

GIURISPRUDENZA AL VAGLIO

**TAR LOMBARDIA- BRESCIA, SEZ. I,
26 APRILE 2022 N. 402**



Pres. GABBRICCI – Rel. LIMONGELLI

Società per l'Aeroporto Civile di Bergamo – Orio al Serio S.p.A.

(avv. A. Piazza e F. Doddi)

c. Ente Nazionale Aviazione Civile (avv. Stato)

Infrastrutture dei trasporti – Ostacoli alla navigazione aerea – Regolamento 2014/139/CE – ENAC – Competenze e poteri spettanti al gestore aeroportuale – Monitoraggio sulle aree limitrofe

RIASSUNTO DEI FATTI – La SACBO, ente gestore dell'aeroporto di Bergamo – Orio al Serio, impugnava con ricorso al Capo dello Stato il provvedimento con cui ENAC – Direzione Aeroportuale della Lombardia disponeva una serie di prescrizioni afferenti le attività di monitoraggio, a cura del soggetto gestore dell'aeroporto, da eseguirsi sulle aree limitrofe al sedime aeroportuale allo scopo di rilevare ostacoli e pericoli non compatibili con la sicurezza della navigazione aerea. Secondo la ricorrente, sulle aree esterne dell'aeroporto, il gestore aeroportuale dovrebbe limitarsi solo alle azioni di monitoraggio previste dal codice della navigazione e non anche quelle di rilevazione di eventuali nuovi pericoli od ostacoli e altre attività e funzioni tipicamente amministrative e di polizia di competenza esclusiva dell'ENAC. Il Tar lombardo, a seguito di trasposizione del ricorso originariamente proposto al Capo dello Stato, accoglieva in parte la domanda annullando, nei limiti della motivazione, il provvedimento adottato dall'Ufficio territoriale dell'ENAC.

La normativa europea in materia di trasporto aeronautico affida al gestore aeroportuale ulteriori funzioni di monitoraggio sulle aree limitrofe agli aeroporti rispetto alla disciplina

contenuta nel codice della navigazione la quale, dunque, risulta innovata dai vigenti regolamenti UE. Il gestore, nelle aree esterne al sedime aeroportuale, è tenuto ad adottare le misure di mitigazione del rischio come indicato nel reg. (CE) 139/2014 mentre esorbitano dai compiti del gestore le funzioni di carattere amministrativo quali le plurime attività di interlocuzione con i privati di volta in volta interessati in esito all'attività di monitoraggio previste sia dalla normativa nazionale che da quella comunitaria (1).

DIRITTO – 2.1. Il provvedimento impugnato è stato adottato dalla Direzione Aeroportuale Lombardia dell'ENAC nei confronti dei tre Gestori aeroportuali soggetti alla propria competenza territoriale (Milano Linate, Bergamo Orio al Serio e Brescia Montichiari) al fine dichiarato di dare concreta attuazione alla nuova disciplina in materia di sicurezza aerea e aeroportuale introdotta dal Regolamento (CE) 12 febbraio 2014 n. 139/2014, a sua volta attuativo del Regolamento (CE) 20 febbraio 2008 n. 216/2008.

2.1.1. In particolare, il Regolamento (CE) 20 febbraio 2008 n. 216/2008, nel dettare «regole comuni nel settore dell'aviazione civile» ha previsto tra l'altro, per quel che rileva ai fini del presente giudizio, che:

«Gli Stati membri assicurano che siano in vigore le disposizioni necessarie per salvaguardare gli aeroporti da attività e sviluppi nei loro dintorni che possano comportare rischi inaccettabili per gli aeromobili che utilizzano l'aeroporto» (art. 8-bis comma 3);

«I gestori degli aeroporti vigilano sulle attività e sugli sviluppi che possono comportare rischi inaccettabili per la sicurezza aerea nei dintorni dell'aeroporto e adottano, nei limiti delle loro competenze, adeguate misure di mitigazione» (art. 8-bis comma 4).

2.1.2. Il successivo Regolamento (CE) 12 febbraio 2014 n. 139/2014 ha dato concreta attuazione al Regolamento (CE) n. 216/2008, stabilendo i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativi agli aeroporti, implementando attraverso disposizioni di dettaglio le previsioni di carattere generale previste nel primo.

(1) V. la nota di N.G. CARNIMEO e G. DELLE FOGLIE, a pag. 653.

In particolare, per ciò che rileva ai fini del presente giudizio, viene in considerazione la disposizione ADR.OPS.B.075 relativa alla «Salvaguardia degli aeroporti» contenuta nell'Allegato IV del Regolamento (nonché il relativo AMC1 ADR.OPS.B.075, avente lo stesso oggetto), secondo cui:

«a) Il gestore aeroportuale monitora l'aeroporto e i suoi dintorni: 1) le superfici di protezione e di limitazione degli ostacoli come stabilito dalla base di certificazione, e le altre superfici e aree associate all'aeroporto, per adottare, nei limiti delle sue competenze, le misure appropriate per attenuare i rischi associati alla penetrazione di tali superfici e aree; 2) la segnaletica e l'illuminazione degli ostacoli per poter adottare azioni nell'ambito della propria competenza, a seconda dei casi; e 3) i pericoli correlati alle attività umane e all'utilizzo del territorio, al fine di adottare azioni nei limiti della propria competenza, a seconda dei casi.

b) Il gestore aeroportuale dispone di procedure per ridurre i rischi associati ad ostacoli, sviluppi territoriali e altre attività nelle aree monitorate che potrebbero avere un impatto sulla sicurezza delle operazioni degli aeromobili all'interno, da o verso l'aeroporto».

