



A-5438/2023

## Sentenza del 21 ottobre 2024

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio),  
Jürg Marcel Tiefenthal,  
Maurizio Greppi,  
cancelliere Demis Mirarchi.

Parti

**A.** \_\_\_\_\_,  
(...),  
patrocinato dall'avv. Curzio Fontana, avvocato, Studio legale  
e notarile Fontana,  
Via Codeborgo 16, casella postale 1087, 6501 Bellinzona,  
ricorrente,

contro

**Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,  
dell'energia e delle comunicazioni DATEC,**  
Palazzo federale nord, 3003 Bern,  
autorità inferiore.

Oggetto

Approvazione dei piani; aeroporto di Lugano-Agno.

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

Il 23 marzo 2023, il Comune di Agno ha trasmesso all'Ufficio federale dell'aviazione civile (di seguito: UFAC) la documentazione del progetto (...), riguardante la costruzione di un nuovo stabile sul mappale (...) di Agno.

**B.**

Al fine di circostanziare maggiormente la domanda, il 30 marzo 2023 il proprietario del succitato mappale, A. \_\_\_\_\_, ha informato l'UFAC che la costruzione interessa per l'80% l'aviazione privata, mentre il 20% del progetto è rivolto alla popolazione. La suddivisione sarebbe la seguente:

- Piano terra: shop 24 ore (per self catering aerei), uffici rent a car, VIP Lounge, ufficio compagnia aerea (Silver Air Lugano - Elba) e E-Aviation Stuttgart, Bar per colazioni albergo;
- Primo piano: uffici CAMO, sale conferenze, uffici compagnie voli taxi private e pubbliche (Live Jet, Air Ceresia);
- Secondo piano: camere albergo tipo E-Hotel;
- Terzo piano: camere albergo tipo E-Hotel;
- Quarto piano: camere albergo tipo E-Hotel (apparthotel);
- Quinto piano: quattro, appartamenti per personale addetto alle compagnie private ed equipaggi basati;
- Piano interrato: magazzini, posteggi e locali tecnici.

**C.**

Il 4 aprile 2023, l'UFAC ha comunicato a A. \_\_\_\_\_ e al Comune di Agno che, in base alle informazioni fornite, il progetto costituisce un impianto d'aerodromo e, pertanto, è il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (di seguito: DATEC) l'autorità competente. L'autorità contestualmente aggiunto che la domanda deve essere presentata dall'esercente, ovvero la Città di Lugano.

**D.**

Il 16 giugno 2023, l'esercente ha inoltrato all'UFAC la sua domanda di approvazione dei piani per il succitato progetto. L'esercente ha in questa sede espresso la sua contrarietà allo stesso. Sarebbe in corso la revisione del Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica del 2004 (di seguito: PSIA) dell'aerodromo di Lugano e il Piano di indirizzo urbanistico (Masterplan) indicherebbe per il mappale in oggetto delle possibili modifiche sia del perimetro che delle future modalità edificatorie.

L'esercente ha aggiunto che dalla documentazione si evincerebbe che i contenuti aeroportuali equivarrebbero al 30% e non all'80%.

**E.**

Con decisione del 7 settembre 2023, il DATEC ha emesso una decisione, tramite la quale ha statuito di non essere competente per decidere in merito alla domanda del 16 giugno 2023 di approvazione dei piani per la costruzione del progetto succitato. Per l'autorità inferiore, la costruzione è sottoposta al diritto cantonale e, pertanto, la domanda di approvazione dei piani è stata inviata al Comune di Agno.

**F.**

Il 6 ottobre 2023, A.\_\_\_\_\_ (di seguito: ricorrente) ha inoltrato ricorso contro la decisione del DATEC (di seguito: autorità inferiore) dinanzi al Tribunale amministrativo federale (di seguito: Tribunale). Egli ha domandato in via principale l'annullamento della decisione del 7 settembre 2023 e la retrocessione degli atti all'autorità inferiore, poiché competente, affinché essa si esprima sulla domanda di approvazione dei piani. Subordinatamente egli ha chiesto l'annullamento della decisione impugnata e la retrocessione degli atti all'autorità inferiore affinché essa possa emettere un preavviso sulla compatibilità del progetto con il piano settoriale, prima di trasmettere l'incarto all'autorità cantonale. Il tutto con protestate tasse, spese e ripetibili.

