



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 712 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Vincenzo Bruno, Orlando Cascino, Anna Maria Fortino, Antonio Garofalo, Barbara Mazza, Generoso Mazza, Ferruccio Mori, Alberto Nobile, Rita Cappiello, Fabiola Palmentiero, Matteo Palumbo, Maria Carmen Borriello, Giuseppina Pepe, rappresentati e difesi dagli avvocati Guido Giovannelli, Mauro Giovannelli, Luca Giagnoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Raffaella D'Angelo, in Salerno, via F. Galdo, 6;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, in persona dei rispettivi Ministri pro tempore, ENAC – Ente Nazionale Aviazione Civile, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Salerno, domiciliataria ex lege in Salerno, corso Vittorio Emanuele, 58;
Regione Campania, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa

dall'avvocato Massimo Consoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, non costituito in giudizio;

nei confronti

Aeroporto di Salerno - Costa D'Amalfi S.p.A., rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Alessandra Sandulli, Paolo Vosa, Flavio Iacovone, Cristiano Chiofalo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Silverio Sica, in Salerno, piazza Caduti di Guerra, 1;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Consorzio Aeroporto Salerno – Pontecagnano S.c.r.l., rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Vuolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio, in Salerno, largo Plebiscito, 6;

per l'annullamento

del 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 del 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” ai fini urbanistici.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del 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.;

Visto l'intervento ad opponendum del Consorzio Aeroporto Salerno – Pontecagnano S.c.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2019 il dott. Olindo Di

Popolo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Col ricorso in epigrafe e successivi motivi aggiunti, Bruno Vincenzo, Cascino Orlando, Fortino Anna Maria, Garofalo Antonio, Mazza Barbara, Mazza Generoso, Mori Ferruccio, Nobile Alberto, Cappiello Rita, Palmentiero Fabiola, Palumbo Matteo, Borriello Maria Carmen, Pepe Giuseppina impugnavano, chiedendone l'annullamento: - il decreto n. 36 del 6 febbraio 2017, col quale il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare aveva pronunciato favorevolmente, con l'imposizione di condizioni, la valutazione di impatto ambientale (VIA) del progetto denominato «Aeroporto di Salerno “Costa d'Amalfi” – Master Plan breve e medio termine» (in appresso, Master Plan), presentato dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile – ENAC con nota del 20 giugno 2016, prot. n. 64229; - il parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – VIA e VAS n. 2503 del 29 settembre 2017; - il parere del Ministero delle Attività Culturali e del Turismo prot. 29449 del 23 ottobre 2017; - il parere della Regione Campania n. 56 del 27 luglio 2017; - la nota del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare prot. 17065/DVA del 28 giugno 2016; - il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. n. 20896 del 19 dicembre 2018, emesso ai sensi e per gli effetti degli artt. 2 e 3 del d.p.r. n. 383/1994 e recante l'approvazione del Master Plan ai fini urbanistici; - il verbale della Conferenza di servizi del 28 novembre 2018, convocata ai sensi e per gli effetti degli artt. 2 e 3 del d.p.r. n. 383/1994; - la nota della Regione Campania prot. n. 749666 del 27 novembre 2018.

2. Il progetto controverso, elaborato a cura dell'ENAC, sottoposto alla VIA pronunciata col decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 36 del 6 febbraio 2017 ed approvato ai fini urbanistici col decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. n. 20896 del 19 dicembre 2018,

consisteva nello strumento di programmazione a breve e medio termine (Master Plan) dell'Aeroporto di Salerno "Costa d'Amalfi" (in appresso, anche Aeroporto di Salerno), previsto dall'art. 1, comma 6, del d.l. n. 281/1995, conv. in l. n. 351/1995 (oltre che disciplinato dalla circolare del Ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici n. 1408 del 23 febbraio 1996).

2.1. In generale, tale strumento di programmazione, denominato Master Plan o Piano di Sviluppo Aeroportuale (in appresso, anche PSA), assolve la funzione di individuare «le principali caratteristiche degli interventi di adeguamento e potenziamento di ciascuno scalo, tenendo conto delle prospettive di sviluppo dell'aeroporto, delle infrastrutture, delle condizioni di accessibilità e dei vincoli imposti sul territorio» (Cons. Stato, sez. I, parere n. 119 del 19 gennaio 2017).

2.2. Nella specie, il Master Plan dell'Aeroporto di Salerno (inserito tra gli scali di interesse nazionale sia dal Regolamento recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, a norma dell'articolo 698 del codice della navigazione, approvato con d.p.r. 17 settembre 2015, n. 201, sia dal Piano Nazionale degli Aeroporti, elaborato dall'ENAC ed approvato con delibera del Consiglio dei Ministri del 30 settembre 2014, a tenore della sottesa Relazione illustrativa, era preordinato a fornire «un quadro di riferimento all'interno del quale l'aeroporto ... potrà evolversi e svilupparsi definendo inoltre un perimetro massimo di sedime ed una capacità massima in termini di movimenti di aeromobili, passeggeri e merci», e a indicare «le principali fasi di costruzione, materialmente e finanziariamente possibili, nonché i tempi di attuazione entro i quali, secondo le previsioni, esse dovranno essere realizzate».

«Il complesso aeroportuale – proseguiva la citata Relazione illustrativa – assorbirà il peso del futuro incremento di traffico sullo scalo salernitano sino ad esaurimento delle aree disponibili all'interno dell'attuale sedime, limitando le espansioni sui nuovi suoli da acquisire per il prolungamento per la pista di volo e l'ampliamento dell'Area Terminale e di accesso land-side. Pertanto gli obiettivi di piano saranno finalizzati al soddisfacimento della domanda di traffico prevista agli orizzonti a

breve e medio termine (ma tenendo presente anche le previsioni elaborate a lungo termine) con un adeguato livello di servizio e riguarderanno i seguenti interventi: - definizione del nuovo sistema Airside; - definizione della Nuova Area Terminale con particolare riferimento all'Aerostazione passeggeri ed agli edifici di supporto all'operatività dello scalo; - definizione di una nuova configurazione della viabilità land-side e dei parcheggi; - implementazione del settore cargo; - definizione del nuovo assetto dell'Area Ovest; - definizione del nuovo sistema delle centrali tecnologiche; - definizione dell'intero sistema delle reti impiantistiche».

2.3. Allo stato, l'Aeroporto di Salerno "Costa d'Amalfi", ubicato nel territorio comunale di Pontecagnano Faiano e di Bellizzi ed avente superficie complessivamente pari ad Ha 114, è costituito da una pista di volo lunga m 1.654 e larga m 45, da due piazzali di sosta (Est e Ovest) per aeromobili, dai raccordi di collegamento dei due piazzali di sosta alla pista di volo, da un edificio adibito a caserma dei Vigili del Fuoco, dal Terminal Est per l'aviazione commerciale, dal Terminal Ovest per i passeggeri, dalla viabilità di accesso allo scalo, dal parcheggio servente il Terminal Est.

2.4. Sempre a tenore della menzionata Relazione illustrativa, i principali interventi previsti per l'adeguamento ed il potenziamento dell'infrastruttura aeroportuale erano i seguenti:

a) Fase 1 (breve periodo: 1°- 3° anno): aa) sistema air-side: - prolungamento della pista di volo di 367 m (sino a raggiungere m 2.000) e realizzazione delle opere correlate; - potenziamento della pavimentazione della pista di volo esistente; - ampliamento, riconfigurazione e potenziamento dei piazzali per aeromobili (Apron) Est ed Ovest, - adeguamento e potenziamento del raccordo di collegamento Delta; - realizzazione dell'uscita veloce per l'immissione sul piazzale Est; - 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 del Terminal Ovest per i passeggeri; ab) sistema

land-side: - costruzione dell'edificio multifunzionale, avente superficie complessiva oscillante tra mq 800 e mq 1.050 e distribuita su due livelli; - costruzione dell'“Edificio Mezzi di Rampa”, avente superficie complessiva oscillante tra mq 480 e mq 1.000; - ampliamento della caserma dei Vigili del Fuoco per una superficie aggiuntiva oscillante tra mq 300 e mq 1.000; - realizzazione di parcheggi a raso a servizio dell' “Edificio Merci e Mezzi di Rampa” e relativo accesso al sistema land-side.

b) Fase 2 (medio periodo: 4°-10° anno): ba) ampliamento e potenziamento dell'area del Terminal Est, previa 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 Rifornimento Autoveicoli; bb) prolungamento della pista 05 ed opere correlate, previa acquisizione di ulteriori suoli, nonché deviazione e prolungamento dei tracciati dei torrenti Volta Ladri e Diavolone.

