



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa

sezione autonoma di Bolzano

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 49 del 2011, proposto da:
Kravogl 2 Srl C.F. 02479440212, in persona del legale rappresentante pro tempore,
con sede in Bolzano, via J. Kravogl n.2, rappresentata e difesa dall'avv. Manfred
Schullian di Bolzano, con domicilio eletto presso lo studio del predetto legale in
Bolzano, viale Stazione n. 5;

contro

Comune di Bolzano C.F. 00389240219, in persona del Sindaco e legale
rappresentante pro tempore, con sede in Bolzano, vicolo Gumer n.7,
rappresentato e difeso dagli avv.ti Gudrun Agostini, Alessandra Merini, Bianca
Maria Giudiceandrea e Laura Polonioli, domiciliato presso l'avvocatura comunale,
in Bolzano, vicolo Gumer, 7;

nei confronti di

Enac - Ente Nazionale Per L'Aviazione Civile, C.F. 97158180584, in persona del
Presidente e legale rappresentante pro tempore, con sede a Roma, Viale del Castro

Pretorio n. 118, c.a.p. 00185, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato di Trento, nei cui uffici in Largo Porta Nuova n. 9 è pure domiciliato;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia e/o esecutorietà della delibera del Consiglio comunale dd. 02.12.2010 n. 131 avente ad oggetto l'adozione del Piano di rischio aeroporto di Bolzano, della documentazione tecnica e normativa del Piano di rischio e del parere rilasciato dall'ENAC in data 12.08.2010, prot. 94146/ENAC7IPP, della successiva nota dd. 04.10.2008 e di ogni atto presupposto, propedeutico, infraprocedimentale, consequenziale o connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bolzano e dell'Enac - Ente Nazionale Per L'Aviazione Civile;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 giugno 2011 il dott. Luigi Mosna e uditi per le parti i difensori:

avv. U. Oberhammer, in sostituzione dell'avv. M. Schullian, per la ricorrente;

avv. A. Merini per il Comune di Bolzano;

l'Avvocato dello Stato S. Pirrone per l'ENAC- Ente Nazionale Per l'Aviazione Civile;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente espone di essere proprietaria del lotto n. 18, identificato nella p.ed. 3197 in P.T. 2942/II, C.C. Dodiciville e situato nella zona per insediamenti

produttivi di interesse provinciale “Zona artigianale e piccola industria Bolzano-Sud”.

Con l’impugnata delibera n. 131 dd. 2.12.2010, il Consiglio comunale di Bolzano approvava, con riferimento alle aree rientranti nel proprio territorio comunale e situate in direzione nord della pista di atterraggio e decollo dell’aeroporto di Bolzano, il Piano di rischio aeroportuale elaborato ai sensi dell’art. 707, comma 5, del codice della navigazione.

Poiché detto piano è lesivo degli interessi della ricorrente, questa lo impugna con il ricorso all’esame, il cui esito viene affidato ai seguenti motivi:

1. “Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 707, Codice della Navigazione, del cap. 9 del Regolamento per la Costruzione e l’Esercizio degli Aeroporti, della circolare APT-33, rilasciata dall’ENAC in data 30.08.2010. Eccesso di potere per travisamento, per difetto di istruttoria e per perplessità”;
2. “Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 707, Codice della Navigazione, del cap. 9 del Regolamento per la Costruzione e l’Esercizio degli Aeroporti, della circolare APT-33, rilasciata dall’ENAC in data 30.08.2010. Eccesso di potere per perplessità, irrazionalità, illogicità manifesta, per difetto istruttorio nonché per sviamento”;
3. “Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 707, Codice della Navigazione, del cap. 9 del Regolamento per la Costruzione e l’Esercizio degli Aeroporti, della circolare APT-33, rilasciata dall’ENAC in data 30.08.2010. Eccesso di potere disparità di trattamento e carenza o difetto di motivazione”.

