



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2956 del 2020, proposto dalla società Gesac S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Sciaudone, Bernardo Giorgio Mattarella, Maria Alessandra Sandulli, Paolo Vosa e Cristiano Chiofalo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dei difensori in Roma, via Pinciana n. 25;

***contro***

i signori Anna Maria Fortino, Antonio Garofalo, Barbara Mazza, Generoso Mazza, Ferruccio Mori, Alberto Nobile, Rita Cappiello, Fabiola Palmentiero, Matteo Palumbo, Maria Carmen Borriello, rappresentati e difesi dagli avvocati Guido Giovannelli e Mauro Giovannelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Grez & Associati s.r.l. in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

i signori Vincenzo Bruno, Orlando Cascino, Giuseppina Pepe, non costituitisi in

giudizio;

***nei confronti***

del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di Enac - Ente Nazionale Aviazione Civile, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

della Regione Campania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Consoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

del Consorzio Aeroportuale Salerno-Pontecagnano Societa' Consortile a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Vuolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***e con l'intervento di***

*ad adiuvandum:*

della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Salerno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Vuolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della Regione Basilicata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Roberto Brancati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della F.I.L.T.-C.G.I.L. Federazione Regionale Campania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Emanuele Biondi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, via Sistina, 121;

del Comune di Salerno, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandra Barone e Aniello Di Mauro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

del Comune di Bellizzi, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso

dall'avvocato Maria Annunziata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

del Comune di Pontecagnano Faiano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Napoliello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

del Consorzio Asi Salerno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Leone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della Confindustria di Salerno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia e Paolo Clarizia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dei difensori in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

sul ricorso numero di registro generale 3344 del 2020, proposto dall'Enac - Ente Nazionale Aviazione Civile, dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio ex lege in Roma, via dei Portoghesi n.12;

***contro***

i signori Anna Maria Fortino, Antonio Garofalo, Barbara Mazza, Generoso Mazza, Ferruccio Mori, Alberto Nobile, Rita Cappiello, Fabiola Palmentiero, Matteo Palumbo, Maria Carmen Borriello, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Guido Giovannelli e Mauro Giovannelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Grez & Associati Srl in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

i signori Bruno Vincenzo, Cascino Orlando, Giuseppina Pepe non costituitisi in giudizio;

***nei confronti***

della Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Consoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

del Consorzio Aeroporto Salerno- Pontecagnano Società Consortile a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Vuolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della società Gesac S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati, Francesco Sciaudone, Bernardo Giorgio Mattarella, Maria Alessandra Sandulli, Paolo Vosa e Cristiano Chiofalo, , con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Pinciana 25;

***e con l'intervento di***

ad adiuvandum:

del Comune di Bellizzi, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Annunziata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

del Comune di Pontecagnano Faiano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Napoliello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della Confindustria Salerno, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia e Paolo Clarizia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dei difensori, in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Sezione staccata di Salerno, n. 259 del 24 febbraio 2020.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli appellati signori Anna Maria Fortino, Antonio Garofalo, Barbara Mazza, Generoso Mazza, Ferruccio Mori, Alberto Nobile, Rita Cappiello, Fabiola Palmentiero, Matteo Palumbo, Maria Carmen Borriello, nonché del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di Enac - Ente Nazionale Aviazione Civile e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, della Regione Campania, del Consorzio Aeroportuale Salerno, e della società Gesac S.p.A.;

Visti gli atti di intervento *ad adiuvandum*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2020 il consigliere Silvia Martino;

Uditi per le parti rispettivamente rappresentate gli avvocati Bernardo Giorgio Mattarella, Francesco Sciaudone, Maria Alessandra Sandulli, Paolo Vosa, Cristiano Chiofalo, Mauro Giovannelli, Angelo Clarizia, Domenico Leone per sé e su delega di Maria Napoliello e di Aniello Di Mauro, Luigi Vuolo per sé e su delega di Maria Annunziata, di Maurizio Roberto Brancati e di Emanuele Biondi, Rosanna Panariello su delega dichiarata di Massimo Consoli e l'avvocato dello Stato Davide Di Giorgio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

### *Appello n. 2956 del 2020*

1. Con ricorso, e successivi motivi aggiunti, proposti innanzi al TAR per la Campania, sezione staccata di Salerno, i signori Vincenzo Bruno e consorti, impugnavano, unitamente agli atti presupposti, il decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 36 del 6.2.2017, dichiarativo della compatibilità ambientale del Master Plan dell'Aeroporto di

Salerno “Costa d’Amalfi”, e il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. n. 20896 del 19.12.2018, recante l’approvazione del Master Plan dell’Aeroporto di Salerno “Costa d’Amalfi” (motivi aggiunti).

1.1 Secondo la Relazione illustrativa (pag. 67 e ss.) i principali interventi previsti per l’adeguamento ed il potenziamento dell’infrastruttura aeroportuale sono i seguenti:

a) Fase 1 (breve periodo: 1°- 3° anno):

sistema air-side:

- prolungamento della pista di volo di 367 m (sino a raggiugnere m 2.000) e realizzazione delle opere correlate;
- potenziamento della pavimentazione della pista di volo esistente;
- Realizzazione Nuove R.E.S.A. in THR 23 ed in THR 05;
- ampliamento, riconfigurazione e potenziamento Piazzale Aeromobili (Apron EST) al fine di garantire un PCN di 40;
- adeguamento e potenziamento del raccordo Delta alla classe III C/D;
- realizzazione dell’uscita veloce per l’immissione sul Piazzale Est;
- Livellamento ed adeguamento della portanza della STRIP/CGA. Nell’ambito del suddetto intervento si provvederà anche a riconfigurare un tratto di ca 500 m di perimetrale (lato ovest) in maniera tale che tutta la viabilità di servizio rimanga al di fuori della STRIP OVEST;
- realizzazione del nuovo sistema di drenaggio e trattamento delle acque di raccolta di prima pioggia e smaltimento delle acque meteoriche ricadenti sull’intero sedime;
- adeguamento e riconfigurazione APRON OVEST (Aviazione generale) e relativi raccordi Bravo ed Alfa;

sistema land-side:

- Costruzione dell’Edificio multifunzionale avente una superficie complessiva di 1.050 mq su due livelli, completo di tutti gli impianti e gli arredi;
- Costruzione degli Edifici Mezzi di Rampa per una superficie complessiva di circa 1000 mq;

- ampliamento dell'Edificio dei VV.FF. di circa 300 mq per l'ottenimento della categoria 7 ICAO
- Realizzazione di parcheggi a raso a servizio dell'Edificio Merci e Mezzi di Rampa e relativo accesso all'area land side
- Realizzazione nuova aerostazione Aviazione Generale e relativa viabilità parcheggi

b) Fase 2 (medio periodo: 4°-10° anno):

Sottofase A

- acquisizione di nuovi suoli e deviazione del tracciato del torrente Volta Ladri;
- ampliamento e riconfigurazione dei parcheggi frontistanti l'aerostazione, comprensivi di aree verdi, illuminazione e segnaletica orizzontale e verticale;
- ampliamento del Terminal (Nuova Area Partenze); -
- riqualificazione e ampliamento Terminal esistente (nuova Area Partenze, nuova Area Arrivi, nuova Restituzione Bagagli, ampliamento Area Partenze esistente), sino a ragguagliare una superficie complessivamente pari a mq 7.500 su un unico livello, oltre ai mq 8.000 del piano interrato, adibito a impianti tecnologici;
- creazione di una nuova Area Rifornamento Autoveicoli;

Sottofase B

- prolungamento della pista 05 di 200 m ed opere correlate.

1.2. Innanzi al TAR, venivano articolate le seguenti censure:

I. *Illegittimità dei provvedimenti impugnati derivata dall'incostituzionalità del d.lgs. 104/2017. Questione di costituzionalità;*

II. *Illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati in quanto adottati in applicazione del d.lgs. 104/2017 attraverso una disposizione (art. 23, comma 3, secondo periodo d.lgs. 104/2017) contrastante con l'art. 3, par. 2, della direttiva 2014/52/UE. Disapplicazione della normativa nazionale incompatibile, in tesi, rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, in ipotesi;*

III. *Violazione dell'art. 6, paragrafi 2, 3, e 4 Direttiva 2011/92 e dell'art. 6 della*

*Convenzione di Aarhus. Violazione del diritto di partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale. Omessa pubblicazione delle integrazioni documentali presentate da Enac.*

La Commissione VIA, su richiesta del coordinatore della Sottocommissione, aveva ritenuto opportuno acquisire dal proponente ENAC alcune integrazioni documentali a corredo degli elaborati progettuali e dello Studio di impatto ambientale allegati all'istanza di VIA *ex art.* 23 del Codice.

A fronte di tale integrazione, secondo i ricorrenti sicuramente incidente su aspetti sostanziali dello Studio di impatto ambientale, il MATTM non aveva tuttavia attivato una nuova consultazione del pubblico interessato.

Così facendo l'autorità competente si sarebbe tuttavia posta in contrasto con gli artt. 6 paragrafi 2, 3 e 4 Direttiva 2011/92 e 6 della Convenzione di Aarhus che sanciscono il diritto dei soggetti interessati a partecipare in modo effettivo ai processi decisionali in materia ambientale;

*IV. Violazione dell'art. 5, comma 1, lett. g) d.lgs. n. 152/2006. Insufficienza del livello informativo e di dettaglio del Master Plan di breve e medio periodo sottoposto a VIA.*

Il Decreto impugnato sarebbe stato altresì illegittimo in quanto pone a fondamento della valutazione di impatto ambientale un "progetto" (il Masterplan aeroportuale redatto da ENAC) che non contiene un livello informativo e di dettaglio almeno equivalente quello previsto dall'articolo 93, commi 3 e 4 d.lgs. 163/2006, cui rinvia l'art. 5 comma 1 lett. g) d.lgs. 152/2006 nella versione *ratione temporis* applicabile. Per ogni opera da realizzare nell'ambito del Masterplan sarebbe stato dunque necessario presentare la documentazione di cui all'art. 93, comma 4, del d.lgs. n.163/2006 ed al comma 2 dell'art. 24 d.P.R. 207/2010, cui si aggiungono la relazione generale di cui all'art. 25 e le relazioni specialistiche *ex art.* 26 del medesimo d.P.R. 207/2010.

Nel caso di specie, siffatti documenti o mancano del tutto oppure sarebbero assolutamente generici e riferiti al complesso dell'intervento o ad una singola opera



(ad esempio la relazione idraulica prevista per il solo intervento di deviazione dei torrenti Diavolone e Volta ladri).

Tra gli elaborati progettuali e la documentazione dello SIA non erano stati presentati, per ogni singola opera:

(i) i “*calcoli delle strutture e degli impianti secondo quanto specificato all'articolo 28, comma 2, lettere h) ed i)*” (art. 24 comma 2 lett. f) D.P.R. 207/2010);

(ii) il “*disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici*” (art. 24 comma 2 lett. g) del d.P.R. 207/2010);

(iii) le relazioni tecniche specialistiche in ambito idrologico, geologico, geotecnico e strutturale previste dall'art. 26 d.P.R. 207/2010;

(iv) le relazioni sulle interferenze e le modalità per la loro risoluzione;

(v) la “*relazione tecnica delle opere architettoniche*”, che “*individua le principali criticità e le soluzioni adottate, descrive le tipologie e le soluzioni puntuali di progetto e le motivazioni delle scelte*” (art. 26 comma 1 lett. f) d.P.R. 207/2010);

(vi) la relazione sulle strutture che descrive “*le tipologie strutturali e gli schemi e modelli di calcolo*” (art. 26 comma 1 lett. c) d.P.R. 207/2010).

Mancava inoltre la relazione generale sul progetto definitivo, di cui all'art. 25 d.P.R. 207/2010;

*V. Violazione dell'art. 191 TFUE. Violazione del principio di prevenzione. Violazione dell'art. 3 ter d.lgs. 152/2006. Violazione del principio di partecipazione in materia ambientale. Violazione dell'art. 5, comma 2, lett. c) dell'Allegato II, lett. A, B2 e G e dell'Allegato II n. 4 del D.P.C.M. 27.12.1988. Eccesso di potere per illogicità e sviamento. Illegittimo inserimento di prescrizioni o “condizioni” che rinviando la valutazione degli impatti ambientali dell'opera a fasi successive dell'espletamento della procedura di VIA.*

Il Decreto n. 36/2017 sarebbe altresì illegittimo nella parte in cui ha deliberato la compatibilità ambientale dell'opera oggetto del Master Plan di breve e medio periodo condizionandola al rispetto di prescrizioni o condizioni ambientali che i

ricorrenti ritenevano assolutamente generiche ed indeterminate, in quanto le stesse posticiperebbero a fasi successive l'analisi di impatti ambientali, che invece avrebbero dovuto essere esaminati in sede di VIA (atteso il suo carattere di mezzo preventivo di tutela dell'ambiente).

L'integrazione sostanziale di un progetto e la sua valutazione degli impatti ambientali posticipata all'ottenimento della compatibilità ambientale, si porrebbe altresì in aperto contrasto con il principio della necessaria partecipazione del pubblico alla Procedura di VIA sancito dall'art. 6 della Convenzione di Aarhus, richiamato nel considerando n. 20 alla Direttiva 2011/92/UE (ciò in quanto il pubblico interessato non partecipa alla fase di attuazione delle prescrizioni ed alla successiva fase di monitoraggio).

In particolare, nel caso di specie:

(i) in ordine alla componente "atmosfera", il Decreto impugnato rimanda alla fase di "monitoraggio" *ante operam* la "verifica della qualità dell'aria sia invernale che estiva [...] comparando i nuovi dati ottenuti a quelli già presentati" (prescrizione n. 1).

Si tratterebbe di valutazioni che dovevano essere effettuata in sede di VIA, anche alla luce di in quanto previsto dal D.P.C.M. 27.12.1988, secondo cui, una parte fondamentale del Quadro ambientale dello SIA è costituita (a) dall'illustrazione dei "livelli di qualità preesistenti all'intervento per ciascuna componente ambientale" (art. 5 comma 2 lett. c), unitamente (lett. b) alla "caratterizzazione e analisi delle componenti ambientali" con particolare riferimento allo "stato di qualità dell'aria" (per la componente Atmosfera, punto 5-A lett. c).

(ii) relativamente alla componente rumore, la prescrizione n. 2 rimanda alla fase di "progettazione esecutiva" la definizione della "caratterizzazione acustica dell'intorno aeroportuale come previsto dagli artt. 4-5-6 del DM 31.10.1997" e dei relativi piani di azione in caso di superamento dei limiti acustici. Anche questi aspetti avrebbero dovuto essere valutati ed approfonditi in sede di VIA ai sensi del punto 5-G, Allegato II, D.P.C.M. 27.12.1988;

(iii) la prescrizione n. 4 rimanda alla fase di “progettazione esecutiva”, la determinazione delle modalità di trattamento delle acque reflue interessate dalle previsioni di ampliamento aeroportuale tenuto conto dell’implementazione della superficie pavimentata;

(iv) la prescrizione n. 5 rimanda alla fase di “progettazione esecutiva” l’integrazione del PUT nella definizione delle aree di scavo;

(v) la prescrizione n. 3 rimanda alla fase di “progettazione esecutiva” la “*dimostrazione*” della “*compatibilità idraulica degli alvei dei corsi d’acqua modificati con le portate meteoriche aggiuntive derivanti dalle incrementate superfici pavimentate*”.

Anche in questo caso, sarebbe stata posticipata la valutazione di impatti ambientali.

Al riguardo, il D.P.C.M. 27.12.1988, da un lato, (a) impone al proponente di “*stabilire la compatibilità delle modificazioni fisiche, chimiche e biologiche, indotte dall’intervento proposto, con gli usi attuali, previsti e potenziali, e con il mantenimento degli equilibri interni a ciascun corpo idrico, anche in rapporto alle altre componenti ambientali*” (Allegato II lett. B-2), dall’altro, con specifico riferimento agli “aeroporti”, (b) richiede di “*descrivere il sistema di smaltimento delle acque meteoriche*” (Allegato III, punto 4).

(vi) la prescrizione n. 6 rimanda alla “progettazione esecutiva” l’effettuazione di uno studio faunistico finalizzato a verificare l’adeguatezza dei sistemi di prevenzione e contrasto al fenomeno del birdstrike.

