



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 Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 16087 del 2022, proposto da Ryanair Dac, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Matteo Castioni, Giannalberto Mazzei, Alessandro Di Carlo, Cesare Fossati e Francesco Moroni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Roma, piazza Navona, 49;

contro

Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12, nonché dagli avvocati Marco Di Giugno e Alessandro Scifo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Aereoporti di Roma S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Zoppini, Giorgio Vercillo e Alice Turchetta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio

eletto presso lo studio legale dell'avvocato Andrea Zoppini in Roma, piazza di Spagna, 15;

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la declaratoria di nullità ovvero, in subordine, per l'annullamento

- dell'ordinanza dell'ENAC-Direzione Aeroportuale Lazio prot. n. ENAC-ALA-18/10/2022- 0129481-P, recante oggetto "Aeroporto Roma Ciampino – Decreto n. 345 del 12.12.2018 – Riduzione capacità aeroportuale", comunicata nella medesima data;

- del verbale del Comitato di Coordinamento dell'aeroporto di Ciampino, tenutosi in data 28 settembre 2022, trasmesso dall'ENAC - Direzione Aeroportuale Lazio con nota prot. n. ENAC-ACI-14/10/2022-0127840-P;

- di ogni altro atto presupposto, collegato, connesso e/o consequenziale, anche non conosciuto, ma comunque lesivo delle posizioni giuridiche soggettive della ricorrente, ivi incluso, per quanto occorrer possa: a) la nota ENAC-DG-17/10/2022-0128330-P con la quale il Direttore Generale dell'Enac ha autorizzato il Direttore della Direzione Aeroportuale Lazio a rilasciare il proprio nulla osta alla proposta, formulata all'interno della riunione del Comitato di Coordinamento per la stagione SUMMER 2022 dal Gestore aeroportuale di deliberare il ritiro delle bande orarie di atterraggio attualmente assegnate dopo le ore 22.00 L.T.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, di Aeroporti di Roma S.p.A. e del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2023 il dott. Luca Biffaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente esponeva che la Direzione aeroportuale del Lazio dell'Ente nazionale per l'aviazione civile ("*Enac*") aveva adottato l'ordinanza prot. n. ENAC-ALA-18/10/2022- 0129481-P, avente ad oggetto "*Aeroporto Roma Ciampino – Decreto n. 345 del 12.12.2018 – Riduzione capacità aeroportuale*".

Tale ordinanza, in particolare, disponeva il divieto di assegnazione di *slot* per voli commerciali oltre le ore 22:00 L.T.

1.1. In proposito, al fine di comprendere il contesto nel quale si colloca il provvedimento dell'Enac, si evidenzia che il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con il decreto 18 dicembre 2018 n. 345, ha approvato il "*Piano degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore derivante dal traffico aeronautico dell'aeroporto 'G.B. Pastine di Ciampino', di cui all'allegato B, presentato da 'Aeroporti di Roma S.p.A.' in data 11 novembre 2015, e successivamente integrato dal Gestore con note del 17 settembre 2016, del 31 dicembre 2016, del 27 luglio 2017 e del 15 novembre 2017*" (c.d. Piano Antirumore).

1.1.1. Assume, poi, rilievo la circostanza per cui, in data 28 settembre 2022, si è tenuta una riunione del Comitato di coordinamento dell'aeroporto di Ciampino (istituito ai sensi del Regolamento (CE) n. 793/2004 di modifica del Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio), in seguito alla convocazione della Direzione aeroportuale Lazio dell'Enac, alla quale avevano partecipato, oltre al gestore aeroportuale (ossia, Aeroporti di Roma S.p.A.), anche i vettori Ryanair e Wizzair, lo stesso Enac, Assoclearance, DHL e UPS.

1.1.2. Durante tale riunione il gestore aeroportuale ("*AdR*"), dopo aver fatto presente che "*l'aeroporto di Ciampino sia particolarmente attenzionato dal punto di vista ambientale e che la norma rappresentata dal D.M. 345/2018 deve essere rispettata*", presentava i dati relativi alla prescrizione n. 6 dell'Allegato A del Piano

Antirumore, che prevede che *“Ogni anno a partire da dicembre 2018 il Gestore deve produrre al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, alla Regione Lazio, all’ARPA Lazio e ai Comuni interessati la documentazione comprovante l’effettiva chiusura ai voli dell’Aeroporto nel periodo notturno (23:00 – 06:00), come previsto dal Piano”*.

1.1.3. In particolare, AdR rappresentava che *“L’analisi dei dati dimostra come, nel periodo 01/01/2022-31/08/2022, 445 voli di aviazione commerciale hanno operato in arrivo oltre le ore 23.00 e l’81% di questi hanno operato nella fascia oraria 23.00-23.59. La regolamentazione degli atterraggi dopo le ore 23.00 deriva dal combinato disposto del D.M. 345/2018 e dalle sentenze della giustizia amministrativa (in particolare l’ultima in ordine cronologico TAR LAZIO n.2369/2020) ed è pubblicata su AIP ITALIA. Il gestore aeroportuale può solo acquisire, da parte dei vettori, la dichiarazione circa l’esistenza delle cause di forza maggiore che autorizzano i movimenti in deroga alla disposizione del D.M. 345/2018 ma non è competente ad entrare nel merito circa l’effettiva sussistenza delle stesse. Le cause di forza maggiore comunicate dalle compagnie aeree sono rendicontate ad ENAC nel rapporto di servizio giornaliero. Il Gestore aeroportuale rendiconta inoltre annualmente al MITE, ad ENAC, alla Regione Lazio, ad ARPA LAZIO ed ai Comuni interessati, gli esiti dell’attuazione della prescrizione. AEROPORTI DI ROMA considera quanto avvenuto nei primi 8 mesi del 2022, seppur giustificabile alla luce delle sentenze della giustizia amministrativa, non in linea con le finalità proprie del D.M. 345/2018. Evidenzia che tale numerosità è in ultima analisi causata dalle severe irregolarità del network estivo dei voli in Europa nella summer 2022. Dato che non si può certo escludere che le irregolarità in questione non si presentino anche nella summer 2023 e con la finalità mitigare efficacemente gli effetti derivanti dal cospicuo numero di sforamenti oltre le ore 23.00, il Gestore ritiene di dover chiedere ai vettori di non schedare voli oltre le ore 22.00. Ciò consentirebbe di creare un buffer di sicurezza che assorbirebbe la gran parte dei ritardi per cause di forza*

