

Aeroporto di Malpensa / Traffico aereo / immissioni / danni

Con la sentenza di Cassazione n. 15223 del 3 luglio 2014¹, dopo quindici anni si chiude il giudizio sulla responsabilità e sui danni causati dal traffico aereo di Malpensa alla “biosfera” Cascina Tre Pini”.

Responsabile è il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, non – anche per questioni processuali – la SEA.

Ma se la causa venisse proposta oggi (o ne venisse proposta un'altra per l'aggravamento dei danni o per nuovi danni), potrebbero essere dichiarati responsabili anche l'ENAC o l'ENAV?

Dopo un articolato processo il Ministero è stato condannato a risarcire oltre sei milioni di euro al proprietario della Cascina Tre Pini, per il concreto ed innegabile depauperamento del bene privato (oltretutto biosfera dell'Unesco), causato dalle immissioni sonore, chimico/gassose degli aerei che in decollo seguono la rotta che passa sopra i 200 ettari di bosco della Cascina.

Il Ministero è stato ritenuto responsabile in quanto, nel 1999 epoca della citazione introduttiva del giudizio, era il soggetto deputato alla *“scelta delle rotte aeree rispetto alla quali il Ministero, soprattutto nel periodo, come quello rilevante nella specie, di riorganizzazione delle proprie competenze con attribuzione della gestione e del controllo del traffico aereo a soggetti preposti (ENAV/ENAC), ha poteri di indirizzo collegati all'essere lo Stato destinatario di direttive internazionali europee”*.

A ben leggere il passo motivazionale della sentenza (che riportiamo più sotto²), non sfugge un certo “volo” giuridico della Suprema Corte per riconnettere (nesso causale) la responsabilità in capo al solo Ministero, nonostante l'ENAV fosse stato istituito nel 1996 e l'ENAC nel 1997, come anche ricordato nella stessa sentenza.

Se è pur vero che per entrare “a regime”, l'ENAC e l'ENAV hanno impiegato qualche anno, sia dal punto di vista organizzativo che di “piena efficienza”, è altrettanto vero che ricondursi al 1985, data della decisione ministeriale dell'ampliamento di Malpensa, la genesi dei danni causati dagli aerei che oggi percorrono determinate rotte, pare uno sforzo interpretativo che colpisce il lettore, poiché tali competenze erano legislativamente ricadenti anche nelle competenze di ENAV e di ENAC già prima dell'inizio del processo³.

In ogni caso, proprio le motivazioni della Suprema Corte chiariscono che il problema delle immissioni causate dalle rotte aeree in questione potrebbe oggi non più mandare indenne l'ENAC e l'ENAV.

A completamento del caso giuridico, va detto che la SEA è stata dichiarata esente da condanna, in parziale ragione di motivi processuali.

La sentenza si segnala anche per la questione della responsabilità della Pubblica Amministrazione per immissioni e indennizzabilità ex art 844 cc o ex art 46 L. n. 2359 del 1865 (ora art 44 TU espropriazioni), c.d. “espropriazione lavarvata”.

In buona sostanza, affinché un privato possa vedersi riconosciuto un indennizzo (non un risarcimento) a seguito di un atto o comportamento lecito della P.A. che depauperava una sua proprietà:

“Le condizioni che devono sussistere sono tre (ex plurimis, Cass. 11 giugno 2003, n. 9341; Cass. 12 dicembre 1996, n. 11080): a) l'attività lecita della Pubblica Amministrazione consistente nella realizzazione e gestione dell'opera pubblica; b) la produzione di un danno permanente che si concreti nella perdita o nella diminuzione di un diritto; c) il nesso di causalità tra l'esecuzione e gestione dell'opera pubblica e il danno, che deve essere sempre causalmente ricollegabile a tale causa lesiva. L'obbligo di indennizzo si fonda sul principio pubblicistico di giustizia distributiva, secondo cui le conseguenze economiche pregiudizievoli causate da opere dirette al conseguimento di vantaggi pubblici non possono ricadere su un solo privato o su una ristretta cerchia di privati, ma devono essere sopportate dalla collettività”.

La norma violata che tutela il privato è l'art. 46 della L. n. 2359/1865 ed il limite delle immissioni tollerabili è dato dall'art. 844 cc.

¹ “Nell'ipotesi di immissioni causate dal sorvolo durante la rotta degli aerei provenienti da un vicino aeroporto costituente opera pubblica, l'indennità al proprietario dei fondi danneggiati, spettante ai sensi dell'articolo 46 della legge 2359/1865, è dovuta dal ministero delle infrastrutture e dei trasporti, cui sono casualmente riconducibili i danni in quanto derivanti: a) dall'utilizzazione dell'opera pubblica in conformità della sua funzione, consistente nello svolgimento del pubblico servizio di trasporto aereo; b) dalla scelta delle rotte aeree, rispetto alle quali il ministero, soprattutto nel periodo di riorganizzazione delle proprie competenze con attribuzione della gestione e del controllo del traffico aereo a soggetti preposti (Enav/Enac), ha poteri di indirizzo collegati all'essere lo Stato destinatario di direttive internazionali ed europee” (in Guida al Diritto n. 38/2014, p 33 e in www.pluris.it).

² “...Se, sostiene il Ministero, la corte di merito ritiene che le propagazioni nell'immobile danneggiato derivano dal funzionamento dell'aeroporto gestito dalla SEA e si estrinsecano nel sorvolo consequenziale al decollo, con la conseguenza che la fonte del danno è nel funzionamento dell'aeroporto e nella gestione dello stesso oltre che nella modalità del sorvolo e decollo, così individuando le fonti del danno, è contraddittorio riconoscere la responsabilità del danno in capo al Ministero che non ha alcuna competenza in ordine al funzionamento e al decollo/sorvolo. Con il sesto motivo (rubricato come settimo), il Ministero sostiene che, l'aver individuato la fonte del danno nelle propagazioni derivanti dal funzionamento dell'aeroporto gestito da SEA, che si estrinsecano nel sorvolo, comporta il riconoscimento che non vi è nesso causale con l'attività di controllo e vigilanza nell'esecuzione dei lavori e con l'attività di approvazione dei lavori svolte dal Ministero.

10.2.1. In estrema sintesi, il Ministero sostiene la non imputabilità a sé dei danni per mancanza del nesso causale: quanto alle infrastrutture fisse, per essere le stesse di proprietà e gestite dal concessionario, che ne è il beneficiario; quanto alle determinazioni in ordine ai voli e alle rotte per essere gli stessi di spettanza di altri enti (ENAC ed ENAV).

10.3. Le censure non hanno pregio.

Deve preliminarmente rilevarsi che, per effetto dell'accoglimento dei motivi del ricorso SEA (par. 3), resta fuori dalla questione sottoposta alla Corte ogni profilo volto all'accertamento della imputabilità dei danni, anche, in capo alla concessionaria.

10.4. Nell'individuazione del nesso causale rileva la particolarità dell'opera pubblica, costituita dall'ampliamento di un aeroporto intercontinentale; opera pubblica le cui strutture e infrastrutture, ammodernate e riqualificate, sono funzionali allo svolgimento di un pubblico servizio di trasporto; opera pubblica la cui utilizzazione in conformità della funzione cui è destinata si sostanzia nello svolgimento di un pubblico servizio di trasporto aereo.

E' pacifico che i danni lamentati, causati dal sorvolo degli aerei sulla proprietà della danneggiata, incidono sul diritto di proprietà di aree non solo non confinanti con l'aeroporto, ma neanche rientranti nel c.d. "intorno aeroportuale". Con la conseguenza, che nessun danno diretto può ricondursi causalmente alle strutture e infrastrutture in sé considerate, se non nella misura in cui il volo di aerei non sarebbe possibile in assenza delle stesse. Tanto consente di ricondurre pienamente l'obbligo di corrispondere l'indennità nell'ambito concettuale della ed "espropriazione larvata", del tutto indipendente dall'espropriazione delle aeree necessarie per la realizzazione dell'opera, perchè riguarda solo soggetti estranei all'espropriazione (Cass. 16 settembre 2009, n. 19972). Allora, non rileva chi sia l'espropriante, se il beneficiario della espropriazione sia il concessionario, se la proprietà delle strutture e delle infrastrutture aeroportuali siano ancora in capo al concessionario, se le stesse siano, ovviamente, gestite dal concessionario, se il Ministero ha poteri di controllo limitati al rispetto degli obblighi del concessionario.

10.4.1. Rileva, invece, sulla base della L. del 1985, l'ampliamento, l'ammodernamento, la riqualificazione di un'opera pubblica, costituita da un aeroporto intercontinentale, per assicurare, anche aumentando i voli, il miglior funzionamento di un servizio pubblico di trasporto a vantaggio della collettività, che ne è la beneficiaria.

Senza questa scelta di miglioramento di un servizio pubblico, mediante l'utilizzo di un'opera pubblica in conformità della sua funzione, non si sarebbe neanche potuto porre il problema del danno lamentato nella specie, collegato all'ampliamento del numero dei voli, oltre che alle rotte. Tanto è sufficiente per individuare un primo livello in cui emerge il Ministero come soggetto obbligato all'indennizzo.

10.5. Nell'imputazione causale rilevano anche le competenze ministeriali in ordine alle rotte degli aerei, essendo i danni lamentati direttamente ricollegabili al sorvolo sull'area della danneggiata.

Anche oggi - che la gestione del traffico aereo, compresa l'individuazione delle rotte, spetta, in collegamento con organismi internazionali (ICAO, Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile, che è agenzia autonoma dell'ONU) ed europei (EUROCONTROL, organizzazione cui partecipano gli Stati Europei per sviluppare e mantenere un efficiente sistema di controllo del traffico aereo), all'ENAV (Ente Nazionale Assistenza Volo), in stretto rapporto con l'ENAC (Ente Nazionale Aviazione Civile), quale autorità di regolazione tecnica - le direttive internazionali ed europee in materia, che questi soggetti devono rispettare, sono indirizzate agli Stati aderenti. E il Ministero non svolge solo funzioni di vigilanza e controllo, ma anche di indirizzo (D.Lgs. n. 250 del 1997, art. 11 per l'ENAC). Ed, infatti, tra le attuali competenze della "Direzione Generale per gli aeroporti ed il trasporto aereo" vi è quella di indirizzo e vigilanza in materia aeronautica, sicurezza aerea e aeroportuale e sulla qualità del trasporto aereo (D.P.R. 3 dicembre 2008, n. 211).

Il legame con l'amministrazione centrale era più diretto nel 1998, all'epoca dei fatti di causa e dell'avvio, nel 1999, dell'azione giudiziaria. In sintesi, può dirsi che i fatti di causa si sono svolti negli anni a cavallo del rinnovamento, caratterizzato da un nuovo assetto organizzativo nel quale - fermi i poteri di indirizzo del Ministero collegati all'essere lo Stato destinatario di direttive internazionali e ed europee - i poteri venivano ripartiti attraverso la creazione di nuovi soggetti autonomi, facenti parte dell'amministrazione pubblica in senso ampio.

Non rileva, ai nostri fini, ripercorrere nel dettaglio le trasformazioni degli stessi soggetti: da Amministrazione autonoma facente parte dello Stato nella forma dell'Azienda Autonoma, in Ente Pubblico Economico nato (L. n. 665 del 1996) con il destino di trasformarsi in società per azione pubblica, quanto all'ENAV; da direzione del Ministero a Ente Pubblico non Economico, nato con il destino di trasformarsi in Ente Pubblico Economico (D.Lgs. n. 250 del 1997), quanto all'ENAC, che solo nel giugno del 1999 ha uno statuto, con contemporanea riorganizzazione delle residue competenze del Ministero (Dipartimento dell'aviazione civile con D.P.C.M. 26 novembre 1999). Tale assetto, tuttavia, contribuisce a chiarire lo stato di incertezza nell'individuazione del soggetto responsabile della scelta delle rotte aeree negli anni in cui lo Stato si stava riorganizzando e, nel contempo, conferma l'attribuibilità a funzioni statali di tali scelte.

10.6. In conclusione, i motivi sono rigettati in applicazione del seguente principio di diritto: Nell'ipotesi di immissioni causate dal sorvolo durante la rotta degli aerei provenienti da un vicino aeroporto costituente opera pubblica, l'indennità al proprietario dei fondi danneggiati - spettante ai sensi della L. 25 giugno 1865, art. 46 - è dovuta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, cui sono causalmente riconducibili i danni in quanto derivanti: a) dall'utilizzazione dell'opera pubblica in conformità della sua funzione, consistente nello svolgimento del pubblico servizio di trasporto aereo; b) dalla scelta delle rotte aeree, rispetto alle quali il Ministero, soprattutto nel periodo, come quello rilevante nella specie, di riorganizzazione delle proprie competenze con attribuzione della gestione e del controllo del traffico aereo a soggetti preposti (ENAV/ENAC), ha poteri di indirizzo collegati all'essere lo Stato destinatario di direttive internazionali e europee."

³ Non a caso infatti la Corte dei conti ha stabilito che "Il d.lg. n. 250 del 1997, istitutivo dell'ENAC (Ente nazionale aviazione civile), intesta al predetto Ente tutti i compiti gestionali relativi al settore dell'aviazione civile riservando al Ministro dei trasporti e della navigazione esclusivamente le attività di programmazione e l'emanazione di direttive

generali per l'indirizzo dell'azione amministrativa; pertanto non è legittimo un provvedimento con il quale il Ministro si riserva il potere di stipulare le convenzioni relative alla concessione di diritti di traffico su rotte particolari, sulla base di una presunta rilevanza politica dei predetti atti, in realtà non sussistente, atteso che le convenzioni sono da qualificare come atti gestionali, meramente attuative di precedenti accordi internazionali” Corte dei Conti, sezione controllo, sent. n. 2 del 9.1.2001