

numero			Bellinzona
4898	fr	0	24 ottobre 2018
Repubblica e Cantone Ticino Consiglio di Stato Piazza Governo 6 Casella postale 2170 6501 Bellinzona telefono +41 91 814 43 20 fax +41 91 814 44 35 e-mail can-sc@ti.ch			Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale dell'aviazione civile
3003 Berna

Invio per posta elettronica
bernhard.traber@bazl.admin.ch

Piano settoriale dei trasporti, parte infrastruttura aeronautica (PSIA), revisione parte concettuale – consultazione e partecipazione pubblica (art. 19 OPT)

Egregi signori,

con riferimento all'indagine conoscitiva della revisione del "Piano settoriale dei trasporti, parte infrastruttura aeronautica (PSIA), parte concettuale" (in seguito: PSIA 2018) da voi aperta il 2 luglio u.s. vi presentiamo le considerazioni del Consiglio di Stato del Canton Ticino. Dopo una breve premessa evidenzieremo gli aspetti ritenuti importanti che nella versione definitiva del PSIA 2018 andranno affinati.

Prendiamo atto come parallelamente alla presente consultazione il vostro Ufficio ha pure sottoposto il PSIA 2018 alla popolazione (FF n. 26 del 3 luglio 2018 pag. 3276).

1. Premesse

1.1 PSIA quale parte del Piano settoriale dei trasporti

I piani settoriali, unitamente alle concezioni, costituiscono i principali strumenti pianificatori della Confederazione ed indicano come essa intende adempiere i suoi compiti di incidenza territoriale in un determinato ambito settoriale o tematico (art. 13 cpv. 1 LPT).

Nello specifico settore dell'infrastruttura dell'aviazione civile svizzera, il PSIA stabilisce in modo vincolante per le Autorità gli obiettivi e le esigenze (art. 3a cpv. 1 OSIA). Prendiamo atto come sia intenzione dell'UFT e dell'ARE integrarlo nel Piano settoriale dei trasporti, strumento di coordinamento generale del sistema dei trasporti svizzero.

Il PSIA è strutturato in due parti: una parte concettuale (oggetto della presente consultazione) e una parte composta dalle schede di coordinamento. La parte concettuale indica i principi generali che, per i singoli aerodromi, vengono poi concretizzati nelle singole schede di coordinamento (art. 3a cpv. 2 OSIA) presupposti per le successive procedure di approvazione dei piani e dei regolamenti d'esercizio ai sensi della LNA/OSIA.

La parte concettuale si suddivide in 5 capitoli concernenti: 1. il ruolo e la funzione del piano settoriale, 2. la situazione iniziale e le sfide, 3. i principi della pianificazione e dello sviluppo dell'infrastruttura aeronautica, 4. i tipi di impianto e 5. la gestione del piano settoriale. Le decisioni vincolanti (principi) per le Autorità contenuti nella parte concettuale equivalgono a dati acquisiti.

Il PSIA 2018 sostituisce integralmente il PSIA 2000 e si basa sul rapporto UFAC/UFAM/ARE/SECO sulla sostenibilità del traffico aereo del 2008, sulle direttive della politica federale in materia di assetto del territorio del 2012 (Progetto territoriale Svizzera), sul rapporto sulla politica aeronautica svizzera del 2016 (LUPO 2016) e sulla strategia per uno sviluppo sostenibile (2016-2019).

1.2 Valutazione dell'implementazione del PSIA 2000

Riteniamo che la parte concettuale del PSIA 2000 non abbia assicurato la coerenza attuativa ora programmata, in quanto precedente alla politica aeronautica svizzera del 2004 (LUPO 2004). A nostro avviso si deve far tesoro della ventennale esperienza maturata con il PSIA 2000 per migliorare gli aspetti rilevatisi non del tutto soddisfacenti. Pensiamo in particolare ai tempi di elaborazione delle schede PSIA per aerodromo.

2. Considerazioni generali sul progetto PSIA2018

2.1 Nuova politica federale in materia di sviluppo dell'aviazione civile

(PSIA 2018, capitoli 1.4, 2.10 e 3.1)

Nelle considerazioni generali del LUPO 2016 (cfr. capitolo 3.4: Importanza economica dell'aviazione civile) si precisa che:

L'esercizio delle infrastrutture aeronautiche e l'offerta di servizi di trasporto aereo dell'aviazione civile hanno un impatto considerevole in Svizzera per quel che concerne la creazione di valore aggiunto e di posti di lavoro. L'aviazione ha un'importanza fondamentale per la popolazione e per l'economia.

