

Diritto e politica dei trasporti

Rivista semestrale *open access* di dottrina, giurisprudenza e documentazione

Fascicolo 2/2024

Con i contributi di

**Andrea De Lia, Francesco Tomasicchio, Gabriele Pisanti,
Maria Pia d'Antuono, Maria Lavalle, Antonio Cecere,
Federica D'Andrea, Emma Maresca, Roberta Brignoccolo**

ISSN 2612-5056

LUISS



La Rivista è pubblicata dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" della Luiss G. Carli, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Air Transport Observatory "Antonio Catricalà" at Luiss G. Carli, and it is registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi "G. Marconi" di Roma e Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

La rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 7, n. 12 (I-2024)

ISSN 2612-5056

Luiss University Press

Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT) Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista online e open-access, classificata dall'Anvur tra le riviste di classe A nell'area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ - Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an online, open-access, Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ - Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Ente Nazionale Aviazione Civile e Luiss University Press

Pubblicato nel mese di febbraio 2025

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file ".doc" alla direzione della Rivista (direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) o alla Segreteria editoriale (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell'Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese e uno in lingua italiana, che non deve superare le 1.000 battute ciascuno (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l'autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall'Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell'Autore:

- a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell'Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d'autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
- b) che l'Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista, salvo espresso consenso del Direttore o del Comitato di direzione;
- c) che le posizioni espresse impegnano l'Autore e non la Rivista;
- d) che l'Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge o nei casi previsti dal Codice etico adottato dalla Rivista;
- e) che l'Autore rispetta tutte le altre indicazioni contenute nel Codice etico della Rivista.

Il Direttore o il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli "estratti" con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell'apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in ".doc" format to the Journal's Executive Editors (direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) or to the Editorial Staff (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author's personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) an abstract in Italian language and an abstract in English of not more than 1.000 characters each (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:

- a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
- b) that the manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another Journal, except for express consent by the Editor-in-Chief or the Executive Editors;
- c) that the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
- d) that the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions or in the cases laid down in the Code of Ethics adopted by the Journal.
- e) that the Author abides by all other provisions of the Journal's Code of Ethics.

The Editor-in-Chief and the Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted. All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Comitato di direzione/Executive Editors

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre)
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
 Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma)

Comitato scientifico e tecnico /Scientific and Technical Board

Presidente

Prof. Aristide Police (Luiss "G. Carli" - Roma)

Componenti

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)
 Prof. Marco Calabrò (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")
 †Prof. Antonio Catricalà (Università "Link Campus University" - Roma)
 Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università "G. Marconi" - Roma e Pontificia Università Gregoriana)
 Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
 Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE - York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation - ECU, Perth, Australia)
 Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
 Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
 Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)
 Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)
 Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
 Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma)
 Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
 Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)
 Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)
 Prof. Mario Libertini (Università "Sapienza" - Roma)
 Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Sergio Marchisio (Università "Sapienza" - Roma)
 Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)
 Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
 Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)
 Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Brasile)
 Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")

Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)
 Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università degli studi di Milano)
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre)
 Prof. Mario Sebastiani (Università "Tor Vergata" - Roma)
 Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)
 Prof. Franco Gaetano Scoca (Università "Sapienza" - Roma)
 Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università degli studi di Teramo)
 Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Prof.ssa Flaminia Aperio Bella
 Avv. Patrizia Beraldi
 Prof.ssa Yolanda Bustos Moreno
 Avv. Luigi De Propris
 Avv. Marco Di Giugno
 Dott. Federico Di Palma
 Avv. Fabrizio Doddi
 Avv. Francesco Ferrara
 Dott. Simone Francario
 Avv. Raissa Frascella
 Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè
 Prof.ssa Annarita Iacopino
 Prof.ssa Maria Assunta Icolari
 Avv. Emanuela Lanzi
 Dott. Antonio Mitrotti
 Avv. Andrea Nardi
 Dott. Simone Paoli
 Avv. Anton Giulio Pietrosanti
 Prof. Marco Ragusa
 Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
 Dott.ssa Ersilia Sanginario
 Avv. Francesco Scalia
 Prof.ssa Martina Sinisi
 Dott.ssa Veronica Sordi
 Avv. Giovanni Terrano
 Avv. Francesco Tomasicchio
 Dott.ssa Sabrina Tranquilli

La legittimità del divieto di assegnazione delle bande orarie dopo le ore 22:00 nell'aeroporto di Ciampino: la sentenza del T.A.R. Lazio n. 3030/2024*

Maria Lavallo

Avvocato, Direzione Analisi Giuridiche e Contenzioso ENAC

Abstract

The legitimacy of the ban on the assignment of slots after 10.00 pm at Ciampino airport: the ruling of the T.A.R. Lazio n. 3030/2024.