2.1.3. In forza delle richiamate disposizioni comunitarie, il Gestore dell'aeroporto è chiamato ad effettuare attività di monitoraggio non solo all'interno del perimetro aeroportuale, ma anche «nei dintorni dell'aeroporto» al fine di rilevare l'esistenza di eventuali ostacoli o pericoli per la navigazione aerea e di adottare, in tal caso, le opportune misure di mitigazione per ridurre i rischi associati a tali criticità.

2.1.4. In ciò, le disposizioni dei due regolamenti comunitari introducono indubbiamente elementi di carattere innovativo rispetto alla disciplina nazionale contenuta nel Codice della Navigazione di cui al R.D. 30 marzo 1942 n. 327, segnatamente negli articoli da 704 a 717.

Il Codice della Navigazione, infatti, pur prevedendo all'art. 705 lett. f), tra i compiti del Gestore aeroportuale, quello di «fornire tempestivamente notizie all'ENAC, alla società Enav, ai vettori e agli enti interessati in merito (...) alla presenza di ostacoli o di altre condizioni di rischio per la navigazione aerea», limita tale attività di monitoraggio «nell'ambito del sedime di concessione», mentre sulle aree esterne al sedime aeroportuale l'attività

di monitoraggio del Gestore, pur prevista, è espressamente limitata alla verifica della efficienza dei segnali apposti, su ordine di ENAC, sulle costruzioni, sui rilievi orografici e in genere su opere necessitanti di particolare visibilità (cfr. combinato disposto degli artt. 712 e 707 cod. nav.).

2.1.5. I Regolamenti europei sopra citati generalizzano, invece, gli obblighi di monitoraggio del gestore sulle aree limitrofe all'aeroporto ai fini dell'individuazione di eventuali nuovi ostacoli o pericoli non ancora mappati dalla competente autorità nazionale (ENAV s.p.a., per l'Italia), e in più prevedono il potere-dovere del Gestore di adottare le opportune misure di mitigazione del rischio, prescrivendo che gli Stati membri dotino i gestori di apposite procedure a tale fine.

2.1.6. È noto che i regolamenti comunitari sono atti aventi contenuto normativo generale al pari delle leggi statali, forniti di efficacia obbligatoria in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri, senza la necessità che intervengano norme interne di adattamento o recepimento (art. 249 Trattato Istitutivo); pertanto, in caso di conflitto tra una norma interna e una norma contenuta in un regolamento comunitario, quest'ultima prevale senz'altro sulla prima, a nulla rilevando, per la definizione della controversia davanti al giudice nazionale, l'anteriorità o posteriorità della vigenza della norma interna rispetto a quella comunitaria, dovendo in entrambi i casi il giudice nazionale procedere alla disapplicazione della norma interna incompatibile con quella comunitaria immediatamente vincolante.

2.1.7. Sulla scorta di tali principi va dunque affermato che i predetti Regolamenti (CE) nn. 216/2008 e 139/2014, laddove hanno generalizzato l'obbligo del Gestore aeroportuale di eseguire attività di monitoraggio di eventuali nuovi pericoli e ostacoli anche «nei dintorni» del sedime aeroportuale e di adottare, in tal caso, le più opportune «misure di mitigazione» del rischio, hanno integrato con carattere di immediata precettività le disposizioni nazionali contenute nel Codice della Navigazione, che limitano l'attività di monitoraggio esterna al sedime aeroportuale alla sola verifica della efficienza degli ostacoli già autorizzati.

2.1.8. Né depone in senso contrario il considerando n. 7 del Regolamento (CE) n. 139/2014 laddove si afferma, tra l'altro, che «Scopo del presente regolamento è di non modificare l'attuale ripartizione dei compiti all'interno dello Stato membro»: inci-

so che la parte ricorrente interpreta nel senso che il legislatore comunitario avrebbe voluto lasciare inalterata la ripartizione di competenze prevista in ciascuno Stato membro tra il Gestore aeroportuale e le altre Autorità nazionali, di modo che al Gestore non potrebbero essere attribuiti compiti di monitoraggio sulle aree esterne al sedime aeroportuale non previsti dalla normativa interna, né tanto meno ulteriori attività di carattere amministrativo o addirittura funzioni di polizia.

L'interpretazione di parte ricorrente travisa, tuttavia – complice anche un'infelice traduzione del testo originale inglese e francese – il senso dell'intero considerando, che giova riportare nella sua interezza: «(7) Per quanto riguarda la gestione di ostacoli nei dintorni dell'aeroporto nonché le altre attività che si svolgono al di fuori del sedime aeroportuale ogni Stato membro può designare le diverse autorità e gli altri soggetti competenti per il monitoraggio, la valutazione e la riduzione dei rischi. Scopo del presente regolamento è di non modificare l'attuale ripartizione dei compiti all'interno dello Stato membro. Tuttavia, è necessario che in ogni Stato membro venga assicurata un'organizzazione capillare delle competenze in materia di protezione dei dintorni dell'aeroporto e di monitoraggio e attenuazione dei rischi causati dalle attività umane. Occorre pertanto garantire che le autorità responsabili della protezione dei dintorni degli aeroporti dispongano delle competenze adeguate per espletare i loro obblighi».

Il senso della disposizione è che, per ciò che attiene alla gestione degli ostacoli nei dintorni del sedime aeroportuale, ciascuno Stato membro può ripartire come crede le competenze tra le diverse Autorità nazionali, purché sia assicurata una organizzazione capillare in grado di monitorare e rilevare con tempestività e puntualità ogni possibile ostacolo o pericolo per la navigazione aerea. In tale contesto, l'obiettivo del regolamento non è quello di modificare («*is not to change*», nel testo inglese; «*n'a pas pour objet*», nella traduzione francese) la ripartizione dei compiti all'interno degli Stati membri, ma soltanto di indurre questi ultimi a farsi carico di tali incombenze attraverso un'organizzazione articolata e funzionale.