3. Nell'avversare il giudizio di compatibilità e di sostenibilità ambientale pronunciato sul progetto dianzi illustrato, i ricorrenti, in qualità di cittadini residenti entro il territorio comunale di Pontecagnano Faiano, in località limitrofa all'infrastruttura aeroportuale (via Lago Carezza), lamentavano, in sintesi, che: a) l'impugnato decreto n. 36 del 6 febbraio 2017 sarebbe illegittimo in via derivata dall'asserito contrasto dell'applicato art. 23, comma 3, d.lgs. n. 104/2017 (transitoriamente introduttivo dell'innovato procedimento di VIA): aa) con l'art. 76 Cost (per eccesso temporale di delega legislativa); ab) con l'art. 3.2 della direttiva 2014/52/UE (per violazione dei principi di proporzionalità e di certezza del diritto, ingenerata dall'immediato innesto dei nuovi moduli di monitoraggio nell'ambito

dei procedimenti in itinere); b) a valle delle copiose integrazioni documentali al progetto elaborato, eseguite su richiesta della Commissione VIA, non sarebbe stata riattivata la necessaria consultazione dei soggetti interessati; c) il progetto in parola difetterebbe (sia quanto alla Fase 1 sia quanto alla Fase 2 di attuazione) del livello informativo e di dettaglio corrispondente a quello di un progetto definitivo, così come prescritto dall'art. 5, comma 1, lett. g, del d.lgs. n. 152/2006; d) il giudizio di compatibilità ambientale dell'intervento sarebbe stato illegittimamente subordinato ad una serie di prescrizioni e condizioni (segnatamente, circa la ravvisata necessità di una campagna di analisi della qualità dell'aria in periodo estivo, di una caratterizzazione acustica dell'intorno aeroportuale, della determinazione delle modalità di trattamento delle acque reflue riguardate dal previsto ampliamento aeroportuale, dell'integrazione del Piano di utilizzo delle terre nella definizione delle aree di scavo, della dimostrazione di compatibilità idraulica degli alvei dei corsi d'acqua modificati dalle portate meteoriche derivanti dall'incremento delle superfici pavimentate, di uno studio faunistico finalizzato a verificare l'adeguatezza dei sistemi di prevenzione del fenomeno del "birdstrike", ossia dell'impatto potenziale degli aeromobili in transito con l'avifauna presente in loco), le quali, siccome comportanti una variazione postuma del progetto esaminato e siccome estremamente generiche, sarebbero suscettibili di vanificare l'attualità e la congruenza dello stesso; e) in difetto di motivazione, detto giudizio avrebbe trascurato la praticabilità di soluzioni progettuali alternative (ivi comprese la c.d. "opzione zero" e l'implementazione dello scalo di Grazzanise) al previsto ampliamento della pista dell'Aeroporto di Salerno, il quale non sarebbe necessitato dalla definizione di quest'ultimo a guisa di scalo di interesse nazionale, giusta d.p.r. n. 201/2015; f) in difetto di istruttoria, il giudizio medesimo: fa) con riguardo al fenomeno del "wildlife strike" (ossia dell'interazione del traffico aereo con la fauna selvatica presente in loco), sotto il precipuo profilo del "birdstrike", sarebbe stato basato sull'analisi ellittica e generica – siccome non ancorata allo specifico contesto

territoriale di riferimento – contenuta nell’elaborato SIA-QAMB-REL-01 (Quadro di riferimento ambientale) dello Studio di impatto ambientale a corredo del Master Plan; fb) sempre in difetto di istruttoria, non sarebbe stato supportato da un’adeguata valutazione del rischio da incidente aereo in rapporto alla conformazione naturale, edificatoria e infrastrutturale dell’area circostante l’aeroporto; fc) ancora in difetto di istruttoria, sarebbe stato basato su una insufficiente e superficiale caratterizzazione preventiva della qualità dell’aria, segnatamente laddove, in sede di analisi del livello di concentrazione degli agenti inquinanti atmosferici (PM10 e NO2), non avrebbe tenuto in debito conto le criticità risultanti dalle centraline fisse di monitoraggio, avendo erroneamente ritenuto che l’elevata antropizzazione dei siti di relativa ubicazione non fosse rinvenibile nell’area di intervento, mentre avrebbe assunto come valori di riferimento quelli rivenienti da due campagne di monitoraggio irragionevolmente condotte in periodo non estivo; fd) non avrebbe adeguatamente considerato l’impatto degli agenti inquinanti atmosferici (sotto il precipuo profilo del fenomeno del bioaccumulo nell’organismo umano delle sostanze tossiche prodotte dal traffico aereo) e acustici (in rapporto ai parametri enucleati dall’Organizzazione Mondiale della Sanità) sulla salute della popolazione locale; g) non sarebbe stata verificata l’inadeguatezza dello strumento di programmazione aeroportuale de quo rispetto al Piano Industriale Integrato della Rete Aeroportuale Campana (previsto dal Protocollo di intesa tra Regione Campania, GESAC s.p.a. e Aeroporto di Salerno “Costa d’Amalfi” s.p.a. (in appresso, AdS), approvato con delibera della Giunta regionale della Campania n. 197 del 4 aprile 2018, non essendo strutturalmente in grado di assicurare i flussi di passeggeri da quest’ultimo contemplati sia per il breve periodo (3.500.000 passeggeri annui) sia per il medio-lungo periodo (5.500.000 passeggeri annui).

4. Si costituivano in resistenza: - il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e l’ENAC, nonché l’AdS, i quali eccepivano l’inammissibilità (per difetto, in capo ai

proponenti, della legittimazione e dell'interesse ad agire, in quanto ricollegati, l'una e l'altro, alla mera vicinitas all'opera controversa, e non sostanziati da un reale pregiudizio da quest'ultima arrecabile alle posizioni soggettive azionate) e l'infondatezza dei gravami esperiti ex adverso; - la Regione Campania, la quale eccepiva l'infondatezza del ricorso e dei relativi motivi aggiunti.

Interveniva, altresì, ad opponendum il Consorzio Aeroporto Salerno – Pontecagnano s.c.r.l., il quale pure eccepiva l'inammissibilità e l'infondatezza dell'azione avversata.

5. Nelle more del giudizio, i ricorrenti, oltre a insistere, per il resto, nelle proprie difese, dichiaravano in memoria di rinunciare alla coltivazione della censura rubricata retro, sub n. 3.aa, tenuto conto dell'intervenuta sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 14 novembre 2018, dichiarativa dell'infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale della disciplina dettata dal d.lgs. n. 104/2017 per tardività dell'esercizio del potere legislativo delegato.

6. All'udienza pubblica del 20 novembre 2019, in esito alla quale la causa era trattenuta in decisione, la difesa di parte ricorrente, a fronte del rilievo sollevato dal Collegio circa il superamento dei limiti dimensionali degli atti processuali previsti in via derogatoria dall'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22 dicembre 2016, dichiarava di rinunciare agli ordini di doglianze indicati retro, sub n. 3.a.

DIRITTO

1. In rito, non può essere accreditata l'eccezione di inammissibilità del ricorso e dei relativi motivi aggiunti, incentrata dalle parti resistenti sul rilievo che la legittimazione e l'interesse ad agire dei proponenti sarebbero insufficientemente ancorati alla mera vicinitas all'opera controversa, mentre non sarebbero sostanziati da un reale pregiudizio da quest'ultima arrecabile alle posizioni soggettive azionate. Al riguardo, il Collegio non ritiene di doversi discostare dall'indirizzo di recente propugnato dalla Sezione nella sentenza n. 2253 del 23 dicembre 2019, con

riferimento ad una fattispecie analoga, dove è stata ritenuta sussistente una posizione soggettiva qualificata di interesse ad agire in capo ai cittadini residenti nel comparto territoriale attinto dalla realizzazione di un'opera esclusa da assoggettabilità a VIA.

Tanto, in base alla considerazione che tali soggetti «agiscono», appunto, «nella qualità di ... residenti nell'area limitrofa a quella di realizzazione dell'impianto che si va costruendo e lamentano (e paventano) ... una possibile compromissione dell'ambiente in cui essi trascorrono larga parte della loro esistenza, a causa dell'illegittima conduzione del procedimento amministrativo e della decisione presa dall'amministrazione»; e che, quindi, «tale deduzione difensiva è, di per sé, sufficiente ad integrare i presupposti dell'interesse ad agire e della legittimazione a ricorrere, i quali, attenendo al novero delle condizioni dell'azione, non necessitano di essere provati funditus, ma al livello di mero fumus».

E tanto, – è qui appena il caso di soggiungere – in base alla considerazione che non è esportabile tout court nella materia ambientale l'orientamento giurisprudenziale (tutt'altro che univoco) in punto di legittimazione e interesse ad agire nella materia urbanistico-edilizia, secondo cui il criterio della vicinitas, se è idoneo a definire la sussistenza di una posizione giuridica qualificata e differenziata in astratto configurabile come interesse legittimo, tuttavia non esaurisce le condizioni dell'azione, dovendosi da parte di chi ricorre fornire anche la prova del concreto pregiudizio potenziale (sia esso di carattere patrimoniale o di deterioramento delle condizioni di vita o di peggioramento dei caratteri urbanistici che connotano l'area) a cagione dell'intervento edificatorio.

Ed invero, nella materia ambientale, viene in rilievo, oltre ai beni fondamentali del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, garantiti dall'art. 9, comma 2, Cost., il bene primario della salute umana, garantito dall'art. 32 Cost. come «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività», la cui soglia di tutela giurisdizionale, nella relativa declinazione di salvaguardia dei valori ambientali, deve intendersi anticipata al livello di oggettiva presunzione di lesione.

Conseguentemente, ai fini della sussistenza della legittimazione e dell'interesse ad agire risulta sufficiente la vicinitas, intesa come vicinanza dei soggetti che si ritengono lesi al sito prescelto per l'ubicazione di una struttura avente potenzialità inquinanti e/o degradanti, non potendo loro addossarsi il gravoso onere dell'effettiva prova del danno subito o subendo (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015 n. 263; TAR Marche, Ancona, 10 gennaio 2014 n. 65; TAR Abruzzo, L'Aquila, 1° marzo 2016 n. 117; 20 aprile 2016 n. 237; TAR Lazio, Latina, 18 ottobre 2019, n. 621). Peraltro, la vicinitas in parola non può intendersi a guisa di stretta contiguità geografica col sito assunto come potenzialmente dannoso, giacché la portata delle possibili esternalità negative di una installazione avente impatto sull'ambiente non si limita, di certo, a investire i soli terreni confinanti, che, al più, sono destinati a sopportarne le conseguenze più gravi (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2016 n. 5274).

