

GIURETA

Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Vol. VII
Anno 2009

Stefania Bevilacqua

**“Vincoli alla proprietà privata
in materia aeronautica”**

Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Università degli Studi di Palermo

© Stefania Bevilacqua 2009
Università degli Studi di Palermo
s.bevilacqua@unipa.it

Data di pubblicazione: 28 aprile 2009

ISSN 1724-7322

Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Viale delle Scienze, ed. 13 - 90138 Palermo (Italia)

Tel: (+39) 0916626220 – Fax: (+39) 091596506

giureta@unipa.it

www.giureta.unipa.it

VINCOLI ALLA PROPRIETÀ PRIVATA IN MATERIA AERONAUTICA*

Stefania Bevilacqua**

1. La materia dei vincoli di natura aeronautica è stata oggetto di una generale rivisitazione ad opera dei decreti legislativi 9 maggio 2005 n. 96 e 15 marzo 2006 n. 151, di revisione della parte aeronautica del codice della navigazione¹. Il recente intervento normativo sui vincoli risponde all'esigenza di superare la disciplina previgente, particolarmente analitica, e di fornire un quadro organico che tenga conto anche delle nuove ed ampie attribuzioni dell'ENAC nel settore dell'aviazione civile e del coordinamento² tra ENAC e gli altri soggetti pubblici e privati interessati, anche con riferimento alle rispettive responsabilità³.

Il testo novellato attribuisce, infatti, all'ENAC, quale unica autorità di regolazione nel settore aeronautico, in virtù dell'art. 687 cod. nav., il potere di sta-

* Lo scritto, con integrazioni ed aggiornamenti, è il testo della relazione al convegno "Le infrastrutture marittime ed aeronautiche. Evoluzione concettuale e problematiche di gestione", Palermo, 2-3 maggio 2008.

** Ricercatrice di diritto della navigazione nell'Università degli Studi di Palermo.

¹ Sul primo provvedimento di modifica con particolare riferimento alla disciplina dei vincoli, v. G. Mastrandrea, L. Tullio, *La revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in *Dir. mar.*, 2005, 12; S. Bottacchi, *La riforma della parte aeronautica del codice della navigazione: le principali novità in materia di navigazione aerea*, in *Dir. comm. int.*, 2006, 219-220. Sull'attuale disciplina, v. G. Mastrandrea, L. Tullio, *Il compimento della revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in *Dir. mar.*, 2006, 699-735. Per un'analisi della riforma della parte aeronautica del codice della navigazione, v. E. Turco Bulgherini, *La riforma del codice della navigazione - parte aerea*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 6/2006, 1341 ss.

² Sul coordinamento dei soggetti che operano in ambito portuale nella riforma codicistica v. Franchi, *Profili organizzatori dell'attività aeroportuale dopo la riforma del codice della navigazione*, in *Resp. Civ. prev.*, 2008, fasc. 10, 1949-1962.

³ v. G. Camarda, *I vincoli aeronautici alla proprietà privata*, in *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria* (a cura di B. Franchi e S. Vernizzi), Milano, 2007, 15-23; R. Tranquilli Leali, *Profili di sicurezza ed inquadramento giuridico degli aeroporti dopo la soppressione della categoria degli aerodromi*, in *Sicurezza, navigazione e trasporto* (a cura di R. Tranquilli Leali- E. Rosafio), Milano, 2008, 132-133; S. Bevilacqua, voce *Vincoli alla proprietà privata in vicinanza degli aeroporti*, in *Dizionario di diritto privato* diretto da N. Irti, Milano, in corso di pubblicazione.

bilire le zone soggette a limitazioni in prossimità degli aeroporti⁴, conformemente alla normativa tecnica internazionale contenuta nell'annesso XIV alla convenzione di Chicago del 1944.

