



Incontro di confronto pubblico SABATO 2 APRILE 2016

Scuderie Medicee, Via Lorenzo il Magnifico 9, Poggio a Caiano

Tavolo 5: ASPETTI NORMATIVI E PROCEDURALI

Come è andata la discussione

Il tavolo era abbastanza numeroso e i partecipanti presenti erano in parte esperti (docenti universitari, tecnici e amministratori dei Comuni coinvolti nel processo decisionale, avvocati esperti di diritto amministrativo), sia cittadini singoli che rappresentanti di associazioni di cittadini. Alcuni erano intervenuti anche ai lavori del 19 marzo, altri invece partecipavano per la prima volta.

La discussione ha preso avvio e si è strutturata secondo lo schema del report del 19 marzo, perché chi era stato presente sentiva la necessità di aggiungere riflessioni o commenti, chi non c'era invece voleva capire quali questioni erano già state discusse o commentarle a sua volta. La presenza di nuovi partecipanti ha arricchito la discussione anche di nuovi argomenti e temi.

I temi affrontati

Come regola generale, il tavolo non ha ridiscusso gli argomenti che erano oggetto di altri tavoli, a meno che non avessero una rilevanza normativa o procedurale preminente.

Riportiamo per punti una sintesi delle questioni discusse al tavolo. Le prime sei sono state ritenute prioritarie, ma ne sono state evidenziate anche altre elencate subito dopo.

1. ASPETTI IDRAULICI e IDROGEOLOGICI

Gli aspetti idraulici e idrogeologici erano stati approfonditi nella discussione del 19 marzo e sono oggetto di un altro tavolo di lavoro, ma i partecipanti hanno ritenuto di ribadire la loro rilevanza non solo ambientale e territoriale, ma anche di tipo normativo e procedurale.

Dalla discussione del 19 Marzo era emerso che il parere del Consorzio di Bonifica non sarà vincolante per la decisione finale sul progetto di modifica idraulica, e il tavolo aveva chiesto di capire come mai. Il Consorzio ha parere vincolante sulla rete di acque basse. Relativamente agli interventi di deviazione del fosso Reale gli esperti al tavolo hanno spiegato che la Lr. 91/1998 "Norme per la difesa del suolo" è stata modificata dalla Lr. 80/2015; quindi, se prima il parere su opere simili a quelle previste nel Master Plan dell'aeroporto era del Consorzio di Bonifica, allo stato attuale esso spetta alla competenza regionale (a termini dell'art. 12 comma 1) lettera g-ter) della LR specifica).

I partecipanti hanno quindi individuato gli elementi che permangono come critici:

- È stata rilevata una non coerenza del progetto con il PGRA - Piano gestione rischio alluvioni (si fa riferimento al contributo inviato dall'Autorità di Bacino del Fiume Arno alla VAS del Piano

nazionale Aeroporti, ma l'incoerenza vale anche per il Master Plan dell'aeroporto).

- Secondo le informazioni possedute dai partecipanti, il passaggio del Fosso Reale deviato sotto l'autostrada presenta un franco di progetto (distanza tra il pelo dell'acqua e l'intradosso dell'infrastruttura) inferiore a quello richiesto per legge (0,70 m invece che 1,5 m, con deroga massima del Genio civile fino a 1 m); verrebbero rispettate le norme relative alle piene decennali ma non a quelle centennali e duecentennali.¹
- Gran parte del tavolo ha rilevato la necessità di indicare chiaramente e per tutta la piana lo stato attuale completo della struttura idraulica artificiale e il confronto con uno stato di progetto idraulico altrettanto completo e globale, specificando in particolare come cambierà il livello di rischio nelle zone già urbanizzate.

2. INTEGRAZIONE TRA GLI AEROPORTI DI PISA E FIRENZE

Gli aeroporti di Pisa e Firenze sono individuati nel Piano di indirizzo Territoriale regionale (PIT) come "scali a sviluppo correlato, al fine di garantire l'utilizzazione più sostenibile, dal punto di vista ambientale ed economico, della capacità aeroportuale complessiva". Come già rilevato, tale integrazione tra gli scali toscani, sia di tipo progettuale che gestionale, non è stata invece sviluppata in nessun documento di progetto del Master Plan.

Anche il Piano Nazionale Aeroporti (PNA), in fase di Valutazione Ambientale Strategica, prevede una stretta integrazione funzionale e operativa, non solo societaria, tra gli aeroporti di Pisa e Firenze, ponendola tra l'altro come condizione per definire il polo aeroportuale toscano come strategico (e quindi capace di attrarre anche investimenti pubblici, non solo privati).

