

LA VIA SULL' AEROPORTO CANOVA DI TREVISO 2030 VA RIFATTA PER CARENZE NELLA VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI SULLA SALUTE E SULLA SICUREZZA AEREA

DI EVA MASCHIETTO

TAR Veneto, Sez. IV, 23 dicembre 2024 n. 3033

Al di fuori dei valori previsti per l' "intorno aeroportuale" (come definito dal DM Ambiente 31 ottobre 1997), da considerarsi fascia di rispetto normativamente definita per le relative infrastrutture, i limiti acustici da tenere in considerazione ai fini della VIA (valutazione di impatto ambientale) relativa al progetto di sviluppo aeroportuale sono quelli derivanti dai piani di zonizzazione acustica comunale (ex DPCM 14 novembre 1997). È, quindi, legittimo che lo studio di impatto ambientale ai fini della VIA si focalizzi sullo studio degli impatti entro l'intorno aeroportuale senza prevedere estensioni specifiche su ambiti a questo esterni. Ciò non esclude che, sulla base della normativa generale in tema di zonizzazione (l. 447/1995 e DM 29 novembre 2000), il gestore debba essere sottoposto a obblighi di contenimento e abbattimento del rumore ove questo concorra con altri rumori al di fuori di tale "intorno aeroportuale": tali obblighi possono essere imposti in fase esecutiva o preliminare all'esercizio dell'attività aeroportuale.

La procedura di VIA postula necessariamente una valutazione preventiva di impatto sulla salute pubblica sulla base dei sull'identificazione della popolazione residente, dei dati di mortalità e dei ricoveri ospedalieri, che devono essere disponibili nel corso del procedimento per consentire l'espressione del giudizio da parte dell'autorità: la carenza di tali elementi conoscitivi comporta illegittimità della VIA, non sanabile a posteriori, per contrasto con la definizione di "impatti ambientali" di cui alla lettera c) dell'art. 5 comma 1 del D. Lgs. 152/06 e con la finalità della valutazione di cui all'art. 4 comma 4 lettera b) del medesimo decreto.

Una prescrizione resa in sede di VIA da parte dell'autorità deputata all'istruttoria, che postuli l'acquisizione successiva di apprezzamenti atti a descrivere e quantificare i possibili rischi per la salute umana e l'ambiente, derivanti dalla vulnerabilità dell'attività aeroportuale ad impatti aerei, indica il carattere non esaustivo degli studi prodotti dal proponente ai fini della sostenibilità ambientale del piano in relazione al profilo in esame e, quindi, rivela il carattere illegittimo della relativa valutazione per insufficienza dei dati istruttori.

Il TAR di Venezia accoglie parzialmente il ricorso presentato da una serie di associazioni nazionali e locali esponenti di interessi ambientali contro il progetto di sviluppo dell'Aeroporto Canova di Treviso e, più in particolare, contro la valutazione positiva di Valutazione di Impatto Ambientale resa dal Ministero della Transazione Ecologica di concerto con il Ministero della Cultura (oltre agli atti prodromici alla stessa).

A fronte di sei motivi di ricorso e di quattro ulteriori censure spiegate in sede di motivi aggiunti, la sentenza accoglie parzialmente il terzo e il quarto motivo del ricorso principale (e quelli relativi ai motivi aggiunti come logica conseguenza). L'uno, perché smaschera l'insufficiente valutazione del progetto quanto al suo impatto sulla salute pubblica, denunciando la carenza dello studio di impatto ambientale carente quanto alle informazioni di merito fondamentali per l'espressione del giudizio, e cioè l'identificazione della popolazione residente nell'area di impatto, i dati di mortalità e quelli sui

ricoveri ospedalieri, necessari per qualunque organo tecnico al fine di esprimere una valutazione ponderata sugli impatti relativi alla salute umana. L'altro perché rivela l'insufficiente acquisizione di dati relativi all'interferenza con i fenomeni del *wildlife strike* (la collisione degli aeromobili con i volatili) in termini di valutazione del rischio sulla sicurezza aerea.

La questione riguarda il progetto di sviluppo al 2030 dell'aeroporto Antonio Canova di Treviso, che prevede un significativo ampliamento infrastrutturale non delle piste di decollo e atterraggio, ma delle strutture accessorie di tipo tecnico (deposito carburanti, caserma dei Vigili del Fuoco e Torre di controllo), da una parte, e di tipo *hospitality* (allargamento del terminal passeggeri, dei parcheggi e della viabilità di accesso), dall'altra parte.