The ban on night flights at civil airports near population centers. Note to the ruling of the Regional Administrative Tribunal of Latium, n. 3030/2024. The mentioned Tribunal has decided that the order emitted by ENAC which forbids flights after 10 p.m. in Rome Ciampino Airport is right because ENAC is the only Authority which has the power to adopt this act and, furthermore, the order is a legal tool to reduce noise pollution implementing Ministry of the environment's decree n° 345/2018.

Il divieto di voli notturni negli aeroporti civili siti nei pressi di centri abitati. Nota alla sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio n. 3030/2024. Il Tribunale menzionato ha deciso che l'ordinanza emanata dall'ENAC che vieta i voli dopo le ore 22:00 nell'Aeroporto di Roma Ciampino è legittimo perché l'ENAC è l'unica Autorità che ha il potere di adottare detto atto e, inoltre, l'ordine costituisce una misura legale per ridurre l'inquinamento acustico in attuazione del Decreto del Ministero dell'Ambiente n° 345/2018.

Key words: Slot allocation; Ban on Night Flights; Anti-noise Plan; Rome Ciampino Airport; ENAC Power to Adopt Orders.

Parole chiave: Assegnazione slot; Divieto di voli notturni; Piano antirumore; Aeroporto di Roma Ciampino; Potere ordinatorio di ENAC.

* Sottoposto a referaggio.

Sommario – 1. Il caso: l’ordinanza ENAC del 18 novembre 2022 – 2. Gli slot aeroportuali – 3. Il quadro normativo sul contenimento dell’inquinamento acustico – 4. La vicenda pregressa: l’ordinanza aeroportuale ENAC n. 2/2019 e la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio 24 febbraio 2020 n. 2369 – 5. La sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio 14 febbraio 2024 n. 3030 – 6. Riflessioni conclusive.

1. Il caso: l’ordinanza ENAC del 18 novembre 2022

Con il D.M. 18 dicembre 2018 n. 345 il Ministero dell’Ambiente adotta, nel quadro della legislazione vigente per la tutela dell’ambiente e il contrasto all’inquinamento acustico (di cui si dirà meglio nel prosieguo), il c.d. piano antirumore per l’aeroporto di “G.B. Pastine” di Ciampino presentato dal gestore aeroportuale Aeroporti di Roma s.p.a.¹ ovvero un Piano degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore derivante dal traffico aeronautico al fine di tutelare la salute della popolazione residente nelle zone limitrofe allo scalo.

Tra le misure previste dal suddetto Piano vi è l’obbligo, previsto dal punto n. 6) dell’allegato A al citato D.M., per il gestore aeroportuale di produrre, ogni anno, al Ministero dell’Ambiente, alla Regione Lazio e ai comuni interessati la documentazione comprovante l’effettiva chiusura ai voli dell’aeroporto in questione nelle ore notturne 23:00-6:00.

In forza dell’attività di monitoraggio e raccolta dati svolta in ottemperanza al suddetto obbligo, il gestore si avvede che nel periodo 1 gennaio – 31 agosto 2022 n. 445 voli di aviazione commerciale sono atterrati a Ciampino oltre le ore 23.00 e l’81% di questi ha operato nella fascia oraria 23:00-23:59.

Tale circostanza viene resa nota da ADR s.p.a. all’ENAC nella riunione del Comitato di coordinamento dell’aeroporto di Ciampino costituito ai sensi del Regolamento CE 93/95 (che reca la disciplina unitaria sull’assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati) tenutasi in data 28 settembre 2022, alla quale partecipano anche i rappresentanti dei vettori operanti nello scalo: in tale occasione ADR s.p.a. fa presente di non poter indagare la fondatezza delle circostanze addotte a giustificazione delle cause di forza maggiore che causano lo sfioramento dell’orario limite delle 23:00 ma di doversi limitare a prendere atto delle motivazioni fornite dai dichiaranti.

Il gestore, però, aggiunge che quanto verificatosi in detto periodo non è in linea con lo spirito del D.M. 18 dicembre 2018 n. 345 e afferma che la numerosità dei ritardi è da addebitarsi alle severe irregolarità che hanno interessato l’intera rete del trasporto aereo europeo nella stagione estiva 2022.

Alla luce di tali considerazioni ADR s.p.a. suggerisce la seguente soluzione all’ENAC: ferma l’operatività dello scalo fino alle ore 23:00, disporre il divieto di assegnazione delle bande orarie per i voli commerciali oltre le 22:00, in modo da creare uno *slot* “cuscinetto” idoneo ad assorbire i voli in ritardo limitando gli sfioramenti oltre le 23:00.

1. Art. 1 Decreto Ministero dell’Ambiente 18 dicembre 2018 n. 345.

L'ENAC accoglie positivamente la proposta e, con nota del Direttore Generale del 17 ottobre 2022, autorizza il Direttore Territoriale (ex Direttore Aeroportuale) del Lazio a rilasciare il proprio nulla osta alla proposta di ADR per il ritiro delle bande orarie di atterraggio attualmente assegnate dopo le ore 22:00.