**G.**

Con risposta al ricorso del 30 novembre 2023, l'autorità inferiore ha chiesto che il ricorso venga respinto e la sua decisione confermata.

**H.**

Con osservazioni finali del 15 gennaio 2024, il ricorrente si è sostanzialmente riconfermato nelle sue conclusioni ricorsuali.

**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, il qui ricorrente non è stato l'autore della richiesta d'approvazione dinanzi al DATEC. In effetti, egli ha presentato la sua domanda di costruzione edilizia al Comune di Agno, il quale l'ha poi trasmessa all'UFAC (cfr. Fatti A). L'UFAC ha successivamente indicato che una domanda di costruzione presso lo scalo di Lugano-Agno doveva essere inoltrata dall'esercente e non da un terzo come il qui ricorrente. L'esercente, ovvero la Città di Lugano, interpellato dall'UFAC, ha poi trasmesso la documentazione dei piani dinanzi al DATEC, segnalando però di essere contrario ad una qualsiasi approvazione degli edifici pianificati dal ricorrente. Il DATEC ha successivamente emanato la decisione impugnata, notificandola comunque anche al qui ricorrente. Visto il modo di procedere del ricorrente, dell'UFAC nonché del Comune di Agno, il ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è toccato dalla decisione impugnata ed ha un interesse di fatto all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). L'atto impugnato è una decisione emanata dal DATEC, 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).

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.**

**3.1** Occorre innanzitutto esporre la posizione dell'autorità inferiore in base alla decisione del 7 settembre 2023.

L'autorità si è interrogata sulla qualificazione del progetto. Solo una volta accertata la qualità di "impianto d'aerodromo", il DATEC avrebbe potuto ritenersi competente per la domanda del ricorrente. Nel caso in cui il progetto venisse qualificato quale "impianto accessorio", la competenza spetterebbe all'autorità cantonale.

Sempre a mente dell'autorità, dalle spiegazioni fornite dal ricorrente (cfr. *supra* Fatti B) si evincerebbe che il piano terra e il primo piano costituirebbero spazi funzionali all'aeroporto. Ciò non varrebbe per gli altri piani, visto che l'aeroporto Lugano-Agno non necessiterebbe per il suo funzionamento di una struttura di questo tipo. In nessun aeroporto svizzero un albergo all'interno del perimetro aeroportuale sarebbe stato autorizzato come impianto d'aerodromo. Il progetto non servirebbe dunque prevalentemente all'esercizio dell'aerodromo e andrebbe, di conseguenza, qualificato quale impianto accessorio, la cui costruzione è sottoposta al diritto cantonale. Il DATEC non sarebbe dunque competente per statuire.

**3.2** Rispetto a quando sopra, il ricorrente formula, con ricorso del 6 ottobre 2023, quanto segue.

Egli sostiene che il Cantone avrebbe di proposito lasciato per intero la competenza pianificatoria alla Confederazione. Quest'ultima avrebbe competenza esclusiva e completa nello spazio delimitato dal PSIA, con un grado di precisione di 200 mq. Là dove è stato pianificato a livello federale, non esisterebbe spazio per un piano cantonale.

Il ricorrente sembra inoltre voler qualificare il progetto quale "costruzione mista", come avviene per le aree di servizio nella rete autostradale. Pertanto la competenza dovrebbe essere federale, visto che il rapporto di funzionalità tra la costruzione e l'aeroporto sarebbe dato.

Il ricorrente contesta poi la qualifica del progetto quale "impianto accessorio". A mente sua, anche l'hotel deve essere ritenuto un impianto direttamente connesso all'aeroporto, visto che sarebbe frequentato dal

personale di volo, turisti e persone d'affari. Esso servirebbe inoltre a rilanciare l'aeroporto e a risollevarne le sorti.

