



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

Ufficio Affari Legali e del Contenzioso



Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e  
del Mare – D.G. Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali

E.prot DVA – 2015 – 0016295 del 22/06/2015

Prot. n. 83425 Pos. N/1

Del 19.06.2015

Att. 1

Al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare  
Direzione Generale per le Valutazioni Ambientali  
Divisione II Sistemi di Valutazione Ambientale



comunicazione a mezzo PEC all'indirizzo  
DGSalvaguardia.Ambientale@PEC.minambiente.it

**Oggetto:** Procedimento di valutazione di impatto ambientale cod. (ID VIP) 2980 – Aeroporto “A. Vespucci” di Firenze - Master Plan aeroportuale 2014-2029

Integrazione alle osservazioni dell'Università degli Studi di Firenze – Istanza di archiviazione della procedura di valutazione di impatto ambientale

Con il presente atto, l'Università degli Studi di Firenze, con sede in Firenze, piazza San Marco n. 4, in persona del Rettore *pro tempore*, Prof. Alberto Tesi,

#### Premesso

Che con sentenza n. 5500/2015 il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (sezione terza *ter*), in accoglimento del ricorso presentato dai Comuni di Azzano San Paolo e di Orio al Serio, ha annullato “la deliberazione dell'Enac n. 47 del 20 ottobre 2011” e “l'emendamento al Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti, con la stessa approvato nelle sole parti d'interesse dei ricorrenti e, precisamente, in riferimento ai paragrafi 6.5. (individuazione e definizione delle zone di tutela) e 6.6. (prescrizioni per la redazione del piano di rischio) del Regolamento con cui l'ENAC ha esteso alle aree laterali le zone di tutela”.

Che, con le osservazioni già depositate nell'ambito del presente procedimento di valutazione di impatto ambientale, lo scrivente Ateneo ha, tra le altre cose, rappresentato e documentato il rilevante impatto del progetto di qualificazione dello scalo aeroportuale in termini di esposizione al



rischio catastrofe aerea dei frequentatori dell'area interessata e, in particolare, degli studenti, del personale docente e ricercatore e del personale tecnico-amministrativo che quotidianamente popola il Polo scientifico e tecnologico dell'Università (v. in particolare Osservazione n. 5 e Relazioni allegate A e D).

Che risulta dagli atti che la progettazione del nuovo Aeroporto di Firenze si è svolta sotto la vigenza della deliberazione dell'ENAC n. 47 del 20 ottobre 2011 e dell'emendamento al Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti con cui lo stesso Ente ha esteso alle aree laterali le zone di tutela. Si rappresenta infatti che alcune delle cinque ipotesi tecniche iniziali presentate al tavolo tecnico intercorso sul finire del 2008 fra ENAC, Regione Toscana, ENAV e Società A.d.F. sono state rielaborate a livello progettuale in un momento successivo a quello di entrata in vigore dell'emendamento al Regolamento di cui sopra e che, pertanto, necessariamente hanno dovuto "confrontarsi" con il contenuto di detto emendamento (cfr. lo "*Studio di fattibilità per una nuova pista*" sull'aeroporto di Firenze presentato ad ENAC da parte della Regione Toscana in data 13/12/2011 ed, in particolare, il documento ENAC recante "*Valutazione delle due ipotesi con orientamento 09/27 e 12/30*" del febbraio 2012, espressamente approvato dal Consiglio Regionale della Toscana quale allegato A3 all'atto di Integrazione al Piano di Indirizzo Territoriale per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze).

Che nel documento "*Valutazione delle due ipotesi con orientamento 09/27 e 12/30*", in più parti si fa riferimento al contenuto del suddetto Regolamento in relazione ai Piani di rischio per lo sviluppo delle ipotesi progettuali.