2.1.9. In definitiva, i regolamenti comunitari hanno introdotto nuovi e più estesi obblighi di monitoraggio a carico del gestore aeroportuale, estesi anche alle aree esterne al sedime aeroportuale, a questi aggiungendo anche l'onere di adozione delle misure

urgenti di mitigazione del rischio più adeguate in relazione alle singole fattispecie, e tali previsioni sono immediatamente applicabili all'interno dell'ordinamento italiano, andando ad integrare le disposizioni del Codice della navigazione.

Ne consegue che, per ciò che attiene agli obblighi di monitoraggio e di adozione delle eventuali misure di mitigazione, il provvedimento impugnato si sottrae alle censure di parte ricorrente, avendo fatto corretta e doverosa applicazione della nuova disciplina comunitaria.

2.1.10. Quanto poi alla concreta attuabilità dei nuovi obblighi di monitoraggio posti a carico del Gestore sulla base della disciplina comunitaria, appare priva di fondamento la doglianza di parte ricorrente in ordine all'asserita impossibilità per il Gestore di verificare, all'esterno del sedime aeroportuale, l'insorgenza di nuovi ostacoli per la navigazione aerea rispetto a quelli autorizzati da ENAC ovvero l'eventuale difformità dei medesimi rispetto ai titoli autorizzatori, non essendo il Gestore a conoscenza dei provvedimenti autorizzativi di ENAC e, quindi, di quali ostacoli siano stati autorizzati e in quali termini.

In proposito, in disparte la considerazione che dagli atti versati in giudizio si evince che tale attività di monitoraggio sulle aree esterne al sedime aeroportuale è già svolta da SACBO da diversi anni (cfr. all. 5-6 ENAC), va comunque osservato che la mappatura degli ostacoli autorizzati nei dintorni delle aree aeroportuali è effettuata con cadenza quadriennale dalla società ENAV s.p.a. (Ente Nazionale di Assistenza al Volo), ai sensi dell'art. 691-bis cod. nav., sulla base di un contratto stipulato con il Ministero dell'Economia e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Secondo la non contestata affermazione dell'Amministrazione resistente, le carte ostacoli redatte da ENAV sono trasmesse ai Gestori aeroportuali per consentire ai medesimi lo svolgimento delle successive attività di monitoraggio e di rilevazione e censimento di eventuali nuovi ostacoli nel periodo infra-quadriennale; attività alla quale partecipano una pluralità di soggetti, tra cui i Comuni interessati, ENAC, eventuali terzi interessati e il Gestore. Ciò significa che, per lo svolgimento della propria attività di monitoraggio, il Gestore dispone innanzitutto delle carte ostacoli redatte da ENAV ogni quattro anni, nelle quali sono raffigurati tutti gli ostacoli già autorizzati in modo tale da consentire al Gestore di desumere e rilevare agevolmente l'insorgenza di nuovi ostacoli nel periodo infraquadriennale.

Quanto ad eventuali nuove autorizzazioni rilasciate da ENAC nel corso del quadriennio, la Direzione Aeroportuale ha riferito nella propria relazione che «Nel caso in cui ENAC autorizzi l'insorgere di nuovi ostacoli, come previsto dal comma 2 dell'art. 709 del CnN, ENAC stesso per prassi ne dà comunicazione scritta ad Enav ed al gestore aeroportuale»; e tale affermazione, osserva il Collegio, è stata debitamente documentata in giudizio dall'Amministrazione resistente (cfr. note ENAC del 27.11.2017, 10.4.2017, 22.2.2017, 28.12.2016, 18.05.2016, All. 5 prodotto da ENAC il 7.1.2019). Si tratta di documenti dal cui esame emerge chiaramente che SACBO viene regolarmente informata da ENAC circa l'esito dei procedimenti di valutazione di compatibilità di nuovi ostacoli e di rilascio di nuove autorizzazioni, e dunque dispone pienamente di tutti gli strumenti (carte ostacoli ENAV e nuove autorizzazioni ENAC) per poter verificare tempestivamente, e con cognizione di causa, l'insorgenza di eventuali ostacoli non autorizzati ovvero la difformità di quelli autorizzati rispetto ai titoli autorizzatori.

2.2. Parimenti infondata è la censura articolata dalla parte ricorrente nei confronti della prescrizione contenuta nel provvedimento impugnato secondo cui – secondo la tesi della deducente - in caso di rilevazione di ostacoli non autorizzati nei dintorni dell'aeroporto, sarebbe onere del Gestore di procedere alla «valutazione di compatibilità» degli ostacoli medesimi «secondo le procedure stabilite dall'ENAC», al fine di verificare la sussistenza dei presupposti per l'autorizzabilità dei medesimi.

2.2.1. La censura, osserva il Collegio, travisa il senso (inequivoco) della prescrizione, la quale afferma testualmente che «Nel caso b), [e cioè nel caso in cui il Gestore rilevi ostacoli o pericoli non autorizzati, n.d.e], il gestore (...) avvia la valutazione di compatibilità dell'ostacolo, secondo le procedure stabilite dall'ENAC, interessando la Direzione Operatività Aeroporti per ostacoli permanenti o la Direzione Operazioni competente per territorio per ostacoli temporanei».

2.2.2. Chiaramente la prescrizione non affida al Gestore «la valutazione di compatibilità» dei nuovi ostacoli rilevati, ma soltanto l'«avvio» del relativo procedimento attraverso una mera segnalazione di quanto accertato alle strutture competenti della Direzione aeroportuale (e cioè alla «Direzione Operatività Aeroporti» per gli ostacoli di carattere permanente, e alla «Direzione

Operazioni competente per territorio» per gli ostacoli di carattere temporaneo), a cui soltanto compete l'intero svolgimento del procedimento amministrativo di valutazione dell'ostacolo ai fini dell'eventuale rilascio dell'autorizzazione, oppure, in caso contrario, dell'emissione dell'ordinanza di rimozione e di riduzione in pristino.

