



Percorso di confronto pubblico ai fini della Lr. 48/2013

Risposte alle domande scritte poste il 5 aprile nell'incontro

Maria Rosa Vittadini

Come è possibile che il piano nazionale aeroporti in fase di VAS preveda per Firenze 3,3 milioni di passeggeri al 2030, quando il Master Plan di Firenze ne prevede 4,5 milioni? (e 6 milioni per Pisa invece di 7)? (Giovanni)

Se il Piano nazionale degli aeroporti (PNA) si trova in fase di VAS ovviamente non è ancora stato approvato e dunque si tratta di un riferimento "debole". Per di più la relazione di Piano afferma che si tratta di un piano di tipo "prestazionale", che non fissa dimensioni di domanda o interventi specifici, ma obiettivi, indirizzi e criteri che devono guidare l'azione dei soggetti che realizzano e gestiscono la rete aeroportuale nazionale. Occorre tuttavia riconoscere che l'iter di approvazione del Piano, seppure non conclusa, ha già ottenuto effetti significativi, come ad esempio la definizione, nel 2015, dello schema di Decreto del Presidente della Repubblica con l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, sui quali lo Stato si appresta ad investire risorse pubbliche.

Certamente il fatto che il progetto per l'aeroporto di Firenze proponga quote di traffico notevolmente più alte di quelle stimate dal PNA costituisce un elemento di cui dovrebbero essere ben dimostrata la ragione funzionale nell'ambito del sistema aeroportuale Firenze-Pisa e la minimizzazione dell'impatto ambientale risultante dalla ripartizione del traffico tra i due aeroporti. Volendo far risaltare la difformità da lei evidenziata mi chiederei piuttosto come è possibile decidere sull'aeroporto di Firenze (o meglio sul sistema aeroportuale Firenze-Pisa) in assenza di un PNA che faccia da reale riferimento e sulla base di un progetto che considera solo l'aeroporto di Firenze, che il PNA considera strategico solo in sistema con Pisa.

La VIA viene eliminata per legge? chi ne determina l'obbligo? Il Ministero dell'Ambiente cosa valuta? Il progetto per intero o solo la VIA in rapporto al progetto?

La VIA sui progetti suscettibili di avere un rilevante impatto sull'ambiente è un obbligo comunitario (in vigore in tutti gli Stati membri) e non può essere eliminata. Poi è vero che ciascuno Stato decide come recepirlo nella propria legislazione e in questa decisione possono esserci misure atte a renderla più o meno severa oppure a rendere più o meno ampio il campo della sua applicazione ai casi dubbi. In Italia la VIA sugli aeroporti è comunque obbligatoria ed è di competenza nazionale o regionale a seconda dalla lunghezza della pista. E' una VIA nazionale se la pista è lunga 2300 metri o più, è regionale se la pista è più corta.

Il Ministero dell'ambiente valuta i possibili effetti ambientali di tutte le componenti del progetto, comprese le cosiddette "opere connesse" ovvero quelle opere (anche esterne al sedime aeroportuale) senza le quali l'aeroporto non potrebbe funzionare. Qualora lo Studio di Impatto ambientale redatto dal proponente sia carente dal punto di vista della completezza e della correttezza dell'analisi degli impatti il Ministero dell'ambiente è tenuto

a chiedere integrazioni e approfondimenti. Nel caso dell'aeroporto di Firenze sono stati chiesti numerosi approfondimenti, così sostanziali che la Commissione nazionale di VIA ha prescritto la loro pubblicazione secondo le norme di legge, ovvero la riapertura dei termini per le osservazioni.

Quanto il “politico” può contravvenire alle valutazioni tecniche di supporto (vedi parere NURV che la giunta regionale non ha preso in considerazione)? (Mauro)

Il parere del NURV (funzionari regionali) così come il parere della Commissione nazionale di VIA è comunque un parere: dunque per sua natura un atto non vincolante per la decisione politica. E' tuttavia evidente che un parere scientificamente competente e approfondito, reso pubblico nell'ambito di procedure trasparenti e partecipate ben difficilmente può essere contraddetto, nelle sue componenti di base, dalla decisione politica, sia che il parere verifichi il rispetto o meno delle norme ambientali e sanitarie sia che argomenti circa l'ampiezza, la gravità degli impatti e la questione degli impatti sinergici e cumulativi. Ovviamente la decisione di realizzare un intervento da cui derivano impatti che superano le soglie fissate dalle norme, magari evidenziati come rischio in sede di VIA, costituisce responsabilità perseguibile per danno ambientale. In ogni caso qualora la decisione politica si discosti dal parere tecnico deve indicare, sotto la responsabilità del decisore politico, come l'intervento fa fronte alla compatibilità ambientale nella zone di intervento e più in generale come collabora al raggiungimento degli obiettivi poste dalle strategie sovraordinate di sostenibilità ambientale.

Ha senso partire dall'aereo critico (la tecnologia varia rapidamente) per realizzare infrastrutture che dureranno molti decenni? Come si stima l'utilizzazione massima della pista? (Paolo)

La domanda “come si stima l'utilizzazione massima della pista?” era rivolta da me all'Ing Dell'Acqua. Ai fini della VIA è importante conoscere non solo gli impatti connessi al traffico aeroportuale necessario a rispondere alla domanda stimata dal proponente, ma anche la capacità massima dell'infrastruttura. Tale limite di capacità potrebbe infatti essere raggiunto nell'esercizio anche senza una nuova valutazione ambientale, dal momento che la VIA è obbligatoria solo qualora siano previste modificazioni fisiche (costruzione ex novo o ampliamento significativo dell'infrastruttura).

Regione Toscana, Consiglio Regionale della Toscana, Ministero, Governo della Repubblica: a chi compete legittimamente la decisione di carattere autorizzativo del progetto di “miglioramento adeguamento” su proposta della società aeroportuale? (Alfonso)

Tutti i soggetti da lei citati (e anche altri) hanno un ruolo nel processo decisionale (proprio per questo si chiama “processo”), ovviamente con strumenti, pesi ed effetti diversi. Il senso del processo dovrebbe essere quello di armonizzare gli interessi dei vari soggetti e livelli di governo per costruire insieme la scelta, così che sia la più efficace e condivisa possibile (*governance*). In questa costruzione la partecipazione attiva degli abitanti dei luoghi interessati è elemento fondamentale.

Secondo il Codice della navigazione, la concessione per la gestione dell'aeroporto è assentita (previa gara) con decreto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia. Invece la decisione di carattere autorizzativo finale sulla realizzazione fisica dell'infrastruttura è di ENAC, che deve considerare in tale

decisione la sussistenza delle condizioni di contesto che rendono l'opera fattibile. Recita l'art. 702 del Codice della Navigazione (aggiornato al Dlgs 151/2006)

“Ferma restando la normativa generale applicabile alla realizzazione di opere pubbliche, l'approvazione dei progetti di costruzione, di ampliamento, di ristrutturazione, di manutenzione straordinaria e di adeguamento delle infrastrutture aeroportuali, anche al fine di eliminare le barriere architettoniche per gli utenti a ridotta mobilità, e' di spettanza dell'ENAC, anche per la verifica della conformità alle norme di sicurezza, nel rispetto delle funzioni di pianificazione, programmazione e di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Dunque il Piano di sviluppo aeroportuale deve rispettare piani, programmi e indirizzi del Ministro dei trasporti, rispettare i criteri di economicità della gestione e le norme tecniche e di sicurezza (*safety* e *security*) di cui è responsabile ENAC, essere coerente con gli Accordi di programma sottoscritti dalla Regione e dai Ministeri competenti (come minimo Trasporti, Economia, Ambiente).

La VIA in questo processo decisionale è una procedura “endoprocedimentale” che fa parte del processo, ne costituisce una tappa obbligatoria, ma non la conclusione autorizzativa.