In questo senso, è stato, dunque, condivisibilmente statuito che, nella materia ambientale, «va seguito un approccio necessariamente non restrittivo nell'individuazione della lesione che potrebbe astrattamente fondare l'interesse all'impugnazione, essendo sul punto sufficiente rammentare come – anche sotto la spinta del diritto europeo – la materia della 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 in materia, in specie in tema di valorizzazione degli interessi 'diffusi'. Pacificamente, [quindi] la legittimazione al ricorso in materia ambientale va riconosciuta alle persone fisiche anche in base al criterio della 'prossimità dei luoghi interessati' ovvero della sussistenza di uno 'stabile collegamento' ambientale, come per la materia edilizia» (TAR Abruzzo, Pescara, 8 giugno 2019, n. 188; cfr. anche Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2014, n. 2043; TAR Toscana, Firenze, sez. I, 12 settembre 2016, n. 1334; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 22 dicembre 2017, n. 1478; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 12 gennaio 2019, n. 41).

Ciò posto, nel caso in esame, avuto riguardo alle caratteristiche innegabilmente impattanti dell'opera progettata, può ritenersi che la vicinitas, intesa come prossimità al sito dell'Aeroporto di Salerno, possa ritenersi provata con riguardo alla posizione dei ricorrenti, che non si sono limitati ad allegare la mera prossimità delle loro residenze all'area di intervento ma hanno anche prospettato, in concreto, l'incisione di beni della vita di rilevanza costituzionale (ossia l'ambiente, il paesaggio, la salute e la sicurezza degli esseri umani e degli animali) ed euro-unitaria (ossia l'habitat di vita dell'uomo, che assurge a valore primario ed assoluto, in quanto espressivo di un diritto fondamentale della personalità umana: cfr. Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36) per effetto dei vizi degli atti impugnati, illustrando come l'istruttoria ad essi sottesa sia inidonea a salvaguardarli, cosicché la relativa domanda di tutela può dirsi sorretta dai requisiti della legittimazione e dell'interesse ad agire.

2. Venendo ora al merito del ricorso e dei relativi aggiunti, può, innanzitutto, prescindersi dallo scrutinio degli ordini di doglianze rubricati retro, in narrativa, sub n. 3.a, stante l'espressa rinuncia ad essi da parte ricorrente.

3. Ragioni di ordine logico-espositivo e di economia processuale suggeriscono, poi, di anteporre l'esame della censura riportata retro, in narrativa, sub n. 3.e, a tenore della quale, in difetto di motivazione, il giudizio di compatibilità ambientale pronunciato sul Master Plan avrebbe trascurato la praticabilità di soluzioni progettuali alternative (ivi comprese la c.d. "opzione zero" e l'implementazione dello scalo di Grazzanise) al previsto ampliamento della pista dell'Aeroporto di Salerno, il quale non sarebbe necessitato dalla definizione di quest'ultimo a guisa di scalo di interesse nazionale, giusta d.p.r. n. 201/2015.

3.1. In argomento, occorre, in primis, rimarcare che la scelta programmatica di rafforzare ed ampliare l'infrastruttura aeroportuale di Salerno riflette un apprezzamento di merito, connotato da ampia discrezionalità, che è insindacabile dall'adito giudice amministrativo, se non per macroscopici vizi di illogicità, arbitrarietà e travisamento fattuale, e che non è, quindi, dallo stesso sovvertibile

sulla scorta di una opposta prospettazione, soggettiva ed opinabile.

3.2. Giova, poi, rammentare che:

- l'art. 3, comma 2, lett. c, del d.l. n. 133/2014 (“Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive – Sblocca Italia”), conv. in l. n. 164/2014, ha annoverato i progettati interventi sull'Aeroporto di Salerno tra le «opere indifferibili, urgenti e cantierabili per il rilancio dell'economia» e ne ha previsto il finanziamento pubblico, a valere sull'apposito fondo, istituito ai sensi dell'art. 18, comma 1, del d.l. n. 69/2013, conv. in l. n. 98/2013;

- l'art. 1, comma 1, del d.p.r. n. 201/2015 (“Regolamento recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, a norma dell'articolo 698 del codice della navigazione”) ha incluso l'Aeroporto di Salerno tra i 26 aeroporti di interesse nazionale presenti sul territorio;

- nel preambolo del citato d.p.r. n. 201/2015, la classificazione in termini di aeroporto di interesse nazionale è subordinata alla duplice condizione della specializzazione dello scalo e del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, anche tendenziale, in un arco temporale ragionevole e di adeguati indici di solvibilità patrimoniale;

- la proposta di Piano Nazionale degli Aeroporti 2012 a cura dell'ENAC (ove il polo aeroportuale campano, costituito dall'infrastruttura strategica di Napoli – Capodichino e da quella complementare di Salerno – Pontecagnano Faiano, figura destinato ad essere sostituito dallo scalo di Grazzanise, che, però, risulta soppresso dal citato art. 1 del d.p.r. n. 201/2015) ha inquadrato lo scalo di Salerno – Pontecagnano Faiano in funzione di «complementarità del traffico di Napoli, per particolari segmenti di traffico quali il charter, il low cost e il cargo, se saranno realizzati gli interventi di adeguamento e allungamento della pista e perseguite azioni di integrazione con lo scalo partenopeo» (con la precisazione che, «fino a

quando non sarà allungata la pista, per lo scalo di Salerno, in ragione dei limiti infrastrutturali e della difficoltà a sostenere i costi del servizio commerciale pubblico è indicata una vocazione relativa al segmento di traffico corrispondente all'aviazione generale (commerciale e privata) e ai servizi elicotteristici di collegamento con le isole».

3.3. La soluzione strategica sottesa al Master Plan dell'Aeroporto di Salerno trova, dunque, appiglio nella riconosciuta attitudine di quest'ultimo a soddisfare le esigenze logistiche del traffico aereo e del bacino di utenza regionale e si rivela ragionevolmente aderente alla riconfigurazione organica del complessivo sistema aeroportuale campano, quale riveniente dalle illustrate coordinate normativo-programmatiche, così da restare immune da ipotetici vizi macroscopici vizi di illogicità, arbitrarietà e travisamento fattuale.

3.4. Essa non è, d'altronde, fondatamente censurabile in nome della teorizzata praticabilità di soluzioni alternative, rappresentate, segnatamente, dalla c.d. "opzione zero" e dall'implementazione dello scalo di Grazzanise.

In questo senso, negli elaborati "Sintesi non tecnica" (SIA-SNT-REL-01) e "Documentazione di chiarimento ed integrazione – Controdeduzioni alle osservazioni del pubblico" (REL-06 Controdeduzioni) dello Studio di impatto ambientale (SIA) a corredo del Master Plan si rileva che, da un lato, il limite di sviluppo indicato dal Piano di Sviluppo Aeroportuale dell'Aeroporto di Napoli – Capodichino in 7.700.000 passeggeri al 2023 e, d'altro lato, l'esclusione dell'aeroporto di Grazzanise dall'elenco degli aeroporti di interesse nazionale ex art. 698 cod. nav. finiscono inevitabilmente per conferire allo scalo di Salerno – Pontecagnano Faiano un ruolo centrale e insurrogabile nello sviluppo del sistema aeroportuale campano.

In particolare, l'"opzione zero", ossia l'ipotesi di non intervento, oltre a confliggere col ruolo riconosciuto all'Aeroporto di Salerno all'interno del sistema aeroportuale italiano, nonché tra le opere indifferibili, urgenti e cantierabili per il rilancio dell'economia, collide con la necessità di integrare l'offerta elargibile all'utenza

dall'Aeroporto di Napoli – Capodichino.

«In questo quadro, – recita l'elaborato “Documentazione di chiarimento ed integrazione – Controdeduzioni alle osservazioni del pubblico” (REL-06 Controdeduzioni) del SIA – in ragione del previsto aumento di domanda sul sistema aeroportuale campano che in base alle ipotesi formulate dall'ENAC nell'ambito del Piano Nazionale degli Aeroporti completato nel febbraio 2012, si assesta su una previsione minima e prudenziale di 10 milioni di passeggeri al 2030, lo scalo di Salerno – Pontecagnano Faiano diviene, attraverso la specializzazione dello scalo ed una sua riconoscibile vocazione funzionale al sistema all'interno del bacino di utenza, una necessità per garantire lo sviluppo dell'intero sistema campano, assolvendo al soddisfacimento della domanda sia business che leisure (compresi i voli low cost), per voli di linea o charter. D'altronde, rispetto al panorama italiano, ad esclusione della Basilicata che infatti in parte rientra nella catchment area presa a riferimento, la Campania costituisce un'eccezione in quanto sul suo territorio sono presenti soltanto due aeroporti aperti al traffico commerciale, soprattutto tenuto conto che trattasi della terza regione in quanto a numero di abitanti e della prima in quanto a densità abitativa. A solo titolo esemplificativo: sono quattro gli aeroporti in Puglia (Taranto, Brindisi, Bari, Foggia) con distanze reciproche che vanno dai 50 km fra gli aeroporti di Taranto e Brindisi ai 153 km fra gli aeroporti di Bari e Brindisi, sono tre gli aeroporti in Calabria (Crotone, Lamezia, Reggio Calabria), con distanze reciproche che vanno dai 74 km fra gli aeroporti di Crotone e Lamezia ai 178 km fra gli aeroporti di Lamezia e Reggio Calabria. Pertanto la presunta vicinanza con l'aeroporto di Napoli non costituisce in alcun modo un elemento “eccezionale” rispetto alla realtà aeroportuale italiana, né ostativo o in contrasto rispetto alla normativa vigente».