2.2.3. In questi limiti, l'attività affidata al Gestore appare pienamente compatibile con le novità normative introdotte dalla su richiamata disciplina comunitaria, trattandosi di un'attività meramente accessoria rispetto agli obblighi di monitoraggio imposti al Gestore nelle aree esterne al sedime aeroportuale, e indispensabile per portare a conoscenza gli esiti di tale monitoraggio alle Autorità amministrative competenti ad adottare i provvedimenti conseguenti a tutela della sicurezza della navigazione aerea.

2.3. Sono invece fondate le censure formulate dalla parte ricorrente nei confronti delle plurime attività di interlocuzione con i privati di volta in volta interessati poste a carico del Gestore in esito all'attività di monitoraggio, trattandosi di funzioni di carattere amministrativo che esorbitano dalle competenze del Gestore previste sia dalla normativa nazionale che da quella comunitaria.

2.3.1. Ci si riferisce, in particolare:

(i) alla prescrizione di cui al punto a) del provvedimento impugnato, laddove si prevede che il Gestore, nel caso in cui rilevi l'esistenza di ostacoli o pericoli difformi dalle autorizzazioni rilasciate dall'ENAC, è tenuto a «richiede(re) al soggetto interessato l'adeguamento ai termini contenuti nell'autorizzazione dell'Ente»;

(ii) alla prescrizione di cui allo stesso punto a) del provvedimento impugnato, laddove si prevede che, nel caso in cui il soggetto interessato non ottemperi alla diffida di cui sopra, il Gestore «richiede alla Direzione Aeroportuale l'emissione dell'ordinanza, richiamando integralmente i termini dell'autorizzazione»;

(iii) alla prescrizione di cui al punto b) del provvedimento impugnato, laddove si prevede che il Gestore, nel caso in cui rilevi l'esistenza di ostacoli o pericoli non autorizzati, «comunica al soggetto interessato il mancato adempimento delle previsioni di cui all'art. 709 e 711 CdN (...)»;

(iv) alla prescrizione secondo cui, laddove in esito alla valutazione di compatibilità effettuata dalla Direzione aeroportuale sia necessario adottare misure conseguenti, quali l'abbattimento

dell'ostacolo o la rimozione del pericolo, «Il gestore ne dà comunicazione all'interessato, assegnando un termine congruo e ragionevole per ottemperare».

2.3.2. Si tratta, secondo il Collegio, di prescrizioni illegittime perché addossano al Gestore, in relazione alle aree esterne al sedime aeroportuale, l'onere di svolgimento di attività amministrative diverse ed ulteriori rispetto alle uniche previste in capo a tale soggetto dalla normativa nazionale e comunitaria sopra richiamata, limitate alle sole attività di monitoraggio e all'adozione delle eventuali misure di mitigazione del rischio di volta in volta necessarie.

Ogni ulteriore incombenza amministrativa fa pertanto carico, in base alla normativa vigente, alla Direzione aeroportuale, nelle sue ramificazioni interne in base ai settori di competenza.

2.3.3. Per le stesse ragioni, per contro, appare legittima la previsione contenuta nel provvedimento impugnato che fa carico al Gestore «la verifica dell'ottemperanza» delle eventuali ordinanze di rimozione adottate dalla Direzione aeroportuale, trattandosi di attività che può farsi ragionevolmente rientrare negli obblighi di monitoraggio pertinenti al Gestore, esclusa peraltro ogni attività di interlocuzione amministrativa con i soggetti interessati, alla luce di quanto sopra esposto.

Vincoli aeroportuali, prassi ed evoluzione normativa. Il ruolo dell'ENAC e degli enti di gestione (*).

SOMMARIO: 1. *Safety* nelle aree limitrofe agli aeroporti, operatività e prescrizioni introdotte dal reg. (CE) 12 febbraio 2014 n. 139/2014.
– 2. Compatibilità della pianificazione e delle attività in ambito portuale con la normativa in materia di sicurezza aeronautica.

(*) Il § 1 è attribuibile a Nicolò Giovanni Carnimeo, Associato di diritto della navigazione presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro; il § 2 è attribuibile a Giuseppe Delle Foglie, dottorando di ricerca in Diritto della navigazione presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

1. *Safety nelle aree limitrofe agli aeroporti, operatività e nuove prescrizioni introdotte dal reg. (CE) 12 febbraio 2014 n. 139/2014* – La sentenza che si annota testimonia alcuni profili evolutivi del diritto della navigazione determinati da specifiche norme europee in materia aeronautica, le quali nel segno dell'implementazione della *safety*, modificano ⁽¹⁾ le disposizioni del codice della navigazione. Poste, infatti, competenze e responsabilità di ENAC ed ENAV ⁽²⁾, nuovi compiti vengono assegnati agli enti di gestione degli aeroporti, non solo nel sedime a loro affidato, ma anche nelle c.d. aree limitrofe le quali sono soggette al pari delle prime ad uno specifico regime di vincoli ⁽³⁾. Riguardo a questi ultimi deve osservarsi il coinvolgimento sempre maggiore di tutti gli attori territoriali, pubblici e privati, i quali assumono un ruolo attivo per il monitoraggio e il mantenimento degli standard di sicurezza. Tale orientamento era chiaro già con l'ultima riforma della parte aeronautica del c. nav., si pensi alle previsioni dell'art. 707 sulle «mappe di vincolo» ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Sull'evoluzione della normativa della navigazione e dei trasporti in sede europea si rinvia a S. ZUNARELLI-M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti I*, III ed., Padova, 2016, 2 ss.; A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XV ed., Milano, 2019, 53 ss.

