

Messaggio

numero
8276

data
26 aprile 2023

competenza
DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

Legge cantonale sulla navigazione aerea

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

con questo messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione una proposta di legge di applicazione della legislazione federale sulla navigazione aerea.

1. INTRODUZIONE

In base all'art. 87 della Costituzione federale (Cost.), la legislazione sull'aviazione compete alla Confederazione. I Cantoni rimangono competenti per tutte le questioni giuridiche che la Confederazione non ha ancora regolato in modo esaustivo.

Lo scopo del presente disegno di legge è proporre una nuova legislazione cantonale in materia di navigazione aerea con cui disciplinare le competenze relative a quei pochi e ben definiti compiti che il diritto federale delega ai Cantoni, prestando attenzione a non contraddirne le disposizioni materiali.

Al fine di garantire un quadro complessivo e trasparente della nuova legislazione cantonale è già stato redatto un progetto di regolamento, allegato al presente messaggio, che è ancora oggetto di una verifica di dettaglio e potrà conseguentemente subire modifiche.

Si rinuncia a sottoporre il progetto di legge a consultazione, visto l'esiguo margine di manovra lasciato ai Cantoni dal diritto federale e considerato che – rispetto al quadro giuridico attuale (infra, 2.2) – le competenze non vengono modificate; in particolare non vengono attribuite nuove competenze ai Comuni. Nondimeno, il regolamento, prima della sua messa in vigore, potrà essere discusso nell'ambito della piattaforma Cantone-Comuni.

2. QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

2.1. Legislazione federale

Sulla base del dettato costituzionale, la Confederazione ha emanato una regolamentazione ampiamente esaustiva in materia di navigazione aerea attraverso la legge federale sulla navigazione aerea del 21 dicembre 1948 (LNA), che regola l'uso dello spazio aereo svizzero da parte di aeromobili, da cui sono scaturite diverse ordinanze d'esecuzione, segnatamente: l'ordinanza sulla navigazione aerea del 14 novembre 1973 (ONA); l'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica del 23 novembre 1994 (OSIA); l'ordinanza sui decolli e gli atterraggi di aeromobili fuori degli aerodromi del 14 maggio 2014 (OAEs - ordinanza sugli atterraggi esterni); l'ordinanza del DATEC sulle categorie speciali di aeromobili del 24 novembre 1994 (OACS); l'ordinanza del DATEC concernente

le norme di circolazione per aeromobili del 20 maggio 2015 (ONCA); l'ordinanza del DATEC sul capo d'aerodromo del 13 febbraio 2008; l'ordinanza del DATEC sulle emissioni degli aeromobili del 26 giugno 2009 (OEmiA).

L'ordinanza sugli atterraggi esterni permette di principio gli atterraggi fuori degli aerodromi; essa disciplina nel dettaglio le specifiche eccezioni a questo principio (divieti e restrizioni; cfr. art. 3 cpv. 1 OAEs) nonché i casi in cui è necessaria un'autorizzazione dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) (art. 3 cpv. 2 OAEs). Essa precisa anche i (pochi) casi in cui l'UFAC si esprime previa consultazione dell'autorità cantonale competente (art. 8 cpv. 1 lett. b; 26 cpv. 2; 28 cpv. 2 OAEs; art. 89 cpv. 1^{ter} ONA) e del Comune (art. 26 cpv. 2 OAEs).

Il diritto federale prevede una competenza cantonale solo per gli atterraggi esterni indispensabili alla formazione o alla formazione continua degli addetti alle operazioni di salvataggio e di lotta antincendio (art. 8 cpv. 2 OAEs) e per gli atterraggi esterni a scopo di lavoro in zone residenziali (laddove, di per sé, in caso di disaccordo fra impresa di trasporto aereo e autorità cantonale, decide l'UFAC; art. 31 cpv. 1 OAEs); per le manifestazioni aeronautiche pubbliche al di fuori degli aerodromi cui partecipano al massimo due elicotteri è prevista un'approvazione delle autorità comunali (art. 86 cpv. 2 lett. c ONA).

