deroghe



qualora vi siano delle alternative quando queste assicurano un livello di protezione equivalente rispetto a quello conseguito mediante l'applicazione delle norme previste dal regolamento (cfr. *supra* consid. 3). L'autorità di prima istanza avrebbe, stando alle dichiarazioni rese in sede di risposta al ricorso, "valutato le diverse possibilità di deroga al requisito di un UMS per gli elicotteri Lama" (cfr. n. marg. 24 della risposta al ricorso del 10 gennaio 2018). La stessa afferma poi che sarebbe "altamente improbabile" che dei rilevamenti manuali, citati a titolo esemplificativo dalla ricorrente come possibile alternativa, possano sostituire l'UMS (cfr. n. marg. 30 della risposta al ricorso del 10 gennaio 2018). Gli atti versati all'incarto non consentono allo scrivente Tribunale di pronunciarsi sul secondo gradino di analisi, poiché la posizione dell'UFAC è eccessivamente sintetica. Per poter definire se la misura costituisce la misura più mite, come dichiara l'autorità inferiore (cfr. *supra* consid. 6.2), è opportuno che quest'ultima enumeri e spieghi con maggiore concretezza e minuzia quali sarebbero "le diverse possibilità di deroga". L'UFAC è chiamato a segnalare contestualmente i motivi per i quali l'alternativa enumerata non assicurerebbe un livello di protezione equivalente ai sensi della regolamentazione europea.

**6.5** Per quanto concerne la terza condizione dell'esame di proporzionalità, lo scrivente Tribunale rileva che il bilanciamento operato dall'autorità inferiore è piuttosto sommario. Per lo scrivente Tribunale non è sufficiente affermare che la limitazione sarebbe ragionevole, poiché essa riguarderebbe unicamente i voli regolati secondo le norme CAT.POL.H.305 e CAT.POL.H.420 del Regolamento 965/2012 (cfr. n. marg. 36 della risposta al ricorso del 10 gennaio 2018).

A differenza dell'UFAC, il Tribunale ritiene che i costi generati dalla decisione impugnata, in particolare per l'installazione dell'UMS o per via dell'impossibilità di effettuare le operazioni designate dalle OpSpecs ritirate, avrebbero dovuto essere presi in considerazione prima di giungere alla conclusione che gli interessi pubblici, in particolare la sicurezza – la quale è sempre stata dovutamente presa in considerazione dallo scrivente Tribunale –, prevalgono su quelli privati (cfr. n. marg. 35 della risposta al ricorso del 10 gennaio 2018). Il Tribunale precisa a questo proposito che non è passato inosservato quanto dichiarato dalla stessa ricorrente con presa di posizione del 6 luglio 2017. A. \_\_\_\_\_ ha infatti affermato che, con una pianificazione corretta e dinamica, sarebbe stata in grado di fare fronte al cambiamento a partire dal 30 settembre 2017. È quindi la ricorrente stessa che ha ammesso di poter sopportare le conseguenze dell'adeguamento. Ciò non toglie che la decisione impugnata comporta

degli oneri aggiuntivi per l'insorgente, sia dal punto di vista finanziario che da quello della pianificazione. L'affermazione della ricorrente non sgrava dunque in alcun modo l'autorità inferiore dal suo compito argomentativo. Il Tribunale non può dunque, neanche per quanto concerne questa condizione, pronunciarsi sulla ragionevolezza della misura. L'UFAC è di conseguenza invitato dapprima ad individuare e poi ad inserire nel contesto del bilanciamento degli interessi il discorso relativo ai costi provocati dall'adeguamento delle OpSpecs.

**6.6** In conclusione, lo scrivente Tribunale non può, in base agli atti versati all'incarto, esaminare la compatibilità della decisione impugnata con il principio della proporzionalità ex art. 5 Cost.

## **7.**

Alla luce di quanto precede, la decisione del 18 settembre 2017 è annullata. Gli atti di causa sono rinviati all'autorità inferiore, perché circostanzi la sua decisione ai sensi dei considerandi e proceda nuovamente all'analisi della proporzionalità.

## **8.**

**8.1** Visto l'esito della procedura, non si prelevano spese processuali. L'anticipo di franchi 2'000.-- viene restituito alla ricorrente.

**8.2** Conformemente all'art. 64 PA, l'autorità di ricorso, se ammette il ricorso in tutto o in parte, può assegnare al ricorrente un'indennità per le spese indispensabili e relativamente elevate che ha sopportato.

Nel caso in esame si giustifica riconoscere alla parte ricorrente un'indennità a titolo di spese ripetibili di franchi 1'500.--, la quale è posta a carico dell'autorità inferiore.

**Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:**

**1.**

Il ricorso è accolto e la decisione impugnata del 18 settembre 2017 è annullata. Di conseguenza, gli atti di causa sono rinviati all'autorità inferiore, perché pronunci una decisione ai sensi dei considerandi.

**2.**

Non si prelevano spese processuali. L'anticipo spese di franchi 2'000.-- verrà restituito alla ricorrente dopo la crescita in giudicato della presente sentenza.

**3.**

Alla ricorrente è accordata un'indennità a titolo di spese ripetibili per la procedura di ricorso di franchi 1'500.--. Essa è posta a carico dell'autorità inferiore.

**4.**

Questa sentenza è comunicata alla ricorrente e all'autorità inferiore.

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Demis Mirarchi

**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 (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Il termine è reputato osservato se gli atti scritti sono consegnati al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 cpv. 1 LTF). Gli atti scritti devono 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:

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- autorità inferiore (atto giudiziario)