Come è possibile esprimersi su un MasterPlan e non su un progetto definitivo? Che ne è del vero Dibattito Pubblico sull'aeroporto promesso dalla Regione e mai attuato? La pista di 2.400 metri non è in netta contraddizione con quella di 2.000 autorizzata dal PIT? (Paolo)

La VIA cosiddetta “ordinaria”, a cui è oggi sottoposto il progetto di aeroporto di Firenze, si esprime su progetti definitivi, contrariamente alla VIA cosiddetta “speciale”, relativa alle opere della Legge Obiettivo, che si esprime sul progetto preliminare e si limita a verificare (senza partecipazione del pubblico) la rispondenza del progetto definitivo al progetto preliminare e alle prescrizioni stabilite in sede di VIA. Il “Masterplan” in quanto tale non esiste nella legge italiana. E neppure nelle norme sulla pianificazione di porti e aeroporti (codice della navigazione), nei quali il termine tecnico utilizzato è “Piano di Sviluppo”. E' ben vero che il Piano di sviluppo comporta aspetti programmatici e strategici che potrebbero utilmente essere sottoposti a VAS (valutazione ambientale dei piani e dei programmi) e indicazioni di opere da sottoporre a VIA (valutazione ambientale dei progetti). Sia nel caso dei porti che degli aeroporti una efficace integrazione tra le due valutazioni sarebbe un interessante tema di riforma procedurale, che tuttavia ancora non è stata fatta. Ad oggi i Piani di sviluppo aeroportuale nelle norme italiane sono soggetti a VIA.

Il codice degli appalti articola i livelli di progettazione in “preliminare”, “definitivo” ed “esecutivo”, definendo in modo molto preciso gli elaborati e le indagini che attengono a ciascun livello: in assenza di una norma specifica, al di là delle questioni nominalistiche, occorrerebbe dimostrare la corrispondenza tra Masterplan e progetto definitivo, o quantomeno il fatto che il progetto per poter essere valutato in sede di VIA offra le specifiche progettuali e le informazioni circa gli impatti di cui alle Norme Tecniche VIA stabilite dal DPCM 27 dicembre 1988, tenendo anche conto dell'aggiornamento di tali norme tecniche elaborato da ISPRA nel 2014 ancora non tradotto in norma.

Circa il Dibattito pubblico promesso non entro nel merito perché non sono sufficientemente informata. Tuttavia non mi pare si possa porre in dubbio che il gestore privato agisca come concessionario di un'opera pubblica, in quanto tale oggetto, secondo le norme toscane, di Dibattito pubblico.

Anche sulla contraddizione con il PIT rispondo in prima approssimazione, dal momento che conosco troppo poco il PIT. Mi sento di avanzare due sole considerazioni connesse alla VIA, una relativa alla destinazione d'uso dei suoli e una relativa agli aspetti strategici

delle opere. Per le opere di interesse nazionale la difformità con la pianificazione urbanistico-territoriale è affrontata nell'ambito della "procedura di localizzazione delle opere di interesse statale" ex art. 81 del DPR 616 1977 e successive modificazioni, attraverso la quale se la Regione dà il proprio assenso alla localizzazione difforme si obbligano i comuni ad adeguare i loro piani urbanistici (variante automatica). Più complesso l'aspetto strategico: se il PIT aveva previsto un'area di possibile inserimento per una pista di 2.000 metri non si tratta solo di una questione di destinazione d'uso del suolo ma anche del ruolo dell'aeroporto e del traffico ritenuto, nel PIT, strategicamente confacente al territorio fiorentino. Su questo piano la difformità è grave, ma il principale oppositore dovrebbe essere la Regione, che ha approvato il PIT e che ora si trova davanti ad un aeroporto con ruolo (tipologia e numerosità dei voli, collegamenti e impatti) sostanzialmente diverso da quelli valutati e ritenuti sostenibili nel PIT.