Che il documento "*Valutazione delle due ipotesi con orientamento 09/27 e 12/30*" rappresenta anche l'atto presupposto rispetto alla scelta dell'orientamento della costruenda pista (v., ad esempio, p. 11, par. 3.1, n. 4, ove si dichiara che "*la configurazione delle infrastrutture proposte nella ipotesi 09/27 non è congruente con gli standard regolamentari con particolare riferimento all'interasse tra la pista di volo e la taxiway in testata 27, nonché con i Piani di Rischio*") con l'evidente conseguenza che nelle sue valutazioni non solo l'ENAC non ha potuto non tener conto dei piani di rischio, ma anche che tali piani hanno condizionato gli esiti della scelta dei progetti ipoteticamente realizzabili.

Che oggi, quindi, la pista descritta nel Masterplan, oggetto di approvazione tecnica da parte dell'ENAC e sottoposta al procedimento di Valutazione di Impatto ambientale, non prende nei fatti in considerazione alcuna il rischio catastrofe aerea nelle zone laterali adiacenti alla pista, quali quelle ad altissimo livello di antropizzazione del Polo Scientifico e tecnologico dell'Università degli Studi di Firenze, in quanto la validazione del progetto è avvenuta sulla base di un parametro



standard – individuazione geometrica delle fasce di rischio laterali – annullato dalla sentenza TAR Lazio depositata il 15 aprile 2015 più volte richiamata.

Che l'annullamento del regolamento, intervenuto con la sentenza del TAR Lazio avrebbe dovuto indurre lo stesso ENAC, quale soggetto proponente dell'istanza di VIA, a chiedere l'archiviazione immediata dell'intero procedimento in considerazione delle ricadute del suddetto annullamento sulla valutazione del rischio per la sicurezza delle persone così come considerato negli atti presupposti (PTT, Masterplan 2014-2029, delibera di approvazione tecnica dell'ENAC, che allo stato appaiono viziati per aver fatto riferimento a parametri standard dichiarati inesistenti), e ciò anche in relazione agli esiti possibili del procedimento di VIA.

Infatti, come costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, *“la corretta applicazione del principio tempus regit actum comporta che l'amministrazione deve tener conto anche delle modifiche normative intervenute durante l'iter procedimentale, non potendo al contrario considerare l'assetto cristallizzato una volta per tutte alla data dell'atto che vi ha dato avvio; conseguentemente, la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento ad istanza di parte va valutata con riferimento alle norme vigenti al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale e non a quello della presentazione dell'istanza”* (così, *ex multis*, Cons. Stato, IV, 22.09.2014, n. 4727).

Che allo stato non risulta che l'ENAC si sia attivato per l'archiviazione della procedura.

Che lo scrivente Ateneo di Firenze, non essendo parte nel giudizio instaurato di fronte al TAR Lazio, è venuto a conoscenza dell'annullamento del Regolamento nelle parti sopra indicate solo a seguito della pubblicazione della sentenza.

Per tutti i motivi sopra esposti, l'Università degli Studi di Firenze

### CHIEDE

L'immediata archiviazione del procedimento di VIA non potendo lo stesso essere portato a conclusione in quanto avviato sulla base di un quadro regolamentare oggi completamente mutato in relazione a profili di decisivo rilievo quali quelli relativi al rischio di incidenti aerei ed alla conseguente individuazione delle zone nelle quali sussiste tale rischio.

Il Rettore

(Prof. Alberto Tesi)



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 846 del 2012, proposto da  
COMUNE DI AZZANO SAN PAOLO e COMUNE DI ORIO AL SERIO, in  
persona dei rispettivi Sindaci p.t., elettivamente domiciliati in Roma, via della Vite n.  
7 presso lo studio dell'avv. Maria Stefania Masini che, unitamente agli avv.ti Pietro  
Ferraris ed Enzo Robaldo, li rappresenta e difende nel presente giudizio

*contro*

- E.N.A.C. – ENTE NAZIONALE PER L'AVIAZIONE CIVILE, in persona del  
legale rappresentante p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la  
Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel  
presente giudizio;

- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, in persona del  
Ministro p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede  
dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel  
presente giudizio;

*nei confronti di*

- REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente p.t. – non costituita in  
giudizio;

- PROVINCIA DI BERGAMO, in persona del legale rappresentante p.t. – non costituita in giudizio;
- COMUNE DI BERGAMO, in persona del Sindaco p.t. – non costituito in giudizio;
- S.A.C.B.O. – SOCIETA' PER L'AEROPORTO CIVILE DI BERGAMO – ORIO AL SERIO S.P.A., in persona del legale rappresentante p.t. – non costituita in giudizio;
- FINSER S.R.L., in persona del legale rappresentante p.t. – non costituita in giudizio

*per l'annullamento*

dei seguenti atti:

- a) deliberazione n. 47/2011 con cui il Consiglio di Amministrazione dell'ENAC ha approvato l'emendamento al capitolo 9, paragrafo 6 – concernente i Piani di Rischio – del “Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti”, e relativo estratto di verbale n. 7-C della seduta del Consiglio del 20 ottobre 2011 nonché, per quanto necessario, nuovo capitolo 9 paragrafo 6 del Regolamento in questione;
- b) atti connessi tra cui il parere favorevole espresso dal Comitato Consultivo Tecnico nella seduta del 27 settembre 2011 e la proposta della Direzione Generale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Enac - Ente Nazionale Aviazione Civile e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 febbraio 2015 il dott. Michelangelo Francavilla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso spedito per la notifica a mezzo posta il 09/01/12 e depositato il 07/02/12 i Comuni di Azzano San Paolo e di Orio al Serio hanno impugnato la deliberazione n. 47/2011, con cui il Consiglio di Amministrazione dell'ENAC ha approvato l'emendamento al capitolo 9, paragrafo 6 – concernente i Piani di Rischio – del “Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti”, l'estratto del verbale n. 7-C della seduta del Consiglio del 20 ottobre 2011 nonché, per quanto necessario, il nuovo capitolo 9 paragrafo 6 del Regolamento e gli atti connessi tra cui il parere favorevole espresso dal Comitato Consultivo Tecnico nella seduta del 27 settembre 2011 e la proposta della Direzione Generale.

L'ENAC – Ente Nazionale per l'Aviazione Civile e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, costituitisi in giudizio con comparsa depositata il 10 gennaio 2012, hanno concluso per la reiezione del gravame.

All'udienza pubblica del 19 febbraio 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

I Comuni di Azzano San Paolo e di Orio al Serio impugnano la deliberazione n. 47/2011, con cui il Consiglio di Amministrazione dell'ENAC ha approvato l'emendamento al capitolo 9, paragrafo 6 – concernente i Piani di Rischio – del “Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti”, l'estratto del verbale n. 7-C della seduta del Consiglio del 20 ottobre 2011 nonché, per quanto necessario, il nuovo capitolo 9 paragrafo 6 del Regolamento e gli atti connessi tra cui il parere favorevole espresso dal Comitato Consultivo Tecnico nella seduta del 27 settembre 2011 e la proposta della Direzione Generale.

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

In via pregiudiziale, il Tribunale ritiene, innanzi tutto, necessario specificare che, in capo ai Comuni di Azzano San Paolo e Orio al Serio, è ravvisabile l'interesse a ricorrere.

Con l'emendamento impugnato nel presente giudizio l'ENAC, in dichiarata

attuazione dell'art. 707 comma 5 del codice della navigazione, ha sottoposto a tutela le aree laterali alla pista di volo, lungo le direzioni di atterraggio e decollo, per un'estensione complessiva pari a metri mille per lato.

La normativa vigente (artt. 7 e ss. l. n. 1150/42, artt. 42 comma 2 d. lgs. n. 267/00, d.m. n. 1444/68 e artt. 6 e ss. l.r. Lombardia n. 15/2005) riconosce al Comune, attraverso la predisposizione del piano regolatore generale (o piano di governo del territorio ex art. 6 l.r. Lombardia n. 15/2005), la potestà di pianificazione urbanistica del territorio individuando le zone urbanistiche e, conseguentemente, gli interventi assentibili nell'ambito delle stesse.