«L'Aeroporto di Salerno, attraverso il suo sviluppo infrastrutturale, – soggiunge l'elaborato “Sintesi non tecnica” (SIA-SNT-REL-01) del SIA – può ambire ad intercettare una quota dei volumi di traffico turistico, in ragione della sua

favorevole posizione rispetto ai principali poli di attrazione culturale, archeologica, artistica, ambientale di cui l'intero territorio provinciale è caratterizzato. In ambito commerciale, esso potrà assumere un importante ruolo di complementarità all'interno del sistema logistico della Provincia di Salerno, comprendente il Porto di Salerno, contribuendo a soddisfare l'aumento di domanda del trasporto merci e passeggeri. Appare evidente come la opzione zero, ossia la ipotesi di non intervento sia di fatto non percorribile dal momento che sarebbe inconciliabile con il ruolo ormai acquisito dallo scalo di Salerno all'interno del sistema aeroportuale italiano ed individuato nello stesso Piano Nazionale degli Aeroporti. La scelta di non intervento equivarrebbe ad una profonda riconfigurazione dell'attuale assetto del sistema aeroportuale italiano, in quanto porterebbe ad una progressiva marginalizzazione dell'Aeroporto di Salerno, senza peraltro risolvere il problema della scelta dello scalo verso il quale rivolgere la quota parte di domanda inesa da quello napoletano e degli esiti ambientali che tale domanda aggiuntiva determinerebbe sullo scalo prescelto (gli aeroporti ... prossimi sono Ciampino, Fiumicino e Bari)».

Nel contempo, l'originaria previsione di un nuovo scalo civile in Grazzanise, inserita nel 2012 dall'ENAC nel Piano Nazionale degli Aeroporti, neppure si è rivelata una soluzione alternativa in grado, se non di prevalere, almeno di competere ragionevolmente con quella di potenziare ed ampliare l'Aeroporto di Salerno "Costa d'Amalfi": essa è stata, infatti, abbandonata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nella formulazione della versione definitiva del menzionato Piano Nazionale degli Aeroporti per una serie di ragioni coerenti con gli invalsi obiettivi nazionali di spending review, tra cui, precipuamente, l'assenza di un progetto di dismissione dell'aeroporto militare operativo in loco, l'inutilizzabilità della pista esistente per il traffico aereo commerciale, la sussistenza di vincoli orografici per l'utilizzo in una certa direzione, la prossimità all'Aeroporto di Napoli – Capodichino.

4. A questo punto, sempre per ragioni di ordine logico-espositivo e di economia processuale, occorre passare allo scrutinio del motivo di gravame riportato retro, in narrativa, sub n. 3.g.

Sostengono, in particolare, i ricorrenti che non sarebbe stata verificata l'inadeguatezza del Master Plan dell'Aeroporto di Salerno rispetto al Piano Industriale Integrato della Rete Aeroportuale Campana (previsto dal Protocollo di intesa tra Regione Campania, GESAC s.p.a. e AdS, approvato con delibera della Giunta regionale della Campania n. 197 del 4 aprile 2018), non essendo strutturalmente in grado di assicurare i flussi di passeggeri da quest'ultimo contemplati sia per il breve periodo (3.500.000 passeggeri annui) sia per il medio-lungo periodo (5.500.000 passeggeri annui).

4.1. In limine a tale censura, osserva, innanzitutto, il Collegio che essa figura rassegnata in sede di motivi aggiunti avverso il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. n. 20896 del 19 dicembre 2018 (emesso ai sensi e per gli effetti degli artt. 2 e 3 del d.p.r. n. 383/1994 e recante l'approvazione del Master Plan ai fini urbanistici), il verbale della Conferenza di servizi del 28 novembre 2018 (convocata ai sensi e per gli effetti degli artt. 2 e 3 del d.p.r. n. 383/1994) e la nota della Regione Campania prot. n. 749666 del 27 novembre 2018.

Ebbene, è di tutta evidenza il totale disallineamento tra il petitum (annullamento giurisdizionale di atti amministrativi adottati nell'ambito della procedura di conformità urbanistica ex artt. 80 ss. del d.p.r. n. 616/1977 e 1 ss. del d.p.r. n. 383/1994, e volti all'adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti alla progettata opera pubblica di interesse statale, nonché all'enucleazione di prescrizioni esecutive a salvaguardia dei valori archeologici e dell'assetto idrogeologico e idraulico dell'area di intervento) e la causa petendi (incongruenza tra la programmazione contenuta nel Piano Industriale della Rete Aeroportuale Campana e quella contenuta nel Master Plan dell'Aeroporto di Salerno) rispettivamente formulati dai proponenti.

4.2. A prescindere dal superiore rilievo, l'ordine di doglianze in esame risulta essere, comunque, infondato.

4.3. Per una sua compiuta analisi, si impone, innanzitutto, la ricostruzione del quadro normativo-programmatorio-procedimentale di riferimento, così come illustrato in dettaglio dalla resistente amministrazione regionale.

4.3.1. L'art. 2 della direttiva 2009/12/CE introduce la definizione di rete aeroportuale come «un gruppo di aeroporti, debitamente designato come tale da uno Stato membro, gestiti dallo stesso gestore aeroportuale» e quella di gestore aeroportuale come il «soggetto al quale le disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali nazionali affidano insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire le infrastrutture aeroportuali o della rete aeroportuale e di coordinare le attività dei vari operatori presenti negli aeroporti o nella rete aeroportuale interessati».

L'art. 74 del d.l. n. 1/2012, conv. in l. n. 27/2012, recante “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, demanda il compito di designare le reti aeroportuali sul territorio italiano al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto col Ministro dell'Economia e delle Finanze, previo parere della Conferenza unificata Stato – Regioni.

Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 25 novembre 2016 sono state approvate le “Linee Guida per la designazione delle reti aeroportuali italiane, ai sensi dell'art. 74 del d. l. 24 gennaio 2012, n. 1”. Tali Linee Guida privilegiano modelli di gestione integrata degli scali aeroportuali, al fine di migliorarne la competitività e di promuoverne l'efficientamento.

In armonia con le richiamate fonti normative statali, l'art. 11, comma 1, della l. r. Campania n. 38/2017 prevede, in materia di rete aeroportuale campana, che: «La Regione Campania, anche in considerazione di quanto previsto all'art. 3, comma 2, lett. c, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014 n. 164, nel rispetto delle norme di settore e della

disciplina in materia di aiuti di Stato, assicura gli investimenti necessari all'attuazione della rete aeroportuale campana ai sensi dell'articolo 74, comma 1 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012 n. 27, così come previsto dal piano industriale integrato nel rispetto dell'articolo 108 paragrafo 3 del Trattato di funzionamento Unione Europea».

4.3.2. Con delibera della Giunta regionale della Campania (DGCR) n. 428 del 12 luglio 2017 è stato approvato lo schema di Protocollo di intesa tra Regione Campania, GESAC s.p.a. (gestore dello scalo di Napoli – Capodichino) e AdS (gestore dello scalo di Salerno – Pontecagnano Faiano), poi sottoscritto dalle parti il 19 luglio 2017, per la creazione di una rete integrata degli aeroporti campani.

In seguito alla stipula del citato Protocollo di intesa, e in vista della programmata costituzione di una rete integrata degli aeroporti campani, è stata avviata un'attività sinergica tra i due enti gestori degli scali, concretizzatasi nella conclusione di apposito accordo (in data 18 dicembre 2017), nell'approvazione di un Piano Industriale Integrato della Rete Aeroportuale Campana (in data 15 dicembre 2017, da parte della AdS, e in data 16 gennaio 2018, da parte della GESAC), nella presentazione di un'istanza congiunta ex art. 74 del d.l. n. 1/2012 per la costituzione in rete dei due aeroporti campani, corredata dal Piano industriale della Rete aeroportuale campana.

Successivamente, con DGCR n. 437 del 3 luglio 2018, è stato approvato lo schema di Atto integrativo al Protocollo di intesa tra Regione Campania, GESAC e AdS, poi sottoscritto dalle parti il 18 luglio 2018, per il prolungamento dei termini di efficacia del Protocollo medesimo.

Frattanto, con DGCR n. 197 del 4 aprile 2018 è stato, altresì, approvato lo schema di Protocollo di intesa tra Regione Campania, GESAC e AdS, avente per oggetto la "Realizzazione della rete aeroportuale campana. Adempimenti attuativi", poi sottoscritto il 12 aprile 2018, il quale prevede, all'art. 4, tra gli impegni della Regione Campania, quello di porre in essere tutte le iniziative e gli adempimenti necessari e/o utili per garantire la disponibilità delle risorse pubbliche in conformità

alla tempistica indicata nel Piano Industriale Integrato della Rete Aeroportuale Campana e sulla base dello stato di avanzamento delle attività, subordinatamente al rispetto delle norme di settore e della disciplina in materia di aiuti di Stato.

Infine, il Documento di Programmazione Economico Finanziaria della Regione Campania relativo al triennio 2019-2021 espressamente prevede per il Consorzio Aeroporto Salerno – Pontecagnano s.c.r.l., quale «prospettiva, già in atto, la realizzazione della rete aeroportuale campana con l'intento di cogliere le sinergie tra i nodi aeroportuali presenti sul territorio regionale e favorire le potenzialità economiche rivenienti negli accresciuti flussi turistici nel mezzogiorno», cosicché «nel periodo in esame, si realizzeranno le attività previste dall'Accordo stipulato tra la due società gestrici una lo scalo di Salerno – Pontecagnano Faiano e l'altra lo scalo di Napoli – Capodichino».

4.4. Essendosi inquadrati nei termini di cui sopra i contenuti e le finalità del Piano Industriale Integrato della Rete Aeroportuale Campana, è agevole avvedersi che, a dispetto degli assunti attorei, esso non si ponga in contraddizione col Master Plan dell'Aeroporto di Salerno, sotto il precipuo profilo dell'apprezzabile scostamento tra i flussi di passeggeri contemplati dal primo (3.500.000 passeggeri annui per il breve periodo e 5.500.000 passeggeri annui per il medio-lungo periodo) e quelli contemplati dal secondo (529.593 passeggeri annui per il breve-medio periodo e 1.890.839 per il lungo periodo) dei citati strumenti di programmazione.