L’analisi delle prescrizioni dimostrerebbe l’illegittimità dei provvedimenti impugnati.

Per l’ipotesi in cui il TAR avesse dovuto ritenere che, sulla base della normativa nazionale come interpretata dalla giurisprudenza, l’Autorità competente abbia il potere, nell’ambito della VIA, di dettare prescrizioni vaghe e generiche che rinviino alla fase esecutiva l’effettuazione delle valutazioni ambientali e che di fatto colmino le lacune originarie dei progetti presentati, i ricorrenti chiedevano il rinvio

pregiudiziale ex art. 267 TFUE, prospettando le seguenti questioni:

(i) *“se l’articolo 191 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, i principi di precauzione e azione preventiva, richiamati nel considerando n. 2 della Direttiva 2011/92/UE, ostino all’interpretazione di una normativa nazionale ed in particolare dell’art. 5 comma 1 lett. g) D.Lgs. 152/2006 letta congiuntamente con l’art. 25 comma 4 D.Lgs. 152/2006, che consenta alle Autorità Competenti degli Stati membri, mediante l’apposizione di particolari condizioni e prescrizioni nel provvedimento di compatibilità ambientale reso all’esito della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, di rinviare la valutazione di alcuni impatti dell’opera ed il relativo giudizio di compatibilità ambientale alle fasi successive alla procedura di VIA”;*

(ii) *“se i considerando nn. 1, 18 e 36, l’art. 6 della Direttiva 2011/92/UE, nonché l’art. 6 della convenzione di Aarhus, ostino ad una normativa di uno Stato membro quale quella dettata dal D.Lgs. 152/2006 che esclude la partecipazione del pubblico interessato all’esecuzione di un progetto sottoposto a Valutazione di Impatto Ambientale alle successive fasi di attuazione esecuzione e monitoraggio, laddove in queste fasi al Proponente sia consentito modificare sostanzialmente il progetto sottoposto a Valutazione di Impatto Ambientale e venga altresì rinviata alle predette fasi la valutazione circa gli impatti ambientali delle modifiche effettuate”;*

VI. *Violazione degli artt. 21 e 22 del d.lgs. 152/2006. Violazione dell’art. 5, part. 2, lett. d) della direttiva 2011/92/UE. Violazione dell’art. 4, comma 4, lett. c. D.P.C.M. 27.12.1988. Violazione dell’art. 3 della l. n. 241/90. Eccesso di potere per omessa e/o insufficiente motivazione in ordine alle “principali alternative” inclusa l’“opzione zero”;*

VII. *Violazione dell’art. 4, comma 4, lett. b) e dell’art. 5, comma 1, lett. c) d.lgs. 152/2006. Violazione dell’Annex XIV ICAO, del Capitolo 5 del Regolamento Enac per la costruzione e l’esercizio degli aeroporti e della circolare Enac del 23.12.2011. Eccesso di potere per difetto di motivazione ed istruttoria. Mancata*

*e/o insufficiente valutazione del pericolo di wildlife strike – bird strike.*

Il Cap. 5 del Regolamento ENAC per la Costruzione e l'Esercizio degli Aeroporti impone di adottare “azioni di mitigazione per prevenire rischi di wildlife strike sulla base di uno studio di tipo naturalistico-ambientale comprensivo di risk assessment” all'interno del quale (i) inquadrare a livello ambientale l'avifauna presente evidenziandone la quantità e le rotte di passaggio, (ii) localizzare le eventuali fonti di attrazione per volatili e (iii) valutare potenziale pericolosità delle presenze faunistiche per la navigazione aerea .

Lo stesso Regolamento impone altresì di individuare il coefficiente di rischio di esposizione al *bird strike* attraverso il *Birdstrike Risk Index* e di predisporre un piano di prevenzione e controllo del rischio di *wildlife strike* che “definisca le azioni intraprese per prevenire o minimizzare il rischio di wildlife strike” (Cap. 5, par. 3).

Siffatti obblighi vengono recepiti ed ulteriormente sviluppati nella Circolare ENAC del 23.12.2011 recante procedure per la prevenzione dei rischi di impatto con volatili ed altra fauna selvatica (*wildlife strike*) negli aeroporti e dal par. 9.5 dell'Annex XIV ICAO.

Il tema del *wildlife strike* (sia pur limitatamente al fenomeno del *bird strike*) è affrontato dal proponente nell'elaborato SIA❖?QAMB❖?REL❖?01 ai paragrafi 5.4.3.2. e ss senza predisporre alcun tipo di elaborato specifico.

I ricorrenti ritenevano che l'assenza di un previo studio faunistico fosse in contrasto gli artt. 4 comma 4 lett. b) e 5 comma 1 lett. c) del Codice e con la regolamentazione di settore, oltre ad evidenziare la superficialità con cui ENAC e l'autorità competente si sarebbero approcciati nella valutazione degli impatti sulla salute umana dell'opera “progettata”.

Nonostante tale carenza la Commissione VIA anziché rigettare l'istanza di VIA, avrebbe assecondato in modo acritico gli scarni rilievi del proponente, rimandando ad una fase successiva alla procedura di VIA;

VIII. *Violazione dell'art. 4, comma 4, lett. b) e dell'art. 5, comma 1, lett. c) d.lgs. 152/2006. Violazione dell'art. 715 Cod. Nav. – Eccesso di potere per illogicità manifesta e travisamento dei fatti. Mancata valutazione del rischio di incidente aereo nell'intorno aeroportuale.*

Il provvedimento impugnato sarebbe altresì illegittimo nella parte in cui omette totalmente di valutare l'impatto dell'opera progettata sulla salute umana sotto il profilo del rischio da incidente aereo.

Al riguardo, non sarebbero state sufficienti le tavole planimetriche allegate da ENAC nel SIA, le quali si limitano a selezionare le aeree di rischio dell'intorno aeroportuale secondo la classificazione A, B, C, e D (doc. 35 e doc. 36).

Né sarebbe stato considerato che la zona di rischio maggiore "A" investe, al completamento della Fase 2 di sviluppo, una consistente parte di abitazioni e zone residenziali poste a nord dello scalo (cfr. sul punto l'elaborato SIA\_QAMB\_04);

IX. *Violazione dell'art. 4, comma 4, lett. b) e dell'art. 5, comma 1, lett. c) d.lgs. 152/2006. Violazione dell'art. 5 dell'allegato II, punto 5-A E dell'allegato III punto 4 del d.P.C.M. 27.12.1988. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, irragionevolezza ed illogicità manifesta.*

*Erronea e/o insufficiente caratterizzazione preventiva della qualità dell'aria.*

I ricorrenti criticavano poi l'approccio metodologico seguito dal proponente nella caratterizzazione preventiva della qualità dell'aria, in quanto, a loro dire, errata e illogica nonché in contrasto con l'art. 5. l'Allegato II, punto 5 e l'Allegato 3 punto 4 del D.P.C.M. 27.12.1988.

Sottolineavano, altresì che il sito oggetto di studio non è affatto "poco antropizzato", come riferito nel SIA, essendo viceversa presenti, nell'immediato intorno aeroportuale sia in ambito nord che in ambito sud, numerosi insediamenti abitativi ed attività commerciali. In particolare, in ambito sud si registrano attività a forte vocazione turistica e ricettiva non solo estiva (discoteche, alberghi e stabilimenti balneari, mentre in ambito nord, a pochi metri dalla testata della pista, sono presenti insediamenti abitativi ed attività commerciali.

Ed è peraltro lo stesso proponente ad illustrare nell'elaborato SIA – QAMB – 04, l'esistenza di aree urbanizzate nell'immediato intorno aeroportuale.

Ad ogni buon conto, le misurazioni *ad hoc* che, nell'ottica di ENAC, avrebbero dovuto sostituire le inattendibili o inidonee misurazioni delle centrali fisse, sarebbero state condotte in un lasso di tempo troppo breve per essere considerato ai fini della caratterizzazione della componente atmosfera.

Anche in questo caso vi sarebbe stato un indebito utilizzo delle prescrizioni, essendo stata disposta in tale sede l'effettuazione di una “*nuova e completa campagna di monitoraggio ai fini della verifica della qualità dell'aria sia invernale che estiva*” (prescrizione n. 1);

*X. Violazione dell'art. 4, comma 4, lett. b) e dell'art. 5, comma 1, lett. c) d.lgs n. 152 del 2006. Violazione del punto 2 lett. f) d.P.C.M. 27.12.1988. Eccesso di potere per incongruità, illogicità ed irragionevolezza della valutazione dell'impatto del progetto sulla salute umana.*

Il decreto impugnato avrebbe altresì omesso di effettuare una valutazione completa dell'impatto dell'inquinamento atmosferico ed acustico indotto dal progetto sulla salute umana.

In particolare, veniva stigmatizzato il fatto che il SIA si fosse limitato ad esaminare solo i dati di mortalità della provincia elaborati nell'anno 2012 dall'ISTAT - i quali non sarebbero minimamente indicativi dello stato di salute della popolazione – come pure non sarebbe stato esaminato l'effetto degli inquinanti sulla produzione agricola.

Quanto all'impatto acustico, i ricorrenti censuravano il fatto che il proponente non avesse considerato che il Comune di Bellizzi possiede una Piano di zonizzazione acustica risalente al 1998 e successivamente aggiornato con delibera n. 41 del 29.9.2017.

Inoltre, avrebbero dovuto essere prese in considerazione, quali soglie rilevanti per la protezione della salute umana, quella raccomandate dall'OMS, inferiori a quelle

stabilite dalla legge italiana.

1.3. Con i motivi aggiunti, relativi all'approvazione del Masterplan di cui al Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 20896 del 19.12.2018, oltre ai vizi di illegittimità derivata, i ricorrenti deducevano l'incompatibilità del Piano con gli obiettivi conseguenti alla realizzazione della rete aeroportuale campana, previsti dal Piano industriale di rete adottato da Gesac e Aeroporto di Salerno s.p.a. in attuazione del Protocollo di Intesa di cui alla delibera di Giunta Regionale n. 428 del 12 luglio 2017.

2. Il TAR, nella resistenza Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, dell'ENAC – Ente Nazionale Aviazione Civile, della Regione Campania e dell'Aeroporto di Salerno - Costa D'Amalfi S.p.A, con l'intervento *ad opponendum* del Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano;

- respingeva le eccezioni preliminari;

- valutava espressamente come infondati il sesto motivo del ricorso principale e il secondo motivo aggiunto;

- riteneva fondato, ed assorbente ai fini dell'accoglimento del gravame, il quarto motivo del ricorso principale.

3. La sentenza è stata impugnata dalla società Gesac la quale ha incorporato la società Aeroporto di Salerno – Costa d'Amalfi S.p.A. (di seguito “AdS”) con efficacia dal 1° novembre 2019, giusta atto di fusione del 24 ottobre 2019 ed è conseguentemente subentrata in tutti i rapporti attivi e passivi precedentemente in capo ad AdS.

3.1. La sentenza sarebbe affetta da evidenti vizi di erronea valutazione e interpretazione dei fatti e delle norme, nonché di illogicità e contraddittorietà dell'*iter* argomentativo seguito, laddove:

a) avrebbe erroneamente riconosciuto la legittimazione e l'interesse ad agire dei ricorrenti, pur in assenza di elementi di prova concreta che affiancassero la mera *vicinitas*;



b) avrebbe erroneamente e contraddittoriamente interpretato il rapporto tra normativa di settore aeroportuale e normativa generale ambientale e sui lavori pubblici ritenendo di poter disapplicare la prima, piuttosto che fornire un'interpretazione sistematica e coordinata delle stesse:

c) non avrebbe, erroneamente, riconosciuto che nella documentazione sottoposta a VIA nel caso del MP di Salerno era comunque stato raggiunto un livello di informazioni e di dettaglio conforme a quello richiesto ai fini della sottoposizione a VIA dalla normativa ambientale e sui lavori pubblici;

d) non avrebbe, erroneamente, considerato l'assenza di un concreto effetto utile derivante ai ricorrenti dall'annullamento del Decreto di VIA, in caso di riedizione del procedimento, stante l'intervenuta modifica della normativa generale ambientale, che oggi richiede il progetto di fattibilità e, quindi, un livello di approfondimento progettuale corrispondente, se non addirittura inferiore, a quello proprio dei provvedimenti impugnati.

4. Nello specifico, la società ha dedotto:

*I. Error in iudicando. Erronea valutazione della legittimazione e dell'interesse ad agire dei ricorrenti.*

I ricorrenti non hanno prodotto prova specifica né principio di prova a sostegno della lesione concreta che si sarebbe determinata nella loro sfera giuridica;

*II. Error in iudicando. Erronea interpretazione della disciplina di settore aeroportuale e del rapporto con quella ambientale. Illogicità e contraddittorietà della motivazione.*

Il TAR è partito dall'assunto che i due moduli - da un lato, quello dell'approvazione del Master Plan e, dall'altro, quello del 'subprocedimento di VIA, innestatesi nel primo [...] risultano caratterizzati, ciascuno, da elementi specializzanti, i quali sono tra loro non già logicamente incompatibili, bensì coordinabili e integrabili alla stregua del criterio della specialità reciproca".

La pronuncia perverrebbe però a conclusioni illogiche, nonché contraddittorie

rispetto alle premesse, laddove, per un verso, ritiene possibile dare una applicazione coordinata delle due discipline – quella aeroportuale e quella ambientale – ma, per altro verso, statuisce che la prima debba essere disapplicata in quanto confliggente con la seconda.

In particolare, il TAR non avrebbe considerato che la normativa di settore aeroportuale vigente prescrive in via generale che, indipendentemente dalla natura degli interventi proposti, le procedure di VIA riguardino soltanto i Master Plan e non già i progetti definitivi delle singole opere.

In particolare, l'appellante ha evidenziato che scopo della VIA sul MP aeroportuale è necessariamente quello di valutare l'impatto ambientale della realizzazione/ampliamento dell'infrastruttura nel suo complesso, tenuto conto di una serie di elementi tipizzanti quali:

- la lunghezza della pista (e quindi la tipologia di aerei di cui è previsto il transito);
- le previsioni di traffico (e quindi il numero delle piazzole di sosta necessarie per gestirlo) e
- le previsioni di passeggeri (e quindi le dimensioni dell'aerostazione, dei parcheggi e delle altre infrastrutture strumentali).

Tale Piano - che trova la sua fonte di disciplina nell'art. 1, co. 6, del DL n. 251/1995, conv. in Legge n. 352/1995, e segue l'*iter* approvativo indicato nella Circolare del MIT del 23.2.1996, n. 1408 - non ha ad oggetto una puntuale opera infrastrutturale, ma contempla un insieme organico di opere e interventi di diversa tipologia, da realizzare in un rilevante arco temporale, anche in ragione del mutato contesto di mercato e tecnologico di riferimento che si realizza medio tempore nel corso della sua stessa esecuzione, comprensivo, peraltro, di una pluralità di interventi, quali ad es. opere di compensazione e di mitigazione.

Ad ogni buon conto l'appellante ha sottolineato che la documentazione presentata ai fini VIA evidenzia il notevole livello di approfondimento tecnico da un punto di vista ambientale del Masterplan di Salerno e la sostanziale coerenza con quanto prescritto dalla normativa generale in materia di lavori pubblici.

La completezza e l'esaustività del progetto sotto il profilo ambientale emergono peraltro anche dall'esame dell'approfondito e motivato parere della Commissione tecnica di verifica dell'Impatto Ambientale VIA-VAS, la quale ha ritenuto di impartire solo poche specifiche e puntuali raccomandazioni e prescrizioni che – in coerenza con la prassi – riguardano essenzialmente le fasi successive, di redazione del progetto esecutivo, e di cantierizzazione dell'intervento;

*III. Error in iudicando. Erronea valutazione del livello progettuale ed informativo del MP.*

L'appellante ha sottolineato che le prescrizioni contenute nel Decreto VIA del MP di Salerno:

- sono molto limitate;
- non introducono elementi o proposte progettuali diverse da quelle presentate nel SIA e come tali oggetto di valutazione nel corso dell'istruttoria;
- riguardano elementi di dettaglio delle soluzioni progettuali indicate in quelle sede o specifiche tecniche relative alla fase realizzativa del progetto ed al suo monitoraggio;
- sono in linea con la prassi di settore, poste che nei Decreti VIA di altri Master Plan aeroportuali si fa spesso riferimento alla fase della progettazione esecutiva.

