

COPIA

VINTI & ASSOCIATI  
AVVOCATI

00137 Roma - Via Emilia, 88 Tel. 06 4200741 Fax 06 42007440 studio@vintieassociati.com  
www.vintieassociati.org

7

ECC.MO PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

*Procura speciale*

INTERVENTO AD ADIUVANDUM

Consiglio di Stato – Sez. II consultiva – Affare n. 1301/2015

Per la Società Aeroporti di Roma – ADR S.p.A., soggetta a direzione e coordinamento di Atlantia S.p.A., Codice Fiscale e Registro delle Imprese di Roma 13032990155 – P. IVA 06572251004, con sede in Fiumicino (Roma), Via Pier Paolo Racchetti, n. 1, in persona del Direttore Legale e Societario e legale rappresentante *pro tempore* Avv. Guglielmo Bove, rappresentata e difesa dal Prof. Avv. Stefano Vinti (Cod. Fisc.: VNTSFN60T27G273Y) e dall'Avv. Angelo Buongiorno (Cod. Fisc.: BNGNGL79R22A662E) – i quali indicano come recapito di Posta Elettronica Certificata ai sensi dell'art. 136 c.p.a. il seguente indirizzo: s.vinti@legalmail.it – ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Roma, alla Via Emilia, n. 88, giusta procura a margine del presente atto;

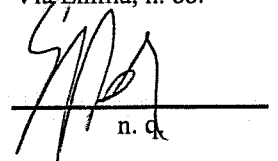
nel ricorso straordinario promosso da

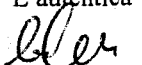
Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Gianluca Lo Bianco ed Eleonora Papi;

contro

il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

Il sottoscritto Avv. Guglielmo Bove, nella qualità di Direttore Legale e Societario della Aeroporti di Roma S.p.A., con sede in Fiumicino (Roma), Via Pier Paolo Racchetti, n. 1, munito di specifici poteri di cui alla procura rilasciata in data 24 novembre 2017 per atto del Notaio Francesca Giusto, rep. 20.854, racc. 13.232, delega gli Avv.ti Prof. Stefano Vinti e Angelo Buongiorno a rappresentare e difendere, anche disgiuntamente, la Società nel presente grado di giudizio, con facoltà di farsi sostituire, rinunciare agli atti ed accettare analoghe rinunce ed ogni altra di legge. Ricevuta altresì informazione sull'utilizzazione dei dati personali, ai sensi e per gli effetti di cui al Reg. UE 679/2016 "GDPR" e D.Lgs. 196/03, consente la loro utilizzazione nella misura necessaria all'espletamento del presente mandato in favore dei nominati difensori e dei loro collaboratori o sostituti. Elegge domicilio ai fini del presente giudizio presso il loro studio in Roma, alla Via Emilia, n. 88.

  
n. d.

È autentica  


**e nei confronti de**

- il **Comune di Fiumicino**, in persona del Sindaco *pro tempore*;
- la **Regione Lazio**, in persona del Presidente *pro tempore*;
- la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente *pro tempore*;

**con gli interventi *ad opponendum* de**

- l'**Associazione Fuori Pista**;
- l'**Associazione Pro-loco Fregene-Maccarese**;
- i Signori **Cristina Girardet, Luca Piccinin, Raffaella Costa e Andrea Guizzi**;

**avverso e per l'annullamento**

del D.M. 24 ottobre 2013, n. 311, con cui il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha approvato la "*Nuova perimetrazione della Riserva Naturale Statale del Litorale Romano*", in sostituzione di quella precedentemente approvata con il D.M. 29 marzo 1996.

\* \* \*

**FATTO**

La Società Aeroporti di Roma S.p.A. è concessionaria (con ENAC concedente) della gestione integrale degli aeroporti "*Leonardo da Vinci*" di Fiumicino e "*G.B. Pastine*" di Ciampino in virtù dell'Atto Unico di Concessione stipulato in data **25 ottobre 2012** (All. n. 1) e approvato con D.P.C.M. del 21 dicembre 2012 (All. n. 2).

Tale Atto Unico prevede l'impegno da parte di ADR a dare esecuzione, entro la scadenza del periodo di concessione, fissata al 30 giugno 2044, ad un piano di

interventi volto all'adeguamento infrastrutturale dell'intero sistema aeroportuale, con un investimento pari a circa 12 miliardi di Euro.

Tale piano – coerentemente con gli strumenti di pianificazione aeroportuale proposti dai competenti Ministeri (Aeronautica, Lavori Pubblici, Difesa, Trasporti, *etc.*) che a suo tempo hanno portato all'attuale localizzazione dello scalo anche in funzione dei futuri sviluppi infrastrutturali dello stesso – prevede, tra l'altro, che lo sviluppo di medio-lungo termine avvenga a Nord dell'attuale sedime e che all'interno dell'area di “*Maccarese Sud*” siano realizzati alcuni interventi tra cui rientrano una quarta pista di volo e relative vie di rullaggio, piazzali aeromobili nord-est, area nord-est del terminal passeggeri, viabilità stradale di accesso allo scalo, parcheggi per autoveicoli, edificio *catering* e uffici e strutture varie asservite allo scalo.