Ed invero, detto scostamento trova giustificazione nella diversità sia della natura e della portata sia della cronologia di elaborazione, propri, rispettivamente, del Master Plan dell'Aeroporto di Salerno e del Piano Industriale Integrato della Rete Aeroportuale Campana.

In particolare:

- pur tenuto conto della innegabile interazione reciproca tra i due strumenti di programmazione, è evidente la valenza precipuamente 'infrastrutturale' rivestita dal menzionato Master Plan, siccome finalizzato all'esecuzione degli interventi di

potenziamento e ampliamento dello scalo di Salerno – Pontecagnano Faiano, a fronte della valenza precipuamente ‘funzionale-finanziaria’ del menzionato Piano Industriale, siccome finalizzato allo sviluppo dei servizi aeroportuali erogabili secondo il divisato modello la gestione integrata in rete degli scali di Napoli – Capodichino e Salerno – Pontecagnano Faiano;

- è altrettanto evidente la circostanza che, al momento della presentazione del Master Plan controverso, con nota dell’ENAC prot. n. 64229 del 20 giugno 2016, l’Aeroporto di Salerno si configurava ancora, dal punto di vista gestionale, a guisa di infrastruttura autonoma rispetto all’Aeroporto di Napoli – Capodichino, laddove la sinergica integrazione in rete tra il primo e il secondo ha preso concreto avvio successivamente, con l’approvazione (giusta DGCR n. 428 del 12 luglio 2017) e la stipula (in data 19 luglio 2017) del Protocollo di intesa tra Regione Campania, GESAC e AdS.

In altri termini, il surplus dei flussi annui di passeggeri previsti – con riferimento ad un orizzonte temporale tendenzialmente ventennale di medio-lungo periodo – nel Piano Industriale Integrato della Rete Aeroportuale Campana (così come desumibile dall’esibito Studio preliminare ambientale a corredo dell’Aggiornamento del Piano di Sviluppo Aeroportuale 2013-2023 dell’Aeroporto Internazionale di Napoli) rispetto a quelli previsti – con riferimento ad un diverso orizzonte temporale, tendenzialmente decennale di breve-medio periodo (cfr. retro, in narrativa, sub n. 2.4) – nel Master Plan dell’Aeroporto di Salerno è riconducibile non già alla realizzazione di ulteriori interventi infrastrutturali sull’Aeroporto di Salerno, bensì alla capacità della Rete aeroportuale campana di valorizzare e capitalizzare la complementarità degli scali (di Napoli – Capodichino e di Salerno – Pontecagnano Faiano) in un’ottica di programmazione integrata e sinergica dei servizi e delle attività e del relativo sviluppo produttivo, ossia, segnatamente, alle soluzioni tecnico-operative di distribuzione del traffico aereo secondo le rispettive specializzazioni funzionali.

Ciò posto, nessuna contraddizione è ravvisabile tra il Master Plan dell’Aeroporto di

Salerno e il Piano Industriale Integrato della Rete Aeroportuale Campana, dove quest'ultimo rappresenta la proiezione, allargata territorialmente al bacino regionale e temporalmente al medio-lungo periodo (nel senso dell'incremento dell'utenza per effetto delle sinergie 'a regime' tra gli scali di Salerno – Pontecagnano Faiano e di Napoli – Capodichino), di un processo di sviluppo industriale rispetto al quale il primo è presupposto esecutivo necessario di breve-medio periodo.

5. Una volta sgombrato lo spettro di analisi dalle censure rivolte alla scelta programmatica di fondo, consistente nel potenziamento e nell'ampliamento dell'Aeroporto di Salerno, sotto i declinati profili della sua non recessività a fronte delle ipotesi alternative configurabili e della sua compatibilità col Piano Industriale Integrato della Rete Aeroportuale Campana, è possibile, ora, procedere allo scrutinio degli ulteriori motivi di impugnazione, rivolti ai contenuti del progetto sottoposto a VIA.

6. Ebbene, entro il novero di tali censure, risulta, per le ragioni sottoindicate, meritevole di favorevole apprezzamento quella rubricata retro, in narrativa, sub n. 3.c, secondo cui il Master Plan dell'Aeroporto di Salerno difetterebbe (sia quanto alla Fase 1 sia quanto alla Fase 2 di attuazione) del livello informativo e di dettaglio corrispondente a quello di un progetto definitivo, così come prescritto dall'art. 5, comma 1, lett. g, del d.lgs. n. 152/2006.

6.1. Al riguardo, giova previamente illustrare la cornice normativa di riferimento.

6.1.1. La disciplina in materia di VIA.

Innanzitutto, 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 – quale, appunto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, comma 7, lett. a, e del punto 10, primo alinea, dell'allegato II al d.lgs. n. 152/2006, quello controverso – 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 gli elaborati costitutivi dello stesso sono da identificarsi con quelli propri della progettazione sia preliminare sia definitiva, nonché, quindi, da predisporli «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 della definizione normativa di progetto da assoggettarsi a VIA, così come modificata dall'art. 2, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 104/2017, fa, invece, riferimento ad «un livello informativo e di dettaglio almeno equivalente a quello del progetto di fattibilità come definito dall'articolo 23, commi 5 e 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o comunque con un livello tale da consentire la compiuta valutazione degli impatti ambientali in conformità con quanto definito in esito alla procedura di cui all'articolo 20»). Nel contempo, l'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 (sempre nella versione applicabile *ratione temporis*) prescrive che all'istanza di VIA debba allegarsi «il progetto definitivo», oltre allo studio di impatto ambientale, alla sintesi non tecnica ed alla copia dell'avviso a mezzo stampa, di cui al successivo art. 24, commi 1 e 2.

A sua volta, il richiamato art. 93, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 163/2006 (sostituito dall'art. 23, commi 5 ss., ed abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. e, del d.lgs. n. 50/2016) stabilisce che: «3. Il progetto preliminare definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire e consiste in una relazione illustrativa delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali soluzioni possibili, anche con riferimento ai profili ambientali e all'utilizzo dei materiali provenienti dalle attività di riuso e riciclaggio, della sua fattibilità amministrativa e tecnica, accertata attraverso le indispensabili indagini di prima approssimazione, dei costi, da determinare in relazione ai benefici previsti, nonché in schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare; il

progetto preliminare dovrà inoltre consentire l'avvio della procedura espropriativa.

4. Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto preliminare e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni. Esso consiste in una relazione descrittiva dei criteri utilizzati per le scelte progettuali, nonché delle caratteristiche dei materiali prescelti e dell'inserimento delle opere sul territorio; nello studio di impatto ambientale ove previsto; in disegni generali nelle opportune scale descrittivi delle principali caratteristiche delle opere, e delle soluzioni architettoniche, delle superfici e dei volumi da realizzare, compresi quelli per l'individuazione del tipo di fondazione; negli studi e indagini preliminari occorrenti con riguardo alla natura e alle caratteristiche dell'opera; nei calcoli preliminari delle strutture e degli impianti; in un disciplinare descrittivo degli elementi prestazionali, tecnici ed economici previsti in progetto nonché in un computo metrico estimativo. Gli studi e le indagini occorrenti, quali quelli di tipo geognostico, idrologico, sismico, agronomico, biologico, chimico, i rilievi e i sondaggi, sono condotti fino ad un livello tale da consentire i calcoli preliminari delle strutture e degli impianti e lo sviluppo del computo metrico estimativo».

Più in dettaglio, l'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 207/2010 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) prevede che: «Il progetto preliminare definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire nel rispetto delle indicazioni del documento preliminare alla progettazione; evidenzia le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia, nonché le specifiche funzionali ed i limiti di spesa delle opere da realizzare, ivi compreso il limite di spesa per gli eventuali interventi e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale e per le infrastrutture ed opere connesse, necessarie alla realizzazione. Il progetto preliminare stabilisce i profili e

le caratteristiche più significative degli elaborati dei successivi livelli di progettazione, in funzione delle dimensioni economiche e della tipologia e categoria dell'intervento, ed è composto dai seguenti elaborati, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento ai sensi dell'articolo 15, comma 3, anche con riferimento alla loro articolazione: a) relazione illustrativa; b) relazione tecnica; c) studio di prefattibilità ambientale; d) studi necessari per un'adeguata conoscenza del contesto in cui è inserita l'opera, corredati da dati bibliografici, accertamenti ed indagini preliminari - quali quelle storiche archeologiche ambientali, topografiche, geologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche e sulle interferenze e relative relazioni ed elaborati grafici - atti a pervenire ad una completa caratterizzazione del territorio ed in particolare delle aree impegnate; e) planimetria generale e elaborati grafici; f) prime indicazioni e misure finalizzate alla tutela della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro per la stesura dei piani di sicurezza con i contenuti minimi di cui al comma 2; g) calcolo sommario della spesa; h) quadro economico di progetto; i) piano particellare preliminare delle aree o rilievo di massima degli immobili».