La disposizione impugnata in giudizio è stata adottata in dichiarata applicazione dell'art. 707 comma 5 del codice della navigazione (come si evince dalla deliberazione n. 47 del 20 ottobre 2011 con cui il Consiglio di Amministrazione di **ENAC** ha approvato l'emendamento n. 7) e introduce, per le aree laterali degli aeroporti, specifiche prescrizioni di tutela che comportano vincoli alla potestà programmatica dei Comuni in quanto le stesse debbono essere recepite nei piani di rischio che gli enti locali territorialmente competenti sono tenuti a emanare sulla base del citato comma 5° dell'art. 707 cod. nav..

Ne consegue che la disposizione impugnata, per quanto avente natura regolamentare, limita, sin d'ora, la potestà di programmazione del territorio di cui i Comuni ricorrenti sono titolari e, pertanto, comporta un pregiudizio attuale per i predetti enti radicando, in capo agli stessi, il necessario interesse a ricorrere.

Nel merito il ricorso è fondato e deve essere accolto.

Con la terza censura i Comuni ricorrenti prospettano la violazione e la falsa applicazione dell'art. 707 cod. nav. e dell'Annesso XIV ICAO in quanto con il gravato emendamento l'**ENAC** avrebbe inserito anche le zone laterali alla pista di volo nella configurazione dell'impronta a terra delle aree di tutela e ciò in violazione dell'art. 707 del codice della navigazione e dell'annesso XIV predisposto dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO).

Il motivo è fondato.

La disciplina dei rischi correlati alla navigazione aerea è contenuta negli artt. 707 e ss. del codice della navigazione.

In particolare, il legislatore ha distinto tra a) i rischi derivanti alla navigazione aerea dagli insediamenti umani e b) i rischi derivanti dalla navigazione aerea per l'uomo.

La disciplina della prima tipologia di rischi è contenuta negli articoli:

- 707 commi 1-4 cod. nav. secondo cui:

“al fine di garantire la sicurezza della navigazione aerea, l'**ENAC** individua le zone da sottoporre vincolo nelle aree limitrofe agli aeroporti e stabilisce le limitazioni relative agli ostacoli per la navigazione aerea ed ai potenziali pericoli per la stessa, conformemente alla normativa tecnica internazionale. Gli enti locali, nell'esercizio delle proprie competenze in ordine alla programmazione ed al governo del territorio, adeguano i propri strumenti di pianificazione alle prescrizioni dell'**ENAC**.

Il personale incaricato dall'**ENAC** di eseguire i rilievi e di collocare i segnali può accedere nella proprietà privata, richiedendo, nel caso di opposizione dei privati, l'assistenza della forza pubblica.

Le zone di cui al primo comma e le relative limitazioni sono indicate dall'**ENAC** su apposite mappe pubblicate mediante deposito nell'ufficio del comune interessato.

Dell'avvenuto deposito è data notizia, entro dieci giorni, mediante avviso inserito nel Bollettino ufficiale della regione interessata. Il comune interessato provvede inoltre a darne pubblicità ai singoli soggetti interessati, nei modi ritenuti idonei”;

⊗ - art. 711 cod. nav. secondo cui:

“nelle zone di cui all'articolo 707, sono soggette a limitazioni le opere, le piantagioni e le attività che costituiscono un potenziale richiamo per la fauna selvatica o comunque un pericolo per la navigazione aerea.

La realizzazione delle opere, le piantagioni e l'esercizio delle attività di cui al comma 1, fatte salve le competenze delle autorità preposte, sono subordinati all'autorizzazione dell'**ENAC**, che ne accerta il grado di pericolosità ai fini della

sicurezza della navigazione aerea”.