Le associazioni ricorrenti contestano il fatto che tali modifiche (che a chiunque abbia avuto modo di frequentare l'aeroporto appaiono essenziali) siano finalizzate all'incremento del traffico aereo cosa che arrecherebbe un significativo aumento dell'inquinamento acustico e atmosferico con inevitabili effetti sulla salute dei residenti dell'area circostante, densamente urbanizzata, e anche sull'area confinante del parco naturale regionale del fiume Sile e sul limitrofo sito di importanza comunitaria SIC IT3240028 "Fiume Sile dalle Sorgenti a Treviso Ovest".

Il ricorso (originariamente un ricorso al Capo dello Stato oggetto di trasposizione) articolato appunto in sei gruppi di motivi si rivolge contro il procedimento di VIA (in particolare contro il giudizio della Commissione Tecnica del Ministero) soprattutto nella fase istruttoria dell'impostazione e della valutazione dello studio di impatto ambientale, denunciando in dettaglio diverse pretese carenze tecniche procedurali e di merito su punti ritenuti decisivi.

Si comprende come le amministrazioni, primariamente il Ministero della Transizione Ecologica e della Cultura, e poi anche il Ministero delle Infrastrutture, coinvolto anch'esso a livello procedimentale, l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, insieme alla controinteressata società di gestione dello scalo aeroportuale, si siano difese in modo risoluto su tutti i motivi, ribadendo la sussistenza di un profilo di discrezionalità amministrativa e di merito tecnico importante nella decisione sulla valutazione e sollevando anche diverse questioni pregiudiziali (tutte rigettate preliminarmente).

I motivi nel merito riguardano innanzitutto l'impatto acustico: si comprende come le associazioni abbiano articolato sotto un profilo tecnico e giuridico ampie censure contro lo studio di impatto ambientale, innanzitutto lamentando lacune progettuali per non aver valutato l'impatto acustico sulle aree esterne al c.d. "intorno aeroportuale". Il TAR identifica tale "intorno aeroportuale" come una "zona di rispetto" ai sensi della normativa acustica e osserva che non esistono norme specifiche che impongano alla VIA di prendere specificamente in considerazione anche tale area, dovendosi applicare le disposizioni in materia acustica, come declinate, per la materia aeroportuale, dal decreto del Ministro dell'Ambiente del 31.10.1997, recante la "Metodologia di misura del rumore aeroportuale", che all'art. 2, comma 7°, introduce il concetto di "intorno aeroportuale", definendolo come "*il territorio circostante l'aeroporto, il cui stato dell'ambiente è influenzato dalle attività aeroportuali, corrispondente all'area in cui il descrittore di cui all'allegato "A", punto 1, del presente decreto assume valori superiori a 60 dB(A)*".

Secondo la posizione del TAR, quindi, lo studio di impatto ambientale bene ha fatto a limitarsi a considerare l'impatto nell'ambito dell'"intorno aeroportuale" perché è quella la parte del territorio normativamente considerata rilevante ai fini della misurazione e valutazione dell'impatto acustico nell'ambito di un'istruttoria sulla realizzazione o modernizzazione di una infrastruttura-aeroporto.

Fuori dalle fasce di rispetto aeroportuale valgono, comunque, i valori-limite fissati dai piani di zonizzazione acustica comunale (ai sensi del DPCM 14 novembre 1997), quindi il concorso dell'attività aeroportuale si valuta unitamente alle altre fonti e potrà concretizzarsi nell'imposizione di obblighi di contenimento e abbattimento del rumore al gestore: cosa che nella specie è accaduta, in applicazione del D.M. Ambiente del 29.11.2000 ai sensi dell'art. 10, comma 5°, della Legge 26 ottobre 1995, n. 447.

A questo riguardo il TAR veneto rinvia al precedente del Consiglio di Stato sez. IV 6862/2020 sull'aeroporto di Salerno "Costa d'Amalfi" nel quale, pur essendo presente una prescrizione che prevedeva di concordare un monitoraggio che definisca la caratterizzazione acustica con riferimento specifico al DM 31.10.1997, è stato affermato che tale normativa "*non disciplina infatti specifici studi ambientali, bensì misure obbligatorie prescritte in via generale per il contenimento dell'inquinamento acustico negli aeroporti civili e militari*", confermando quindi che tale adempimento può intervenire nella fase esecutiva oppure comunque in quella preliminare all'avvio dell'esercizio aeroportuale, e non interessa necessariamente il contenuto dei dati sui quali si esprime il giudizio di compatibilità ambientale dell'opera.

Il TAR si fa forte in questa parte della decisione, sia della conformità ai limiti nell'"intorno aeroportuale", confermati anche dalle perizie di parte ricorrente, sia della presenza di diverse prescrizioni imposte dalla Commissione VIA – VAS al termine dell'istruttoria.