Nel contempo, il successivo art. 24, commi 1 e 2 stabilisce che: «1. Il progetto definitivo, redatto sulla base delle indicazioni del progetto preliminare approvato e di quanto emerso in sede di eventuale conferenza di servizi, contiene tutti gli elementi necessari ai fini dei necessari titoli abilitativi, dell'accertamento di conformità urbanistica o di altro atto equivalente; inoltre sviluppa gli elaborati grafici e descrittivi nonché i calcoli ad un livello di definizione tale che nella successiva progettazione esecutiva non si abbiano significative differenze tecniche e di costo. 2. Esso comprende i seguenti elaborati, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento ai sensi dell'articolo 15, comma 3, anche con riferimento alla loro articolazione: a) relazione generale; b) relazioni tecniche e relazioni specialistiche; c) rilievi plano-altimetrici e studio dettagliato di inserimento urbanistico; d) elaborati grafici; e) studio di impatto ambientale ove previsto dalle vigenti normative ovvero studio di fattibilità ambientale; f) calcoli

delle strutture e degli impianti secondo quanto specificato all'articolo 28, comma 2, lettere h ed i; g) disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici; h) censimento e progetto di risoluzione delle interferenze; i) piano particellare di esproprio; l) elenco dei prezzi unitari ed eventuali analisi; m) computo metrico estimativo; n) aggiornamento del documento contenente le prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza; o) quadro economico con l'indicazione dei costi della sicurezza desunti sulla base del documento di cui alla lettera n)».

Gli artt. 18 ss. e 25 ss. descrivono, poi, in maniera analitica, i singoli elaborati costituenti, rispettivamente, il progetto preliminare ed il progetto definitivo.

6.1.2. La disciplina in materia di Piano di Sviluppo Aeroportuale o Master Plan.

L'art. 1, comma 6, del d.l. n. 251/1995, conv. in l. n. 351/1995 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 così disciplinato dal paragrafo B della circolare del Ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici n. 1408 del 23 febbraio 1996:

«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».

6.2. In base al raffronto tra le discipline riportate retro, sub n. 6.1.1 e n. 6.1.2, è agevole avvedersi come il Master Plan di cui all'art. 1, comma 6, del d.l. n. 251/1995 non attinga 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.

In generale, a fronte dell'elencazione e della descrizione analitica degli elaborati progettuali contenute negli artt. 93, comma 4, del d.lgs. n. 163/2006 e 24 ss. del d.p.r. n. 207/2010, la richiamata circolare del Ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici n. 1408 del 23 febbraio 1996 si limita a prescrivere, quali documenti costitutivi del PSA, la redazione di una relazione tecnica illustrativa e delle planimetrie progettuali, l'esibizione dei pareri, visti e nulla osta eventualmente necessari ed acquisiti, nonché l'indicazione degli elementi relativi alle risorse disponibili o prevedibili per la realizzazione dell'opera.

Nella specie, il Master Plan dell'Aeroporto di Salerno "Costa d'Amalfi" denota, appunto, i contenuti sommari propri dello strumento di programmazione di cui all'art. 1, comma 6, del d.l. n. 251/1995. Come enunciato sia nella Relazione illustrativa sia nell'elaborato "Sintesi non tecnica" (SIA-SNT-REL-01), esso

«rappresenta», infatti, «lo strumento di pianificazione strategica, a breve (1° – 3° anno dal rilascio della Concessione) e medio termine (4° – 10°) che, nel fornire gli indirizzi programmati di sviluppo dell'intero sistema aeroportuale, definisce il quadro programmatico degli interventi da realizzarsi durante l'intero corso evolutivo dello scalo. Il Master Plan fornisce per l'insieme dei sistemi funzionali dell'aeroporto, un quadro di riferimento, all'interno del quale l'aeroporto stesso potrà evolversi e svilupparsi definendo inoltre un perimetro massimo di sedime ed una capacità massima in termini di movimenti di aeromobili, passeggeri e merci. Nel Piano vengono indicate anche le principali fasi di costruzione, materialmente e finanziariamente possibili nonché i tempi di attuazione entro i quali, secondo le previsioni, esse dovranno essere realizzati».

Più in dettaglio, come desumibile dal parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – VIA e VAS n. 2503 del 29 settembre 2017, nonché dalle allegazioni effettuate in giudizio delle parti, il menzionato Master Plan dell'Aeroporto di Salerno figura composto dai seguenti elaborati e documenti tecnico-amministrativi: a) Relazione illustrativa e allegati (Allegato 1: Programma degli investimenti; Allegato 2: Piano economico e finanziario; Elaborati grafici: Inquadramento territoriale; Infrastrutture; Distanze comunali; Stato attuale; Viabilità di accesso al sedime; Aree di esproprio; PRG comunali; Fase 1 – Piano di sviluppo breve termine; Fase 2 – Piano di sviluppo medio termine; Massimo sviluppo; Attività funzionali; Superfici di limitazione ostacoli – Stato attuale; Superfici di limitazione ostacoli – Fase 1; Superfici di limitazione ostacoli – Fase 2 e massimo sviluppo; Piani di rischio – Stato attuale; Piani di rischio – Fase 1; Piani di rischio – Fase 2 e massimo sviluppo; Vincoli radioassistenze – Aree di rispetto – Fase 1; Vincoli radioassistenze – Aree di rispetto – Fase 2 e massimo sviluppo; AVL PAPI – Stato attuale; AVL PAPI SAL – Fase 1; AVL PAPI SAL – Fase 2; Rete media tensione – Stato attuale; Rete media tensione – Stato futuro; Rete di distribuzione gas – Stato attuale; Rete di distribuzione gas – Stato futuro; Rete

acqua industriale; Rete acqua potabile – Stato attuale; Rete acqua potabile – Stato futuro; Smaltimento acque nere – Stato attuale; Smaltimento acque nere – Stato futuro; Smaltimento acque meteoriche – Stato attuale; Smaltimento acque meteoriche – Stato futuro; Fabbisogno energetico); b) Quadro progettuale di riferimento (SIA-QPGT-REL-01) e allegati (Schede interventi, SIA-QPGT-REL-02; Carta di inquadramento territoriale e della rete infrastrutturale, SIA-QPGT-01; Carta dell'accessibilità all'area aeroportuale, SIA-QPGT-02; Carta dei traffici veicolari attuali e futuri, SIA-QPGT-03; Sistema aeroportuale: stato attuale, SIA-QPGT-04; Sistema aeroportuale: PSA Fase 1 breve termine, SIA-QPGT-05; Sistema aeroportuale: PSA Fase 2 medio termine, SIA-QPGT-06; Planovolumetrico degli interventi, SIA-QPGT-07; Piano di rischio, SIA-QPGT-08; Planimetria aree di cantiere – Fase 1, SIA-QPGT-09; Planimetria aree di cantiere – Fase 2, SIA-QPGT-10; Localizzazione dei siti di cava e discarica, SIA-QPGT-11; Relazione idraulica, 141-PD-FLU-IDR-RE-01-RV1); c) Quadro di riferimento ambientale (SIA-QAMB-REL-01) e allegati (Studio e indagini archeologiche preliminari, SIA-QAMB-REL-02; Allegato alla componente atmosfera: misure qualità dell'aria ante operam, SIA-QAMB-REL-03; Allegato alla componente rumore: indagine fonometrica ante operam, SIA-QAMB-REL-04; Relazione Idrologica, 21-PD-GE-IDR-RE-01-REV0); d) Sintesi non tecnica (SIA-SNT-REL-01); e) Relazione paesaggistica; f) Autorizzazioni, pareri, nulla osta, assensi, ecc. acquisiti o da acquisire; g) Documentazione integrativa (Studio del traffico, INT-REL-02; Piano di utilizzo delle terre, INT-REL-04-PUT; Piano particellare di esproprio, INT-REL-07-PPE, ecc.).

E' evidente, dunque, che – come premesso – un simile apparato documentale, sebbene ponderoso, non sia in grado di ragguagliare il livello informativo e di dettaglio richiesto dall'art. 5, comma 1, lett. g, del d.lgs. n. 152/2006. E ciò, avuto precipuo riguardo alle considerevoli dimensioni del progetto sottoposto a VIA ed all'autonoma incidenza di molte delle singole opere ivi contemplate (prolungamento e potenziamento della pista di volo; ampliamento, riconfigurazione

e potenziamento dei piazzali per aeromobili Est ed Ovest, realizzazione dell'uscita veloce per l'immissione sul piazzale Est, adeguamento del sistema di drenaggio e trattamento delle acque di raccolta di prima pioggia e smaltimento delle acque meteoriche ricadenti sull'intero sedime, adeguamento e riconfigurazione del Terminal Ovest per i passeggeri, costruzione dell'edificio multifunzionale, costruzione degli "Edificio Mezzi di Rampa", ampliamento della caserma dei Vigili del Fuoco, realizzazione di parcheggi a raso a servizio dell'"Edificio Merci e Mezzi di Rampa" e relativo accesso al sistema land-side, ampliamento e potenziamento del Terminal Est, deviazione e prolungamento dei tracciati dei torrenti Volta Ladri e Diavolone, ampliamento e riconfigurazione dei parcheggi frontistanti l'aerostazione, creazione di una nuova Area Rifornimento Autoveicoli).

In questo senso, i ricorrenti hanno puntualmente rimarcato, senza essere efficacemente smentiti ex adverso, che tra gli elaborati progettuali e la documentazione del SIA non figurano, in relazione ai singoli interventi previsti: - 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».