maggiore entro le ore 23.00, orario di chiusura effettiva dell'aeroporto. In questo modo i disagi lamentatati dalla popolazione locale sarebbero in grandissima misura attenuati. Raccomanda quindi che il Comitato di Coordinamento deliberi di ritirare le bande orarie di atterraggio attualmente assegnate dopo le ore 22.00”.

1.1.4. Ryanair e Wizzair si opponevano alla proposta di AdR. In particolare, Ryanair affermava che *“Gli orari di apertura dello scalo (06.00-23.00) consentono le opportune rotazioni degli aeromobili che una riduzione di un’ora sullo schedulato finale comprometterebbero. RYANAIR sottolinea che opera in conformità alle disposizioni applicabili e che gli atterraggi oltre le ore 23.00, dipendendo da cause di forza maggiore, sono perfettamente giustificati”.*

1.2. L’Enac, come detto, adottava l’ordinanza prot. n. ENAC-ALA-18/10/2022-0129481-P, con la quale – vista la *“nota ENAC-DG-17/10/2022- 0128330-P con la quale il Direttore Generale dell’Enac ha autorizzato il Direttore della Direzione Aeroportuale Lazio a rilasciare il proprio nulla osta alla proposta, formulata all’interno della riunione del Comitato di Coordinamento per la stagione SUMMER 2022, ex Regolamento(CE) n. 793/2004, dal Gestore aeroportuale di deliberare per il ritiro delle bande orarie di atterraggio attualmente assegnate dopo le ore 22.00 L.T.”* – disponeva, *inter alia*, che rispetto all’aeroporto di Ciampino *“È vietata l’assegnazione di slot per voli commerciali oltre le ore 22:00 L.T.”.*

2. Ryanair, con la proposizione del presente ricorso, chiedeva l’ottemperanza della sentenza n. 2369 del 24 febbraio 2020 della Sezione Terza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, passata in giudicato, nonché la declaratoria di nullità ovvero, in subordine, l’annullamento dell’ordinanza dell’Enac prot. n. ENAC-ALA-18/10/2022- 0129481-P, del verbale del Comitato di coordinamento dell’aeroporto di Ciampino tenutosi in data 28 settembre 2022, in uno con gli altri atti presupposti, collegati, connessi e/o consequenziali a quelli espressamente gravati, eventualmente previa conversione dell’azione ai sensi dell’art. 32 c.p.a.

2.1. Aeroporti di Roma S.p.A., in data 12 gennaio 2023, e l'Ente nazionale per l'aviazione civile, in data 20 febbraio 2023, si costituivano in giudizio per resistere al presente ricorso.

In particolare, sia AdR sia l'Enac eccepivano l'infondatezza della domanda di ottemperanza, con l'Enac che eccepiva anche l'infondatezza degli ulteriori motivi di ricorso afferenti alla asserita illegittimità degli atti gravati con il ricorso in esame.

2.2. Ryanair, in data 15 febbraio 2023, depositava istanza di rinuncia alla domanda cautelare.

2.3. Il Collegio, alla camera di consiglio del 22 febbraio 2023, con ordinanza n. 1179 del 27 febbraio 2023 prendeva atto della rinuncia alla domanda cautelare depositata in atti da Ryanair e disponeva la cancellazione della causa dal ruolo delle sospensive.

2.4. In vista dell'udienza pubblica dell'8 marzo 2023 sia Ryanair, sia AdR, depositavano memorie con le quali instavano per l'accoglimento delle rispettive domande ed eccezioni.

2.5. All'udienza pubblica dell'8 marzo 2023 la causa veniva discussa e poi trattenuta in decisione.

2.6. La Sezione, con sentenza n. 4816 del 20 marzo 2023, respingeva l'azione di ottemperanza evidenziando che *“la misura introdotta dall'Enac con l'ordinanza gravata nel presente giudizio non miri a introdurre un divieto di atterraggio per cause di forza maggiore al di fuori dell'orario di operatività dello scalo di Ciampino, bensì tenda a rendere effettivamente cogente la prescrizione n. 6 del Piano antirumore – come peraltro emerge dalle dichiarate intenzioni dell'ente resistente – impregiudicata l'eventualità di atterraggi oltre le ore 23:00 per cause eccezionali di forza maggiore non imputabili ai vettori aerei”* (cfr. par. 3.3.3.).

2.6.1. Con detta sentenza, inoltre, ai sensi dell'art. 32 c.p.a. veniva disposta la conversione dell'azione e il mutamento del rito con riferimento al primo motivo di ricorso – limitatamente alla parte relativa alla asserita incompetenza dell'Enac

nell'adozione della gravata ordinanza – nonché al secondo, terzo e quarto motivo, atteso che la stessa società ricorrente aveva qualificato l'azione esperita come domanda di annullamento, proponendola in via subordinata all'azione di ottemperanza.