Inoltre, l'art. 40 cpv. 1 OAEs prevede l'obbligo di ottenere un'autorizzazione edilizia – previa pianificazione dell'utilizzazione – per le aree previste per gli atterraggi esterni che per più di un anno sono utilizzate in modo intenso e a più riprese ai fini dell'istruzione o per il carico e lo scarico di carichi.

2.2. Canton Ticino

A livello cantonale era stato adottato il *Decreto esecutivo concernente i voli a bassa quota e gli atterraggi esterni effettuati con elicotteri del 17 giugno 1987 (DEVBQAE)*, volto a disciplinare le competenze degli organi cantonali e comunali in materia di voli a bassa quota e atterraggi esterni con elicotteri sul territorio cantonale.

Il DEVBQAE si proponeva di migliorare l'informazione delle autorità e dei privati sulle prescrizioni vigenti in materia di voli d'elicottero. Nei limiti previsti dalla legislazione federale sulla navigazione aerea vigente al momento della sua adozione, esso ha riprodotto le normative federali più significative concernenti la specifica natura dei voli a bassa quota e degli atterraggi esterni e gli orari durante i quali le aziende di elitransporto con attività regolare nel Cantone potevano trasportare materiale (*Capitolo II disposizioni federali vigenti*, art. 2-16) e ha regolato le competenze dei Municipi e delle Autorità cantonali (*capitolo III disposizioni cantonali*, art. 17- 21).

A seguito dell'entrata in vigore dell'OAEs, questo decreto risulta ampiamente in contrasto con il diritto federale e pertanto non è più materialmente applicabile.

Contestualmente al presente messaggio, esso viene modificato:

1. abrogando le norme – materialmente inapplicabili – in contrasto con il diritto federale;
2. disciplinando le residue competenze cantonali, sul modello del riparto attualmente in essere. Con questo, si anticipa di fatto il futuro regolamento di applicazione della legge qui proposta e si evita un vuoto normativo a livello di competenze.

2.3. Altri Cantoni

Negli altri Cantoni svizzeri, troviamo regolamentazioni generali sulla navigazione aerea limitate essenzialmente alla determinazione delle modalità organizzative (competenze) per i provvedimenti che la legislazione federale lascia ai Cantoni. In proposito, si citano segnatamente la legislazione di applicazione dei Cantoni Grigioni, Vallese, Uri e Nidwaldo, quest'ultima già adeguata all'OAEs.

Regolamentazioni particolari sussistono nei Cantoni di Zurigo, Basilea e Ginevra, in cui si trovano aeroporti nazionali.

3. COMMENTO ALLE NORME

Art. 1 Scopo e campo di applicazione

È proposta una nuova legislazione cantonale in materia di navigazione aerea con cui si intende sostanzialmente disciplinare le competenze e le procedure per una corretta ed efficace applicazione della relativa legislazione federale.

In questo contesto, per ragioni non solo di tecnica legislativa ma anche per evitare incongruenze e possibili conflitti d'interpretazione delle norme di rango federale, queste ultime di principio non vengono come tali riprese nella legislazione cantonale di applicazione. Ad esse si farà solo riferimento e, se del caso, potrebbero essere riprese nella legislazione cantonale per una sua migliore leggibilità e comprensione, senza comunque portata giuridica propria.

Art. 2 Competenze

La norma conferisce al Consiglio di Stato il compito di stabilire mediante regolamento le autorità competenti per l'applicazione della legislazione federale e le procedure applicabili.

La delega si giustifica in particolare per il fatto che, concretamente, occorre designare le autorità competenti per i casi specifici indicati dalle ordinanze d'applicazione alla legislazione federale sulla navigazione aerea emanate dal Consiglio federale; si tratta quindi di un disciplinamento di dettaglio, per il quale è anche necessario disporre di una sufficiente possibilità d'adattamento ad eventuali modifiche che dovessero intervenire in tali ordinanze.

Secondo la proposta di regolamento già allestita e ripresa nella modifica del decreto esecutivo, si propone quindi la suddivisione delle competenze nelle tematiche e nelle procedure che la legislazione federale già attribuisce ai Cantoni e Comuni o che il diritto cantonale assegna ai Comuni.