Qualora il SIA di Enac abbia un parere positivo nella VIA, cosa accadrà per tutte le sedi di lavoro del nuovo sedime aeroportuale (es. il polo scientifico dell'Università, la direzione generale Autostrade, IKEA, Coop)? (Giovanni)

Lo studio di impatto ambientale (SIA) prima e il parere VIA poi dovrebbero contenere esplicitamente la stima della natura e della rilevanza degli impatti su tutte le attività interferite (ovvero suscettibili di subire effetti ambientali significativi). Per quanto riguarda il rumore esistono norme precise sulle soglie ammissibili. ENAC ha tra i propri compiti istitutivi quello di perseguire l'obiettivo di minimizzare l'impatto acustico. Occorre tuttavia osservare che il peggioramento del clima acustico nella fascia C della zonizzazione acustica dell'aeroporto non comporta, per il proponente, obbligo di riduzione o di compensazione del danno. Anche per quanto riguarda l'inquinamento dell'aria esistono specifiche soglie fissate dalla legge. Tuttavia nel monitoraggio sarà assai difficile distinguere l'inquinamento dovuto all'attività aeroportuale da quello dovuto ad altre attività dell'area. Da qui l'importanza della correttezza, soprattutto nel caso dell'aeroporto di Firenze, delle informazioni e dei modelli di diffusione degli inquinanti utilizzati nello SIA, peraltro oggetto di numerose e assai pertinenti osservazioni.

È legittimo che la VAS sia stata fatta su una pista di 2.000 metri, che la VIA sia fatta su un MasterPlan e che le osservazioni siano trasformate (v. osservazioni del Comune di Firenze) in "prescrizioni realizzative" del progetto esecutivo? (Paolo)

La VAS che considerava un ambito di localizzazione della pista di 2000 metri era la VAS del PIT, ovvero un piano territoriale regionale, mentre l'aeroporto è opera di interesse nazionale. Il progetto di aeroporto deve tenere nella debita considerazione il PIT, ma l'eventuale difformità non può essere causa, in sede di VIA, di automatico parere negativo: è comunque necessario esperire la valutazione degli effetti ambientali del progetto difforme. Nella già ricordata procedura di localizzazione ex art. 81 la Regione può negare il proprio assenso, ma perdurando il dissenso in Conferenza dei servizi la decisione è rimandata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Certo al di là degli aspetti formali l'incongruenza mina alla base l'autorevolezza degli atti programmatori regionali, ma il significato della VIA è solo quello di valutare che sia stata scelta l'alternativa che in maggior misura evita, minimizza e compensa gli impatti dell'opera e che nel complesso i prevedibili impatti possano essere assorbiti dall'ambiente garantendo il buon funzionamento dei dinamismi naturali nonché la salute degli uomini e degli altri animali. La conciliazione tra gli interessi dei due livelli di governo è un fatto tecnico-politico, non può

essere addossata alle procedure di valutazione (VIA o VAS) e deve essere cercata nella formulazione del progetto (o del piano).

Trasformare talune osservazioni in prescrizioni per il progetto esecutivo è prassi alquanto consolidata e anche positiva se le prescrizioni migliorano ulteriormente le prestazioni ambientali di un progetto già ambientalmente compatibile. Diviene prassi altamente discutibile e al limite illecita se attraverso le prescrizioni si “tenta” senza alcun approfondimento di attribuire una valutazione positiva di compatibilità ad un progetto incompatibile. In ogni caso il progetto esecutivo integrato con le prescrizioni deve essere esaminato e approvato dalla commissione di valutazione che ha stabilito le prescrizioni medesime.

La valutazione ministeriale in corso non consiste in una VAS, che dovrebbe essere obbligatoria per un “piano”, ma solo sulla VIA! Può, se possibile, illustrare perché?
(Manlio)

Il Piano di sviluppo aeroportuale comprende aspetti strategici che potrebbero/dovrebbero essere esaminati in sede di VAS e aspetti progettuali che vanno esaminati in sede di VIA. Allo stato delle cose le norme prevedono la sottoposizione a procedura VIA, anche se da più parti si è evidenziata la necessità di una riforma capace di integrare le due procedure. Il Ministero dell’ambiente ha addirittura avanzato una proposta procedurale in tal senso relativa ai piani portuali, senza che tuttavia la riforma sia stata portata a termine.