In particolare, è previsto che la maggior parte di tali interventi siano realizzati all'interno della “*Riserva Naturale Statale del Litorale romano*”, istituita con il D.M. 29 marzo 1996 del Ministero dell'Ambiente (All. n. 3).

Al momento in cui i suddetti interventi venivano pianificati ed inseriti nel piano di investimenti a lungo termine, le aree in questione erano collocate nelle “*aree di tipo 2*”, ovvero aree caratterizzate prevalentemente da ambienti agricoli con maggiore grado di antropizzazione e con funzioni di interconnessione territoriale e naturalistica, per le quali lo stesso art. 8 del D.M. 29 marzo 1996 prevedeva la realizzabilità, previa autorizzazione, di interventi di trasformazione ed urbanizzazione del territorio, nel rispetto dei limiti indicati nei commi 1 e 2. Al

contrario, per le “*aree di tipo 1*”, ovvero quelle caratterizzate da un rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale, l’art. 7 vietava la realizzazione di qualsiasi nuovo intervento di modificazione del territorio ed ulteriore urbanizzazione, con la sola eccezione di interventi di restauro conservativo di manufatti esistenti e recupero ambientale.

In tale contesto, il Piano di Sviluppo Aeroportuale previsto dall’Atto Unico risultava dunque in larga misura compatibile con le previsioni vincolistiche della Riserva, poiché le aree dedicate allo sviluppo risultavano essere prevalentemente zone di tipo 2, ovvero edificabili e soggette ad una tutela limitata.

Successivamente, con il Decreto Ministeriale 24 ottobre 2013, n. 311 (pubblicato sulla G.U.R.I. del 20 novembre 2013; All. n. 4), il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), per una iniziativa privata commerciale nata sul territorio del Comune di Fiumicino di cui si dirà meglio nel prosieguo, ha approvato una nuova perimetrazione della Riserva Naturale Statale del Litorale Romano, così sostituendo quella individuata in precedenza dal suddetto D.M. 29 marzo 1996, istitutivo della Riserva.

Nel Preambolo del D.M. 24 ottobre 2013 può evidenziarsi, per ciò che in questa sede interessa, che il MATTM:

- (i) ha ritenuto, disattendendo una specifica richiesta formulata dalla Regione Lazio nella Conferenza Unificata in sede tecnica, svoltasi in data 2 ottobre 2012 e poi formalizzata con nota prot. n. 442198 del 15 ottobre 2012, di non inserire nel testo del provvedimento una

*“specifica previsione finalizzata a consentire l’ampliamento dell’aeroporto di Fiumicino e delle relative opere infrastrutturali”* secondo i programmi di investimento approvati, ritenendo tale richiesta *“non condivisibile sotto l’aspetto procedurale e non compatibile con le finalità istitutive dell’area protetta”*.

- (ii) ha contemporaneamente accolto la specifica richiesta presentata dal Comune di Fiumicino e, per consentire la realizzazione di un sottopasso stradale, ha disposto: l’esclusione dal perimetro della Riserva di alcune zone di tipo 1; la declassificazione di alcune zone da tipo 1 a tipo 2; l’estensione della zona di tipo 1 nell’area di Maccarese Sud, ampliando così il vincolo di maggior tutela di una parte della Riserva Naturale Statale del Litorale Romano.

La suddetta estensione della zona di tipo 1 interessa direttamente anche le aree in cui il Masterplan al 2030 (All. n. 5) dell’Aeroporto di Fiumicino prevede la realizzazione di alcuni interventi ivi previsti (solamente a titolo esemplificativo e non esaustivo, in tali aree ricade una parte della fondamentale 4<sup>a</sup> pista di volo).

La diretta conseguenza di tale modifica è la non edificabilità delle aree in questione, con la presenza quindi di un grave pregiudizio per ENAC e ADR. Infatti, ciò determina non solo l’irrealizzabilità degli interventi stabiliti, ma anche la totale impraticabilità degli investimenti a lungo termine previsti dall’Allegato n. 2 all’Atto Unico, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di sviluppo dell’intero sistema del trasporto aereo nazionale.

In questa ottica il Decreto n. 311/2013 si pone come evidente elemento ostativo all'implementazione delle infrastrutture dell'Aeroporto di Fiumicino individuate con il D.P.C.M. 21 dicembre 2012 approvativo dell'Atto Unico del 25 ottobre 2012 stipulato tra ENAC e ADR. Nello specifico, la nuova zonizzazione operata dal Decreto, assoggettando ad una più rigida tutela il territorio adiacente all'Aeroporto che ha inserito nelle aree di tipo 1 (non modificabili né edificabili) anche zone che in precedenza erano classificate come aree di tipo 2 (modificabili ed edificabili), ha reso completamente irrealizzabili gli ampliamenti infrastrutturali previsti, dal momento che gli stessi insistono ora su porzioni di territorio non più edificabili rispetto all'originaria configurazione vincolistica.