La disciplina dei rischi derivanti per l'uomo dalla navigazione aerea è, invece, presente negli articoli:

- 707 comma 5 cod. nav. secondo cui “nelle direzioni di atterraggio e decollo possono essere autorizzate opere o attività compatibili con gli appositi piani di rischio, che i comuni territorialmente competenti adottano, anche sulla base delle eventuali direttive regionali, nel rispetto del regolamento dell'ENAC sulla costruzione e gestione degli aeroporti, di attuazione dell'Annesso XIV ICAO “;

- 715 cod. nav. secondo cui:

“al fine di ridurre il rischio derivante dalle attività aeronautiche alle comunità presenti sul territorio limitrofo agli aeroporti, l'ENAC individua gli aeroporti per i quali effettuare la valutazione dell'impatto di rischio.

Nell'esercizio delle proprie funzioni di pianificazione e gestione del territorio, i comuni interessati tengono conto della valutazione di cui al primo comma”.

Dall'esame della deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'ENAC n. 47 del 20 ottobre 2011 emerge che l'emendamento n. 7 al capitolo 9, paragrafo 6 (concernente i Piani di Rischio) del “Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti”, approvato con la predetta delibera, ha ampliato le zone di tutela aumentando a 1000 metri per lato le aree (a loro volta suddivise in zone C e D a seconda della distanza dalla direzione di atterraggio e decollo) sottoposte a vincoli di contenimento del carico antropico.

L'emendamento in esame è stato emanato in attuazione dell'art. 707 comma 5 del codice della navigazione che, come già evidenziato, attribuisce all'ENAC il potere di imporre con regolamento le prescrizioni per l'attuazione, “nelle direzioni di atterraggio e decollo”, dell'Annesso XIV ICAO.

Che l'emendamento impugnato sia riconducibile alla disciplina della prevenzione dei rischi derivanti dalla navigazione aerea e, in particolare, all'art. 707 comma 5° cod. nav., è desumibile dalla deliberazione n. 47 del 20 ottobre 2011 ove si richiama

l'esigenza di tutelare le aree prossime agli aeroporti dal rischio di incidente aereo e si menziona espressamente il quinto comma dell'art. 707 cod. nav. come norma che disciplina la fattispecie.

Ne deriva che l'art. 707 comma 5° cod. nav. costituisce il parametro normativo alla luce del quale valutare la legittimità della fattispecie; tale norma, ad avviso dei ricorrenti, sarebbe, però, stata violata dall'**ENAC** con l'adozione del gravato emendamento n. 7.

In particolare, i Comuni di Azzano San Paolo e Orio al Serio deducono che l'Annesso XIV ICAO, allorchè esamina il rischio di caduta di un velivolo intorno agli aeroporti, "non contiene alcuna specifica previsione che possa giustificare l'apprestamento di una zona di tutela ai lati della pista" (pag. 19 dell'atto introduttivo) di talchè l'Annesso stesso non legittimerebbe l'imposizione di vincoli di tutela sulle aree laterali alla pista.

La tesi dell'estraneità delle aree laterali alla pista all'Annesso ICAO, la cui attuazione è imposta dall'art. 707 comma 5° del codice della navigazione, merita di essere condivisa in quanto risulta confermata dall'esame del paragrafo 5.4 dell'Annesso, ove non si parla di zone laterali di tutela, e, soprattutto, dal quinto comma dell'art. 707 citato che, nel disciplinare l'attuazione dell'Annesso XIV, si riferisce espressamente alle sole "direzioni di atterraggio e decollo" con ciò fornendo l'interpretazione autentica, in via legislativa, del contenuto precettivo dell'Annesso stesso.

L'estraneità delle fasce laterali alla tutela imposta dall'Annesso XIV ICAO è, del resto, confermata dal fatto che l'**ENAC**, pur costituito in giudizio, non ha indicato alcuna specifica disposizione del citato Annesso come espressamente riferibile alle zone laterali.