Infine, quand'anche il progetto venga qualificato come accessorio, l'UFAC, a cui il servizio cantonale competente dovrebbe portare la domanda di costruzione, avrebbe già a questo stadio dovuto preavvisare l'autorità cantonale (cfr. art. 29 dell'Ordinanza sull'infrastruttura aeronautica del 23 novembre 1994 [OSIA, RS 748.131.1]).

Il ricorrente domanda quindi il rinvio degli atti all'UFAC affinché si pronunci conformemente all'art. 29 OSIA, anche se non è chiaro come il ricorrente qualifichi giuridicamente questa censura.

#### **4.**

**4.1** L'oggetto del litigio riguarda la questione di statuire su chi è competente per approvare il progetto del ricorrente e, subordinatamente, se il Tribunale possa ordinare all'UFAC di preavvisare l'autorità cantonale.

**4.2** Il ricorrente sostiene che il Cantone, per una scelta fondata sull'art. 13 della Legge sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT, RS 700), avrebbe di proposito lasciato la competenza pianificatoria alla Confederazione. Il ricorrente lascia intendere che, visto che la costruzione si trova nello spazio delimitato dal PSIA, vi sarebbe già una pianificazione federale e non vi sarebbe più spazio per una pianificazione di diritto cantonale e/o comunale.

**4.3** Giusta l'art. 75 cpv. 1 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101), la pianificazione territoriale è di competenza dei Cantoni. Tuttavia, per poter concepire le infrastrutture di interesse pubblico nazionale, la Confederazione dispone di strumenti di pianificazione propri, ovvero i piani settoriali (cfr. art. 13 LPT). La Confederazione collabora con i Cantoni e comunica loro per tempo le sue concezioni, i suoi piani settoriali e i suoi progetti edilizi (cfr. art. 13 cpv. 2 LPT).

**4.4** Se esiste una competenza federale in un'area specifica, ciò non significa necessariamente che le autorità federali debbano includere nella pianificazione anche quegli impianti che hanno un collegamento strutturale, funzionale o spaziale più o meno stretto con la rispettiva area di competenza o con il progetto da pianificare. In un piano settoriale, la Confederazione non può regolamentare componenti di impianti che rientrano nella giurisdizione dei cantoni, anche se questi sono collegati alla costruzione principale. Questo può far sì che tali strutture o impianti siano

oggetto di pianificazione cantonale ed eventualmente comunale a causa delle limitate competenze federali. Questo vale in particolare per le parti di progetto che possono essere separate in una certa misura in termini di costruzione e funzione. Il rischio che la procedura diventi più complicata non deve essere contrastato estendendo la responsabilità federale (cfr. JEANNERAT/BÜHLMANN, in: Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, art. 13 LPT n. 46). Se in alcuni casi tali demarcazioni possono comportare costi procedurali aggiuntivi per le parti private coinvolte nel progetto, tali difficoltà non possono essere contrastate semplicemente estendendo i poteri delle autorità cantonali o federali (cfr. sentenza del TF 1A.139/2006 del 27 settembre 2006 consid. 4.2).

Di conseguenza, il fatto che la particella del ricorrente si trova nel perimetro dell'aeroporto non implica che eventuali costruzioni siano di competenza delle autorità federali.

## **5.**

Secondo la legislazione la competenza è definita – nell'ambito delle installazioni aeronautiche – in base al criterio della funzionalità dell'edificio prospettato. È sulla scorta di questo criterio che l'autorità ha negato la sua competenza decisionale nella presente fattispecie.

**5.1** L'art. 2 lett. e OSIA intende gli impianti d'aerodromo come costruzioni e impianti che, dal punto di vista geografico e funzionale, fanno parte di un aerodromo e servono al raggiungimento delle sue finalità secondo il PSIA. Giusta l'art. 37 cpv. 1 della Legge federale sulla navigazione aerea del 21 dicembre 1948 (LNA, RS 748.0), per la costruzione e la modifica di edifici e impianti che servono totalmente o prevalentemente all'esercizio di un aerodromo (impianti aeroportuali) occorre un'approvazione dei piani. Per gli aeroporti, è il DATEC l'autorità competente (cfr. art. 37 cpv. 2 lett. a LNA).