Per tali motivi ADR ha provveduto a presentare la propria impugnazione (pendente dinanzi al T.A.R. Lazio – Sede di Roma con R.G. n. 2114/2014) del Decreto 24 ottobre 2013, nella parte in cui prevede l'estensione della qualifica di zona di tipo 1 anche alle aree soggette alla realizzazione degli interventi previsti dal Piano di Sviluppo Aeroportuale già programmato.

Successivamente, in seguito alla proposizione da parte di ENAC del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, codesto Ecc.mo Consiglio di Stato, all'esito dell'Adunanza del 26 luglio 2017, ha provveduto ad emettere il parere interlocutorio n. 1965/2017 con cui sono state richieste note di chiarimento al Ministero dei Trasporti, alla Regione Lazio e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, acquisite dall'odierna esponente tramite rituale accesso agli atti (All.ti nn. 6, 7 e 8).

Pertanto, si interviene a sostegno delle ragioni in diritto sostenute da ENAC nel suddetto ricorso straordinario e per il necessario accoglimento dello stesso, ritenuto che il Decreto Ministeriale 24 ottobre 2013 merita di essere annullato per le seguenti ragioni di

## **DIRITTO**

### **1. Sull'ammissibilità del ricorso per interesse a ricorrere in capo ad ENAC.**

Nella nota trasmessa per ottemperare a quanto richiesto dal Consiglio di Stato con il proprio parere interlocutorio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha rilevato la carenza di interesse di ENAC in merito al contenzioso in questione, sostenendo la mancanza di un pregiudizio attuale e concreto in capo al ricorrente.

In particolare, la Presidenza del Consiglio ha ritenuto che *“il danno non avrebbe i caratteri dell'immediatezza, concretezza ed attualità basandosi sulla potenzialità lesiva di alcuni investimenti che potrebbero anche non essere mai realizzati nel caso in cui la concessionaria (ADR S.p.a.) richiedesse, a seguito di una diminuzione del traffico aereo, la modifica del Piano degli investimenti programmati”* sulla scorta del fatto che *“l'Atto Unico delinea in via programmatica le linee strategiche per lo sviluppo [...] prevedendo un piano di investimenti sull'andamento del traffico passeggeri (fino a 100 milioni di passeggeri nel 2044) che potrebbero per espressa previsione della Convenzione comportare anche una rimodulazione degli investimenti nel caso in cui delle previsioni si rivelassero sovrastimate)”*.

Innanzitutto giova in questa sede sottolineare che non solo il D.Lgs. 9 maggio 2005, n. 96, recante la *“Revisione della parte aeronautica del codice della navigazione”*, e le successive modificazioni ed integrazioni introdotte dal D.Lgs. 15 marzo 2006, n. 151, sostituendo l’art. 704 del codice suddetto, hanno confermato l’ENAC quale unica autorità di regolazione tecnica, certificazione e vigilanza nel settore dell’aviazione civile, ma anche che l’art. 17, co. 34-*bis*, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. n. 102/2009, e così modificato dall’art. 47, co. 3-*bis*, del D.L. 31 maggio 2010, convertito dalla L. n. 122/2010, ha introdotto lo strumento del contratto di programma per migliorare l’efficacia dello sviluppo aeroportuale. In particolare, l’art. 17, co. 34-*bis*, dispone che *“[a]l fine di incentivare l’adeguamento delle infrastrutture di sistemi aeroportuali nazionali e comunque con traffico superiore a otto milioni di passeggeri annui, nonché quelli aventi strutture con sedimi in regioni diverse, nel caso in cui gli investimenti si fondino sull’utilizzo di capitali di mercato del gestore, l’Ente nazionale per l’aviazione civile (ENAC) è autorizzato a stipulare contratti di programma in deroga alla normativa vigente in materia”*.

Attraverso, quindi, il contratto di programma sottoscritto da ADR e dall’ENAC il 25 ottobre 2012, quest’ultimo, in qualità di soggetto proponente, si **è istituzionalmente impegnato a proporre per la necessaria approvazione i Piani di Sviluppo Aeroportuale.**

In tal senso, il Decreto 24 ottobre 2013, nella misura in cui effettua la modifica *in peius* dei vincoli delle zone in cui sarebbe stato previsto lo sviluppo



aeroportuale, trasformandole da aree di tipo 2 (edificabili e con minore tutela) ad aree di tipo 1 (assoluta inedificabilità e maggiore tutela), comporta certamente una lesione attuale e concreta, poiché rende *tout court* inattuabili gli impegni istituzionali assunti da ENAC e ADR attraverso la stipula dell'Atto Unico.

Tali soggetti, infatti, non solo hanno interesse a perseguire tali obiettivi, ma sono anche vincolati, sulla scorta della medesima normativa citata dalla Presidenza del Consiglio e dalla stessa approvata, all'attuazione degli obblighi assunti attraverso il Contratto di Programma (recepiti in un D.P.C.M., a conferma della rilevanza generale degli stessi). L'ENAC infatti, al fine di curare tali interessi pubblici, e perciò inderogabili e indisponibili, ha avviato i procedimenti necessari all'ottenimento delle autorizzazioni dovute, tra tutti la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), una volta che è stato redatto lo Studio di Impatto Ambientale. Oltre quindi a non essere nella disponibilità di ENAC e ADR la rimodulazione degli obiettivi stabiliti nell'Atto Unico, risulta *ictu oculi* presente l'interesse in capo alle stesse affinché questi siano raggiunti nei tempi stabiliti e con i contenuti ormai determinati.

Inoltre, la Presidenza del Consiglio, nella nota di cui sopra, ha altresì contestato l'interesse a ricorrere di ENAC affermando che *“il decreto gravato si sarebbe limitato a sostituire il precedente D.M. 29/03/1996 modificando soltanto la qualificazione delle aree già ricomprese nella Riserva Naturale all'esame senza modificarne i confini localizzativi”* e che *“non si comprende quale utilità diretta e immediata avrebbe l'ente ricorrente dall'annullamento del decreto di cui trattasi*

*se già prima della sua emanazione le aree in questione risultavano precluse alla realizzazione di interventi infrastrutturali”.*

Quanto affermato dalla Presidenza del Consiglio, tuttavia, risulta smentito dalla semplice lettura e visione congiunta del Decreto impugnato e della documentazione integrativa al Masterplan 2030 presentata in sede VIA (All.ti nn. 9 e 10), dal cui confronto emerge chiaramente che la prima regolamentazione del contenuto della Riserva prevedeva la divisione delle aree in zone di tipo 1 e di tipo 2 e che la zona in cui sarebbe intervenuto il PSA e quindi lo sviluppo infrastrutturale di Fiumicino Nord faceva parte delle zone di tipo 2, in cui quindi era permessa l'edificabilità previa verifica degli organi competenti. Pertanto, la definizione planimetrica effettuata con il Decreto 29 marzo 1996 non comportava affatto l'impossibilità di edificare nelle aree che qui interessano, contrariamente a quanto sostenuto dalla Presidenza del Consiglio. Con il D.M. 24 ottobre 2013, infatti, viene previsto un innalzamento del livello di tutela, da tipo 2 a 1, per le aree in cui, sin dal 2012, l'Ente ricorrente ed ADR si sono impegnati a perseguire gli interessi pubblici stabili nell'Atto Unico e quindi da un lato ad adeguare progressivamente l'offerta capacitiva alle esigenze dettate dai previsti incrementi della domanda, dall'altro ad offrire un livello qualitativo coerente con gli altri primari scali europei.

Il cambiamento del livello di vincolo di quelle stesse aree quindi, alla luce della qualificazione istituzionale degli obiettivi sottoscritti da ENAC e ADR,

comporta certamente un interesse attuale e concreto di ENAC nel giudizio di annullamento intrapreso con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Quest'ultimo, pertanto, risulta ammissibile, oltre che fondato per le ragioni di cui appresso.

**2. Sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 17, co. 34-bis, D.L. n. 78/2009 convertito con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102. Sull'eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione, illogicità, irragionevolezza, perplessità e sviamento.**

Attraverso l'Atto Unico del 25 ottobre 2012 ENAC e ADR hanno sottoscritto un programma di investimenti in perfetta aderenza all'art. 17, co. 34-bis, D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dall L. 3 agosto 2009, n. 102, che, con la finalità di adeguare le infrastrutture aeroportuali alle esigenze di traffico ha autorizzato l'ENAC a "*stipulare contratti di programma in deroga alla normativa vigente in materia introducendo sistemi di tariffazione pluriennale*".

L'Aeroporto di Roma Fiumicino assume un ruolo strategico per la rete aeroportuale nazionale, sia in ragione del traffico movimentato e sia in ragione di quello prospettato per la progettazione e redazione del Masterplan 2030 (al 2030 è atteso un incremento del traffico aereo rispetto al 2015 del 70% in numero di passeggeri, ovvero da 40,5 milioni di passeggeri a 68,8 milioni, e 59% in movimenti, ovvero da 315.000 movimenti a 498.000 movimenti). La previsione di crescita del traffico passeggeri effettuata ai fini del PSA (Piano di Sviluppo Aeroportuale, ovvero Masterplan) ha infatti trovato riscontro nell'inclusione

dell'Aeroporto di Fiumicino all'interno della *core network* europea, nonché all'interno del PNA (Piano Nazionale degli Aeroporti) e nel D.P.R. n. 201/2015, *“Regolamento recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale a norma dell'articolo 698 del Codice della Navigazione”*. È stato quest'ultimo Decreto ad inserire l'aeroporto di Fiumicino tra gli scali che rivestono il *“ruolo di gate intercontinentali, per la loro capacità di rispondere alla domanda di ampi bacini di traffico ed il loro elevato grado di connettività con le destinazioni europee ed internazionali”*.

Tale priorità di sviluppo era stata recepita anche in precedenti atti di sviluppo del Governo ed in particolare:

- (i) nell'*Atto di Indirizzo per la definizione del Piano Nazionale per lo Sviluppo Aeroportuale* adottato in data 30 gennaio 2013 dal MIT;
- (ii) nelle Linee programmatiche in materia di aeroporti contenute nell'Allegato 10 *“Infrastrutture”* al Documento di Economia e Finanze del dicembre 2012.

Ma ancora, l'importanza del raggiungimento degli obiettivi stabiliti veniva confermata anche dalla stessa Regione Lazio in sede di istruttoria finalizzata all'emanazione del Decreto impugnato. Nel preambolo dello stesso, infatti, come nelle premesse della successiva Delibera di G.R. n. 305 del 3 ottobre 2013, viene dato atto che:

- (i) Nella Conferenza Unificata del 2 ottobre 2012 la Regione Lazio *“aveva richiesto l'introduzione nell'articolato del Decreto, di una*

*specifica previsione finalizzata a consentire la realizzazione dell'ampliamento dell'Aeroporto di Fiumicino e delle relative opere infrastrutturali*”;

- (ii) Con la nota del 15 ottobre 2012, prot. n. 44198, del Dipartimento Istituzionale e Territorio della Regione Lazio era stata formalizzata la suddetta *“richiesta per la realizzazione dell'ampliamento dell'Aeroporto di Fiumicino”*.

Lo stesso PNA chiarisce che *“per i gate intercontinentali, le priorità di sviluppo definite si configurano come elementi chiave del percorso decisionale, in quanto riferito ai punti di accesso della domanda internazionale [...] con rilevanti ripercussioni sull'intero sistema economico-produttivo del Paese”*. Sulla scorta dell'importanza dell'*hub* aeroportuale, il PNA prevede il potenziamento e l'espansione dell'Aeroporto di Fiumicino, in particolare *“la realizzazione di una nuova pista di volo e l'ampliamento dei piazzali e la realizzazione di un nuovo complesso aeroportuale complementare a Nord”*.

Le esigenze correlate al potenziamento dell'Aeroporto di Fiumicino, in base a quanto poc'anzi detto, sarebbero dovute essere oggetto di valutazione da parte del MATTM ed anzi, assumere valenza prioritaria rispetto ai meri interessi commerciali difesi dal Comune di Fiumicino.

Giova ricordare, infatti, che con la Deliberazione del Consiglio del 2 febbraio 2006, n. 9, il Comune di Fiumicino ha chiesto la ripermimetrazione della Riserva Naturale Statale del Litorale Romano, proponendo l'esclusione del cosiddetto

“*Quadrante Ovest*” dell’area metropolitana romana, adiacente all’Aeroporto di Fiumicino e la contestuale inclusione nella Riserva, quale misura di compensazione ambientale, di due aree, di cui una situata a Nord tra il confine attuale della Riserva e il confine amministrativo del Comune e l’altra situata oltre l’autostrada Roma-Civitavecchia, nella zona di Breccia, Cavalle e Tre Cannelle.

Successivamente, nel luglio del 2013, il Comune di Fiumicino ha richiesto di riclassificare e deperimetrare ulteriori aree della Riserva al fine di realizzare un sottopasso della Fossa Traiana, come misura strumentale allo sviluppo dell’area commerciale. Con l’obiettivo di compensare tale intervento, il Comune di Fiumicino ha proposto l’innalzamento del livello di tutela delle suddette aree a nord ricadenti nell’area di sviluppo a lungo termine previsto dall’Atto Unico del 2012.

Nello stesso luglio del 2013 è stato approvato lo schema di decreto per la ripermimetrazione e la classificazione proposta dal Comune di Fiumicino, a cui si è ufficialmente provveduto con il Decreto impugnato, escludendo quindi le aree precedentemente comprese all’interno della Riserva ed includendovi invece le nuove aree.

Nonostante quindi anche la Regione Lazio avesse sottolineato l’importanza dell’*hub* aeroportuale, all’interno dell’intero procedimento che ha condotto all’emanazione del Decreto impugnato, non risulta esservi stata alcuna valutazione in merito ad un elemento dirimente quale la priorità del raggiungimento degli

obiettivi posti dall'Atto Unico rispetto all'interesse pubblico rappresentato dallo sfruttamento commerciale di alcune aree del Comune di Fiumicino.

Si ricorda, infatti, che l'intero *iter* di ripermimetrazione, come si è già avuto modo di dire, nasce su istanza dello stesso Comune di Fiumicino il quale, al fine di poter utilizzare a fini commerciali alcune aree rientranti nel perimetro della Riserva, ha proposto al MATTM lo stralcio delle aree medesime e la contestuale compensazione ottenuta mediante la diversa zonizzazione delle aree su cui sarebbe intervenuto lo sviluppo infrastrutturale dell'Aeroporto. Uno scambio del tutto irragionevole che il Ministero dell'Ambiente ha invece incredibilmente avallato.

Ebbene, non si riesce davvero a comprendere come un'iniziativa commerciale di rilevanza locale, cui sono peraltro sottesi unicamente interessi privati, possa inficiare l'implementazione infrastrutturale programmata sin dal 2012 di un'opera pubblica di rilievo nazionale ed internazionale quale è l'Aeroporto di Roma Fiumicino.

Nella nota del MIT prot. n. 0001592 del 4 aprile 2018, il Ministero, dopo aver ribadito la rilevanza dei profili garantistici inerenti la tutela paesaggistica ed ambientale, si è espresso nel senso che sarebbe auspicabile pervenire alla risoluzione del *thema decidendum* attraverso *“un auspicabile processo di armonizzazione e contemperamento delle diverse esigenze attualmente in campo; di talchè, nell'agire politico-amministrativo inerente alla fattispecie, venga ragionevolmente a conseguirsi, tramite le opportune e necessarie rimodulazioni tecniche, un giusto punto di equilibrio tra il programmato e proclamato sviluppo*

*economico del Paese (in concreto, la già deliberata implementazione infrastrutturale di competenza dell'ENAC) e un vero e autentico progresso umano in favore dei singoli e della collettività intera".*

Ebbene, i suddetti interessi di rilievo costituzionale sicuramente presiedono e presidiano l'intera normativa in materia ed infatti tenendo conto dei medesimi si è pervenuti alla redazione del Masterplan 2030. Nella presente sede, tuttavia, ciò che codesto Ecc.mo Consiglio di Stato è chiamato a valutare è la correttezza dell'*iter* procedimentale che ha condotto all'emanazione del Decreto.

Ed invero, in virtù dell'importanza strategica dell'Aeroporto intercontinentale di Roma Fiumicino, il quale riveste il ruolo di maggiore scalo aeroportuale d'Italia ed è inserito nelle reti internazionali ed in tutti i programmi di sviluppo (tra cui il PNA), si ritiene che le esigenze dello sviluppo aeroportuale sarebbero state senz'altro meritevoli di ben maggiore considerazione.

Al contrario, il Decreto, nella parte in cui modifica il livello di tutela delle aree della Riserva Statale del Litorale Romano, non solo non tiene conto dell'importanza strategica degli obiettivi posti dall'Atto Unico e degli interessi pubblicistici dallo stesso perseguiti, ma non rende nemmeno noti i motivi sottesi a tale decisione. Risulta pertanto illegittimo per violazione di legge, difetto di istruttoria e carenza di motivazione, come correttamente denunciato dal primo vizio sollevato dall'ENAC.

**3. Sulla violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 7, 8, 9, 10, L. n. 241/1990, nonché dei principi del giusto procedimento amministrativo,**



**di trasparenza, imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione ex art. 97 Cost. Sull'eccesso di potere per difetto di istruttoria e sviamento.**

Si è già avuto ampiamente modo di chiarire quale sia l'entità del pregiudizio arrecato dal Decreto sugli investimenti a lungo termine previsti dal Contratto di programma.

Anche in virtù dei devastanti impatti che la nuova zonizzazione apporta, si ritiene che l'ENAC avrebbe dovuto essere posto in condizione di partecipare al procedimento che ha condotto all'approvazione della stessa, anche in modo da poter rappresentare alle Amministrazioni le criticità che ha invece potuto esprimere solo in sede di impugnazione.

La partecipazione dell'Ente ricorrente innanzitutto sarebbe stata doverosa ai sensi dell'art. 7, L. n. 241/1990, il quale individua quali siano i soggetti che debbano essere messi nelle condizioni di partecipare al procedimento. In particolare è previsto che i soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti debbano necessariamente poter intervenire nel procedimento. Nei confronti degli stessi l'Amministrazione quindi è obbligata non solo a comunicare l'avvio del procedimento, ma anche ad assicurare l'effettiva partecipazione.

Tuttavia, nella fase istruttoria antecedente al Decreto, l'Amministrazione procedente non ha in alcun modo coinvolto l'ENAC, tanto meno consultandolo nelle forme suddette.

Tale mancanza rende manifestamente illegittimo il Decreto per la violazione degli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 10, L. n. 241/1990, nonché dei principi del giusto procedimento amministrativo, di trasparenza, imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione, oltreché per il difetto di istruttoria conseguente alla mancata partecipazione dell'ENAC al procedimento *de quo*.

Anche il secondo vizio appare quindi fondato e meritevole di accoglimento.

- 4. Sulla violazione e falsa applicazione degli artt. 77 e 78, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, degli artt. 4, 6 ed 8, L. 6 dicembre 1991, n. 394, nonché degli artt. 8 e 9, D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Sull'eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione e sviamento.**

L'art. 1, co. 2, del Decreto stabilisce che la nuova ripermimetrazione "*sostituisce integralmente la precedente perimetrazione*" operata dal Decreto 29 marzo 1996 istitutivo della Riserva.

Tuttavia sembra necessario ripercorrere la normativa applicabile al caso in questione:

- (i) la L. n. 394/1991, recante "*Legge quadro delle aree protette*", nel devolvere al MATTM la potestà di emanare i decreti istitutivi delle riserve naturali, ha fatto tuttavia salva la disciplina di cui agli artt. 5, L. 8 luglio 1986, n. 349, e 83, co. 4, D.P.R. n. 616/1997, in materia di individuazione delle aree oggetto di riserve naturali statali;
- (ii) in particolare l'art. 5, L. 8 luglio 1986, n. 349 prevede che "*i territori nei quali istituire riserve naturali e parchi di carattere interregionale sono individuati,*

*a norma dell'articolo 83, comma quarto, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, su proposta del Ministro dell'ambiente” e l'art. 83, co. 4, D.P.R. n. 616/1997 prevede che “[r]esta ferma, nell'ambito delle funzioni di indirizzo e di coordinamento, la potestà per il Governo di individuare i nuovi territori nei quali istituire riserve naturali e parchi di carattere interregionale.”*

(iii) pertanto, all'adozione del Decreto impugnato sarebbe dovuto precedere, sulla scorta della normativa citata, un atto del Governo attraverso il quale lo stesso avrebbe dovuto effettuare una preliminare individuazione delle aree ricomprese nel perimetro territoriale della Riserva.

Tuttavia, nel caso di specie, non solo il Governo non ha provveduto ad alcuna valutazione in tal senso, ma non ha nemmeno espresso il proprio parere favorevole (o atti di contenuto analogo) all'adozione del Decreto, il quale invece attesa la natura statale della Riserva avrebbe obbligatoriamente dovuto essere preceduto da tale adempimento.

Peraltro, una fase istruttoria condotta con maggiori attenzioni e cautele, avrebbe fatto emergere che l'innalzamento del livello di tutela ambientale dei terreni lungo il perimetro dell'Aeroporto avrebbe determinato la proliferazione di ambienti favorevoli al passaggio e alla nidificazione delle specie dell'avifauna locale, con gravi conseguenze sulla sicurezza delle operazioni di volo. Le costanti interferenze dell'avifauna sono già ad oggi riscontrabili dalle segnalazioni obbligatorie dei piloti, oltre che dalle statistiche periodiche pervenute al gestore aeroportuale.

D'altro canto, sin dal 2013, il T.A.R. Lazio, in accoglimento di un ricorso di ADR per l'annullamento di un provvedimento relativo ad un progetto di rinaturalizzazione di una porzione di terreno posta a ridosso della recinzione aeroportuale, che avrebbe ricostituito l'*habitat* naturale per l'avifauna locale, ha chiarito che *“se un tale obiettivo, connotato da forti implicazioni ambientali, è meritevole di tutela, lo stesso deve essere comunque valutato alla stregua dei rigidi limiti imposti dal Codice della Navigazione, in ragione della collocazione di prossimità al sedime aeroportuale, non potendosi disconoscere, nella scala dei valori da presidiare, la prevalenza della sicurezza della navigazione e, in definitiva, anche della pubblica incolumità”* (T.A.R. Lazio – Sede di Roma, Sez. III-ter, n. 8451/2013).

La ripermimetrazione effettuata dal Decreto n. 311/2013, in particolare la nuova zona 1, solleva le medesime problematiche sulle quali si è già pronunciato il T.A.R. Lazio; anche in tal senso dunque il Decreto risulta carente di un'adeguata istruttoria, la quale invece, ove condotta correttamente (con il coinvolgimento dei vari dicasteri preposti alla tutela degli altri interessi pubblici rilevanti oltre alla tutela ambientale, come in particolare la sicurezza e lo sviluppo del trasporto aeroportuale), avrebbe fatto emergere anche le suddette problematiche e avrebbe potuto condurre ad un esito ben diverso.

D'altronde, già codesto Ecc.mo Consiglio di Stato, con la sent. 6 aprile 2016, n. 1362, ha chiarito che *“è certo il potere per l'ENAC d'imporre vincoli e limitazioni relativi agli ostacoli che possono costituire pericoli per la navigazione*

*aerea [...], è altrettanto sicuro il potere di porre linee-guida aggiuntive allo standard minimo imposto dall'ICAO, per rendere efficaci e sempre attuali le migliori pratiche per la sicurezza dai rischi della attività aeronautica. Né ciò sconta limiti da norme Europee, ché, anzi, il cap. C) dell'All. V-bis al reg. n. 2008/216/CE, trattando delle aree limitrofe degli aeroporti sotto il controllo dell'EASA, impone non solo che lo "... spazio aereo circostante le aree di movimento degli aeroporti è mantenuto sgombro da ostacoli, in modo da permettere che le previste manovre degli aeromobili negli aeroporti siano eseguite senza creare rischi inaccettabili dovuti all'insorgere di ostacoli attorno all'aeroporto...". È previsto altresì il monitoraggio dei "... pericoli correlati alle attività umane e all'uso del territorio... (tra cui) ... qualunque sviluppo o variazione nell'uso del territorio nell'area dell'aeroporto...", affinché non si crei un reciproco rischio inaccettabile alla navigazione aerea ed alle collettività locali".*

Tutte queste valutazioni sono state espunte dal procedimento e conseguentemente ignorate nel provvedimento finale che si rivela quindi illegittimo ai sensi delle censure sollevate dal ricorrente ENAC.


Per questi motivi, la Società Aeroporti di Roma – ADR S.p.A., come in atti rappresentata e difesa,


**chiede**

che l'Ecc.mo Capo dello Stato voglia accogliere il ricorso straordinario principale e tutte le domande in esso formulate.

Con riserva di ulteriori deduzioni e produzioni.

Roma, 25 luglio 2018

Prof. Avv. Stefano Vinti 

Avv. Angelo Buongiorno 

## RELATE DI NOTIFICAZIONE

Io sottoscritto **Prof. Avv. Stefano Vinti**, all'uopo autorizzato ai sensi dell'art 7 della legge n. 53/1994, con delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma n. 224/05 not. assunta nell'adunanza del 21 aprile 2005, previa iscrizione al n. 30/18 del mio registro cronologico, ho notificato per conto della **Società Aeroporti di Roma – ADR S.p.A.** copia conforme del su esteso atto munito di procura a:

1. **Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliato presso i suoi uffici siti in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12, 00186, mediante spedizione di copia conforme con raccomandata a./r. n. 78766402979-1 del 26/7/18 dall'Ufficio Postale di Roma 1

Prof. Avv. Stefano Vinti

2. **Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma, Via Cristoforo Colombo, n. 44, 00147, mediante spedizione di copia conforme con raccomandata a./r. n. 78766402980-3 del 26/7/18 dall'Ufficio Postale di Roma 1

Prof. Avv. Stefano Vinti

3. **Ente nazionale per l'aviazione civile**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Gianluca Lo Bianco ed Eleonora Papi e domiciliato presso gli uffici siti in Roma, Viale del Castro Pretorio, n. 118, 00185, mediante spedizione di copia conforme con raccomandata a./r. n. 78766402981-4 del 26/7/18 dall'Ufficio Postale di Roma 1

Prof. Avv. Stefano Vinti

4. **Comune di Fiumicino**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato dall'Avvocatura Comunale e domiciliato presso i suoi uffici siti in Fiumicino (Roma), Via Portuense, n. 2498, 00054, mediante spedizione di copia conforme con raccomandata a./r. n. 78766402982-5 del 26/7/18 dall'Ufficio Postale di Roma 1

Prof. Avv. Stefano Vinti

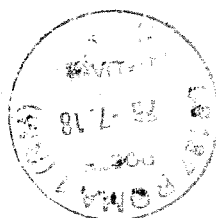
5. **Regione Lazio**, in persona del Presidente della Giunta e legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma, Via Cristoforo Colombo, n. 212, 00145, mediante spedizione di copia conforme con raccomandata a./r. n. 78766402983-7 del 26/7/18 dall'Ufficio Postale di Roma 1

Prof. Avv. Stefano Vinti

6. **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma, Piazza Colonna, n. 370, 00187, mediante spedizione di copia conforme con raccomandata a./r. n. 78766402984-8 del 26/7/18 dall'Ufficio Postale di Roma 1

Prof. Avv. Stefano Vinti

7. **Associazione FuoriPISTA, Associazione Pro Loco Fregene-Maccarese**, in persona dei legale rappresentante *pro tempore*, i signori **Cristina Girardet, Luca Piccinin e Raffaella Costa**, tutti rappresentati dal Prof. Avv. Federico Sorrentino e domiciliati presso lo stesso in Roma, Lungotevere delle Navi, n. 30, 00196, mediante spedizione di n. 5 copie conformi con raccomandata a./r. n. 78766402985-9 del 26/7/18 dall'Ufficio Postale di Roma 1



Prof. Avv. Stefano Vinti