La disciplina vincolistica introdotta con il gravato emendamento non può, poi, essere giustificata sulla base dell'esigenza di buon funzionamento dei "Piani di emergenza aeroportuali" e della necessità di garantire l'operatività del Rescue Fire Fighting Service nelle aree limitrofe al sedime aeroportuale (al fine di un pronto intervento a

favore dei passeggeri coinvolti in incidenti aerei), aspetti anch'essi riconducibili all'Annesso ICAO XIV, almeno secondo l'art. 6.1 del Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti.

Ed, infatti, il profilo in esame attiene alla tematica della disciplina della prevenzione dei rischi per la navigazione aerea, diversa dal profilo riferibile ai rischi derivanti dalla navigazione aerea (cui si riferisce l'emendamento impugnato nel presente giudizio ed emanato in attuazione dell'art. 707 comma 5° cod. nav.), e, in ogni caso, non presenta alcun significativo nesso con la disciplina introdotta con gli atti impugnati come si evince dal fatto che gli obblighi, in merito, derivanti dall'Annesso ICAO erano stati già recepiti nel Regolamento **ENAC** ai paragrafi 1 – 5 del capitolo 9.

Né può ritenersi che le direzioni di decollo ed atterraggio comprendano indistintamente sia le aree prima e dopo le testate che quelle laterali alla pista di volo in quanto l'impostazione in esame finisce per attrarre alla nozione di "direzione di atterraggio e decollo" tutta l'area circostante posta in posizione di contiguità fisica con l'asse di atterraggio e ciò in contrasto con il tenore letterale (che parla di "direzione" e non di "zone" di atterraggio e decollo) e la ratio della disposizione che indiscutibilmente riferisce alle direzioni di atterraggio e decollo un rischio maggiore rispetto a quello ravvisabile per le aree laterali; tale ultima circostanza è, del resto, confermata dalla stessa disciplina introdotta dell'**ENAC** che prevede per le zone laterali un regime vincolistico diverso e meno stringente rispetto a quello applicabile alle zone situate lungo l'asse di atterraggio e decollo.

Ulteriore conferma della correttezza di tale impostazione deve essere rinvenuta nello stesso tenore letterale dell'art. 707 cod. nav.; in particolare, con la disposizione in esame il legislatore ha inteso distinguere l'ambito applicativo del potere vincolistico dell'**ENAC** specificando che, in riferimento ai pericoli per la navigazione aerea, esso ha indistintamente ad oggetto le "aree limitrofe" agli aeroporti (art. 707 comma 1 cod. nav.), mentre, per quanto concerne i pericoli derivanti dalla navigazione aerea, lo stesso concerne le sole "direzioni di atterraggio e decollo" (art. 707 comma 5°

cod. nav.).

Né la riconducibilità delle zone laterali alla nozione di “direzione di atterraggio e decollo” può essere suffragata dalle norme ICAO che impongono nelle fasce laterali alla pista di volo un’apposita area di sicurezza (c.d. runway strip) finalizzata al contenimento delle uscite di pista in cui il velivolo può incorrere nella parte delle manovre di atterraggio e decollo che avviene a terra.

Ed, infatti, la c.d. “runway strip” ha specificamente ad oggetto la zona di protezione dal rischio per la navigazione aerea derivante dagli insediamenti umani (tematica cui è riferibile la disciplina dell’art. 707 commi 1 – 4 cod. nav.) e non dal rischio derivante dalla navigazione aerea agli insediamenti umani (profilo, quest’ultimo, cui è, invece, riconducibile l’art. 707 comma 5° cod. nav. applicato dall’ENAC nella fattispecie) così come si evince dal Regolamento per la costruzione e l’esercizio degli aeroporti, presente nel sito internet dell’ENAC, ove la zona in esame è identificata come l’“area di dimensioni definite che comprende la pista e la stopway, se presente, realizzata allo scopo di ridurre il rischio di danni agli aeromobili in caso di uscita di pista ed a protezione degli aeromobili che la sorvolano in decollo o in atterraggio” (il che costituisce pedissequa traduzione della nozione individuata dal punto 1.1 dell’annesso ICAO edizione 1999 che al punto 3.3 fissa in massimo 150 mt. la larghezza dell’area in questione; nel medesimo senso si veda il punto 5.3.3. dell’Aerodrom Design Manual approvato dall’ICAO - terza edizione 2006 tratto da internet).