Successivamente, con ordinanza del 18 novembre 2022 il Direttore Territoriale del Lazio, dando atto nelle premesse anche della citata nota del D.G., dispone, tra l'altro, il divieto di assegnazione, per i voli commerciali nell'aeroporto di Ciampino, delle bande orarie oltre le ore 22:00.

2. Gli *slot* aeroportuali

La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione Europea ha avuto inizio nella seconda metà degli anni '80 grazie al fondamentale contributo della Corte di giustizia CE che ha affermato l'applicazione, a tale settore, della normativa comunitaria sulla concorrenza, ed è proseguita negli anni novanta con l'adozione del c.d. terzo Pacchetto di misure comunitarie in materia di liberalizzazione del settore.²

La progressiva riduzione delle barriere di ingresso ha consentito a nuove compagnie di operare nei cieli comunitari³ così favorendo il miglioramento quantitativo e qualitativo dei servizi a vantaggio dei cittadini.

Tuttavia l'apertura del mercato ha causato la congestione di molti aeroporti che non erano in grado di far fronte alla crescente domanda di utilizzo dello scalo generatasi a seguito della liberalizzazione.

Per tale motivo il legislatore comunitario ha avvertito la necessità di adottare una disciplina normativa uniforme per assicurare a tutti i vettori interessati l'accesso agli aeroporti congestionati sulla base di norme imparziali, trasparenti e non discriminatorie così da evitare l'iniqua distribuzione dei vantaggi derivanti dalla liberalizzazione e la conseguente distorsione della concorrenza.⁴ È stato, così, adottato il Regolamento CEE n. 95/93 del Consiglio del 18 gennaio 1993 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, che ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dello *slot*, in italiano "banda oraria", e le regole per la loro assegnazione in un aeroporto congestionato a tutti i vettori che ne facciano richiesta.

Il Regolamento CEE n. 95/93 è stato successivamente modificato dal Regolamento CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 n. 793 che ha apportato alcuni aggiornamenti alla normativa del 1993 pur mantenendone inalterato l'impianto.

In particolare è stata aggiornata la definizione di *slot* ed è stato, così, possibile addivenire ad una soluzione circa il dibattito sulla sua natura giuridica e su tutte le problematiche connesse, tra cui quelle legate alla commercializzazione degli *slot* medesimi.⁵

2. F. GASPARI, *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo, La slot allocation*, Torino, 2012, p. 1.

3. F. GASPARI, *op. cit.*, p. 2.

4. M. P. RIZZO, *L'utilizzo della infrastruttura aeroportuale: slot allocation*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, Vol. XIV, 2016, p. 121 ss.

5. F. GASPARI, *op. cit.*, p. 117.

L'art. 2, lett. a) del Regolamento CEE n. 95/93, nella sua versione originaria, definiva lo *slot* come “il tempo programmato d'arrivo o di partenza disponibile o assegnato per un movimento aeronavale ad una data determinata in un aeroporto coordinato in base al presente Regolamento” mentre l'attuale formulazione della citata disposizione, come modificata dal Regolamento CE n. 793/2004, qualifica la banda oraria come “il permesso dato da un coordinatore ai sensi del presente regolamento di utilizzare l'intera gamma di infrastrutture aeroportuali necessarie per operare un servizio aereo in un aeroporto coordinato ad una data e in un orario specifici assegnati da un coordinatore ai sensi del presente regolamento al fine di atterrare o decollare”.

Dal confronto fra le due versioni della norma emerge la novità dell'approccio operata dal legislatore comunitario: se, infatti, la definizione originaria di banda oraria era basata sull'aspetto tecnico operativo della stessa,⁶ con la modifica del 2004 l'attenzione del legislatore si è spostata sulla sua dimensione funzionale-organizzativa.⁷

Ne discende, quindi, l'identificazione dello *slot* con il permesso di utilizzare l'intera gamma di infrastrutture aeroportuali ovvero con il provvedimento autorizzatorio⁸ concesso al vettore dal coordinatore designato.

Con l'entrata in vigore della modifica del 2004, quindi, non sembra più potersi avanzare alcun dubbio in ordine alla natura provvedimentale dell'assegnazione delle bande orarie⁹ cosicché appare logico affermare che in capo ai vettori sussista, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, una situazione giuridica soggettiva qualificabile come interesse legittimo¹⁰ di tipo oppositivo in capo ai vettori *incumbents* (salva l'ipotesi della *Grandfather's Rule*) e di tipo pretensivo, in capo ai *new entrants*.¹¹

La dottrina ritiene che tale provvedimento abbia natura autorizzatoria e non concessoria in quanto esso si inserisce nella sequenza di esercizio di un'attività economica la cui iniziativa muove dal privato, sia pure con il consenso dell'amministrazione (esplicantesi nel rilascio degli atti abilitanti), e non, come accade nella concessione (specie di pubblici servizi), dai pubblici poteri.¹²

Di contro, stante il tenore letterale dell'attuale art. 2, lett. a), Regolamento CEE n. 95/93 si può chiaramente escludere la qualificabilità dello *slot* come diritto di proprietà,¹³ teoria sostenuta da alcuni vettori sotto la vigenza della norma nella versione originaria.¹⁴

6. F. GASPARI, *op. cit.*, p. 116.

7. M. DEIANA, *Riflessioni sulla slot allocation*, in https://web.unica.it/static/resources/cms/documents/1_Riflessionisullaslotallocation.pdf, p. 3.

8. M. P. RIZZO, *op. cit.*, p. 126.

9. F. GASPARI, *op. cit.*, p. 160.

10. M. DEIANA, *op. cit.*, p. 4.

11. F. GASPARI, *op. cit.*, p. 161.

12. M. P. RIZZO, *op. cit.*, p. 127.

13. F. GASPARI, *op. cit.*, p. 163.

14. F. GASPARI, *op. cit.*, p. 127 ss.

Gli *slot* sono, dunque, beni pubblici, oggetto di un provvedimento amministrativo che viene emanato da un Coordinatore sulla base di un procedimento amministrativo: la *slot allocation*¹⁵ delineata dall'art. 8 ss Regolamento CEE n. 95/93.

Presupposto della procedura è la designazione, da parte dello Stato membro, di un aeroporto come aeroporto coordinato, secondo i criteri e le modalità indicati dall'art. 3 Regolamento cit., e, successivamente, la nomina, ai sensi dell'art. 4 Regolamento cit., di una persona fisica o giuridica che assuma il ruolo di coordinatore dell'aeroporto, previo parere dei vettori aerei che lo usano regolarmente, delle organizzazioni che li rappresentano, dell'ente di gestione e del comitato di coordinamento,¹⁶ se esistente.

Il coordinatore è l'unico responsabile dell'assegnazione delle bande orarie in base alle disposizioni del Regolamento stesso, dispone che, in situazioni di emergenza, le bande orarie possano essere assegnate anche al di fuori delle ore di ufficio e controlla la conformità delle operazioni dei vettori con le bande orarie assegnate (cfr. art. 4, commi 5 e 6, Regolamento cit.).

La figura del coordinatore si configura come lo strumento che l'ordinamento unionale ha individuato al fine di perseguire l'obiettivo della tutela della concorrenza tra i vettori nell'accesso alle infrastrutture aeroportuali e, di conseguenza, alle rotte.¹⁷

Per ogni aeroporto coordinato lo Stato membro 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, secondo le previsioni dell'art. 6 del Regolamento stesso.

L'art. 7, comma 1, Regolamento cit. impone ai vettori aerei, che operano o che intendono operare in un aeroporto coordinato, di comunicare al coordinatore, al momento della domanda di assegnazione degli *slot*, tutte le informazioni pertinenti e, in particolare, se beneficeranno eventualmente della qualifica di nuovo concorrente a norma dell'articolo 2, lettera b), Regolamento stesso. Le bande orarie sono assegnate, come sopra detto, secondo la procedura delineata dall'art. 8 ss Regolamento cit., di seguito sintetizzata.

Le serie di bande orarie sono assegnate, prelevandole dal *pool* delle bande orarie, ai vettori richiedenti, salvo che una serie di esse sia stata utilizzata da un vettore per l'esercizio di servizi aerei di linea e di servizi aerei programmati e non di linea e lo stesso vettore sia in grado di comprovare che la serie di bande orarie in questione è stata operata per almeno l'80% del tempo nel corso della stagione di traffico per cui detta serie è stata assegnata.

15. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sentenza 19 gennaio 2010, n. 453.

16. Secondo la previsione dell'art. 5 Regolamento CEE n. 95/93 è composto dai vettori aerei che utilizzano regolarmente l'aeroporto e dalle loro organizzazioni rappresentative, dall'ente di gestione dell'aeroporto in questione, dalle competenti autorità di controllo del traffico aereo e dai rappresentanti del settore aviazione generale che utilizzano regolarmente l'aeroporto e svolge due funzioni: a) presentare proposte o fornire consulenza al coordinatore e/o allo Stato membro in merito alle materie indicati dalla disposizione stessa e b) fare opera di mediazione tra tutte le parti interessate in ordine a reclami sull'assegnazione delle bande orarie.

17. M. P. RIZZO, *op. cit.*, p. 124.

In tal caso la serie di bande orarie viene assegnata al medesimo vettore se ne fa richiesta per la successiva corrispondente stagione di traffico.

Se non è possibile accogliere tutte le domande di assegnazione pervenute è data precedenza ai servizi aerei commerciali e, in particolare, ai servizi di linea e ai servizi aerei programmati non di linea e, fra essi, alle attività che si protraggono per tutto l'anno.

Il coordinatore, nell'assegnazione, tiene conto anche delle regole e linee direttrici fissate dagli organismi internazionali e comunitari nonché delle linee direttrici locali proposte dal comitato di coordinamento e approvate dallo Stato membro o dagli altri organi competenti per l'aeroporto in questione, sempre che tali regole e linee direttrici non ostino all'indipendenza del coordinatore, siano conformi al diritto comunitario e siano intese ad ottenere un utilizzo più efficiente della capacità dell'aeroporto.

Se la richiesta di una banda oraria non può proprio essere accolta, il coordinatore ne comunica le ragioni al vettore aereo richiedente e indica, in alternativa, la banda oraria più vicina disponibile. Per quanto riguarda la natura giuridica dei criteri di assegnazione delle bande orarie, la giurisprudenza amministrativa interna ha chiarito che i criteri di assegnazione delle bande orarie sono configurabili come "atti di palese natura organizzatoria"¹⁸ con le conseguenze che tale qualificazione comporta anche sul piano impugnatorio.¹⁹

La questione dell'assegnazione degli *slot* diviene particolarmente importante nel caso di rotte oggetto di oneri di servizio pubblico ovvero "*quei servizi aerei di linea effettuati tra un aeroporto comunitario e un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso*" secondo la definizione offerta dall'art. 16 del Regolamento CE n. 1008/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità.

Ciò in quanto le probabilità che un aeroporto coordinato o facilitato tutto l'anno sia anche destinatario di oneri di servizio pubblico sono minori rispetto alle probabilità che ciò accada ad un aeroporto che non rientra in tali categorie: gli o.s.p., infatti, riguardano per lo più rotte che servono mete turistiche per le quali l'offerta è ricca nelle stagioni ad alta frequentazione mentre diventa insufficiente nelle altre, con gli effetti conseguenti sul regime delle bande orarie²⁰ (laddove gli aeroporti assoggettati tutto l'anno a coordinamento o facilitazione sono quelli caratterizzati da traffico costante nel corso di tutte le stagioni).

18. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sentenza 7 marzo 2008, n. 2162.

19. F. GASPARI, *op. cit.*, p. 291.

20. M. M. COMENALE PINTO, *Bande orarie e continuità territoriale*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, Numero 1, 2019, pp. 11-12.

In tali casi, dunque, occorre che la regolamentazione della distribuzione delle bande orarie tenga conto dell'esigenza di garantire i servizi onerati, oltre che di impedire favoritismi nei confronti di alcune compagnie aeree rispetto ad altre.²¹

Di tale problema specifico hanno tenuto conto le istituzioni comunitarie con la previsione contenuta nell'art. 9 del sopracitato Regolamento CEE n. 95/93 che, nell'attuale formulazione, consente, a determinate condizioni, la riserva di banda oraria per le rotte su cui siano stati imposti oneri di servizio pubblico: il paragrafo 2 del citato art. 9 prevede, infatti, che la banda oraria sia messa a gara con le stesse procedure previste per l'assegnazione degli oneri di servizio pubblico se un altro vettore aereo comunitario sia interessato ad operare sulla rotta in questione e non abbia potuto ottenere bande orarie nell'ora che precede o che segue quella richiesta al coordinatore.²²

3. Il quadro normativo sul contenimento dell'inquinamento acustico

Il trasporto aereo pone notevoli problematiche di compatibilità ambientale anche con riferimento all'inquinamento acustico: nella fase di atterraggio e decollo, in particolare, quando i motori sono al massimo della potenza, gli aerei producono livelli molto alti di rumore che causano reazioni avverse da parte delle comunità che risiedono nelle zone limitrofe agli aeroporti.²³

Negli anni l'esigenza di contenere tale forma di inquinamento si è fatta sempre più pressante sia a livello internazionale che nazionale.

Per quanto riguarda l'Italia, la prima importante azione è stata l'adozione della legge quadro 26 ottobre 1995 n. 447 sull'inquinamento acustico che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, *“stabilisce i principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 117 della Costituzione”*.

In particolare, l'art. 3 della legge quadro individua le competenze dello Stato nell'ambito delle azioni di contenimento dell'inquinamento acustico e, al comma 1, lett. m), pone in capo al Ministero dell'ambiente il potere di determinare, con decreto e di concerto con il Ministero dei trasporti e della navigazione, i criteri di misurazione del rumore emesso dagli aeromobili e la 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

21. M. M. COMENALE PINTO, *op. cit.*, p. 19.

22. M. M. COMENALE PINTO, *op. cit.*, p. 20.

23. <https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/noise.aspx>.

la progettazione e la gestione dei sistemi di monitoraggio per il controllo dei livelli di inquinamento acustico in prossimità degli aeroporti.

Parallelamente, l'art. 11, comma 1, della citata legge quadro, nella sua versione originaria, attribuisce al Consiglio dei Ministri il potere di deliberare, su proposta del Ministro dell'ambiente di concerto con gli altri ministeri interessati secondo le materie di rispettiva competenza, più regolamenti di esecuzione, da adottarsi con D.P.R., distinti per sorgente sonora relativamente alla disciplina dell'inquinamento acustico avente origine dalle varie tipologie di traffico e, per quanto qui rileva, dal traffico aereo nonché dalle nuove localizzazioni aeroportuali.

In attuazione delle disposizioni sopra menzionate, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri intervenuta sulla proposta del Ministero dell'Ambiente di concerto con quello dei Trasporti e della Navigazione, ha adottato il D.P.R. 11 dicembre 1997 n. 496 recante *“le modalità per il contenimento e l'abbattimento del rumore prodotto dagli aeromobili civili nelle attività aeroportuali come definite all'articolo 3, comma 1, lettera m), punto 3), della legge 26 ottobre 1995, n. 447. Per quanto riguarda gli aeroporti militari aperti al traffico civile, il presente decreto si applica limitatamente al traffico civile”*, come espressamente indicato dall'art. 1 D.P.R: cit.

Una delle misure più importanti introdotte dal regolamento è quella prevista dall'art. 5, comma 1, ovvero il divieto generalizzato dei voli negli aeroporti civili nella fascia oraria 23:00-6:00, eccezion fatta per gli scali di Roma Fiumicino e Milano Malpensa e per i voli postali effettuati con aeromobili dotati dei requisiti acustici previsti dall'allegato 16 ICAO.

L'art. 5 D.P.R. 11 dicembre 1997 n. 496 è stato, però, annullato dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto con la sentenza 4 maggio 1999 n. 537 in accoglimento del ricorso proposto dal gestore aeroportuale dell'aeroporto di Verona il quale aveva contestato l'illegittimità della previsione regolamentare del divieto generalizzato di voli notturni in quanto priva della necessaria copertura legislativa.

Per porre rimedio al vuoto normativo venutosi a creare è stato adottato il D.P.R. 9 novembre 1999 n. 476 che, all'art. 1, riscrive il testo del citato art. 5: dopo aver previsto nuovamente il divieto dei voli notturni negli aeroporti civili e aperti al traffico civile, prevede diverse ipotesi di deroga tra cui l'autorizzazione a far atterrare e decollare voli in ritardo.

La problematica dell'inquinamento acustico è stata affrontata anche a livello comunitario ed ha portato le istituzioni all'adozione del Regolamento n. 598/2014 che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione Europea.

Detto Regolamento stabilisce, laddove sia stato constatato un problema di inquinamento acustico, norme concernenti la procedura da seguire per l'introduzione di restrizioni operative dirette a contenere il rumore, in modo coerente a livello dei singoli aeroporti, per migliorare il clima acustico e limitare o ridurre il numero delle persone che subiscono in misura significativa gli effetti nocivi del rumore prodotto dai velivoli, in conformità all'approccio equilibrato.²⁴

24. Art. 1, comma 1, Regolamento (UE) N. 598/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che

Secondo la definizione fornita dall'art. 2, n. 6, Regolamento, per procedura operativa si intende: *“un intervento diretto a contenere il rumore che limita l'accesso ad un aeroporto o ne riduce le capacità operative, ivi comprese le restrizioni operative intese a vietare l'esercizio di velivoli marginalmente conformi in aeroporti determinati, come pure le restrizioni operative parziali che ad esempio si applicano per un determinato periodo di tempo durante il giorno o soltanto a talune piste dell'aeroporto”*.

In forza del quadro normativo fin qui delineato, in data 18 dicembre 2018 il Ministro dell'Ambiente emana il Decreto Ministeriale n. 345 con il quale approva, secondo le disposizioni ivi contenute e le prescrizioni di cui all'allegato A, il Piano degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore derivante dal traffico aeronautico dell'aeroporto “G.B. Pastine” di Ciampino presentato dal gestore aeroportuale Aeroporti di Roma s.p.a.²⁵

Il punto n. 6) del citato allegato A al D.M. 18 dicembre 2018 n. 345, in particolare, impone al gestore aeroportuale di produrre, ogni anno, al Ministero dell'Ambiente, alla Regione Lazio e ai comuni interessati la documentazione comprovante l'effettiva chiusura ai voli dell'aeroporto in questione nelle ore notturne (23:00 – 6:00) così come previsto nel Piano approvato.

4. La vicenda pregressa: l'ordinanza aeroportuale ENAC n. 2/2019 e la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio 24 febbraio 2020 n. 2369

In ottemperanza alle prescrizioni legislative e regolamentari sopra delineate, l'ENAC, nella persona del Direttore della Direzione Aeroportuale Lazio, al fine di fare chiarezza sulla normativa vigente in materia, adotta l'ordinanza n. 2/2019 con la quale, premessa l'immediata esecutività e la diretta applicabilità del D.M. 18 dicembre 2018 n. 345 ed in particolare del punto n. 6) dell'allegato A che dispone la chiusura effettiva ai voli nel periodo notturno (23:00 – 06:00), dispone l'abrogazione delle previgenti ordinanze n. 13/2010 e n. 17/2010 in materia di operatività notturna dello scalo.

Tale ordinanza, stante l'effetto abrogativo integrale dei previgenti provvedimenti, viene ritenuta illegittima da uno dei vettori commerciali che operano nello scalo che la impugna innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio.

Secondo le motivazioni espresse nel ricorso, l'ordinanza aeroportuale n. 2/2019 sarebbe meritevole di annullamento poiché, abrogando le ordinanze aeroportuali nn. 13 e 17/2010 senza disporre alcunché circa le ipotesi di deroga al divieto di voli notturni già previste dai previgenti provvedimenti, e, in particolare, la deroga relativa ai voli in ritardo per cause di forza maggiore, avrebbe introdotto nell'aeroporto di Ciampino il divieto generalizzato di voli notturni, già cassato in più occasioni dalla giurisprudenza amministrativa.

istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione, nell'ambito di un approccio equilibrato, e abroga la direttiva 2002/30/CE.

25. Art. 1 Decreto Ministero dell'Ambiente 18 dicembre 2018 n. 345.

In proposito occorre rilevare che le stesse ordinanze abrogate si erano conformate alla sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio 20 febbraio 2017 n. 2638 che aveva annullato precedenti provvedimenti limitativi dell'operatività notturna nel medesimo scalo.

A sostegno dell'ordinanza n. 2/2019 l'ENAC afferma in giudizio che le deroghe al divieto generalizzato di voli notturni e, in particolare, quella relativa ai voli in ritardo per cause di forza maggiore è ricavabile implicitamente dal D.M. 345/2018 a cui l'ordinanza impugnata rimanda, anche in considerazione del fatto che il principio di deroghe normative per cause di forza maggiore è principio immanente nell'ordinamento.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, tuttavia, ritiene che l'assunto di ENAC trovi smentita proprio nel D.M. 18 dicembre 2018 n. 345 che rimette a detto Ente il potere di adottare le misure concrete per l'attuazione del divieto di voli notturni.

Di conseguenza il Tribunale così si determina: *“Il ricorso deve, dunque, essere accolto sotto tale profilo (...) e, per l'effetto, l'impugnata ordinanza ENAC 02/2019 deve essere annullata nella parte in cui essa non prevede che, in caso di arrivi di aeromobili all'aeroporto di Ciampino oltre l'orario di operatività dello scalo (ore 23.00 locali), l'atterraggio sia eccezionalmente consentito ove il ritardo sia dovuto a cause eccezionali di forza maggiore, in alcun modo imputabili al vettore aereo, secondo quanto già stabilito nella citata sentenza n. 2638/2017, le cui affermazioni si condividono”*.²⁶

5. La sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio 14 febbraio 2024 n. 3030

Si arriva, così, all'adozione, da parte di ENAC, dell'ordinanza del 18 novembre 2022 con la quale viene vietata l'assegnazione delle bande orarie oltre le ore 22:00 per i voli commerciali nell'aeroporto di Ciampino.

Il provvedimento viene impugnato da Ryanair, lo stesso vettore che aveva contestato con successo la precedente ordinanza 2/2019, il quale eccepisce, in via principale, proprio la violazione del giudicato di cui alla sentenza n. 2369/2020 perché, a suo dire, il provvedimento del 18 novembre 2022 riproduce il contenuto del provvedimento già annullato; in subordine il ricorrente eccepisce l'illegittimità del provvedimento impugnato sotto altri profili, tra cui l'incompetenza dell'Ente.

Si costituiscono in giudizio l'ENAC e ADR s.p.a. che instano per il rigetto del ricorso adducendo l'infondatezza di tutti i motivi di illegittimità ivi dedotti.

Il Tribunale adito, all'esito della prima udienza di discussione, reputa non meritevole di accoglimento la tesi di Ryanair relativa alla violazione della sentenza n. 2369/2020 poiché il provvedimento impugnato non introduce un divieto di atterraggio per cause di forza maggiore al di fuori dell'orario di operatività dello scalo di Ciampino ma tende a rendere effettivamente cogente la prescrizione n. 6 del Piano antirumore.

Pertanto, con sentenza non definitiva del 20 marzo 2023 n. 4816, il Tribunale Amministrativo per il Lazio rigetta la domanda di ottemperanza disponendo, previa conversione del rito, la prosecuzione del procedimento per il solo esame della domanda di annullamento.

26. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sentenza 24 febbraio 2020 n. 2369, p. 6.

All'esito della seconda udienza di discussione, il Tribunale pronuncia la sentenza 4 febbraio 2024 n. 3030 con la quale, disattesi anche tutti gli altri motivi di ricorso, lo respinge confermando integralmente l'ordinanza aeroportuale ENAC del 18 novembre 2022.

Il Tribunale, dopo aver ricostruito il quadro normativo sul quale fondano la legittimità il D.M. 18 dicembre 2018 n. 345 e l'ordinanza impugnata, osserva, innanzitutto, che: *“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”*²⁷ e non costituisce, come affermato dal vettore, violazione del citato D.M.

Il provvedimento, infatti, oltre ad essere stato adottato dall'Ente competente, essendo l'ENAC il soggetto cui è demandata l'individuazione delle modalità concrete di attuazione del divieto di voli notturni, come già affermato nella sentenza 2369/2020, è finalizzato a rendere effettiva la misura di contenimento del rumore alla fonte limitando i voli entro la fascia oraria 06:00-22:00 e lasciando impregiudicata l'operatività dello scalo fino alle ore 23:00.

Il vettore, invece, secondo il Collegio giudicante, confonde l'estensione temporale del divieto di volo notturno, in forza del quale non è consentito l'atterraggio di voli commerciali oltre le ore 23:00 (salvo ipotesi eccezionali determinate da cause di forza maggiore) con le questioni relative all'operatività dello scalo, da attuare necessariamente nel rispetto dei vigenti vincoli ambientali.

Il Tribunale Amministrativo evidenzia come la misura così realizzata garantisca 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.

Il Giudice, infine, nega che vi sia stata una violazione della procedura prevista dal D.M. 18 dicembre 2018 n. 345 poiché contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, stante la finalità della misura, l'ENAC non doveva consultare altri Enti per l'adozione dell'ordinanza e conferma che essa è sorretta da una motivazione legittima in quanto rinvia *per relationem* alla proposta espressamente formulata dal gestore nell'ambito del Comitato di coordinamento.

6. Riflessioni conclusive

La sentenza in commento assume, alla luce di quanto esposto, una notevole importanza nell'ambito della giurisprudenza amministrativa in materia di contrasto all'inquinamento acustico aeronautico mediante la riduzione dell'operatività degli scali aeroportuali.

La decisione, infatti, oltre a porre una puntuale disamina del D.M. 18 dicembre 2018 n. 345 con conseguente individuazione della portata delle competenze dell'ENAC in materia di attuazione della normativa sul contrasto all'inquinamento generato dal trasporto aereo, offre un interessante spunto di riflessione sulle modalità con cui detto obiettivo può essere raggiunto.

27. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sentenza 14 febbraio 2024 n. 3030, p. 10.

Il legittimo divieto di assegnazione degli *slot* dalle 22:00 alle 23:00 nell'aeroporto di Ciampino, come disposto dall'ordinanza ENAC del 18 novembre 2022 avallata dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, consente, infatti, di diminuire l'inquinamento acustico patito dalle popolazioni limitrofe poiché riduce il traffico aereo nello scalo: non potendo più essere programmati voli in partenza o in arrivo oltre le ore 22:00 il numero di aeromobili che decollano o atterrano tra le 22:00 e le 23:00 diminuisce drasticamente cosicché viene meno la principale sorgente del rumore aeronautico ovvero i decibel generati dai motori dei velivoli al massimo della loro potenza (in fase di decollo e atterraggio).

Inoltre, anticipando l'ultimo *slot* disponibile alla fascia oraria 21:00-22:00, i voli eventualmente in ritardo, che sono in numero esiguo in quanto normalmente operati in orario diverso, riescono ad atterrare e/o decollare non più tardi delle ore 23:00, garantendo l'effettiva chiusura dell'aeroporto nelle ore notturne.

Di contro, prima dell'introduzione della misura, tutte le compagnie potevano programmare decolli e atterraggi fino alle ore 23:00 con la duplice conseguenza che gli aeromobili sorvolanti lo scalo fino a quell'ora erano più numerosi e i voli in ritardo venivano operati ben oltre la chiusura notturna dell'aeroporto con conseguente aggravio per la popolazione in tema di inquinamento acustico.

La pronuncia in commento, quindi, dimostra come, attraverso la sapiente assegnazione delle bande orarie, la procedura di *slot allocation* si trasformi da mero strumento gestionale di risoluzione della congestione aeroportuale, nato per far fronte alla crescente scarsità di disponibilità dell'infrastruttura e dei servizi aeroportuali nonché per garantire la fluidità degli spazi aerei più intensamente frequentati,²⁸ a importante misura di prevenzione e contrasto alle varie forme di inquinamento aeronautico, con particolare riguardo a quello acustico.

28. M. M. COMENALE PINTO, *op. cit.*, p. 7.