Competenze generali:

Il Consiglio di Stato, quale autorità responsabile politicamente per la messa in atto della legislazione federale, è competente laddove non è designata un'altra autorità cantonale, inoltre ad esso spettano gli atti e le decisioni di maggiore portata e responsabilità, per le quali la legislazione federale attribuisce la competenza ai Governi cantonali.

Al Dipartimento del territorio e all'Ufficio del demanio e dell'Aeroporto cantonale vengono delegate determinate competenze che il diritto federale demanda ai Cantoni.

Il regolamento stabilisce inoltre le competenze in materia di atterraggi esterni e manifestazioni aeronautiche pubbliche.

Atterraggi esterni:

L'art. 8 LNA disciplina l'obbligo di utilizzare un aerodromo e regola gli atterraggi esterni ad esso. Di norma, gli aeromobili possono prendere il volo o atterrare soltanto da e su aerodromi (art. 8 cpv. 1 LNA). In base all'art. 8 cpv. 2 LNA, il Consiglio federale ha adottato l'ordinanza sugli atterraggi esterni (OAEs) in vigore dal 1° settembre 2014, disciplinando le condizioni alle quali sono ammessi gli atterraggi esterni, nonché gli edifici e impianti a essi destinati (art. 1 cpv. 1 OAEs).

Per atterraggio esterno s'intende il decollo o l'atterraggio fuori degli aerodromi, nonché l'imbarco o lo sbarco di persone o cose fuori degli aerodromi quando l'aeromobile non ha contatto con il suolo (art. 1 cpv. 2 OAEs).

L'OAEs è applicabile solo agli aeromobili civili con occupanti (art. 1 cpv. 3 OAEs).

L'ordinanza non si applica inoltre alla costruzione e all'esercizio delle seguenti aree d'atterraggio, nonché ai decolli e agli atterraggi sulle medesime: eliporti in prossimità degli ospedali e altre aree d'atterraggio per operazioni di soccorso (art. 1 cpv. 4 lett. a OAEs), come pure aree di atterraggio in montagna (art. 1 cpv. 4 lett. b OAEs). A questi si applica l'OSIA. Le aree d'atterraggio di montagna sono i terreni d'atterraggio ubicati a un'altitudine superiore ai 1100 m.s.m impiegati a scopo d'istruzione, d'esercizio e di sport o per il trasporto di persone a scopi turistici (art. 2 lett. r OSIA). L'OAEs non si applica neppure agli atterraggi esterni nell'ambito di manifestazioni aeronautiche pubbliche (art. 1 cpv. 5 OAEs); ad essi si applica l'ONA.

Il nuovo regolamento conferisce al Municipio la competenza per accordare gli atterraggi esterni in zone residenziali a scopo di lavoro, confermando il loro ruolo in quest'ambito, come finora previsto dall'abrogato art. 8 DEVBQAE. Tale competenza non permette loro tuttavia di vietare in modo assoluto gli atterraggi esterni, poiché il diritto federale prevede che in caso di disaccordo tra l'impresa di trasporti aerei e il Municipio decide l'UFAC.

L'art. 31 OAEs regola gli atterraggi esterni in zone residenziali e prevede che l'impresa concordi in anticipo con l'autorità competente secondo il diritto cantonale gli atterraggi esterni a scopo di lavoro in zone residenziali. La norma assicura che l'autorità cantonale competente sia informata delle attività di volo che interessano il suo territorio e possa influire adeguatamente sulle attività di volo. Ai sensi dell'art. 2 lett. f OAEs, è definita *zona residenziale* un centro abitato oppure un gruppo di almeno dieci edifici abitati, compresa l'area nel raggio di 100 m attorno agli edifici.