Né può ritenersi che nella fattispecie l’ENAC abbia fatto uso di un potere generale ad esso spettante in aggiunta a quello espressamente attribuito dall’art. 707 comma 5° cod. nav. per l’attuazione dell’Annesso XIV ICAO.

Come già detto, la tutela delle fasce laterali alle direzioni di decollo ed atterraggio è estranea all’annesso XIV ICAO; ne deriva che, nella fattispecie, non risulta pertinente, ai fini dell’individuazione del fondamento normativo legittimante il potere esercitato dall’ENAC, il richiamo all’art. 690 cod. della navigazione secondo

cui “al recepimento degli annessi alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, resa esecutiva con decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 616, ratificato con legge 17 aprile 1956, n. 561, si provvede in via amministrativa, per le singole materie, sulla base dei principi generali stabiliti, in attuazione di norme legislative, dal decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1985, n. 461, anche mediante l'emanazione di regolamenti tecnici dell'**ENAC**”.

Né può ritenersi che nella fattispecie l'**ENAC**, ai fini dell'individuazione della disciplina delle zone limitrofe agli aeroporti da costruire, sia titolare di un potere generale derivante dagli articoli 687 cod. nav. (che, nel riconoscere all'**ENAC** il ruolo di “unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile” specifica che le relative attribuzioni “sono disciplinate dalle...norme istitutive, nonché dalle norme statutarie ed organizzative”) e dall'art. 2 d. lgs. n. 250/97 (secondo cui l'**ENAC** esercita le funzioni amministrative e tecniche già attribuite alla Direzione generale dell'aviazione civile, al Registro aeronautico italiano ed all'Ente nazionale della gente dell'aria e, tra l'altro, provvede, per quel che interessa ai fini del presente giudizio, alla regolamentazione tecnica ed attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo e alla regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali).

Ed, infatti, la preclusione al riconoscimento di un generale potere dell'**ENAC**, in materia di imposizione ai privati di vincoli per la prevenzione dei rischi derivanti dalla navigazione aerea, è desumibile dalla stessa disciplina legislativa e, in particolare, dagli artt. 707 e ss. cod. nav. che, significativamente compresi nel capo III del titolo III concernente i “vincoli della proprietà privata”, hanno puntualmente specificato la disciplina applicabile in materia di rischi connessi alla navigazione aerea distinguendo, come già evidenziato, tra rischi derivanti alla navigazione aerea (articolo 707 commi 1 – 4 cod. nav.) e rischi derivanti dalla navigazione aerea (707

comma 5 cod. nav.).

In particolare, alla fattispecie deve ritenersi non riferibile la disciplina dell'articolo 707 commi 1 – 4 cod. nav., concernente i pericoli per la navigazione aerea, perché la norma ha un ambito applicativo diverso da quello cui pertiene il gravato emendamento n. 7 e, in ogni caso, perché la stessa prevede una procedura (caratterizzata dal coinvolgimento del Comune e dei privati interessati che, ai sensi dell'art. 708 cod. nav., possono proporre osservazioni e opposizioni che l'ENAC è competente a valutare) che nella fattispecie non risulta sia stata seguita.

Deve, poi, escludersi che il potere esercitato nella fattispecie dall'ENAC possa trovare un supporto normativo nell'art. 715 del codice della navigazione in quanto la norma in esame ha un ambito applicativo diverso rispetto a quello previsto dall'art. 707 comma 5 cod. nav..