Inoltre, in assenza di una manifesta irragionevolezza del giudizio di VIA, il sindacato giudiziario compiuto dal TAR Salerno avrebbe sconfinato nel merito delle modalità con cui l'amministrazione è chiamata ad esercitare le proprie valutazioni e dei dati da acquisire per compierle;

*IV. Error in iudicando. Mancata valutazione dell'assenza di un effetto utile della Sentenza per effetto dell'intervenuta modifica della disciplina generale ambientale.*

Il primo giudice avrebbe poi del tutto trascurato che, per effetto delle modifiche che hanno *medio tempore* interessato la disciplina nazionale generale in materia di VIA, l'annullamento del Decreto di VIA operato dalla Sentenza sarebbe destinato a non produrre alcun effetto utile in caso di riedizione del procedimento di VIA sul MP

dell'Aeroporto di Salerno.

Il d.lgs n. 104/2017 è infatti successivamente intervenuto sulla norma stabilendo che la VIA possa essere effettuata direttamente sulla base di uno studio di fattibilità, come definito dall'art 23, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 50/2016.

Pertanto, nell'ipotesi in cui si dovesse reiterare la procedura VIA, questa dovrebbe essere svolta mediante la presentazione di un progetto di fattibilità e, quindi, con un grado di dettaglio pari (se non addirittura inferiore) a quello contenuto dal MP di Salerno a suo tempo presentato e scrutinato con il procedimento VIA concluso con gli atti impugnati in primo grado.

Sicché, si giungerebbe al paradosso di aver perso anni e finanziamenti preziosi per quel territorio senza che l'interesse, prospettato dai ricorrenti ed accolto dal giudice come motivo di ricorso, di svolgere la valutazione ambientale sul progetto definitivo sia mai conseguibile ed anzi rischiando un livello di approssimazione maggiore.

In una prospettiva sostanzialista della giustizia e di finalizzazione del processo amministrativo, dovrebbe quindi tenersi conto della portata generale del principio legislativo affermato dall'art. 21-*octies* della l. n. 241/1990 nell'ottica della necessaria permanenza dell'interesse alla concreta utilità della decisione nello scenario reale di riferimento.

5. Si sono costituiti, in adesione all'appello, l'Enac, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Consorzio Aeroporto Salerno – Pontecagnano società consortile a r.l., la Regione Campania.

6. Si sono costituiti, per resistere, i signori Fortino Anna Maria e consorti, riproponendo il terzo, quinto, settimo, ottavo, nono e decimo motivo del ricorso di primo grado.

7. Sono intervenuti *ad adiuvandum* la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Salerno, la Regione Basilicata, la F.I.L.T. C.G.I.L. Federazione regionale campana, il Comune di Salerno, il Comune di Bellizzi, il Comune di

Pontecagnano Faiano, il Consorzio Asi di Salerno, la Confindustria di Salerno.

7.1. Con memoria del 1° giugno 2020 gli appellati hanno in primo luogo eccepito l'inammissibilità dell'appello di Gesac in quanto la società concessionaria della gestione dell'aeroporto, pur essendo stata evocata in giudizio in primo grado dagli stessi originari ricorrenti, non sarebbe titolare di una posizione giuridica autonoma che consenta di qualificarla quale controinteressato in senso sostanziale.

Per quanto riguarda la legittimazione e l'interesse ad agire, contestati da Gesac, essi hanno rappresentato di essere direttamente incisi dall'esecuzione dell'opera in quanto destinatari delle procedure espropriative previste, oltre a richiamare gli scopi della Convenzione di Aarhus.

In questa prospettiva hanno ricordato che la giurisprudenza ha seguito *“un approccio necessariamente non restrittivo nell'individuazione della lesione che potrebbe astrattamente fondare l'interesse all'impugnazione”*, approccio che si è tradotto nel riconoscere alle persone fisiche la legittimazione anche in presenza della sola *“vicinitas”*, quale opzione ermeneutica che, da un lato, supporta in modo sufficiente la legittimazione in termini differenziazione della posizione (v. Cass. Civ. n. 21740/2019 citata dall'appellante), dall'altro garantisce il rispetto degli scopi previsti dall'art. 9 della Convenzione e dall'art 11 della Direttiva 92/2011.

Nel merito hanno poi rimarcato che - a fronte del previgente art. 5, comma 1, lett. g) TUA che aveva individuato in quello definitivo il livello di dettaglio di un progetto per essere sottoposto a VIA - un diverso livello informativo e di dettaglio del progetto (ai fini della sua sottoposizione a VIA) riferito al settore aeroportuale, dovrebbe essere individuato da una fonte normativa di pari rango dalla quale sia chiaramente evincibile una deroga all'art. 5 comma 1, lett. g), TUA.

In assenza di una specifica disciplina di settore, tale disposizione è quindi destinata a trovare applicazione anche ai Piani di Sviluppo Aeroportuale, laddove questi siano sottoposti a VIA.

Secondo gli appellanti, nell'esigere che la VIA venga effettuata non appena sia

possibile individuare e valutare gli effetti che un progetto può avere sull'ambiente, la Corte di Giustizia avrebbe solo inteso individuare un livello informativo minimo che gli Stati membri hanno l'obbligo di rispettare, ma non esclude affatto che gli stessi Stati possano, nella loro discrezionalità, agganciare la VIA a livelli di progettazione più avanzati.

La protezione dell'interesse tutelato dalla normativa ambientale dovrebbe parimenti stigmatizzare una condotta funzionale ad operare una frammentazione che si ponga invece "a valle" della VIA, sottoponendo a valutazione un progetto privo del necessario livello di approfondimento, nella consapevolezza di poter poi procedere alla sua modifica una volta ottenuta la compatibilità ambientale.

La palese insufficienza informativa del Master Plan si evincerebbe:

- direttamente, da un confronto tra la documentazione progettuale e l'art. 93 del d.lgs. n. 163/2006;
- indirettamente, attraverso due distinti elementi: (i) il contenuto delle prescrizioni ambientali e (ii) la gara di appalto indetta da Gesac per l'affidamento dei servizi di progettazione delle opere previste dal Master Plan.

Gli appellati hanno criticato, poi, le argomentazioni secondo cui, in ragione delle sopravvenute modifiche normative, essi non ritrarrebbero alcuna utilità dall'annullamento del MP.

In tale modo l'appellante avrebbe introdotto una eccezione nuova non rilevabile d'ufficio, e, comunque, infondata, atteso che l'effetto demolitorio di una statuizione di annullamento è, in sé, satisfattivo.

8. Nelle rispettive memorie del 1° giugno 2020, il Consorzio Aeroportuale e la Regione Campania hanno sottolineato la rilevanza strategica dell'opera di cui trattasi per il territorio di riferimento e la rete aeroportuale campana.

9. In data 13 luglio 2020 Gesac ha depositato copia Master Plan sottoposto a VIA e dei relativi allegati.

10. Nella propria memoria conclusionale del 24 luglio 2020 la società ha replicato all'eccezione di inammissibilità dedotta dagli appellati nonché ai riproposti motivi

nn. 3, 5, 7, 8, 9 e 10 del ricorso introduttivo, richiamando le difese svolte in primo grado, e comunque ulteriormente argomentando in ordine all'infondatezza dei medesimi.

Nel merito, la società ha ribadito la completezza dei contenuti del Masterplan, con particolare riguardo alle relazioni specialistiche, oltre ad analizzare e contestualizzare le prescrizioni apposte al decreto di VIA.

*Appello n. 3344/2020*

11. La sentenza n. 259/2020 del TAR di Salerno è stata impugnata, con separato appello, anche dai Ministeri dell'Ambiente e delle Infrastrutture e Trasporti nonché dall'Enac.

Essi hanno dedotto:

*1) Violazione dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 251/1995, conv. in l. n.351/1995 e della normativa regolamentare attuativa dell'art. 8, comma 4, lett. a, del d.p.c.m. 27 dicembre 1988 (Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, l. 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377). Nonché violazione dall'art. 5, comma 1, lett. g, del d.lgs. n. 152/2006 nella versione pro tempore vigente.*

Le amministrazioni appellanti hanno in primo luogo descritto le procedure di VIA e di conformità urbanistica previste per l'approvazione dei Piani di sviluppo aeroportuale.

Nel caso in esame, il MP dell'aeroporto di Salerno rientra - ai sensi del d.lgs 152/2006 allegato II punto 10 - nella competenza statale.

Le appellanti hanno in particolare criticato il fatto che il TAR abbia risolto il "contrasto normativo" tra l'art. 5 del Codice Ambiente e le disposizioni in materia di Master Plan facendo uso del criterio gerarchico.

Non infatti l'art. 8, comma 4, lett. a, del d.p.c.m. 27 dicembre 1988 ed il paragrafo B, punti 4 e 5, della circolare del Ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici n.

1408 del 23 febbraio 1996, dovevano costituire il caposaldo del ragionamento condotto bensì l'art. 1, comma 6, del d.l. n. 251/1995. Le norme subprimarie in materia di VIA sui Piani di sviluppo aeroportuale costituiscono infatti attuazione anche di tale speciale normativa.

Anche le amministrazioni appellanti hanno peraltro messo in luce la natura di atto complesso del Master Plan aeroportuale nonché, per certi versi, a formazione progressiva.

Diversamente dai consueti progetti esaminati in sede di VIA, i Master Plan aeroportuali sono connotati - stante la posizione intermedia tra la pianificazione e la progettazione di singole opere - da indicazioni di larga massima che, pur dovendo essere idonee a consentire la valutazione dei singoli impatti, ai sensi dell'art. 5, lett. g) del d.lgs. n. 152 del 2006 (anche nel testo *ante* riforma effettuata con il d.lgs. n. 104 del 2017) prevedono la realizzazione cadenzata negli anni di una serie di interventi. L'approccio programmatico e prospettico consegue allo sviluppo futuro (ed incerto) del traffico aeroportuale. I livelli di progettazione preliminare e definitiva sono applicabili alle progettazioni dei singoli sottosistemi infrastrutturali e soggiacciono ai molteplici procedimenti di approvazione da parte di soggetti istituzionali diversi

Per quanto riguarda poi l'approccio teleologico – sistematico, pure valutato dal TAR, l'Avvocatura dello Stato ha evidenziato che, tenuto conto delle finalità cui si ispira la normativa in materia di VIA, i principi ispiratori della tutela ambientale non verrebbero certo lesi dalla mancanza di un Piano di Sviluppo aeroportuale altamente dettagliato.

Come sopra rilevato, infatti, la natura programmatica del Master Plan non esclude ed anzi prevede, a valle degli aggiustamenti in concreto realizzati a seguito delle sperimentazioni successive alla sua approvazione, l'opportuna valutazione degli interessi (anche ambientali) coinvolti ed eventualmente incisi. L'adozione di un modello procedimentale che conduca al rilascio di una V.I.A. su di un progetto di natura programmatica (non analiticamente dettagliato) non inficia dunque la tutela



degli interessi ambientali codificati dall'ordinamento ma semmai consente, proprio nell'attuazione concreta del medesimo progetto, il verificarsi di più momenti procedurali in cui tali interessi pubblici indefettibili potrebbero trovare adeguata tutela.

12. Si sono costituiti, in adesione all'appello, il Consorzio Aeroporto Salerno – Pontecagnano, la Regione Campania e Gesac s.p.a..

13. Sono intervenuti *ad adiuvandum* il Comune di Bellizzi, il Comune di Pontecagnano Faiano, la Confindustria Salerno.

14. Si sono costituiti, per resistere, i signori Anna Maria Fortino e consorti, riproponendo il terzo, quinto, settimo, ottavo, nono e decimo motivo del ricorso di primo grado.

15. In data 21 luglio 2020 le amministrazioni appellanti hanno depositato una memoria conclusionale con la quale hanno richiamato *in toto* le difese articolate innanzi al TAR, oltre a svolgere ulteriori argomentazioni volte a contrastare le avversarie argomentazioni in ordine ai motivi dichiarati assorbiti.

16. In data 3 settembre 2020 Gesac ha depositato una memoria di replica, articolando le proprie deduzioni difensive in ordine ai motivi del ricorso di primo grado riproposti dagli appellati.

17. In data 3 settembre 2020 gli appellati hanno depositato una memoria unica di replica, eccependo, in primo luogo, l'inammissibilità del deposito di Gesac del 13 luglio 2020 (appello n. 2956 del 2020), in quanto, per la maggior parte, si tratta di documenti introdotti per la prima volta in sede di appello, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 104, comma 2, c.p.a., dovrebbero essere espunti dal presente processo.

Nel merito, gli appellati hanno ribadito che le argomentazioni delle controparti sono contraddette dal fatto che non esisterebbe alcun obbligo per ENAC di sottoporre a VIA il Piano di Sviluppo Aeroportuale nella versione "programmatica" risultante dalla sua approvazione in linea tecnica, con la logica conseguenza che

anche ad esso deve e può applicarsi il livello di dettaglio progettuale stabilito, *ratione temporis*, dal TUA.

18. Gli appelli, infine, sono stati trattenuti in decisione alla pubblica udienza del 24 settembre 2020.

19. In via preliminare, occorre procedere alla riunione degli appelli in epigrafe, in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

20. Le eccezioni articolate dagli appellati, relative al difetto di legittimazione della società Gesac, nonché alla violazione del divieto dei “*nova*” per effetto del deposito documentale effettuato dalla predetta in data 13 luglio 2020, sono infondate.

20.1. L’art. 102, comma 1, del c.p.a. dispone che *‘Possono proporre appello le parti fra le quali è stata pronunciata la sentenza di primo grado’*.

Nel caso di specie, la società Aeroporto di Salerno – Costa d’Amalfi S.p.A. (incorporata dall’appellante Gesac dal 1° novembre 2019, giusta atto di fusione del 24 ottobre 2019, in atti), è stata parte in primo grado, ed anzi è stata evocata, come tale, proprio dagli odierni appellati (sulla rilevanza del dato formale ai fini della legittimazione all’appello, cfr. Cons. Stato, sez. III, 13 aprile 2017, n. 1760).

Non vi è dunque alcuna necessità di verificare in capo all’odierna appellante la titolarità di una “posizione giuridica autonoma” in quanto, tale condizione, ai sensi del comma 2 della medesima disposizione, rileva esclusivamente nei confronti dell’interventore volontario in primo grado (*‘L’interventore può proporre appello soltanto se titolare di una posizione giuridica autonoma’*).

Ad ogni buon conto, Gesac è la società affidataria della concessione *‘per la progettazione, sviluppo, realizzazione, adeguamento, gestione, manutenzione e uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali’*, così come previsto, in via generale, dall’art. 9 del d.m.12 novembre 1997, n. 521, e nello specifico, dal decreto del 14 giugno 2019, adottato ai sensi dell’art. 7 del medesimo d.m. n. 521 del 1997 (reperibile sul sito *internet* dell’Enac, unitamente all’originaria convenzione stipulata tra lo stesso Enac e la società Aeroporto di Salerno Costa d’Amalfi s.p.a. il 22 febbraio 2013).

Al riguardo, non appare inutile ricordare che l'elemento qualificante del rapporto concessorio è rappresentato dal trasferimento del rischio di impresa (su cui cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 21 marzo 2018 n.1811; id., sez. VI, 21 maggio 2014, n. 2624; cfr. anche Cass. civ., sezioni unite, 20 aprile 2017, n. 9965) e che tale carattere è comune anche alle gestioni aeroportuali (cfr. Cons. Stato, sez. V, 18 dicembre 2017, n.5930).

Nel caso di specie, pur non rivestendo il ruolo di "proponente" nell'ambito del procedimento di VIA ovvero in quello disciplinato dal d.P.R. n. 383 del 1994, Gesac è titolare di un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione degli atti impugnati, essendo questi ultimi strumentali all'attuazione della concessione di cui è affidataria.

Si tratta, pertanto, di un soggetto controinteressato anche in senso sostanziale poiché vanta una situazione giuridica soggettiva "opposta" a quella dei ricorrenti e subisce gli effetti diretti della sentenza impugnata nella propria sfera giuridica per l'evidente pregiudizio derivante dall'annullamento di un atto propedeutico allo sviluppo dell'infrastruttura aeroportuale.

20.2. Il deposito del Masterplan e dei relativi allegati, effettuato in appello dalla società Gesac, non viola il disposto dell'art. 104, comma 2, c.p.a. (*Non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che il collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa, ovvero che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile*).

Occorre infatti ricordare che, ai sensi dell'art. 46, comma 2, c.p.a. *"L'amministrazione, nel termine di cui al comma 1, deve produrre l'eventuale provvedimento impugnato, nonché gli atti e i documenti in base ai quali l'atto è stato emanato, quelli in esso citati e quelli che l'amministrazione ritiene utili al giudizio"*.

Inoltre ai sensi dell'art. 65, comma 3, *"Ove l'amministrazione non provveda al*

*deposito del provvedimento impugnato e degli altri atti ai sensi dell'articolo 46, il presidente o un magistrato da lui delegato ovvero il collegio ordina, anche su istanza di parte, l'esibizione degli atti e dei documenti nel termine e nei modi opportuni”.*

Secondo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio, la preclusione probatoria di cui all'art. 104, comma 2, c.p.a. non si riferisce al deposito del provvedimento impugnato e dei documenti correlati, trattandosi di adempimento doveroso ai sensi dell'art. 46, comma 2, c.p.a., che legittima il giudice (anche d'appello) ad acquisire d'ufficio gli atti (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. III, n. 866 del 4 febbraio 2019; id., sez. VI, 22 maggio 2018, n. 3042; in precedenza, sez. V, 9 luglio 2015 n. 3462 e 31 dicembre 2014, n. 6454, nonché sez. VI 30 maggio 2014n. 2820).

Nel caso di specie, il Masterplan oggetto del procedimento di VIA, nella sua integralità, avrebbe dovuto essere acquisito al processo già in primo grado, sia perché le amministrazioni intimare ne erano onerate *ex lege*, sia perché le doglianze dei ricorrenti vertevano in gran parte sull'insufficienza degli elaborati progettuali ai fini dell'espressione del giudizio di compatibilità ambientale.

Deve pertanto ritenersi che Gesac, con il contestato deposito documentale, abbia solo supplito all'omessa acquisizione, in primo grado, di tutti gli atti del procedimento, ovvero di documenti che, nel processo amministrativo, sono per definizione “indispensabili”.

21. Nell'ordine logico delle questioni vengono poi in rilievo quelle relative alla legittimazione e all'interesse dei ricorrenti in primo grado, di cui al primo e al quarto mezzo dell'atto di atto appello della società Gesac.

Essi sono entrambi infondati e debbono respinti.

21.1 In primo luogo, è rimasta incontestata l'allegazione degli appellati secondo cui essi risiedono nelle aree limitrofe al sedime aeroportuale e sono proprietari di terreni che, in base al piano particellare di esproprio allegato al SIA (doc. n. 58 depositato in primo grado) sono destinati ad essere acquisiti per realizzare

l'ampliamento dell'infrastruttura.

Ad ogni modo, risulta condivisibile quanto rilevato dalla sentenza impugnata circa il fatto che la tutela dell'ambiente si connota per una peculiare ampiezza del riconoscimento della legittimazione partecipativa e del coinvolgimento dei soggetti potenzialmente interessati, come è dimostrato dalle scelte legislative (di recepimento delle norme europee e della Convenzione di Aarhus) in tema di partecipazione alle procedure di V.A.S. e V.I.A., di legittimazione all'accesso alla documentazione in materia ambientale, di valorizzazione degli interessi "diffusi" anche quanto al profilo della legittimazione processuale (Consiglio di Stato sez. IV, 12 maggio 2014, n.2403).

In tale ottica, pretendere la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute, ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere, costituirebbe una *probatio diabolica*, tale da incidere sul diritto costituzionale di tutela in giudizio delle posizioni giuridiche soggettive (Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254: cfr. anche sez. V, n. 5193 del 16 settembre 2011).

Ai fini della sussistenza delle condizioni dell'azione avverso provvedimenti lesivi dal punto di vista ambientale, il criterio della "vicinitas" - ovvero il fatto che i ricorrenti vivano abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento o comunque abbiano uno stabile e significativo collegamento con esso, tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative - rappresenta quindi un elemento di per sé qualificante dell'interesse a ricorrere (Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2017, n. 6667).

In tal senso, come fatto osservare dagli appellati, anche la Cassazione civile, condividendo gli approdi della giurisprudenza amministrativa, ha recentemente statuito (sentenza n.21740 del 27 agosto 2019) che il requisito della "vicinitas aggiunge l'elemento della differenziazione ad interessi qualificati in virtù delle norme costituzionali o di quelle ordinarie [...]" nelle materie che di volta in volta vengono in rilievo (in particolare, quella del diritto alla salute).

Ciò in quanto l'interesse *“appartiene a tanti soggetti facenti parte di una comunità identificata in base ad un prevalente criterio territoriale, che emerge come autentica situazione giuridica tutelabile in giudizio, laddove l'attività conformativa della Pubblica Amministrazione incida su un determinato spazio territoriale, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche non solo urbanistiche, ma anche paesaggistiche, ecologiche e di salubrità, e venga nel contempo denunciata come foriera di rischi per la salute, diritto, questo, costituzionalmente protetto”*.

21.2. Pure infondate sono le argomentazioni della società Gesac secondo cui, ai fini della verifica dell'interesse ad agire, il TAR avrebbe dovuto considerare che l'annullamento, sulla base del vizio dedotto con il quarto motivo del ricorso introduttivo, non avrebbe prodotto alcun risultato utile per i ricorrenti poiché, in caso di rinnovazione del procedimento, per effetto delle modifiche apportate all'art. 5, comma 1, lett. g) del d.lgs. n. 152 del 2006 dal d.lgs. n. 104 del 2017 - disposizione peraltro ulteriormente modificata dall'art. 50, comma 1, lett. a), n. 1), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 - la VIA avrebbe comunque dovuto essere svolta sul progetto di fattibilità.

In tal senso la società propone una lettura evolutiva dell'art. 21 *–octies* della l. n. 241/90, secondo la quale il giudice dovrebbe valutare, *ex officio*, la *“concreta utilità”* della decisione nello *“scenario di riferimento”* anche in presenza di vizi sostanziali.

Si tratta di argomentazioni non condivisibili in quanto confliggenti con le basi costituzionali della giurisdizione amministrativa, i cui cardini sono ancora oggi la natura soggettiva e la centralità dell'azione di annullamento.

Quest'ultima – come sottolineato dagli appellati – è in grado di soddisfare *ex se* il loro interesse oppositivo, poiché comporta la rimozione dei provvedimenti impugnati, e degli effetti eventualmente già prodotti, con il conseguente ripristino della *status quo ante*.

La sentenza di annullamento (che rientra tra le sentenze che, *ex art. 2908 c.c.*,

costituiscono, modificano o estinguono rapporti giuridici) garantisce direttamente la realizzazione della pretesa attraverso l'eliminazione *ab origine* dell'assetto di interessi invalido e la restaurazione dell'ordine violato "ad opera" del giudice e non su "ordine del giudice" (così Cons. Stato, Adunanza plenaria n. 4 del 2015).

Va poi soggiunto che il giudice - dovendo pronunciarsi nei limiti della domanda, *ex art. 34, comma 1, c.p.a.* - non può effettuare una prognosi, *ex ante*, circa gli effetti di una futura ed eventuale, rinnovazione dell'azione amministrativa perché ciò significherebbe, a tacer d'altro, "*pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati*", in violazione del divieto di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a..

Più in generale, estendere la disciplina dell'art. 21-*octies* della l. n. 241/90 ai vizi sostanziali dell'azione amministrativa, significherebbe consentire al giudice di "ponderare interessi", ovvero esercitare una funzione riservata all'amministrazione, in violazione della sua posizione di terzietà ed imparzialità.

Infine, la modulazione ovvero l'esclusione (come nel caso in esame) degli effetti della sentenza di annullamento, intesa come disponibilità *ex officio* degli effetti dell'annullamento, richiede l'individuazione di una base legale, allo stato non individuabile nel nostro ordinamento e sicuramente non evincibile dall'invocato art. 21-*octies* della l. n. 241/90.

22. Nel merito, sono invece fondati il terzo e il quarto mezzo dell'appello di Gesac, nonché l'unico, complesso mezzo di gravame delle amministrazioni soccombenti in primo grado, con i quali sono state contestate le statuizioni del TAR in ordine alla necessità che, ai fini della sottoposizione al VIA del c.d. Master Plan aeroportuale, sia necessario predisporre i progetti definitivi di tutte le opere in programma.

22.1. Al riguardo, giova richiamare gli snodi concettuali della sentenza impugnata.

Il TAR ha in primo luogo effettuato una minuziosa ricognizione della normativa di riferimento, sia per quanto attiene alla disciplina in materia di VIA, sia per quanto attiene alla legislazione di settore aeroportuale.

In particolare, ha ricordato che, a tenore dell'art. 5, comma 1, lett. g, del d.lgs. n. 152/2006 (nella versione introdotta dall'art. 15, comma 1, lett. a, del d.l. n. 91/2014, conv. in l. n. 116/2014, applicabile *ratione temporis* a norma dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 104/2017), il progetto da sottoporsi a VIA – si intende riferito alla *“realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere e di altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo”* e che *“Ai fini della valutazione ambientale, gli elaborati del progetto preliminare e del progetto definitivo sono predisposti con un livello informativo e di dettaglio almeno equivalente a quello previsto dall'articolo 93, commi 3 e 4, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”* (la versione vigente, ulteriormente modificata dall'art. 50 del d.l. n. 76 del 2020, conv. in l. n. 120 del 2020 dispone invece che *“Ai fini del rilascio del provvedimento di VIA il proponente presenta il progetto di fattibilità come definito dall'articolo 23, commi 5 e 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o, ove disponibile, il progetto definitivo come definito dall'articolo 23, comma 7, del decreto legislativo n. 50 del 2016, ed in ogni caso tale da consentire la compiuta valutazione dei contenuti dello studio di impatto ambientale ai sensi dell'allegato IV della direttiva 2011/92/UE”*).

La disciplina in materia di infrastrutture aeroportuali ha invece il suo caposaldo nell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 251/1995, conv. in l. n. 351/1995 il quale stabilisce che *“Per l'esecuzione dei lavori aeroportuali finanziati dallo Stato, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione – Direzione generale dell'Aviazione Civile provvede con le proprie strutture tecniche all'approvazione dei progetti. I piani di sviluppo aeroportuale, approvati dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione – Direzione generale dell'Aviazione Civile, d'intesa con il Ministero dei Lavori Pubblici, ai sensi dell'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 comprendono la verifica di compatibilità urbanistica e comportano dichiarazione di pubblica utilità, nonché di indifferibilità e di urgenza, e variante agli strumenti urbanistici esistenti. L'approvazione di detti piani comprende ed*



*assorbe, a tutti gli effetti, la verifica di conformità urbanistica delle singole opere in essi contenute”.*

L'iter di formazione dello strumento di programmazione previsto dalla norma dianzi citata è disciplinato in dettaglio dal paragrafo B della circolare del Ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici n. 1408 del 23 febbraio 1996, secondo cui:

*“1. La Direzione generale dell'Aviazione Civile provvede, nel rispetto degli obiettivi di interesse generale nel settore del trasporto aereo e delle infrastrutture aeronautiche, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio e della pianificazione comunitaria, a fissare le linee strategiche per la definizione dei piani di sviluppo aeroportuale di cui all'art.1, comma 6, del decreto legge 28 giugno 1995, n. 251, convertito nella legge 3 agosto 1995, n. 351. Tali piani indicano, per l'intero ambito aeroportuale o per le aree comunque interessate, la distribuzione delle opere e dei servizi, sia pubblici che privati previsti, il quadro di consistenza delle opere e la loro compatibilità con i vincoli aeronautici, i tempi di attuazione, il programma economico-finanziario; e possono prevedere la definizione edilizia delle opere e dei manufatti compresi nel perimetro interessato.*

*2. Per la definizione dei piani di sviluppo aeroportuale gli enti di Stato operanti sull'aeroporto, nonché tutti i concessionari di attività aeroportuali e l'Ente nazionale di assistenza al volo comunicano i propri programmi organizzativi connessi con lo sviluppo infrastrutturale ed operativo dell'aeroporto, alle relative società di gestione totale aeroportuali.*

*Esse coordinano con le rispettive Direzioni circoscrizionali (DCA) lo sviluppo di proposte di piano che vengono trasmesse alla Direzione generale dell'Aviazione Civile. Le DCA in particolare coordinano anche le richieste degli Enti di Stato e dell'ENAV.*

*Per gli aeroporti ove non sono presenti società concessionarie di gestione totale aeroportuale, tutte le richieste devono essere inoltrate alla locale DCA che, dopo averle vagliate anche con la collaborazione delle società a gestione parziale,*

*provvede alla definizione di una proposta coordinata di piano e la invia alla DGAC.*

*3. La Direzione generale dell'Aviazione Civile, verificata la coerenza dei programmi con gli obiettivi di programmazione settoriale, li elabora unitamente e approva in linea tecnica il progetto del Piano di Sviluppo Aeroportuale, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 6, della legge n. 351/1995.*

*Il progetto, approvato in conformità delle vigenti disposizioni legislative, è sottoposto, ai sensi dell'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, al Ministero dei Lavori Pubblici – Direzione generale del Coordinamento Territoriale, che provvederà a trasmetterlo alla Regione, alla Provincia e al Comune o ai Comuni interessati. Il Ministero dei Lavori Pubblici promuove l'intesa con la Regione interessata, accerta il rispetto delle linee fondamentali dell'assetto del territorio e rilascia il provvedimento di autorizzazione di cui all'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, eventualmente indicando limiti e prescrizioni; ovvero lo restituisce per la rielaborazione.*

*La DGAC può chiedere alla Direzione generale del Coordinamento Territoriale la convocazione di una conferenza di servizi in ogni fase del processo per la realizzazione dell'opera, a partire da quella propedeutica della impostazione; ed in particolare quando intende acquisire pareri, nulla osta e simili, previsti dall'ordinamento vigente, di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli.*

*4. Il progetto del Piano di Sviluppo Aeroportuale è corredato, essenzialmente: a) da una relazione tecnico-amministrativa che illustri le principali caratteristiche dell'intervento progettato, il rapporto con le linee fondamentali dell'assetto del territorio, con la programmazione statale e comunitaria nel settore dei trasporti, con le prescrizioni degli strumenti urbanistici e con la normativa vincolistica nonché i dati circa la situazione proprietaria delle aree; b) dalle planimetrie progettuali nelle scale idonee ad una corretta rappresentazione dell'intervento; c)*

*dai pareri visti e nulla osta eventualmente necessari; d) da elementi relativi alle risorse disponibili o prevedibili per la realizzazione dell'opera.*

*5. Il procedimento per l'autorizzazione del Piano di Sviluppo Aeroportuale e il relativo provvedimento ai sensi dell'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, comprendono la valutazione di impatto ambientale (VIA), ove richiesta ai sensi delle norme vigenti. Ai sensi dell'art. 40, comma 2, della legge 22 febbraio 1994, n. 146 l'istruttoria tecnica è effettuata unitamente sulla base di accordi procedurali promossi dal Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.*

*6. Il Piano di Sviluppo Aeroportuale, autorizzato ai sensi dell'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, comporta automatica variante agli strumenti urbanistici vigenti, nonché dichiarazione di pubblica utilità e di indifferibilità e urgenza dell'opera nel suo complesso.*

*Ai sensi del menzionato art. 1, comma 6, della legge n. 351/1995 la compatibilità urbanistica e l'autorizzazione ad iniziare i lavori riguarda anche le singole opere inserite nel piano approvato; per gli interventi che non risultano inseriti in detto piano è necessario il provvedimento autorizzativo ex art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, da rilasciare sulla base del progetto esecutivo o definitivo.*

*7. Eventuali varianti, modifiche o integrazioni al piano di sviluppo aeroportuale sono approvate e autorizzate con lo stesso procedimento”.*

*22.2 Pure di rilievo, nella fattispecie, è il d.P.C.M. 27.12.1988 recante le “Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, l. 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377”*

*In particolare, secondo l'art. 8, comma 4, ‘Con riferimento agli aeroporti, la procedura di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, si applica al sistema*

*aeroporto nel suo complesso, nonché ai progetti di massima delle opere qualora comportino la modifica sostanziale del sistema stesso e delle sue pertinenze in relazione ai profili ambientali:*

*a) nel caso di nuovi aeroporti o di aeroporti già esistenti per i quali si prevede la realizzazione di piste di lunghezza superiore ai 2.100 metri od il prolungamento di quelle esistenti oltre i 2.100 metri;*

*b) nel caso di aeroporti già esistenti con piste di lunghezza superiore a 2.100 metri, qualora si prevedano sostanziali modifiche al piano regolatore aeroportuale connesse all'incremento del traffico aereo e che comportino essenziali variazioni spaziali ed implicazioni territoriali dell'infrastruttura stessa”.*

Ulteriori disposizioni sono poi contenute nell'Allegato III, punto 4, che reca disposizioni specifiche per la redazione degli studi di impatto ambientale relativi a tale tipologia di infrastruttura.

22.3 Il TAR ha quindi posto a raffronto la disciplina in materia di VIA e quella relativa al Master Plan aeroportuale rilevando che quest'ultimo non attinge “*il livello informativo e di dettaglio richiesto dall'art. 5, comma 1, lett. g, del d.lgs. n. 152/2006 ai fini della pronuncia di VIA sul progetto proposto*” nella versione vigente *ratione temporis*.

In particolare, “*il Master Plan dell'Aeroporto di Salerno “Costa d'Amalfi” denota “i contenuti sommari propri dello strumento di programmazione di cui all'art. 1, comma 6, del d.l. n. 251/1995”, il quale, pur presentando “un ponderoso apparato documentale”, quale si ricava dal parere della Commissione tecnica di verifica dell'Impatto Ambientale VIA e VAS, n. n. 2503 del 29 settembre 2017, difetta, “in relazione ai singoli interventi previsti” dei seguenti elaborati progettuali “- i «calcoli delle strutture e degli impianti» (art. 24, comma 2, lett. f, del d.p.r. n. 207/2010); - il «disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici» (art. 24, comma 2, lett. g, del d.p.r. n. 207/2010); - le relazioni tecniche specialistiche in ambito idrologico, geologico, geotecnico e strutturale previste ex art. 26 d.p.r.n. 207/2010; - le relazioni sulle interferenze e le modalità per la loro risoluzione (art.*

24, comma 2, lett. h, del d.p.r. n. 207/2010); - la «relazione tecnica delle opere architettoniche», che «individua le principali criticità e le soluzioni adottate, descrive le tipologie e le soluzioni puntuali di progetto e le motivazioni delle scelte» (art. 26, comma 1, lett. f, del d.p.r. n. 207/2010); - la relazione sulle strutture che descrive «le tipologie strutturali e gli schemi e modelli di calcolo» (art. 26, comma 1, lett. c, del d.p.r. n. 207/2010); - la relazione generale sul progetto definitivo ex art. 25 del d.p.r. n. 207/2010, concernente, tra l'altro, «le interferenze, gli espropri, il paesaggio, l'ambiente e gli immobili di interesse storico, artistico ed archeologico che sono stati esaminati e risolti in sede di progettazione attraverso lo studio di fattibilità ambientale».

22.4 Al fine di confutare la tesi secondo cui «la normativa settoriale in materia aeroportuale escluderebbe il livello informativo e di dettaglio ex art. 5, comma 1, lett. g, del d.lgs. n. 152/2006», il primo giudice ha poi esposto un «triplice ordine di argomentazioni reiettive».

In primo luogo – poiché l'art. 1, comma 6, del d.l. n. 251 del 1995 «*nulla stabilisce [...] circa la VIA relativa ai progetti di infrastrutture portuali [...]), le previsioni di rango subprimario contenute nell'art. 8, comma 4, lett. a, del d.p.c.m. 27 dicembre 1988 e nel paragrafo B, punti 4 e 5, della circolare del Ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici n. 1408 del 23 febbraio 1996 (nonché, vieppiù, dalla prassi codificata nelle Linee guida ENAC del 1° ottobre 2001 per la redazione dei Piani di Sviluppo Aeroportuale, nella circolare ENAC APT21 del 30 gennaio 2006 e nella nota ENAC prot. n. 27678 del 2 maggio 2008, evocate dalla resistente AdS), ove interpretate nel senso di assoggettare a VIA i Piani di Sviluppo Aeroportuale non aventi il livello informativo e di dettaglio propri della progettazione sia preliminare sia definitiva, devono considerarsi recessive e, quindi, disapplicabili dall'adito giudice amministrativo di fronte alla confliggente disciplina legislativa recata dagli artt. 5, comma 1, lett. g, e 6, comma 7, lett. a, e dal punto 10, primo alinea, dell'allegato II al d.lgs. n. 152/2006 con specifico riferimento ai progetti di*

*infrastrutture aeroportuali”.*

Allo stesso risultato potrebbe giungersi sulla base di un approccio “teleologico” di derivazione eurounitaria e costituzionale.

In tal senso il TAR ha richiamato:

- la sentenza della Corte UE, 4 maggio 2006, C-508/03, la quale ha reputato confliggente con gli artt. 2.1 e 4.2 della direttiva 85/337/CE (corrispondenti ai vigenti artt. 2.1 e 4.3 della direttiva 2011/92/UE, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE) *«la normativa nazionale ai sensi della quale, nel caso dei permessi di costruire sulla base di un progetto preliminare con approvazione successiva degli aspetti riservati, una valutazione può essere effettuata solo nella fase iniziale del rilascio di tale permesso e non nella fase successiva dell’approvazione degli aspetti riservati»;*
- più in generale, le disposizioni della direttiva 2011/92/UE relative al contenuto del rapporto di valutazione di impatto ambientale (art. 5.1. e Allegato IV);
- la ragionevolezza della scelta legislativa di richiedere *“il raggiungimento di uno stadio progettuale definitivo prima di valutare l’impatto ambientale”* (Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2569);
- la non significatività dell’innovazione apportata all’art. 5, comma 1, lett. g, del d.lgs. n. 152/2006 dall’art. 2, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 104/2017, in quanto *“il progetto di fattibilità tecnica ed economica, sostituito al progetto definitivo ai fini dell’assoggettamento a VIA, attinge [...] un livello informativo e di dettaglio superiore rispetto al progetto preliminare”.*

Il TAR ha infine ritenuto di poter individuare un ulteriore approccio ermeneutico *“di ordine storico – evolutivo”* per cui *“l’anteriorità cronologica della disciplina e della prassi relative al Master Plan (art. 1, comma 6, del d.l. n. 251/1995; art. 8, comma 4, lett. a, del d.p.c.m. 27 dicembre 1988; paragrafo B della circolare del Ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici n. 1408 del 23 febbraio 1996; Linee guida ENAC del 1° ottobre 2001 per la redazione dei Piani di Sviluppo Aeroportuale; circolare ENAC APT21 del 30 gennaio 2006; nota ENAC prot. n.*

27678 del 2 maggio 2008)” richiede *“in omaggio agli enunciati valori primari di tutela ambientale, e in una prospettiva dinamica di adeguamento dei moduli procedurali del settore aeroportuale agli sviluppi dei moduli procedurali del settore ambientale, con i primi interferenti”* che tale disciplina venga integrata con gli *“elementi innovativi introdotti”* per modo che *“in virtù del già evocato criterio di specialità reciproca, la VIA richiesta avrebbe dovuto logicamente e indefettibilmente pronunciarsi secondo l’iter suo proprio, riservatole dal legislatore, a prescindere dalla peculiarità del relativo oggetto, costituito dal Master Plan controverso”*.

22.5. La ricostruzione operata dalla sentenza impugnata, testé sintetizzata, non è corretta.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

22.6. In primo luogo, l’esegesi svolta dal primo giudice non comporta semplicemente la “disapplicazione” delle sole fonti secondarie invocate dalle parti appellanti, bensì postula l’abrogazione implicita della stessa fonte primaria che disciplina l’approvazione del c.d. Master Plan aeroportuale.

L’art. 1, comma 6, del d.l. n. 251 del 1995 – sebbene non rechi in sé l’analitica definizione dei contenuti del Piano di sviluppo aeroportuale – sottopone infatti ad approvazione *“ai sensi dell’art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1981”* (ovvero in sede di intesa Stato – Regione) non già i progetti definitivi delle singole opere, bensì specificamente il Piano di sviluppo aeroportuale, come reso evidente dalla disposizione secondo cui *“L’approvazione di detti piani comprende ed assorbe, a tutti gli effetti, la verifica di conformità urbanistica delle singole opere in essi contenute”*.

I contenuti e l’iter di approvazione del Piano sono poi delineati nella normativa secondaria di attuazione, tra cui va annoverata, in primo luogo, la già citata “circolare” Ministero dei Trasporti e dei lavori pubblici del 23 febbraio 1996, n. 1408, rubricata *“Programmazione, approvazione e autorizzazione dei piani di*

*sviluppo aeroportuale e delle opere da realizzare in ambito aeroportuale (decreto-legge 28 giugno 1995, art. 1, comma 6, convertito nella legge 3 agosto 1995, n. 351) pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 117 del 21 maggio 1996.*

Quest'ultima rappresenta peraltro – nonostante la sua veste formale - un atto a contenuto normativo poiché non “provvede” ma “dispone”, stabilendo in via generale ed astratta le modalità di elaborazione e i contenuti del Piano, così integrando la stessa fonte primaria.

Secondo tali disposizioni, il Masterplan aeroportuale è lo strumento di programmazione complesso volto ad individuare le principali caratteristiche di adeguamento e potenziamento di uno scalo, tenuto conto delle prospettive di sviluppo dell'aeroporto, delle infrastrutture, delle condizioni di accessibilità e dei vincoli sul territorio, in un ampio orizzonte temporale.

A tal fine esso è corredato “*essenzialmente [...] a) da una relazione tecnico-amministrativa che illustri le principali caratteristiche dell'intervento progettato, il rapporto con le linee fondamentali dell'assetto del territorio, con la programmazione statale e comunitaria nel settore dei trasporti, con le prescrizioni degli strumenti urbanistici e con la normativa vincolistica nonché i dati circa la situazione proprietaria delle aree;*

*b) dalle planimetrie progettuali nelle scale idonee ad una corretta rappresentazione dell'intervento;*

*c) dai pareri, visti e nulla osta eventualmente necessari;*

*d) da elementi relativi alle risorse disponibili o prevedibili per la realizzazione dell'opera”* (punto 4 della Circolare del 1996).

La sua approvazione “comprende” (cfr. il punto 5, della medesima Circolare), o meglio, richiede necessariamente la valutazione di impatto ambientale, in quanto l'espletamento di quest'ultima è condizione di “validità” dell'autorizzazione (cfr. l'art. 29 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella sua attuale formulazione, e ancora più chiaramente, la versione precedente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 104 del 2017 secondo cui “*La valutazione di impatto ambientale costituisce, per i progetti*



*di opere ed interventi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, presupposto o parte integrante del procedimento di autorizzazione o approvazione. I provvedimenti di autorizzazione o approvazione adottati senza la previa valutazione di impatto ambientale, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge”.)*

In base ai contenuti e alle finalità dei Piani di sviluppo aeroportuale, l’“integrazione” tra le due discipline - nel senso predicato dal TAR di includere nel Masterplan la progettazione definitiva di tutte le singole opere in programma – significa semplicemente considerare tale strumento non sottoponibile a VIA in quanto tale.

22.7. Sul piano logico – sistematico, il primo giudice è partito dall’assunto che la sopravvenuta disciplina a carattere generale in materia di VIA abbia inciso anche sulla disciplina del settore aeroportuale e che abbia comportato la necessità di disapplicare, in virtù del criterio gerarchico, le fonti secondarie che regolano la materia.

Come già evidenziato però, di fatto tale ragionamento si traduce in una abrogazione implicita dalla stessa fonte primaria in materia di approvazione del Masterplan aeroportuale.

L’abrogazione c.d. implicita è in genere collegata (dall’art. 15 delle preleggi) alla “*nuova disciplina dell’intera materia*”, che, nel caso di specie, sviluppando il ragionamento fatto dal TAR, potrebbe essere ricondotta al d.lgs. n. 4 del 2008 che ebbe come noto a sostituire, per quanto qui interessa, l’intera parte II della versione originaria del d.lgs. n. 152 del 2006 e quindi anche l’originaria disposizione del Codice dell’Ambiente secondo la quale la valutazione di impatto ambientale andava di norma eseguita sui progetti preliminari.

Tuttavia anche in simili ipotesi deve verificarsi se, in virtù del principio di specialità, l’effetto implicito si estenda anche alle disposizioni relative a quelle fattispecie che, per la loro peculiarità, non sono assimilabili alla generalità dei casi

contemplati dalla nuova disciplina e richiedano una disciplina differenziata.

Nel caso in esame la “specialità” della legislazione aeroportuale per quanto concerne la valutazione di impatto ambientale emerge dalla stessa fonte che, *ab origine*, ha disciplinato la VIA da effettuare sugli aeroporti.

Si tratta del già richiamato d.P.C.M. 27 dicembre 1988 secondo cui “*Con riferimento agli aeroporti, la procedura di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, si applica al sistema aeroporto nel suo complesso, nonché ai progetti di massima delle opere qualora comportino la modifica sostanziale del sistema stesso e delle sue pertinenze in relazione ai profili ambientali [...]*” (art. 8, comma 4).

Il TAR ne ha sminuito la rilevanza, sia perché si tratta di una fonte normativa secondaria, sia per l’anteriorità delle relative previsioni rispetto al Codice dell’Ambiente (e alle successive modifiche) in una prospettiva “*storico – evolutiva*”.

Tuttavia siffatto compendio normativo è stato espressamente abrogato solo dal d.lgs. n. 104 del 2017, tanto che gli anche originari ricorrenti vi hanno fatto riferimento per stigmatizzare talune, asserite, carenze dello Studio di impatto ambientale allegato al Masterplan (ritenendolo quindi, per ogni altro verso, ancora vigente).

Va poi ricordato che esso venne emanato sulla base dell’espresso rinvio contenuto nell’art. 6 della legge n. 349/86 “*in attesa di dell'attuazione legislativa delle direttive comunitarie in materia di impatto ambientale*” e quindi ai fini del diretto recepimento della direttiva 85/337/CEE all’epoca vigente.

Sicché, la conclusione del TAR – che tale fonte vada, *in parte qua*, disapplicata perché sostituita dalla norma introdotta dal d.lgs. n. 4 del 2008 – non ha valutato che essa, fino al recepimento della direttiva 2014/52/UE avvenuto con il d.lgs. n. 104 del 2017, è proprio lo strumento che ha consentito di effettuare l’auspicata “*integrazione*” tra disciplina generale in materia ambientale e disciplina aeroportuale poiché costituisce ad un tempo attuazione anche di quest’ultima.

22.8. L’esegesi letterale e logico – sistematica delle fonti interne, trova poi

conforto, a parere del Collegio, anche nell'esame del quadro europeo.

Al riguardo, il TAR ha ritenuto sussistente una sorta di "parallelismo" tra "*articolazione analitica del rapporto di valutazione ambientale*" e "*articolazione altrettanto analitica*" del progetto che, tuttavia, non è ricavabile dalle fonti europee succedutesi nel tempo.

Al riguardo, giova richiamare quanto già argomentato dalla Sezione in merito all'impugnativa del Master Plan dell'aeroporto di Firenze (sentenze nn.1164, 1166, 1167, 1169 e 1170 del 13 febbraio 2020).

22.8.1 In linea generale, per quanto concerne il livello di sviluppo del progetto idoneo a consentire la valutazione ambientale, la disciplina europea, sin dalla direttiva 85/337/CE, ha previsto che essa debba essere svolta ad uno stadio della progettazione tale da rendere possibile da subito la previsione di scenari alternativi, e comunque tale da consentirne l'incorporazione nelle scelte progettuali, eventualmente anche per effetto delle osservazioni e degli apporti derivanti dal procedimento di consultazione pubblica.

Ciò è avvenuto in coerenza con la Convenzione di Aarhus, secondo cui la partecipazione del pubblico deve avvenire "*in un momento iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva*" (art. 6, comma 4).

D'altro canto, anche sul piano pratico, se la consultazione del pubblico viene svolta in una fase molto avanzata della progettazione, vi è una maggiore "resistenza" dei proponenti ad eventuali modifiche, con conseguente minore spazio per la valutazione delle alternative e della c.d. "opzione zero".

E' per tale ragione che il d.lgs. n. 152 del 2006, nella versione adottata per dare attuazione alla direttiva 85/337/CE, aveva inizialmente previsto, all'art. 5, lett. e), che la valutazione d'impatto ambientale venisse svolta sul progetto preliminare ("*salvi i casi in cui le normative vigenti di settore espressamente dispongano altrimenti, la valutazione di impatto ambientale viene eseguita sui progetti*

*preliminari che contengano l'esatta indicazione delle aree impegnate e delle caratteristiche prestazionali delle opere da realizzare, oltre agli ulteriori elementi comunque ritenuti utili per lo svolgimento della valutazione di impatto ambientale*”), essendo questo il livello progettuale che consente di perseguire, tra gli altri, l'obiettivo di *“anticipare le procedure di valutazione di impatto ambientale alla prima configurazione sottoponibile ad un esame esauriente del progetto di intervento da valutare”* (art. 4, comma 2, lett. b, punto 3, della versione primigenia del Codice).

Tuttavia, la preoccupazione che in tale fase progettuale il SIA non fosse articolabile compiutamente e che venissero effettuato valutazioni ambientali superficiali, ha portato nuovamente, nella successiva revisione del Codice dell'Ambiente di cui alla novella apportata dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 4/2008, all'assoggettamento a VIA del progetto definitivo.

Come noto, peraltro, la VIA restava espressamente anticipata al preliminare per le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui all'art. 162 del previgente Codice dei contratti (d.lgs. n. 163/2006) e per le grandi opere, di cui agli artt. 181 e ss. dello stesso Codice.

Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha respinto i dubbi di compatibilità comunitaria della scelta di tale livello progettuale, basati sul fatto che il progetto preliminare non garantirebbe una sufficiente conoscenza delle caratteristiche dell'opera e, di conseguenza, degli impatti provocati sull'ambiente. Si è rilevato infatti che *“Gli artt. 3 e 18 d.lg. n. 190 del 2002, nella parte in cui raccordano la V.I.A. al progetto preliminare delle opere da essi regolate, e non al progetto definitivo (come la normativa nazionale prevede per la generalità dei lavori), non contrastano con la direttiva comunitaria n. 85/337 del 27 giugno 1985, in quanto questa non opera distinzioni formali tra i livelli di progettazione ma pone una questione sostanziale di necessità di esame e valutazione dei fattori da essa presi in considerazione (siccome suscettibili di ripercuotersi sull'ambiente) prima che vengano iniziati i lavori, ed in definitiva rimette a ciascuno Stato membro la scelta*

*della fase procedurale cui avere riguardo, con l'unico limite che ai fini della V.I.A. siano effettivamente disponibili gli elementi conoscitivi prescritti” ( (TAR Lazio, sez. I, 31 maggio 2004, n. 5118; cfr. anche, Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3917).*

Tuttavia, la stessa giurisprudenza ha anche evidenziato che in presenza di rilevanti modifiche intervenute tra lo stadio della progettazione preliminare e quello della progettazione definitiva, da cui derivino nuovi e/o ulteriori impatti significativi sull'ambiente prima non previsti, si debba procedere ad una nuova procedura di VIA (cfr., ad esempio Cons. St., sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6667 nonché 11 ottobre 2016, n. 4179).

Se infatti è fisiologico che tra progetto preliminare e progetto definitivo vi siano delle differenze, specie nella parte in cui la progettazione definitiva recepisca gli apporti procedurali e partecipativi emersi nel corso del procedimento, dall'altro, tuttavia, qualora in sede di approvazione del progetto definitivo vi sia stata una sensibile variazione rispetto al preliminare ed una significativa modificazione dell'impatto globale del progetto sull'ambiente, la VIA deve essere rinnovata e ripetuta.

Ciò, del resto, è conforme alle direttive europee, per cui la valutazione ambientale deve sempre coincidere con l'atto che autorizza alla realizzazione dell'intervento (cfr. Cons. St., Sez. IV, 7 luglio 2011, n. 4072 ).

Nella stessa ottica, è stato evidenziato che quando l'intervento si fondi su di un progetto, anche di livello definitivo, non adeguato alle reali necessità e oggetto di osservazioni e prescrizioni tali da comporre un quadro complessivo di elementi concordemente negativi su tutti gli aspetti fondamentali dell'impatto ambientale, il giudizio di VIA risulta viziato sotto il profilo funzionale (Consiglio di Stato sez. IV, 22 gennaio 2013, n.361).

22.8.2 Anche la direttiva 2014/52/UE, non ha preso esplicita posizione in ordine al livello della progettazione da sottoporre a VIA, lasciando quindi ai legislatori

nazionali, nella loro discrezionalità, di provvedere in merito.

E' stato osservato che la nuova disciplina si premura al contempo di dettagliare, più che in passato, le informazioni che devono essere racchiuse nello studio di impatto ambientale, e di prescrivere (cfr., in particolare, i considerando 7, 14, 15 e 30; l'art. 1, par. 3 che modifica l'art. 3 della direttiva, nonché il nuovo Allegato IV ) che la VIA debba dar conto anche degli effetti significativi sui fattori ambientali che derivino dalla vulnerabilità del progetto a rischi di gravi incidenti e/o calamità; ed inoltre imponendo che il SIA, e quindi la VIA, debbano anche paragonare lo stato dell'ambiente precedente al progetto, quello previsto a seguito dell'attuazione del progetto e quello previsto nel caso di sua mancata realizzazione.

22.8.3 Il tema del livello progettuale da sottoporre a VIA è strettamente correlato a quello del divieto di artificioso frazionamento, o scomposizione artificiosa del progetto per evitarne la sottoposizione a VIA.

Secondo la giurisprudenza europea, qualora il diritto nazionale preveda che il procedimento di autorizzazione si articoli in più fasi, la valutazione dell'impatto ambientale di un progetto dev'essere effettuata, in linea di principio, non appena sia possibile individuare e valutare tutti gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente (Corte di Giustizia UE, sentenza 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells, punto 53, nonché 28 febbraio 2008, causa C-2/07, Abraham punto 26).

In particolare, qualora la normativa di uno Stato membro preveda che la procedura si svolga in più fasi, consistenti l'una in una decisione principale e l'altra in una decisione di attuazione (che deve rispettare i parametri stabiliti alla prima), gli effetti devono essere individuati e valutati nel segmento relativo alla decisione principale e solo quando i detti effetti siano individuabili unicamente nel segmento relativo alla decisione di attuazione, la valutazione deve essere effettuata in tale ultima fase (Corte di giustizia UE, 7 gennaio 2004, causa C-201/02, e 28 febbraio 2008, causa C-2/07, cit.).

Parimenti, la Corte UE ha statuito che una disposizione nazionale che prevede che una valutazione dell'impatto ambientale possa essere effettuata esclusivamente nel

corso della fase iniziale del procedimento di autorizzazione, e non nel corso di una fase successiva, non è compatibile con la direttiva 85/337 (v., in tal senso la sentenza, citata anche dal TAR, 4 maggio 2006, causa C-508/03, Commissione/Regno Unito, punti 105 e 106).

L'obiettivo della normativa dell'Unione non può infatti essere eluso tramite il frazionamento di un progetto e la mancata presa in considerazione dell'effetto cumulativo di più progetti non deve avere il risultato pratico di sottrarli nel loro insieme all'obbligo di valutazione laddove, presi insieme, essi possono avere un notevole impatto ambientale ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337 (sentenza Abraham e a., cit., punto 27 nonché 17 marzo 2011 in causa C-275/09, punti 27-33).

Alle stesse conclusioni è pervenuta anche la giurisprudenza nazionale, per cui la decisione dell'amministrazione di frazionare il progetto complessivo di tali impianti in singole opere che, isolatamente considerate, non sarebbero sottoposte a valutazione di impatto ambientale, appare lesiva dell'interesse tutelato quando in tal modo la decisione se sottoporre a valutazione di impatto ambientale determinati progetti sia trasferita dal legislatore, che ha introdotto in via generale soglie e criteri prefissati, ai soggetti redattori dei progetti o all'amministrazione, che di volta in volta, mediante l'eventuale surrettizia suddivisione di parti del progetto, potrebbero operare una sostanziale elusione delle finalità perseguite dalla legge (Cons. St., Sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760; id., Sez. VI, 30 agosto 2002, n. 4368; cfr. anche Corte Costituzionale n. 209 del 13 luglio 2011).

22.9. Dall'analisi del quadro europeo emerge che la sottoposizione a VIA del progetto definitivo, così come disciplinato in sede nazionale, è una scelta sicuramente ragionevole (come sottolineato da questo Consiglio nella sentenza n. 2569 del 2014 richiamata dal TAR) ma in sé non espressiva di indefettibili valori di "derivazione euro – unitaria e costituzionale", come ritenuto dal primo giudice.

Ciò che invece è realmente indefettibile è la necessità che gli elaborati progettuali

consentano di effettuare la “*compiuta valutazione dei contenuti dello studio di impatto ambientale ai sensi dell'allegato IV della direttiva 2011/92/UE*” (art. 5, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 152/2006, come modificato dal d.l. n. 76 del 2020), ovvero, come più precisamente si esprimeva la precedente versione di tale disposizione, che essi siano sviluppati ad un “*livello tale da consentire la compiuta valutazione degli impatti ambientali*”.

22.10. Ciò posto, in relazione al caso di specie, il fatto che le norme di attuazione delle disposizioni introduttive della VIA ne abbiano, sin dall'origine, imposto l'acquisizione per i progetti relativi al “*sistema aeroporto nel suo complesso*”, risulta coerente con la necessità di verificare tutti quegli aspetti progettuali e le informazioni di dettaglio necessari per definire un completo ed esaustivo quadro di valutazione degli impatti ambientali potenzialmente correlabili all'insieme degli interventi programmati, nel rispetto del divieto di artificioso frazionamento ed in una fase tale da rendere subito possibile, se del caso, la previsione di scenari alternativi.

Deve pertanto convenirsi con le parti appellanti che, alla luce della funzione svolta dalla VIA in ambito aeroportuale, il livello progettuale preteso dal TAR, in accoglimento della prospettazione dei ricorrenti, appare non soltanto sproporzionato, ma anche incompatibile con la stessa finalità di sottoporre a VIA in modo anticipato e preventivo interventi complessi, evitando nel contempo gli esborsi connessi all'approfondimento progettuale di opere che, tenuto conto dell'orizzonte temporale del Piano, potrebbero non essere mai realizzate o, comunque, potrebbero essere significativamente modificate, in relazione alla domanda di crescita e di trasformazione delle infrastrutture e di aggiornamento di servizi.

In tale ottica, il TAR avrebbe quindi dovuto non già raffrontare in astratto gli elaborati progettuali richiesti dal Codice dei contratti con quelli del Master Plan, bensì, semmai, verificare in concreto (ovviamente in rapporto ai vizi “sostanziali” dedotti dai ricorrenti), se gli elaborati presentati avessero approfondito tutti gli



aspetti progettuali necessari al fine della definizione di un completo ed esaustivo quadro di valutazione degli impatti ambientali, potenzialmente correlabili agli interventi programmati, e comunque se le soluzioni sottoposte alla Commissione fossero da considerare – in base a criteri di ragionevolezza – come effettivamente adeguate e sostenibili dal punto di vista ambientale.

Va altresì sottolineato che, con il quarto motivo del ricorso introduttivo accolto dalla sentenza impugnata, i ricorrenti avevano svolto solo una censura formale, incentrata sulla non valutabilità, in astratto, dell'istanza di VIA per mancanza di una parte degli elaborati richiesti dall'art. 93, comma 4, del d.lgs. n. 163/2006, ma non avevano dedotto specifiche carenze dello Studio di impatto ambientale in relazione ai profili direttamente connessi all'ampliamento dell'infrastruttura, segnatamente per quanto riguarda gli aspetti inerenti la qualità dell'aria, il traffico, l'impatto acustico e la salute pubblica.

La loro tesi, ribadita anche in appello, è infatti che solo il progetto definitivo di tutti gli interventi infrastrutturali garantisca l'individuazione di ogni possibile impatto ambientale, poiché ve ne potrebbero essere alcuni tali da emergere solo *ex post*, con i successivi approfondimenti progettuali.

Tuttavia, con riferimento al Masterplan in esame, le censure sostanziali relative alla carenza, in concreto, del predicato approfondimento progettuale, sono in realtà contenute nei motivi assorbiti dal TAR (come si vedrà al paragrafo successivo della presente decisione) e sono essenzialmente basate non già su un esame diretto degli elaborati progettuali presentati da Enac ma su un ragionamento di tipo induttivo collegato alle prescrizioni apposte al decreto di VIA.

Per quanto occorrer possa, alla luce del deposito documentale del Masterplan e dei relativi allegati, risulta che - in disparte la mancanza, in relazione ai singoli interventi, di alcune delle relazioni specialistiche e di calcolo richieste dal previgente Codice dei contratti (e dal relativo regolamento di attuazione) per il livello definitivo di progettazione - lo Studio di impatto ambientale è corredato da

un'ampia serie di elaborati (come peraltro riscontrato dallo stesso TAR, al par. 6.2, della sentenza impugnata) che hanno trattato tutti gli aspetti richiesti per l'effettuazione della VIA secondo le disposizioni in precedenza richiamate.

Dei più rilevanti tra essi si darà peraltro conto nella successiva parte della presente decisione poiché, come detto, secondo l'impostazione dell'impugnativa originaria, le carenze progettuali del Masterplan ai fini della valutazione ambientale sarebbero in realtà evincibili in via induttiva dalle "condizioni" apposte al decreto di VIA.

23. La fondatezza degli appelli rende quindi necessario esaminare i motivi del ricorso di primo grado assorbiti dal TAR e specificamente riproposti dagli appellati.

24. Sul piano procedimentale, gli originari ricorrenti avevano lamentato che non vi fosse stata una nuova consultazione pubblica a seguito delle integrazioni documentali degli elaborati progettuali richieste ad Enac dalla CTVIA.

24.1 Secondo quanto emerge dalla documentazione in atti, i chiarimenti richiesti dalla Commissione – e, correlativamente, le integrazioni fornite da Enac - hanno riguardato (cfr. i documenti da 48 a 61 del deposito documentale di Gesac del 13 luglio 2017), oltre la richiesta di deposito del Piano di utilizzo delle terre e rocce da scavo:

- relativamente al quadro programmatico, l'implementazione dei dati sugli scenari evolutivi del traffico aeroportuale;
- relativamente al quadro progettuale, approfondimenti circa il traffico indotto dalla realizzazione del progetto;
- relativamente al quadro ambientale, chiarimenti sulla scelta dei punti di monitoraggio della qualità dell'aria;
- relativamente al fattore rumore, l'indicazione della metodologia utilizzata per elaborare le curve di isolivello;
- per la componente suolo, chiarimenti in merito all'aumento della superficie impermeabile.

Inoltre, tutta la documentazione presentata ai fini dell'ottenimento della VIA, ivi compresa quella integrativa, è stata pubblicata sul sito del MATTM (dove è tuttora

consultabile) ai sensi dell'art. 24, comma 10, del d.lgs. n. 152 del 2006 (nella formulazione all'epoca vigente, secondo cui “*Sul suo sito web, l'autorità competente pubblica la documentazione presentata, ivi comprese le osservazioni, le eventuali controdeduzioni e le modifiche eventualmente apportate al progetto, disciplinate dai commi 4, 8, 9, e 9-bis*”).

Dal decreto VIA e dal parere della CTVIA, risulta poi che quest'ultima ha tenuto conto non solo delle osservazioni del pubblico pervenute secondo i termini e le modalità di cui all'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. n. 152/2006 ma anche di quelle di replica alla controdeduzioni del proponente alle osservazioni del pubblico.

A ciò si aggiunga che, ai sensi della disciplina applicabile *ratione temporis* (cfr. in particolare, gli articoli 23, comma 4, 24, commi 9 e 9 –*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006) solo le modifiche al progetto richieste dal proponente e valutate come sostanziali e rilevanti per il pubblico dall'autorità competente comportavano la necessità di procedere ad una nuova “pubblicazione” del progetto emendato, secondo le specifiche modalità di cui all'art. 23, commi 2 e 3.

Nel caso di specie – in disparte il fatto che i chiarimenti e le integrazioni sono state sollecitate dalla Commissione e non presentati autonomamente dal proponente - gli originari ricorrenti non sono poi stati in grado di spiegare perché la documentazione integrativa avesse carattere sostanziale o fosse, comunque, di rilievo tale da richiedere la riapertura della fase di consultazione.

Peraltro, il fatto che siano state presentate osservazioni, specificamente riferite anche alle integrazioni (cfr., ad esempio i documenti n. 68 e 69 del deposito di Gesac del 13 luglio 2020), conferma che il pubblico ha potuto avere accesso a tutta la documentazione confluita nel procedimento di VIA.

La partecipazione risulta dunque essere stata correttamente garantita, secondo le modalità all'epoca prescritte dal d.lgs.n. 152 del 2006 e, comunque, in conformità a quanto richiesto dalla direttiva 2011/92/UE e dalla Convenzione di Aarhus.

25. Le restanti censure riguardano il contenuto sostanziale del giudizio di

compatibilità ambientale, sottoposto a critica sotto due visuali prospettiche;

- in linea generale, in quanto le otto condizioni apposte sarebbero generiche e indeterminate, rinviando a fasi successive l'analisi di impatti ambientali che invece avrebbero dovuto essere esaminati in sede di VIA;

- nello specifico, per la mancata e/o insufficiente valutazione del c.d. rischio di "*bird - strike*", per la mancata valutazione del rischio di incidente aereo nell'intorno aeroportuale, per l'erronea e/o insufficiente caratterizzazione preventiva della qualità dell'aria, ed, infine per l'incongruità della valutazione dell'impatto del progetto sulla salute umana.

25.1. Sotto il primo profilo, giova richiamare le argomentazioni contenute nelle citate pronunce relative al Masterplan dell'Aeroporto di Firenze.

Si è infatti già avuto modo di osservare che l'efficacia dei provvedimenti di VIA è frequentemente sottoposta ad una serie di "prescrizioni", talora correlate anche agli esiti della consultazione del pubblico.

Tuttavia, secondo un indirizzo ormai consolidato della giurisprudenza amministrativa, in sé la formulazione di condizioni, in questa materia, non può affatto essere apprezzata quale dimostrazione dell'inidoneità del progetto originario a ricevere una valutazione positiva (Cons. Stato, 5 gennaio 2004, n.1).

Per rimanere alla fattispecie più recenti venute all'attenzione del giudice amministrativo, è stato ad esempio evidenziato - con riferimento alle numerose condizioni apposte al provvedimento positivo di VIA per la realizzazione della centrale termoelettrica da 1980 MW di Porto Tolle - che essa si presenta come una "autorizzazione a struttura aperta", con prescrizioni correlate alla complessità della vicenda di interesse (TAR Lazio, Sez. II, sentenza n. 32176 dell'8 settembre 2010).

Anche questo Consiglio - nell'ambito del procedimento finalizzato al rilascio della valutazione di impatto ambientale sul progetto di realizzazione del gasdotto denominato "Trans Adriatic Pipeline - DN 900 (36) - TAP" - ha considerato legittimo il giudizio positivo di compatibilità ambientale subordinato all'ottemperanza di una pluralità di prescrizioni o condizioni, poiché "*una*

*valutazione condizionata di impatto costituisce un giudizio, allo stato degli atti, integrato dall'indicazione preventiva degli elementi capaci di superare le ragioni del possibile dissenso, in ossequio ai principi di economicità dell'azione amministrativa e di collaborazione tra i soggetti del procedimento”* (sez. IV, sentenza n. 1392 del 27 marzo 2017; id., 16 marzo 2005, n. 1102).

L'attività di monitoraggio e controllo ambientale, successiva al rilascio del provvedimento di VIA, ha formato oggetto, tra le altre, delle modifiche apportate alla direttiva 2011/92/UE dalla direttiva 2014/52/UE del 16 aprile 2014.

In tal senso, il considerando n. 35 ha posto l'attenzione sulla necessità per gli Stati membri di procedere alla *“definizione di procedure adeguate in materia di monitoraggio degli effetti negativi significativi sull'ambiente derivanti dalla costruzione e funzionamento di un progetto anche al fine di identificare effetti negativi significativi imprevisti, così da poter adottare opportune misure correttive. Tale monitoraggio non dovrebbe né duplicare né appesantire il monitoraggio richiesto ai sensi della normativa dell'Unione diversa dalla presente direttiva e della normativa nazionale”*. La nuova direttiva, in particolare, valorizza il ruolo delle misure di monitoraggio, che dovranno essere descritte sia in sede di studio di impatto ambientale che in sede di provvedimento di VIA.

In attuazione della direttiva 2014/52/UE il d.lgs. n. 104 del 2017 ha introdotto nell'ordinamento nazionale il concetto di *“condizione ambientale”* apposta al provvedimento di VIA, non più limitata ai soli *“requisiti per la realizzazione del progetto”* ovvero alle *“misure per prevenire, ridurre e compensare gli impatti ambientali negativi”*, ma estesa alla descrizione puntuale delle misure di monitoraggio ambientale (art. 5, lett. o-*quater*), del d. lgs. n. 152/2006, come introdotto dal d. lgs. n. 104/2017).

Correlativamente la nuova formulazione dell'art. 25, comma 4, del d. lgs. n. 152/2006, prevede che il provvedimento di VIA contenga eventuali e motivate *“condizioni ambientali”* che definiscono, tra l'altro, le misure per il monitoraggio

degli impatti ambientali significativi e negativi.

All'autorità pubblica competono poi le "verifiche di ottemperanza" delle condizioni ambientali, allo scopo di identificare tempestivamente gli impatti ambientali significativi e negativi imprevisi e di adottare le opportune misure correttive (art. 28, comma 2).

In entrambi i casi – sia che si tratti di prescrizioni tecniche per la redazione del progetto esecutivo e la realizzazione degli interventi, sia che si tratti di misure per il monitoraggio - le "condizioni" ambientali debbono tuttavia attenere ad azioni già definite e non già all'individuazione ovvero allo sviluppo di scelte progettuali relative ad aspetti qualificanti dell'intervento.

Allo stesso modo, esulano dal concetto di condizione ambientale quelle prescrizioni che attengono all'effettuazione ovvero all'approfondimento di studi relativi ad aspetti che vanno indagati ai fini dell'ottenimento della VIA e che quindi debbono essere presentati *ex ante*.

Resta fermo che – in considerazione della natura squisitamente tecnica e discrezionale della valutazione di compatibilità ambientale – le carenze dello studio di impatto ambientale debbono essere oggettive e manifeste.

25.2 Nel caso di specie, il raffronto tra le valutazioni esposte nel parere della CTVIA e il contenuto delle otto prescrizioni inserite nel decreto VIA, consente di apprezzare che queste ultime non richiedono soluzioni progettuali diverse da quelle descritte nello Studio di impatto ambientale bensì attengono allo sviluppo di dettaglio degli interventi ivi descritti ovvero a misure intese ad eliminare o ridurre l'incidenza dell'intervento sull'ambiente.

25.3. La prescrizione n. 1, richiede al proponente di concordare *“con ARPA Campania una nuova e completa campagna di monitoraggio ai fini della verifica della qualità dell'aria, sia invernale sia estiva, campionando i parametri in conformità al d.lgs. n. 155 del 2010 e ss.mm.ii, le cui conclusioni siano riportate in relazione e garantendo la comparazione tra i nuovi dati ottenuti e quelli già presentati. Tale relazione dovrà essere presentata al MATTM prima dell'inizio*

*dell'operatività dell'aeroporto a seguito della realizzazione delle attività previste dalla Fase I del Masterplan. Dovranno essere definiti dei siti fissi di rilevamento in modo da garantire un monitoraggio costante e continuo anche in fase di esercizio”.*

25.3.1 Nel parere della CTVIA (pag. 17 e ss.), relativamente alla componente “Atmosfera” del Quadro di riferimento ambientale viene anzitutto dato atto del fatto che, secondo le analisi svolte dal proponente, i dati monitorati dalle centraline distribuite sul territorio regionale campano non permettono un'adeguata caratterizzazione della qualità dell'aria del sito in cui sorge l'aeroporto.

Le centraline di monitoraggio Arpa più vicine al sito in esame sono infatti localizzate principalmente in aree urbanizzate o comunque sensibilmente influenzate da sorgenti emissive antropiche presenti nelle vicinanze, ed i dati ivi registrati non possono essere considerati rappresentativi dell'area di studio.

Per ovviare a tale insufficienza di informazioni il proponente ha effettuato una campagna di misura *ad hoc* all'interno del sedime aeroportuale nella settimana tra il 18 e il 24 aprile 2015 con lo scopo di definire le concentrazioni di fondo ambientale delle principali sostanze inquinanti.

I due inquinanti primariamente correlati alle attività emissive oggetto di studio sono, secondo il MP, il PM10 e il NO2.

Sulla base della analisi effettuate e della documentazione integrativa la Commissione ha valutato che i valori registrati dalla simulazione con il modello EDMS non superano i valori limite normativi degli Ossidi di Azoto e del Particolato.

Essa ha tuttavia ritenuto necessario approfondire il modello su tutti i conosciuti inquinanti primari che vengono prodotti a seguito del processo di combustione nelle fasi di LTO (*Landing and Take off cycle*).

Nelle “prescrizioni” dettate dalla Commissione viene altresì precisato che il ricalcolo del modello di simulazione delle emissioni in atmosfera da concordare con Arpa riguarda lo scenario di traffico di medio periodo.

25.3.2. Le osservazioni e valutazioni della Commissione testé sintetizzate evidenziano che la condizione n. 1 si limita a prescrivere misure di monitoraggio della qualità dell'aria, prima dell'inizio dell'operatività dell'aeroporto e in fase di esercizio, mentre l'approfondimento del modello di simulazione utilizzato nel SIA, indicato dalla Commissione, rappresenta un mera integrazione dello studio presentato in sede di VIA.

Di tale elaborato non è stato infatti messo in discussione il dato più rilevante, ovvero che i risultati del modello, relativamente agli inquinanti primariamente correlati all'attività aeroportuale, nello scenario di progetto, sono contenuti entro i limiti normativi.

25.3.3 I ricorrenti hanno peraltro contestato, con uno specifico motivo, la stessa metodologia utilizzata nel SIA, ed in particolare il fatto che siano state utilizzate delle misurazioni *ad hoc* per caratterizzare l'area di intervento e non le rilevazioni delle centraline fisse dislocate sul territorio regionale.

Al riguardo, va richiamato quanto riportato nel parere VIA circa il fatto che le centraline di monitoraggio Arpa più vicine al sito in esame sono localizzate principalmente in aree urbanizzate o comunque sono sensibilmente influenzate da sorgenti emissive antropiche presenti nelle vicinanze, ragion per cui i dati ivi registrati non possono essere considerati rappresentativi dell'area di studio.

Le misurazioni effettuate nelle immediate vicinanze del sito durante l'assenza di attività inquinanti correlate alla sorgente indagata consentono pertanto di individuare la c.d. concentrazione di fondo e quindi di effettuare una più attendibile analisi dello scenario di progetto oltre a garantire, in una prospettiva comparativa, più alti livelli di tutela ambientale nei successivi monitoraggi *post operam*.

25.4. La prescrizione n. 2 richiede di concordare *“un monitoraggio che definisca la caratterizzazione acustica dell'intorno aeroportuale come previsto dagli artt. 4, 5, 6 del D.M. 31/10/1997, basandosi sul traffico attuale. Con l'ausilio del modello matematico previsionale INM tarato sullo scenario di traffico previsto sempre per il medio periodo, cioè del decimo anno, dovrà essere elaborata ed approvata la*



*caratterizzazione acustica dell'intorno aeroportuale (artt. 5/6 D.M. 31/10/1997 ed elaborati piani di azione in esterno all'intorno aeroportuale per quella fascia di territorio dove la concorsualità del rumore aeroportuale, compresa la viabilità di accesso allo scalo e quella immediatamente prossima allo stesso, possa determinare il superamento dei limiti acustici stabiliti dalla normativa di riferimento. Relativamente all'area del cantiere base, in fase di progettazione esecutiva dovrà essere prodotta l'analisi delle emissioni acustiche in fase di cantiere e definite le conseguenti misure di mitigazione che dovranno essere adottate”.*

25.4.1 Nel parere della CTVIA, relativamente alla componente Rumore del Quadro di riferimento ambientale, si prende atto del fatto che il MP ha svolto delle simulazioni mediante un *software* specifico per il rumore aeronautico riconosciuto a livello internazionale (software INM rev. 7.0).

Viene inoltre considerato che l'intorno aeroportuale è scarsamente edificato, con una connotazione prevalentemente agricola. Dalla simulazione dell'impatto acustico nello scenario a medio termine risulta che la totalità delle curve LVA di 75 e 65 dB(A) ricadono all'interno del sedime aeroportuale mentre una piccola ed irrilevante quota parte della curva LVA 60 dB(A) interessa una porzione territoriale esterna al sedime a Sud-Ovest.

I livelli acustici complessivi in queste aree non superano i 55 decibel, valore ampiamente compatibile per questa tipologia di zona prevalentemente agricola mentre nelle zone a nord dell'aeroporto le emissioni acustiche aeronautiche sono “mascherate” dalla rumorosità della rete viaria.

La Commissione ha valutato che un'analisi molto cautelativa può stimare un incremento dei flussi medi veicolari fino ad un massimo del 20 – 25% sulla viabilità più direttamente interessata all'ingresso nell'area aeroportuale, in rapporto ai quali le analisi verificate dal proponente, con l'apposito software di calcolo hanno permesso di evidenziare differenze di emissione acustica nulle o, comunque,

inferiori a 1 decibel.

25.4.2. La richiesta di effettuare, in sede di progettazione esecutiva, la caratterizzazione acustica dell'intorno aeroportuale, sia con riferimento al traffico attuale che a quello di medio periodo, non è sintomatica di un insufficiente o non approfondito studio dell'impatto acustico da parte del proponente.

Il D.M. 31.10.1997, cui si fa riferimento nella prescrizione, non disciplina infatti specifici studi ambientali, bensì misure obbligatorie prescritte in via generale per il contenimento dell'inquinamento acustico negli aeroporti civili e militari.

Anche in questo caso, la prescrizione si limita a richiamare un adempimento proprio della fase esecutiva, nonché preliminare all'avvio dell'esercizio aeroportuale.

25.5. La prescrizione n. 3 richiede, relativamente alla fase di progettazione esecutiva, di *“dimostrare con opportuni calcoli e disegni la compatibilità idraulica degli alvei dei corsi d'acqua interessati (opportunamente modificati) con le portate meteoriche aggiuntive derivanti dalle incrementate superfici pavimentate”*.

25.5.1 Per quanto riguarda la componente Ambiente idrico del Quadro di riferimento ambientale, la Commissione ha considerato (pag. 19) che *“per le effettive condizioni di rischio idraulico dell'area dovuta alla presenza dei torrenti Diavolone e Volta Ladri e più a valle del torrente Rialto il Masterplan ha redatto delle Relazioni di natura idraulica e idrogeologica analoghe a quelle svolte nel PSAI della Regione Campania per il bacino idrografico del fiume Sele”*.

Essa, inoltre, ha dato atto che *“La Relazione idrogeologica del Masterplan illustra l'aspetto idrologico concernente il dimensionamento e la verifica degli interventi di sistemazione idraulica che riguardano sia la riqualifica e la manutenzione dei Torrenti Diavolone e Volta Ladri, che si sviluppano in adiacenza ed attraversamento del futuro sedime aeroportuale sia la regimentazione e l'allontanamento delle acque meteoriche di dilavamento delle nuove superfici pavimentate”*.

La Commissione ha precisato anche di avere valutato che nella documentazione

integrativa, in relazione alle caratteristiche di permeabilità degli strati superficiali del terreno, il Masterplan ha previsto la realizzazione di un complesso di interventi di sistemazione/regimentazione idraulica che mirano a:

- raccogliere e regimentare le acque afferenti alle aree pavimentate della pista, dei raccordi, dei piazzali in ragione della conformazione planoaltimetrica che tali sovrastrutture assumeranno in seguito agli interventi previsti;
- allontanare le stesse sino al recapito finale costituito dai torrenti in questione dopo aver subito gli opportuni trattamenti mediante sedimentatore e separatori di oli/disoleatore, secondo la normativa vigente.