2.7. L'Enac, con memoria depositata in data 8 settembre 2023, eccepiva nuovamente l'infondatezza dei motivi di ricorso con i quali la società ricorrente aveva chiesto l'annullamento della gravata ordinanza dell'Enac.

2.8. Anche AdR, con memoria depositata in data 8 settembre 2023, eccepiva l'infondatezza della domanda di annullamento proposta dalla società ricorrente.

2.9. Ryanair, con memoria depositata in data 8 settembre 2023, si riportava al contenuto del ricorso introduttivo e ne chiedeva l'accoglimento.

2.10. Ryanair, con memoria di replica depositata in data 20 settembre 2023, controdeduceva alle eccezioni sollevate dalle altre parti in causa e instava per l'accoglimento del gravame.

2.11. All'udienza pubblica dell'11 ottobre 2023 la causa veniva discussa e poi trattenuta in decisione.

2.12. All'udienza pubblica del 20 dicembre 2023 la causa, in seguito alla sua rimessione sul ruolo, veniva discussa e poi trattenuta in decisione.

3. Il Collegio ritiene che il ricorso in esame non sia meritevole di accoglimento per le seguenti ragioni di diritto.

4. Ryanair, con il primo motivo di ricorso – limitatamente all'unico profilo di doglianza non scrutinato dalla Sezione in sede di ottemperanza – ha lamentato l'illegittimità della gravata ordinanza dell'Enac per incompetenza relativa.

In particolare, con tale motivo di ricorso, la società ricorrente ha asserito che l'Enac difetterebbe della competenza ad adottare il gravato provvedimento, essendo l'amministrazione ministeriale l'unico soggetto competente a introdurre misure che vietano il volo e l'atterraggio notturno oltre le ore 23:00 presso lo scalo di Ciampino, ovvero introducono ulteriori divieti o modificano la disciplina vigente.

4.1. Ryanair, con il secondo motivo di ricorso, ha contestato la legittimità del gravato provvedimento per *“Violazione di legge, per contrasto con il Piano, ovvero eccesso di potere. Incompetenza relativa e violazione del D.M. del Ministero dell’Ambiente 29 novembre 2000, nonché della l. n. 447/1995. Violazione della direttiva 2002/30/CE e con il d.lgs. n. 13/2005”*.

In particolare, con tale motivo di ricorso la società ricorrente ha contestato la legittimità del gravato provvedimento asserendo che lo stesso fosse stato adottato in violazione del Piano Antirumore. La dedotta illegittimità discenderebbe dal fatto che l’Enac, avendo sostanzialmente ridotto l’orario di operatività dello scalo di Ciampino, avrebbe sostanzialmente adottato un provvedimento che si pone in contrasto con le prescrizioni del predetto piano, con il quale l’amministrazione ministeriale aveva già introdotto specifici limiti orari di operatività.

Ryanair, inoltre, ha prospettato l’illegittimità del provvedimento impugnato per violazione di legge, sul presupposto che il Piano Antirumore possedesse natura regolamentare ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400. In ogni caso, pur ammettendo che tale piano posseda natura esclusivamente amministrativa, il gravato provvedimento sarebbe comunque illegittimo per eccesso di potere.

Ryanair, anche nel secondo motivo di ricorso, ha prospettato l’illegittimità della gravata ordinanza per incompetenza relativa dell’Enac, valorizzando quanto previsto dall’art. 4, comma 3, del Piano Antirumore, che stabilisce che *“Qualora, a seguito dell’attuazione degli interventi sulla sorgente previsti dal Piano in ottemperanza alle prescrizioni di cui all’Allegato A del presente decreto, emergessero situazioni di mancato conseguimento del pieno obiettivo del risanamento acustico, il Gestore dovrà individuare e sottoporre al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, alla Regione Lazio, all’ARPA Lazio e ai comuni interessati azioni di riduzione del rumore alla sorgente, sulla base della verifica di cui al comma 2”*.

L’Enac, quindi, nell’adottare una misura che sostanzialmente riduce dalle ore 23:00 alle ore 22:00 il divieto di atterraggio e operatività dell’aeroporto di Ciampino,

avrebbe modificato le prescrizioni del Piano Antirumore e, per questo, esercitato una competenza spettante all'amministrazione ministeriale. Ryanair, a sostegno di tale prospettazione, evidenziava come il Piano Antirumore fosse stato adottato all'esito di un procedimento svolto ai sensi dell'art. 10, comma 5, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, norma questa che conferisce all'amministrazione ministeriale un potere di direttiva, del quale risulterebbe espressione il d.m. 29 novembre 2000. Tale decreto ministeriale, all'art. 5, comma 2, prevede che, in relazione agli aeroporti, è l'amministrazione ministeriale, d'intesa con la Conferenza unificata, ad approvare i piani per l'abbattimento del rumore relativi alle infrastrutture di interesse nazionale, tra le quali rientra anche l'aeroporto di Ciampino.

In base a quanto asserito dalla società ricorrente, il gravato provvedimento risulterebbe illegittimo anche perché adottato dall'Enac in violazione di quanto previsto dal d.lgs. 17 gennaio 2005, n. 13, che stabilisce le modalità di introduzione, in determinati aeroporti, *“delle restrizioni operative individuate all'articolo 3, comma 1, lettera e), volte a ridurre o vietare l'accesso di velivoli in un determinato aeroporto, nonché delle altre misure ritenute utili a favorire il raggiungimento di obiettivi definiti di riduzione dell'inquinamento acustico a livello dei singoli aeroporti, tenuto conto, in particolare, della popolazione esposta”* e all'art. 4 detta i criteri generali per l'adozione delle restrizioni operative.