Ed, infatti, l'art. 715 cod. nav. concerne il potere dell'ENAC di effettuare la valutazione dell'impatto di rischio per specifici aeroporti laddove le prescrizioni di cui all'art. 707 comma 5° cod. nav. hanno un ambito applicativo generale.

Proprio la specifica disciplina (articolo 707 comma 5 cod. nav.) che il legislatore ha individuato per la tutela dei rischi derivanti dalla navigazione aerea induce il Tribunale ad escludere che l'ENAC sia titolare di un potere generale di introdurre vincoli alle aree limitrofe agli aeroporti al di fuori delle specifiche ipotesi previste dalla normativa primaria.

Tale opzione ermeneutica è, del resto, coerente con il fatto che l'imposizione di vincoli sulle aree limitrofe agli aeroporti interferisce con una serie di interessi, di privati (ad es. diritto di proprietà) e di enti locali (ad es. potere di programmazione urbanistica ed edilizia), riconosciuti meritevoli di giuridica tutela da altre disposizioni di rango legislativo, ed il cui contemperamento con la salvaguardia della pubblica incolumità deve ritenersi sia stato effettuato dal legislatore attraverso la minuziosa disciplina prevista dagli artt. 707 e ss. cod. nav..

Quanto fin qui evidenziato induce il Tribunale a ritenere che il potere nella

fattispecie esercitato dall'**ENAC** sia violativo dei limiti derivanti dall'art. 707 comma 5 cod. nav. e non sia legittimato da altre disposizioni normative di rango primario come puntualmente dedotto con il terzo motivo.

La fondatezza della censura in esame, avente carattere pregiudiziale (perché involgente la stessa esistenza del potere), comporta l'accoglimento del ricorso (previa declaratoria di assorbimento degli ulteriori motivi) e l'annullamento della deliberazione dell'**ENAC**n. 47 del 20 ottobre 2011 e dell'emendamento al Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti, con la stessa approvato (unici tra gli atti impugnati aventi natura provvedimento e, come tali, lesivi per i ricorrenti) nelle sole parti d'interesse dei ricorrenti e, precisamente, in riferimento ai paragrafi 6.5 ("individuazione e definizione delle zone di tutela") e 6.6 ("prescrizioni per la redazione del piano di rischio") del Regolamento con cui l'**ENAC** ha esteso alle aree laterali le zone di tutela.

La peculiarità della questione giuridica oggetto di causa giustifica l'integrale compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- 1) accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla, nei sensi di cui in motivazione, la deliberazione dell'**ENAC** n. 47 del 20 ottobre 2011 e l'emendamento al Regolamento con la stessa approvato;
- 2) dispone la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 19 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

Anna Maria Verlengia, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/04/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

## **Pec Direzione**

---

**Da:** rettore <rettore@pec.unifi.it>  
**Inviato:** venerdì 19 giugno 2015 12:25  
**A:** DGSalvanguardia.Ambientale@PEC.minambiente.it  
**Oggetto:** procedimento di VIA cod. (ID\_VIP) 2980 - integrazioni alle osservazioni dell'Università di Firenze e istanza di archiviazione  
**Allegati:** integrazioni osservazioni VIA e istanza di archiviazione.pdf

Con riferimento al procedimento di valutazione di impatto ambientale cod. (ID\_VIP) 2980, avente ad oggetto Aeroporto "A. Vespucci" di Firenze - Master Plan aeroportuale 2014-2029, si inviano le integrazioni alle osservazioni dell'Università degli Studi di Firenze e l'istanza di archiviazione della procedura di VIA (prot. n. 83425 del 19.06.2015).

Distinti saluti.

Segreteria del Rettore  
e Gestione Eventi

Università degli Studi di Firenze  
Piazza S. Marco, 4  
50121 - Firenze - Italia  
Tel +39-055-2757211  
Fax +39-055-2757429