⁽²⁾ Tra i vari compiti dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), istituito con d.lg. n. 5/1997, riguardo la materia in oggetto si richiama in particolare l'art. 697 c. nav., mentre per l'Ente Nazionale Assistenza al Volo (ENAV) l'art. 691-bis. In generale sulla natura giuridica e le funzioni dell'ENAC v. S. ZUNARELLI-M.M. COMENALE PINTO, *op. cit.*, 47 ss.; A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *op. cit.*, 75 ss. Sull'ENAV v. A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico*, III, Torino, 2020, 39 ss.

⁽³⁾ A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *op. cit.*, 121 ss.; M. DI GIUGNO, *Competenze urbanistiche in ambito aeroportuale e nelle zone limitrofe*, in *Dir. trasp.* 2016, 803 ss. 82; F. GASPARI, *Piani di rischio, strumenti urbanistici e sicurezza delle attività aeronautiche*, in *Riv. giur. edil.* 5, 2011, 1280.

⁽⁴⁾ Il d. lg. n. 96/2005 ha abrogato le previsioni di cui alla precedente l. n. 58/1963 con cui venivano imposti servitù e limitazioni sulle zone limitrofe alle aree aeroportuali. Con la novella del 2005, infatti, i

Nell'attualità si evidenzia come la disciplina venga costantemente aggiornata e integrata, sempre in ossequio alla normativa tecnica internazionale prevista nell'Annesso XIV dell'ICAO ⁽⁵⁾, da specifiche disposizioni di carattere tecnico, soprattutto riguardo al *risk assessment*. È a queste ultime che bisogna fare riferimento, poiché si basano sulla effettiva valutazione dei rischi aeronautici così come emerge dagli studi in materia ⁽⁶⁾. E ciò anche in circostanze particolari, che si proverà ad evidenziare in seguito, nelle quali la pianificazione delle aree portuali e aeroportuali si sovrappongono.

Tra i vari enti interessati spicca il ruolo delle amministrazioni locali su cui grava l'onere di realizzare un controllo di conformità, costante e continuo, su qualunque attività che possa riguardare la *safety* aeronautica rispetto agli strumenti urbanistici ⁽⁷⁾.

vincoli aeronautici vengono individuati considerando la tipologia e le caratteristiche delle operazioni di volo e non più, come in passato, meramente riferibili alla configurazione dell'area aeroportuale.

⁽⁵⁾ Sulla Convenzione di Chicago e sui relativi Annessi tra cui il XIV «Aerodromi» v. A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *op. cit.*, 49 ss.

⁽⁶⁾ V., tra gli altri, P. DI MASCIO-A. CARDI-M. DI VITO-C. PANDOLFI, *Distribution Of Air Accidents Around Runways*, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, vol. 53, 2012, 862 ss.

⁽⁷⁾ Ci si riferisce alle amministrazioni comunali a cui spetta il compito di adeguare i propri strumenti pianificatori alle prescrizioni ENAC nonché di adottare i c.d. piani di rischio. Questi ultimi, secondo quanto stabilito nella Circolare ENAC del 30.08.2010 sono «documenti contenenti le indicazioni e le prescrizioni da recepire negli strumenti urbanistici dei Comuni; il loro scopo è quello di rafforzare, tramite un finalizzato governo del territorio, i livelli di tutela nelle aree limitrofe agli aeroporti». La Circolare in esame prescrive anche i contenuti minimi dei piani di rischio, tra cui si evidenzia la produzione di una relazione con cui valutare la coerenza degli strumenti urbanistici locali con le misure di tutela previste nel regolamento ENAC per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti, nonché la specifica procedura amministrativa di presentazione, valutazione e adozione degli stessi piani. La giurisprudenza, rispetto ai piani di rischio, ha avuto modo di

Il TAR lombardo ha evidenziato come i regolamenti europei, avendo efficacia *self-executing*, abbiano decisamente innovato la disciplina del codice della navigazione sui limiti alla proprietà privata poiché, da un lato, sono stati implementati «gli obblighi di monitoraggio del gestore sulle aree limitrofe all'aeroporto ai fini della individuazione di eventuali nuovi ostacoli o pericoli non ancora mappati dalla competente autorità nazionale (ENAV s.p.a., per l'Italia)» e, dall'altro, è stato posto a carico dell'ente gestore il potere-dovere «di adottare le opportune misure di mitigazione del rischio, prescrivendo che gli Stati membri dotino i gestori di apposite procedure a tale fine».

Anche la giurisprudenza ha inteso seguire l'accennato principio evolutivo della materia che bene si evince dal reg. (CE) 216/2008 e, soprattutto, dal reg. (CE) n. 139/2014, il quale ne ha dato effettiva attuazione. Tale normativa, infatti, amplia sensibilmente le attività di monitoraggio del gestore nelle aree limitrofe al sedime aeroportuale prima limitate, a norma dell'art. 712 c. nav., a verificare «l'efficienza dei segnali». Il regolamento del 2014 si compone di un articolato e di allegati eminentemente «tecnici», quelli richiamati nella sentenza sono la disposizione ADR.OPS.B.075,

pronunciarsi a più riprese stabilendo principi ormai pacifici. Ad esempio, si è sostenuto che «in mancanza di un piano di rischio, o in pendenza di un procedimento per la sua adozione, i controlli in ordine alle situazioni che dovrebbero essere regolate dal predetto strumento pianificatorio, non devono affatto essere omessi. In tali ipotesi, riconducibili a ritardi od omissioni burocratiche, ogni potestà di giudizio, anche di merito e di opportunità, è devoluta all'ENAC, organo istituzionalmente preposto alla sicurezza negli aeroporti e nelle zone di rispetto ad essi limitrofe, che nell'esercizio delle sue funzioni ben può operare valutazioni in concreto» (così Cons. reg. sic., sez. giurisd., 03 marzo 2017, n. 82, in *Riv. giur. edil.* 2017, 2, I, 383). Più in generale, senza pretesa di esaustività, sui vincoli alla proprietà privata in materia aeroportuale si veda M. PIRAS, *Istituzione dell'infrastruttura aeroportuale. Vincoli alla limitrofa proprietà privata*, in S. BUSTI-E. SIGNORINI, G.R. SIMONCINI (a cura di), *L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione: stato dell'arte*, Torino, 2016, 35 ss.