All'Ufficio del demanio e dell'Aeroporto cantonale vengono assegnate le seguenti competenze che l'OAEs demanda *all'autorità cantonale competente*:

- sentiti i Servizi cantonali interessati, formula il parere al richiedente secondo l'art. 8 cpv. 1 lett. b OAEs nell'ambito dell'autorizzazione UFAC per atterraggi esterni su distese d'acqua pubbliche;
- sentiti i Servizi cantonali interessati, autorizza gli atterraggi esterni su distese di acqua pubbliche indispensabili alla formazione o alla formazione continua degli addetti alle operazioni di salvataggio e di lotta antincendio di cui all'art. 8 cpv. 2 OAEs;

- sentiti i Servizi cantonali e i Municipi interessati, formula il parere all'UFAC ai sensi dell'art. 26 cpv. 2 OAEs, nell'ambito di trasporti di persone a scopo turistico o sportivo a più di 1100 m di altitudine; il regolamento precisa le modalità dell'istanza;
- sentito l'Ufficio della natura e del paesaggio, formula il parere al richiedente ai sensi dell'art. 28 cpv. 2 OAEs nell'ambito dell'autorizzazione UFAC per gli atterraggi in zone protette.

Manifestazioni aeronautiche pubbliche:

Le manifestazioni aeronautiche pubbliche sono manifestazioni alle quali è invitato il pubblico e che comprendono dimostrazioni e gare, nonché l'esecuzione di voli con passeggeri al di fuori degli aerodromi (art. 85 ONA). Ad esse si applicano gli artt. 85 – 91 ONA.

Di principio, le manifestazioni aeronautiche pubbliche necessitano di un'autorizzazione dell'UFAC. Prima di permettere grandi manifestazioni, occorre udire il parere dell'Ufficio federale dell'ambiente (artt. 13 LNA e 86 cpv. 1 ONA).

Ai sensi dell'art. 86 cpv. 2 ONA, nessuna autorizzazione è invece necessaria per: le manifestazioni aeronautiche pubbliche sugli aerodromi ridotte a voli con passeggeri e a competizioni fra i membri di un'associazione d'aviazione locale, con partecipazione di singoli invitati (lett. a); le manifestazioni aeronautiche pubbliche al di fuori degli aerodromi se vi partecipano al massimo venti palloni liberi (lett. b); le manifestazioni aeronautiche pubbliche al di fuori degli aerodromi se vi partecipano al massimo due elicotteri, sotto riserva dell'approvazione delle autorità comunali (lett. c).

Per l'approvazione di una manifestazione aeronautica pubblica al di fuori degli aerodromi a meno di 1100 m di altitudine con al massimo due elicotteri, ai sensi dell'art. 86 cpv. 2 lett. c ONA, sono competenti i Municipi dei Comuni in cui essa si svolge e di quelli vicini che vengono sorvolati a quote inferiori alle minime prescritte durante il decollo e l'atterraggio. Gli altri Comuni devono essere avvisati.

Il regolamento stabilisce invece che l'Ufficio del demanio e dell'Aeroporto cantonale sia competente per:

- rilasciare il consenso ai sensi dell'art. 87 cpv. 3 ONA, relativo allo svolgimento di manifestazioni su terreni al di fuori degli aerodromi;
- sentiti i Servizi cantonali interessati, formulare il parere all'UFAC, ai sensi dell'art. 89 cpv. 1^{ter} ONA, per manifestazioni aeronautiche pubbliche con atterraggi esterni su distese d'acqua pubbliche.

Art. 3 Pianificazione e autorizzazione di aree di atterraggio esterne

La tematica è regolata dagli artt. art. 39 – 41 OAEs. L'OAEs pone l'attenzione – oltre che sugli aspetti operativi – anche su quelli ambientali, pianificatori ed edilizi. Infatti, l'obiettivo dell'OAEs è definire un quadro normativo in grado di tenere conto in maniera oggettiva delle esigenze dell'aviazione, dell'ambiente e della pianificazione del territorio, armonizzandole tra loro e disciplinandole in modo adeguato. Essa vuole rispettare gli obiettivi della Confederazione in materia di sviluppo sostenibile e mette sullo stesso piano economia, ambiente e società.