Il regime sui vincoli introdotto dalla riforma è caratterizzato, in primo luogo, da un maggiore potere discrezionale dell'autorità aeronautica nella fissazione dei limiti alla proprietà privata. Inoltre, le prescrizioni dell'ENAC, a tutela della sicurezza della navigazione aerea, dovranno essere rispettate dagli enti locali⁵ con l'adeguamento dei propri strumenti di pianificazione urbanistica. In tal modo la norma consente il superamento dell'orientamento settoriale che vedeva le attribuzioni dell'autorità aeronautica, a tutela della sicurezza del volo, separate dalle attribuzioni degli enti locali relative all'esercizio delle attività di programmazione e governo del territorio.

La nuova disciplina, a differenza della normativa previgente, tiene peraltro conto non soltanto del rischio generato dal territorio alla sicurezza delle operazioni di volo, ma anche dell'impatto della navigazione aerea sul territorio circostante in termini di valutazione del rischio per i terzi.

Con riferimento alle prime tipologie di rischio, le disposizioni contenute nel codice della navigazione riguardano tutte le limitazioni che l'attività aeronautica produce sulle attività in superficie, in prossimità degli aeroporti, includendo anche i vincoli di natura ambientale⁶ e derivanti dall'inquinamento acustico, sia pure in quest'ultimo caso mediante il rinvio⁷.

⁴ Per gli aeroporti militari. l'art. 707 cod. nav. prevede che le funzioni siano esercitate dal Ministero della difesa. Con decreto del Ministero della difesa 20 aprile 2006 sono state disciplinate le attività di competenza del Ministero stesso in materia di sicurezza del volo e di imposizione di limitazioni alla proprietà privata nelle zone limitrofe agli aeroporti e alle installazioni adibite ad attività di volo.

⁵ In proposito, è stato autorevolmente affermato che la portata della previsione legislativa relativa alle nuove attribuzioni dell'ente locale deve essere intesa in senso restrittivo perché condizionata dagli interessi aeronautici. In tal senso v. R. Tranquilli Leali, *Rilievi critici e ricostruttivi sulla nuova disciplina in materia di proprietà ed uso degli aeroporti*, cit., 185.

⁶ Sul rischio ambientale delle attività aeronautiche v. M. Grigoli, *Il regime dei beni destinati alla navigazione aerea nel progetto di revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in *Giust. Civ.*, 2006, fasc. 7-8, 372; G. Camarda, *Aeroporti e tutela ambientale*, in *Il nuovo diritto aeronautico* (in ricordo di Gabriele Silingardi), Milano, 2002, 281-311.

⁷ La normativa settoriale in materia di inquinamento acustico è, da ultimo, contenuta nel d.lgs. 17 gennaio 2005 n. 13, di attuazione della direttiva 2002/30/CE relativa all'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti comunitari. Sui criteri relativi all'adozione delle restrizioni operative e sul relativo procedimento previsto dalla norma v. A. PAGANO, *Inquinamento acustico in Urb. e app.*, 2005, 413-414. Al fine di affrontare i problemi dell'inquinamento acustico, la norma introduce il concetto di approccio equilibrato, elaborato in sede ICAO, quale strumento per la gestione del rumore provocato dagli aeromobili. L'adozione del concetto di approccio equilibrato, ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti, è oggetto della circolare ENAC APT-29 del 29 febbraio

2. Il legislatore speciale delinea una disciplina generale che ha come base l'art. 707 cod. nav.. Nel primo comma di questo articolo si demanda ad ENAC la valutazione degli ostacoli e delle attività che comportano potenziali pericoli alla navigazione aerea, al fine di individuare le zone limitrofe all'aeroporto da sottoporre a vincolo. Gli ostacoli alla navigazione aerea sono definiti nel successivo art. 709 cod. nav., la cui elencazione non è da ritenersi esaustiva ma comprendente qualsiasi opera che interferisce con le superfici di rispetto degli ostacoli definite con regolamento ENAC. Nell'art. 711, al primo comma, si limitano, nelle zone suindicate, le attività, le opere, le piantagioni potenzialmente pericolose per la navigazione aerea (anche ai fini della prevenzione del fenomeno del *bird strike*⁸) e se ne ammette la realizzazione previa autorizzazione dell'ENAC competente all'accertamento di tale pericolosità.

Secondo la nuova formulazione, notevolmente semplificata, la norma primaria rinvia al regolamento ENAC per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti⁹, che prevede, sia pure in termini generali, le limitazioni e i divieti imposti ai privati nell'interesse pubblico della sicurezza del volo. Lo spazio comprendente il terreno circostante l'aeroporto e i manufatti all'interno o all'esterno del sedime aeroportuale, è considerato parte integrante dell'aeroporto stesso nella determinazione delle *distanze dichiarate*, che costituiscono i parametri base ai fini dell'applicazione dei requisiti regolamentari.

Al fine di individuare l'impatto di ogni ostacolo, il regolamento definisce, secondo regole tecniche, le superfici di rispetto degli ostacoli per ogni pista dell'aeroporto e le relative misure di sicurezza da adottare nel caso in cui gli ostacoli forino le superfici stesse. In linea generale ed in condizioni ideali tutte le superfici di rispetto devono essere libere da ostacoli; solo caso per caso l'ENAC potrà stabilire di mantenere l'ostacolo.

2005.

⁸ Sulle responsabilità conseguenti al *bird strike* con riferimento alla responsabilità della pubblica amministrazione in base alla nuova disciplina del codice della navigazione, si rinvia, fra gli altri, a M. Dellacasa, *Bird strike atto secondo: ancora sulla responsabilità per mala gestio dei servizi aeroportuali*, in *Danno e resp.*, n.11/2007, 1174-1175, di commento alla sent. Trib. Genova sez. II, 19 febbraio 2007. La sentenza è stata annotata anche da S. Vernizzi, *In tema di collisione tra aeromobili e volatili (bird strike): profili di responsabilità*, in *Resp. civ. prev.*, 2007, 1402 ss.. e da Pittalis, *In tema di bird strike e responsabilità*, in *Dir. trasp.*, 2008, 821-828.

⁹ L'ultima edizione (II) è del 21 ottobre 2003, più volte emendata, il cui testo è consultabile nell'apposita sezione del sito www.enac.gov.it Sul regolamento ENAC, riferito alla prima edizione, v. Maffeo, *Il regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti*, in *Dir. trasp.* 2003, 503-510.

Nell'esercizio di tale attribuzione terrà conto, per esempio, della natura dell'ostacolo e della sua collocazione rispetto alle superfici di rispetto e ad altri ostacoli esistenti, o del volume e del tipo di traffico aereo dell'aeroporto. È infatti facoltà dell'autorità aeronautica autorizzare la presenza di ostacoli se posti in ombra rispetto ad un esistente manufatto inamovibile o se, in ogni caso e con sufficiente certezza, non influiscono negativamente sulla sicurezza delle operazioni di volo e sulla loro regolarità così come, naturalmente, disporre l'abbattimento.

Lo stesso regime autorizzatorio è previsto per le cose (piantagioni, opere) e per le attività che costituiscono un potenziale pericolo alla navigazione aerea. Il regolamento ENAC individua alcune tipologie di attività presenti nel territorio che, al pari di costruzioni e piantagioni, possono generare un rischio per la sicurezza della navigazione aerea. Tra queste vi sono quelle attività che comportano riduzioni o distorsioni della visibilità, interferenze con gli apparati di assistenza alla navigazione aerea o di richiamo per la fauna selvatica. Come precisa espressamente il regolamento ENAC¹⁰, le zone da sottoporre a limitazione sono, in particolare, quelle interessate dalle superfici di avvicinamento, di decollo ed orizzontale che rappresentano le aree nelle quali le manovre di volo hanno una più elevata criticità.

Anche nella vigente disciplina si mantiene il sistema della mappatura in cui vengono graficamente riportate le zone da sottoporre a vincolo e le relative limitazioni con riferimento sia agli ostacoli che ai potenziali pericoli. Alla luce di quanto già detto, con riferimento alle nuove disposizioni, può affermarsi la natura costitutiva della mappa. La previsione della mappa è infatti voluta dal legislatore al fine di creare uno strumento grafico rappresentativo dei vincoli. Si vuole infatti consentire ai cittadini e alle amministrazioni locali di disporre di uno strumento conoscitivo di facile lettura che sia idoneo a risolvere le contestazioni e i dubbi nell'ipotesi in cui si debbano costruire ostacoli¹¹.

Rispetto alla previgente disciplina sui vincoli, l'attuale norma codicistica dà delle mere indicazioni generali. Prima della riforma, la materia era contenuta

¹⁰ Cap. 4 – 1, emendato in data 30 gennaio 2008.

¹¹ Per la tendenza di cui al testo v. TAR, Emilia Romagna, 12 marzo 1992 n. 76 in *Dir. trasp.*, III, 1992, 897-898 con nota di G. Mastrandrea, *In tema di decorrenza dei vincoli della proprietà privata nei pressi degli aeroporti*, in *Dir. trasp.*, 1992, 889-902.

negli artt. 714- 717 cod. nav.¹², e risultava maggiormente analitica¹³ in relazione alla lunga elencazione, ancorché non esaustiva, dei beni potenzialmente idonei a rappresentare “ostacoli alla navigazione”, oltre che alla specificazione delle zone soggette ai vincoli. Il legislatore speciale suddivideva il territorio limitrofo agli aeroporti in zone e queste ultime in fasce, in cui la misura del rigore del divieto degli ostacoli iniziava da una proibizione assoluta sino alla distanza dei trecento metri dal perimetro aeroportuale e aveva termine con limiti via via degradanti stabiliti dalla legge; erano altresì stabiliti limiti con riferimento all'altezza degli ostacoli. In tal modo lo spazio di discrezionalità in capo alla pubblica amministrazione era molto ristretto derivando direttamente dalla legge i vincoli imposti nell'interesse della navigazione aerea. La conclusione cui era pervenuta dottrina e giurisprudenza sulla natura ricognitiva¹⁴ della mappa aveva dunque una sua logica sistematica.

Secondo la recente disciplina che, come più volte detto, non indica con precisione la misura delle limitazioni, l'ulteriore attività amministrativa derivante dalla redazione delle mappe ha invece lo scopo di rendere operanti i vincoli alla proprietà privata. Da qui il carattere costitutivo delle mappe cui si è già fatto cenno.

Sempre con riferimento alla redazione delle mappe, la norma regolamentare (cap. 4 – 1.5) prevede che alla loro redazione provveda il gestore aeroportuale. Il compito del gestore è tuttavia meramente esecutivo, in primo luogo perché

¹² L'esigenza di adeguare la disciplina già esistente, in materia di vincoli alle proprietà limitrofe agli aeroporti era emersa ancor prima dell'ultima modifica legislativa. Al fine di conformare la normativa interna alle regole tecniche internazionali era stata emanata, infatti, la l. 4 febbraio 1963, n. 58 che modificava articoli esistenti e ne aggiungeva di nuovi all'impianto codicistico. Con riguardo alla disciplina introdotta dalla legge del 1963, v. D. Gaeta, *Il regime giuridico delle zone prossime agli aerodromi*, in *Dir. aereo*, 1971, 280 ss; G. Camarda, *Il regime giuridico delle infrastrutture aeroportuali*, Palermo, 1972, 345 e ss.. Posizioni critiche erano state assunte da M. Grigoli, *La tutela dell'ambiente nautico nella realtà normativa di diritto interno*, in *Giust. civ.*, 1997, 5, 273, che riteneva inadeguato l'intervento del legislatore italiano poiché, tra gli altri, la determinazione dei vincoli era riferita alle direzioni di atterraggio e non alle superfici di avvicinamento, come previsto invece dal regime uniforme.

¹³ La sinteticità della nuova disciplina emerge anche dal fatto che le disposizioni prima contenute in cinque articoli (artt. 714, 714 bis, 715, 715 bis, 715 ter) sono contenute nel solo art. 707.

¹⁴ In dottrina v. Mastrandrea, *In tema di decorrenza dei vincoli della proprietà privata nei pressi degli aeroporti*, cit., 901; Mastrandrea, *Ancora in tema di decorrenza dei vincoli alla proprietà privata nelle aree limitrofe agli aeroporti*, in *Dir. trasp.*, 1995, 146-149. In giurisprudenza TAR Valle d'Aosta 15 febbraio 2006 n. 12, in *Foro amm.* TAR 2006, 2, 455; TAR Palermo, 15 maggio 1998 n. 995 in *Foro Amm.*, 1998; TAR Emilia Romagna, 12 marzo 1992 n. 76, cit. A favore della natura costitutiva attribuita alla mappa, in dottrina v. G. Camarda, *Licenze di costruzione e vincoli aeronautici*, in *Dir. aereo*, 1974, 169; in giurisprudenza Cons. St. 18 ottobre 1967, n. 487, in *Cons. Stato* 1967, I, 1769 e Cons. St. 22 gennaio 1994 n. 35 in *Dir. Trasp.*, 1995, 143 –146.

ai sensi del terzo comma dell'art. 707 cod. nav il compito di indicare nelle mappe le zone soggette a limitazione spetta all'ENAC e non al gestore, ed in secondo luogo perché la zona interessata dalla mappatura va al di là dell'area in concessione al gestore, estendendosi per l'appunto ad aree private. Ricadono, però, sul gestore aeroportuale una serie di attribuzioni tra le quali: l'obbligo di fornire tempestivamente notizie all'ENAC, alla società ENAV, ai vettori e agli enti interessati, della presenza di ostacoli o di eventuali fattori di rischio nell'ambito del sedime di concessione (art. 705, lett. f), così come monitorare¹⁵ l'efficienza dei segnali nelle zone soggette a limitazione (art. 712) nonché di segnalare eventuali condizioni di pericolo localizzate al di fuori del sedime aeroportuale con particolare riferimento al rischio da impatto con volatili¹⁶. La norma prosegue prescrivendo le forme di pubblicità delle mappe (art. 707, c. 3) e delle eventuali opposizioni dei privati (art. 708).

3. Di fronte all'incertezza e alla lentezza dell'attuazione degli strumenti programmatori e di pianificazione (mappe comprese), il legislatore ha previsto una norma che attribuisce all'autorità aeronautica, in qualunque momento, sulla base delle proprie competenze tecniche il potere di abbattimento degli ostacoli e di eliminazione dei pericoli a prescindere dall'operatività delle mappe stesse.

L'art. 714 cod. nav. attribuisce infatti all'ENAC il potere di ordinanza qualora si renda necessario procedere all'eliminazione di ostacoli non compatibili con la sicurezza della navigazione aerea. Di recente, con decisione 20 gennaio 2009 n. 265 il Consiglio di Stato ha riformato la pronuncia appellata del TAR Lazio del 26 febbraio 2008 n. 1757, che aveva respinto il ricorso proposto da una società proprietaria di un terreno limitrofo all'aeroporto, per l'annullamento dell'ordinanza dell'ENAC di abbattimento di alberature che a causa della loro altezza interferivano con la superficie limite di salita al decollo (*take off climb surface*) e che non consentivano l'utilizzo di una pista da parte della totalità degli aeromobili (preclusa agli aeromobili *wide-body*). Il provvedimento

¹⁵ Si è rilevato come il legislatore non abbia fatto ricadere sul gestore aeroportuale anche la manutenzione dei segnali, v. Mastrandrea-Tullio, *Il compimento della revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, cit., 713.

¹⁶ Sul punto v., tra gli altri, Camarda, *La responsabilità del gestore aeroportuale*, in *Dir. trasp.*, 2002, 799.

impugnato era stato adottato dal direttore d'aeroporto, peraltro riconosciuto competente a emanare l'atto in quanto struttura periferica dell'ENAC preposta alla regolazione dello scalo di sua pertinenza e specificamente deputata alla decentralizzazione delle funzioni operative e amministrative dell'Ente. Stabilita la pericolosità dell'ostacolo sulla base di elementi oggettivi fissati con riferimento alle superfici di rispetto, ricade infatti sull'ENAC l'obbligo di emanare il provvedimento che contiene l'ordine¹⁷.

Inoltre, con ricorso per motivi aggiunti (in particolare con il quarto motivo) era stato sollevato il vizio di legittimità dell'ordinanza di abbattimento delle alberature, perché non contenente l'indennizzo, dovuto alla società proprietaria del terreno, previsto specificatamente nel secondo comma dell'art. 714, cod. nav. Il TAR aveva dichiarato l'irricevibilità dei motivi aggiunti perché tardivamente proposti; tale vizio poteva essere dedotto con l'atto introduttivo del giudizio, emergendo dalla semplice lettura del provvedimento.

Nel ricorso in appello la società ha riproposto anche le doglianze contenute nel ricorso per motivi aggiunti. Il Consiglio di Stato, come si è detto, in riforma della pronuncia appellata, ha disposto l'annullamento dell'ordinanza impugnata, sulla base di un ragionamento che muove, in primo luogo, dal diritto di accesso¹⁸ agli atti amministrativi da parte del privato. In particolare, il Collegio configura un obbligo dell'amministrazione, nel momento in cui rende il provvedimento, di mettere a conoscenza il destinatario non soltanto del contenuto precettivo, ma dell'intero tessuto istruttorio su cui si fonda. Alla luce di ciò il Consiglio di Stato riforma la statuizione di irricevibilità dei motivi aggiunti e,

¹⁷ Al riguardo esprimo alcune perplessità su parte della motivazione seguita dal TAR, pur concordando sul rigetto del ricorso, e precisamente nella parte in cui (con riferimento al primo comma dell'art. 714 cod. nav.) si afferma che "tale norma è finalizzata alla eliminazione dei pericoli per la sicurezza della navigazione aerea indipendentemente dalla situazione di urgenza cui possa farsi fronte solo approntando rimedi "extra ordinem". È opportuno rilevare infatti che, normalmente, le situazioni di pericolo impongono di per sé un'attività di intervento con carattere di urgenza.

¹⁸ Il Collegio precisa che la disciplina contenuta nella legge 7 agosto 1990 n. 241 (così come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15), attribuisce al privato un diritto e non un onere di accesso nel caso in cui l'amministrazione emanante non abbia trasmesso, con il provvedimento, l'atto istruttorio, da cui sia stata tratta, per rinvio la motivazione del provvedimento impugnato. Prosegue il Giudice affermando che la disposizione contenuta nell'art. 3, comma 3, della legge 241 del 1990, pone a carico dell'amministrazione l'obbligo della relativa trasmissione nel caso di motivazione "per relationem". Essendo data al privato la facoltà di esercitare tale diritto, dal mancato esercizio di questo "non possono inferirsi conseguenze pregiudizievoli sulla sfera giuridica del privato in tema di decorrenza del termine per impugnare con motivi aggiunti nuovi atti lesivi conosciuti successivamente, ovvero di arricchire l'impugnazione originariamente proposta con ulteriori profili di illegittimità".

seguendo un orientamento della giurisprudenza amministrativa¹⁹, afferma che spetta al Giudice di appello esaminare tutti i motivi, anche se non esaminati in primo grado. Il Consiglio di Stato rigetta poi tutti i motivi di censura aderendo alle motivazioni contenute nella decisione impugnata²⁰.

Con particolare riferimento al quarto motivo aggiunto, relativo alla omessa previsione dell'indennizzo nell'ordinanza di abbattimento delle alberature, in quanto risultante dal testo del provvedimento impugnato e *ben deducibile tempestivamente con il ricorso introduttivo del giudizio*, il Consiglio di Stato concorda, infatti, con la statuizione di "irricevibilità" dei primi Giudici. Il Collegio, tuttavia, accoglie la ricostruzione condivisibile, di parte di dottrina e della giurisprudenza, sulla natura²¹ non espropriativa dei vincoli aeronautici; differentemente dal caso in cui i vincoli e le limitazioni consistono in un "non fare", la previsione di un indennizzo contenuto nel secondo comma dell'art. 714 cod. nav.²² si realizza quando il proprietario è destinatario di motivati ordini di abbattimento da parte dell'ENAC di ostacoli preesistenti²³. Al verificarsi di tali ipotesi la norma prevede, a carattere tassativo, la corresponsione dell'indennità al destinatario del provvedimento. Nel caso in esame risultava che la

¹⁹ V. Cons. Stato 19 giugno 2007 n. 3289 in *Foro amm. CDS*, 2007, 6, 1799; Cons. Stato 13 febbraio 1987 n. 46 in *Foro Amm.*, 1987, 178.

²⁰ Si afferma, correttamente, la legittimità dell'operato dell'autorità aeronautica di imposizione del vincolo, trattandosi di una valutazione strettamente tecnica e rilevando che "non compete ai privati stabilire se un determinato ostacolo sia o meno idoneo a determinare uno stato di pericolo" e che non è consentito agli stessi di interferire con le scelte organizzative dell'ente, tra cui la necessità di utilizzare la pista in questione, consentendo il decollo della totalità degli aeromobili, che, diversamente, nel caso di utilizzabilità parziale, porterebbe a restrizioni operative del traffico aereo in quell'aeroporto.

²¹ V. Cass. Civ. 11 novembre 1978 n. 5175 in *Giust. Civ.*, 1979, I, 36 ss; Cons. Stato 23 gennaio 1986 n. 42 in *Vita not.*, 1986, 810. Sulla natura giuridica dei vincoli vi sono state diverse posizioni dottrinarie: v. Angioli, voce *Servitù pubbliche*, in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. XIV, 59 ss; Pubusa, voce *Servitù pubbliche* in *Enc. giur.*, XXVIII, 5; Riccio, voce *Aerodromi (e aeroporti)*, in *Enc. giur.*, I, 1988, 5; Sandulli e Rosa, voce *Aerodromo*, in *Enc. dir.* I, 1958, p. 641; T. Ballarino, S. Busti, *Diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988, 525. Sulla natura dei vincoli, in ordine all'appartenenza a ciascuna delle tre categorie, v. anche A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2008, 113-114.

²² In altra parte della sentenza, con riferimento alla legittimità del potere di ordinanza dell'ENAC ex art. 714 primo comma, cod. nav., il Consiglio di Stato, aveva infatti rilevato che è priva di rilievo la circostanza relativa alla preesistenza degli alberi rispetto all'aeroporto. Alla base v'è la previsione contenuta al secondo comma dell'art. 714 del codice della navigazione che, espressamente, prevede il caso della preesistenza di ostacoli o di situazioni di pericolo rispetto al piano di sviluppo aeroportuale o al piano regolatore aeroportuale. La norma codicistica prescrive, in tal caso, la corresponsione di un'indennità all'interessato che abbia subito un pregiudizio in conseguenza dell'abbattimento o dell'eliminazione degli ostacoli.

²³ Così G. Camarda, *I vincoli aeronautici alla proprietà privata*, cit., 21.

macchia alberata preesistesse rispetto alla data di approvazione del piano di sviluppo aeroportuale. Ne deriva che la omessa menzione, nell'ordinanza di abbattimento dell'ENAC, di un elemento essenziale del provvedimento, da adottarsi *ex art. 714*, secondo comma, cod. nav., *vizia l'atto amministrativo e rientra nel paradigma di cui all'art. 21 septies della legge 241 del 1990*²⁴. Su tali basi il giudice amministrativo ha annullato il provvedimento.

4. Proseguendo con l'analisi delle disposizioni codicistiche, occorre rilevare che, diversamente dalla disciplina sui vincoli in materia aeronautica, imposti nell'interesse della circolazione aerea, i piani di rischio previsti dall'art. 707 cod. nav., quinto comma, sono imposti, invece, a difesa delle popolazioni locali²⁵; il quadro normativo sui vincoli non può prescindere, infatti, dalla corretta pianificazione territoriale. Gran parte degli aeroporti, soprattutto di minori dimensioni, sono stati realizzati senza un'opportuna pianificazione che tenesse conto dello sviluppo futuro del traffico aereo e del conseguente ampliamento dell'infrastruttura. Gli enti locali non hanno attuato pianificazioni urbanistiche che limitassero lo sviluppo di insediamenti commerciali e residenziali in prossimità degli aeroporti, anche sulle previsioni della crescita dell'attività aeronautica e non sono mancate costruzioni regolarmente concesse dall'amministrazione comunale in zone sottoposte a vincolo di inedificabilità entro i 300 metri del perimetro aeroportuale²⁶. Lo sviluppo di insediamenti di edilizia residenziale e commerciale nelle immediate vicinanze di un aeroporto accresce le conseguenze negative in caso di incidente aeronautico.

Con la nuova formulazione dell'art. 707, le ipotesi di responsabilità dell'ente locale sono più chiaramente delineate²⁷ rispetto alla normativa codicistica preesistente. Il legislatore speciale non attribuisce, tuttavia, nessuna discrezionalità in capo all'amministrazione comunale, in ordine all'apprezzamento della pericolosità, essendo essa stabilita dalla legge ed attribuita all'autorità aeronautica.

²⁴ Così come modificata dalla legge 15/2005.

²⁵ Sull'argomento v. D. Maffeo, *Aeroporti e territorio: l'irrisolto conflitto tra le esigenze del traffico e i diritti dei residenti. Un'analisi comparativa con gli U.S.A.*, in *Dir. trasp.*, 2002, 11.

²⁶ TAR Lazio, 20 febbraio 2002 n. 1226 in *Foro amm. TAR* 2002, 546.

²⁷ E' stato evidenziato che la nuova disciplina tende ad eliminare le "separatezze" che caratterizzavano precedenti normative e relative interpretazioni giurisprudenziali. In tal senso, G. Camarda, *I vincoli aeronautici alla proprietà privata*, cit., 17

La legge non determina preventivamente l'estensione nelle direzioni di decollo e di atterraggio delle aree da sottoporre a tutela, poiché vengono definite da ciascun piano di rischio redatto dal comune o dai comuni il cui territorio è interessato dalle zone di tutela. La norma regolamentare prevede che il documento redatto dall'ente locale venga sottoposto al parere tecnico dell'ENAC, espresso anche in base ai dati aeronautici derivanti dal piano di sviluppo dell'aeroporto. Lo stesso piano è peraltro soggetto ad aggiornamento nel caso in cui i parametri di riferimento cambino; in tal caso verranno comunicati dall'ENAC ai comuni, i quali provvederanno alle modifiche.

La formulazione, certamente non felice, contenuta al quinto comma dell'art. 707, che consente nelle direzioni di atterraggio e decollo l'edificabilità di opere e lo svolgimento di attività, sia pure dietro autorizzazione e purché compatibili con i piani di rischio, va letta in maniera restrittiva²⁸. La disposizione in oggetto ha la finalità di rafforzare i livelli di tutela nelle aree limitrofe agli aeroporti nel senso che, oltre alle limitazioni stabilite dalle autorità aeronautiche a tutela della sicurezza del volo, si vanno ad aggiungere le ulteriori limitazioni imposte dai comuni connesse al rischio per i terzi in superficie.

In aggiunta ai piani di rischio, infine, il codice della navigazione prevede all'art. 715 la valutazione di rischio delle attività aeronautiche per gli aeroporti interessati da significativi volumi di traffico. Si tratta di un ulteriore strumento normativo volto a ridurre il rischio per le comunità presenti sul territorio limitrofo di alcuni aeroporti particolarmente esposti a rischio aeronautico. In tal caso, i risultati derivanti dalla valutazione dell'impatto di rischio, condotta dall'ENAC, vengono comunicati ai comuni che avranno l'obbligo di adeguare i propri piani di rischio adottati ai sensi dell'art. 707 del codice della navigazione.

²⁸ In senso critico v. R. Tranquilli Leali, *Rilievi critici e ricostruttivi sulla nuova disciplina in materia di proprietà ed uso degli aeroporti*, cit., 185-188; R. Tranquilli Leali, *Profili di sicurezza ed inquadramento giuridico degli aeroporti dopo la soppressione della categoria degli aerodromi*, cit., 133