La Confederazione ha il compito di creare condizioni quadro che permettano di mantenere un buon collegamento internazionale della Svizzera e di garantire un livello di sicurezza elevato. Nel nuovo rapporto sulla politica aeronautica il Consiglio federale espone i cambiamenti che vi sono stati nel settore e spiega come intende assicurare che l'aviazione svizzera resti competitiva. Il rapporto menziona, ad esempio, i problemi di capacità degli aeroporti nazionali che la Confederazione vuole risolvere insieme ai Cantoni aeroportuali.

Si tratta di obiettivi generali che vanno concretamente attuati, dove il PSIA 2018 definitivo dovrà avere un ruolo centrale, specie per gli aspetti territoriali ed ambientali.

In tale ambito uno dei temi sul quale occorrerà dare priorità è quello della tempistica a medio e lungo termine. A nostro avviso il termine temporale indicato nel progetto ora in consultazione (2030) è troppo breve, specie se si considera che dal profilo formale il periodo di valenza di un piano settoriale è di quindici/vent'anni (2040). C'è da chiedersi se non sia il caso di ipotizzare scenari di riferimento a più lungo termine (2050), coerenti con la tempistica delle concessioni d'esercizio. In quest'ottica si potrebbe pensare alla definizione a lungo termine delle infrastrutture aeronautiche (Visione 2050) in modo da avere perlomeno degli scenari di sviluppo che poi sono ripresi nel PSIA.

Riteniamo inoltre che si debba affrontare e coordinare il tema della futura mobilità terrestre di persone e merci con i singoli aeroporti nazionali e, in misura minore, regionali.

La decisione del Consiglio federale di rendere concreto un nuovo modo di trasporto sotterraneo delle merci (progetto "Cargo sous terrain") deve considerare come più di un terzo delle esportazioni del nostro Paese è fatto per via aerea. Valutazione simile va fatta per le persone, laddove più di un terzo dei turisti che arrivano in Svizzera, lo fanno con il vettore aereo.

Vi preghiamo di approfondire queste valutazioni affinché il PSIA 2018 definitivo sia coerente con il LUPO 2016 e non sia, come lo è stato il PSIA 2000, uno strumento elaborato senza una visione complessiva.

2.2 Potenziale sviluppo delle funzioni dei singoli aerodromi

(PSIA 2018, capitoli 1.1 e 2.4)

Nei principi generali del PSIA 2018, come pure nel LUPO 2016, la dinamicità dello sviluppo del traffico aereo mondiale e continentale è riconosciuta e tradotta nella traslazione delle tipologie d'uso meno importanti degli aeroporti nazionali verso gli aeroporti regionali/locali. Questa evoluzione, già indicata nel PSIA 2000 e nel LUPO 2004, va debitamente valutata per gli aspetti fonici con attenzione al rispetto dei valori limite d'immissione fissati negli allegati dell'Ordinanza federale contro l'inquinamento fonico – OIF (cfr. pure nostre considerazioni al paragrafo 2.5) che definisce il quadro di riferimento.

Il PD 2009 ha già compiutamente previsto le funzioni dei singoli aerodromi ticinesi, Ciò non toglie che futuri sviluppi delle tipologie d'uso dovranno essere debitamente ponderati con particolare attenzione agli aspetti fonici.

2.3 Sicurezza operativa

(PSIA 2018, capitolo 2.5)

Uno degli aspetti centrali che caratterizza l'aviazione civile è l'alto grado di sicurezza raggiunto, grazie allo sviluppo tecnologico, alla formazione dei piloti e alle procedure di navigazione/atterraggio. Le statistiche indicano che l'aviazione ha un tasso di incidenti nettamente inferiore alle altre forme di mobilità.

Compito del PSIA è di assicurare il mantenimento di questo livello di sicurezza e ciò implica la necessità di ridefinire la politica federale in questo settore. A nostro avviso è necessario che si tenga in considerazione l'obiettivo "Safety first", obiettivo che il vostro Ufficio persegue con rigore da almeno quindici anni.

Ciò richiama la necessità di uscire dall'attuale situazione d'incertezza del finanziamento della sicurezza aerea negli aeroporti regionali (RFP), laddove la loro valenza d'infrastrutture d'importanza nazionale per il traffico aereo pubblico e per la formazione di piloti deve essere considerata. Pensiamo ad una riorientata attribuzione delle risorse finanziarie che scaturiscono (tasse federali sui carburanti aviazione) dall'art. 87b lett. c della Costituzione federale.

A nostro avviso, il tema della sicurezza aerea tocca la pianificazione generale degli aeroporti svizzeri, poiché se non si troveranno soluzioni confacenti per gli aeroporti regionali, gli aerodromi locali vedranno un aumento di utenza che per tipologia di attività di volo e per volume di traffico ne potrebbero stravolgere gli aspetti ambientali (cfr. nostre considerazioni nei paragrafi 2.2 e 2.5).