Gli impianti accessori, per contro, sono costruzioni e impianti dell'aerodromo che non fanno parte degli impianti d'aerodromo (cfr. art. 2 lett. f OSIA). L'edificazione e la modifica di costruzioni e di impianti non destinati totalmente o prevalentemente all'esercizio dell'aerodromo (impianti accessori) sono sottoposte al diritto cantonale (cfr. art. 37m cpv. 1 LNA). Il progetto di costruzione non deve pregiudicare la sicurezza aerea né compromettere l'esercizio dell'aerodromo (cfr. art. 37m cpv. 3 LNA). L'autorità cantonale consulta l'UFAC prima di autorizzare un impianto accessorio (cfr. art. 37m cpv. 2 LNA) (cfr. sentenza

del TAF A-2835/2017 del 24 maggio 2018 consid. 5.2 con ulteriori riferimenti).

**5.2** L'autorità inferiore, prendendo in considerazione i progetti come descritti dal ricorrente, ha considerato che alcuni locali al piano terra e al primo piano dell'edificio pianificato potrebbero essere qualificati come funzionali all'aerodromo, come gli uffici rent a car e gli uffici delle compagnie aeree. Il Tribunale nota comunque che la realizzazione di predetti servizi non sembra – a questo stadio – assicurata e che non dipende neanche dal ricorrente stesso il quale vuole mettere dei locali a disposizione di terzi, mettendoli in affitto. Sapere, quindi, se le costruzioni previste abbiano, a questo stadio, una funzione per l'esercizio dell'aerodromo, può restare aperto per i motivi esposti nei considerandi seguenti.

Per quanto riguarda i restanti spazi (camere d'albergo, appartamenti per il personale di volo, posteggi e locali tecnici), il ricorrente sostiene che possano avere un legame di funzionalità, visto che sono in una certa misura associati all'aerodromo.

Ma non è questo ciò che il legislatore domanda di analizzare all'organo di applicazione. Stando alle disposizioni legali citate poc'anzi (cfr. *supra* consid. 5.1), gli impianti devono servire al raggiungimento delle finalità dell'aerodromo secondo il PSIA. Da questo documento non si evince in alcun modo l'esigenza di costruire una struttura alberghiera e di mettere a disposizione degli appartamenti con l'obiettivo di raggiungere le finalità dell'aerodromo. Per questa ragione, le camere d'albergo e gli appartamenti non costituiscono degli impianti d'aerodromo, bensì degli impianti accessori. Il progetto del ricorrente comprenderebbe ancora magazzini, posteggi e locali tecnici. Quest'ultimo però non precisa la destinazione di predetti spazi; in assenza di precisazioni, il Tribunale ritiene che essi debbano completare i vari spazi previsti, sia la struttura alberghiera che i negozi o possibilmente gli uffici destinati all'affitto da parte di compagnie aeree. Anche se addizionati agli spazi che l'autorità di prima istanza ha ritenuto come potenzialmente legate all'esercizio dell'aerodromo, i volumi complessivi del progetto, funzionali per l'aeroporto, costituiscono una proporzione minore rispetto all'intero progetto. Di conseguenza, predetto progetto è da considerarsi come accessorio e non prevalentemente adibito all'esercizio dell'aeroporto; soggiace all'applicazione dell'art. 37*m* cpv. 1 LNA.

**5.3** Vista l'argomentazione del ricorrente, occorre verificare se il progetto possa essere qualificato come "costruzione mista", come sostiene il ricorrente e quali sarebbero le eventuali conseguenze di una siffatta qualificazione.

**5.3.1** Secondo la giurisprudenza, sono "costruzioni miste" gli impianti che sono in parte collegati all'impianto principale e in parte invece ad esso scollegato (cfr. sentenza del TAF A-5018/2021 del 18 settembre 2023 consid. 6.3, sentenza dove l'oggetto del contendere riguardava un palo per antenne per l'aviazione nonché antenne di ditte private e dove predetto palo era comunque già inserito nel PSIA).

Per quanto riguarda la competenza, secondo la giurisprudenza, si deve stabilire in base alle circostanze del singolo caso se un progetto serve prevalentemente al funzionamento di un impianto soggetto alla giurisdizione federale e quindi rientra esclusivamente nella sua competenza di pianificazione territoriale. Questo è il caso se il progetto ha una connessione strutturale e funzionale diretta e stretta con il rispettivo impianto, in particolare in termini di ubicazione, dimensioni e finalità. Anche se questo requisito non è soddisfatto, può risultare necessario o opportuno includere gli edifici a uso misto nella pianificazione federale e coordinarli con la pianificazione cantonale o comunale (cfr. DTF 148 II 139 consid. 7.3 con ulteriori riferimenti, sentenza relativa alla creazione di un parco dell'innovazione presso l'ex-aeroporto militare di Dübendorf e dove la competenza cantonale non è stata messa in discussione).

**5.3.2** Visto quanto esposto sopra in relazione all'eventualità che l'edificio pianificato possa essere occupato più tardi da utenti che frequentano l'aeroporto, la costruzione, quand'anche compresa nel perimetro del Masterplan, non ha nessun legame funzionale stretto rispetto alle installazioni dell'aviazione. Non può neanche essere qualificata come "mista", quand'anche questo qualificativo dovesse essere ritenuto come decisivo alla luce del testo dell'art. 37m LNA che contempla l'ipotesi d'impianti accessori e non misti.

Di conseguenza, il progetto è da qualificarsi come impianto accessorio.

## **6.**

**6.1** L'insorgente chiede che, nell'eventualità che la costruzione venga qualificata come accessoria, il Tribunale retroceda gli atti all'UFAC affinché esso emetta un preavviso sulla compatibilità del progetto con il piano settoriale.

**6.2** Giusta l'art. 29 cpv. 2 OSIA il servizio cantonale competente porta la domanda di costruzione a conoscenza dell'UFAC. L'UFAC controlla se si tratta di un impianto d'aerodromo o di un impianto accessorio, e comunica all'autorità cantonale, entro dieci giorni lavorativi dopo aver ricevuto la documentazione completa, se intende sottoporre il progetto a un esame specifico della navigazione aerea. In questo caso, la licenza edilizia può essere rilasciata solo dopo la conclusione di tale esame da parte dell'UFAC (art. 29 cpv. 3 OSIA).

**6.3** In base a quanto sopra, non è di competenza di questo Tribunale sostituirsi all'autorità cantonale o ordinare nella presente procedura all'UFAC di preavvisare l'autorità cantonale.

## **7.**

In conclusione, il ricorso è respinto. Dal momento in cui il progetto che il ricorrente intende costruire non presenta nessun legame funzionale, è a giusto titolo che il DATEC si è dichiarato incompetente per decidere sull'approvazione del manufatto in questione.

Qualora il ricorrente voglia effettivamente costruire gli edifici in parola dovrà presentare una richiesta seguendo le procedure cantonali applicabili per le licenze edilizie; competerà inoltre alle predette autorità cantonali di chiedere eventualmente il preavviso dell'UFAC.

## **8.**

In considerazione dell'esito della lite, giusta l'art. 63 cpv. 1 PA, le spese processuali vanno poste a carico della ricorrente soccombente (art. 1 segg. del Regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF; RS 173.320.2]). Nella fattispecie, esse sono stabilite in franchi 1'500 (art. 4 TS-TAF), importo che viene integralmente compensato con l'anticipo versato. Con riferimento all'art. 64 cpv. 1 PA e *contrario* non viene riconosciuta nessuna indennità per ripetibili.

(dispositivo alla pagina seguente)

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

**1.**

Il ricorso è respinto.

**2.**

Le spese processuali, di franchi 1'500, sono poste a carico del ricorrente e sono compensate con l'anticipo spese già versato.

**3.**

Non viene assegnata alcuna indennità a titolo di spese ripetibili.

**4.**

Questa sentenza è comunicata al ricorrente, all'autorità inferiore e per informazione all'esercente.

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

La 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 (n. di rif. (...); atto giudiziario)
- esercente, per informazione