Il TAR rigetta anche il motivo successivo (sempre in relazione all'acustica) relativo alla pretesa mancata presa in considerazione dell'opzione zero anche in questo caso su base fattuale, ricordando che l'Aeroporto di Treviso è una infrastruttura esistente e funzionante, nonché la censura relativa alla inadeguatezza delle prescrizioni imposte dalla Commissione che vengono ritenute non affette da macroscopici vizi di irragionevolezza e/o illogicità e, quindi, inerendo al merito tecnico, non risultano sindacabili in sede giurisdizionale.

Il secondo motivo di ricorso, parimenti rigettato, si concentra sull'impatto atmosferico e contesta lo studio di impatto ambientale, ritenendo che presenti lacune inammissibili e gravissime contraddizioni, violando direttamente l'art. 22 del D. Lgs. 152/06, sotto tutti i profili relativi alla definizione degli scenari operativi di valutazione (lo scenario di riferimento di fatto e di progetto), alla caratterizzazione dello stato di fatto e all'applicazione modellistica.

Il ricorso contesta innanzitutto i dati fondamentali di base sul traffico aereo perché fortemente sottovalutati e anche i dati tecnici di misurazione: il TAR conclude rapidamente, rigettando anche queste critiche perché rileva che – di fatto – la Commissione ha imposto con prescrizioni vincolanti chiari limiti al numero dei movimenti annui sviluppati dallo scalo (che non possono essere superiori al valore di 22.500 complessivi sia per aviazione generale sia commerciale), e il picco giornaliero (71.81 movimenti/giorno), pervenendo pragmaticamente al risultato utile. Sulla modellistica dedicata alla valutazione degli impatti combinati traffico aereo/traffico veicolari, gli appassionati possono trovare spunto per verificare le diverse tecnologie proposte, fatto sta che anche in questo caso, adottando un criterio pragmatico, concludendo per l'adeguatezza dell'istruttoria tecnica svolta dalla Commissione, supportata dai dati ARPAV, adeguata alle indicazioni della Regione Veneto.

Il TAR accoglie, invece, il terzo motivo di ricorso, che riguarda la mancata valutazione dell'impatto del progetto sulla salute pubblica da parte del s.i.a.

I ricorrenti affondano il colpo, contestando lacune che il TAR considera questa volta incolumabili *a posteriori* (diversamente da quanto opinato per la questione acustica), perché risultano omessi i dati fondamentali relativi ai tre pilastri della valutazione di impatto sulla salute pubblica e cioè: quelli identificativi della popolazione residente nell'area di impatto dell'attività aeroportuale; quelli di mortalità e quelli sui ricoveri ospedalieri.

La carenza di tali profili in fatto determina l'assenza della base per qualsiasi valutazione scientifica o tecnica sul profilo della salute umana, tanto che impedisce proprio alla Commissione di esprimere qualsiasi giudizio: tale profilo determina una illegittimità insanabile della VIA perché il giudizio sulla salute umana è necessariamente parte di tale valutazione, sotto un profilo normativo primario necessario.

Nella fattispecie il rischio identificato è quello cancerogeno da benzo(a)pirene e da PM 2,5: in attesa dei dati epidemiologici di base, l'impatto rimane privo di valutazione e tale lacuna non è colmabile a posteriori, poiché è la stessa definizione di "*impatti ambientali*" di cui alla lettera c) dell'art. 5 comma 1 del Testo Unico Ambientale che indica – al primo posto – la "popolazione e salute umana" come

fattore su cui l'impatto ambientale deve essere valutato. Identica considerazione va ripetuta per la violazione dell'art. 4 comma 4 lettera b) del Testo Unico Ambientale che definisce lo scopo della valutazione ambientale dei progetti quale *"finalità di proteggere la salute umana, contribuire con un miglior ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione degli ecosistemi in quanto risorse essenziali per la vita"*, rinviando proprio alla definizione di impatti ambientali di cui all'art. 5 comma 1 lettera c) appena ricordato.

Nella fattispecie, quindi, senza gli elementi base del giudizio, questo risulta evidentemente non supportato sotto il profilo della salute pubblica ed è quindi illegittimo.

Il Decreto di VIA risulta, poi, illegittimo – secondo il TAR – anche per il mancato apprezzamento di alcuni aspetti relativi alla sicurezza aerea.

La decisione si occupa di analizzare gli effetti del c.d. *vortex strike* (effetto dei vortici creati dagli aerei in fase di decollo e atterraggio sugli edifici) e del c.d. *bird strike* o *wildlife strike* (collisione degli aerei con uccelli o altra fauna volante) sulla sicurezza aerea, tenendo conto dell'elevata antropizzazione dell'area e della vicinanza dell'Area del SIC del Fiume Sile.