Quanto al procedimento previsto per adottare le suddette restrizioni operative, la normativa testé richiamata prevede l'istituzione di un apposito Comitato tecnico-consultivo all'interno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di emanare linee di indirizzo per l'adozione delle restrizioni, nonché per individuare e proporre all'Enac le ipotesi di eventuali restrizioni operative ritenute idonee, alla luce delle valutazioni di cui all'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 13/2005, ad evitare il ripetersi del superamento dei limiti acustici di cui all'articolo 6 del medesimo decreto legislativo innanzi citato.

Nel caso di specie, l'aeroporto di Ciampino, come risulta dall'elenco pubblicato sul

sito dell'Enac (cfr. doc. 6 della produzione di parte ricorrente), rientra tra gli aeroporti per i quali trova applicazione il d.lgs. n. 13/2005, sviluppando un traffico aereo superiore ai 50.000 velivoli all'anno. Secondo la prospettazione di Ryanair, quindi, con il gravato provvedimento l'Enac avrebbe introdotto una restrizione operativa di cui all'art. 3, comma 1, lett.f), del d.lgs. n. 13/2005 e, dunque, esso risulterebbe illegittimo, non essendo stato rispettato il procedimento valutativo all'uopo previsto dagli artt. 4 e 6 del citato d.lgs. n. 13/2005.

4.2. Il Collegio ritiene di poter analizzare congiuntamente i primi due motivi di ricorso, sia in ragione del fatto che in entrambi viene contestata l'illegittimità del gravato provvedimento per incompetenza relativa dell'Enac, sia perché le doglianze formulate si basano sull'assunto logico che la misura contestata non costituisca attuazione delle previsioni del Piano Antirumore e, quindi, sarebbe stata adottata in violazione della disciplina di settore.

4.3. Ad avviso del Collegio entrambi i motivi di doglianza risultano infondati.

4.4. Assume, a riguardo, carattere dirimente la circostanza per cui l'Enac, con l'ordinanza impugnata, si è limitato a dare attuazione alla prescrizione n. 6 dell'Allegato A del Piano Antirumore – impregiudicata l'eventualità di eccezionali atterraggi oltre le ore 23:00 per cause di forza maggiore non imputabili ai vettori aerei e fatta salva in via espressa l'esclusione dalla limitazione di voli militari, di emergenza, umanitari, ospedale, soccorso e antincendio – come già affermato dalla Sezione con la sentenza n. 4816 del 20 marzo 2023.

4.4.1. La misura introdotta con il gravato provvedimento, pertanto, risulta funzionale ad assicurare il rispetto di un vincolo ambientale, quale quello fissato dalla prescrizione n. 6 dell'Allegato A del Piano Antirumore con il fine di ridurre l'inquinamento acustico causato dall'operatività dello scalo di Ciampino.

La necessità di assicurare il pieno rispetto di tale vincolo ambientale era emersa nell'ambito del Comitato di coordinamento di cui al regolamento (CE) n. 793/2004, a fronte delle preoccupazioni espresse dal gestore aeroportuale in relazione alla numerosità degli atterraggi notturni verificatisi oltre le ore 23:00 nei primi otto

mesi del 2022. In proposito, vale anche evidenziare che le preoccupazioni del gestore aeroportuale erano anche riconnesse ai suoi obblighi di rendicontazione annuale circa gli esiti dell'attuazione delle prescrizioni del Piano Antirumore, tenuto conto che per le ipotesi di mancato conseguimento degli obiettivi di risanamento acustico previsti da detto piano è prevista l'irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 10, commi 1, 2 e 3 della legge 26 ottobre 1995, n. 447.

In proposito, si evidenzia che il regolamento (CE) n. 793/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, all'art. 5, par. 1, lett.a), fa rientrare tra le funzioni del Comitato di coordinamento anche quella di presentare proposte o fornire consulenza al coordinatore e/o allo Stato membro in merito alle *“linee direttrici locali per l'assegnazione di bande orarie o il controllo dell'utilizzazione delle bande orarie assegnate, che tengono conto, tra l'altro, di eventuali preoccupazioni sotto il profilo ambientale, a norma dell'articolo 8, paragrafo 5”*.

L'art. 6, par. 1, del predetto regolamento eurounitario stabilisce poi che *“In un aeroporto coordinato lo Stato membro competente garantisce la definizione dei parametri per l'assegnazione delle bande orarie due volte all'anno, tenendo conto nel contempo di tutti i vincoli tecnici, operativi e ambientali pertinenti nonché degli eventuali cambiamenti ad essi relativi”*.

Occorre poi ricordare che l'art. 3 del d.lgs. n. 172/2007 individua espressamente l'Enac come *“organismo responsabile dell'applicazione del Regolamento [(CE) n. 793/2004, n.d.r.]”*.

4.4.2. Sulla scorta dei documenti in atti e del quadro normativo innanzi delineato, risulta quindi che il provvedimento impugnato:

- costituisce una modalità attuativa del divieto di volo notturno che interessa l'aeroporto di Ciampino in forza di quanto stabilito dal Piano Antirumore approvato con il d.m. n. 345/2018 e, quindi, rientra nella competenza dell'Enac,

come riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa che, in proposito, ha affermato che *“tale d.m. [n. 345/2018, n.d.r.] rimette all’ENAC le modalità concrete di attuazione di tale divieto [ossia del divieto di volo notturno nella fascia oraria 23:00-6:00, n.d.r.]”* (cfr. T.A.R. Lazio, sez. III, sent. n. 2369 del 24 febbraio 2020);