Il principio generale, dettato dall'impatto ambientale di questa forma d'aviazione, è di mantenere gli eliporti all'interno dei perimetri degli aerodromi, siano essi civili o militari. Per una corretta integrazione ambientale ciò non è però sufficiente in quanto la maggior parte delle immissioni foniche sono prodotte dai voli al di fuori degli aerodromi. La nuova OAEs, in vigore dal 1° settembre 2014, e le nuove direttive dell'UFAC hanno ridefinito le modalità di utilizzazione degli elicotteri a livello nazionale.

La gestione del settore elicotteri deve considerare le necessità territoriali e ambientali. Gli eliporti possono essere realizzati unicamente presso gli aerodromi esistenti mentre per quel che riguarda le aree di atterraggio esterne, occorre consolidare il nuovo approccio federale ottimizzando l'infrastruttura per gli elicotteri impiegati nel settore del trasporto di materiale che consideri gli aspetti territoriali e ambientali.

Le disposizioni dell'OAEs ammettono la realizzazione di piccole costruzioni e impianti sulle aree di atterraggio esterne. Le decisioni in materia di pianificazione territoriale e le procedure di autorizzazione edilizia spettano ai Cantoni.

L'art. 40 OAEs prescrive che le aree di atterraggio esterne che hanno effetti notevoli sul territorio e sull'ambiente soggiacciono all'obbligo di pianificare previsto dall'art. 2 LPT. Vanno pianificate in ogni caso le aree di atterraggio utilizzate in modo intenso e a più riprese, sempre nello stesso luogo, con riferimento a un'utilizzazione media di 100 movimenti al mese per tutto l'anno (1200 movimenti annui). L'obbligo di autorizzazione edilizia è retto dall'art. 22 LPT e la portata dell'obbligo si estende ai progetti che potrebbero avere un'incidenza considerevole sul territorio non per forza per la loro costruzione, ma anche solo per il loro esercizio. L'autorità che rilascia l'autorizzazione edilizia deve verificare il rispetto delle condizioni poste dall'OAEs.

Si propone quindi un semplice rinvio alla legislazione cantonale in materia di sviluppo territoriale (legge sullo sviluppo territoriale, LST, e regolamento della legge sullo sviluppo territoriale, RLST) e di edilizia (legge edilizia cantonale, LE, e regolamento di applicazione della legge edilizia, RLE).

Art. 4 Rimedi di diritto

Le decisioni fondate sulla presente legge e sulle sue disposizioni d'esecuzione possono essere impugnate mediante ricorso secondo quanto prevista dalla procedura amministrativa cantonale.

4. CONCLUSIONI

Il disegno di legge consente di applicare correttamente la legislazione federale in materia di navigazione aerea definendo le competenze e procedure delegate ai Cantoni e o ai Comuni.

Sulla scorta delle motivazioni esposte nel presente messaggio, vi chiediamo di dare la vostra approvazione all'allegato disegno di legge.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Messaggio n. 8276 del 26 aprile 2023

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Raffaele De Rosa

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Allegato

- Progetto di regolamento

Disegno di

**Legge
cantonale sulla navigazione aerea
(LCNA)
del**

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

viste la legge federale sulla navigazione aerea del 21 dicembre 1948 (LNA) e le relative ordinanze;

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8276 del 26 aprile 2023,

decreta:

Scopo e campo di applicazione

Art. 1

La presente legge disciplina l'applicazione della legislazione federale sulla navigazione aerea.

Competenze

Art. 2

Il Consiglio di Stato stabilisce mediante regolamento le competenze per le decisioni e gli atti che la legislazione federale demanda ai cantoni e stabilisce le relative procedure.

Pianificazione e autorizzazione di aree per gli atterraggi esterni

Art. 3

¹Il Comune pianifica mediante piano regolatore le aree per atterraggi esterni utilizzate per più di un anno in modo intenso.

²Tali aree sono autorizzate mediante licenza edilizia.

Rimedi di diritto

Art. 4

Le decisioni fondate sulla presente legge e sul regolamento d'applicazione possono essere impugnate mediante ricorso secondo quanto previsto dalla legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013.

Entrata in vigore

Art. 5

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.