6.3. A suffragio della proposizione attorea di insufficienza informativo-documentale – in termini di progetto sia preliminare sia definitivo del Master Plan dell'Aeroporto di Salerno milita, poi, la circostanza che, dopo la presentazione dell'istanza di VIA di cui alla nota dell'ENAC prot. n. 64229 del 20 giugno 2016, la AdS ha indetto una procedura aperta ex artt. 60 e 133 del d.lgs. n. 50/2016 per l'affidamento dei “Servizi di progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, incluso il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, degli interventi previsti per lo sviluppo dell'Aeroporto di Salerno Fase 2 del programma degli interventi” (bando del 16 ottobre 2017, prot. n. 981/G), e cioè, segnatamente, della deviazione e del prolungamento dei torrenti Diavolone e Volta Ladri, dell'adeguamento delle bretelle di collegamento, dell'ampliamento del piazzale per aeromobili Ovest, del prolungamento della pista di volo, dell'adeguamento della viabilità, della realizzazione, dell'ampliamento e dell'adeguamento dei parcheggi, del distributore carburanti esterno, dell'“Edificio Mezzi di Rampa”, del Terminal Ovest per l'aviazione generale; e che, per di più, – a dispetto della formulazione dell'oggetto dell'appalto – i servizi di progettazione posti in gara afferiscono non solo agli interventi della Fase 2 del PSA, ma anche agli interventi della Fase 1 (quali la deviazione ed il prolungamento dei torrenti Diavolone e Volta Ladri, l'adeguamento e la riconfigurazione delle bretelle di collegamento, il primo prolungamento della pista di volo, dell'“Edificio Mezzi di Rampa” e la realizzazione dell'annesso parcheggio a raso).

Ed invero, se il Master Plan avesse attinto il livello informativo e di dettaglio richiesto dall'art. 5, comma 1, lett. g, del d.lgs. n. 152/2006, non sarebbe stato, di certo, logicamente necessario appaltare, all'indomani della sua elaborazione, la progettazione preliminare e definitiva di svariate opere ivi contemplate.

6.4. I superiori approdi non possono dirsi menomati dalla proposizione della resistente AdS, 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, predicato da parte ricorrente in relazione al Master Plan dell'Aeroporto di Salerno.

A sostegno della propria tesi, la AdS richiama, precipuamente, la disposizione 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), in base alla quale, «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 ... 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».

Un simile assunto sconta un triplice ordine di argomentazioni reietive.

6.4.1. In primis, ai fini dell'individuazione della tipologia progettuale da sottoporre a VIA, un approccio interpretativo logico-sistematico induce a ripudiare la propugnata prevalenza della disciplina settoriale in materia aeroportuale a discapito della disciplina settoriale in materia ambientale.

In realtà, i due moduli in questione – ossia, da un lato, quello di approvazione del PSA, e, d'altro lato, quello del subprocedimento di VIA, innestandosi 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. Vale a dire che l'applicabilità dell'uno (Master Plan ex art. 1, comma 6, del d.l. n. 251/1995) non elide o assorbe, ma si intreccia con l'applicabilità dell'altro (VIA ex artt. 6 e 23 ss. del d.lgs. n. 152/2006). E ciò, comunque, senza che quest'ultima possa ritenersi preclusa da disposizioni normative di segno contrario dettate in relazione al primo modulo. La previsione di

rango primario contenuta nell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 251/1995 nulla stabilisce, infatti, circa la VIA relativa ai progetti di infrastrutture aeroportuali; mentre, alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale improntato all'operatività del principio di gerarchia delle fonti (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. VI, 29 aprile 2005, n. 2034; 2 marzo 2009, n. 1169; sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 812; sez. V, 28 settembre 2016, n. 4009; sez. VI, 24 ottobre 2017, n. 4894; sez. IV, 7 dicembre 2017, n. 5753; TAR Campania, Napoli, sez. VII, 18 luglio 2017, n. 3838), 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; cosicché è con esclusivo riguardo al parametro di giudizio da quest'ultima elargito che gli atti impugnati vanno sindacati e, quindi, reputati in concreto illegittimi, in quanto adottati senza il richiesto grado di analiticità del progetto sottoposto a VIA.

6.4.2. Ad omologhi approdi disapplicativi si perviene, altresì, sulla base di un approccio interpretativo teleologico, orientato sugli indeclinabili valori ordinamentali, precipuamente di derivazione euro-unitaria e costituzionale, salvaguardati dalla normativa in materia di VIA.

6.4.2.1. In questo senso, giova rammentare che la Corte di Giustizia UE, nella sentenza 4 maggio 2006, C-508/03, 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».

Nello stesso senso, giova, altresì, rammentare che, a norma dell'art. 5.1 della direttiva 2011/92/UE, «quando è richiesta una valutazione d'impatto ambientale, il committente prepara e trasmette un rapporto di valutazione dell'impatto ambientale. Le informazioni che il committente deve fornire comprendono almeno: a) una descrizione del progetto, comprendente le informazioni relative alla sua ubicazione e concezione, alle sue dimensioni e alle sue altre caratteristiche pertinenti; b) una descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull'ambiente; c) una descrizione delle caratteristiche del progetto e/o delle misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, possibilmente, compensare i probabili effetti negativi significativi sull'ambiente; d) una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal committente, adeguate al progetto e alle sue caratteristiche specifiche, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli effetti ambientali; e) una sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere da a a d; e f) qualsiasi informazione supplementare di cui all'allegato IV relativa alle caratteristiche peculiari di un progetto specifico o di una tipologia di progetto e dei fattori ambientali che possono subire un pregiudizio».

Le informazioni prescritte dalla disposizione dianzi riportata per l'elaborazione del rapporto di valutazione dell'impatto ambientale sono così ulteriormente specificate nell'Allegato IV alla citata direttiva 2011/92/UE:

«1. Descrizione del progetto, comprese in particolare: a) la descrizione dell'ubicazione del progetto; b) la descrizione delle caratteristiche fisiche dell'insieme del progetto, compresi, ove pertinenti, i lavori di demolizione

necessari, nonché delle esigenze di utilizzo del suolo durante le fasi di costruzione e di funzionamento; c) la descrizione delle principali caratteristiche della fase di funzionamento del progetto (in particolare dell'eventuale processo produttivo), con l'indicazione, per esempio, del fabbisogno e del consumo di energia, della natura e delle quantità dei materiali e delle risorse naturali impiegate (quali acqua, territorio, suolo e biodiversità); d) la stima della tipologia e della quantità dei residui e delle emissioni previste (quali inquinamento dell'acqua, dell'aria, del suolo e del sottosuolo, rumore, vibrazione, luce, calore, radiazione ecc.) e della quantità e della tipologia di rifiuti prodotti durante le fasi di costruzione e di funzionamento.

2. La descrizione delle alternative ragionevoli (ad esempio in termini di concezione del progetto, tecnologia, ubicazione, dimensioni e portata) prese in esame dal committente, adeguate al progetto proposto e alle sue caratteristiche specifiche, indicando le principali ragioni alla base dell'opzione scelta, incluso un raffronto degli effetti ambientali.

3. La descrizione degli aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente (scenario di base) e una descrizione generale della sua probabile evoluzione in caso di mancata attuazione del progetto, nella misura in cui i cambiamenti naturali rispetto allo scenario di base possano essere valutati con uno sforzo ragionevole in funzione della disponibilità di informazioni ambientali e conoscenze scientifiche.

4. La descrizione dei fattori specificati all'articolo 3, paragrafo 1, potenzialmente soggetti a effetti significativi derivanti dal progetto: popolazione, salute umana, biodiversità (ad esempio fauna e flora), territorio (ad esempio sottrazione del territorio), suolo (ad esempio erosione, diminuzione di materia organica, compattazione, impermeabilizzazione), acqua (ad esempio modifiche idromorfologiche, quantità e qualità), aria, clima (ad esempio emissioni di gas a effetto serra, gli impatti rilevanti per l'adattamento), beni materiali e patrimonio culturale, ivi compresi gli aspetti architettonici e archeologici, e paesaggio.

5. Una descrizione dei probabili effetti rilevanti sull'ambiente del progetto, dovuti, tra l'altro: a) alla costruzione e all'esistenza del progetto, inclusi, ove pertinenti, i

lavori di demolizione; b) all'uso delle risorse naturali, in particolare del territorio, del suolo, delle risorse idriche e della biodiversità, tenendo conto per quanto possibile della disponibilità sostenibile di tali risorse; c) all'emissione di inquinanti, rumori, vibrazioni, luce, calore, radiazioni, alla creazione di sostanze nocive e allo smaltimento e recupero dei rifiuti; d) ai rischi per la salute umana, il patrimonio culturale o l'ambiente (ad esempio in caso di incidenti o calamità); e) al cumulo con gli effetti derivanti da altri progetti esistenti e/o approvati, tenendo conto di eventuali problemi ambientali esistenti, relativi ad aree di particolare importanza ambientale suscettibili di risentirne gli effetti o all'uso delle risorse naturali; f) all'impatto del progetto sul clima (ad esempio natura ed entità delle emissioni di gas a effetto serra) e alla vulnerabilità del progetto al cambiamento climatico; g) alle tecnologie e alle sostanze utilizzate.

La descrizione dei possibili effetti significativi sui fattori specificati all'articolo 3, paragrafo 1 include sia effetti diretti che eventuali effetti indiretti, secondari, cumulativi, transfrontalieri, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi del progetto. La descrizione deve tenere conto degli obiettivi di protezione dell'ambiente stabiliti a livello di Unione o degli Stati membri e pertinenti al progetto.

6. La descrizione dei metodi di previsione o dei dati utilizzati per individuare e valutare gli effetti significativi sull'ambiente, incluse informazioni dettagliate sulle difficoltà incontrate nel raccogliere i dati richiesti (ad esempio carenze tecniche o mancanza di conoscenze) nonché sulle principali incertezze riscontrate.

7. Una descrizione delle misure previste per evitare, prevenire, ridurre o, se possibile, compensare gli effetti negativi significativi del progetto sull'ambiente identificati e, ove pertinenti, delle eventuali disposizioni di monitoraggio (ad esempio la preparazione di un'analisi ex post del progetto). Tale descrizione deve spiegare in che misura gli effetti negativi significativi sull'ambiente sono evitati, prevenuti, ridotti o compensati e deve riguardare sia le fasi di costruzione che di

funzionamento.