A pag. 21 la Commissione sottolinea altresì di avere complessivamente valutato che *“le caratteristiche geologiche, stratigrafiche, geotecniche, geomorfologiche, idrogeologiche, sismiche, dell’area in studio sono compatibili con la realizzazione delle opere da eseguire [...]”*.

25.5.2 Anche in questo caso, la prescrizione non è sintomatica di una grave carenza del SIA poiché si limita a richiedere un approfondimento progettuale proprio del livello definitivo e/o esecutivo (come detto, non obbligatorio per il Master Plan in esame), mediante lo sviluppo dei calcoli già contenuti negli elaborati dello Studio (cfr., in particolare, l’elaborato del Quadro progettuale 141\_FLU\_IDR\_RE\_01\_REV1\_Relazione\_idraulica).

A differenza di quanto assumono i ricorrenti va poi sottolineato che per quanto concerne la deviazione del tracciato dei canali Diavolone ed Volta Ladri, l’intervento risulta oggetto di specifica trattazione nel suddetto elaborato, oltre ad avere conseguito il parere favorevole con prescrizioni da parte dell’Autorità di Bacino Interregionale Campania Sud (delibera n. 30 del 2 agosto 2016).

Nella Relazione idraulica è contenuta la descrizione degli interventi di progetto, delle verifiche idrauliche e dei calcoli effettuati.

La progettazione degli interventi si basa altresì sulla Relazione idrologica (Elaborato 21\_PD\_GE\_IDR\_RE\_01\_REV0\_) in cui viene descritto l’approccio

metodologico progettuale adottato per la determinazione delle portate pluviali che un sistema di opere idrauliche deve smaltire (determinazione dell'afflusso meteorico lordo; determinazione dell'afflusso meteorico netto; trasformazione degli afflussi in deflussi), oltre a tutti i dati planivolumetrici e ai tempi di ritorno.

Lo stato di degrado degli alvei dei torrenti – contestato dai ricorrenti - trova poi riscontro nella già citata Relazione idraulica e nella relativa documentazione fotografica.

25.6. La prescrizione n. 4 richiede di presentare un elaborato tecnico “adeguato” che descriva e dimensioni il trattamento delle acque reflue interessate dalle previsioni di ampliamento aeroportuale.

Al riguardo la società Gesac ha precisato che gli elaborati di riferimento, per quanto attiene al trattamento delle acque reflue risultano essere rispettivamente la Tavola 17b-A2 Smaltimento acque nere - A2, la Tavola 15 Idrico Industriale - A2 e la Tavola 18b-A2 Smaltimento acque meteoriche - A2.

In tali elaborati vengono evidenziati i sistemi di convogliamento e di trattamento delle acque nere e meteoriche, sulla base dei sistemi attualmente presenti nell'impianto e dei punti di raccolta e scarico esistenti.

Il progetto, inoltre, evidenzia i punti di ampliamento delle reti di raccolta, il convogliamento e lo smaltimento delle acque.

Deve pertanto ritenersi che la prescrizione relativa alla presentazione, in fase di progettazione esecutiva, di un elaborato tecnico “adeguato” si riferisca appunto a tale livello di progettazione, finalizzato alla individuazione delle specifiche tecniche di dettaglio di una soluzione progettuale già positivamente valutata dalla Commissione.

25.7. La prescrizione n. 5 richiede di integrare i contenuti del PUT (Piano di utilizzo delle terre e rocce da scavo) presentato.

Tale elaborato, peraltro, è stato oggetto di ampio approfondimento da parte della Commissione VIA (cfr. pag. 12 e ss. del parere).

Da tale articolata disamina si ricava che la prescrizione non è finalizzata ad

inquadrare gli effetti ambientali delle lavorazioni previste, bensì soltanto al completamento di tale documento, in conformità alle norme vigenti in materia nonché al fine del preventivo rilascio del nulla – osta da parte di Arpa Campania.

25.8. La prescrizione n. 6 riguarda l'effettuazione di uno studio faunistico finalizzato a verificare l'adeguatezza dei sistemi di prevenzione previsti alle reali caratteristiche dell'avifauna rinvenibile nell'area nonché al fine di valutare l'eventuale necessità di potenziare il sistema di monitoraggio nelle aree circostanti con l'obiettivo di garantire la sicurezza dei voli.

25.8.1 Le interazioni fra le azioni di progetto e l'ambiente circostante ovvero i rapporti fra Opera e Vegetazione/Flora/Fauna, sono stati analizzati nell'ambito del SIA (elaborato SIA-Q\_AMB-REL\_01, capitolo 5).

Per quanto riguarda il fenomeno in esame, nel parere della CTVIA (pag. 22) viene dato atto che il proponente ha allegato i dati registrati del numero delle collisioni tra aeromobili e specie ornitiche degli ultimi 5 anni sottolineando come il fenomeno risulti essere complessivamente modesto e renda pertanto difficile fare delle “*considerazione attendibili e rilevanti*”, anche in assenza di letteratura specifica.

Il MP ha comunque presentato l'analisi della casistica nonché illustrato un piano di azioni volte a prevenire e gestire il fenomeno (riportato e descritto analiticamente nel parere a pag. 23).

La prescrizione risulta quindi apposta al solo, esplicito fine di verificare l'adeguatezza dei sistemi di controllo e prevenzione proposti ed, eventualmente, valutarne l'implementazione.

25.8.2. I ricorrenti avevano peraltro articolato uno specifico motivo di ricorso sulla mancata e/o insufficiente valutazione del pericolo di *wildlife strike – birdstrike*.

Al riguardo, essi hanno tuttavia svolto considerazioni generiche e non sono stati in grado di fornire dati di letteratura o specifici studi idonei a dimostrare che l'ampliamento dell'infrastruttura si inserisca in un ambiente dal punto vista naturalistico e faunistico particolarmente sensibile, tale quindi da attribuire un

rilievo essenziale allo studio di questo specifico aspetto.

Al contrario, nel SIA è stato evidenziato che l'intorno aeroportuale è caratterizzato da ambienti privi di *habitat* naturali, posto che lo svolgimento delle pratiche agricole ha fortemente condizionato l'assetto dei suoli.

L'approccio al fenomeno utilizzato nel Masterplan è stato quindi di tipo gestionale e si fonda, come detto, sull'adozione delle misure descritte al par. 5.4.3.4 dello Studio, specificamente richiamate nel parere della Commissione VIA.

Per quanto poi concerne gli studi tipo naturalistico-ambientale e di *risk assessment* richiesti dalla regolamentazione di settore (in particolare, il Regolamento ENAC per la Costruzione e l'Esercizio degli Aeroporti, cap. 5) – pure invocati dai ricorrenti - essi sono e strumentali ad una corretta gestione operativa degli aeroporti e non a valutazioni ambientali.

In esecuzione della prescrizione recata dal decreto VIA, la società appellante ha peraltro già realizzato il prescritto studio naturalistico, che afferma essere idoneo a consentire di potenziare l'attuale sistema di gestione, di prevenzione e di monitoraggio del fenomeno del rischio Wildlife Strike, in ottemperanza a quanto previsto dalla regolamentazione di settore, in considerazione delle previsioni di sviluppo dello scalo salernitano contenute nel MP.

25.9. Con un ulteriore ordine di rilievi gli originari ricorrenti avevano stigmatizzato anche la mancanza dell'effettuazione della valutazione del rischio di incidente aereo nell'intorno aeroportuale, in rapporto all'art. 4, comma 4, lett. b) e all'art. 5, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 152/2006.

25.9.1 Al riguardo, giova ricordare che solo con l'entrata in vigore della direttiva 2014/52/UE del 16 aprile 2014 (non applicabile alla fattispecie) è stato previsto esplicitamente che la valutazione degli impatti ambientali di un intervento comprenda anche la descrizione dei probabili effetti rilevanti sull'ambiente del progetto dovuti a “rischi per la salute umana, il patrimonio culturale o l'ambiente (ad esempio in caso di incidenti o calamità)”, richiedendo quindi specificamente anche “una descrizione dei previsti effetti significativi del progetto sull'ambiente,

*derivanti dalla vulnerabilità del progetto ai rischi di gravi incidenti e/o calamità che sono pertinenti al progetto in questione”.*

La c.d. “valutazione dell’impatto di rischio” è peraltro prescritta anche dall’art. 715 del Codice della Navigazione, limitatamente agli aeroporti individuati da Enac.

L’apposito Regolamento richiede l’effettuazione della valutazione di rischio solo per volumi di traffico superiori ai 50.000 movimenti/anno relativamente a previsioni di nuovi insediamenti e per ubicazioni in tessuti urbani sensibili e fortemente urbanizzati nelle vicinanze aeroportuali.

Nel caso di specie, il decreto VIA – a differenza di quanto sostenuto dagli originari ricorrenti - non reca una specifica prescrizione bensì soltanto una “raccomandazione” al proponente affinché solleciti i Comune di Pontecagnano Faiano e Bellizzi a predisporre i Piani di rischio previsti dall’art. 707 del Codice della navigazione.

Nel parere VIA (pag. 10) la Commissione dà infatti atto di avere valutato che *“ancorché [sic] l’ENAC abbia o meno individuato l’aeroporto di Salerno tra quelli per i quali è opportuno effettuare la valutazione di rischio, il Masterplan ha comunque rappresentato un elaborato con le zone di tutela come prevede la norma limitandosi però alla sola configurazione planimetrica con le zone di tutela A, B, C e D rendendo di conseguenze necessario un approfondimento di merito sul Piano di Rischio (si veda il quadro prescrittivo)”.*

Per capire il senso di queste valutazioni, e della conseguente “raccomandazione”, giova riportare le disposizioni relative ai Piani di rischio, disciplinati dall’art. 707, e la valutazione di *risk assessment*, disciplinata dal già richiamato art. 715.

L’art 715 dispone che *“Al fine di ridurre il rischio derivante dalle attività aeronautiche per le comunità presenti sul territorio limitrofo agli aeroporti, l’ENAC individua gli aeroporti per i quali effettuare la valutazione dell’impatto di rischio. Nell’esercizio delle proprie funzioni di pianificazione e gestione del territorio, i comuni interessati tengono conto della valutazione di cui al primo*

*comma*”.

L'art 707 ha previsto invece, quale strumento finalizzato alla tutela del territorio limitrofo agli aeroporti dal rischio generato dall'attività di volo, l'elaborazione dei Piani di rischio che i Comuni territorialmente competenti devono redigere sulla base del Regolamento Enac per la Costruzione e l'Esercizio degli Aeroporti.

In particolare, secondo l'art. 707, *“Nelle direzioni di atterraggio e decollo possono essere autorizzate opere o attività compatibili con gli appositi piani di rischio, che i comuni territorialmente competenti adottano, anche sulla base delle eventuali direttive regionali, nel rispetto del regolamento dell'ENAC sulla costruzione e gestione degli aeroporti, di attuazione dell'Annesso XIV ICAO”* (comma 5).

E' incontestato che l'aeroporto di Salerno non rientri fra quelli per cui Enac ha prescritto la valutazione di *risk assessment*, sia per la natura del tessuto circostante sia per il numero di movimenti all'orizzonte di piano (13.458 mov/anno al 10° anno).

A differenza della Valutazione di rischio, la redazione dei Piani di Rischio *ex art 707* interessa tutti gli aeroporti e va effettuata dai Comuni il cui territorio ricade nell'ambito delle zone da sottoporre a vincolo.

I Comuni interessati hanno l'onere di dotarsi dei Piani e di regolare lo sviluppo del territorio coerentemente con i vincoli e le aree di tutela aeroportuale.

Nel caso di specie, l'appellante Gesac ha sottolineato di aver già trasmesso ai Comuni limitrofi sia il Masterplan che il Programma degli interventi, al fine della predisposizione dei Piani.

Nel corso del procedimento di VIA, Enac, come si è visto, ha presentato un elaborato con l'indicazione delle zone di tutela per le aree limitrofe all'Aeroporto di Salerno (Tav 11\_A - Piani di Rischio Fase 1, Tav\_11B - Piani di Rischio Fase 2).

Pertanto – tenuto conto delle differenti ancorché complementari finalità degli strumenti testé descritti – deve ritenersi che il riferimento, contenuto nel parere VIA, all' “approfondimento di merito” costituito dall'elaborazione dei Piani di rischio da parte dei Comuni interessati, non sia sintomatico dell'insufficienza delle



analisi contenute nel SIA poiché, in tale ipotesi, la Commissione avrebbe verosimilmente richiesto al proponente, quantomeno in via precauzionale, di redigere un vero e proprio studio di previsione del rischio di incidenti aerei.

Anche in questo caso, peraltro, i ricorrenti non hanno potuto fornire dati di letteratura o comunque elementi idonei a dimostrare che, in relazione alla specifica situazione urbanistico/abitativa del territorio nell'intorno dell'aeroporto, l'elaborato presentato da Enac non consentisse di valutare adeguatamente i rischi derivanti dall'esercizio aeroportuale.

26. Gli appellati hanno infine riproposto anche il motivo incentrato sull'asserita, insufficiente valutazione dell'impatto derivante dall'aumento degli inquinanti atmosferici e acustici sulla salute pubblica.

26.1. L'impatto dell'aumento degli inquinanti acustici, così come di quelli atmosferici, sulla salute della popolazione è stato trattato dal proponente nell'ambito del quadro ambientale del SIA (Elaborato SIA-QAMB-REL-01) e si è, ulteriormente, arricchito nel corso del procedimento con la documentazione integrativa richiesta dalla CTVIA e le controdeduzioni fornite alle osservazioni del pubblico.

Al riguardo, in assenza di specifici vincoli normativi o diverse disposizioni di indirizzo da parte degli enti competenti alle valutazioni ambientali, non appare censurabile il fatto che il proponente, al fine di valutare lo stato di salute della popolazione, abbia utilizzando le informazioni rese disponibili dalle principali fonti ufficiali.

Ne è contestato che la valutazione degli impatti sulla salute umana sia stata effettuata considerando specificamente la popolazione esposta alle emissioni derivanti sia dalla attività di realizzazione dell'opera che dalla fase di esercizio.

Per contro, gli studi valorizzati dai ricorrenti (depositati nel corso del procedimento di VIA in allegato alle osservazioni pervenute), riguardano un limitato numero di soggetti residenti in Campania e in Basilicata ma non, specificamente, nelle

limitrofe al sito di intervento.

Il riferimento alle fonti ufficiali (in particolare ai dati Istat) non ha formato oggetto di rilievi da parte della Commissione VIA, né appare censurabile sul piano dell'esercizio della discrezionalità tecnica.

La Commissione ha poi specificamente valutato (pag. 24) che *“il livello di qualità atmosferico è stato affrontato, analizzato e valutato dal Masterplan riportando i risultati delle analisi svolte con i valori di concentrazione soprattutto sullo scenario futuro con livelli di concentrazione attestati al di sotto dei limiti normativi, così anche per il profilo acustico e pertanto dichiarando che lo scenario futuro non configura nessuna interferenza rispetto alla qualità fisico – chimica della salute per la popolazione residente nelle aree limitrofe all'aeroporto”*.

Nessuna contestazione, inoltre, ha riguardato la predisposizione del monitoraggio cui l'intervento verrà assoggetto in fase di esercizio, e, dal quale, come osservato dal proponente in sede di controdeduzioni, potranno trarsi adeguate e complete indicazioni sugli effetti reali e sui relativi livelli di servizio.

Infine, per quanto concerne la componente rumore - con riferimento alla censura che non sarebbe stato, erroneamente, considerato il Piano di Zonizzazione Acustica di cui dispone il Comune di Bellizzi - l'appellante Gesac ha fatto rilevare che la variante di questo Piano è stata approvata con delibera n. 41 del 29 settembre 2017 e quindi successivamente alla presentazione dell'istanza di VIA (risalente al 23 giugno 2016).

27. In definitiva, per quanto testé argomentato, gli appelli meritano accoglimento mentre debbono essere respinti i motivi di primo grado non esaminati dal TAR e riproposti dagli appellati.

Per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, debbono essere integralmente respinti il ricorso e i motivi aggiunti di primo grado.

In considerazione della complessità delle questioni trattate, appare equo compensare integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti di cui in premessa, n. 2956 del 2020 e n. 3344 del 2020, li accoglie e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso e i motivi aggiunti instaurati in primo grado.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Giuseppa Carluccio, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Silvia Martino**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Giovagnoli**

**IL SEGRETARIO**