



Sentenza del 27 febbraio 2007

Composizione: Claudia Pasqualetto Péquignot, Giudice Presidente.
Florence Aubry Girardin, Marianne Ryter Sauvant, Giudici.
Marco Savoldelli, Cancelliere.

X. _____,
ricorrente, patrocinato dall'avv. Aldo Foglia, via della posta 4, 6900 Lugano,

contro

Città di Lugano,
rappresentata dal proprio Municipio,
controparte,

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC),
autorità di prima istanza,

concernente

Aeroporto di Lugano – Agno.
Concessione quadro e piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica.
Rifiuto d'emanare una decisione d'accertamento.
Decisione del DATEC del 23 maggio 2006.

Fatti:

- A. Il 25 gennaio 1993, la Città di Lugano, proprietaria ed esercente del campo di aviazione di Lugano-Agno, ha inoltrato all'allora Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie (oggi Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, DATEC) una domanda di concessione per l'esercizio e l'ampliamento dell'aeroporto.
- B. Il 16 settembre 1996, il Dipartimento federale ha accordato alla Città di Lugano due concessioni distinte: conformemente alle disposizioni a quel tempo in vigore, una concessione quadro e una concessione d'esercizio (art. 37 e 37a della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea [LNA; RS 748] e relativi disposti dell'ordinanza del 23 novembre 1994 sull'infrastruttura aeronautica [OSIA; RS 748.131.1.]). La prima stabilisce il perimetro di pianificazione (comprensorio dell'aerodromo) con i settori di pianificazione nonché i progetti di costruzione; la seconda autorizza la Città di Lugano a gestire a scopo commerciale l'aeroporto come pure a riscuotere tasse aeroportuali.
- Sempre conformemente alle norme a quel tempo vigenti, il Dipartimento federale competente ha a quel momento sottolineato che le due concessioni avrebbero avuto una validità limitata a 15 (concessione quadro) rispettivamente 30 anni (concessione d'esercizio) a far tempo dalla loro crescita in giudicato. Dal profilo edilizio, esso ha inoltre precisato che la concessione quadro riveste unicamente carattere di decisione preliminare, in particolare non dispensa affatto dall'inoltro di ulteriori domande per ogni singolo progetto di costruzione.
- Entrambe le concessioni sono quindi state oggetto di ricorso al Tribunale federale da parte di diversi enti pubblici così come di privati (al riguardo cfr. DTF 125 II 643 del 15 novembre 1999 con la quale le stesse sono state sostanzialmente confermate).
- C. Nel frattempo, nel 1. trimestre 1999, ha avuto luogo la procedura di consultazione concernente il piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA, parti I-IIIC), allestito dal Dipartimento federale competente giusta l'art. 13 della Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) con coinvolgimento sia delle autorità che della popolazione. Lo PSIA (parti I-IIIB, cosiddetta parte concettuale) è stato adottato dal Consiglio federale il 18 ottobre 2000, quindi ulteriormente elaborato (parte IIIC) in particolare per quanto attiene alle schede di coordinamento dei singoli impianti.
- In questo ambito, in data 18 agosto 2004 è stata pure approvata la scheda riguardante l'aeroporto di Lugano-Agno. Va aggiunto che l'approvazione delle singole schede è stata preceduta da un'ulteriore procedura di consultazione, la quale però, in considerazione del fatto che il progetto messo in consultazione nel 1999 già le comprendeva, è stata limitata alle autorità (principalmente Cantoni e singoli Uffici interessati).
- D. In data 27 gennaio 2006 il ricorrente ha scritto al DATEC osservando che,

a suo avviso, il perimetro di pianificazione stabilito dalla concessione quadro, ed entro il quale vengono a trovarsi in tutto o in parte le particelle N. XX, YY e ZZ, di sua proprietà, avrebbe perso ogni validità a seguito della mancata presentazione di piani definitivi assoggettati ad una procedura ordinaria.

Egli ha quindi postulato l'emanazione di una decisione nella quale venisse accertata l'avvenuta decadenza del settore di pianificazione fissato nella concessione quadro rilasciata alla Città di Lugano il 16 settembre 1996.

- E. Il 1. marzo successivo, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC), cui era stato trasmesso lo scritto del ricorrente, ha comunicato a quest'ultimo che non gli era possibile dar seguito alla sua richiesta di accertamento poiché, diversamente da quanto da lui sostenuto, la concessione quadro manteneva e mantiene la sua validità fino alla scadenza dei 15 anni indicata nella stessa, indipendentemente dall'inoltro di eventuali progetti esecutivi. L'UFAC ha osservato nel contempo che, come tale, lo strumento della concessione quadro era stato espunto dal diritto aeronautico e la sua funzione ripresa dallo PSIA. In particolare per quanto attiene al perimetro dell'aeroporto, l'UFAC ha rimarcato che esso era ora oggetto di un'apposita scheda di coordinamento, vincolante per le autorità.
- F. Rispondendo a sua volta all'UFAC l'8 marzo 2006, il ricorrente ha denunciato il carattere a suo dire definitivo del vincolo costituito dallo PSIA, e stigmatizzato di non essere mai stato interpellato in merito al cambiamento di regime intervenuto. Il ricorrente ha quindi concluso chiedendo all'UFAC di formalizzare la propria presa di posizione in una decisione impugnabile.
- G. Con decisione del 23 maggio 2006, la Segreteria generale del DATEC, alla quale era stato rimesso l'incarto, ha constatato che la decisione di accertamento richiesta dal ricorrente avrebbe dovuto vertere su due oggetti distinti. Da un lato la domanda a sapere se la concessione quadro e il settore di pianificazione in essa contenuto fossero ancora validi, dall'altro l'aspetto dell'eventuale limitazione dei diritti di proprietà risultante dalla scheda di coordinamento dello PSIA.
- Senza prendere posizione su questi due aspetti, il DATEC ha osservato che in mancanza di un interesse concreto all'accertamento di elementi di fatto o di diritto, gli estremi per l'emanazione di una decisione d'accertamento non erano dati e non è quindi entrato nel merito della richiesta del ricorrente.
- Nel rendere la propria decisione, il DATEC ha inoltre colto l'occasione per aggiungere che, quand'anche le condizioni per l'emanazione di una decisione di accertamento fossero state adempiute, esso non avrebbe potuto far altro che confermare la validità della concessione quadro per 15 anni, indipendentemente dall'inoltro di concreti progetti edili.
- H. Di qui il ricorso del 13 giugno 2006 alla Commissione di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente (CRINAM), col quale, concludendo all'annullamento della decisione di non entrata in materia emanata dal DATEC, il ricorrente ribadisce tutte le censure da lui sollevate nei suoi precedenti scritti – contestando la mancanza degli estremi per il rilascio della decisione ri-

chiesta, segnatamente di un interesse concreto ed attuale – adducendo argomenti che verranno ripresi, per quanto necessario, nel seguito.

- I. Con risposta del 13 ottobre 2006, il Comune di Lugano ha rinunciato a formulare particolari osservazioni e ha concluso nella reiezione del ricorso, riservandosi la facoltà di prendere posizione in prosieguo di procedura, segnatamente nel caso di accoglimento della richiesta di emanazione di una decisione di accertamento.
- J. Con osservazioni del 2 novembre 2006 il DATEC ha concluso a sua volta per la reiezione del ricorso contestando l'esposizione di nuovi argomenti in sede ricorsuale e ribadendo in ogni caso che i presupposti per l'emanazione di una decisione di accertamento non sono in concreto adempiuti. Quanto al merito, anche la presa di posizione del DATEC verrà se del caso ripresa in diritto.

Considerando in diritto:

1. Il Tribunale amministrativo federale è competente per decidere il presente gravame, di cui è oggetto la decisione del 23 maggio 2006 del DATEC, in virtù dell'art. 6 cpv. 1 LNA, in relazione con gli art. 1, 31, 32, 33 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, esso giudica i ricorsi pendenti presso le commissioni federali di ricorso o d'arbitrato o presso i servizi dei ricorsi dei dipartimenti al 1. gennaio 2007, nella fattispecie la CRINAM, applicando il nuovo diritto processuale.
2. Secondo l'art. 48 cpv. 1 lett. a-c della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021), nella versione in vigore dal 1. gennaio 2007 e applicabile alla presente procedura giusta l'art. 37 LTAF, dispone della qualità per ricorrere chiunque abbia partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o sia stato privato della possibilità di farlo, sia particolarmente toccato dalla decisione impugnata rispettivamente – poiché a tale requisito non viene riconosciuto valore autonomo (Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione [GAAC], 62.37, consid. 2a) – abbia un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modificazione. Conformemente alla prassi vigente sotto il vecchio regime (DTF 121 II 171, consid. 2b), l'interesse che muove il ricorrente può essere giuridico oppure anche solo di fatto, esso deve però essere pratico ed attuale (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. ed., Zurigo 1998, no. 538 segg.).
 - 2.1 Nel caso in esame, il ricorrente è destinatario della decisione impugnata, per altro da lui stesso provocata. Nella misura in cui la decisione impugnata gli rifiuta una decisione d'accertamento per mancanza d'interesse, il ricorrente è legittimato a ricorrere. Gli altri requisiti di termini e forma (art. 50

segg. PA) sono stati rispettati. Il TAF entra quindi in materia.

- 2.2 Nella fattispecie, l'autorità di prima istanza ha considerato che il ricorrente non ha interesse all'ottenimento di una decisione d'accertamento. Di conseguenza, non è entrata nel merito, dichiarando, anche se non esplicitamente in questi termini, la richiesta irricevibile.

Il ricorrente solleva molti argomenti relativi al merito, ossia sulla questione della validità del PSIA, scheda dell'aeroporto di Lugano, criticando pure la procedura durante la fase d'elaborazione di tale scheda. Come detto, questi gravami toccano il merito della causa e non questioni di ricevibilità. Per i motivi che seguono (consid. 3 segg.), non verranno pertanto esaminati. In effetti, quando una decisione non considera una causa nel merito, i gravami ad esso relativi sono irricevibili (al riguardo cfr. DTF 123 V 335, DTF 118 Ib 134, consid. 2 e 3; PIERRE MOOR, *Droit administratif*, vol. II, 2. ed., Berna 2002, no. 5.4.2.1.).

3. Quando un amministrato chiede una decisione d'accertamento, l'interesse all'ottenimento di detta decisione va valutato secondo l'articolo 25 PA. L'interesse del richiedente è riconosciuto degno di protezione (art. 25 cpv. 2 PA) solo se non può essere altrimenti soddisfatto, segnatamente con il rilascio di una decisione formatrice o attributiva di prestazioni, non verte all'accertamento di aspetti puramente fattuali o alla risposta a questioni giuridiche di carattere teorico. In altre parole, la procedura volta al rilascio di una decisione di accertamento ha carattere sussidiario (DTF 108 Ib 540, consid. 3; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2. ed., Berna 2005, pag. 226 seg.). Tale principio non è però assoluto: anche quando fossero date le condizioni per un'azione costitutiva, la domanda di accertamento resta infatti possibile se il richiedente può giustificare un interesse specifico. In particolare se l'accertamento richiesto è suscettibile di risolvere questioni giuridiche preliminari e di fondo, chiarite le quali può essere evitato il ricorso a ulteriori procedure (ANDREAS KLEY, *Die Feststellungsverfügung – eine ganz gewöhnliche Verfügung?*, in: *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen – Festschrift für Yvo Hangartner*, San Gallo 1998, pag. 243 seg.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, op. cit., no. 208).
- 3.1 Con riferimento alle motivazioni addotte dal DATEC nella decisione impugnata, il ricorrente contesta la tesi secondo cui l'interesse alla base dell'accertamento richiesto sarebbe unicamente di carattere astratto, ritenendo che l'autorità a torto abbia ignorato il cambiamento di regime giuridico di cui sarebbero state oggetto le sue proprietà (passaggio da un vincolo puramente temporale ad un vincolo definitivo e illimitato, costituiti rispettivamente dalla concessione quadro e dallo PSIA). Sennonché è egli stesso ad ammettere che tali asseriti vincoli – oggetto della richiesta di accertamento e sulla cui natura verrà se del caso detto più oltre – non si sono finora mai manifestati in decisioni formali a suo sfavore, tant'è che le sue considerazioni al riguardo sono accompagnate unicamente da ipotesi, espresse al condizionale (ricorso, pag. 5). Ma appunto già da questa sua ammissione emerge che l'interesse che lo muove non è né concreto né at-

tuale, bensì puramente teorico (DTF 123 II 16, consid. 2b; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4. ed., Basilea 1991, no. 971).

- 3.2 Neppure giova al ricorrente il richiamo alla procedura da lui avviata davanti alle autorità comunali di Agno il 31 ottobre 2005 per l'ottenimento di una licenza edilizia per la particella N. KK, richiesta che – a suo dire – gli sarebbe stata negata in virtù di questo nuovo asserito vincolo (ricorso, pag. 6 seg.). Per il principio della sussidiarietà, è semmai nell'ambito di una tale procedura – nella quale il richiedente è mosso da interesse concreto, ovvero il rilascio di una licenza di costruzione – che egli può avere adeguate risposte anche in merito alla natura dei diritti, rispettivamente degli oneri, oggetto della richiesta di accertamento in esame (DTF 123 II 402, consid. 4b; DTF 126 II 300, consid. 2c). In altre parole, il modo in cui le autorità competenti interpretano o applicano un piano settoriale come quello in oggetto non può essere vincolato da una decisione d'accertamento; tale decisione non ha per vocazione d'indicare alle competenti autorità come applicare la legge. Tenuto conto del principio di sussidiarietà, se intende contestare il modo in cui le autorità del Comune di Agno hanno interpretato la legislazione, il ricorrente deve infatti usare i normali rimedi giuridici.
- 3.3 Il ricorrente non può infine neanche avvalersi della clausola d'eccezione al principio della sussidiarietà in quanto l'accertamento richiesto non è supportato da un interesse specifico che lo possa giustificare, segnatamente non ha per oggetto questioni giuridiche preliminari isolate dal contesto di altre procedure; il suo diniego non comporta per il ricorrente la messa in atto rispettivamente la rinuncia alla messa in atto di misure che potrebbero in qualche modo danneggiarlo (cfr. sempre DTF 108 Ib 540, consid. 3; GAAC, 60.56); esso non consente di evitare il ricorso ad ulteriori procedure quali ad esempio proprio quella per il rilascio di una licenza edilizia che tra l'altro – per costruzioni situate al di fuori del perimetro dello PSIA o per costruzioni che non servono principalmente all'esercizio dell'aeroporto – è e resta di competenza delle autorità cantonali (art. 37 LNA e contrario e art. 37m LNA) e non può quindi essere sostituita da una decisione d'accertamento come quella richiesta dal ricorrente.

Per quanto precede è a giusto titolo che l'autorità di prima istanza non è entrata nel merito della richiesta d'accertamento del ricorrente per mancanza d'interesse. La decisione impugnata va quindi confermata.

4. Per l'art. 63 PA, l'autorità di ricorso statuisce sulle spese processuali a carico della parte soccombente. Tali spese comprendono la tassa di giustizia e i disborso e vengono fissate tenendo conto dell'ampiezza e della difficoltà della causa, della condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (art. 1 e 2 del regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF; RS 173.320.2]).

Nel caso in esame, in funzione dei criteri appena citati, in particolare del fatto che la procedura non ha richiesto specifica istruttoria, le spese processuali vengono stabilite in fr. 1'500.--, importo cui va computato l'anticipo

di fr. 1'500.-- versato dal ricorrente il 10 luglio 2006.

5. Visto l'esito della causa e con riferimento all'art. 7 cpv. 3 TS-TAF, alla controparte non viene riconosciuta nessuna indennità per ripetibili.

Per questi motivi il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1. Per quanto ricevibile, il ricorso è respinto.
2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.-- è posta a carico del ricorrente e compensata con l'anticipo da lui versato.
3. Non vengono pronunciate spese ripetibili.
4. La presente decisione è comunicata:
 - al ricorrente (quale atto giudiziario)
 - alla controparte (quale atto giudiziario)
 - all'autorità di prima istanza (quale atto giudiziario)

Il Giudice Presidente:

Il Cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Marco Savoldelli

Rimedi di diritto:

Nella misura in cui risultano adempiuti i requisiti di cui agli art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 ([LTF], RS 173.110), contro la presente sentenza può essere interposto ricorso al Tribunale federale entro 30 giorni dalla sua notificazione, allegando la sentenza impugnata. L'atto di ricorso, deve contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmato (cfr. art. 42, 48, 54 e 100 LTF).

Invio: