

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ricorso in appello con contestuale inibitoria

Per l'ENAC - Ente Nazionale Aviazione Civile (C.F. 97158180584), in persona del legale rappresentante pt, e per quanto possa occorrere ENAC -

Commissione aeroportuale dell'aeroporto di Orio al Serio -, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso la cui sede ex lege domiciliario in Roma, via dei Portoghesi n.12

- FAX: 06-96514000; PEC: ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it

contro

1) Legambiente Onlus in persona del legale rappresentante pt

(Avv.ti Colombo, Cerati, Carminati, Beacco e Grassi)

2) Comitato aeroporto di Bergamo in persona del Presidente pt Alberto

Cerati

(Avv.ti Colombo, Cerati, Carminati, Beacco e Grassi)

3) Biagina Perazzani, Bruno Galezzi, Angelo Baldoni, Gilberto Ravasio,

Gabriella Pesce, Mario Corti, Maria Grazia Togni, Antonia Sala, Milena

Noris, Elena Osio, Cecilio Benaglia, Rosaria Cividini, Luigi Cassia,

Fabrizio Quaglia, Angela Sugliani, Carla Battaglia, Roberto Colombo,

Maria Pia Casadio, Enrico Gentile, Elena Baronchelli, Giuseppe Milani,

Maria Caterina Ghisalberti, Silvia Bisleri, Mario Bonini, Giuseppina

Dossi, Diego Vielmi, Giulia Gilardi, Alessandro Leidi, Giancarlo Fenili,

Maria Alaimo Di Loro, Luigi Alaimo Di Loro, Felicina Scarpellini, Mario

COPIA

Bresciani, Silvia Arzuffi, Ornella Valenti, Ornella Fumagalli, Angelo
Brena, Alberto Radaelli, Claudio Rillosi, Fabrizia Breviario, Luigi
Perico, Nidiola Calderara, Renza Mazzina, Roberto Bovelacci, Loredana
Musco, Daniele Pisanello, Gabriele Rondi, Giuseppe Pezzoni, Alberto
Scanzi, Giovanbattista Rondi, Salvatore Zuppardo, Giovanna Allazetta,
Giancarlo Rossini, Alberto Peano Cavasola, Mariagabriella Pagani,
Antonio Bresciani, Maria Belotti, Maria Camilla Colnago, Ernestino
Colnago, Franco Frigeni, Euclide Insogna, Roberto Limonta, Natalina
Rillosi, Giangiuseppe Salvetti, Graziella Pellegrini, Pietro Pellicoli,
Loredana Quadri, Franco Plebani, Cesare Scudeletti, Giovanna Bosio,
Augusto Arzuffi, Francesco Randazzo, Maria Antonietta Cattaneo,
Gilberto Seguini, Ernesta Beretta, Emanuele Tirone, Evelina Cornacchia,
Enrico Mazzone, Alberto Rota, Carla Milani, Marinella Fossati,
Ornellamaria Ceruti, Filippo D'Agostino, Maurizio Brambilla, Tiziana
Paravisi, Carla Zigrino, Maria Gatti, Laura Baronchelli, Mario Mandalà,
Gloria Casanova, Tarcisio Casanova, Caterina Buzzi, Elvezio Ardiani,
Cecilia Moro, Mariateresa Carminati, Lucia Manzolini, Gianmario
Petrò, Erika Iannone, Maria Grazia Gelfi, Angelo Frigeni, Gianluigi
Ubbiali, Maria Grazia Gelfi, Gianbattista Rondi, Emanuele Tirone, Maria
Belotti Ravasio, Antonio Innocenzo Votta, Luigino Berti, Roberto Vitali,
Alberta Tappainer, Giovanni Casali, Ornella Rota, Lucia Ferrari,
Graziano Rota, Rosanna Baldassari, Francesco Bacis, Beatrice Gibellini,
Erika Daminelli, Giuseppe Mascadri, Giovanna Ubbiali, Anna
Boschioli, Maria Perico, Elisa Frassoni, Annaria Ronzoni, Ciliano
Locati, Diego Tosi, Luisella Vitali, Mariagrazia Bruletti, Luciano

PROV. DI ...
...
...

Orlandini, Alessio Corna, Ricangela Bruletti, Ivana Artifoni, Annunzio Benaglia, Francesco Scarpanti, Alfredo Facchetti, Luigi Rota, Roberto Villa, Ornella Morosini, Stefano Rota, Marianna Foglia, Ivano Piazzi, Miriam Milani, Eugenio Tasca, Eleonora Corna, Elio Colleoni, Carla Ubiali, Daniela Regonesi, Ersilia Perico, Enrico Caironi, Maria Caironi, Claudio Marchesi, Lorenzo Ferrari, Abele Teani, Angelo Borace, Armando Menegazzo, Giulia Savoldelli, Rossella Minali, Angelo Petró, Silvia Osio, Leonella Olivari, Antonio Cividini, Luciano Susani, Giuseppina Tedesco, Paolo Oberti, Mariagabriella Poli, Giorgio Vanalli, Laura Babini, Carlo Mangili, Aristide Grumelli, Luciano Morzenti, Laura Bisleri, Amelio Corti, Luigia Finassi, Chiara Novara, Marianna Orlandini, Giambattista Breviario, Gianna Bovini, Laura Zana, Cesarino Ghisi, Graziella Zambetti, Giuseppina Paravisi, Livio Quaglia, Daniela Bossi, Silvio Angelo Agostini, Adriana Febbraro, Giuseppina Boschioli, Antonio Draghi, Alberto Beretta, Silvia Soggia, Ernesto Bombardieri, Fatma Giovannelli, Mauro Oberti, Renata Bussola, Emiliana Nava, Marina Donati, Silvio Bani, Gianpietro Carminati, Silvia Martinelli, Edvige Milani, Lorenzo Peano Cavasola, Fulvia Mascheroni