- inerisce anche alla gestione delle bande orarie, con specifico riguardo alla fascia 22:00-23:00 relativamente alla stagione *summer* 2023, rispetto alla quale non vi era ancora stata l’assegnazione degli *slot* (cfr. pag. 5 della memoria di AdR dell’8 settembre 2023). In proposito, come già evidenziato in precedenza, assume rilievo la previsione di cui all’art. 6, par. 1, del regolamento (CE) n. 793/2004, in base alla quale negli aeroporti coordinati, tra i quali rientra anche quello di Ciampino, *“lo Stato membro competente garantisce la definizione dei parametri per l’assegnazione delle bande orarie due volte all’anno, tenendo conto nel contempo di tutti i vincoli tecnici, operativi e ambientali pertinenti nonché degli eventuali cambiamenti ad essi relativi”*. Siccome l’Enac è il soggetto responsabile dell’applicazione dell’anzidetto regolamento eurounitario, non v’è dubbio che tale Ente, nell’adottare un provvedimento teso a dare piena attuazione a una specifica prescrizione del Piano Antirumore, legittimamente avrebbe potuto – come poi concretamente avvenuto – introdurre misure suscettibili di incidere sull’assegnazione delle bande orarie. Ciò si deve, da un lato, alla posizione di garanzia che l’Enac ricopre rispetto all’applicazione del Regolamento (CE) n. 793/2004 e, dall’altro, alla circostanza per cui nella definizione dei c.d. parametri di coordinamento di cui all’art. 6 del citato regolamento eurounitario è necessario prendere in considerazione anche i vincoli ambientali, rispetto ai quali – con specifico riferimento alla prescrizione n. 6 dell’Allegato A del Piano Antirumore – il provvedimento dell’Enac si pone in posizione di ancillarità, essendo strumentale a rendere cogente il divieto di volo notturno nella fascia oraria 23:00-6:00 e, dunque, risulta funzionale a garantire la soddisfazione dell’interesse pubblico alla tutela ambientale, *sub specie* di riduzione alla sorgente delle emissioni acustiche

correlate all'operatività dello scalo di Ciampino;

- trae origine da una proposta formulata dal gestore aeroportuale nell'ambito del Comitato di coordinamento di cui al regolamento (CE) n. 793/2004, all'esito della presentazione dei dati relativi alla attuazione della prescrizione n. 6 dell'Allegato A del Piano Antirumore. Ciò, dunque, avvalorava ulteriormente il fatto che la misura introdotta dall'Enac sia innanzitutto tesa ad assicurare l'attuazione di un vincolo di natura ambientale, pur potendo assumere rilievo, nei termini dianzi indicati, rispetto alla definizione dei parametri per l'assegnazione delle bande orarie per la stagione *summer* 2023.

4.5. Nella fattispecie in esame, dunque, l'Enac non ha introdotto una misura ampliativa della prescrizione del Piano Antirumore inerente al divieto di volo notturno nella fascia oraria 23:00-06:00, bensì una legittima misura attuativa di tale prescrizione di piano, come tale pienamente rientrante nella sua sfera di competenza.

4.5.1. Ad avviso del Collegio, la società ricorrente nel formulare le proprie doglianze ha confuso il piano della estensione temporale del divieto di volo notturno – in forza del quale non è consentito l'atterraggio di voli commerciali nell'aeroporto di Ciampino oltre le ore 23:00, salvo ipotesi eccezionali determinate da cause di forza maggiore – con quello della gestione della operatività dello scalo, necessariamente da attuare nel rispetto dei vigenti vincoli ambientali.

Chiarita tale distinzione risulta evidente come, diversamente da quanto prospettato da Ryanair, la contestata misura introdotta dall'Enac non si risolve in una indebita estensione del divieto del volo notturno alla fascia 22:00-23:00 – tanto è vero che in tale fascia oraria è ben possibile l'atterraggio di voli commerciali a prescindere dalla sussistenza o meno di cause di forza maggiore – ma si limita a sancire un differente divieto, quale quello dell'assegnazione di *slot* nella fascia oraria 22:00-23:00 al fine di garantire la piena attuazione del divieto di volo notturno stabilito dalla prescrizione n. 6 dell'Allegato A del Piano Antirumore e, dunque, l'effettiva

chiusura dello scalo aeroportuale di Ciampino a partire dalle ore 23:00 per ragioni correlate alla salvaguardia di uno specifico interesse pubblico.

All'atto dell'adozione del gravato provvedimento, l'assegnazione di *slot* a ridosso dell'orario di inizio del divieto di volo notturno non consentiva il rispetto del predetto vincolo ambientale, come emerso dai dati forniti da AdR in sede di Comitato di coordinamento. Ciò, in quanto, nella prima parte del 2022 si era venuta a creare una situazione di frequente sfioramento dell'orario di chiusura dello scalo, stante la numerosità degli atterraggi di voli commerciali oltre le ore 23:00 in ragione delle irregolarità che interessavano il *network* dei voli in Europa.

4.5.2. La legittimità dell'operato dell'Enac, peraltro, trova anche conforto in un recente arresto del giudice amministrativo, nel quale è stato chiarito che *“risulta implicito nello stesso d.m. n. 345/2018 che la gestione di eventuali situazioni dovute a cause eccezionali di forza maggiore esula dal decreto in oggetto, riguardando le modalità attuative dello stesso”*, nonché che *“Rimane salvo ed impregiudicato, pur sempre nei limiti dell'effetto conformativo che consegue alla presente pronuncia, ogni ulteriore atto che l'ENAC intenderà assumere nell'esercizio dei propri relativi poteri”* (T.A.R. Lazio, sez. III, sent. n. 2369 del 24 febbraio 2020).

4.5.3. L'Enac, con l'adozione della contestata ordinanza, ha dunque introdotto una misura tesa a creare, come richiesto da AdR per ragioni connesse alla *full compliance* del Piano Antirumore, una zona *buffer* nella fascia oraria compresa tra le ore 22:00 e le ore 23:00 per mitigare e contenere i ritardi in fase di atterraggio rispetto agli *slot* assegnati alle compagnie aeree a ridosso della chiusura dello scalo di Ciampino. La misura introdotta, tuttavia, non preclude alle compagnie aeree che operano voli commerciali di atterrare oltre le ore 22:00 e fino alla chiusura dell'aeroporto anche laddove non ricorra alcuna causa di forza maggiore, e ciò a prescindere dall'assegnazione di uno specifico *slot* nella fascia oraria 22:00-23:00.

L'Enac, quindi, con la gravata ordinanza non ha esteso l'orario di vigenza del divieto notturno in violazione delle prescrizioni del Piano Antirumore, né ha

surretiziamente modificato la sua portata, essendosi limitato ad assicurarne la piena attuazione.

La limitata compressione della libertà di impresa delle compagnie aeree derivante dall'introduzione della misura in parola risulta comunque attenuata e, alla luce di un equo bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, con la conseguenza che tale misura si appalesa legittima anche in termini di necessità e proporzionalità dell'intervento.

4.6. Giova poi evidenziare che, a differenza di quanto sostenuto da Ryanair, il gestore aeroportuale non avrebbe dovuto sottoporre al Ministero, alla Regione Lazio, all'ARPA e ai Comuni interessati *“azioni di riduzione del rumore alla sorgente”* ai sensi dell'art. 4, comma 3, del Piano Antirumore.

Infatti, la formulazione di siffatte proposte è espressamente richiesta dall'anzidetta prescrizione di piano solo nel caso in cui *“a seguito dell'attuazione degli interventi sulla sorgente previsti dal Piano in ottemperanza alle prescrizioni di cui all'Allegato A del presente decreto, emergessero situazioni di mancato conseguimento del pieno obiettivo del risanamento acustico”*.

Viceversa, nella fattispecie in esame a venire in rilievo non è una situazione di mancato conseguimento degli obiettivi del Piano Antirumore a fronte di una piena attuazione degli interventi sulla sorgente in esso previsti, bensì la diversa situazione in cui è stata riscontrata la mancata effettiva attuazione della prescrizione del piano con la quale è stato disposto il divieto di volo notturno sullo scalo di Ciampino a partire dalle ore 23:00.

4.7. Risulta, inoltre, del tutto inconferente il richiamo della società ricorrente alla asserita violazione, da parte dell'Enac, della disciplina prevista dal d.lgs. 17 gennaio 2005, n. 13 in tema di restrizioni operative.

4.7.1. Infatti, le restrizioni operative disciplinate dal d.lgs. n. 13/2005 sono adottate esclusivamente nel caso in cui la valutazione effettuata, ai sensi dell'art. 4, comma 1, e dell'allegato 2, dallo specifico Comitato tecnico-consultivo istituito presso il

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 13/2005), “*abbia dimostrato che l’attuazione di ogni altra misura di contenimento dell’inquinamento acustico prevista dalla normativa vigente in attuazione della citata legge n. 447 del 1995 non consente di raggiungere gli obiettivi stabiliti dal presente decreto*” (art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 13/2005).

4.7.2. Atteso che nel caso di specie a venire in rilievo è una situazione di mancata piena attuazione di una prescrizione del Piano Antirumore – che ai fini del richiamato art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 13/2005 va connotata quale misura di contenimento dell’inquinamento acustico ai sensi della legge n. 447/1995, sulla scorta della quale risulta adottato il piano in questione come espressamente indicato nel suo preambolo – neppure sussistono gli elementi strutturali previsti dalla fattispecie normativa invocata da Ryanair per l’avvio dell’*iter* valutativo propedeutico all’adozione di restrizioni operative ai sensi del d.lgs. n. 13/2005.

Stante la vigenza del Piano Antirumore, l’adozione di restrizioni operative risulterebbe legittima e possibile solo nel caso in cui il Comitato tecnico-consultivo istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti riscontrasse che la piena attuazione del predetto piano non sia sufficiente a garantire il conseguimento degli obiettivi del d.lgs. n. 13/2005.

Orbene, è di piana evidenza che laddove le prescrizioni di piano relative agli interventi sulla sorgente (tra le quali rientra anche il divieto di volo notturno a partire dalle ore 23:00) non risultino pienamente attuate, è giocoforza necessario procedere previamente con l’adozione di misure atte a garantirne la piena esecuzione.

Viceversa, l’introduzione di restrizioni operative costituisce uno *step* successivo ed eventuale, che presuppone l’accertata inadeguatezza di misure non solo già vigenti, ma anche effettivamente attuate, rispetto al raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell’inquinamento acustico in ambito aeroportuale. Ciò trova ulteriore conforto nel fatto che l’Allegato 2 del d.lgs. n. 13/2005, nel dettare le prescrizioni da osservare nello svolgimento della valutazione propedeutica all’introduzione di

restrizioni operative, richiede anche di tener conto delle “*misure adottate per attenuare l’impatto acustico*” (punto 1.4).

5. Ryanair, con il terzo motivo di ricorso, ha prospettato l’illegittimità del gravato provvedimento per “*Eccesso di potere per carenza di istruttoria. Difetto di motivazione. Illogicità e ingiustizia manifesta. Violazione dell’art. 3, l. n. 241/1990. Violazione dell’art. 3 della Costituzione e dell’art. 52 della Carta di Nizza*”.

In particolare, con tale motivo di ricorso è stata prospettata l’illegittimità del provvedimento impugnato sulla scorta dell’assunto che lo stesso fosse caratterizzato da una motivazione carente, illogica e contraddittoria. Ciò, nella prospettazione di Ryanair, discenderebbe dal fatto che detto provvedimento, oltre a limitarsi ad enunciare unicamente la base giuridica che ne sorregge l’adozione, scontrerebbe l’irragionevolezza dell’analisi condotta dal gestore aeroportuale, incentrata su meri dati storici – vale a dire quelli relativi agli atterraggi dei voli commerciali oltre le ore 23:00 nei primi otto mesi del 2022 – a fronte di una misura destinata ad operare a partire dalla stagione estiva 2023.

Difetterebbe, inoltre, la motivazione in ordine alla presumibile sussistenza, anche nel 2023, delle irregolarità che hanno caratterizzato la stagione 2022, così come la valutazione relativa alla possibilità di adottare una misura meno lesiva della libertà d’impresa della società ricorrente, il che farebbe emergere anche il carattere non proporzionato della limitazione introdotta.

Anche sotto il profilo istruttorio, il provvedimento impugnato risulterebbe carente, attesa l’assenza di qualsiasi dato sull’incidenza dei voli notturni considerati sul totale dei voli in arrivo presso l’aeroporto di Ciampino.

5.1. Ad avviso del Collegio anche tale motivo di ricorso non risulta meritevole di accoglimento.

5.2. Non sussiste, infatti, l’asserito difetto di motivazione e di istruttoria in quanto il provvedimento impugnato richiama espressamente la “*proposta, formulata all’interno della riunione del Comitato di Coordinamento per la stagione*

SUMMER 2022, ex Regolamento(CE) n. 793/2004, dal Gestore aeroportuale di deliberare per il ritiro delle bande orarie di atterraggio attualmente assegnate dopo le ore 22.00 L.T.”.

Come si evince dal verbale della riunione del Comitato di coordinamento del 28 settembre 2022 (cfr. doc. 4 della produzione di AdR), la proposta formulata dal gestore aeroportuale evidenziava come:

- *“nel periodo 01/01/2022-31/08/2022, 445 voli di aviazione commerciale hanno operato in arrivo oltre le ore 23.00 e l’81% di questi hanno operato nella fascia oraria 23.00-23.59”;*

- *la numerosità dei voli atterrati oltre le ore 23:00 era causata “dalle severe irregolarità del network estivo dei voli in Europa nella summer 2022”, non potendosi escludere il verificarsi di tali irregolarità anche per la stagione summer 2023;*

- *la necessità di non schedare voli oltre le ore 22:00 “consentirebbe di creare un buffer di sicurezza che assorbirebbe la gran parte dei ritardi per cause di forza maggiore entro le ore 23.00, orario di chiusura effettiva dell’aeroporto”.*

5.2.1. Dall’anzidetto verbale del Comitato di coordinamento risulta, inoltre, che Ryanair pur non condividendo la proposta di AdR, si sia limitata ad evidenziare che *“Gli orari di apertura dello scalo (06.00-23.00) consentono le opportune rotazioni degli aeromobili che una riduzione di un’ora sullo schedato finale comprometterebbero. RYANAIR sottolinea che opera in conformità alle disposizioni applicabili e che gli atterraggi oltre le ore 23.00, dipendendo da cause di forza maggiore, sono perfettamente giustificati”.* Analoga posizione è stata assunta da un altro vettore aereo.

5.3. Emerge, dunque, come il gravato provvedimento sia adeguatamente motivato, secondo la tecnica del rimando *per relationem* pacificamente ammessa dalla giurisprudenza amministrativa (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 3609 del 10 maggio 2021; Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 4731 del 13 ottobre 2015), atteso che le ragioni che hanno condotto alla sua adozione sono state espressamente

enunciate nell'ambito del Comitato di coordinamento e poste a base della formulazione della proposta del gestore aeroportuale, espressamente richiamata dall'Enac nel preambolo del gravato provvedimento. Peraltro, nell'anzidetto verbale emerge pure come i numerosi atterraggi verificatisi oltre la fascia oraria a partire dalla quale opera il divieto di volo notturno previsto dal Piano Antirumore, non risultassero in linea con le finalità del d.m. n. 345/2018 (cfr. pag. 3 del doc. 4 della produzione di AdR).

L'Enac, invero, nell'adozione del gravato provvedimento poteva legittimamente fare affidamento e utilizzare i dati indicati dal gestore aeroportuale, in quanto su tale soggetto ricadono *ex lege* obblighi di stampo pubblicistico nella gestione della infrastruttura aeroportuale, inclusi quelli correlati ai rilevamenti di cui all'art. 4 del Piano Antirumore, peraltro specificamente sanzionati a mente dell'art. 10 della legge n. 447/1995.

5.4. Neppure sussiste il lamentato difetto di istruttoria, sia perché nel richiamato verbale del Comitato di coordinamento si dà conto della numerosità dei voli commerciali atterrati oltre le ore 23:00 nei primi otto mesi del 2022, sia perché tale dato non risulta contestato dalle compagnie aeree partecipanti al Comitato di coordinamento – *in primis*, dalla ricorrente Ryanair – sia, ancora, perché dal dato controfattuale fornito da AdR in corso di causa emerge come le denunciate irregolarità del *network* sono perdurate anche successivamente alla stagione *summer* 2022 (cfr. pag. 6 della memoria di AdR dell'8 settembre 2023) , il che avvalorava la pertinenza dei dati utilizzati.

5.5. L'apprezzamento di tali elementi fa, quindi, emergere l'infondatezza delle doglianze mosse dalla società ricorrente con il motivo di ricorso in esame, in quanto a fronte del dato obiettivo della continuità e numerosità degli atterraggi notturni dei voli commerciali oltre l'orario di chiusura dell'aeroporto di Ciampino la misura adottata dall'Enac si appalesa proporzionata ed effettivamente necessaria per assicurare la piena attuazione della prescrizione n. 6 dell'Allegato A del Piano

Antirumore.

5.5.1. Neppure vale ad escludere la legittimità del gravato provvedimento la circostanza, invocata dalle compagnie aeree, per cui i perduranti e numerosi sforamenti dell'orario di chiusura dello scalo aeroportuale di Ciampino risultavano connessi a cause di forza maggiore e, come tali, pienamente giustificati.

Invero, essendosi creata una situazione "a regime" a causa delle irregolarità del *network*, la necessità di assicurare il vincolo ambientale in parola richiedeva l'adozione di una misura che, senza modificare il contenuto del divieto di volo notturno, ne assicurasse la piena attuazione andando ad incidere, *ab externo*, sulla causa che ne stava precludendo la *full compliance*.

6. Ryanair, con il quarto motivo di ricorso, ha prospettato l'illegittimità del gravato provvedimento per "*Violazione del Reg. (CEE) n. 95/1993 del Reg. U.E. n. 793/2004 e ss. mm. e ii., nonché contraddittorietà con la circolare dell'ENAC n. EAL-19 del 24 agosto 2009*".

In particolare, con tale mezzo di gravame la società ricorrente ha contestato la legittimità del provvedimento impugnato asserendo che l'Enac non abbia tenuto conto del fatto che il vincolo e quanto necessario a fini ambientali (*i.e.*, la riduzione del rumore), in materia di operatività notturna dell'aeroporto di Ciampino, fosse già stato previsto da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare all'interno del Piano Antirumore.

Difetterebbe, inoltre, l'analisi obiettiva della possibilità di assorbire il traffico aereo e l'esame dettagliato di cui all'art. 6, comma 3, del regolamento (CEE) n. 95/1993, come modificato dal regolamento (CE) n. 793/2004.

6.1. Il Collegio ritiene che anche tali censure siano infondate.

6.2. Quanto al primo profilo di doglianza, lo stesso è smentito *per tabulas* sulla scorta di quanto affermato nel preambolo del gravato provvedimento, che richiama espressamente il d.m. n. 345/2018 di approvazione del Piano Antirumore. Ciò, peraltro, è già emerso nel richiamato giudizio di ottemperanza, essendo stato ivi affermato che con il provvedimento impugnato l'Enac ha introdotto una misura

attuativa del Piano Antirumore.

6.3. L'anzidetta circostanza, poi, porta ad escludere anche la fondatezza degli altri profili di doglianza articolati con il quarto motivo di ricorso.

6.3.1. Come esposto in precedenza, la prescrizione del Piano Antirumore che vieta il volo notturno oltre le ore 23:00 costituisce un vincolo ambientale, il quale assume rilievo anche ai fini della assegnazione e del controllo dell'utilizzazione delle bande orarie assegnate.

Se ciò è vero, è pur vero che tale circostanza non è di per sé dirimente per affermare che l'Enac, ai fini dell'adozione del gravato provvedimento, dovesse pedissequamente svolgere l'analisi richiesta dall'art. 6 del regolamento (CE) n. 793/2004 per la definizione dei parametri di coordinamento. In precedenza, sul punto, il Collegio ha già chiarito che la finalità principale dell'ordinanza impugnata è quella di dare attuazione al Piano Antirumore e che, in ragione del contenuto della misura introdotta, la stessa è anche suscettibile di assumere rilievo ai fini dell'assegnazione e dell'utilizzazione delle bande orarie, configurandosi quale elemento da valutare sul versante dell'apprezzamento dei pertinenti vincoli ambientali.

6.3.2. In tale ottica, pertanto, l'Enac – stante la necessità di garantire a fini di salvaguardia ambientale l'effettiva chiusura dell'aeroporto di Ciampino nella fascia oraria compresa tra le ore 23:00 e le ore 6:00 – non era tenuto a valutare la possibilità di assorbire il traffico aereo oltre le ore 23:00.

Depone in tal senso, sia il fatto che AdR abbia dato conto della circostanza per cui nel 2022 si era verificato un significativo *trend* di atterraggi oltre le ore 23:00, sia la necessità avvertita dall'Enac ed esplicitata nella gravata ordinanza, di consentire l'atterraggio oltre le ore 23:00 di specifici voli, quali ad esempio quelli militari, di emergenza e umanitari.

Di conseguenza, laddove si fosse optato anche per l'assorbimento dei voli commerciali oltre l'orario di chiusura dell'aeroporto di Ciampino, ciò avrebbe

determinato una sostanziale – e illegittima – disapplicazione del Piano Antirumore quanto al divieto di volo notturno oltre le ore 23:00.

6.3.3. Analoghe considerazioni possono svolgersi anche con riferimento all'asserita illegittima mancanza dell'esame dettagliato in seno al Comitato di coordinamento. Pure tale tipologia di esame, infatti, presuppone il ricorrere delle medesime condizioni per procedere alla valutazione di assorbimento del traffico aereo che, nel caso di specie, non sussistono.

7. In definitiva, sulla scorta delle suesposte considerazioni, il ricorso deve essere respinto siccome infondato.

8. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo. Le spese vanno, invece, compensate nei confronti del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in ragione della costituzione solo formale nel presente giudizio

P.Q.M.

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

Condanna Ryanair Dac alla rifusione delle spese di lite in favore dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile e di Aeroporti di Roma S.p.A., che liquida per ciascuna di tali parti in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori come per legge.

Spese compensate rispetto al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Luca Biffaro, Referendario, Estensore

Massimiliano Scalise, Referendario

L'ESTENSORE

Luca Biffaro

IL PRESIDENTE

Giuseppe Sapone

IL SEGRETARIO