relativa alla «Salvaguardia degli aeroporti» e contenuta nell'Allegato IV dello stesso testo di legge, nonché il relativo AMC1 ADR.OPS.B.075, nei quali vengono dettagliate le attività di monitoraggio in capo al gestore aeroportuale. L'obiettivo è la mitigazione del rischio di sinistri che viene effettuata prendendo in esame diverse variabili evidenziate dalla letteratura scientifica che, naturalmente, differiscono nei singoli aeroporti⁽⁸⁾. La probabilità dei sinistri aeronautici viene calcolata analizzando i movimenti annuali nello scalo, la configurazione e l'orografia dell'aeroporto, nonché dalla plausibile mappa di localizzazione degli incidenti realizzata secondo modelli matematici che porta a determinare l'incidenza del rischio anche per i terzi. Questi elementi vengono in rilievo in diverse tipologie di aree che interessano il sedime aeroportuale, nonché quelle limitrofe (suddivise in «alta tutela»; «interna»; «intermedia»; «esterna») evidenziate dallo stesso ENAC nel documento «*Policy di attuazione dell'art. 715 del codice della navigazione - Definizione della metodologia e della policy di attuazione del risk assessment*»⁽⁹⁾.

Su questi temi impatta anche una ulteriore disposizione europea, il reg. (UE) 1139/2018, il quale è intervenuto per realizzare una effettiva armonizzazione delle regole nell'aviazione civile e incrementare sicurezza e tutela dell'ambiente. In particolare, la Sezione IV, artt. 33-39, disciplina in maniera specifica gli aeroporti.

Sul tema è bene soffermarsi con maggiore dettaglio anche sulla portata dell'art. 707, co. 1, c. nav., riguardo al procedimento di determinazione delle zone soggette a limita-

⁽⁸⁾ Per una raccolta delle mappe di vincolo degli aeroporti italiani v. nel *web* <https://www.enac.gov.it/aeroporti/infrastrutture-aeroportuali/mappe-di-vincolo>. Sul *risk assessment* cfr. anche P. DI MASCIÒ-A. CARDI-M. DI VITO-C. PANDOLFI, *Distribution Of Air Accidents Around Runways*, cit., 862 ss.

⁽⁹⁾ Il documento è stato elaborato dall'ENAC in linea con le previsioni del capo III c.nav. Nel *web* <https://www.enac.gov.it/node/35861>.

zioni e il ruolo degli attori interessati tra cui gli enti locali.

Il c. nav. affida ad ENAC il compito di individuare le zone da sottoporre a vincolo e le relative limitazioni le quali vengono poi stigmatizzate in apposite «mappe di vincolo» (art. 707, co. 3, c. nav.) depositate presso l'amministrazione comunale territorialmente competente anche ai fini di eventuali opposizioni da parte dei soggetti eventualmente interessati.

È bene sottolineare che il vincolo aeronautico sulla sicurezza della navigazione di cui è titolare ENAC debba considerarsi presupposto e prevalente rispetto a qualunque altro tipo di pianificazione a livello locale. Tale vincolo, come dedotto, sussiste a prescindere dal recepimento negli strumenti urbanistici territoriali, così come avviene per le zone di rispetto aeroportuale ⁽¹⁰⁾.

Ciò spiega meglio le due principali funzioni di ENAC che interviene sia in maniera preventiva con l'attività di cui all'art. 707, sia in funzione dinamica sul monitoraggio e accertamento dello *status quo* con le procedure autorizzative tese ad assicurare nel tempo e valutare la compatibilità degli interventi al superiore interesse alla sicurezza aeronautica.

La funzione dinamica dell'ENAC attiene anche alla differente varietà e natura dei pericoli alla sicurezza – i quali possono rivelarsi anche al di fuori delle «mappe di vincolo» – che l'art. 709, c. nav., in una elencazione esemplificativa e non esaustiva, ha definito «ostacolo alla navigazione aerea», (sempre ai fini delle limitazioni di cui all'art. 707), e cioè le

⁽¹⁰⁾ Giova evidenziare, come è stato precisato (cfr. Cons. St., sez. VI, 2 marzo 2011, n. 1292, in *Foro amm. CDS* 2011, 3, 935), che l'indicazione della zona di rispetto della mappa non ha valore costitutivo del vincolo, ma ha solo valore ricognitivo. La stessa giurisprudenza ha anche avuto modo di affermare che «Sulla zona di rispetto aeroportuale il vincolo di inedificabilità assoluta s'impone *ex se*; pertanto il vincolo ha una efficacia immediata e diretta, indipendentemente dai piani urbanistici i quali, per loro natura, non possono incidere sull'esistenza e sui limiti di tale vincolo» (così Cons. St., sez. IV, 14 maggio 2007, n. 2400, in *Dir. trasp.* 2008, 2, 566).

costruzioni, le piantagioni arboree, i rilievi orografici ed in genere le opere che, anche in virtù delle loro destinazioni d'uso, interferiscono con le superfici di rispetto ⁽¹¹⁾.

La realizzazione di attività o di nuove opere che per loro natura (possono essere di natura fissa o mobile) costituiscono ostacoli, come sopra precisato, è consentita, appunto, solo attraverso il rilascio di autorizzazione da parte dell'ENAC previo coordinamento, ove necessario, con il Ministero della difesa.

Per completezza deve essere indicato che, sempre a tutela della sicurezza della navigazione, l'ENAC individua poi gli aeroporti per i quali effettuare la valutazione di impatto di rischio che deve essere tenuta in conto dalle amministrazioni comunali in sede di pianificazione e gestione del territorio come si rinviene nell'art. 715 c. nav. ⁽¹²⁾.

La natura giuridica degli interventi e delle autorizzazioni dell'ENAC deve rinvenirsi alla luce della tutela del prevalente interesse alla sicurezza della navigazione che, con funzione inderogabile e prevalente, dovrà poi essere trasfuso nella pianificazione urbanistica locale sulla base di un leale rapporto di collaborazione tenendo ferme le rispettive competenze ⁽¹³⁾.

Una disciplina ancora più stringente di derivazione internazionale viene adottata per l'esecuzione di opere nelle direzioni di atterraggio e decollo ove devono essere osservati gli appositi piani di rischio adottati dai comuni e che,

⁽¹¹⁾ Cfr. lettera ENAC prot. n. 146391/OP del 14 novembre 2011.

⁽¹²⁾ Cfr. S. BEVLACQUA, *Vincoli alla proprietà privata in materia aeronautica*, in *GIURETA*, VII, 2009.

⁽¹³⁾ Cfr. TAR Sardegna, Cagliari, sez. II, 14 maggio 2015, n. 761, in *Foro Amm.*, 2015, 5, 1599, secondo cui il codice della navigazione attribuisce «all'ENAC la specifica funzione di valutare la compatibilità di ogni singolo intervento proposto con le esigenze della sicurezza ed efficienza del traffico aereo, fermo restando che tale valutazione deve essere effettuata (anche) alla luce del Piano di rischio approvato dal Comune».

come sopra accennato, sono redatti sulla base di eventuali direttive regionali e sempre nel rispetto del regolamento ENAC sulla costruzione e gestione degli aeroporti ⁽¹⁴⁾ anch'esso di attuazione dell'Annesso XIV ICAO.

2. Compatibilità della pianificazione e delle attività in ambito portuale con la normativa in materia di sicurezza aeronautica – Il preminente valore della sicurezza della navigazione aerea deve essere perseguito e ha funzione di prevalenza anche in particolari aree, quali quelle portuali e aeroportuali, quando gli strumenti di pianificazione si sovrappongono. In Italia diversi aeroporti insistono nelle zone limitrofe e/o parzialmente nell'ambito portuale di alcuni scali di rilievo nazionale, come, tra gli altri, quello di Brindisi in Puglia. In questo caso il Piano Regolatore Portuale (PRP), nonostante la sua valenza sovraordinata anche rispetto agli strumenti urbanistici locali ⁽¹⁵⁾, deve necessariamente conformarsi alle vigenti disposizioni sulla sicurezza aeronautica e a quanto previsto dalle «mappe di vincolo». Qualunque attività da realizzarsi in ambito portuale che possa costituire ostacolo alla navigazione aerea è subordinata all'autorizzazione dell'ENAC, così come deve essere sottoposto a verifica di compatibilità anche un semplice mutamento di destinazione d'uso di un'area o di un immobile all'interno del sedime portuale.

La giurisprudenza, del resto, sebbene non con specifico riferimento alla realizzazione di attività in area portuale, ha avuto modo di chiarire che le «disposizioni del codice della

⁽¹⁴⁾ Si rinvia al Cap. 9, par. 6.6, detto reg. ENAC.

⁽¹⁵⁾ I piani regolatori portuali sono disciplinati dall'art. 5, legge n. 84/1994, come modificato dal d.l. n. 121/2021 (convertito, con modifiche, con la legge n. 156/2021). In materia di pianificazione portuale si è sovente pronunciata la Corte costituzionale che ha affermato la specialità della pianificazione in esame in quanto finalizzata allo svolgimento ed allo sviluppo dei traffici marittimi così come affermato, tra gli altri, da Corte cost., 26 gennaio 2023, n. 6.

navigazione (e, in particolare, gli articoli 707 e seguenti, nel testo risultante dall'articolo 3 del decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96), se per un verso annettono valenza costitutiva alla predisposizione, da parte dell'ENAC, di apposite mappe volte ad individuare le zone da sottoporre a vincolo nelle aree limitrofe agli aeroporti, per altro verso non impediscono per ciò stesso all'Ente in questione di individuare in via generale ulteriori tipologie di aree in relazione alle quali imporre vincoli e limitazioni in relazione ai possibili ostacoli alla navigazione aerea e ai potenziali pericoli per la stessa, conformemente alla normativa tecnica internazionale (e ciò, in coerenza con le previsioni di cui al primo comma del rinnovellato articolo 707 cod. nav.)»⁽¹⁶⁾.

Viene in rilievo, quindi, come il potere dell'ENAC di imporre vincoli e limitazioni relativi agli ostacoli che possono costituire pericoli per la navigazione aerea, non risulti limitato alla sola predisposizione delle «mappe di vincolo» (di cui al comma 3 dell'art. 707 c. nav.), ma si traduca nella possibilità di esercitare ulteriori e diversi poteri – anche autorizzativi – nella medesima materia e per le medesime finalità; ciò anche nell'ambito portuale di riferimento.