Si sono costituiti in giudizio l’Ente Nazionale Per l’Aviazione Civile-ENAC (di seguito: ENAC) ed il Comune di Bolzano, resistendo alle pretese della ricorrente.

All’udienza in camera di consiglio del 22.3.2011, il procuratore della ricorrente ha dichiarato di rinunciare all’istanza cautelare.

All’udienza del 22.6.2011 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

Occorre premettere quanto segue.

L'E.N.A.C. è un ente pubblico non economico, istituito con D.Lgs 25 luglio 1997 n. 250, al fine di esercitare le funzioni amministrative e tecniche in materia di aviazione civile di cui all'art. 2 del precitato D.Lgs n. 250/97.

Tra le competenze dell'E.N.A.C. rientrano anche quelle previste dall'art. 707 del codice della navigazione, come modificato dal D.Lgs. 9.5.2005 n. 96, che, al suo primo comma, dispone che l'E.N.A.C. provveda ad individuare “le zone da sottoporre a vincolo nelle aree limitrofe agli aeroporti” nonché a stabilire “le limitazioni relative agli ostacoli per la navigazione aerea ed ai potenziali pericoli per la stessa, conformemente alla normativa tecnica internazionale”; la norma, inoltre, prescrive che gli Enti locali competenti sono tenuti ad esercitare le proprie competenze in ordine alla programmazione ed al governo del territorio adeguando i propri strumenti di pianificazione alle prescrizioni dello stesso E.N.A.C..

In particolare, il quinto comma dell'art. 707 citato prevede, che, lungo le direzioni di atterraggio e decollo, i Comuni possono autorizzare nuove opere ed attività solo se coerenti con i Piani di rischio, che le Amministrazioni comunali devono adottare secondo le previsioni contenute nell'apposito “Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti”, adottato dall' E.N.A.C. in attuazione all'Annesso 14 ICAO (International Civil Aviation Organisation), relativo alla sicurezza delle operazioni aeroportuali.

Ne consegue che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del D.Lgs n. 96/2005 di revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, il Piano di rischio costituisce uno strumento urbanistico previsto dalla precitata normativa, al fine di tutelare il territorio dai rischi connessi all'attività aereonautica; in tal modo il Piano di rischio vincola gli enti locali nella loro discrezionalità urbanistica, dovendo questi escludere la fattibilità di opere ed attività non compatibili con la navigazione

aerea, in quanto idonee a provocare situazioni di interferenza e pericolo per l'incolumità pubblica, in relazione all'attività aeronautica.

Nel caso, l'E.N.A.C., con nota del 6.8.2008, invitava i Comuni di Bolzano, Laives e Vadena a predisporre delle proposte di Piano di rischio, relative all'aeroporto di Bolzano, ciascuno per la propria competenza territoriale, con adeguamento dei relativi strumenti urbanistici alle indicazioni e prescrizioni di cui al citato "Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti".

Successivamente l'E.N.A.C., con nota di data 12.08.2010, valutava positivamente le proposte fatte pervenire dalle Amministrazioni comunali precitate.

In particolare, il Comune di Bolzano adottava il Piano di Rischio con delibera del Consiglio Comunale n. 131 di data 02.12.2010.

Con la stessa delibera veniva disposta la sua trasmissione all'Amministrazione provinciale "per le procedure richieste".

Per quanto di interesse nella presente controversia, si evidenzia che, secondo il Piano approvato dal Comune, in zona di tutela "A" è prevista una percentuale massima di volumetria destinabile a terziario pari al 20%, nonché un carico antropico massimo ammissibile di 0,03 persone mq, con permanenza continuata di persone non superiore a 4 ore giornaliere.

Avverso detto piano ricorre la Kravogl 2 Srl, deducendo, a giustificazione del proprio interesse al gravame, di aver richiesto al Comune di Bolzano il rilascio di una concessione edilizia in variante avente ad oggetto il mutamento di destinazione d'uso da produttivo a terziario dell'immobile sopra meglio precisato, con aumento della volumetria per 15.000 mq, come sarebbe consentito dal vigente Piano di Attuazione per la "Zona artigianale e piccola industria Bolzano-sud"; rilevando, altresì, che il Piano di rischio non consentirebbe ad essa ricorrente di conseguire il provvedimento concessorio a cui aspira.

Con il primo motivo la ricorrente sostiene che, erroneamente, l'ENAC ed il Comune di Bolzano avrebbero classificato l'aeroporto di Bolzano come appartenente alla categoria 3 o 4, mentre, secondo il parametro della lunghezza delle piste di volo, esso andrebbe inquadrato nel codice 2; con la conseguenza che il “cono di tutela” applicabile avrebbe dovuto essere ridotto. Ancora si deduce che la motivazione addotta dall' ENAC per detta classificazione, basata sul fatto che sull'aeroporto di Bolzano si svolgono prevalentemente operazioni di tipo commerciale, sarebbe “apodittica e perplessa”, considerato che la presenza di voli a carattere commerciale sull'aeroporto costituirebbe la necessaria condizione per l'applicazione del Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti, posto che, in questo, al paragrafo 1.1, si legge che: “Il presente regolamento si applica agli aeroporti sui quali si svolge il trasporto aereo commerciale con velivoli al decollo superiore a 5.700 kg o con 10 o più posti passeggeri.”). Ritiene, quindi, che l'attività commerciale debba considerarsi come la situazione “standard”, di cui “si è già tenuto conto nell'elaborazione delle diverse geometrie di zona”. Conclude che sarebbe priva di senso l'attribuzione di un codice superiore all'aeroporto di Bolzano, facendo riferimento al traffico commerciale che ivi si svolge.

Innanzitutto, si evidenzia che, se è vero che il Regolamento ENAC tiene conto, in via generale, della configurazione dell'“impronta a terra” delle aree di rischio, con riferimento alla lunghezza della pista di volo per aeroporti di codice 1, 2, 3, 4, dal regolamento si evince, anche, che la classificazione de qua trova applicazione a tutti gli aeroporti su cui si svolge anche il traffico civile.

Infatti, nel capitolo 9, paragrafo 1.1 del citato Regolamento, relativamente alla certificazione dell'aeroporto, si prevede, specificamente, che il Regolamento medesimo trova applicazione “altresì agli aeroporti sui quali si svolge traffico aereo non commerciale o di aviazione generale—omissis”.

Inoltre il Regolamento, al paragrafo 6.6, con riferimento alle prescrizioni per la redazione del piano di rischio, prevede che “nella redazione del piano di rischio i comuni possono adattare il perimetro e l’estensione delle zone di tutela sulla base della configurazione del territorio”.

Occorre tener presenti, anche, i principi generali per la redazione dei piani di rischio, i quali, come previsto dal precedente paragrafo 6.2 del capitolo 9, riguardano gli aeroporti interessati dal traffico civile.

Sulla base di queste linee guida, le lunghezze delle piste di volo sono definite per condizioni operative standard, ossia per aeroporti ubicati a livello del mare con temperatura di riferimento pari a 15 ° C e con pendenza nulla della pista di volo.

In presenza di queste condizioni, al successivo paragrafo 6.5 si precisa che “l’esposizione al rischio aeronautico è connessa alla tipologia delle operazioni di volo, nonché alla tipologia di aeromobili che possono operare sull’aeroporto”.

Ciò significa che nel predisporre il Piano di rischio occorre considerare non solo la lunghezza della pista, ma anche la tipologia di traffico che opera sullo scalo aeroportuale, al fine di poter adottare misure di tutela connesse alle effettive potenzialità di rischio.

Si deve, anche, tener presente che il piano di rischio è inteso alla salvaguardia dell’interesse pubblico della tutela del volo ed è, quindi, improntato al principio di precauzione, al fine di evitare incidenti in un’attività potenzialmente pericolosa; con la conseguenza che, al fine di valutare la legittimità delle previsioni del Piano, occorre aver riguardo al principio che l’interesse pubblico de quo deve essere salvaguardato in via prioritaria.

La doglianza è, quindi, priva di pregio.

Con il secondo motivo si intende censurare una serie di attività che il Comune, nel Piano, ha ritenuto essere incompatibili, oltreché sulla base del carico antropico

derivante dalle stesse, anche con riferimento a limiti di cubatura conseguenti alle diverse destinazioni d'uso degli edifici.

In particolare, viene dedotto che sarebbe illogico ed irrazionale considerare le diverse destinazioni d'uso degli edifici quale criterio per l'individuazione di un differente carico antropico, non essendo possibile ritenere che un'attività urbanisticamente definita come produttiva possa determinare un carico antropico maggiore di un'attività individuata come terziaria.

Il rilievo non è condivisibile.

Occorre, innanzitutto, precisare che il Regolamento, al paragrafo 6.6 del capitolo 9, stabilisce espressamente che “per i nuovi insediamenti sono applicabili i seguenti indirizzi in termini di contenimento del carico antropico e di individuazione delle attività compatibili, che i Comuni articolano e dettagliano nei piani di rischio in coerenza con la propria regolamentazione urbanistico-edilizia”; da ciò consegue che le “attività compatibili” vanno valutate con la finalità di limitare il carico antropico e che queste, conseguentemente, a seconda della diversa tipologia, determinano un differente carico antropico, in termini quantitativi.

Quanto sopra viene confermato dall'art. 707, comma 5, del codice della navigazione, che, con riferimento ai “Vincoli della proprietà privata”, statuisce che: “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”.

Quanto poi alla circostanza che un'attività produttiva non possa determinare un carico antropico quantitativamente diverso da quella terziaria, si evidenzia che le varie tipologie di utilizzo degli immobili possono, ragionevolmente, determinare diverse misure di carico antropico; si pensi, ad es. al carico antropico di un

mobilità artigianale, senz'altro inferiore a quello di un esercizio al commercio al dettaglio di generi alimentari o di giornali.

La doglianza, è, quindi, infondata.

Parimenti infondata è l'ultima censura, con cui viene lamentata una presunta disparità di trattamento effettuata nei confronti della ricorrente, rispetto a quello che sarebbe stato operato con riferimento ai lotti individuati con le sigle '6C' e '6D', nella tavola 02 del Piano, per i quali si prevede un aumento del carico antropico ammesso del 30% nelle ore notturne, "quando l'attività dell'aeroporto è sensibilmente ridotta", in considerazione che su detti lotti viene prevista l'edificazione di un edificio polifunzionale con multisala (cinema).

Ma proprio la sensibile riduzione dell'attività di volo nella notte ed il futuro utilizzo della realizzanda sala cinematografica, concentrato prevalentemente nelle ore notturne, giustifica l'aumento del carico antropico previsto nel Piano.

In conclusione il ricorso è infondato e va, conseguentemente, respinto.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

Il contributo unificato rimane a carico della ricorrente, soccombente in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, Sezione autonoma di Bolzano, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore del Comune di Bolzano e dell'Ente Nazionale Per L'Aviazione Civile-Enac, liquidate in complessivi Euro 3000,00 (tremila/00) per ciascuno, oltre spese ed accessori, come per legge.

Il contributo unificato rimane a carico della ricorrente.

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

Così deciso in Bolzano nella camera di consiglio del giorno 22 giugno 2011 con l'intervento dei magistrati:

Lorenza Pantozzi Lerjefors, Presidente

Luigi Mosna, Consigliere, Estensore

Hans Zelger, Consigliere

Margit Falk Ebner, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/09/2011

IL SEGRETARIO

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