Sotto il profilo generale del *vortex strike* del c.d. *bird strike* o più genericamente *wildlifestrrike* in termini di maggiore probabilità di incidenti aerei, la decisione ritiene che la fase istruttoria dello studio di impatto ambientale abbia adeguatamente preso in considerazione il rischio sulle persone e sulle cose, connesso alla presenza dei vortici d'aria generati dagli aerei (soprattutto nelle fasi di volo a bassa quota).

Sotto il profilo specifico del fenomeno del *bird strike* o *wildlifestrrike*, il TAR invece ritiene che lo studio di impatto ambientale e le prescrizioni siano insufficienti.

La censura parte dalla circostanziata relazione offerta dai ricorrenti che spiega come l'aeroporto Canova si collochi all'interno del SIC IT3240028 "Fiume Sile dalle Sorgenti a Treviso Ovest" e della ZPS (sito natura 2000) IT3240011 "Sile: Sorgenti, Paludi di Morgano e S. Cristina", oltre che in prossimità di siti ove viene esercitata l'itticoltura (trota iridea): tali siti costituiscono evidentemente fonti attrattive di fauna selvatica (in specie volante), e sono disciplinate dalle linee guida ENAC dedicate proprio alla *"Gestione del rischio wildlifestrrike nelle vicinanze degli aeroporti"*.

Secondo il TAR, dalla documentazione prodotta dai ricorrenti emerge che la misura del rischio relativo alla sicurezza aerea derivante dal *wildlife strike* in termini di probabilità di incidenti risulti strettamente correlata alla diversa tipologia di fonti attrattive, essendo legata *"al numero e alle dimensioni degli animali coinvolti, alla fase di volo e alla parte dell'aeromobile che viene colpita"*: in tal senso, il parere della Commissione non dà conto dei dati e non contiene specifiche analisi in tal senso, tanto che è la stessa prescrizione della medesima che denuncia l'assenza di una preventiva sufficiente analisi. Pertanto, una prescrizione che richiede apprezzamenti *"atti a descrivere e quantificare i possibili rischi, per la salute umana e l'ambiente, derivanti dalla vulnerabilità dell'attività aeroportuale ad impatti aerei"* assume, secondo il TAR, da un lato *"la valenza di indice rivelatore del carattere non esaustivo degli studi prodotti dal proponente ai fini della sostenibilità ambientale del p.s.a., in relazione al profilo in esame"*, e dall'altro lato attesta *"la necessità di acquisire in via preventiva (rispetto alla v.i.a.) un compiuto quadro conoscitivo del rischio di interferenza con l'attività aeronautica associato alle diverse attività produttive site nei dintorni dell'aeroporto e astrattamente in grado di attrarre fauna selvatica"*.

Le associazioni ambientaliste, quindi, ottengono il risultato di bloccare momentaneamente lo sviluppo dell'aeroporto a causa dell'annullamento del Decreto VIA, ritenuto illegittimo sia pur solo rispetto ad alcune delle numerose doglianze.

A questo riguardo, la decisione con una frase estremamente laconica, ma le cui implicazioni sono davvero sostanziali, conclude specificando che *"l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, per gli"*

aspetti sostanziali già evidenziati, comporta la necessità di rinnovare il procedimento emendandolo dai vizi riconosciuti fondati”.

Il procedimento, quindi, va rifatto sulla base delle indicazioni del Tribunale Amministrativo Regionale modificando il suo contenuto nelle parti ritenute insufficienti ed epurandolo dalle valutazioni illegittime, seguendo il ragionamento dei giudici: la questione, per chi conosce la dinamica dei procedimenti VIA è tutt'altro che semplice o scontata e senz'altro occuperà molte giornate di tecnici e giuristi in sede procedimentale sia dalla parte del proponente sia dalla parte delle amministrazioni.

5

Nella sostanza, in ogni caso, l'annullamento risulta integrale e travolge per logica conseguenza anche gli atti successivi (tra i quali il decreto che ha approvato il piano di sviluppo aeroportuale ai fini del perfezionamento dell'intesa Stato - Regione Veneto).

Sulla stampa locale la società di gestione aeroportuale controinteressata ha dichiarato, a caldo, che avrebbe presentato appello al Consiglio di Stato, cosa che – alla data di questo contributo e secondo la consultazione pubblica del sito della giustizia amministrativa – non risulta ancora avvenuta: sarà senz'altro interessante verificare l'opinione del giudice di appello, ove ne fosse investito, sulle questioni di merito sollevate dal TAR in una sentenza così articolata e senz'altro molto impattante sullo sviluppo dell'Aeroporto di Treviso che, in qualunque caso, dovrà ancora attendere.