Quanto alle «mappe di vincolo», la valutazione del rischio differisce sulla base della tipologia di zona di tutela (A, B, C, D). Nella zona di tutela A è da limitare al massimo il carico antropico. In tale zona non vanno, quindi, previste nuove edificazioni residenziali. Possono essere previste attività non residenziali, con indici di edificabilità bassi, che comportano la permanenza discontinua di un numero limitato di persone. Nella Zona di tutela B possono essere previsti una modesta funzione residenziale, con indici di edificabilità bassi, e attività non residenziali, con indici di edificabilità medi, che comportano la permanenza di un numero limitato di persone. Nella zona di tutela C può essere

⁽¹⁶⁾ Cons. St., sez. VI, 04 novembre 2013, n. 5291, in *Riv. giur. amb.* 2014, 2, 240 (con nota di L. CORTI, *Parchi eolici in prossimità di aeroporti: poteri dell'ENAC a tutela della sicurezza della navigazione aerea*).

previsto un ragionevole incremento della funzione residenziale, con indici di edificabilità medi e nuove attività non residenziali. Nella zona D, caratterizzata da un livello minimo di tutela e finalizzata a garantire uno sviluppo del territorio in maniera opportuna e coordinata con l'operatività aeroportuale, va evitata la realizzazione di interventi puntuali ad elevato affollamento, quali centri commerciali, congressuali e sportivi a forte concentrazione, edilizia intensiva.

In particolare, nelle zone di tutela A, B e C si deve evitare la realizzazione di insediamenti ad elevato affollamento, quali centri commerciali, congressuali e sportivi a forte concentrazione, edilizia intensiva, costruzioni di scuole, ospedali e, in generale, obiettivi sensibili, nonché attività che possono creare pericolo di incendio, esplosione e danno ambientale.

L'Autorità di sistema portuale, già nella stessa redazione del PRP, deve tenere conto dei vincoli aeronautici, ma, come accennato, nel caso di qualunque modificazione nell'ambito portuale (ancorché già non conforme alle «mappe di vincolo») deve chiedere specifica autorizzazione all'ENAC.

La specificità della normativa sulla *safety* aeroportuale impone l'intervento di ENAC anche nel caso di una modificazione della destinazione d'uso di un immobile non solo riguardo alla determinazione della compatibilità dell'attività, ma anche rispetto al «carico antropico» che deve essere valutato allo stesso modo dei piani di rischio predisposti dagli enti locali sulla base dell'art. 707, co. 5, c. nav.

Gli enti locali, infatti, devono articolare e dettagliare gli elementi di cui *supra* nei loro piani di rischio, naturalmente, in coerenza con la propria regolamentazione urbanistico-edilizia che, come già dedotto, non può essere in contrasto con le esigenze legate alla sicurezza aeroportuale⁽¹⁷⁾.

I piani di rischio sono redatti sulla base dei piani di svi-

⁽¹⁷⁾ V. TAR Bolzano, sez. I, 12 settembre 2011, n. 312, con nota di F. GASPARI, *op. cit.*

luppo aeroportuale; in mancanza ⁽¹⁸⁾, il piano di rischio è redatto sulla base della situazione attuale e nella loro redazione i Comuni possono adattare il perimetro e l'estensione delle zone di tutela sulla base della configurazione del territorio.

Riguardo all'impatto antropico è necessario riferirsi, quindi, non solo alle norme dell'art. 715 c. nav., ma anche al citato documento «*Policy* di attuazione dell'art. 715 del codice della navigazione – Definizione della metodologia e della *policy* di attuazione del *risk assessment*». Se i piani di rischio sono caratterizzati da un approccio di tipo «qualitativo», il *risk assessment* è di tipo «quantitativo», in quanto ogni studio è basato sui dati specifici dell'aeroporto in esame e dell'area circostante (volumi di traffico, rotte seguite, tipologie di aeromobili, etc.) ⁽¹⁹⁾.

Rispetto a quanto d'interesse e meramente a titolo esemplificativo nel caso della realizzazione e/o ristrutturazione

⁽¹⁸⁾ La giurisprudenza (TAR Campania, Napoli, sez. IV, 27 febbraio 2014, n. 1215) ha avuto modo di affermare che in mancanza del Piano di rischio (specie laddove la mancata approvazione non sia connessa a negligenza dell'ente locale ma ad inadempimenti posti in essere da distinte Amministrazioni pubbliche chiamate a partecipare al procedimento), non possono essere rilasciati titoli abilitativi sull'area ove insistono le limitazioni di cui all'art. 707. Aggiunge il TAR campano che, eventualmente, il soggetto interessato potrà «compulsare, con gli strumenti assicurati dall'ordinamento (...) le altre Amministrazioni, il cui contributo decisionale è necessario per l'adozione del piano di rischio in questione».

⁽¹⁹⁾ Sull'art. 715, c. nav., e sulla Policy ENAC v. TAR Lombardia, sez. II, 22 marzo 2021, n. 751, in *Riv. giur. edil.* 2021, 3, I, 936, secondo cui «i vincoli imposti, ai sensi dell'art. 715 cod. nav., sulla base della valutazione concertata di impatto di rischio tra ENAC e il Comune, devono essere recepiti nello strumento urbanistico non trattandosi di vincoli di inedificabilità assoluta derivanti dalla legge, bensì di misure conformative del territorio stabilite discrezionalmente da ENAC e dal Comune; ciò in quanto, in considerazione della natura non assoluta del vincolo, solo con il recepimento delle misure da parte dell'organo competente si può validamente conformare il territorio e consentire ai destinatari di conoscere i limiti imposti sulle proprie aree».

di una stazione passeggeri che si trovi in una zona nella quale insiste un vincolo aeroportuale si dovrà valutare la compatibilità della struttura non solo riguardo alla tipologia di attività svolta ma anche sulla base dell'impatto antropico, quindi la presenza e l'afflusso di passeggeri nel *terminal* tenendo in debita considerazione i dati connessi al traffico sviluppato nel porto.

NICOLÒ GIOVANNI CARNIMEO - GIUSEPPE DELLE FOGLIE