8. Una descrizione dei previsti effetti negativi significativi del progetto sull'ambiente, derivanti dalla vulnerabilità del progetto ai rischi di gravi incidenti e/o calamità che sono pertinenti per il progetto in questione. A tale fine potranno essere utilizzate le informazioni pertinenti disponibili, ottenute sulla base di valutazioni del rischio effettuate in conformità della legislazione dell'Unione come la direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio o la direttiva 2009/71/Euratom del Consiglio, ovvero di valutazioni pertinenti effettuate in conformità della legislazione nazionale, a condizione che siano soddisfatte le prescrizioni della presente direttiva. Ove opportuno, tale descrizione dovrebbe comprendere le misure previste per evitare o mitigare gli effetti negativi significativi di tali eventi sull'ambiente, nonché dettagli riguardanti la preparazione a tali emergenze e la risposta proposta.

9. Un riassunto non tecnico delle informazioni trasmesse sulla base dei punti da 1 a 8.

10. Un elenco di riferimenti che specifichi le fonti utilizzate per le descrizioni e le valutazioni incluse nel rapporto».

Ebbene, da una simile articolazione analitica del rapporto di valutazione dell'impatto ambientale è agevole inferire che il progetto in quest'ultimo vagliato non possa non avere un'articolazione altrettanto analitica.

Se, quindi, tale è il quadro euro-unitario di riferimento, si intende, allora, come il legislatore nazionale, nell'art. 5, comma 1, lett. g, del d.lgs. n. 152/2006, abbia «legato l'acquisizione della VIA, da un lato, al grado di precisazione e dettaglio dei lavori da eseguire (in modo che non rimangano aspetti e profili che possano sfuggirvi), e dall'altro, alla ragionevole probabilità che la progettazione definitiva introduca sensibili modifiche a quella preliminare», nella plausibile considerazione «che le modifiche al preliminare siano circostanza fisiologica e così statisticamente probabile» da rendere «opportuno il raggiungimento di uno stadio progettuale definitivo prima di valutare l'impatto ambientale» (Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio

2014, n. 2569; sul punto, cfr. anche TAR Toscana, Firenze, sez. I, 27 maggio 2019, n. 789, n. 790, n. 791, n. 792 e n. 793, secondo cui, «se le opere da realizzare non sono state compiutamente definite, è la stessa valutazione di compatibilità ambientale a risultare parziale, non essendo stato possibile verificare in che misura l'ambiente ne risulterebbe modificato»).

Tanto, senza che, peraltro, l'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 (inapplicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie in esame) abbia significativamente modificato la regola di analiticità progettuale sancita nella previgente versione della norma definitoria (introdotta dall'art. 15, comma 1, lett. a, del d.l. n. 91/2014): il progetto di fattibilità tecnica ed economica, sostituito al progetto definitivo ai fini dell'assoggettamento a VIA, attinge, infatti, un livello informativo e di dettaglio superiore rispetto al progetto preliminare, nella misura in cui, ai sensi dell'art. 23, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 50/2016 deve individuare, tra più soluzioni, quella col miglior rapporto costi/benefici per la collettività, contenere tutte le indagini e gli studi necessari alla definizione dei lavori da realizzare, gli schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori e le relative stime economiche (compresa la scelta sulla possibile suddivisione in lotti funzionali), le indagini geologiche, idrogeologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, sismiche, storiche, paesaggistiche ed urbanistiche, le verifiche relative alla possibilità del riuso del patrimonio immobiliare esistente e della rigenerazione delle aree dismesse, le verifiche preventive dell'interesse archeologico, gli studi di fattibilità ambientale e paesaggistica, evidenziare, con un adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le eventuali fasce di rispetto relative ad esse e le occorrenti misure di salvaguardia, indicare le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali, le esigenze di compensazioni e di mitigazione dell'impatto ambientale, i limiti di spesa dell'infrastruttura da realizzare al fine di consentire sin dal primo momento

l'individuazione della localizzazione o del tracciato dell'infrastruttura, nonché delle opere compensative o di mitigazione dell'impatto ambientale e sociale.

6.4.2.2. Più in generale, questa Sezione ha pure avuto modo di rilevare, nella citata sentenza n. 2253 del 23 dicembre 2019, che, di fronte al dubbio interpretativo, i principi e gli obiettivi ordinamentali in materia ambientale militano a favore di un approccio istruttorio particolarmente rigoroso ed approfondito, quale, appunto, nella specie, quello fondato su una base progettuale caratterizzata da un adeguato livello informativo e di dettaglio.

I principi in parola – recita la pronuncia richiamata – «inducono ad ampliare lo spettro dell'indagine circa i risvolti ambientali dell'opera a farsi, poiché sono teleologicamente volti al perseguimento del massimo rispetto dell'ambiente (artt. 3 ter, 3 quater e 3 quinquies del d.lgs. n. 152/2006); declinano quest'ultimo secondo un'accezione lata e contemplante un insieme di componenti (la salute umana, popolazione, beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio, etc.) che si allontanano anche dalla nozione primigenia di ambiente legata prevalentemente agli habitat naturali (e alla loro salvaguardia) (art. 5, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 152/2006); si proiettano in un'ottica diacronica e che guarda alle future generazioni attraverso il riferimento allo sviluppo sostenibile e al principio di precauzione (art. 3 ter e 3 quater del d.lgs. n. 152/2006)».

Nel contempo, gli obiettivi perseguiti in materia si declinano in un quadro coerente con i principi anzidetti e consistono nella «promozione dei livelli di qualità della vita umana», nella «salvaguardia» e nel «miglioramento delle condizioni dell'ambiente», nell'«utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali» (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006), ossia nel «proteggere la salute umana», nel «contribuire con un miglior ambiente alla qualità della vita», nel «provvedere al mantenimento delle specie» e nel «conservare la capacità di riproduzione degli ecosistemi in quanto risorse essenziali per la vita» (art. 4, comma 4, lett. b, del d.lgs. n. 152/2006), avuto riguardo agli impatti ambientali, intesi come effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto, sui fattori costituiti dalla popolazione,

dalla salute umana, dalla biodiversità, dal territorio, dal suolo, dall'acqua, dall'aria e dal clima, dai beni materiali, dal patrimonio culturale, dal paesaggio, anche nelle loro reciproche interazioni (art. 5, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 152/2006). Obiettivi, questi, «che postulano un grado di approfondimento e di completezza dell'attività amministrativa».

«Da ciò si trae – conclude la Sezione nella decisione richiamata – che nel tratteggiare i confini dell'istruttoria da compiere e, in particolar modo, il novero degli aspetti che devono essere presi in considerazione, l'amministrazione competente (o quella comunque implicata nel procedimento oppure il privato interessato alla decisione finale) deve procedere, nel dubbio, ove il dato normativo non sia perspicuo, ampliando quello che è il campo d'indagine, lasciandosi guidare, nella selezione dei risvolti da indagare e degli elementi da prendere in considerazione, da quelle che sono le finalità che la normativa si prefigge, facendo perciò entrare una determinata variabile nell'ambito dello studio/attività istruttoria preordinato/a alla decisione finale ove essa sia potenzialmente suscettibile di essere incisa dal tipo di progetto che si va giudicando».

6.4.3. Un ulteriore approccio ermeneutico, di ordine storico-evolutivo, consente, infine, di prescindere anche dal passaggio disapplicativo dianzi prospettato.

Ed invero, è di tutta evidenza l'antiorità 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) rispetto alla stratificazione normativa sopravvenuta con riferimento alla tipologia progettuale richiesta per il procedimento di VIA.

Conseguentemente, 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 e, per di più, agli stessi sovraordinati, la disciplina e la prassi anzidette non avrebbero potuto non arricchirsi degli elementi innovativi introdotti, segnatamente, quanto alla richiesta analiticità della base progettuale, rispetto alla succinta regolamentazione della VIA coeva a quella (tuttora vigente) del PSA (cfr. art. 2 del d.p.c.m. 10 agosto 1988, n. 377, ove si fa riferimento a «progetti di massima»; artt. 5 e 6 del d.p.r. 12 aprile 1996) o, comunque, previgente a quella applicabile *ratione temporis* (cfr. art. 5, comma 1, lett. g [ex e], del d.lgs. n. 152/2006, nella versione anteriore alla modifica operata dall'art. 15, comma 1, lett. a, del d.l. n. 91/2014). 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.

7. In conclusione, stante la ravvisata fondatezza dell'ordine di doglianze scrutinato retro, sub n. 6, il ricorso in epigrafe ed i relativi motivi aggiunti vanno accolti nei sensi e nei limiti sinora indicati, con conseguente annullamento in parte qua degli atti con essi impugnati.

8. Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio. Le ulteriori censure non espressamente esaminate sono da reputarsi inidonee a supportare una conclusione di tipo diverso ovvero necessitanti di approfondimenti istruttori comportanti l'allungamento dei tempi del presente giudizio e un aggravio di costi per le parti, senza, però, l'attitudine a comportare una diversa conclusione, con conseguente assorbimento delle stesse.

9. Considerati i profili di reciproca soccombenza e la oggettiva difficoltà della materia trattata, sussistono giusti motivi per compensare interamente tra le parti le spese di lite, salvo il rimborso del contributo unificato, che va posto a carico delle parti resistenti, in solido tra loro.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, accoglie, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, il ricorso in epigrafe ed i relativi motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla in parte qua gli atti con essi impugnati.

Compensa interamente tra le parti le spese di lite, ad eccezione del contributo unificato, il cui rimborso in favore dei ricorrenti, in solido tra loro, va posto a carico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, dell'Aeroporto di Salerno "Costa d'Amalfi" s.p.a. e della Regione Campania, in solido tra loro.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere, Estensore

Michele Conforti, Referendario

L'ESTENSORE
Olindo Di Popolo

IL PRESIDENTE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO