

Pubblicato il 13/02/2020

N. 01167/2020REG.PROV.COLL.
N. 07181/2019 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7181 del 2019, proposto dalla società Toscana Aeroporti S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alberto Bianchi e Duccio Maria Traina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, viale Bruno Buozzi 68;

contro

i Comuni di Calenzano, Carmignano, e Poggio a Caiano, in persona in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Alessandro Cecchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Claudia Molino in Roma, via Panama, 58;

nei confronti

del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ENAC - Ente Nazionale Aviazione Civile, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domiciliavano *ex lege* in Roma,

via dei Portoghesi, 12;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Lucia Bora e Barbara Mancino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Sergio Fidanzia in Roma, Piazzale delle Belle Arti n. 6;

del Comitato Si Aeroporto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Annoni e Andrea Zoppini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Annoni in Roma, via Udine 6;

del Comune di Signa, non costituitosi in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana n. 790 del 2019.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei Comuni di Calenzano, Carmignano e Poggio a Caiano, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, di Enac - Ente Nazionale Aviazione Civile, della Regione Toscana e del Comitato Si Aeroporto;

Visti gli appelli incidentali;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 28 novembre 2019 il Cons. Silvia Martino;

Uditi, per le parti rispettivamente rappresentate, gli avvocati Duccio Maria Traina, Alessandro Cecchi, Lucia Bora, Sergio Fidanzia (su delega dell'avvocato dello Stato Barbara Mancino) e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al TAR per la Toscana, i Comuni di Calenzano, Poggio a Caiano e Signa impugnavano il decreto con il quale era stata decretata “*la compatibilità ambientale del “Master Plan 2014 - 2029” dell’Aeroporto “Vespucchi” di Firenze, progetto quest’ultimo presentato dall’ENAC e diretto alla realizzazione di una nuova pista a orientamento monodirezionale, il tutto subordinatamente al rispetto delle condizioni ambientali di cui all’art. 1, sezioni A, B e C dello stesso decreto.*”

Essi esponevano che il progetto prevede la realizzazione dell’opera nelle immediate vicinanze di una pianura periurbana, nota come “Piana fiorentina”, area quest’ultima che, pur essendo stata bonificata, ha conservato alcune zone umide, qualificate a loro volta come siti e zone di protezione speciale di importanza comunitaria (cd. aree SIC, SIR 45 e ZPS).

La Piana costituisce ancora oggi un fondamentale insieme di aree agricole, aree a verde e aree destinate alla compensazione ambientale e, proprio per questa sua inestimabile rilevanza, è stata oggetto del progetto per la realizzazione del Parco Agricolo della Piana, un parco della superficie complessiva di 7.000 ettari che dovrebbe costituire il “cuore verde” dell’area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia.

I Comuni ricorrenti evidenziavano che la vicenda relativa all’ampliamento dell’aeroporto di Firenze era stata già esaminata dallo stesso TAR per la Toscana, laddove con la sentenza n. 1310 dell’8 agosto 2016 era stata annullata, seppur *in parte qua*, la delibera n. 61/2014 di integrazione al P.I.T. regionale, in relazione all’esistenza di alcune lacune del procedimento di VAS.

Detta pronuncia è stata impugnata in appello dalla Regione Toscana e il relativo ricorso (R.G. 9414/2016) è attualmente pendente presso la IV Sezione del Consiglio di Stato.

Nelle more della definizione di detto giudizio, il 24 marzo 2015 l’ENAC aveva presentato al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, una domanda di accertamento di compatibilità ambientale per il progetto

denominato “Aeroporto di Firenze –Master Plan aeroportuale 2014 – 2029”, finalizzato alla riqualificazione dello scalo.

Nel dicembre del 2016 la Commissione di Valutazione di Impatto Ambientale aveva espresso il parere definitivo del 2 dicembre 2016 (prot. 2235) circa la compatibilità dell'opera.

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2017 l'ENAC aveva quindi presentato, ai sensi dell'articolo 23, comma 2, dello stesso provvedimento, un'istanza di applicazione, al procedimento in corso, della sopra citata disciplina sopravvenuta.

La Commissione Tecnica di VIA aveva successivamente emanato il parere n. 2570 del 5 dicembre 2017 con il quale aveva ritenuto adeguata la documentazione integrativa proposta dall'ENAC e confermato l'assenza di profili di incompatibilità ambientale, in analogia a quanto contenuto nei precedenti pareri nn. 2235, 2336 e 2422.

A conclusione del procedimento il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con provvedimento del 28 dicembre 2017 (prot. 377), aveva quindi sancito la compatibilità ambientale del “Master Plan 2014-2029” dell'aeroporto di Firenze, nello scenario 2029 corrispondente al cosiddetto “scenario B (crescita MEDIA)” e con utilizzo esclusivamente monodirezionale della pista a orientamento “12-30”, subordinatamente al rispetto delle prescrizioni contenute nelle sezioni A, B e C dell'art. 1 dello stesso decreto.

2. Avverso il decreto di Valutazione di Impatto Ambientale n. 377 del 28.12.2017, i Comuni ricorrenti deducevano, con il ricorso instaurato in primo grado:

1. l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, derivante dall'asserita incostituzionalità dell'art. 23 secondo comma del d.lgs. 104/2017, per superamento del termine massimo della delega legislativa, nella parte in cui prevede che ai fini della V.I.A. sia sufficiente un livello di dettaglio pari al progetto di fattibilità;

2. l'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati in quanto l'art 23 comma 2, secondo periodo del d.lgs. 104/2017 sarebbe in contrasto con l'art. 3 paragrafo 2 della direttiva 2014/52/UE, circostanza quest'ultima che avrebbe imposto di procedere alla disapplicazione della normativa nazionale, disponendo comunque il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia;
3. il contrasto dell'art. 6, comma 12, del d.lgs. n. 152/2006 con la direttiva 2001/42/CE con conseguente necessità di sua disapplicazione da parte del giudice nazionale, ove interpretato nel senso di esentare dalla VAS il progetto in esame; a parere dei Comuni ricorrenti non si sarebbe potuto prescindere dalla valutazione ambientale strategica, in quanto il cit. art. 6, comma 12, del d.lgs. n. 152/2006, laddove prevede la non necessità di detta valutazione, può trovare applicazione solo nell'ipotesi in cui la localizzazione della singola opera comporti una modifica marginale o minore agli atti di pianificazione, ma non quando determina - come nel caso in esame - un loro stravolgimento totale con effetti su una vastissima area; in definitiva, prima della VIA si sarebbe dovuto effettuare la VAS al fine di valutare preventivamente la compatibilità della localizzazione dell'opera con il più ampio contesto circostante;
4. la violazione del Piano di indirizzo territoriale della Regione Toscana e dei vincoli paesaggistici gravanti sull'area dell'intervento; in conseguenza della sentenza del TAR n. 1310/2016 il progetto attuale non sarebbe conforme alla variante del PIT nella versione originaria ed oggi vigente; inoltre, successivamente all'annullamento delle previsioni della variante al PIT non era stato chiesto un nuovo parere al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo che, quindi, non aveva potuto esprimersi alla luce della nuova situazione giuridica venutasi a creare; lo stesso era avvenuto per il parere della Regione Toscana; in ogni caso, l'art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 383/1994, che disciplina i procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale, impone *“il rispetto delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, storici, artistici e ambientali”*;

5. l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti ed illogicità manifesta e la violazione del D.P.R. n. 201 del 17.9.2015 e ai principi di precauzione e prevenzione; in particolare, con il provvedimento impugnato era stata decretata la compatibilità ambientale del Master Plan 2014-2019 dell'Aeroporto di Firenze nello Scenario 2029 corrispondente al cosiddetto "scenario

B (crescita MEDIA)". Tuttavia, il Master Plan 2014-2029 era stato presentato per l'Aeroporto di Firenze, quando ancora era considerato a sé stante, cioè come semplice aeroporto di interesse nazionale. Con d.P.R. del 17.9.2015 n. 201 era stata decretata la rilevanza strategica dei due aeroporti toscani di Pisa e Firenze "*a condizione che realizzino la gestione unica*" (art. 1, comma 6 del decreto). Tuttavia, il Master Plan in esame non tiene conto del nuovo assetto strategico dato ai due aeroporti unitariamente considerati. Sarebbe stato poi errato il riferimento all'anno 2029, poiché l'orizzonte temporale dell'utilizzo della nuova pista va ben oltre quella data e, anzi, dopo quella data diventerà pienamente operativa. La valutazione avrebbe dovuto quindi essere condotta tenendo conto dello scenario "peggiore" ai fini ambientali, pur sempre ipotizzato come possibile dallo stesso ENAC;

6. l'eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità manifesta, in quanto, contrariamente a quanto previsto dal Master Plan 2014-2019, la pista non avrebbe mai potuto essere utilizzata in modo esclusivamente monodirezionale.

7. la violazione degli artt. 4, 5 e 25 del d.lgs. n.152/2006 e della direttiva 2011/92/UE, in quanto con il provvedimento impugnato sarebbero state imposte ben settanta condizioni, molte delle quali non riguarderebbero la fase esecutiva del progetto, bensì sarebbero dirette a mascherare gravi carenze, rinviando a momenti successivi indagini e approfondimenti che, invece, dovevano essere preventivamente svolti per giungere ad una corretta valutazione ambientale del progetto;

8. la violazione dell'art. 5, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 715 del codice della navigazione, in quanto trattandosi della realizzazione di una nuova pista di un aeroporto avrebbe dovuto essere presentato e valutato un apposito studio sui rischi da incidente aereo;

9. la violazione dell'art. 9 del d.P.R. n. 120 del 13 giugno 2017, nonché degli articoli 4, 5 e 25 del d.lgs. n. 152/2006, in quanto per i cantieri di grandi dimensioni (come quello che verrà installato per la realizzazione della contestata opera) è necessario presentare un piano di utilizzo delle terre e rocce da scavo da trasmettere almeno novanta giorni prima dell'inizio dei lavori; la norma prosegue stabilendo che nel caso in cui l'opera sia oggetto di una procedura di valutazione di impatto ambientale o di autorizzazione integrata ambientale ai sensi della normativa vigente, la trasmissione del piano di utilizzo deve avvenire prima della conclusione del procedimento; in questo caso un piano di utilizzo delle rocce e terre da scavo, era stato presentato dal proponente con nota n. 122042 del 1° dicembre 2017, acquisita al prot. n. 8103/DVA del 4 dicembre 2017, ma tale piano non sarebbe stato neppure verificato sotto il profilo formale, né al momento dell'adozione del provvedimento di VIA (28.12.2017) erano trascorsi i trenta giorni necessari per poter presumere la completezza della documentazione;

10. l'omesso esame delle osservazioni presentate dai Comuni di Poggio a Caiano e Carmignano e l'eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione in merito all'impatto sul sito UNESCO: "Ville e Giardini medicei in Toscana"; tale valutazione non sarebbe stata mai eseguita neppure dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo che, con il parere del 6.4.2016, si è limitato a valutare l'interferenza "visiva" tra la nuova pista e le ville medicee di Castello e della Petraia, senza neppure prendere in esame le ville medicee presenti nel territorio dei Comuni di Poggio a Caiano e Carmignano e l'impatto negativo causato dal passaggio degli aerei;

11. l'eccesso di potere per sviamento, per illogicità manifesta, difetto di motivazione e violazione dei principi generali di buona e corretta

amministrazione; il decreto VIA n. 377/2017 sarebbe in contrasto con il principio di prevenzione, nella parte in cui stabilisce la composizione dell'Osservatorio Ambientale, di cui alla prescrizione A.1, ovvero un organismo chiamato a verificare il rispetto delle prescrizioni ambientali da parte di ENAC e di controllo sui concreti effetti dell'infrastruttura aeroportuale, così come richiesto dalla Regione con la delibera n. 1168/2015 e previsto sin dal primo parere della Commissione tecnica di VIA n. 2235/2016. I Comuni di Calenzano Carmignano, Poggio a Caiano e Signa sostenevano altresì di essere portatori di interessi contrapposti a quelli delle amministrazioni che hanno valutato la compatibilità ambientale in considerazione del fatto che l'utilizzo mono-direzionale della pista avrebbe l'effetto che tutti i decolli e gli atterraggi avverranno in direzione dei suddetti Comuni.

La composizione indicata dal Ministero sarebbe manifestamente illegittima perché:

- a) fa parte dell'Osservatorio con poteri deliberanti lo stesso ENAC, cioè il soggetto che ha proposto il Master-Plan, con inammissibile commistione di compiti e conflittualità di interessi (non può ENAC essere, contemporaneamente, controllore e controllato);
- b) dello stesso Osservatorio, seppure senza funzione deliberativa, fa parte la società che gestisce l'aeroporto che, quindi, avrà modo di far valere appieno le proprie pretese;
- c) è stata esclusa dall'Osservatorio la presenza di ogni rappresentante dei Comuni che subiscono le conseguenze negative dell'aeroporto (cioè tutti quelli della "Piana Firenze-Prato", tra cui le ricorrenti), mentre è stata prevista la presenza della Città Metropolitana di Firenze che, però, non può in alcun modo rappresentare le istanze delle amministrazioni ricorrenti, sia perché alcuni Comuni non ne fanno parte (Poggio a Caiano e Carmignano), sia perché le problematiche connesse con la nuova pista interessano solo una parte del territorio della Città Metropolitana (senza considerare che il Sindaco

Metropolitano è anche il Sindaco di Firenze). In pratica dall'Osservatorio è stata esclusa la presenza di ogni rappresentante delle amministrazioni che più delle altre hanno interesse a verificare che l'opera venga realizzata correttamente ed ottemperando a tutti le condizioni ambientali previste dal provvedimento.

3. Nella resistenza del MATTM, del MIBACT, dell'ENAC, della società Toscana Aeroporti s.p.a., e con l'intervento *ad opponendum* della Regione Toscana e del Comitato Sì Aeroporto, dopo avere respinto le eccezioni preliminari, il TAR:

- dava atto dell'improcedibilità del ricorso, per sopravvenuta carenza di interesse, relativamente al Comune di Signa;
- accoglieva il ricorso ritenendo fondati ed assorbenti i motivi quinto, settimo e ottavo.

Gli snodi logico – argomentativi della pronuncia possono essere così sintetizzati.

Secondo il TAR, il progetto sottoposto a VIA *“non conteneva quel grado di dettaglio minimo e sufficiente affinché il Ministero dell'Ambiente addivenisse ad una corretta valutazione di compatibilità ambientale, non essendosi individuate compiutamente le opere da realizzare”*.

Il primo giudice è partito dalla constatazione che trattasi *“di opere di considerevole impatto ambientale che implicano, tra l'altro, lo spostamento di un tratto del Fosso Reale, il sotto attraversamento dell'Autostrada A11; la riorganizzazione dello svincolo della A11 per Sesto Fiorentino e Osmannoro e la ricollocazione del bacino denominato “Lago di Peretola” e di alcuni bacini del sito “La Querciola”, oltre alla delocalizzazione di parte dei “boschi della piana”*.

Ha poi soggiunto che *“L'incidenza della realizzazione di dette opere sul sistema ambientale risulta evidente laddove si consideri che l'area di compensazione di “Mollaia” consiste nella “creazione di un sistema di nuovi ambienti ad acquitrino e bosco idrofilo, mentre l'area di compensazione di Santa Croce concerne la sostituzione del Lago di*

Peretola, prevedendo l'interramento di quest'ultimo e la creazione ex novo di un'area umida di circa 9,7 ettari con trasferimento della fauna e della vegetazione".

Il primo giudice ha tratto ulteriori elementi di convincimento da *“una serie di variazioni e integrazioni rispetto agli atti in possesso del Ministero dell'Ambiente nel momento in cui è stato adottato il giudizio di compatibilità ambientale”*.

L'assenza dell'esperimento di una corretta fase istruttoria risulterebbe dimostrata dal fatto che il decreto impugnato contiene circa 70 prescrizioni che *“per le loro caratteristiche, hanno l'effetto di condizionare la valutazione di compatibilità ambientale contenuta nel provvedimento impugnato e, ciò, anche qualora si ritenesse applicabile (contrariamente al parere di questo Collegio) l'art. 5 comma 1 del d.lgs. 152/2006 nella formulazione più recente che richiede un livello di progettazione analogo al progetto di fattibilità”*.

Il primo giudice ha in particolare valorizzato il fatto che è stato rinviato alla fase esecutiva:

- lo studio riferito agli scenari probabilistici del rischio di incidente aereo (prescrizione n. 3) e la stima del rischio di incidente rilevante con strutture soggette alla Direttiva Seveso, presenti sulle direttrici di atterraggio e decollo (prescrizione n. 4);
- la verifica della conformità delle nuove aree di laminazione previste dal SIA (prescrizione n. 28);
- l'individuazione di una soluzione progettuale che consenta di realizzare il sotto attraversamento dell'autostrada A11 da parte del nuovo corso del Fosso Reale (prescrizione n. 29); è stata infatti posticipata l'individuazione delle soluzioni a tutte le interferenze della nuova pista con l'assetto idraulico e con le infrastrutture stradali della zona interessata dal progetto (prescrizione n. 33);
- l'individuazione delle soluzioni per risolvere l'interferenza tra la pista e la già programmata cassa di laminazione del PUE di Castello, nonché di quella già prevista dal Comune di Sesto Fiorentino sul Canale di Cinta Orientale per la

messa in sicurezza del Polo Universitario di Sesto Fiorentino (prescrizione n. 34);

- non è stata posta in essere la progettazione esecutiva e l'analisi del rischio di *bird strike* (prescrizione n. 46), così come la redazione di un progetto di massima degli ambienti umidi previsti a compensazione della distruzione delle aree naturali, di cui al punto precedente (prescrizione n. 49).

Il TAR ha poi ritenuto *“particolarmente incidenti”* le opere *“previste nelle prescrizioni n. 28, 29, 30 e 33, laddove si rinvia alla fase di progettazione esecutiva la verifica dell'adeguatezza delle nuove aree di laminazione e, ancora, l'individuazione della soluzione all'interferenza fra l'autostrada A11 e il nuovo tratto del Fosso Reale”*.

Inoltre, con la prescrizione n. 46, *“viene integralmente rimandata alla fase di progettazione esecutiva l'analisi del rischio di “bird strike”*”.

Per tale profilo, il TAR ha rinviato alla propria sentenza n. 1310/2016 nella quale aveva avuto modo di chiarire la necessità di una preventiva realizzazione di detto studio, disponendo che *“la localizzazione della pista di volo può di per sé porre un problema di intercettazione dei volatili. Il rischio di bird strike attiene infatti all'ubicazione dell'aeroporto, e quindi la sua valutazione si rende necessaria già al momento della scelta di piano. Non si tratta, cioè, di impatto sull'ambiente evidenziabile solo in sede di predisposizione del progetto, ovvero in fase di VLA, essendo già evincibile al momento della localizzazione dell'opera la possibilità o meno di intercettazione di passaggi dell'avifauna, sia in relazione ai percorsi migratori, sia in relazione alla vicinanza di aree alberate o di corsi d'acqua, che notoriamente attraggono gli uccelli”*.

In questo senso è anche la prescrizione A3 *“rischio di incidente aereo”*, laddove si richiede la predisposizione di uno studio *“riferito agli scenari probabilistici sul rischio di incidenti aerei”*, finalizzato a *“descrivere e quantificare i rischi per la salute umana e l'ambiente derivanti dalla vulnerabilità aeroportuale a gravi incidenti”*.

Il TAR ha soggiunto che il progetto esecutivo non può costituire il momento in cui effettuare scelte progettuali o nuove valutazioni *“circa gli impatti dell'opera*

sulle componenti ambientali o in merito i rischi derivanti dall'esecuzione del progetto (si vedano ad esempio le prescrizioni nn. 3, 4, 29, 33 34, 46, 48 e 49)".

Secondo il TAR, l'art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 riguarda esclusivamente le prescrizioni *“eventuali e accessorie, che si pongono a valle di un progetto comunque definito e compiuto, quanto meno in tutti quegli elementi indispensabili per effettuare un giudizio sull'impatto delle opere rispetto all'ambiente circostante”*.

Il primo giudice ha infine stigmatizzato il fatto che *“la verifica dell'ottemperanza a dette condizioni non è stata demandata ai due Ministeri che hanno emesso il provvedimento di VIA, bensì ad un organismo (l'Osservatorio Ambientale) a composizione mista dove è presente (con diritto di voto) lo stesso proponente ENAC e senza diritto di voto Toscana Aeroporti (e quindi il soggetto che gestisce l'aeroporto), mentre è stata esclusa dall'Osservatorio la presenza di ogni rappresentante dei Comuni che subiscono le conseguenze negative dell'aeroporto (cioè tutti quelli della “Piana Firenze-Prato”, tra cui le ricorrenti), mentre è stata prevista la presenza della Città Metropolitana di Firenze”*.

In sostanza, *“le azioni da compiere non sono sufficientemente definite”* ed esse pertanto richiederanno *“inevitabilmente nuove valutazioni conseguenti all'esame istruttorio ancora da svolgere”* con la conseguenza che *“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”*.

4. La sentenza è stata impugnata dalla società Toscana Aeroporti, con un unico complesso mezzo di gravame, sulla base delle deduzioni che possono essere così sintetizzate.

I) *Erronea, insufficiente e/o carente motivazione. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 25, d.lgs. 152/2006.*

La società ha premesso, anzitutto, che con il quinto motivo del ricorso di primo grado, i Comuni ricorrenti non avevano lamentato profili attinenti alla asseritamente *“eccessiva”* presenza di prescrizioni o alla natura delle stesse (profili sui quali si è concentrata la sentenza) ma un presunto difetto di istruttoria, ravvisato nel fatto che la compatibilità del Master Plan 2014- 2019

presentato per l'Aeroporto di Firenze si fonderebbe sull'utilizzo di un dato di traffico non corrispondente a quello effettivo allorché l'aeroporto sarà pienamente operativo, nel nuovo assetto.

Nella sentenza appellata non è possibile tuttavia reperire alcuna argomentazione dalla quale trarre le ragioni per le quali il TAR ha ritenuto di accogliere detto motivo di ricorso.

In ogni caso si tratterebbe di censure manifestamente infondate perché:

- il “sistema aeroportuale” previsto dal d.P.R. n.201/2015 implica solo una “gestione unica” degli aeroporti di Pisa e Firenze, mentre non fa venir meno l'autonomia dei due aeroporti, delle relative concessioni e dei contratti di programma;
- il piano di sviluppo aeroportuale (p.s.a.) deve essere predisposto in relazione a ciascuno scalo aeroportuale (art. 1, c. 6, d.l. 251/1995);
- l'aeroporto di Pisa dispone di un proprio p.s.a. già approvato in via definitiva, che prevede lo sviluppo di detto scalo nei limiti del possibile, cioè nei limiti in cui la forzata convivenza con l'Aeronautica Militare (che è proprietaria dell'aeroporto) lo consente;
- il proponente ha preso in considerazione l'intero sistema aeroportuale toscano, come si evince dall'elaborato “quadro di riferimento-Relazione” (pp. 72 e ss.).

Quanto alla crescita, il doc. 66 depositato in primo grado (“SIA-chiarimenti”-INT-GEN-00-REL 002, pp. 48-66) e il doc. 78 darebbero evidenza del fatto che il Proponente, in fase di VIA, ha provveduto a valutare anche lo scenario c.d. “alto”, nonostante il fatto che questo non rappresentasse lo scenario di progetto di riferimento.

Relativamente ai restanti motivi di ricorso accolti, il TAR avrebbe travisato i contenuti delle prescrizioni, ignorato il puntuale nesso causale sussistente fra le valutazioni ambientali effettuate dalla Commissione VIA e le correlate/conseguenti prescrizioni.

La società evidenzia che censurare la VIA per non aver “compiutamente definito” le opere da realizzare significa pretendere un grado di progettualità che è invece la stessa legge ad escludere. L’art. 2 del d.lgs. n. 104/2017 stabilisce che il livello progettuale adeguato per la VIA è rappresentato dal progetto di fattibilità di cui all’art.23 del d.lgs. 50/2016.

Pertanto, la verifica della completezza/adequatezza della documentazione progettuale da parte della Commissione Tecnica VIA-VAS deve riferirsi esclusivamente alla finalità di valutazione degli impatti ambientali e non alla puntuale rispondenza ai requisiti indicati dal Codice degli Appalti

L’appellante ha quindi sottolineato che agli atti del procedimento VIA in esame risultano prodotti dal proponente i documenti relativi alle avvenute indagini geologiche e geognostiche, alla verifica preventiva dell’interesse archeologico, lo studio di impatto ambientale e relativi allegati cartografici, la documentazione tecnica di progetto con esplicitazione delle caratteristiche dimensionali e prestazionali delle opere, nonché delle opere e interventi di compensazione e mitigazione ambientale, tutte puntualmente identificate e definite. Il tutto con livello di definizione progettuale tale da consentire, tra l’altro, l’univoca individuazione della localizzazione di tutte le opere di Masterplan, comprese quelle compensative o di mitigazione dell’impatto ambientale e sociale.

L’appellante ha poi sottolineato che l’inserimento di prescrizioni o condizioni ambientali nel provvedimento di VIA ai sensi dell’art. 26 del Codice dell’Ambiente è del tutto fisiologico.

Nella fattispecie andrebbe adeguatamente considerato che il Master Plan in esame non ha per oggetto una puntuale opera infrastrutturale, ma contempla un insieme organico di più opere e interventi di tipologia differente, tra l’altro previsti su un orizzonte pluriennale, comprensivo delle correlate opere di compensazione e di mitigazione. La VIA ha valutato un’opera composita e complessa in relazione alla quale sarebbe naturale l’apposizione di molteplici prescrizioni.

Nel rendere il giudizio di valutazione ambientale l'amministrazione "*esercita un'amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico*" (Cons. Stato Sez. V Sent., 2 ottobre 2014, n. 4928) sicché il sindacato giurisdizionale in materia è ammissibile solo "*per macroscopici vizi di irrazionalità*" (Cons. Stato Sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392; in termini *id*, sez. IV, 27 marzo 2017 n. 1392; *id*. Sez. IV, 24 gennaio 2013 n. 468).

Secondo l'appellante, nella fattispecie, la valutazione ambientale c'è ed è contenuta nella VIA, non rinviata ad un momento successivo. Solo che – come è pacificamente consentito – essa non si esaurisce in un semplice atto di assenso, ma conforma anche l'attività (progettuale e esecutiva/realizzativa) futura al fine di eliminare, ridurre o compensare l'incidenza dell'opera sull'ambiente e consentire una costante, prolungata e puntuale azione di controllo e sorveglianza ambientale, sia in fase di esecuzione dei lavori, sia preliminarmente all'avvio degli stessi (c.d. fase *ante operam*, convenzionalmente riferita al livello esecutivo della progettazione, essendo questo immediatamente antecedente all'inizio delle lavorazioni di trasformazione dell'ambiente).

L'appellante ha poi esaminato le 7 prescrizioni che il TAR ha ritenuto elusive dell'obbligo di effettuare la VIA. Tutte le 7 prescrizioni si riferirebbero alla fase della progettazione esecutiva delle opere (*ante operam*), senza eccezioni o particolarità rispetto all'intero quadro prescrittivo del parere CTVA n. 2235/2016 che, così come asserito dalla stessa CTVA (cfr. parere n. 2570/2017, pag. 23), fa esplicito riferimento alla progettazione esecutiva allorquando intende identificare la fase progettuale immediatamente precedente all'avvio dei lavori (segnando il passaggio dalla fase *ante operam* a quella di corso d'opera).

a) *Prescrizioni nn. 3 e 4 (redazione di uno studio riferito agli scenari probabilistici sul rischio di incidenti aerei e del rischio di incidenti rilevanti)*. Nel primo parere della Commissione Tecnica VIA erano state inserite due prescrizioni (le nn. 3 e 4) relative alla redazione di "*uno studio riferito agli scenari probabilistici sul rischio di*

incidenti aerei” (n. 3), “che metta in evidenza la probabilità di accadimento di un impatto aereo sugli stabilimenti circostanti l’aeroporto” (n. 4).

Si trattava di uno studio non previsto dalla normativa sulla VIA allora in vigore, ma che si sarebbe reso necessario a seguito del recepimento della direttiva VIA 2014/52/UE, poi avvenuta con il d.lgs. 104/2017.

Ed infatti, come risulta dal documento “verifica dei contenuti del d.lgs. 104/2017” con cui si è dato avvio all’applicazione della nuova disciplina ai sensi dell’art. 23 del d.lgs. 104/2017, la verifica degli effetti derivanti dal rischio di incidenti (nel caso specifico, aerei) - che prima non era richiesta - è stata inserita nell’art. 5, lett. c) del d.lgs. 152/2016 fra gli impatti ambientali da verificare.

L’analisi del rischio, pertanto, è stata effettuata nella seconda fase della VIA, in totale aderenza a quanto indicato dalle prescrizioni nn. 3 e 4 del primo parere della CTVA, coinvolgendo nella predisposizione degli studi più Atenei nazionali di chiara e indiscussa competenza e di ciò si ha ampio riscontro nel parere CTVA 5.12.217, n. 2570 (pagg. 16-22).

A pag. 23 di tale parere la CTVA chiarisce che al riguardo la documentazione prodotta è *“coerente con le indicazioni espresse nella Relazione Conclusiva [...] e conforme a quanto richiesto dall’allegato VII, ai punti 5 lett. d e 9 del D.Lgs 104/2017”* (p. 22), valutando inoltre la stessa *“esaustiva”*.

Più precisamente la CTVA afferma che *“limitatamente agli studi riferiti agli scenari probabilistici sul rischio di incidenti aerei e alle conseguenze per la salute umana e per l’ambiente circostante, la nuova documentazione presentata dal Proponente è esaustiva, pur rimanendo ad ENAC – in virtù delle specifiche competenze – l’obbligo di redigere tutta la documentazione richiesta dalle prescrizioni 3 e 4, presentando al MATTM le relazioni finali, sintesi e conclusioni ai fini dell’ottemperanza in fase di “Ante operam di fase I”*.

Non sarebbe per carenza della documentazione prodotta, pertanto, che la CTVA ha proposto di mantenere il “quadro prescrittivo” contenuto nel parere n. 2355/2016, ma in quanto esso va *“riferito alla fase della progettazione esecutiva delle opere (ante operam) e alle fasi successive (in corso d’opera e in esercizio e*

richiede (...) l'approvazione dei diversi Enti/Autorità che il suddetto parere coinvolge in loco ...":

Sarebbe quindi evidente che la CTVA ha ritenuto di mantenere le prescrizioni 3 e 4 non per “rinviare” la valutazione del rischio, già effettuata e ritenuta “esaustiva” ma (solo) per non venir meno al proposito di definire un successivo percorso di vigilanza e controllo “partecipato” con gli Enti/Amministrazioni locali e territoriali. Analogamente, eliminare le prescrizioni 3 e 4 avrebbe significato rinunciare alla possibilità, da parte dell’Autorità ambientale, di verificare l’aggiornamento delle informazioni relative a eventuali conseguenze per gli stabilimenti presenti nell’intorno aeroportuale (la cui declinazione veniva richiesta anche in termini di costi necessari per azioni di indennizzo, espropriazione o delocalizzazione), azioni che risultavano non necessarie al momento della formulazione del parere n. 2336/2017 e che sono ulteriormente risultate non necessarie in sede di procedimento di Verifica di Ottemperanza, atteso che il potenziale pericolo di perdita di vite umane è risultato inferiore rispetto ai valori di riferimento indicati dalla CTVA;

b) Prescrizioni nn. 28 (nuove aree di laminazione) e 29 (attraversamento dell'autostrada A11 da parte del nuovo corso del Fosso Reale).

La prescrizione n. 28, per come è formulata, già chiarisce che in sede di progettazione esecutiva dovrà essere non “verificata” (come afferma erroneamente il TAR) ma semplicemente “riverificata” l’adeguatezza delle nuove aree di laminazione previste nel SIA. Adeguatezza – peraltro – da intendersi non in termini tecnico-progettuali, bensì in termini di coerenza di tipo pianificatorio e programmatico rispetto a quanto definito da altri strumenti, piani e progetti di natura idraulica vigenti e/o in corso e/o in previsione nei medesimi ambiti di intervento.

Lo stesso dicasi per la prescrizione n. 29: non si tratterebbe di proporre e definire per la prima volta una soluzione progettuale per il sottoattraversamento, che già c’è e che è stata valutata positivamente (v. parere

CTVA 2235/2016, pag. 61, primo “preso atto”), ma solo di “sviluppare” e risolvere, in sede di progettazione esecutiva, la problematica tecnica sollevata nel parere del Genio Civile 19.10.2015 (parere positivo) e di accrescere la sicurezza idraulica per le condizioni particolari di piena mediante una soluzione di cui la stessa CTVA indica le caratteristiche.

Sarebbe dunque evidente che le prescrizioni A28 e A29 non rinviano le valutazioni di carattere ambientale, ma fanno riferimento esclusivamente ad analisi e integrazioni di livello tipicamente esecutivo.

La prescrizione n. 29, in particolare, mirerebbe solo ad orientare la progettazione esecutiva verso soluzioni migliorative dal punto di vista ambientale e tali da semplificare la successiva fase autorizzativa.

La società ha poi ricordato che le prescrizioni nn. 28 e 29 ad oggi sono già risultate oggetto di preventiva verifica da parte degli Enti competenti – Genio Civile, Consorzio di Bonifica, Autorità di Bacino e sottoposte all’esame dell’Osservatorio Ambientale, che le ha validate;

c) *Prescrizione n. 33 (interferenze idrauliche).*

La società ha evidenziato che il TAR avrebbe forzato il tenore della prescrizione poiché essa non rimanda ai progetti esecutivi per “introdurre le soluzioni” alle interferenze della pista con l’assetto idraulico e le infrastrutture stradali, ma, assai più semplicemente, indica con precisione i contenuti che, sotto tali profili, dovranno presentare i progetti esecutivi relativi alle opere già individuate e definite compatibili in fase di VIA, rispetto alle quali viene richiesto, come è fisiologico, la “soluzione di dettaglio”, non la soluzione “sic et simpliciter”;

d) *Prescrizione n. 46 (progettazione esecutiva e analisi del rischio di bird strike).*

Nella specie, in relazione al cd. “bird strike” viene in evidenza solo il rischio per la salute umana, *sub specie* di rischio derivato da eventi incidentali già esaminati e trattati in relazione alle prescrizioni nn. 3 e 4, tra le cui cause, in ipotesi (molto remote), vi può essere anche l’impatto con l’avifauna.

Tale rischio e le associate conseguenze, anche ambientali, sono stati ampiamente valutati.

L'appellante ha fatto in particolare riferimento alla relazione, predisposta dall'Università di Pisa, sugli "Impatti e rischi su ambiente, salute umana, patrimonio culturale e paesaggio potenzialmente generati da eventi incidentali aeronautici", documentazione che è stata ritenuta esaustiva dalla CTVA ed evidenzia la totale assenza di elementi di criticità tali da incidere, ad esempio, sulla localizzazione della pista di volo e sull'ubicazione dell'aeroporto.

Inoltre la specifica analisi redatta nel settembre 2016 dal Prof. Baldaccini dell'Università di Pisa già evidenziava la totale assenza di elementi di criticità o di allarme. Anzi, secondo questa relazione, il Masterplan avrà sicuri *"effetti positivi derivanti dall'eliminazione di molteplici fonti attrattive"* e, quanto alle nuove fonti attrattive, esse saranno *"comunque mitigabili e gestibili già a partire dalla fase di progettazione esecutiva di dettaglio"*, attraverso adeguate *"soluzioni tecniche, manutentive e gestionali"*.

La prescrizione 46 del decreto VIA, pertanto, non rinvia la valutazione ad un momento successivo, ma semplicemente avrebbe inteso garantire un controllo sull'adeguatezza delle misure di mitigazione del rischio, di preminente carattere gestionale e, come tali, proprie della fase di esercizio dell'infrastruttura aeroportuale.

Al riguardo, la società ha sottolineato che dalla specifica normativa primaria relativa a tale tipologia di rischio (ICAO Annex 14 e il Regolamento ENAC per la Costruzione e l'Esercizio degli Aeroporti, Cap.5 ("Rischio da impatto con volatili"), Cap.4, par.12 ("Pericoli per la navigazione aerea")), si trae che la previsione e il controllo del rischio in esame attengono alla fase di esercizio dell'aeroporto. In sostanza, sarebbe un'ipotesi *"da pura fantascienza hitchcockiana"* che un aeroporto non possa costruirsi o essere gestito per la presenza di avifauna, la quale rappresenta un fattore di rischio che, per specifica normativa nazionale ed internazionale aeronautica, è sempre gestibile. Tanto sarebbe dimostrato dai docc. 82 e 83 recentemente

predisposti dal Dipartimento di Biologia dell'Università di Pisa in relazione a quanto indicato dalla prescrizione A.46 del Decreto VIA. Dalla loro consultazione risulta evidente, come era più che prevedibile, che l'aumento di rischio determinato dalla maggiore lunghezza della pista è facilmente mitigabile con le apposite misure ivi indicate;

e) *Prescrizione n. 49 (redazione progetto degli ambienti umidi a compensazione delle aree naturali).*

L'affermazione che la prescrizione in oggetto richiede la redazione di un "progetto di massima" sarebbe tratta direttamente dal ricorso R.G. n.405/2017 e non da quello dei Comuni ricorrenti.

Essa non trova pertanto alcun riscontro nel tenore della prescrizione in cui si parla di "progetto esecutivo" (nell'accezione che allo stesso dà la CTVA, inteso quale ultima fase di carattere tecnico-progettuale antecedente all'avvio dei lavori, c.d. fase *ante operam*), e si detta tutta una serie di indicazioni operative che, traendo origine dalle proposte progettuali già definite nel Masterplan, non decamperebbero minimamente dai confini della progettazione esecutiva.

La CTVA, in altri termini, ha esaminato e approvato il progetto delle compensazioni, ritenendole idonee a superare l'impatto ambientale dell'opera e si sarebbe limitata ad indicare, in modo molto dettagliato, i contenuti e i criteri da seguire nella progettazione esecutiva per assicurare il miglior inserimento ambientale delle opere e la più efficace strategia di gestione, manutenzione e monitoraggio delle stesse e dei positivi effetti ambientali attesi

L'appellante ha poi sottolineato che circostanza che gli elaborati progettuali posti a base della procedura di accertamento di conformità urbanistica ex d.P.R. 383/1994 siano più dettagliati del Masterplan esaminato in sede di VIA, rilevata dal TAR a pretesa dimostrazione dell'insufficienza della VIA, sarebbe agevolmente spiegabile con la necessità di dare ottemperanza alle

condizioni ambientali recate nel provvedimento del Ministro, molte delle quali collocate a monte del procedimento ex d.P.R. 383/1994.

L'ottemperanza alle condizioni è stata verificata dall'apposito Osservatorio costituito dal MATTM, e il proponente ha ritenuto opportuno che l'Osservatorio e la Conferenza di servizi ex d.P.R. 383/1994 potessero esprimersi fondando le proprie valutazioni sulla medesima documentazione tecnica, almeno per le sezioni progettuali afferenti ad opere ed interventi che, già previsti dal Master Plan oggetto di VIA, risultino anche oggetto di specifiche condizioni ambientali.

La documentazione tecnica di livello esecutivo agli atti della Conferenza di Servizi è stata, quindi, predisposta dal Proponente in totale coerenza con le indicazioni recate dal quadro prescrittivo del Decreto VIA, così come già verificato dall'Osservatorio Ambientale in relazione alle prescrizioni A.17, A.28, A.29, A.44, A.46, A.49.

5. La sentenza è stata impugnata, con appello incidentale, anche dalla Regione Toscana, che ha dedotto:

1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, lett. g) e 25 D.Lgs. 152/2006 . Erroneità ed illogicità della sentenza del TAR; omessa, insufficiente contraddittoria ed illogica motivazione; travisamento dei fatti.

Il Master Plan aeroportuale 2014-2029 rientra tra quelli di cui all'Allegato II, punto 10) (“[...] aeroporti con piste di atterraggio superiori a 1.500 metri di lunghezza”) della Parte II del d.lgs n. 152 del 2006, ed è pertanto soggetto alla procedura di valutazione di impatto ambientale di competenza statale, ai sensi dell'art.7, comma 3, dello stesso decreto.

In particolare, le procedure di approvazione dei Master Plan aeroportuali tengono conto delle previsioni della legge 351/95 e della relativa circolare applicativa 1408/96 del Ministero delle Infrastrutture: sulla base di tali previsioni la procedura di impatto ambientale viene svolta sui Master Plan corredati dagli elementi progettuali ed ambientali necessari ad una completa valutazione degli impatti.

Nello specifico, la Regione ha sottolineato che, con l'ultimo parere n. 2570 del 5 dicembre 2017, la Commissione VIA ha ribadito il parere positivo anche in relazione alle valutazioni aggiuntive in adempimento delle ulteriori indicazioni di cui al d.lgs. n. 104/2017, dando atto che la documentazione presentata dal Proponente, integrativa di quella già valutata dalla Commissione nel parere 2235, risulta adeguata rispetto alla nuova normativa ed idonea alla valutazione degli ulteriori ambiti di indagine indicati dal nuovo regime normativo.

Non sarebbe quindi vero che il progetto presentato dal Proponente avrebbe omesso di individuare compiutamente le opere da realizzare e ciò non avrebbe consentito una esaustiva disamina degli impatti ambientali dell'intervento di riqualificazione dello scalo fiorentino.

Ha comunque rilevato la peculiarità dei *masterplan* aeroportuali rispetto ai progetti che normalmente vengono sottoposti a VIA.

Anche la Regione ha evidenziato che il maggior dettaglio degli elaborati progettuali posti a base della procedura di accertamento di conformità urbanistica ex d.P.R. n. 383/1994 rispetto al Master Plan sottoposto a VIA, invocato erroneamente dal TAR a pretesa dimostrazione della carenza dell'istruttoria ambientale, è una diretta conseguenza della approfondita valutazione ambientale svolta e del quadro prescrittivo che ne è scaturito contenuta nel provvedimento di VIA il quale ha imposto al Proponente, in totale aderenza al principio di precauzione e prevenzione, di dare ottemperanza alle predette condizioni ambientali già in una fase antecedente il procedimento ex d.P.R. 383/1994.

L'ottemperanza alle condizioni è stata quindi verificata dall'apposito Osservatorio costituito dal MATTM così che l'Osservatorio e la Conferenza di Servizi ex d.P.R. n. 383 hanno espresso le proprie valutazioni sulla medesima documentazione tecnica con riferimento a quegli aspetti progettuali afferenti ad opere ed interventi, comunque già previsti dal Master Plan sottoposto a VIA;

2) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, lett. g) e 25 d.lgs. n. 152/2006 nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 104/2017. Erroneità ed illogicità della sentenza del TAR; omessa, insufficiente contraddittoria ed illogica motivazione; travisamento dei fatti.*

Non sarebbe poi condivisibile quanto sembra ipotizzare il TAR – peraltro per inciso e senza alcuna motivazione, al punto 1.9 della sentenza – secondo cui l'assenza di una esauriente istruttoria resterebbe confermata anche “*qualora si ritenesse applicabile (contrariamente al parere di questo Collegio) l'art. 5 comma 1 del d.lgs. 152/2006 nella formulazione più recente che richiede un livello di progettazione analogo al progetto di fattibilità*”.

L'applicabilità al caso di specie della nuova disciplina in materia di VIA introdotta dal d.lgs. n. 104/2017 in attuazione della Direttiva 2014/52/UE, è espressamente prevista dall'art. 23, secondo comma del suddetto decreto, in base al quale, con riferimento ai procedimenti di VIA in corso alla data di entrata in vigore della nuova disciplina (ovvero al 16.5.2017), è prevista la facoltà per l'Autorità competente, su formale istanza del proponente, di applicare la disciplina recata dal citato decreto 104, indicando a tal fine eventuali integrazioni documentali ritenute necessarie, così come è avvenuto nel caso di specie.

La Regione ha altresì richiamato la sentenza della Corte Costituzionale, n. 198 del 2018 che ha riconosciuto la legittimità costituzionale del d.lgs. n. 104 del 2017, relativamente a molti dei profili per i quali i Comuni ricorrenti si erano doluti in primo grado, oltre ad evidenziare che le innovazioni apportate dalla direttiva 2014/52/UE perseguono l'obiettivo di migliorare la qualità della procedura di valutazione dell'impatto ambientale, allineandola ai principi della regolamentazione intelligente, e cioè della regolazione diretta a semplificare le procedure e a ridurre gli oneri amministrativi implicati nella realizzazione dell'opera.

Sarebbe poi evidente che l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, nell'estendere ad un numero più ampio di soggetti la possibilità di avvalersi

dei nuovi istituti previsti dalla direttiva 2014/52/UE ne integra le finalità. Poiché, inoltre, la nuova direttiva VIA aggrava le verifiche di compatibilità ambientale ed è strumentale ad una maggiore tutela ambientale, sarebbe altresì evidente che la disciplina transitoria prevista dall'art. 3 e dal relativo considerando 39 è posta a presidio dell'affidamento del proponente nella stabilità del quadro normativo in vigore al momento della presentazione della domanda di VIA, sicché non potrebbe risultare ad essa contraria una disposizione che, su richiesta dello stesso proponente, consente di passare al nuovo, più rigoroso regime;

3) Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, 19 e 25 d.lgs. 152/2006. Erroneità ed illogicità della sentenza del TAR; omessa, insufficiente contraddittoria ed illogica motivazione; travisamento dei fatti-

La previsione di prescrizioni ambientali, contrariamente a quanto ritenuto dal TAR, non inficia l'esito positivo della valutazione ambientale, ciò anche in ragione del fatto che tale valutazione non si esaurisce in semplice atto di assenso, ma è preordinata a conformare anche la successiva attività progettuale e realizzativa, al fine di eliminare, ridurre o compensare gli impatti ambientali negativi. Nel caso di specie, il quadro prescrittivo formulato dalla Commissione tecnica di VIA costituisce un modulo operativo indispensabile per il proponente al fine del miglior sviluppo del piano previsto e, per le autorità preposte, uno strumento per esercitare la propria azione di controllo e vigilanza ambientale in tutte le fasi di realizzazione del Master Plan (*ante operam*, corso d'opera e *post operam*).

6. In data 2 settembre 2019 si sono costituiti in giudizio il MATTM, il MIBAC e l'ENAC, con comparsa di stile.

7. In data 5 settembre 2019, si sono costituiti in giudizio i Comuni di Calenzano, Carmignano e Poggio a Caiano.

Essi hanno:

- eccepito l'inammissibilità dell'appello incidentale della Regione Toscana per asserito difetto di legittimazione in quanto mero interveniente *ad opponendum*

in primo grado;

- riproposto alcuni dei motivi dichiarati assorbiti dal TAR Toscana (motivi secondo, terzo, quarto, sesto, nono, decimo e undicesimo);
- riproposto altresì anche il quinto motivo, poiché, come riconosciuto dagli stessi Comuni appellanti, esso conteneva censure che non sono state effettivamente esaminate.

8. Con memoria del 9 settembre 2019, la Regione Toscana ha replicato, da un lato, all'eccezione di inammissibilità del proprio appello, facendo presente di essere titolare di una propria ed autonoma posizione giuridica sostanziale (e non di un interesse di mero fatto) alla conservazione degli atti impugnati, dall'altro ai motivi relativi alle interferenze con i beni paesaggistici che interessano l'area dell'intervento di qualificazione aeroportuale.

Al riguardo, ha in particolare richiamato il parere con cui il MiBAC ha ritenuto di poter valutare positivamente l'ipotesi innovativa della rilocalizzazione del Lago di Peretola, in considerazione dell'origine artificiale del bene tutelato, imponendo comunque al proponente che la nuova opera – compensativa della cancellazione del Lago di Peretola - fosse già realizzata prima dell'intervento di obliterazione del bene tutelato e che la stessa fosse attuata con misure migliorative, secondo le c.d. Linee guida prestazionali, ed elaborata congiuntamente con la Regione Toscana.

Inoltre, gli impatti paesaggistici dell'opera sono stati adeguatamente e positivamente valutati anche con riferimento alle Ville Medicee.

Per quanto riguarda il previsto utilizzo monodirezionale della nuova, a detta dei ricorrenti irrealizzabile, ha ricordato che lo stesso TAR Toscana, nella sentenza n. 1310/2016, ha ritenuto sufficientemente dimostrativo lo studio di ENAC, anche in considerazione delle accertate basse percentuali delle situazioni di emergenza giustificanti la deroga alla monodirezionalità, con conseguente declaratoria di infondatezza di una censura in tutto analoga a quella oggi proposta.

9. In data 11 settembre 2019 si è costituito in giudizio il Comitato Sì Aeroporto.

10. In data 18 settembre 2019, i Ministeri dell’Ambiente e dei Beni Culturali nonché l’ENAC hanno depositato un ricorso incidentale, che può essere così sintetizzato:

1) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, lett. g) e 25 del d.lgs. n. 152/2006. Insufficiente, illogica e contraddittoria motivazione.*

Il piano di sviluppo Aeroportuale o Master Plan costituisce lo strumento che individua le principali caratteristiche di adeguamento e potenziamento di ciascuno scalo, tenendo conto delle prospettive di sviluppo dell’aeroporto, delle infrastrutture, delle condizioni di accessibilità e dei vincoli sul territorio. Tale piano trova la sua disciplina nell’art. 1, comma 6, del d.l. n. 251 del 28 giugno 1995 convertito in legge 3 agosto 1995, n. 352, nonché nella circolare del Ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici 23 febbraio 1996, n. 1408 che precisa l’iter approvativo del piano stesso.

Diversamente dai consueti progetti esaminati in sede di VIA, i *masterplan* aeroportuali sono connotati - stante la posizione intermedia tra la pianificazione e la progettazione di singole opere da indicazioni di larga massima che, pur dovendo essere idonee a consentire la valutazione dei singoli impatti, ai sensi dell’art. 5, lett. g) del d.lgs. n. 152/2006 (anche nel testo ante riforma effettuata con il d.lgs. n. 104/2017) prevedono la realizzazione cadenzata negli anni di una serie di interventi. Ciò in quanto le disposizioni settoriali sugli aeroporti - da leggersi in combinato disposto con il predetto art. 5 del T.U.A. -, prevedono appunto una serie di interventi pluriennali, anche ai fini dell’attività svolte dai concessionari.

L’approccio programmatico e prospettico consegue allo sviluppo futuro (ed incerto) del traffico aeroportuale.

I livelli di progettazione preliminare e definitiva sono applicabili alle progettazioni dei singoli sottosistemi infrastrutturali componenti e di assetto

dell'aeroporto, e soggiacciono ai molteplici procedimenti di approvazione da parte di soggetti istituzionali diversi.

Contrariamente a quanto immotivatamente avrebbe ritenuto il TAR, il livello di dettaglio del Master Plan in questione, anche prima che l'ENAC formulasse istanza per avvalersi dell'istituto di cui all'art.23 del d.lgs. n. 104 del 2017, risulta dalla copiosa documentazione depositata nel corso dell'istruttoria, ed in particolare dalla "relazione tecnica generale" allegata al progetto stesso in cui sono puntualmente indicate tutte le opere da realizzare (in particolare alle pagg. 50-52), dalle relazioni tecniche specialistiche e dallo studio di impatto ambientale in cui sono riassunte le principali categorie di intervento progettuale che caratterizzano il Master Plan con l'indicazione delle opere da realizzare in tre periodi temporali (pagg. 65 e ss).

Tale progetto è stato ritenuto sufficiente ed idoneo dal Ministero dell'Ambiente ai fini del giudizio di compatibilità ambientale.

Quindi, contrariamente a quanto ha ritenuto il TAR, il progetto sottoposto a VIA contiene la puntuale descrizione delle opere da realizzare, come comprovato anche dal fatto che la CTVA ha espresso le proprie valutazioni ambientali declinandole proprio per tipologie di opere (piste ciclabili e interferenze con la viabilità per Sesto Fiorentino, cantierizzazione e terre da scavo, dune artificiali, aree di laminazione idraulica, opere di attraversamento autostrada A 11, interferenze idrauliche, linee elettriche, misure di compensazione ecologica, misure di mitigazione e ripristino, parco area ex aeroporto; piano di monitoraggio ambientale, sistema di gestione ambientale, rischio di incidente aereo; componenti e fattori ambientali: atmosfera, rumore, vibrazioni, ambiente idrico, suolo e sottosuolo, campi elettromagnetici, salute pubblica, anfibi e rettili, chiroterteri, habitat e specie protette), sempre prevedendo la divisione in "fasi" delle ottemperanze da svolgersi.

Gli elaborati progettuali sono stati ritenuti adeguati e sufficienti dalla Commissione tecnica ai fini della formulazione del parere di compatibilità

ambientale, anche alla stregua della novellata disciplina introdotta dal d.lgs. n. 104/2017 di cui ENAC ha chiesto di avvalersi ai sensi dell'art. 23, comma 2, e in base alla quale *“ai fini del rilascio del provvedimento di VIA gli elaborati progettuali presentati dal proponente sono predisposti con un livello informativo e di dettaglio almeno equivalente a quello del progetto di fattibilità come definito dall'art.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?”* (art. 5 del d.lgs. n.152/2006 novellato dall'art. 2 del D.lgs. n.104/2017).

Anche sotto tale profilo, dunque, la sentenza impugnata sarebbe errata perché ai fini della legittimità della VIA sembra esigere un grado di progettualità che invece la legge non richiede. Infatti, il progetto di fattibilità di cui all'art. 23, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016 (richiamato dall'art.5 del D.lgs. n. 152/2006), è redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento di indagini geologiche e geognostiche, di verifiche preventive dell'interesse archeologico, di studi preliminari sull'impatto ambientale ed evidenzia con apposito elaborato cartografico, le aree impegnate, le eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia nonché le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali, le esigenze di compensazioni e di mitigazioni dell'impatto ambientale, nonché i limiti di spesa dell'infrastrutture da rivalutare ad un livello tale da consentire, già in sede di approvazione del progetto, salvo circostanze imprevedibili, l'individuazione della localizzazione o del tracciato dell'infrastrutture nonché le opere compensative o di mitigazione dell'impatto ambientale sociale necessarie.

Nel caso di progetto concernente – come nella specie – il Master Plan di un aeroporto, la caratterizzazione degli elaborati progettuali, in linea con quanto stabilito dal d.lgs. 104/2017 all'art. 2 punto c), consente una lettura integrata dell'insieme dei sottosistemi collegati ed integrati tra loro in riferimento all'assetto dell'aeroporto, sia nello stato di fatto che in quello futuro riferito all'orizzonte temporale assunto nel progetto di piano di sviluppo aeroportuale.

Per quanto riguarda i livelli di progettazione preliminare e definitiva, questi sono applicabili alla progettazione dei singoli sottosistemi infrastrutturali dell'aeroporto e soggiacciono ai molteplici procedimenti di approvazione da parte di soggetti istituzionali diversi.

Gli appellanti incidentali mettono altresì in evidenza che l'elaborazione di una progettazione a livello definitivo comporterebbe costi assai rilevanti (tanto più se svolta contemporaneamente per tutti i sottosistemi infrastrutturali dell'aeroporto) e non trova perciò ragionevole applicazione, né risulta sopportabile quando ancora non è certa la compatibilità ambientale ed urbanistica dell'ipotizzato disegno futuro dell'aeroporto stesso.

La decisione del TAR sarebbe poi contraddittoria laddove, da un lato, ritiene che *“il progetto sottoposto a VIA non conteneva quel grado di dettaglio minimo e sufficiente ai fini di una corretta valutazione ambientale, non essendosi individuati compiutamente le opere da realizzare”*; da un altro lato in palese contraddizione con tale affermazione lo stesso TAR ritiene che dalla documentazione in atti si evince che *“si è in presenza di opere di considerevole impatto ambientale che implicano, tra l'altro, lo spostamento di un tratto del Fosso Reale, il sotto-atteveramento dell'Autostrada A11; la riorganizzazione dello svincolo della A11 per Sesto Fiorentino e Osmannoro e la ricollocazione del bacino denominato "Lago di Peretola" e di alcuni bacini del sito "La Querciola", oltre alla delocalizzazione di parte dei "boschi della piana"”* etc.;

2. *Violazione e falsa applicazione degli artt. 19 e 5 del d.lgs. n. 152/2006. Illogica motivazione su fatti decisivi e rilevanti della controversia.*

La pronuncia positiva di compatibilità ambientale, resa all'esito dell'istruttoria tecnica, include le condizioni atte a limitare al massimo l'insorgenza degli effetti indesiderati stimati nel SIA sulla base di informazioni e di dati che, per loro natura, possono risultare incerti.

Le prescrizioni possono riguardare: 1) atti procedurali (quali provvedimenti che dispongono la trasmissione di documentazione tra Enti ed Amministrazioni interessate alla realizzazione dell'opera); 2) limitazioni del rischio (operazioni volte a limitare la possibilità che si verifichi un impatto su

una o più componenti ambientali e procedure di sicurezza); 3) contenuti di progetto (prescrizioni riguardanti limitazioni al progetto originario sottoposto a VIA); 4) mitigazioni (opere di varia e propria mitigazione, ottimizzazione e di compensazione; 5) monitoraggi (prescrizioni che impongono il controllo dello stato in cui si trova l'ambiente rispetto alla situazione "ante opera").

In relazione alla fase temporale, le prescrizioni possono essere imposte "*ante operam*", in corso d'opera e "*post operam*".

L'imposizione di prescrizioni ambientali, contrariamente a quanto ha ritenuto il TAR, non contraddice l'esito positivo della valutazione ambientale ove si consideri che tale valutazione non si esaurisce in semplice atto di assenso, ma conforma anche l'attività (progettuale e realizzativa) futura al fine di eliminare, ridurre o compensare gli impatti ambientali significativi e negativi, nel rispetto del principio di precauzione.

Tale quadro prescrittivo non rappresenta un rinvio a livello di progettazione esecutiva di nuove scelte progettuali o nuove valutazioni circa gli impatti delle opere sui vari profili ambientali o in merito ai rischi derivanti dall'esecuzione degli interventi, bensì l'imposizione di ulteriori controlli e verifiche proprie dell'azione di "sorveglianza ambientale", da effettuarsi anche prima che il Proponente dia avvio alle operazioni di trasformazione del territorio. Detta fase, ovviamente successiva alla procedura VIA e definita tecnicamente *ante operam*, è stata convenzionalmente individuata dalla CTVA attraverso il riferimento alla fase della progettazione esecutiva, ovvero alla fase in cui, ai sensi di legge, il livello di progettazione è quello immediatamente precedente all'affidamento e all'avvio dei lavori.

La quantità delle prescrizioni imposte sarebbe direttamente proporzionate alla complessità del progetto esaminato.

In particolare, sui presunti rischi di incidente aereo e sulle conseguenze per gli stabilimenti presenti nell'intorno aeroportuale, il parere della CTVA 2235/2016— pur avendo svolto le valutazioni sugli impatti potenziali — ha ritenuto di rinviare alla successiva fase progettuale l'approfondimento dello

studio degli scenari probabilistici sul rischio di incidenti aerei anche al fine di stimare dettagliatamente le somme necessarie per eventuali indennizzi, espropriazioni o delocalizzazioni conseguenti; questo Studio è stato infatti successivamente predisposto, presentato (in fase di ottemperanza) ed approvato dall'OA in data 30 maggio 2018.

L'OA, relativamente alla prescrizione A4, ha verificato che il rischio stimato di un probabile impatto aereo sugli stabilimenti circostanti classificati “a rischio di incidente rilevante” dalla Direttiva Seveso è nettamente inferiore rispetto ai valori associati ai tipici incidenti derivanti da attività industriali e/o a malfunzionamenti dei processi produttivi.

La prescrizione A28 chiede di “*riverificare l'adeguatezza delle nuove aree di laminazione*” nella successiva fase di progettazione esecutiva, la quale dovrà tener conto della situazione esistente nella Piana Fiorentina e di tutte le criticità, peraltro evidenziate nel Master Plan 2014-2029.

L'opportunità di una aggiornata verifica dell'adeguatezza delle aree di laminazione non è da intendersi quale verifica tecnica e/o ambientale, volta a sopperire a valutazioni mancanti al momento della procedura VIA, ma quale verifica di comparazione con i caratteri pianificatori e programmatici rispetto ad altri interventi esistenti e/o pianificati nel medesimo contesto territoriale, così come diffusamente argomentato nella sezione istruttoria del Parere 2235/2016. L'ulteriore verifica di cui sopra, per risultare adeguatamente efficace ed opportunamente complementare rispetto a quanto già verificato in sede di VIA, dovrà prevedere il coinvolgimento degli Enti competenti sul territorio e dell'Autorità Idraulica per l'approvazione, che obbligatoriamente potrà avvenire in fase *ante operam* e a livello di progettazione esecutiva.

La prescrizione A29 non chiede di studiare una soluzione per l'attraversamento dell'autostrada A11 non già agli atti del procedimento VIA, ma più semplicemente richiede, in fase di progettazione esecutiva, di “*sviluppare, la problematica tecnica evidenziata nel parere del Genio Civile [...]*” in modo tale da garantire la sicurezza idraulica richiesta.

In data 26 luglio 2018, l'Osservatorio Ambientale, verificando l'ottemperanza alla prescrizione ha preso atto che la progettazione esecutiva ha risolto sia le criticità segnalate dal Genio Civile, prevedendo la nuova inalveazione del Fosso Reale nell'alveo originale del corso d'acqua ed in totale sicurezza idraulica, sia dimensionando le opere.

La prescrizioni A28 e A29 non rinviano una valutazione di compatibilità ambientale sulla realizzazione degli interventi nella Piana Fiorentina e sulla nuova inalveazione del Fosso Reale con il sotto-attraaversamento dell'A11, bensì richiedono opportuni maggiori dettagli ed approfondimenti da definire al meglio nello sviluppo esecutivo degli elaborati di progetto che solitamente è il passaggio tecnico che garantisce la dovuta precisione ed un miglior risultato. La prescrizione A33 non boccia né rinvia le soluzioni segnalate nel Master Plan 2014- 2029, relative alle interferenze idrauliche con la nuova pista di volo e le infrastrutture stradali, ma obbliga a definire, durante la progettazione esecutiva, le opere da realizzare con una maggiore precisazione tecnica di dettaglio.

La prescrizione A34 rinvia al Progetto esecutivo la precisazione circa le *“specifiche ... riguardanti le opere idrauliche”*, cioè degli aspetti di maggior dettaglio, di tecnica particolareggiata nel disegno degli interventi e delle opere d'arte in programma, nonché di tutte le modalità per le previste successive manutenzioni.

Nella fattispecie, pertanto, non si tratta di rinviare le valutazioni sui probabili impatti ambientali nella realizzazione della vasca di compensazione del PUE di Castello/area dei Marescialli o della cassa/vasca di auto-contenimento idraulico dimensionata in riferimento al previsto sviluppo insediativo del Polo Scientifico/Tecnologico di Sesto Fiorentino.

Invero già il Master Pian 2014-2029 nella Relazione Idraulica sosteneva la fattibilità tecnica delle soluzioni realizzative per superare i problemi della interferenza, decisioni che poi hanno trovato riscontro sia negli atti autorizzativi rilasciati dal Comune di Firenze per la realizzazione delle opere

di urbanizzazione e regimazione idraulica al PUE di Castello, sia nel parere positivo della Università di Firenze in merito alla coerenza delle opere idrauliche in progetto con l'area di laminazione e il sistema di svuotamento della vasca.

Con riferimento al fenomeno dello “*bird strike*”, le amministrazioni appellanti osservano che la gestione del relativo rischio è regolamentata, sia in termini di responsabilità che di attività tecnico - operativo a livello internazionale e nazionale.

A livello nazionale ENAC ha disciplinato la materia attraverso il Regolamento per la Costruzione e l'Esercizio degli Aeroporti (cap. 5 “Rischio da impatto con volatili”), Cap. 4, par.12 (“Pericoli per la navigazione aerea”), e dal relativo materiale interpretativo contenuto nella Circolare Enac APT-01B.

Sulla base delle regolamentazioni richiamate, le responsabilità sono in capo ai gestori aeroportuali cui compete il controllo del rischio di *wildlife strike* all'interno degli aeroporti e che sono obbligati a mantenere il costante controllo della situazione legata alla presenza di avifauna sulle piste.

Inoltre, il Codice della Navigazione (riformato con il d.lgs. n. 151 del 15 marzo 2006) all'art. 711 (Pericoli per la navigazione) recita testualmente: “*nelle zone di cui all'art. 707, sono soggette a limitazione le opere, le piantagioni e le attività che costituiscono un potenziale richiamo per la fauna selvatica o comunque un pericolo per la navigazione aerea*”.

Ciò dimostra che il rischio di *bird strike* è “presidiato” con attività concrete, dirette ed attuali svolte dal gestore dell'aeroporto, sotto il controllo dell'ENAC quale autorità dell'aviazione civile.

Nel caso di specie il Master Plan 2014-2013 segnalava come detto fenomeno non rappresentasse per l'attuale scalo un fattore di criticità, nonostante l'immediata vicinanza a diverse aree umide. Tuttavia, le importanti trasformazioni territoriali, ambientali e infrastrutturali previste da Master Plan 2014-2029, alle quali restano associate la nuova direzione della pista di volo e quindi delle rotte, hanno reso opportuna la richiesta di approfondire il

fenomeno e, quindi predisporre uno studio specialistico, nella successiva fase di progettazione esecutiva.

Infine la prescrizione A49 (Misure di compensazione - Progetto esecutivo), nel prendere atto delle compensazioni previste dal Master Plan 2014-2029 “Il Piano”, “Il Prataccio”, “Santa Croce” e “Mollaia” (tutte confermate dal quadro prescrittivo) non chiede delle revisioni, rivisitazioni, modifiche o integrazioni alle opere già proposte, ma chiede di verificare tutte quelle ulteriori misure tecniche e gestionali atte ad assicurare l’effettiva mitigazione e/ o compensazione degli habitat di interesse comunitario interferenti con gli interventi previsti.

Per quanto concerne l’Osservatorio Ambientale previsto dal decreto di VIA impugnato esso risulta composto da: 2 rappresentanti del Ministero dell’Ambiente, del Territorio e del Mare, 2 rappresentanti della Regione Toscana, 2 rappresentanti del Ministero dei Beni Culturali, 1 rappresentante del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 1 rappresentante dell’ARPA Toscana, 1 rappresentante della Città di Firenze, 1 rappresentante di ENAC, 1 rappresentante della Città metropolitana che, come previsto dall’art. 2 del Decreto 377/209 agirà “in rappresentanza dei Comuni”.

Il TAR, al riguardo, avrebbe completamente trascurato di considerare la disposizione di cui all’art. 28 del d.lgs. n. 152 del 2006. In ogni caso, la composizione dell’Osservatorio garantirebbe la partecipazione e la concertazione di tutti i soggetti interessati alla costruzione del sito aeroportuale.

La partecipazione dei Comuni nell’ambito dell’osservatorio sarebbe garantita, come detto, dal rappresentante della Città Metropolitana

11. In data 16 ottobre 2019 la società Toscana Aeroporti ha depositato una relazione della Commissione tecnica VIA.

12. Le parti hanno depositato memorie conclusionali e di replica

12.1 I Ministeri e l’ENAC hanno sottolineato che la documentazione finale del Proponente nel suo insieme conteneva un’adeguata ricostruzione del

quadro geologico, geognostico e idrogeologico del contesto interessato, nonché l'individuazione e la quantificazione dei prevedibili impatti ambientali e la definizione delle eventuali misure di mitigazione

12.2. La società Toscana Aeroporti ha controdedotto in particolare in ordine alla censura, non esaminata dal TAR, di incompatibilità con la direttiva europea n. 2014/52/UE dell'art. 23 del d.lgs. n. 104 del 2017 nella parte in cui prevede che il proponente del procedimento di VIA in corso al momento dell'entrata in vigore del decreto possa chiedere l'applicazione della nuova disciplina (facoltà, nel caso di specie, esercitata da ENAC).

Il motivo sarebbe palesemente infondato ove si consideri che la nuova direttiva VIA aggrava e non alleggerisce le verifiche di compatibilità ambientale, e che la disciplina transitoria rassegnata all'art. 3 della stessa, come emerge dal "considerando" 39, è posta esclusivamente a tutela dell'affidamento del proponente nella stabilità del quadro normativo in vigore al momento della presentazione della domanda di VIA.

Relativamente al terzo motivo del ricorso di primo grado, riproposto in appello, ha ricordato che conformemente all'impostazione europea, la scelta legislativa nazionale è quella di configurare le due procedure, di VAS e VIA, come autonome. Nel caso di specie, come ricordato dalla CTVA *"i vizi della procedura di VAS regionale sull'integrazione al PIT che prevede la soluzione progettuale della pista parallela convergente 12-30 di 2.000 metri dell'aeroporto di Firenze non producono effetti sulla procedura di VIA statale sul Masterplan dell'aeroporto di Firenze in quanto si tratta di due procedure:*

- di diversa natura (VAS e VIA),
- di diverso livello (rispettivamente regionale e statale),
- condotte da Autorità competenti diverse (la Regione ed il Ministro dell'Ambiente),
- condotte sulla base di documentazione diversa (nella VAS la proposta di Piano, il Rapporto ambientale e la Sintesi non tecnica, nella VIA il Progetto e lo Studio di impatto ambientale),

- *con oggetto non coincidente, nonostante l'evidente parziale sovrapposizione, trattandosi nel primo caso non della VAS del Masterplan aeroportuale (che dovendo essere approvato da ENAC sarebbe stato soggetto a VAS nazionale), bensì di un "Piano" di indirizzo territoriale regionale avente ad oggetto la definizione del Parco agricolo della Piana e la qualificazione dell'aeroporto di Firenze nella parte in cui prevede la soluzione progettuale della pista parallela convergente 12-30 di 2.000 metri, nel secondo di un "Progetto" puntuale di rilevanza nazionale avente ad oggetto il Masterplan aeroportuale 2014-2029 dell'aeroporto di Firenze, che prevede tra l'altro la realizzazione di una pista parallela convergente 12-30 di 2.400 metri;*
- *autonome in quanto il Masterplan non è conforme alla variante al PIT annullata e comunque, qualora fosse approvato, avrebbe valore di variante ai previgenti piani territoriali".*

Ai fini della legittimità del provvedimento di VIA non rileva poi che il progetto sia o meno compatibile con il PIT della Regione Toscana poiché, per l'accertamento della cui conformità urbanistica (e paesaggistica, a dire della società appellante) si applica la procedura di cui al d.P.R. n. 383 del 1994.

Nel caso che ci occupa l'intesa fra lo Stato e la Regione Toscana non è stata raggiunta. La Regione Toscana ha infatti comunicato al MIT (con nota n.326880 del 21 giugno 2018) la non conformità dell'opera che ci occupa agli strumenti urbanistici vigenti nei Comune di Firenze e Sesto Fiorentino, oltre che con la disciplina generale del PIT di cui alla Delibera n. 61/2014 della Regione stessa e con il Progetto di territorio di rilevanza regionale "Il Parco agricolo della Piana".

Il Ministero ha pertanto convocato la conferenza dei servizi con provvedimento del 9 luglio 2018. La procedura si è conclusa con l'approvazione del Master Plan, che ha prodotto effetti sostitutivi di tutte le autorizzazioni necessarie per l'attuazione delle opere, comportando altresì variante agli strumenti urbanistici.

Detto provvedimento è stato poi sospeso in via di autotutela dal Ministero per le Infrastrutture e Trasporti con provvedimento del 15 luglio 2019 "fino

alla definizione del contenzioso instaurato avverso il Decreto del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per i beni e le attività culturali, n. 377 del 28. 12. 2017, relativo al progetto del Masterplan dell'Aeroporto di Firenze”; inoltre, avverso il suddetto provvedimento le amministrazioni appellate hanno presentato due distinti ricorsi al TAR Toscana (R.G. n. 794/2019 e R.G. n. 795/2019).

La società ha altresì evidenziato che non assume valenza preclusiva nemmeno il fatto che il PIT abbia ai sensi dell'art. 88 della L.R. Toscana n. 65 del 2014 anche valenza di piano paesaggistico; tanto, ai sensi di quanto oggi dispone l'art. 9 bis comma 1 della medesima legge regionale (aggiunto dall'art. 26, comma 1, della l.r. n. 82 del 2015), secondo cui *“nei casi in cui il progetto definitivo di un'opera di interesse statale sia stato sottoposto a valutazione di impatto ambientale (VIA) ed il procedimento si sia concluso con esito positivo, l'approvazione del progetto, nella conferenza indetta a tale scopo, con il voto favorevole del Presidente della Giunta regionale, oltre agli effetti previsti dalla legge statale, costituisce anche variante automatica al PIT di cui all'articolo 88”*.

12.3. La Regione Toscana, dal canto suo, ha ricordato che la disciplina comunitaria in materia di VIA, sin dalla originaria Direttiva 85/337 richiedeva, proprio in ossequio al principio di prevenzione e precauzione, che la valutazione intervenisse nella fase più anticipata possibile.

L'anticipazione delle valutazioni ambientali consente infatti – in aderenza ai principi comunitari di prevenzione e precauzione – di conformare i successivi sviluppi progettuali indirizzandoli verso la soluzione di minor impatto ambientale, anche nell'ottica dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Ha poi sottolineato che la norma transitoria di cui all'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 104/2017 è pienamente coerente con la disciplina transitoria di cui all'art. 3 della Direttiva 2014/52/UE (la quale prevede che per i progetti avviati a VIA anteriormente al 16.5.2017, rimane in vigore la disciplina previgente). E' infatti evidente che l'art. 23, comma 2, nell'estendere ad un numero più ampio di soggetti la possibilità di avvalersi dei nuovi istituti previsti dalla direttiva,

non solo non si pone in contrasto con gli obiettivi ma ne integra ulteriormente le finalità. Infatti, poiché la nuova direttiva VIA aggrava le verifiche di compatibilità ambientale ed è strumentale ad una maggiore tutela ambientale, la disciplina transitoria prevista dall'art. 3 e dal relativo considerando 39 è posta a presidio dell'affidamento del proponente nella stabilità del quadro normativo in vigore al momento della presentazione della domanda di VIA.

Essa tuttavia non preclude che, su richiesta dello stesso proponente, come prevede l'art. 23 del d.lgs. 104/2017, si passi al nuovo regime, con ciò determinando l'estensione della valutazione con riferimento a profili di impatto ambientale prima non richiesti.

Per quanto riguarda l'omessa adeguata verifica del rischio di incidente aereo, le prescrizioni mantenute in sede di VIA riguarderebbero solo l'onere in capo al proponente di ulteriormente dettagliare le indagini già contenute nel progetto e nello SIA affinché *“nella successiva fase progettuale venga ulteriormente approfondito lo studio degli scenari probabilistici sul rischio di incidenti aerei, al fine di dettagliatamente stimare le somme necessarie per eventuali indennizzi, espropriazioni o delocalizzazioni conseguenti”*, ovvero ai fini espropriativi.

Detto studio, non obbligatorio per legge per volumi di traffico aereo inferiore alla soglia di 50.000 movimenti/anno quale è quello relativo agli scenari del Master Plan di cui si tratta, sarebbe stato quindi del tutto correttamente imposto nell'ambito del quadro prescrittivo dalla Commissione tecnica di VIA, in considerazione della specifica situazione urbanistica/abitativa del territorio nell'intorno dell'aeroporto di Firenze.

In sede di verifica di ottemperanza, è stata accertata l'eshaustività e la coerenza dello studio presentato con quanto prescritto dalla condizione A.3. Dall'esame delle mappe di rischio svolto nell'area interessata al Master Plan, lo studio ha evidenziato che il potenziale pericolo per la perdita di vite umane è largamente inferiore a 1×10^{-4} e che il rischio massimo calcolato lungo l'asse

della pista di volo e all'interno del sedime aeroportuale è pari a $6,6 \times 10^{-6}$ (eventi anno).

E' stato altresì verificato che, in relazione alla condizione A4, il rischio stimato di un probabile impatto aereo sugli stabilimenti circostanti classificati "a rischio di incidente rilevante" dalla Direttiva Seveso è nettamente inferiore rispetto ai valori associati ai tipici incidenti derivanti da attività industriali e/o a malfunzionamenti dei processi produttivi.

La verifica di ottemperanza anche sotto tale profilo si è conclusa con esito positivo.

Non vi sarebbe poi alcuna carenza neanche nella valutazione degli impatti in ordine agli *Habitat* interferiti dall'opera: è stata svolta infatti la specifica procedura di VINCA, la quale ha incluso tutti i Livelli (Livello I, II, III e IV) previsti dalla direttiva Habitat e dalla normativa nazionale, con conseguente definizione progettuale e valutazione delle relative misure compensative.

In particolare, la condizione A49 non prevede revisioni, modifiche o integrazioni sostanziali delle opere già proposte e già compiutamente esaminate dalla Commissione tecnica di VIA che le ha ritenute idonee a superare l'impatto ambientale dell'opera (cfr. p. 163-167 del parere 2235/2016, ove si dà atto "*che l'opera generi un'incidenza negativa sulle funzioni ecologiche del sito, che potrà essere compensata dagli interventi previsti?*").

Si tratterebbe piuttosto di oneri attinenti il mero aggiornamento relativo a misure tecniche e gestionali di aspetti già valutati ed il monitoraggio continuo in ordine all'effettiva mitigazione e/o compensazione degli habitat di interesse comunitario interferenti con gli interventi previsti

12.4. I Comuni appellati, oltre a ribadire l'eccezione di inammissibilità dell'appello incidentale della Regione Toscana, hanno articolato un'ulteriore eccezione di inammissibilità sia rispetto all'appello della società Toscana Aeroporti, sia in relazione all'appello incidentale dei Ministeri e di ENAC (in questo caso, sull'assunto dell'applicabilità dell'art. 343 c.p.c. al processo

amministrativo, perché esso non sarebbe stato depositato all'atto della costituzione in giudizio).

12.5 In replica, (nell'ambito di una memoria unica presentata relativamente ai ricorsi RG. nn. 7176/2019, 7177/2019, 7181/2019, 7182/2019, 7184/2019) la società Toscana Aeroporti ha evidenziato di essere stata "parte" del giudizio di primo grado e di esser per ciò stesso legittimata all'appello ai sensi dell'art. 102 c.p.a., per come interpretato in dottrina e giurisprudenza.

La società sarebbe tuttavia parte anche in senso sostanziale in qualità di concessionaria del servizio aeroportuale negli aeroporti di Pisa e di Firenze, e soggetto gestore dei medesimi.

12.6 Anche la Regione Toscana ha depositato una memoria di replica unica per i ricorsi iscritti ai numeri di RG. 7176/2019, 7177/2019, 7181/2019, 7182/2019, 7184/2019, 7448/2019.

Ha sottolineato di essere titolare, nella vicenda di cui trattasi, di una propria ed autonoma posizione giuridica sostanziale (e non di un interesse di mero fatto) con conseguente legittimazione ad impugnare le sentenze del TAR Toscana, anche in relazione ai due ricorsi in primo grado in cui ha dovuto proporre intervento *ad opponendum* stante la mancata *vocatio in ius*.

La riqualificazione dell'aeroporto di Firenze (in vista della gestione integrata con lo scalo di Pisa) è considerata opera strategica anche a livello regionale, in considerazione del ruolo centrale svolto dal sistema aeroportuale per l'organizzazione della mobilità e l'attrattiva del territorio, rappresentando un importante fattore di sviluppo e di competitività territoriale.

12.7 I Comuni appellati hanno ribadito che le condizioni ambientali che caratterizzano l'impugnato decreto di VIA non riguardano semplici modalità esecutive, bensì verifiche e/o individuazione di soluzioni essenziali per valutare sia la fattibilità dell'opera sia il suo impatto sull'ambiente circostante, cosicché - effettivamente - come stabilito dal TAR della Toscana il progetto presentato è effettivamente carente e lacunoso.

13. L'appello è infine passato in decisione alla pubblica udienza del 28 novembre 2019.

14. E' possibile prescindere dalle eccezioni in rito articolate dalla parte appellata in quanto l'appello principale e gli appelli incidentali sono infondati nel merito e debbono essere respinti.

Al riguardo, le censure proposte dalle parti appellanti sono largamente coincidenti, per cui è possibile un esame congiunto delle medesime.

15. In primo luogo, rileva il Collegio che sempre più spesso l'efficacia del provvedimento di VIA è sottoposta ad una serie di "prescrizioni", talora correlate anche agli esiti della consultazione del pubblico.

Ad esempio, con riferimento alle numerose condizioni apposte al provvedimento positivo di VIA per la realizzazione della centrale termoelettrica da 1980 MW di Porto Tolle, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che la VIA si presenta come una "autorizzazione a struttura aperta", con prescrizioni correlate alla complessità della vicenda di interesse (TAR Lazio, Sez. II, sentenza n. 32176 dell'8 settembre 2010).

Più recentemente, anche questo Consiglio, nell'ambito del procedimento finalizzato al rilascio della valutazione di impatto ambientale sul progetto di realizzazione del gasdotto denominato "Trans Adriatic Pipeline - DN 900 (36) - TAP", ha considerato legittimo il giudizio positivo di compatibilità ambientale subordinato all'ottemperanza di prescrizioni o condizioni, poiché *"una valutazione condizionata di impatto costituisce un giudizio, allo stato degli atti, integrato dall'indicazione preventiva degli elementi capaci di superare le ragioni del possibile dissenso, in ossequio ai principi di economicità dell'azione amministrativa e di collaborazione tra i soggetti del procedimento"* (sez. IV, sentenza n. 1392 del 27 marzo 2017).

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

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

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

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

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

Le prescrizioni, come osservato in dottrina, sono dunque regole finalizzate a mitigare l'impatto di un progetto sull'interesse ambientale assunto come oggetto di prioritaria attenzione da parte del decisore pubblico, sulla base della misurazione del tipo di impatto qualitativo e quantitativo derivante dall'attività assentita.

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

E' per tale ragione che il d.lgs. n. 152 del 2006, nella versione adottata per dare attuazione alla direttiva 85/337/CE in tema di VIA, aveva inizialmente previsto, all'art. 5, lett. e) che la valutazione d'impatto ambiente dovesse essere svolta sul progetto preliminare.

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

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

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

definitiva rimette a ciascuno Stato membro la scelta della fase procedurale cui avere riguardo, con l'unico limite che ai fini della V.I.A. siano effettivamente disponibili gli elementi conoscitivi prescritti” (TAR Lazio, sez. I, 31 maggio 2004, n. 5118; cfr. anche, da ultimo, Cons. Stato, IV, 11 dicembre 2016, n. 389).

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

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

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

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

16.1. Anche la direttiva 2014/52/UE, non ha preso esplicita posizione in ordine al livello della progettazione da sottoporre a VIA, lasciando quindi ai legislatori nazionali, nella loro discrezionalità, di provvedere in merito.

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

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

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

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

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

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

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

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

16.3. Nel caso di specie, per quanto riguarda l'adeguatezza progettuale, ai fini VIA, del "Master Plan 2014 – 20129", il primo giudice ha svolto un ragionamento di tipo induttivo, basato sull'esame delle prescrizioni apposte al provvedimento di VIA.

Al riguardo la pronuncia si è incentrata soprattutto sul settimo e sull'ottavo motivo del ricorso in primo grado, mentre nessuna motivazione è stata invece

spesa relativamente al quinto motivo, sicché deve ritenersi che esso esuli dalla “*ratio decidendi*”.

Ad analoga conclusione deve pervenirsi, altresì, in ordine al fugace passaggio in cui la sentenza impugnata sembra accreditare la tesi che al procedimento in esame fossero inapplicabili le disposizioni di recepimento della nuova direttiva VIA.

Anche in questo caso, l’espressione usata dal Collegio e il suo inserimento in una proposizione incidentale (“*e, ciò, anche qualora si ritenesse applicabile (contrariamente al parere di questo Collegio) l’art. 5 comma 1 del d.lgs. 152/2006 nella formulazione più recente che richiede un livello di progettazione analogo al progetto di fattibilità*”), inducono a ritenere che siffatta, apodittica statuizione, costituisca un mero “*obiter dictum*”; e ciò, anche in considerazione del fatto che l’accoglimento delle censure svolte dai Comuni ricorrenti, al riguardo, avrebbe comunque dovuto passare attraverso l’incidente di costituzionalità della disposizione contenuta nell’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, o, comunque, attraverso l’esplicita disapplicazione della norma interna.

Peraltro, in linea generale, il Collegio condivide le argomentazioni delle parti appellanti in ordine al fatto che il Piano di sviluppo di un aeroporto – in quanto strumento complesso che individua le principali caratteristiche di adeguamento e potenziamento di ciascuno scalo, tenendo conto delle prospettive di sviluppo dell’aeroporto, delle infrastrutture, delle condizioni di accessibilità e dei vincoli sul territorio in un ampio orizzonte temporale – non consenta di redigere immediatamente la progettazione definitiva di tutti i singoli sottosistemi infrastrutturali e che, comunque, tale livello di progettazione non è più richiesto, dopo le modifiche apportate dal d.lgs. n. 104 del 2017, per la generalità delle opere e degli interventi sottoposti a VIA.

Tuttavia le stessi parti appellanti hanno sottolineato che, anche nel nuovo quadro normativo, rimane pur sempre necessario che la caratterizzazione degli elaborati progettuali consenta “*una lettura integrata dell’insieme dei sottosistemi collegati ed integrati tra loro in riferimento all’assetto dell’aeroporto, sia nello stato di fatto*

che in quello futuro riferito all'orizzonte temporale assunto nel progetto di piano di sviluppo aeroportuale” (così l'appello incidentale delle amministrazioni statali).

La questione centrale è quindi se, nel caso di specie, il Proponente abbia, in concreto, effettivamente approfondito tutti gli aspetti progettuali necessari al fine della definizione di un completo ed esaustivo quadro di valutazione degli impatti ambientali, potenzialmente correlabili agli interventi programmati, e comunque se le soluzioni sottoposte alla Commissione fossero da considerare – in base a criteri di ragionevolezza – come effettivamente adeguate e sostenibili dal punto di vista ambientale.

Di tanto, in sede procedimentale, si era peraltro dimostrato consapevole lo stesso ENAC, laddove, nella “Relazione Generale: chiarimenti di Integrazioni e Controdeduzioni”, aveva fatto rilevare che, sebbene la normativa di settore (art. 1, comma 6, del d.l. 251 del 1995, conv. in l. n. 351 del 3 agosto 1995), non richieda né indichi espressamente che il Master Plan aeroportuale “*debba necessariamente essere equiparato ad un progetto definitivo ai sensi della normativa vigente in materia di lavori pubblici (D.Lgs 162/2006 e smi e DPR 207/2010)*”, nel contempo aveva rimarcato che lo stesso debba comunque “*essere corredato da tutti gli elementi progettuali ed ambientali necessari ad una completa valutazione degli impatti*”.

17. Ciò posto – come denunciato dai Comuni originari ricorrenti - la lettura congiunta delle valutazioni svolte dalla Commissione VIA unitamente al contenuto delle correlate “prescrizioni” denota la manifesta irragionevolezza del giudizio positivo da questa espresso, e quindi dell'impugnato decreto che lo recepisce.

In tal senso, appare anzitutto corretto il rilievo del primo giudice, secondo cui le “*condizioni ambientali*”, disciplinate dall'art. 25, comma 4, del d.lgs. 152 del 2006 non possono che avere un carattere “*accessorio*” rispetto al giudizio di compatibilità, attenendo alla fase di esecuzione del progetto e che, conseguentemente, nel caso di specie esse non potevano “*riguardare aspetti che dovevano essere valutati e risolti in sede di VIA*”.

In sostanza, le prescrizioni devono attenersi o a “condizioni” per la realizzazione e l’esercizio del progetto (unitamente ad eventuali misure di mitigazione e compensazione), ovvero alle misure per il monitoraggio, il cui scopo è di *“identificare tempestivamente gli impatti ambientali significativi e negativi imprevisi?”*, allo scopo di *“adottare le opportune misure correttive”* (cfr. i già richiamati art. 25, comma 4 art. 28, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006).

In entrambi i casi, deve trattarsi, come rilevato dal TAR, di “azioni” già definite, e quindi tali da non richiedere ulteriori valutazioni ambientali, e non già dell’individuazione e/o dello sviluppo di ulteriori soluzioni progettuali.

Al riguardo è bene ricordare, che, secondo l’attuale disciplina dei livelli di progettazione - cui rinvia l’art. 5 del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato dal d.lgs. n. 104 del 2017 - è il progetto di fattibilità che deve individuare *“tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire”* (art. 23, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016); e ciò *“sulla base dell’arvenuto svolgimento di indagini geologiche, idrogeologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, sismiche, storiche, paesaggistiche ed urbanistiche, di verifiche relative alla possibilità del riuso del patrimonio immobiliare esistente e della rigenerazione delle aree dismesse, di verifiche preventive dell’interesse archeologico, di studi di fattibilità ambientale e paesaggistica [...]”*, oltre ad indicare *“le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali, la descrizione delle misure di compensazioni e di mitigazione dell’impatto ambientale, nonché i limiti di spesa, calcolati secondo le modalità indicate dal decreto di cui al comma 3, dell’infrastruttura da realizzare ad un livello tale da consentire, già in sede di approvazione del progetto medesimo, salvo circostanze imprevedibili, l’individuazione della localizzazione o del tracciato dell’infrastruttura nonché delle opere compensative o di mitigazione dell’impatto ambientale e sociale necessarie”* (comma 6).

Le successive fasi progettuali sono invece deputate a *“individuare compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalla stazione appaltante e, ove presente, dal progetto di fattibilità [...]”* (comma 7, relativo al progetto definitivo), ovvero a specificare i dettagli e le

modalità delle lavorazioni “*ad un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo [...]*” (comma 8, relativo al progetto esecutivo).

Appare quindi condivisibile la considerazione del TAR secondo cui le scelte progettuali, relative ad aspetti qualificanti del progetto, devono essere verificate in sede di VIA, e non già in sede di verifica di ottemperanza alle prescrizioni.

Nel caso di specie, come meglio si dettaglierà al par. n. 18 della presente decisione, le prescrizioni su cui si è focalizzato il TAR riguardano aspetti qualificanti del “Master Plan 2014 – 2029”, ritenuti tali dalla stessa Commissione, ed esulano dal concetto di “condizione ambientale” quale si è in precedenza delineato.

17.1. Tale, contraddittorio ed illogico esito della VIA ha poi contribuito anche l'assenza a monte di un valido procedimento di VAS.

Si tratta di un profilo che, assorbito dal TAR e riproposto in appello dal Comune originario ricorrente, merita di essere approfondito nella misura in cui consente di inquadrare meglio il vizio funzionale del giudizio di compatibilità ambientale in esame.

17.2. Per quanto concerne i rapporti tra VIA e VAS, la Sezione ha già avuto modo di evidenziare (sentenza n. 2651 del 24 aprile 2019) che ai sensi del considerando 4 della direttiva VAS (2001/42/CE), “*La valutazione ambientale costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione*”.

L'articolo 1 della medesima direttiva, prevede poi che “*La presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi*

della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente”.

L'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, recepisce l'art. 3 della direttiva VAS, stabilendo, per quanto qui interessa, che “1. *La valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.*

2. Fatto salvo quanto disposto al comma 3, viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi:

a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV del presente decreto;

b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni.

3. Per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento.

3-bis. L'autorità competente valuta, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al comma 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, producano impatti significativi sull'ambiente [...]”.

Secondo il comma 12 della medesima disposizione “*Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli*

conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere”.

Secondo la Corte di Giustizia, in considerazione della finalità della direttiva VAS, consistente nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, le disposizioni che delimitano il suo ambito di applicazione e, in particolar modo, quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti devono essere interpretate in senso ampio (Corte giustizia UE, sez. II, 7 giugno 2018, causa C – 671/15, par. 34, che richiama anche la sentenza 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a., C290 - 15, EU: C:2016:816, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

L'obiettivo principale perseguito consiste nel sottoporre a valutazione ambientale i “piani e programmi” che possono avere effetti significativi sull'ambiente durante la loro elaborazione e prima della loro adozione (in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C41/11, EU:C:2012:103, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

Inoltre, “*se l'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva VAS prevede la possibilità di utilizzare le informazioni pertinenti ottenute nell'ambito di altri livelli decisionali o attraverso altre disposizioni della normativa dell'Unione, l'articolo 11, paragrafo 1, di tale direttiva precisa che la valutazione ambientale effettuata ai sensi della stessa lascia impregiudicate le disposizioni della direttiva VIA*”. Pertanto, “*una valutazione dell'impatto ambientale effettuata a norma della direttiva VIA non può dispensare dall'obbligo di effettuare la valutazione ambientale prescritta dalla direttiva VAS allo scopo di rispondere ad aspetti ambientali ad essa specifici*” (così ancora Corte Giustizia UE, 7 giugno 2018, parr. 64 e 65).

In questo senso, anche il giudice amministrativo italiano ha messo in evidenza che “*La differenza sostanziale fra VAS e VIA risiede nel fatto che la prima prende in esame l'incidenza che i piani e i programmi urbanistici, paesaggistici, etc., possono avere su un’“area vasta”.* Questo perché un p.r.g. o un piano delle attività estrattive o uno qualsiasi

degli altri piani e programmi indicati dall' art. 6, comma 2 del D.Lgs. n. 152 del 2006 implicano un potenziale stravolgimento dell'intero territorio al quale il piano o programma si riferisce [...]. La VAS analizza quindi tutte le possibili interrelazioni che simili decisioni possono arrecare alla salute umana, al paesaggio, all'ambiente in genere, al traffico, all'economia, etc. di tutto il territorio coinvolto dal piano. L'analisi tuttavia, è condotta ad un livello più astratto, perché non è sicuro se il piano sarà effettivamente attuato nella sua integralità, se tale attuazione avverrà in un arco temporale circoscritto e/o se sarà del tutto conforme a quanto ipotizzato, e così via. La VIA, al contrario, analizza l'impatto ambientale del singolo progetto, il che vuol dire che essa prende in esame impatti inevitabilmente più circoscritti - perché il progetto riguarda una porzione del territorio in ogni caso più ridotta rispetto a quella investita dal piano - ma maggiormente valutabili - perché il progetto, rispetto al piano, si basa su dati concreti, necessariamente definiti e più attuali rispetto a quelli avuti presenti in sede di redazione del piano e quindi di effettuazione della VAS [...]" (TAR per le Marche, sez. I, sentenza n. 291 del 6 marzo 2014).

Per quanto riguarda il significato dell'espressione *“quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del presente decreto”*, secondo l'interpretazione invalsa in sede europea, non è richiesto che *“determinati progetti costituiscano esplicitamente o implicitamente oggetto del piano o del programma”*, essendo all'uopo sufficiente che vengano assunte *“decisioni che possono influire sulla successiva autorizzazione di progetti, specialmente con riguardo all'ubicazione, alla natura, alle dimensioni e alle condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse”* (così ad esempio il punto 67 delle Conclusioni dell'avvocato generale Kokott del 4 marzo 2010, nelle cause riunite C-105/09 e C-110/09).

In tal senso è peraltro esplicito l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, per il quale è sufficiente che il piano contenga una disciplina idonea a regolare anche solo la futura *“area di localizzazione”* di uno di tali interventi. E' questo ad esempio il caso del piano regolatore generale che, secondo la legge urbanistica

fondamentale nazionale, “*deve considerare la totalità del territorio comunale*” (art. 7, comma 1, l. n. 1150 del 1942).

Un'altra conferma di tale interpretazione, si ricava poi dal comma 12, del citato art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 secondo cui “*Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere*”.

La Sezione ha sottolineato, al riguardo, che se la localizzazione di un'opera soggetta a VIA comporta una modifica puntuale del “quadro di riferimento” della pianificazione territoriale, l'esenzione dalla VAS si spiega, o, quantomeno, presuppone logicamente che quest'ultima sia stata già effettuata in sede di pianificazione generale (sentenza n. 2651/2019, cit.).

Allo stesso modo, l'art. 16, ultimo comma, del d.P.R. n. 380 del 2001 (aggiunto dall'art. 5, comma 8, D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011, n. 106) prevede espressamente che “*Lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica non è sottoposto a valutazione ambientale strategica né a verifica di assoggettabilità qualora non comporti variante e lo strumento sovraordinato in sede di valutazione ambientale strategica definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti piani volumetrici, tipologici ecostruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste. Nei casi in cui lo strumento attuativo di piani urbanistici comporti variante allo strumento sovraordinato, la valutazione ambientale strategica e la verifica di assoggettabilità sono comunque limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di valutazione sui piani sovraordinati*”.

Il Codice dell'ambiente, in conformità alla normativa europea, stabilisce poi espressamente che “*Nella redazione dello studio di impatto ambientale di cui all'articolo 22, relativo a progetti previsti da piani o programmi già sottoposti a valutazione*

ambientale, possono essere utilizzate le informazioni e le analisi contenute nel rapporto ambientale. Nel corso della redazione dei progetti e nella fase della loro valutazione, sono tenute in considerazione la documentazione e le conclusioni della VAS” (art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006; in sede europea vedi l’art. 11 della direttiva 2001/42/CE e l’art. 2, comma 3, dir. 2011/92/UE.)

17.3. Nel caso di specie, la Commissione VIA, nel valutare gli effetti della sentenza n. 1310/2016 del TAR per la Toscana, si è limitata ad osservare che la stessa *“riguarda solo la legittimità della procedura di VAS limitatamente agli atti che da essa risultano annullati e dunque in nessuna parte appare di impedimento al prosieguo della procedura di VIA nazionale oggetto dei presente parere”* (pag. 26 parere 2235 del 2016) ed ancora che *“i vizi della procedura di VAS regionale sull’integrazione al PIT che prevede la soluzione progettuale della pista parallela convergente 12-30 di 2.000 metri dell’aeroporto di Firenze non producono effetti sulla procedura di VIA statale sul Masterplan dell’aeroporto di Firenze in quanto si tratta di due procedure:*

- di diversa natura (VAS e VIA), di diverso livello (rispettivamente regionale e statale),*
- condotte da Autorità competenti diverse (la Regione ed il Ministro dell’Ambiente),*
- condotte sulla base di documentazione diversa (nella VAS la proposta di Piano, il Rapporto ambientale e la Sintesi non tecnica, nella VIA il Progetto e lo Studio di impatto ambientale),*
- con oggetto non coincidente, nonostante l’evidente parziale sovrapposizione, trattandosi nel primo caso non della VAS del Masterplan aeroportuale (che dovendo essere approvato da ENAC sarebbe stato soggetto a VAS nazionale), bensì di un “Piano” di indirizzo territoriale regionale avente ad oggetto la definizione del Parco agricolo della Piana e la qualificazione dell’aeroporto di Firenze nella parte in cui prevede la soluzione progettuale della pista parallela convergente 12-30 di 2.000 metri, nel secondo di un “Progetto” puntuale di rilevanza nazionale avente ad oggetto il Masterplan aeroportuale 2014-2029 dell’aeroporto di Firenze, che prevede tra l’altro la realizzazione di una pista parallela convergente 12-30 di 2.400 metri;*
- autonome in quanto il Masterplan non è conforme alla variante al PIT annullata e comunque, qualora fosse approvato, avrebbe valore di variante ai previgenti piani*

territoriali?

Pur essendo tale ragionamento valido sul piano formale - poiché il giudizio di compatibilità ambientale non ha ad oggetto la conformità dell'opera agli strumenti di pianificazione, ma la sostenibilità ambientale - e pur potendo convenirsi che, in base all'attuale quadro normativo, interno ed europeo, l'effettuazione di un procedimento di VAS sulla programmazione territoriale (PIT regionale) o settoriale (Piano nazionale degli aeroporti) non è un presupposto di legittimità della VIA (trattandosi di subprocedimenti autonomi e non collegati da vincolo giuridico di presupposizione), è tuttavia innegabile che l'esistenza di un coerente quadro programmatico costituisca un fattore positivo ai fini della valutazione di impatto ambientale e che, viceversa, l'assenza di una valutazione strategica debba essere ragionevolmente considerata, quantomeno, quale elemento "critico".

In tal senso, la Sezione (sentenza n.2569 del 20 maggio 2014) ha messo in luce che quando il progetto sia conforme alla localizzazione prevista dal Piano già oggetto di VAS, è espressamente previsto che *"nella redazione dello studio di impatto ambientale [...] possono essere utilizzate le informazioni e le analisi contenute nel rapporto ambientale"* così come, nella fase di valutazione dei progetti *"debbono essere tenute in considerazione la documentazione e le conclusioni della VAS"* (art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, cit.).

Ciò significa *"che il progetto non dovrebbe, in linea di massima, essere inibito in ragione della sua già vagliata localizzazione"*.

Nel più delicato caso in cui, invece, il progetto comporti variante localizzativa al Piano, la disposizione secondo cui *"ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere"* (art. 6 comma 12, del d.lgs. n. 152 del 2006,) deve interpretarsi nel senso che *"quando la modifica al Piano, derivante dal progetto, sia di carattere esclusivamente localizzativo, la VIA è sufficiente a garantire il principio di sviluppo sostenibile, non essendo necessaria una preliminare fase strategica che evidenzi altre opzioni localizzative. Logico corollario è che qualora la localizzazione proposta dovesse*

essere, secondo la VIA, pregiudizievole per l'ambiente nonostante ogni cautela, il progetto andrà incontro ad una mera inibizione” (sentenza n. 2569/2014, cit.).

La Sezione ha anche chiarito che tale soluzione normativa “*avendo principalmente ad oggetto il progetto (e non il Piano da variare), è caratterizzata da un approccio "non" preventivo, ossia non finalizzato alla ricerca di opzioni localizzative alternative (com'è tipico dell'approccio concomitante e collaborativo della VAS), ma focalizzato esclusivamente alla valutazione dell'impatto ai fini di un'alternativa si/no”.*

Sviluppando il ragionamento testé evidenziato, con ulteriore pronuncia (Sez. V, sentenza 22 gennaio 2015, n. 263) questo Consiglio ha poi osservato che l'esenzione dalla VAS prevista dall'art. 6, comma 12, del d.lgs. n. 152/2006, ha ragion d'essere solo “*laddove il singolo progetto importi varianti relative alla sola ubicazione dell'impianto potenzialmente pregiudizievole per l'ambiente nell'ambito territoriale considerato dallo strumento pianificatorio di settore”*, non essendo, per contro, “*consentito apportare alla pianificazione settoriale alcuna modifica della destinazione di un sito in esso compreso, attraverso il rilascio in sede di esame di singoli progetti di autorizzazioni concernenti attività antropiche estranee al novero di quelle considerate nella prodromica attività di pianificazione”*.”

In sostanza, modifiche alla pianificazione attraverso scelte progettuali non prefigurate dalla prima possono essere legittimate dalla valutazione di impatto ambientale, senza la necessità di rinnovare quella ambientale strategica, solo se dette modifiche abbiano carattere “*esclusivamente localizzativo”* mentre, per contro, “*non è consentito apportare alla pianificazione settoriale alcuna modifica della destinazione di un sito in esso compreso, attraverso il rilascio in sede di esame di singoli progetti di autorizzazioni concernenti attività antropiche estranee al novero di quelle considerate nella prodromica attività di pianificazione. Pur rispondendo alla medesima logica, la valutazione ambientale strategica e quella di impatto ambientale si collocano in snodi differenti dell'esame delle possibili ricadute sull'ecosistema di attività potenzialmente nocive: la prima attiene alla verifica dei possibili impatti derivanti dall'attuazione di piani, mentre la seconda è circoscritta al singolo progetto. Conseguentemente, la prima sarebbe*

vanificata laddove possano essere apportate variazioni connesse ad attività non considerate” (sentenza n. 263/2015, cit.).

17.4 Ciò posto, nel caso di specie, poiché il Master Plan contempla opere di considerevole impatto ambientale – tra cui lo spostamento di un tratto del Fosso Reale, il sotto-attraversamento dell’Autostrada A11 e la rilocalizzazione del Lago di Peretola – l’assenza di una valutazione strategica del piano territoriale che costituisce il “quadro di riferimento” per la relativa approvazione (ai sensi dell’art. 6 della l. n. 152 del 2016), doveva essere logicamente considerata non già un fattore neutro, come ritenuto dalla Commissione VIA, bensì un fattore obiettivamente critico, se non ostativo, ai fini dell’approvazione del progetto.

Va poi soggiunto che, al riguardo, non appare sufficiente quanto fatto rilevare dalla stessa Commissione (pag. 26 del parere n. 2235) secondo cui *“le tematiche di carattere ambientale prese in considerazione nei motivi di ricorso accolti dal TAR [...] hanno comunque trovato trattazione e analisi nell’ambito della presente procedura e del collegato quadro prescrittivo”*.

Va infatti ricordato che il TAR con la sentenza n. 1310 del 2016 aveva annullato la variante al PIT regionale per l’incompletezza della VAS ed in particolare proprio perché questa aveva rinviato la valutazione della sostenibilità ambientale della integrazione del PIT alla successiva procedura di VIA sul Piano di sviluppo aeroportuale.

Sicché, nonostante la rilevata autonomia delle due procedure (e le distinte, sebbene correlate, finalità), la Commissione – in base a criteri di esigibile ragionevolezza- avrebbe dovuto prendere debitamente atto dell’incompletezza del quadro di riferimento programmatico per assenza di una valida VAS.

18. Tanto chiarito in generale, occorre ora verificare se il contenuto delle prescrizioni sulle quali si è focalizzato il TAR denoti effettivamente il difetto di istruttoria rilevato in primo grado e, comunque, l’irragionevolezza di un

giudizio positivo espresso nonostante l'individuazione di gravi carenze progettuali e/o dello studio di impatto ambientale.

Un primo concludente sintomo in tal senso è dato dal fatto – opportunamente evidenziato dal TAR - che esse obiettivamente riguardano tutte aspetti non secondari e cioè profili qualificanti del Master Plan, espressamente considerati tali dalla Commissione nella parte “motivazionale” del provvedimento di VIA.

Il raffronto tra le valutazioni della Commissione e il contenuto delle prescrizioni consente poi di concludere che essa non si è limitata a dettare condizioni ambientali ma, da un lato, ha imposto la ricerca e/o lo sviluppo di nuove soluzioni progettuali, dall'altro ha richiesto l'effettuazione e/o l'approfondimento di studi che avrebbero dovuto invece essere presentati *ex ante* ai fini dell'ottenimento della VIA e non semplicemente verificati *ex post* in sede di ottemperanza.

18.1 Per quanto riguarda il rischio di incidente aereo, la Commissione (pagg. 45 e 46 del parere 2235), è partita dalla considerazione che con l'entrata in vigore della direttiva 2014/52/UE del 16 aprile 2014 è stato previsto esplicitamente che la valutazione degli impatti comprende la descrizione dei probabili effetti rilevanti sull'ambiente del progetto dovuti a “rischi per la salute umana, il patrimonio culturale o l'ambiente (ad esempio in caso di incidenti o calamità)” ed in particolare è richiesta “una descrizione dei previsti effetti significativi del progetto sull'ambiente, derivanti dalla vulnerabilità del progetto ai rischi di gravi incidenti e/o calamità che sono pertinenti al progetto in questione”.

Inoltre, “Il rischio di incidenti aerei è stimabile ed previsto dal Codice della Navigazione all'art. 715 e dal collegato Regolamento Enac. Quest'ultimo richiede la valutazione di rischio per volumi di traffico superiori ai 50.000 movimenti/anno relativamente a previsioni di nuovi insediamenti e per ubicazioni in tessuti urbani sensibili e fortemente urbanizzati nelle vicinanze aeroportuali”.

Pur prendendo atto che, nel caso dell'aeroporto di Firenze, questa soglia di traffico non è raggiunta, la Commissione ha ritenuto che siffatta valutazione

dovesse comunque essere svolta in via precauzionale *“sulla base delle curve di isorischio calcolate secondo l’art. 715 del Codice della Navigazione”*.

Ha poi ritenuto necessario *“altresì, che nella successiva fase progettuale venga ulteriormente approfondito lo studio degli scenari probabilistici sul rischio di incidenti aerei, al fine di dettagliatamente stimare le somme necessarie per eventuali indennizzi, espropriazioni o delocalizzazioni conseguenti (si veda il quadro prescrittivo)”*.

Le prescrizioni correlate a siffatte valutazioni sono la A3 e la A4.

Secondo la prescrizione A3 *“Prima dell’approvazione del progetto da parte del MIT dovrà essere redatto uno studio riferito agli scenari probabilistici sul rischio di incidenti aerei considerato anche l’uso esclusivamente monodirezionale della pista di progetto e dei volumi di traffico previsti dal Master Plan 2014 – 2029. Tale studio sarà finalizzato alla delimitazione delle curve di isorischio, tenuto conto del Codice della Navigazione integrato con D.L. 15 marzo 2006, n. 151 – art. n. 715 e della Circolare ENAC 12/1/2010. Lo studio dovrà essere redatto da un soggetto terzo pubblico con esperienza per la previsione del rischio di incidenti aerei mediante modelli di calcolo. Lo studio dovrà descrivere e quantificare i possibili rischi per la salute umana e per l’ambiente, derivanti dalla vulnerabilità dell’attività aeroportuale a gravi incidenti, con stima dei danni materiali attesi nella varie Zone di rischio, nell’area ad alta tutela, nell’aera interna e nell’area intermedia ed esterna. Lo studio dovrà anche individuare le misure, a carico del proponente, per eliminare o ridurre il danno, misure inclusive della delocalizzazione delle preesistenze qualora emerga un rischio per la perdita di vite umane superiore ad 1×10^{-4} in base ai risultati degli scenari probabilistici. Lo studio dovrà essere presentato per approvazione al MATTM che si esprimerà anche in merito alla necessità di sottoporre lo studio ad eventuali valutazioni ambientali”*.

Secondo la prescrizione A4 (*“Stabilimenti a rischio di incidente rilevante presenti nell’intorno portuale”*), *“in base allo studio di cui alla prescrizione precedente, il Proponente dovrà predisporre una stima di rischio con metodologia semplificata, riguardante la probabilità di incidente aereo nello Scenario 2018, 2023 e 2029, che metta in evidenza la probabilità di accadimento di un impatto aereo sugli stabilimenti circostanti l’aeroporto in particolare su quelli classificati dalla Direttiva Seveso*

come “a rischio di incidente rilevante”. Questa stima sarà finalizzata a valutare tutti i possibili effetti domino o di amplificazione e a definire idonee procedure di sicurezza, incluse, se possibile, l’adattamento delle rotte aeree o le specifiche modalità di sorvolo degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante. La stima dovrà essere presentata a Regione Toscana e ARPAT per le proprie valutazioni e provvedimenti, secondo le rispettive competenze, e poi trasmessa al MATTM”.

Correlata a tali prescrizioni è quella elencata al n. A46 (“Analisi del rischio di bird strike”) secondo cui *“in fase di progettazione esecutiva dovrà essere effettuata da un organismo terzo indipendente, secondo le metodologie più avanzate del settore, l’analisi del rischio bird strike e dovrà essere redatto il relativo piano di gestione del rischio, tenendo in debita considerazione la funzione attrattiva per l’avifauna esercitata dalle aree umide esistenti e in progetto (interventi di compensazione) e gli effetti che le misure di mitigazione del rischio di bird strike potrebbero generare sulle funzionalità e gli obiettivi primari degli interventi di compensazione stessi. Questa documentazione dovrà essere inviata al MATTM per l’approvazione prima dei lavori di fase 1”.*

Nel parere n. 2336/2017, reso su sollecitazione di ENAC che chiedeva chiarimenti in ordine alle testé riportate prescrizioni, la Commissione precisava che *“la prescrizione n. 3 non intende interferire con le prerogative assegnate dalla legge ad ENAC (né peraltro potrebbe farlo) nella settore della sicurezza del trasporto aereo. La prescrizione invece, in considerazione della specifica situazione urbanistico/abitativa del territorio nell’intorno dell’aeroporto di Firenze, richiede che lo studio venga effettuato anche nel caso, come quello in esame, in cui non sia richiesto dalla legge in quanto i previsti volumi di traffico aereo risultano, per tutti e tre gli scenari, inferiori alla soglia dei 50.000 movimenti/anno; che fermo restando quanto è in capo ad ENAC in virtù delle proprie specifiche competenze, la prescrizione richiede che lo studio descriva e quantifichi “i possibili rischi per la salute umana e per l’ambiente, derivanti dalla vulnerabilità dell’attività aeroportuale a gravi incidenti...”; che pertanto essendo il focus della prescrizione indirizzato in particolare alla tutela della salute umana e dell’ambiente, temi intrinseci della valutazione di impatto ambientale di competenza del MATTM (a cui lo studio dovrà essere trasmesso per le opportune valutazioni), la Commissione ha ritenuto*

opportuno che l'elaborazione di uno studio approfondito con le specifiche analisi e valutazioni, necessarie in relazione ai temi indicati nella prescrizione, fosse affidata ad un "soggetto terzo pubblico con esperienza nella previsione del rischio di incidenti aerei" (Università, ente di ricerca o altro organismo nazionale, straniero o internazionale) scelto da ENAC tra gli enti di propria fiducia".

Anche relativamente alla prescrizione n. 46 la Commissione ha precisato che essa *"afferisce a temi ambientali, oggetto della valutazione di impatto ambientale di competenza del MATTM (a cui lo studio dovrà essere trasmesso per le opportune valutazioni)"* e che *"fatte salve le prerogative di legge di ENAC nel settore della sicurezza del trasporto aereo, l'indicazione di un organismo terzo indipendente [...] risponde all'esigenza di finalizzare l'analisi e la gestione del rischio di bird strike anche con riferimento ai temi ambientali indicati nella prescrizione [...]"*.

Dopo la richiesta di applicazione, da parte di ENAC, dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, e la trasmissione delle integrazioni documentali, è stata riaperta la fase di valutazione ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Con il parere n. 2570 del 5 dicembre 2017, la Commissione VIA si è espressa sull'ulteriore documentazione prodotta da ENAC.

Per quanto qui interessa, relativamente al *"Report di valutazione dei potenziali rischi indotti dall'esercizio aeronautico su salute umana, patrimonio culturale, paesaggio e stabilimenti industriali in direttiva Seveso"*, comprensivo di tre studi condotti dalle Università di Firenze e Pisa, la Commissione ha valutato che *"la documentazione presentata è [...] conforme a quanto richiesto dall'allegato VII, ai punti 5 lett. d) e 9 del d.lgs. n. 104/2017"* (pag. 22) nonché *"esaustiva, pur rimanendo ad ENAC – in virtù delle specifiche competenze – l'obbligo di redigere tutta la documentazione richiesta dalle prescrizioni 3 e 4 presentato al MATTM le relazione finali, sintesi e conclusioni ai fini dell'ottemperanza in fase "Ante opera di fase 1"*.

Le prescrizioni n. 3 e n. 4 – come rimarcato dalle stesse parti appellanti- non riguardavano però lo studio previsto dall'art. 715 del Codice della Navigazione bensì proprio gli studi necessari a valutare in sede di VIA *"i rischi*

per la salute umana, il patrimonio culturale, il paesaggio o l'ambiente (quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, in caso di incidenti o di calamità” ovvero “Una descrizione dei previsti impatti ambientali significativi e negativi del progetto, derivanti dalla vulnerabilità del progetto ai rischi di gravi incidenti e/o calamità che sono pertinenti per il progetto in questione”.

Il mantenimento delle prescrizioni appare dunque palesemente contraddittorio rispetto alla enunciata “esaustività” degli studi prodotti da ENAC ai fini della sostenibilità ambientale del Master Plan, per il profilo in esame.

Le parti appellanti si sono sforzate di dimostrare, con grande dovizia di argomenti, che le prescrizioni farebbero in realtà riferimento a meri approfondimenti progettuali necessari per “eventuali indennizzi, espropriazioni o delocalizzazioni” conseguenti allo studio sugli scenari probabilistici sul rischio di incidenti aerei.

Tale necessità è stata in effetti incidentalmente richiamata nel parere n.2235/2016, (cfr. la pag. 46), ma essa non costituisce, come si è appena riportato, l'oggetto principale del quadro prescrittivo, il cui “focus”, come ricordava la stessa Commissione nel parere n. 2336/2016, era da intendersi indirizzato “*alla tutela della salute umana e dell'ambiente*”, in quanto “*temi intrinseci della valutazione di impatto ambientale*” e quindi tali da richiedere l'affidamento dell'incarico ad un soggetto terzo, di natura pubblica.

Il mantenimento della stesse identiche prescrizioni, anche dopo le integrazioni documentali di ENAC, consente quindi di affermare – in base a criteri di ragionevolezza - che la Commissione non disponesse in realtà di elementi sufficienti per esprimere un compiuto giudizio di compatibilità ambientale.

In ogni caso, come ulteriormente ed esattamente rilevato dal TAR, è mancata del tutto l' “*analisi di rischio di bird strike*” che la Commissione aveva specificamente richiesto non solo in quanto “attinente” ma anche perché strettamente legata alla funzionalità degli interventi di compensazione previsti.

La società appellante ha invocato, al riguardo, le “Valutazioni preliminari” redatte dal proprio consulente (doc. n. 81, primo grado).

E’ tuttavia evidente che, se la Commissione ha mantenuto integralmente la prescrizione così come originariamente formulata, esse non sono state ritenute adeguate allo scopo.

Ed è altresì significativo che lo studio prodotto in sede di ottemperanza, pur esso agli atti del giudizio di primo grado (doc. n. 82), risulti – a giudizio del Collegio - di ben altra profondità e consistenza rispetto al primo report.

18.2. Per quanto riguarda il sistema idrologico e idraulico la Commissione ha messo in evidenza (pag. 56) che *“l’area in cui si colloca l’intervento presenta numerose criticità idrauliche, per far fronte alle quali divengono fondamentali non solo le opere di cui sopra [n.d.r. la risoluzione delle interferenze idrauliche] ma anche gli interventi nelle aree di laminazione esistenti e la realizzazione delle nuove aree già previste nei piani di settore, ad oggi non ancora realizzate [...]”* prendendo atto che *“Il proponente analizza le interferenze individuate proponendo [...] interventi di risoluzione diretta delle interferenze stesse e ove ciò non sia possibile (come nel caso dell’interferenza dei bacini naturalistici) interventi compensativi ai sensi della normativa vigente (si veda il quadro prescrittivo)”*.

Nella parte relativa al quadro progettuale, vengono poi analizzate le interferenze con il reticolo idrografico.

Tra queste, di particolare rilievo è l’intervento di deviazione del Fosso Reale, in relazione al quale la Commissione ha in particolare valutato (pag. 61 e ss.) che *“per quanto attiene l’attraversamento della A11, la soluzione proposta debba essere ulteriormente sviluppata previa acquisizione del parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici o, in alternativa, che il Proponente debba prevedere una soluzione alternativa nel rispetto delle condizioni di cui ai punti 5.1.2.4. del D.M.16/01/2008 “Norme Tecniche per le Costruzioni” e della relativa Circolare n. 617 del 02/02/2009”*.

Sotto il profilo del rischio idraulico, ha poi considerato (pag. 63) che *“data la complessità del sistema idraulico della Piana in via precauzionale sia necessario dotare la progettazione di un adeguato livello di ridondanza, in particolare per l’attraversamento*

della Autostrada A11 e che perciò sia da valutare l'utilizzo – almeno in caso di piena – della fascia di territorio a Sud della nuova pista al fine di poter immettere le acque del Fosse reale nell'attraversamento oggi esistente a pelo libero o – in alternativa – presenti soluzioni diverse di pari efficacia (si veda il quadro prescritto)”.

Per quanto riguarda gli interventi rispetto ai bacini di laminazione esistenti e a quelli in progetto, la Commissione ha ritenuto necessaria *“la condivisione delle soluzioni progettuali esecutive con gli Enti di gestione/Autorità deputati al controllo delle acque sul territorio, nonché l'approvazione della stesse da parte delle competenti Autorità idrauliche”.*

In relazione a tali valutazioni, il quadro prescrittivo risulta, in estrema sintesi, così congegnato.

La prescrizione A28 richiede al Proponente *“in sede di progettazione esecutiva ed in funzione delle possibilità operative”* di *“riverificare l'adeguatezza delle nuove aree di laminazione previste nel SLA ai fini di garantire l'invarianza idraulica, anche in relazione alle aree di laminazione già esistenti nella Piana Fiorentina, alle altre aree di laminazione previste nei piani di settore vigenti e al progetto presentato dal Comune di Firenze per il PUE di Castello [...]”.*

La prescrizione A29 richiede al Proponente *“in sede di progettazione esecutiva”* di *“correttamente sviluppare la soluzione di attraversamento della Autostrada A11 presentata nel SLA (e documentazione integrativa) risolvendo la problematica tecnica evidenziata nel parere del Genio Civile di Bacino Arno Toscana Centro del 19.10.2015. Inoltre, con un approccio in favore di sicurezza idraulica dovrà prevedere un adeguato livello di ridondanza utilizzando – in condizioni particolari di piena – la fascia di territorio a Sud della nuova pista al fine di immettere le acque anche nell'attraversamento oggi percorso a pelo libero dal Fosso Reale o, in alternativa, dovrà presentare soluzioni diverse di pari efficacia [...]”.*

Secondo la prescrizione n. 33 *“Il Proponente dovrà presentare i progetti esecutivi di tutte le opere che interferiscono con l'assetto idraulico di tutta l'area interessata dal Masterplan con soluzione di dettaglio delle interferenze rispetto ad infrastrutture stradali*

esistenti e di previsione ed agli altri interventi attuativi dei piani urbanistici esecutivi con edifici già realizzati [...]”.

La prescrizione A34 concerne le “*specifiche progettuali riguardanti le opere idrauliche*” e richiede al proponente, tra l'altro, di “*prevedere l'attuazione in via preliminare o contestuale rispetto agli interventi aeroportuali della cassa di espansione del Canale di Cinta Orientale progettata dall'Università degli Studi di Firenze oltre che degli interventi tesi alla messa in sicurezza del canale stesso per eventi duecentennali. Tra gli interventi già programmati per la messa in sicurezza del canale di Cinta Orientale restano da eseguire anche quelli previsti nell'ambito del PUE di Castello (per la tratta in Comune di Firenze) [...] Laddove tali interventi non vengano realizzati dai soggetti a ciò competenti preliminarmente o contestualmente agli interventi di cui al Masterplan il Proponente dovrà prima dell'avvio dei lavori provvedere alla verifica della coerenza tra le opere idrauliche di propria competenza e quelle sopra indicate in modo che le stesse possano successivamente trovare una concreta e adeguata attuazione sinergica [...]*”.

Anche in questo caso, è agevole rilevare che al Proponente non è stato chiesto semplicemente di indicare il dettaglio delle lavorazioni in sede esecutiva bensì, in base agli scenari che si verranno a determinare (anche per effetto delle iniziative di altri enti competenti in materia idraulica), di individuare ulteriori soluzioni progettuali, finalizzate ad assicurare la risoluzione delle interferenze idrauliche tra la nuova pista e il reticolo idrografico della Piana fiorentina.

Anche in questo caso pertanto, come rilevato dal TAR, il giudizio positivo risulta viziato per illogicità e difetto di istruttoria, essendo stato espresso senza che la Commissione avesse elementi adeguati per valutare l'effettiva incidenza sull'ambiente dei richiamati aspetti qualificanti del Master Plan.

18.3. Un altro profilo critico richiamato dal TAR riguarda il tema dei c.d. “*interventi compensativi*”.

In relazione ad essi (pag. 168), ed in particolare relativamente al SIC/ZPS IT5140011, “*Stagni della Piana Fiorentina e Pratese*”, la Commissione ha valutato che l'opera genera “*un'incidenza negativa sulle funzioni ecologiche del sito che potrà essere compensata dagli interventi previsti. A tal fine occorre però che l'efficacia di essi*

sia costantemente verificata e monitorata sin dalle prime fasi della loro progettazione esecutiva e che gli habitat presenti nelle aree interne al sito “Lago di Peretola” e “Podere la Querciola” non siano interessati dalle attività di cantiere finché non sia dimostrato che le quattro aree di compensazione abbiano raggiunto caratteristiche ecologiche, strutturali e funzionali comparabili a quelle delle aree che saranno sottratte in relazione agli obiettivi di conservazione del sito e la coerenza globale della rete Natura 2000. Inoltre le misure di compensazione dovranno essere realizzate nel rispetto delle norme tecniche e delle misure di conservazione di cui alla DGRT n. 1223/2015 nonché delle “Linee Guida Prestazionali per il progetto di ri-localizzazione del Lago di Peretola” della Regione Toscana e dovranno garantire [n.d.r. l’annessione] delle tre aree di compensazione “Il Piano”, “S. Croce” e “Mollaia” al sito SIC SIC/ZPS IT5140011[...].”

Nella prescrizione A49 viene poi richiesto al Proponente di redigere il “progetto esecutivo” delle compensazioni “Il Piano”, “Il Prataccio”, “Santa Croce” e “Mollaia”.

Di fatto però, se si guarda all’articolato oggetto della prescrizione, essa concerne non già l’individuazione delle “lavorazioni” o il loro dettaglio, o, comunque, “soluzioni di dettaglio”, bensì la richiesta di precisare aspetti quali “a) *il sistema dei diversi ambienti umidi che saranno realizzati [...]* b) *le modalità di ricostruzione e manutenzione degli habitat di interesse comunitario [...]* c) *le misure che saranno attuate per l’attrazione/ripopolamento delle aree da parte della specie di interesse comunitario [...]*” ovvero interventi la cui valutazione – per il loro decisivo rilievo ai fini ambientali – risulta non ragionevole rinviare ad una fase meramente esecutiva, come correttamente statuito dal TAR.

19. Nell’appello incidentale dell’Avvocatura dello Stato, è stata infine censurata la sentenza del TAR anche nella parte in cui la stessa critica la composizione dell’Osservatorio Ambientale, quale approvata con il decreto di VIA.

Al riguardo, è tuttavia agevole osservare che il passaggio che il primo giudice ha dedicato all’argomento rappresenta non già un rilievo diretto a stigmatizzare la legittimità di tale previsione, quanto un rafforzamento della

motivazione relativa al difetto funzionale del giudizio positivo di VIA per difetto di istruttoria e di irragionevolezza (“4.1 *Si consideri, peraltro, che la verifica dell'ottemperanza a dette condizioni non è stata demandata ai due Ministeri che hanno emesso il provvedimento di VIA, bensì ad un organismo (l'Osservatorio Ambientale) a composizione mista dove è presente (con diritto di voto) lo stesso proponente ENAC e senza diritto di voto Toscana Aeroporti (e quindi il soggetto che gestisce l'aeroporto), mentre è stata esclusa dall'Osservatorio la presenza di ogni rappresentante dei Comuni sopra citati, circostanza quest'ultima che di fatto ha impedito a dette amministrazioni di manifestare i rilievi sopra citati a seguito della presentazione dei progetti esecutivi?*”).

E' peraltro inutile ulteriormente indugiare su tale profilo atteso che l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, per gli aspetti sostanziali già evidenziati, comporta la necessità di rinnovare il procedimento (ivi compresa la valutazione relativa all'eventuale istituzione di un Osservatorio Ambientale e alla sua composizione).

20. In definitiva, per quanto testé argomentato, l'appello principale e gli appelli incidentali debbono essere respinti.

Data la complessità delle questioni vagliate, appare equo compensare integralmente le spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, n. 7181 del 2019, di cui in premessa:

- 1) respinge l'appello principale;
- 2) respinge gli appelli incidentali;
- 3) compensa integralmente le spese del grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Giuseppa Carluccio, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvia Martino

IL PRESIDENTE

Antonino Anastasi

IL SEGRETARIO