(Avv.ti Colombo, Cerati, Carminati, Beacco e Grassi)

4) Giovanni Petró

(Avv.ti Colombo, Cerati, Carminati, Beacco e Grassi)

5) Mario Casari

(Avv.ti Colombo, Cerati, Carminati, Beacco e Grassi)

nonché

6) Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

(Avvocatura Generale dello Stato)

7) Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare

(Avvocatura Generale dello Stato)

8) Regione Lombardia

(Avv.ti Fidani e Mento)

9) Provincia di Bergamo

(Avv.ti Vavassori, Pasinelli, Nava e Codignola)

10) ARPA Lombardia

11) Comune di Bergamo

(Avv.ti Gritti e Mangili)

12) Comune di Orio al Serio

13) Comune di Grassobbio

(Avv.to Daminelli)

14) Comune di Seriate

(Avv.to Petraglia)

15) Comune di Azzano San Paolo

16) Comune di Bagnatica

(Avv.ti Tucci e Codignola)

17) Comune di Brusaporto

18) Comune di Costa di Mezzate

19) Sacbo spa

(Avv.ti Codignola e Zanetti)

20) ENAV spa – Ente Nazionale Assistenza al Volo

(Avv.ti D'Ercole, Palombi e Codignola)

21) Alitalia spa

per la riforma

della sentenza del TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, n. 668/2013

depositata il 15 luglio 2013 e non notificata

FATTO

Legambiente Onlus, il Comitato aeroporto di Bergamo ed i cittadini indicati in epigrafe (che assumono la loro legittimazione dal fatto di essere residenti, ovvero proprietari di immobili in territorio limitrofo a detto aeroporto e comunque interessato dalla sua operatività) hanno investito il Tar Brescia della vicenda di che trattasi, sulla base delle seguenti considerazioni.

L'aeroporto di Bergamo Orio al Serio, notoriamente fra i primi in Italia per traffico di passeggeri, si trova a circa 5 chilometri dal centro di Bergamo, nel territorio dei Comuni appunto di Orio al Serio, di Grassobbio e di Seriate, e già dai primi anni Duemila ha programmato un considerevole sviluppo, assentito in linea di massima col necessario decreto di valutazione di impatto ambientale – VIA, ovvero col D.M. Ambiente di concerto col Ministro per i Beni e le attività culturali 4 novembre 2003, corredato di una serie di prescrizioni, relative fra l'altro, per quanto qui interessa, all'inquinamento acustico.

Ciò premesso, i ricorrenti in I grado ricordano che in via generale la materia dell'inquinamento acustico originato dall'attività degli aeroporti è disciplinata da un regolamento di carattere generale, D.P.R. 11 dicembre 1996 n°496 successivamente modificato e integrato, emanato in attuazione dell'art. 11 della l. 26 ottobre 1995 n°447, legge quadro sull'inquinamento acustico, nonché da numerosi regolamenti attuativi speciali, decreti ministeriali emanati in forza dell'art. 3 comma 1 lettera m) della legge quadro, che prevede la

competenza statale in materia. Fra questi ultimi, ricordano in particolare il D. Ministro ambiente di concerto col Ministro dei Trasporti 31 ottobre 1997, che prevede per ciascun aeroporto un'apposita "Commissione aeroportuale", la quale deve definire le "procedure antirumore", e nel far ciò suddivide l'intorno aeroportuale, ovvero il territorio circostante, in aree di rispetto di tre distinte tipologie, dette "A", "B" e "C" e contrassegnate da livelli crescenti di rumorosità massima ammessa e, per converso, da limitazioni via via più stringenti alle attività ammesse, con attività che nel suo complesso si denomina "zonizzazione acustica". Nello specifico, ai sensi dell'art. 7 del decreto, la zonizzazione acustica operata dalla Commissione è vincolante per gli strumenti urbanistici generali dei Comuni interessati: *"Fatte salve le attività e gli insediamenti esistenti al momento della data di entrata in vigore del presente decreto, i piani regolatori generali sono adeguati tenendo conto delle seguenti indicazioni per gli usi del suolo... : zona A: non sono previste limitazioni; zona B: attività agricole ed allevamenti di bestiame, attività industriali e assimilate, attività commerciali, attività di ufficio, terziario e assimilate, previa adozione di adeguate misure di isolamento acustico; zona C: esclusivamente le attività funzionalmente connesse con l'uso ed i servizi delle infrastrutture aeroportuali."*

Nello specifico, proseguono i ricorrenti, presso l'aeroporto di Orio al Serio la Commissione suddetta, anche per adeguarsi alle prescrizioni del decreto di VIA, ha approvato la relativa zonizzazione acustica con deliberazione del 22 novembre 2010.

Avverso tale zonizzazione acustica, i predetti hanno allora proposto ricorso principale, affidato a quattro motivi.

Con successivi tre ricorsi per motivi aggiunti venivano impugnati gli atti di adozione e approvazione dello strumento urbanistico generale di alcuni comuni interessati, in quanto recettivi della zonizzazione acustica.

Nel contraddittorio delle parti il Tar accoglieva il ricorso con la seguente motivazione, per quanto di interesse: *"5. In quarto luogo, va ancora respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso, più precisamente del ricorso principale, in quanto rivolto avverso un atto di asserita natura non provvedimentale, ma piuttosto istruttoria. Ad avviso del Collegio infatti, per ragioni che saranno esposte oltre trattando del merito della causa, l'atto di zonizzazione acustica della Commissione aeroportuale riveste natura di provvedimento amministrativo vincolante, e quindi impugnabile in via autonoma.*

16. Venendo ora al merito, il ricorso principale va accolto, perché di esso è fondato il primo motivo, che riveste altresì carattere assorbente, in quanto concerne, in sintesi estrema, la corretta procedura da adottare per predisporre la zonizzazione acustica: in proposito, come ora si illustrerà, va accolta la tesi dei ricorrenti, secondo la quale detta zonizzazione va preceduta da VAS.