Si tratta di un settore di attività che rientra a pieno titolo, specie per la regolamentazione ed il finanziamento, nei compiti della Confederazione.

Il tema della sicurezza va completato evidenziando l'importanza nazionale degli aerodromi che assolvono ai compiti di traffico pubblico e formazione piloti (in Ticino: Lugano/Agno e Locarno).

2.4 Maggior considerazione degli aspetti territoriali ed ambientali

(PSIA 2018, capitoli 3.3, 3.4)

2.4.1 PSIA 2018, Capitolo 3.3: Coordinamento con le esigenze di utilizzo del territorio

Nel principio n. 1 si indica che le schede di coordinamento stabiliscono i principi di base della protezione della natura e del paesaggio.

Nelle relative spiegazioni viene indicato che le misure di compensazione (ovvero le misure indipendenti da un progetto, che consistono in un contributo di cui all'art.18b LPN per l'impatto sull'equilibrio naturale e sul paesaggio causato dall'esercizio di un aerodromo) dovrebbero essere realizzate in prima istanza su base volontaria, ma possono essere imposte nel quadro di un'autorizzazione (approvazione dei piani o approvazione del regolamento d'esercizio).

Si chiede che il testo sia completato con l'aggiunta che misure di compensazione vanno pure eseguite su richiesta degli Uffici competenti in conformità a nuove conoscenze, scaturite da approfondimenti scientifici, relativi a conflitti derivanti da una situazione esistente.

2.4.2 PSIA 2018, Capitolo 3.4: coordinamento con le esigenze di protezione dell'ambiente

Nel principio n. 2 si indica che in virtù del principio di prevenzione l'impatto ambientale dell'aviazione deve essere ridotto il più possibile attraverso misure tecniche, di esercizio, economiche e pianificatorie. A nostro avviso è necessario precisare, nel punto relativo alla pianificazione, che ciò deve avvenire anche a protezione della natura e dell'ambiente in generale e non solo della popolazione.

Il principio n. 6 si riferisce alle superfici dell'area di un aerodromo non utilizzate per l'aviazione. Rileviamo una differenza fra il testo decisionale ("*le superfici ...non utilizzate per l'aviazione dovrebbero essere valorizzate ecologicamente, ...*") e le spiegazioni ("*le superfici..., laddove possibile, devono essere valorizzate ecologicamente*"). Si ritiene che la descrizione nelle spiegazioni sia più chiara, e che vada ripresa nella parte decisionale.

Le tematiche ambientali vanno completate con una formulazione più precisa nei capitoli 3.3 e 3.4.

2.5 Maggior considerazione degli aspetti fonici

(PSIA 2018, capitoli 3.1, 3.4 e 4.5)

2.5.1 PSIA 2018, Capitolo 3.1: Assetto dell'infrastruttura aeronautica

Il PSIA 2018 definisce i principi che stanno alla base della classificazione dell'importanza dei vari impianti in funzione delle esigenze aggiornate in materia di trasporto aereo. Esso conferma che nell'ambito della pianificazione dell'infrastruttura aeronautica devono essere considerati gli aspetti ambientali, in particolare fonici.

A nostro avviso per ponderare tutti gli aspetti, compresi quelli fonici, sarebbe auspicabile che già nella parte concettuale degli indirizzi della Confederazione siano descritti la scelta della funzione, dell'utilità e delle caratteristiche di ogni singolo aerodromo.

In tale ottica, nonostante la possibilità di concedere facilitazioni per impianti d'interesse pubblico preponderante, di principio va data pari importanza agli aspetti gestionali e a quelli ambientali. Ci si riferisce in particolare all'indirizzo della paventata maggiore flessibilità degli impianti (aerodromi militari o non commerciali) di assorbire i "picchi" o aumenti di traffico che altrimenti congestionerebbero i principali aeroporti commerciali. Modifiche future delle caratteristiche dell'esercizio dei singoli aerodromi finalizzate ad un maggiore sfruttamento vanno pertanto valutate attentamente dal lato ambientale, specialmente quello fonico, con particolare attenzione al principio di prevenzione sancito all'art. 11 LPAmb.

Le tematiche foniche vanno già affinate nel capitolo 3.1

2.5.2 PSIA 2018, Capitolo 3.4: Coordinamento con le esigenze di protezione dell'ambiente

Si ribadisce che le facilitazioni previste dalla LPAmb per gli impianti d'interesse pubblico vanno concesse in via eccezionale e solo se tutte le altre possibili misure di riduzione delle emissioni economicamente sostenibili siano state debitamente valutate. In tal senso le criticità date già oggi, specie negli aeroporti nazionali con maggiore traffico, non devono essere estese anche agli altri aeroporti regionali e locali.

A livello cantonale, la coordinazione con la pianificazione territoriale regionale potrebbe essere di non facile risoluzione nella piana del Vedeggio, laddove per la valutazione del futuro traffico aereo la ponderazione dei vari interessi andrà approfondita.

2.5.3 PSIA 2018, Capitolo 4.5: aerodromi militari

Il principio n. 4 stabilisce come l'inquinamento fonico prodotto dalla coesistenza a scopi civili di un aerodromo militare non deve superare i valori limite d'immissione fissati negli allegati dell'OIF. Viene tuttavia precisato che se i valori limite d'immissione sono già superati dall'esercizio militare, il rumore prodotto dalla coesistenza a scopi civili non deve causare un aumento percettibile dell'impatto fonico complessivo (militare e civile). Questi due concetti sembrerebbero in contraddizione: non si capisce il senso di aumentare ulteriormente il carico fonico di un impianto le cui immissioni superano già il valore limite, che di per sé sarebbe un impianto da risanare.

Le tematiche foniche vanno completate nel capitolo 4.5 con una formulazione più precisa.

2.6 Relazione tra lo PSIA 2018 e gli aerodromi ticinesi

(PSIA 2018, capitoli 4.2 e 4.3)

Le funzioni dei quattro aerodromi ticinesi sono già definite in modo preciso nel PSIA 2000 (parte generale e nelle relative schede settoriali) e nel Piano direttore cantonale. Vi ricordiamo come gli indirizzi cantonali sono stati definiti dapprima nella "Politica cantonale in materia di infrastruttura aeronautica – PCIA" del 2006 e poi nel Piano direttore cantonale del 2009, scheda M9 di rango "Dato acquisito" in una gerarchia funzionale basata su due aerodromi "*principali*" con funzioni complementari (Lugano/Agno e Locarno) e su due "*specializzati*" (Lodrino ed Ambri).

A distanza di vent'anni dal primo PSIA si può affermare che la base conoscitiva è consolidata e che per ogni aerodromo nel PSIA 2018 definitivo si dovrà indicarne le funzioni così come deciso a livello cantonale.

Di questo aspetto se ne dovrà tenere conto nel PSIA 2018 definitivo.

3. Conclusioni

Sulla base delle considerazioni precedentemente esposte, crediamo che i seguenti aspetti vadano approfonditi e, soprattutto, contestualizzati nella versione definitiva del PSIA 2018.

1. Si dovrà tenere conto dell'esperienza maturata con il PSIA 2000. In particolare va considerato come solo con un PSIA generale coordinato con gli altri piani settoriali e le altre politiche settoriali della Confederazione, la successiva fase di implementazione LNA/OSIA sarà facilitata. Il documento ora in consultazione necessita di approfondimenti per meglio tener conto del LUPO 2016.
2. Il tema della sicurezza operativa degli aeroporti regionali (RFP), va ripreso e contestualizzato. In caso contrario significa che il PSIA 2018 definitivo non potrà essere implementato in modo corretto.
3. Le particolari situazioni degli aerodromi di Lugano/Agno e Locarno vanno riprese nel PSIA 2018 definitivo con particolare attenzione alle specificità delle due situazioni.
4. Vanno integrate nel testo definitivo le specifiche completazioni evidenziate nel capitolo 2, e meglio:
 - a) Le tematiche ambientali generali, con attenzione agli aspetti naturalistici, vanno riprese con una formulazione più precisa.
 - b) Le tematiche foniche vanno considerate con attenzione agli aspetti funzionali dei singoli aerodromi.

Il delegato cantonale per l'aviazione civile, ing. Davide Pedrioli, è a vostra disposizione per ogni ulteriore compendio d'informazione che permetta al documento definitivo di essere coordinato con le indicazioni formulatevi.

Vogliate gradire l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO



Il Presidente:

Claudio Zali

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia p.c. (unicamente per e-mail):

- Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (info@are.admin.ch);
- Conferenza dei Governi cantonali - KdK, Gruppo di lavoro aviazione (L.Gobbo@kdk.ch);
- Direzione del Dipartimento del territorio (dt-dir@ti.ch);
- Direzione del Dipartimento delle finanze e dell'economia (dfe-dir@ti.ch);
- Direzione del Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Divisione dell'ambiente (dt-da@ti.ch);
- Servizi generali (dt-sg@ti.ch);
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (dt-dstm@ti.ch);
- Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch);
- Delegato cantonale per l'aviazione civile (davide.pedrioli@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch).