

Pubblicato il 16/07/2018

**N. 07922/2018 REG.PROV.COLL.**  
**N. 01614/2008 REG.RIC.**



**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 Prima Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1614 del 2008, proposto da Soc Valle del Pereto S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Riccardo Lavitola, Livio Lavitola e Carlo Contaldi La Grotteria, domiciliata presso gli indirizzi PEC dei difensori risultanti dal Reginde, con domicilio fisico eletto presso lo studio Riccardo Lavitola in Roma, v.le Giulio Cesare, 71;

*contro*

Ministero della Difesa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in via digitale come da pubblici registri, con domicilio fisico in Roma, via dei Portoghesi, 12; Comune di Guidonia Montecelio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Auciello, domiciliato presso l'indirizzo PEC del difensore risultante dal Reginde, con domicilio fisico eletto presso la sede dell'avvocatura del Comune di Guidonia Montecelio in Guidonia Montecelio, piazza Matteotti 20;

*per l'annullamento del provvedimento del 21.11.2007, prot. n. 86392/07, inerente alle limitazioni aeronautiche nelle zone contigue all'aeroporto di Guidonia, nonché del vincolo apposto con d. m. 9 agosto 1965 e ogni altro atto presupposto o consequenziale, comunque connesso*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Difesa e di Comune di Guidonia Montecelio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 maggio 2018 il dott. Fabrizio D'Alessandri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

La società ricorrente è proprietaria di un fondo sito nel Comune di Comune di Guidonia Montecelio, ubicato in prossimità dell'aeroporto di Guidonia della superficie di circa 21 Ha, assoggettato a un vincolo di inedificabilità oltre una certa altezza, calcolato in funzione del piano inclinato di un metro di altezza, sul livello della pista, ogni 30 m di distanza dalla recinzione dell'Aeroporto.

Sotto il profilo urbanistico il fondo ricade in zona E, sottozona E1, del PRG a destinazione agricola, con indice di edificabilità Fondiaria di 0,03 residenziale 0,07 agricolo altezza massima di metri 7,50. Parte del fondo ricade in zona di piano particolareggiato destinata a servizi pubblici, viabilità e parcheggi.

In base al nuovo piano regolatore generale del Comune di Guidonia Montecelio in corso di definizione al momento della proposizione del ricorso, le aree in questione sono state destinate ad espansione residenziale. Inoltre, sono stati presentati dei Piani di recupero urbano e riqualificazione la cui realizzazione è impedita dall'esistenza del vincolo.

Con istanza del 27 maggio 2003, la parte ricorrente chiedeva all'Amministrazione resistente una rimodulazione del vincolo in modo da tener conto della situazione orografica del territorio, peraltro

richiamando una precedente istanza avanzata dall'allora proprietaria in data 6 aprile 2002.

L'amministrazione, con il provvedimento prot. n. 86392/07 del 21.11.2007, ha denegato la richiesta di rimodulazione del vincolo affermando che, "per le ragioni esposte in ordine alla necessità di salvaguardare anche la pubblica incolumità, non si ritiene percorribile l'ipotesi prospettata".

Parte ricorrente ha impugnato il provvedimento di diniego della richiesta di rimodulazione, nonché il vincolo apposto con d. m. 9 agosto 1965 e ogni altro atto presupposto o consequenziale, comunque connesso, deducendo i seguenti motivi di ricorso:

1) Incompetenza dell'organo che ha adottato l'atto, in quanto sull'istanza si sarebbe dovuto pronunciare il Ministero della Difesa e non lo Stato Maggiore dell'Aeronautica, ai sensi del decreto ministeriale del 20.4.2006 del Ministero della Difesa. Secondo il disposto dell'indicato decreto la competenza in ordine alla richiesta rimodulazione del vincolo sarebbe spettata al Ministero della Difesa;

2) Il vicolo insistente sul fondo non risponderebbe ai presupposti normativi previsti per la sua esistenza e comporterebbe effetti esorbitanti rispetto a quelli previsti dalle vigenti disposizioni. L'amministrazione, pertanto, avrebbe dovuto rimodularlo, ai sensi dell'articolo 2, commi 5 e 6, del sopravvenuto d. m. 20 aprile 2006;

3) Violazione dell'articolo 10 bis Legge n. 241 del 90 per mancata comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di rimodulazione;

4) Violazione dell'art. 3 Legge n. 241 del 90 e difetto di motivazione.

Si sono costituiti in giudizio Ministero della Difesa e il Comune di Montecelio. In particolare, quest'ultimo si è costituito *ad adiuvandum*, a sostegno del ricorso della società ricorrente.

## DIRITTO

1) Il ricorso si palesa infondato.

In via preliminare il Collegio rileva la tardività del deposito delle note di udienza di parte ricorrente del 29/5/2018, e dei documenti alle stesse allegati, di cui non si potrà tener conto ai fini della decisione.

2) Quanto al primo motivo di ricorso, incentrato sul difetto di competenza dell'organo che ha adottato l'atto gravato, il Collegio si limita a richiamare l'argomentazione difensiva dell'Amministrazione che ha evidenziato, senza che sul punto il ricorrente abbia sollevato contestazioni, come il Ministero della Difesa abbia rilasciato una delega (foglio n. 2/44730/10-3-12-4/2006 del 31 ottobre 2006) in favore dello Stato Maggiore dell'Aeronautica per l'esame e trattazione dell'istanza della società Valle di Pereto del 10 ottobre 2006.

La censura non può, pertanto, essere accolta.

3) Nel merito della vicenda, il vincolo relativo all'aeroporto di Guidonia è stato imposto, in base alla normativa allora vigente, con D.M. 9 agosto 1965 e prevede le seguenti limitazioni:

(a) a partire dall'intersezione del prolungamento degli assi delle piste con la recinzione aeroportuale, si stacca un piano inclinato in ragione di 1/30 per ciascun prolungamento, con ampiezza stabilita da un trapezio isoscele di base minore perpendicolare all'asse pista, tangente alla recinzione aeroportuale e lunga 300 metri (150 metri per ciascun lato dell'asse pista), altezza pari a 360 metri e base maggiore calcolata sviluppando i due cateti con un angolo di divergenza di 30° fino ad incontrare la base maggiore, superata la quale l'ampiezza del piano di vincolo non si allargava ulteriormente mentre proseguiva fino alla distanza di 3 chilometri dal suo inizio;

(b) dalle rimanenti porzioni di recinzione non interessate dai piani individuati dall'asse della pista, si sviluppa, sempre per 3 chilometri, un piano di sicurezza inclinato in ragione di 1/7.

Sul fondo di proprietà della ricorrente insiste la prima tipologia di vincolo indicata (sub a), che ha la finalità, come indicato da parte ricorrente, di salvaguardare la sicurezza del traffico aereo che percorre a quota prossima al suolo le traiettorie di avvicinamento ed uscita della pista dell'aeroporto.

La seconda tipologia di vincolo (sub b) è, infatti, riservata alle zone circostanti l'aeroporto senza attinenza diretta alle aree di decollo e atterraggio degli aereoveicoli, con la finalità di salvaguardare la sicurezza del traffico aereo volante a bassa quota in adiacenza all'aeroporto.

Entrambi i vincoli impongono dei limiti massimi di altezza delle costruzioni nelle vicinanze dell'aeroporto, ma il primo è notevolmente più incidente del secondo.

Parte ricorrente rileva che la prima tipologia di vincolo è prevista unicamente per i terreni che si trovano lungo la una direttrice di volo, ovverosia di decollo o atterraggio (in sostanza in prolungamento degli assi delle piste). Deduce quindi che il fondo in questione non si trova lungo una direttrice di volo, ovverosia che, in sostanza, sul fondo in questione non transita un aereo in fase di decollo o atterraggio.

Lamenta, altresì, che il vincolo così imposto si sostanzierebbe in pratica in un vincolo di inedificabilità assoluta.

Invoca, quindi, l'illegittimità del diniego di rimodulazione del vincolo secondo la sopravvenuta normativa di cui al d. m. 20 aprile 2006, affermando la necessità di rimodulazione con applicazione non della disciplina prevista per le aree interessate dalle direttrici di volo, ovverosia dai piani individuati dalla prosecuzione degli assi della pista (che è ancora più restrittiva della precedente), ma quella prevista per le aree circostanti all'aeroporto non interessate dalle direttici di volo, ovverosia fuori dall'area di prolungamento degli assi della delle piste.

A quest'ultimo riguardo parte ricorrente indica che il suo terreno è situato lungo la direttrice Nord dell'unica pista funzionante dell'aeroporto. La pista ha un doppio orientamento Nord – Sud (pista 18 – 36) ma l'atterraggio e il decollo avvengono solamente in direzione sud, risultando la pista in questione sostanzialmente monodirezionale. La pista è utilizzabile solo verso il decollo sul versante sud (180° Sud pista 18) e solo per l'atterraggio nell'altro senso (360° nord pista 36). In altri termini nella direzione verso la quale si trova il

terreno dei ricorrenti (testata nord della pista) non è consentito né il decollo, né l'atterraggio. Tale situazione viene descritta, come indica la parte ricorrente, sulle carte aeronautiche ufficiali pubblicate dall'ENAC, dall'Aeronautica Militare e sulla Carta aereoportuale di Guidonia.

Tale preclusione sarebbe dovuta alla circostanza che a nord della pista si trova la collina di Carcibove che costituisce un ostacolo sia al decollo che all'atterraggio in sicurezza da quel "lato" della pista.

Secondo la parte ricorrente non avrebbe, quindi, senso il mantenimento di un vincolo particolarmente rigoroso riservato alle direttrici di volo, ovverosia alle aree in prolungamento degli assi delle piste, dovendosi invece optare per la rimodulazione con il vincolo meno invasivo previsto per le zone adiacenti all'aeroporto.

La medesima parte ricorrente, inoltre, evidenzia la particolare conformazione del terreno che comporta l'inedificabilità assoluta del fondo sottoposto all'indicato vincolo; ciò in quanto l'esistenza della Collina di Carcibove con il conseguente dislivello del terreno comporta che il piano inclinato costituito da un metro di altezza ogni trenta metri dal livello della pista rimanga interamente al di sotto della quota del suolo, in quanto già quest'ultima quota è superiore alla previsione vincolistica. Inoltre sul terreno vi sarebbero anche alcune costruzioni anch'esse ricadenti nella quota vincolata.

In pratica, sul lato nord dell'aeroporto sarebbero presenti ostacoli naturali posti a quote decisamente più elevate rispetto all'altezza massima del vincolo. Questo renderebbe inedificabile addirittura il sottosuolo e, anche per questo motivo, si sarebbe dovuta applicare un vincolo meno pregnante previsto per le porzioni non interessate direttamente dalle traiettorie di avvicinamento e uscita dalla pista, con la previsione di un piano di sicurezza inclinato in ragione di un settimo, invece di quello applicato di un trentesimo.

Le censure, supportate dal punto di vista tecnico da una relazione tecnica di parte del Dott. Antonio Daniele, si rivelano infondate.

L'amministrazione ha, al riguardo, evidenziato come anche il D.M. 20 aprile 2006 prevede un vincolo sulle direttrici di prolungamento della pista secondo la figura geometrica virtuale simile a quella prevista per il vincolo imposto sull'aeroporto di Guidonia.

L'amministrazione evidenzia, inoltre, la circostanza - che il Collegio ritiene di importanza dirimente - che la permanenza del vincolo anche sul lato nord dall'area di prolungamento degli assi delle piste risponde a ragioni di sicurezza, non potendosi escludere che, soprattutto nei in casi di emergenza, possa essere utilizzato anche il lato nord della pista per manovre di decollo o atterraggio.

In particolare, per gli elicotteri la direttiva di riferimento per l'attività di volo (Direttiva CGS 52 del 1993) definisce, tra l'altro, i circuiti di traffico e le procedure di decollo, di atterraggio e di "riattaccata" dei velivoli, prevedendo per gli elicotteri dotati di carrello a ruote, l'atterraggio anche dal lato nord della pista.

La manovra di riattaccata per addestramento (consistente nella procedura di reinvolo successiva ad una simulazione di atterraggio), che nella direzione di atterraggio per pista 36 (direzione 360°) è prevista ad una quota di sicurezza di 500 piedi dal suolo (circa 150 metri), si svolge esattamente a ridosso dell'area in questione.

Inoltre, le procedure previste per l'attività di volo possono subire variazioni in funzione di situazioni contingenti, ovvero in condizioni di emergenza che potrebbero costringere il velivolo a quote sensibilmente inferiori a quelle previste. La tesi della società fa, infatti, riferimento esclusivamente alle procedure adottate nella normale attività di volo (riportate sulle pubblicazioni ufficiali aeronautiche — atterraggio consentito solo per pista 36 e decollo consentito per pista 18), ma non tiene conto delle possibili situazioni di urgenza, dove potrebbero rivelarsi necessarie delle manovre d'emergenza quale la riattaccata che comporta la necessità di trovarsi in posizione di decollo verso nord per pista 36. In altre parole, la circostanza che

normalmente la pista non venga utilizzata per il decollo verso il lato nord non esclude che, in situazioni di emergenza, ciò possa venirsi a verificare in conseguenza della necessità di effettuare manovre d'urgenza quali la riattaccata in fase di atterraggio.

Il Collegio, infine, non ritiene irragionevole neanche la considerazione che la costruzione di un agglomerato urbano sul prolungamento dell'asse della pista aumenterebbe comunque l'esposizione del rischio o pericolo per l'incolumità pubblica, dimodoché non ricorre l'opportunità di rimodulare un vincolo già apposto e operante, stante che l'entrata in vigore del D.M. 20 aprile 2006 non comporta né la necessità di rivedere i vincoli esistenti, né ha modificato in senso meno restrittivo i vincoli imposti in prossimità degli aeroporti. Ciò a maggior ragione in quanto il provvedimento richiesto è un atto di esercizio del potere di autotutela e, come tale, connotato da un certo margine di discrezionalità nell'*an*.

Priva di fondamento è la censura inerente al supposto carattere di inedificabilità assoluta del vincolo in considerazione dell'andamento del suolo e della presenza di ostacoli naturali posti, a dire del ricorrente, a quote superiori a quella di altezza massima prevista dal vincolo stesso.

Al riguardo, il Collegio evidenzia come, nonostante la documentazione tecnica presentata, parte ricorrente non ha dimostrato che il terreno in esame si trovi interamente al di sopra della quota di altezza massima del vincolo.

In ogni caso, la censura si palesa incentrata sulla circostanza che sarebbe stato imposto sull'area, sostanzialmente, un vincolo di inedificabilità assoluta anziché, come risulterebbe formalmente, di inedificabilità relativa.

Tale questione attiene alla fase genetica del vincolo d'inedificabilità e sarebbe dovuta essere dedotta in giudizio al momento dell'imposizione dello stesso per eventualmente far valere, anche in ottica indennitaria o risarcitoria, il *vulnus* dei diritti del proprietario del fondo (che allora non era neanche la società ricorrente). Ogni pretesa al riguardo si palesa oggi sicuramente tardiva, né potrebbe imporre o giustificare una misura abolitiva o di rimodulazione del



vincolo, ancorata a motivazioni di sicurezza e pubblica incolumità. Secondo questi ultimi parametri doveva infatti essere valutata, così come è stata, l'istanza di rimodulazione.

Inoltre, la circostanza che la naturale conformazione del terreno, nonché gli edifici già esistenti, "consumino" in tutto o in parte le quote di altezza del vincolo non è ragione sufficiente, sempre nell'ottica di sicurezza e pubblica incolumità in cui l'istanza di rimodulazione doveva essere valutata, per consentire l'edificazione a quote ancora superiori, per realizzare costruzioni che superano in maniera ancora maggiore le quote imposte dal vincolo.

4) Da rigettare sono, altresì, le censure inerenti al difetto di motivazione e alla violazione dell'art. 10 bis legge n. 241 del 90 per mancata comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di rimodulazione.

Il provvedimento in questione si palesa motivato in modo succinto ma rispondente ai criteri di cui all'art. 3 della legge n. 241/90, in riferimento alle ragioni di sicurezza che effettivamente giustificano il diniego di rimodulazione del vincolo in questione.

Quanto all'omissione del preavviso di rigetto, il Collegio ritiene che, per i motivi indicati nei punti che precedono, possa farsi applicazione dell'art.21 octies, comma 2, della legge n.241/90, in quanto il provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato e considerata l'applicabilità di quest'ultima norma anche alle violazioni dell'art. dall'art.10 bis legge n.241/90 (T.A.R. Sicilia Palermo, sez. I, 23 marzo 2011 , n. 541; Consiglio Stato , sez. VI, 18 marzo 2011 , n. 1673; T.A.R. Puglia Lecce, sez. II, 12 settembre 2006 , n. 4412; T.A.R. Piemonte, sez. I, 14 giugno 2006 , n. 2487; T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. II, 06 novembre 2006 , n. 2875).

5) Per le suesposte ragioni il ricorso va rigettato.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni

più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

In considerazione della specificità e complessità della fattispecie, il Collegio ritiene sussistano gravi ed eccezionali motivi per disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

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

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Rosa Perna, Consigliere

Fabrizio D'Alessandri, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Fabrizio D'Alessandri**

**IL PRESIDENTE**  
**Concetta Anastasi**

**IL SEGRETARIO**