17. E' necessario, a fini di chiarezza, ricostruire il quadro normativo cui nelle premesse si è accennato, premettendo che lo stesso è costituito, allo stato unicamente da norme nazionali, ancorché emanate, in più di un caso, in attuazione di direttive dell'Unione europea: ad avviso del Collegio, tale quadro è esaustivo, nel senso che consente, attraverso una corretta interpretazione, di ricostruire in modo pieno la disciplina applicabile al caso di specie, senza necessità di richiamo diretto alle norme europee che vi

stanno a monte.

18. Occorre allora partire dalla l. 26 ottobre 1995 n°447, cd. legge quadro sull'inquinamento acustico, la quale all'art. 3 comma 1 lettera m) demanda alla competenza statale, da esercitarsi mediante decreto ministeriale, "la determinazione, con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione, dei criteri di misurazione del rumore emesso dagli aeromobili e della relativa disciplina per il contenimento dell'inquinamento acustico, con particolare riguardo: 1) ai criteri generali e specifici per la definizione di procedure di abbattimento del rumore valevoli per tutti gli aeroporti e all'adozione di misure di controllo e di riduzione dell'inquinamento acustico prodotto da aeromobili civili nella fase di decollo e di atterraggio; 2) ai criteri per la classificazione degli aeroporti in relazione al livello di inquinamento acustico; 3) alla individuazione delle zone di rispetto per le aree e le attività aeroportuali e ai criteri per regolare l'attività urbanistica nelle zone di rispetto. Ai fini della presente disposizione per attività aeroportuali si intendono sia le fasi di decollo o di atterraggio, sia quelle di manutenzione, revisione e prove motori degli aeromobili; 4) ai criteri per la progettazione e la gestione dei sistemi di monitoraggio per il controllo dei livelli di inquinamento acustico in prossimità degli aeroporti".

19. in attuazione delle norme predette, è stato allora emanato il Decreto del Ministro dell'ambiente 31 ottobre 1997, di cui nella presente sede rileva anzitutto l'art. 5: sotto la rubrica "Procedure antirumore", esso impone all'ENAC di istituire "per ogni aeroporto aperto al traffico civile, una commissione presieduta dal competente direttore della circoscrizione

aeroportuale e composta da un rappresentante per ognuno dei seguenti soggetti: regione, provincia e comuni interessati; Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente; dell'Ente nazionale di assistenza al volo, vettori aerei, società di gestione aeroportuale". La semplice composizione di tale organo collegiale, rappresentativa delle varie realtà coinvolte, nonché il suo compito specifico, provvedere appunto in ordine alle procedure antirumore, conduce a qualificarlo, così come anticipato al § 3 che precede, come organo straordinario, non destinatario della notifica di eventuali ricorsi, che vanno indirizzati all'ENAC come tale.

20. Sempre per quanto qui rileva, fra le competenze della Commissione vi è quella di cui al successivo art. 6 del decreto in esame: la Commissione "definisce, nell'intorno aeroportuale, i confini delle seguenti aree di rispetto: zona A, zona B, zona C", zone che si caratterizzano per i limiti di rumorosità via via crescenti ammessi al loro interno. E' questo l'atto che nel contesto della presente causa è stato definito, ad avviso del Collegio in modo proprio, come "zonizzazione acustica", e che si traduce, in concreto, nel predisporre una carta topografica, nella scala appropriata, in cui sono evidenziate le cd. curve di isolivello, ovvero curve ideali, congiungenti i punti del territorio in cui si è registrato lo stesso livello di rumorosità.

21. In proposito, la difesa erariale (memoria Avvocatura 18 marzo 2013 p. 4) ha sostenuto che la possibilità di configurare la sopra descritta zonizzazione acustica come atto amministrativo sarebbe preclusa in radice, perché le relative procedure sarebbero mere operazioni tecniche, e quindi, secondo logica, non espressive di discrezionalità alcuna. In proposito però va risposto anzitutto che la discrezionalità è una caratteristica possibile, ma non certo

esclusiva, del provvedimento amministrativo, dato che pacificamente esistono i provvedimenti vincolati ovvero dovuti. Va poi risposto che la zonizzazione in parola concerne, secondo comune logica, problematiche la cui soluzione è tutt'altro che meccanica e scontata, poiché comporta una scelta a valle sulla quantità, qualità e metodologia delle rilevazioni da compiere, in modo da rappresentare la realtà nel modo più fedele possibile, e a monte sulle possibilità di contenere il rumore generato, come si desume dallo stesso art.

6, che impone alla Commissione di tener conto delle procedure antirumore adottate, e quindi secondo logica di configurarle nel modo migliore.

22. L'efficacia della zonizzazione acustica è poi definita dal successivo art. 7 del medesimo D.M. 31 ottobre 1997: "Fatte salve le attività e gli insediamenti esistenti al momento della data di entrata in vigore del presente decreto, i piani regolatori generali sono adeguati tenendo conto delle seguenti indicazioni per gli usi del suolo... : zona A: non sono previste limitazioni; zona B: attività agricole ed allevamenti di bestiame, attività industriali e assimilate, attività commerciali, attività di ufficio, terziario e assimilate, previa adozione di adeguate misure di isolamento acustico; zona C: esclusivamente le attività funzionalmente connesse con l'uso ed i servizi delle infrastrutture aeroportuali".

23. Si configura in tal modo una efficacia precettiva immediata e prevalente della zonizzazione acustica sulla pianificazione urbanistica comunale, con un modello che, per vero, non è certo ignoto al nostro ordinamento. Si veda, a titolo di esempio, la norma concettualmente del tutto analoga dell'art. 10 comma 2 della l.r. Lombardia 8 agosto 1998 n°14, secondo la quale le previsioni del piano provinciale delle cave -ovvero di una pianificazione

speciale e settoriale- "prevalgono sulle eventuali previsioni difformi contenute negli strumenti urbanistici approvati dai consigli comunali e sono immediatamente efficaci e vincolanti nei confronti di chiunque". Da tale efficacia immediatamente precettiva si deve far discendere la necessaria natura provvedimento della zonizzazione acustica, che discende oltretutto anche da ragioni logiche. Non si spiegherebbe infatti altrimenti come un qualcosa che provvedimento in ipotesi non è -appunto la zonizzazione acustica- potrebbe incidere su un atto che sicuramente è un provvedimento, ovvero un piano urbanistico.

24. Ciò posto, dimostrato che la zonizzazione acustica è un provvedimento, va dimostrato, ai fini di causa, che esso appartiene altresì alla categoria dei piani e programmi, ovvero di quegli atti che ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. 3 aprile 2006 n°152 sono assoggettati a VAS qualora abbiano potenziali effetti significativi, nel caso che interessa, sull'ambiente. A tal fine, sempre per chiarezza, vanno offerti alcuni cenni generali sulla procedura di VAS.

25. La procedura in parola è stata introdotta, come detto in precedenza, in attuazione di direttive dell'Unione, ed ha lo scopo, ai sensi dell'art. 4 commi 3 e 4 lettera a) del d. lgs. 152/2006, di "assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile" e "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente", ovvero in parole più semplici valutare l'attività oggetto del piano anche sotto il profilo ambientale e non solo sotto quello, spesso in conflitto col primo, della immediata opportunità e convenienza. Come tale, essa va compiuta "contestualmente" all'elaborazione del piano o programma, comprende fra l'altro una necessaria fase di "consultazioni", ovvero deve garantire la partecipazione

degli interessati sulla specifica tematica e la loro informazione, ed è prevista,

per quanto qui rileva, a pena di illegittimità del piano o programma stesso

(art. 11 del d. lgs. 152/2006).

26. Cosa siano i "piani e programmi" cui la VAS si applica il d. lgs.

152/2006 esplicitamente non dice, limitandosi all'art. 5 comma 1 lettera e) a

dire che si tratta di "atti e provvedimenti di pianificazione e di

programmazione comunque denominati", che siano "elaborati e/o adottati da

un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da

un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa,

amministrativa o negoziale" e "previsti da disposizioni legislative,

regolamentari o amministrative". I due ultimi requisiti sono senz'altro

rintracciabili nella zonizzazione acustica per cui è causa, elaborata da

un'autorità nazionale, l'ENAC, in base a norme di legge e di regolamento;

resta da stabilire se di piano o programma si tratti.

27. Per inciso, non maggiori informazioni provengono dalle norme europee,

per cui, ai sensi dell'art. 2 lettera a) della direttiva 27 giugno 2001 n°2001/42

CE, piani e programmi sono, tautologicamente, i piani e programmi, con le

caratteristiche di cui sopra, che il d. lgs. nazionale trascrive quasi alla

lettera.

28. In proposito, la recente elaborazione giurisprudenziale in materia risulta

carente, in quanto non constano decisioni edite in materia pertinente le quali

diano una definizione generale di "piano" o "programma". Si deve allora far

capo all'art. 12 delle cd. preleggi, per cui "nell'applicare la legge non si può

ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio

delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del

legislatore”.

29. In tal senso, allora, un qualunque dizionario della lingua italiana (nella specie, per tutti il Sabatini-Coletti) definisce il “piano” come sinonimo di “programma inteso a regolare lo svolgimento di un'azione o di un'attività per ottenere un determinato risultato”, e quindi lo caratterizza per il fatto di essere volto a dare una certa disciplina in vista di un fine da raggiungere: sono tutti caratteri all'evidenza presenti nella zonizzazione acustica, che è intesa a regolare, sotto il profilo dell'emissione di rumore, l'attività dell'aeroporto in relazione alle altre circostanti per minimizzarne il disagio a carico delle popolazioni. Si tratta quindi di un atto astrattamente assoggettabile a VAS.

37. Il primo motivo di ricorso va quindi accolto, e i restanti vanno dichiarati assorbiti, così come si è detto.

38. Dall'accoglimento del ricorso principale consegue l'annullamento dell'atto di zonizzazione acustica aeroportuale, così come approvata il 22 novembre 2010 dalla Commissione costituita dall'Ente nazionale per l'aviazione civile ai sensi dell'art. 5 del D.M. Ambiente 31 ottobre 1997 per l'aeroporto di Bergamo Orio al Serio; la zonizzazione stessa, pertanto, andrà nuovamente effettuata facendola precedere dalla necessaria VAS, da effettuare comunque nel rispetto dei principi di informazione e di partecipazione dei soggetti interessati accolti nel d. lg. 152/2006”.

Siffatta pronuncia è ingiusta e lesiva degli interessi dell'amministrazione in epigrafe, la quale si vede costretta a proporre appello per i seguenti motivi

DIRITTO

Violazione e falsa applicazione dell'art. 5, I° comma, lettera e), Dlgs 152/2006 e degli artt. 5, 6 e 7 Decreto Ministero dell'Ambiente 31 ottobre 1997

1) Sull'assoggettabilità a VAS

L'approvazione della zonizzazione acustica operata dalla Commissione aeroportuale sarebbe, secondo il Tar Brescia, *“un piano o programma che, ai sensi della citata norma del codice dell'ambiente (d. M. 31 ottobre 1997, attuativa oltretutto di direttive europee in materia), avrebbe dovuto essere sottoposto a valutazione ambientale strategica – VAS, in modo da garantire la partecipazione dei cittadini interessati alle relative scelte”*.

Secondo la ricostruzione del Collegio giudicante, la VAS si applicherebbe anche alla zonizzazione acustica in forza dell'art. 5, comma 1, lettera e), d. lgs. n. 152 del 2006, norma che riferisce la suddetta Valutazione ad *“atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, amministrativa o negoziale e previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative”*.

In mancanza di una definizione normativa o giurisprudenziale di «piani e programmi» di cui al d. lgs. n. 152 del 2006, il Collegio si è avvalso delle definizioni riportate nel dizionario della lingua italiana, ricavandone che la zonizzazione acustica sarebbe un programma inteso a regolare lo svolgimento di un'azione o di un'attività per ottenere un determinato risultato.

In conclusione, secondo la sentenza impugnata, la suddetta VAS (nel caso di specie non eseguita) sarebbe prevista in modo espresso a pena di illegittimità

dell'atto, pur non essendo in realtà rintracciabile, né nel d.M. 31 ottobre 1997, né tantomeno nel d. lgs. n. 152 del 2006, alcuna previsione al riguardo.

Orbene, le argomentazioni addotte a supporto della motivazione sostenuta in sentenza per cui la zonizzazione acustica si configurerebbe come un piano o un programma contraddice l'essenza stessa della zonizzazione acustica, la quale costituisce, sì, provvedimento amministrativo, ma di natura vincolata e, pertanto, sprovvisto del tutto della caratteristica della discrezionalità.

La c.d. zonizzazione acustica – che andrebbe meglio detta *“individuazione dei confini delle zone di rispetto”* – si configura semplicemente come traduzione cartografica di quanto previsto dalle norme nazionali, attraverso l'applicazione della metodologia di calcolo prescritta dal d. M 31 ottobre 1997.

a) Tale processo di rappresentazione delle zone di rispetto – pur se concertato con i partecipanti alla Commissione aeroportuale e unanimemente approvato – riveste carattere assolutamente oggettivo e vincolato in quanto l'esito della concertazione non può che trovare diretta corrispondenza con quanto prescritto dal quadro normativo di settore.

Di conseguenza, non potendosi intendere l'individuazione delle zone di rispetto come piano o programma ai sensi e per gli effetti del d. lgs. n. 152 del 2006, contrariamente a quanto statuito in sentenza, tale attività della Commissione aeroportuale non può essere assoggettata alla procedura di VAS.

Ciò diviene ancor più evidente in considerazione della circostanza che l'eventuale contributo portato dalla partecipazione della cittadinanza – previsto nella procedura di VAS – non potrebbe in alcun modo condurre a

risultanze diverse: infatti, sottoporre a VAS quanto licenziato dalla Commissione aeroportuale (individuazione dei confini delle zone di rispetto e procedure aeroportuali antirumore) non fornirebbe alcun valore aggiunto allo stesso, in quanto out-put di una metodologia matematica di valutazione.

Invece, i successivi procedimenti di classificazione in zone acustiche del territorio e la relativa necessaria variante al Piano Regolatore Generale – entrambi di competenza comunale, e con carattere discrezionale rispetto alle scelte da effettuare per il governo del territorio – possono ragionevolmente essere assoggettati, siccome per legge, alla procedura di VAS.

Peraltro, volendo comunque inquadrare l'operato della Commissione aeroportuale nell'ambito di operatività del d. lgs. n. 152 del 2006, coerentemente con quanto sinora affermato, va precisato che l'individuazione dei confini delle zone di rispetto non determina un impatto sull'ambiente ma – al contrario – costituisce la misura prescritta dalla legge per la salvaguardia dell'ambiente, in quanto finalizzata al contenimento dell'esposizione dei cittadini all'inquinamento acustico provocato dall'attività aeroportuale.

b) Merita altresì rilevare che nessun atto normativo prevede che il provvedimento di approvazione della zonizzazione acustica aeroportuale debba rientrare nella definizione di piano o programma al quale si applicherebbe la Valutazione Strategica Ambientale.

c) Inoltre, *“il diritto di partecipazione dei cittadini interessati alle relative scelte”* – che si intenderebbe garantire attraverso l'improprio strumento della VAS – è stato tutelato nel caso di specie attraverso la regolare costituzione della Commissione aeroportuale (vale a dire con la partecipazione di tutte le amministrazioni – in rappresentanza dei soggetti amministrati – coinvolte

nelle zone di rispetto dell'intorno aeroportuale previste dal d. M. 31 ottobre 1997) e attraverso l'approvazione della zonizzazione acustica all'unanimità (non si è fatto ricorso, infatti, per l'approvazione, all'istituto della conferenza dei servizi, previsto dal d. M. 31 ottobre 1997).

d) Da ultimo, si evidenzia anche che il Ministero dell'ambiente, attraverso il proprio rappresentante – sempre presente e attivamente partecipe del procedimento di approvazione della zonizzazione acustica – non ha mai segnalato la necessità del procedimento di VAS ai fini dell'approvazione della zonizzazione acustica aeroportuale.

In conclusione, la zonizzazione acustica per gli aeroporti costituisce atto vincolato sprovvisto del carattere della discrezionalità, pertanto non può essere assoggettato a VAS, diversamente dal piano regolatore aeroportuale (Piano di Sviluppo) e dai PGT territoriali – sui quali la zonizzazione acustica si basa e che sono da essa temperati –, i quali devono invece essere sottoposti a VAS o VIA, come prevede il d. lgs. n. 152 del 2006 (artt.11-18).

Peraltro, si segnala che il recepimento della zonizzazione prevede una variante dei PGT, i quali vengono ulteriormente sottoposti a VAS.

e) Occorre rilevare ulteriormente che la Commissione aeroportuale ex artt. 5 e 6, d. M. 31 ottobre 1997, *“tenuto conto del Piano Regolatore Aeroportuale [oggi Piano di Sviluppo Aeroportuale], degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica vigenti (...) definisce nell'intorno aeroportuale i confini delle seguenti aree di rispetto: A, B e C”*.

Il tenere conto del Piano di Sviluppo Aeroportuale consiste essenzialmente in ciò, che la Commissione aeroportuale considera le previsioni di traffico e il disegno delle rotte; il tenere conto degli strumenti di pianificazione territoriale

e urbanistica determina invece la necessità di recepire in senso stretto i vincoli imposti ope legis in relazione a particolari destinazioni d'uso presenti sul territorio (p.e. cimiteri, ospedali, scuole, etc.); non si entra quindi nel merito delle ulteriori istanze proprie del governo del territorio in materia di destinazioni e uso del suolo, né tantomeno in questioni che modificano – nella presente sede – la sfera dei diritti dei cittadini, cosa che necessariamente accade nelle fasi successive (per esempio, in sede di variante al PRG).

2) Sui sistemi di rilevamento del rumore e sulle procedure antirumore utilizzati dalla Commissione aeroportuale

Secondo la ricostruzione operata in sentenza, nell'elaborazione della zonizzazione acustica approvata, la Commissione aeroportuale non avrebbe definito corretti sistemi di rilevamento del rumore né corrette procedure antirumore.

Nel corso del suo iter lavorativo, iniziato il 15 giugno del 2000, la Commissione aeroportuale ha approvato e reso operative una serie di procedure antirumore entrate in vigore via via che ne venivano verificate la validità e l'efficacia attraverso il Gruppo Tecnico Aeroportuale (il quale ha sempre operato su mandato della Commissione). Tali procedure sono attualmente pubblicate su AIP Italia (la pubblicazione dell'Ente nazionale per l'assistenza al volo, che contiene le informazioni aeronautiche di carattere permanente relative allo spazio aereo nazionale, agli scali, all'organizzazione dei servizi del traffico aereo, alle infrastrutture), parte AD 2 LIME item 21 e 22.

I sistemi di rilevamento del rumore sono stati altresì adeguatamente definiti, come previsto della normativa di riferimento vigente.

Inoltre, la rete di monitoraggio realizzata dalla società di gestione, mediante installazione di centraline per la rilevazione del livello di valutazione del rumore aeroportuale, è stata annualmente controllata dall'ARPA Lombardia che ne ha verificato l'efficienza e validato i risultati.

Dunque non si comprende dove e in quali termini la Commissione avrebbe errato.

3) Sulla mancata previsione di una zona "B"

La Commissione, per i terreni compresi nei Comuni di Orio e di Grassobbio, non avrebbe previsto alcuna zona "B" e avrebbe invece previsto che, allontanandosi dall'aeroporto, si passi immediatamente da una zona "C", in cui sono ammesse le sole attività aeroportuali, a una zona "A", senza limitazioni. Ciò, a dire dei ricorrenti in primo grado, sarebbe motivato dall'intento di *«agevolare in termini meramente economici il gestore aeroportuale»*, atteso che, secondo le prescrizioni del decreto VIA, la classificazione in zona "B" di un dato immobile abitativo consente al proprietario di chiedere la delocalizzazione, ovvero il trasferimento della propria abitazione in altro immobile di qualità almeno equivalente e in zona non esposta al rumore. Non prevedendo una zona B, si sarebbe risparmiata la relativa spesa per gli immobili che vi sarebbero rientrati.

Contrariamente a quanto si è sostenuto, le zone di riferimento sono state sviluppate analizzando il modello preparato dall'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA Lombardia) e valutate, in quanto modello virtuale, dai rappresentanti delle amministrazioni locali, membri effettivi della commissione, sulla base delle esigenze politiche/amministrative degli stessi. Pertanto, tale censura è completamente destituito di ogni fondamento.

4) Sul presunto superamento dei dati del decreto VIA

Viene infine censurato che la zonizzazione acustica in concreto operata si baserebbe su dati del decreto VIA (n. 677 del 2003), ormai superati per eccesso, dal successivo sviluppo dello scalo.

La Regione Lombardia, pur evidenziando la competenza del Ministero dell'ambiente al riguardo, ha affermato che in linea generale i dati del decreto VIA, che riferisce di 68.570 movimenti, rappresentavano esclusivamente stime previsionali alle quali fare riferimento per effettuare valutazioni degli impatti delle attività future sulle diverse componenti ambientali, e non certo un limite massimo e insuperabile di decolli e atterraggi operabili nell'aeroporto di Orio al Serio, ai fini della valutazione di impatto ambientale.

La previsione in merito all'aggiornamento biennale della zonizzazione acustica (in presenza di nuovi elementi, per esempio l'aumento dei movimenti, le nuove tipologie di aeromobili che utilizzano lo scalo, etc.) persegue proprio l'obiettivo di adeguare la stessa agli effettivi parametri di riferimento rappresentativi dello sviluppo dello scalo. In conclusione, anche tale asserzione è infondata.

ISTANZA DI INIBITORIA

In via incidentale, si formula istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza, giusta l'evidente fondatezza dei motivi addotti nel presente ricorso.

Per il *fumus*, valgono i motivi dedotti in diritto.

Per il *periculum*, si osserva.

L'iter suggerito dal Tar costituisce la prima indicazione mai avuta in tal senso a livello nazionale, in quanto nessuna delle zonizzazioni acustiche

aeroportuali oggi definite o in via di definizione ha mai seguito questo approccio, né il Ministero dell'Ambiente ha mai espresso interpretazioni in tal senso, pur essendo presente tra i membri delle Commissioni aeroportuali.

Caravaggio è un aeroporto urbano, distante 3 Km dalla città, con una media di 150-200 movimenti giornalieri e un traffico di quasi 10 milioni di passeggeri annui.

L'annullamento della zonizzazione acustica comporta, infatti, per le aree urbanizzate il rispetto dei limiti di rumore previsti dalla zonizzazione acustica comunale, più restrittivi di quelli previsti per le aree di rispetto aeroportuale con conseguente rischio per ora per i voli notturni che riguardano soprattutto il settore merci.

P.Q.M.

Si rassegnano le seguenti conclusioni: *"Piacca a codesto Consiglio di Stato, previo accoglimento dell'istanza di sospensione, annullare la sentenza di I grado e per l'effetto rigettare l'originario ricorso. Vinte le spese del doppio grado di giudizio".*

Contributo unificato

Ai fini della prenotazione a debito ex art. 11 DPR 30/5/2002, n. 115 si dichiara che l'importo del contributo unificato ammonta a € 650,00 ai sensi del comma 6 bis, lettera e) dell'art. 13 del medesimo DPR trattandosi di controversia di valore indeterminato

Si allega:

- Copia autentica della sentenza di I grado;
- domanda di fissazione di udienza;

- Fascicolo di I grado.

Roma, 26 febbraio 2014

Marco Stigliano Messuti

Avvocato dello Stato

Marco Stigliano Messuti

RELATA DI NOTIFICA

Io sottoscritto Aiutante Ufficiale Giudiziario addetto all'Ufficio Unico
Notifiche presso la Corte di Appello di Roma, a richiesta dell'Avvocatura
Generale dello Stato, quale rappresentante e difensore ex lege dell'ENAC -
Ente Nazionale Aviazione Civile - in persona del legale rappresentante p.t., ho
notificato copia conforme del suesteso ricorso in appello al Consiglio di Stato
a:

**1) Legambiente Onlus in persona del legale rappresentante pt, rappresentata
e difesa dall'Avv. Emanuela Beacco, nel domicilio eletto presso lo studio
dell'Avv. Simone Grassi, in Brescia, Contrada del Cavaletto n. 23 (CAP
25122) a mezzo del servizio postale**

**2) Comitato aeroporto di Bergamo in persona del Presidente pt Alberto
Cerati rappresentato e difeso dall'Avv. Emanuela Beacco, nel domicilio
eletto presso lo studio dell'Avv. Simone Grassi, in Brescia, Contrada del
Cavaletto n. 23 (CAP 25122) a mezzo del servizio postale**

3) **Avv. Emanuela Beacco quale rappresentante e difensore di Biagina**
Perazzani, Bruno Galezzi, Angelo Baldoni, Gilberto Ravasio, Gabriella Pesce,
Mario Corti, Maria Grazia Togni, Antonia Sala, Milena Noris, Elena Osio,
Cecilio Benaglia, Rosaria Cividini, Luigi Cassia, Fabrizio Quaglia, Angela
Sugliani, Carla Battaglia, Roberto Colombo, Maria Pia Casadio, Enrico
Gentile, Elena Baronchelli, Giuseppe Milani, Maria Caterina Ghisalberti,
Silvia Bisleri, Mario Bonini, Giuseppina Dossi, Diego Vielmi, Giulia Gilardi,
Alessandro Leidi, Giancarlo Fenili, Maria Alaimo Di Loro, Luigi Alaimo Di
Loro, Felicina Scarpellini, Mario Bresciani, Silvia Arzuffi, Ornella Valenti,
Ornella Fumagalli, Angelo Brena, Alberto Radaelli, Claudio Rillosi, Fabrizia
Breviario, Luigi Perico, Nidiola Calderara, Renza Mazzina, Roberto
Bovelacci, Loredana Musco, Daniele Pisanello, Gabriele Rondi, Giuseppe
Pezzoni, Alberto Scanzi, Giovanbattista Rondi, Salvatore Zupardo,
Giovanna Allazetta, Giancarlo Rossini, Alberto Peano Cavasola,
Mariagabriella Pagani, Antonio Bresciani, Maria Belotti, Maria Camilla
Colnago, Ernestino Colnago, Franco Frigeni, Euclide Insogna, Roberto
Limonta, Natalina Rillosi, Giangiuseppe Salvetti, Graziella Pellegrini, Pietro
Pelliccioli, Loredana Quadri, Franco Plebani, Cesare Scudeletti, Giovanna
Bosio, Augusto Arzuffi, Francesco Randazzo, Maria Antonietta Cattaneo,
Gilberto Seguini, Ernesta Beretta, Emanuele Tirone, Evelina Cornacchia,
Enrico Mazzone, Alberto Rota, Carla Milani, Marinella Fossati, Ornellamaria
Ceruti, Filippo D'Agostino, Maurizio Brambilla, Tiziana Paravisi, Carla
Zigrino, Maria Gatti, Laura Baronchelli, Mario Mandalà, Gloria Casanova,
Tarcisio Casanova, Caterina Buzzi, Elvezio Ardiani, Cecilia Moro,
Mariateresa Carminati, Lucia Manzolini, Gianmario Petrò, Erika Iannone,

Maria Grazia Gelfi, Angelo Frigeni, Gianluigi Ubiali, Maria Grazia Gelfi,
Gianbattista Rondi, Emanuele Tirone, Maria Belotti Ravasio, Antonio
Innocenzo Votta, Luigino Berti, Roberto Vitali, Alberta Tappainer, Giovanni
Casali, Ornella Rota, Lucia Ferrari, Graziano Rota, Rosanna Baldassari,
Francesco Bacis, Beatrice Gibellini, Erika Daminelli, Giuseppe Mascadri,
Giovanna Ubbiali, Anna Boschioli, Maria Perico, Elisa Frassoni, Annaria
Ronconi, Ciliano Locati, Diego Tosi, Luisella Vitali, Mariagrazia Bruletti,
Luciano Orlandini, Alessio Corna, Ricangela Bruletti, Ivana Artifoni,
Annunzio Benaglia, Francesco Scarpanti, Alfredo Facchetti, Luigi Rota,
Roberto Villa, Ornella Morosini, Stefano Rota, Marianna Foglia, Ivano
Piazzi, Miriam Milani, Eugenio Tasca, Eleonora Corna, Elio Colleoni, Carla
Ubiali, Daniela Regonesi, Ersilia Perico, Enrico Caironi, Maria Caironi,
Claudio Marchesi, Lorenzo Ferrari, Abele Teani, Angelo Borace, Armando
Menegazzo, Giulia Savoldelli, Rossella Minali, Angelo Petrò, Silvia Osio,
Leonella Olivari, Antonio Cividini, Luciano Susani, Giuseppina Tedesco,
Paolo Oberti, Mariagabriella Poli, Giorgio Vanalli, Laura Babini, Carlo
Mangili, Aristide Grumelli, Luciano Morzenti, Laura Bisleri, Amelio Corti,
Luigia Finassi, Chiara Novara, Marianna Orlandini, Giambattista Breviaro,
Gianna Bovini, Laura Zana, Cesarino Ghisi, Graziella Zambetti, Giuseppina
Paravisi, Livio Quaglia, Daniela Bossi, Silvio Angelo Agostini, Adriana
Febbraro, Giuseppina Boschioli, Antonio Draghi, Alberto Beretta, Silvia
Soggin, Ernesto Bombardieri, Fatma Giovannelli, Mauro Oberti, Renata
Bussola, Emiliana Nava, Marina Donati, Silvio Bani, Gianpietro Carminati,
Silvia Martinelli, Edvige Milani, Lorenzo Peano Cavasola, Fulvia
Mascheroni, Giovanni Petrò e Mario Casari, nel domicilio eletto presso lo

studio dell'Avv. Simone Grassi, in Brescia, Contrada del Cavaletto n. 23

(CAP 25122), mediante spedizione di una sola copia per tutti i
rappresentati ai sensi dell'art. 170, II comma cpc, a mezzo del servizio
postale

A mezzo del servizio postale ai sensi dell'art. 170

C.P.C., tramite l'Ufficio Postale di Roma.

Roma, li.....

L'ASSISTENTE U.N.

27 FEB. 2014

4) Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale
rappresentante pt, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato
nel domicilio ex lege presso la sua sede, in Roma, via dei Portoghesi n. 12
(CAP 00186) a mani di

ANTONIETTA

5) Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, in
persona del legale rappresentante pt, rappresentato e difeso dall'Avvocatura
Generale dello Stato nel domicilio ex lege presso la sua sede, in Roma, via dei
Portoghesi n. 12 (CAP 00186) a mani di

6) Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pt, rappresentata
e difesa dall'Avv. Viviana Fidani, nel domicilio eletto presso lo studio
dell'Avv. Donatella Mento, in Brescia, via Cipro n. 30 (CAP 25124) a mezzo
posta

7) **Provincia di Bergamo** in persona del legale rappresentante pt, rappresentata e difesa dall'Avv. Giorgio Vavassori, nel domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Enrico Codignola, in Brescia, via Romanino n. 16 (CAP 25122) a mezzo posta

8) **Agenzia Regionale per la protezione dell'Ambiente - ARPA Lombardia** - in persona del legale rappresentante pt, nella sua sede in Milano, viale Francesco Restelli, n. 3/1, (CAP 20124) a mezzo posta

9) **Comune di Bergamo** in persona del legale rappresentante pt, rappresentato e difeso dall'Avv. Vito Gritti dell'Avvocatura comunale, nel domicilio legale presso la segreteria del Tar in Brescia, in via Carlo Zima n. 3 (CAP 23121) a mezzo posta

10) **Comune di Orio al Serio** in persona del legale rappresentante pt nella sua sede, in Orio al Serio, via Locatelli n. 20 (CAP 24050) a mezzo posta

11) **Comune di Grassobbio** in persona del legale rappresentante pt, rappresentato e difeso dall'Avv. Francesco Daminelli nel domicilio legale presso la segreteria del Tar in Brescia, in via Carlo Zima n. 3 (CAP 23121) a mezzo posta

12) **Comune di Seriate** in persona del legale rappresentante pt, rappresentato e difeso dall'Avv. Carmen Manuela Petraglia, nel domicilio legale presso la segreteria del Tar in Brescia, in via Carlo Zima n. 3 (CAP 23121) a mezzo posta

13) **Comune di Azzano San Paolo** in persona del legale rappresentante pt, nella sua sede in Azzano San Paolo (BG), Piazza IV Novembre, (CAP 24052) a mezzo posta

14) **Comune di Bagnatica** in persona del legale rappresentante pt, rappresentato e difeso dall'Avv. Ernesto Tucci nel domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Enrico Codignola, in Brescia, via Romanino n. 16 (CAP 25122) a mezzo posta

15) Comune di Brusaporto in persona del legale rappresentante pt, nella sua sede in Brusaporto (BG), Piazza Vittorio Veneto n. 2 (CAP 24060) a mezzo posta

16) Comune di Costa di Mezzate in persona del legale rappresentante pt, nella sua sede in Costa di Mezzate, via Roma n. 19 (CAP 24060) a mezzo posta

17) Sacbo spa in persona del legale rappresentante pt, rappresentato e difeso dall'Avv. Claudio Zanetti, nel domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Enrico Codignola, in Brescia, via Romanino n. 16 (CAP 25122) a mezzo posta

18) ENAV spa – Ente Nazionale Assistenza al Volo - in persona del legale rappresentante pt, rappresentato e difeso dall'Avv. Stefano D'Ercole, nel domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Enrico Codignola, in Brescia, via Romanino n. 16 (CAP 25122) a mezzo posta

19) Alitalia spa - Compagnia Aerea Italiana spa in persona del legale
rappresentante pt. nella sua sede in Fiumicino (RM), Piazza Almerico da
Schio - Palazzina RPU (CAP 00054) a mezzo posta