Nel PNA l'importanza strategica è stata assegnata prima di tutto agli aeroporti inseriti nel *Core Network*, privilegiando nel caso di più aeroporti *core* presenti nello stesso bacino i *gate* intercontinentali; nel caso di mancanza di aeroporti *core* nel bacino di riferimento, si è scelto come strategico l'aeroporto della *Comprehensive Network* con maggiori movimenti di traffico.

Il tavolo ha discusso anche di come la classificazione dell'aeroporto possa influire sulla sua possibilità di ottenere finanziamenti pubblici² senza il rischio di incorrere in una procedura d'infrazione comunitaria per aiuti di stato illegittimi.

I vari documenti citati inoltre non sono tra loro coerenti per quanto riguarda gli scenari di sviluppo dell'aeroporto di Firenze: la VIA del Master Plan ipotizza un massimo di 4,5 milioni di passeggeri l'anno, la VAS del PNA ipotizza un massimo di 4 milioni di passeggeri l'anno, alcune dichiarazioni alla stampa dei componenti del Consiglio di Amministrazione di Toscana Aeroporti Spa hanno definito un target di 6,5 milioni di passeggeri l'anno per il solo aeroporto di Firenze.

Si pongono quindi tre problemi di natura diversa.

1 Ndr: nei documenti consultabili sul sito del Ministero dell'Ambiente, risulta che la livelletta dell'autostrada verrà rialzata di 0,70 m così da avere un franco di 0,94 m; questi dati sono riportati nella Documentazione Integrativa sett. 2015, Relazione Idrologica-Idraulica, pag.36 dove è scritto: *Rispetto alla situazione attuale il sistema idraulico del Masterplan aeroportuale costituito dal nuovo Fosso Reale e dalle aree di laminazione comporta una riduzione dei livelli idrici in tutti gli scenari di piena. Nelle condizioni più critiche (TR 200 anni e durata 36 ore) le aree di laminazione in progetto consentono di mantenere alla sezione a monte del nuovo attraversamento autostradale il livello idrico massimo del Fosso Reale a quota 39,56 m.s.l.m., che garantisce il franco idraulico di circa 1 m (94 cm) rispetto alla quota degli argini. Il battente idraulico che sollecita l'arginatura del nuovo Fosso Reale risulta pertanto minore nella situazione di progetto rispetto all'attuale e quindi comporta minori rischi di rottura.* (<http://www.va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/1530/2452?RaggruppamentoID=132&pagina=5#form-cercaDocumentazione>)

2 Ndr: l'Italia non può però avere finanziamenti europei dal Fondo di coesione per investimenti nelle reti trans-europee di trasporto RTE-T poiché non rientra tra i paesi che hanno un reddito nazionale lordo (RNL) per abitante inferiore al 90% della media dell'UE 28; si tratterebbe quindi di finanziamenti da parte del Governo nazionale.

- L'assenza di un progetto di "sviluppo correlato" dei due aeroporti, "al fine di garantire l'utilizzazione più sostenibile, dal punto di vista ambientale ed economico, della capacità aeroportuale complessiva", come richiesto esplicitamente dal PIT e implicitamente dallo stesso PNA.
- Questioni ambientali: le valutazioni ambientali devono essere riferite allo scenario di massima capacità d'utilizzo della pista da 2400 mt prevista dal Master Plan, altrimenti rischiano di sottostimare gli effetti. Un eventuale aumento del numero di passeggeri/anno comporterebbe un aumento delle pressioni ambientali senza comportare necessariamente una nuova Valutazione di Impatto Ambientale. Per questo motivo gran parte dei partecipanti ritiene fondamentale, e dunque chiede, che le stime degli impatti vengano svolte sul numero massimo teorico che si può movimentare con la pista di progetto.
- Questioni procedurali: il tavolo si chiede se il fatto che l'aeroporto di Firenze a livello nazionale sia classificato come strategico, mentre a livello europeo è classificato nella rete *comprehensive* (e non *core*,) comporti che per l'utilizzo del finanziamento pubblico statale, attualmente previsto in 150 milioni di euro, ci sia il rischio di incorrere in una procedura d'infrazione comunitaria per aiuti di stato illegittimi³.

3. SOSPENSIONE VIA IN ATTESA DELLA VAS DEL PIANO NAZIONALE DEGLI AEROPORTI (PNA)

In questo momento è in corso, ormai oltre le scadenze previste e dichiarata come quasi giunta al termine, la procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) del Master Plan dell'aeroporto; a monte di questa Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA), l'unica Valutazione Ambientale Strategica (VAS) esistente è quella della variante al PIT, che però fa riferimento ad un areale di salvaguardia e a una pista di massimo 2000 mt (non 2400 mt come nel Master Plan).

Proprio in questo periodo è in corso la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) del Piano Nazionale Aeroporti (PNA); che si trova nella fase iniziale di *scoping*, in cui cioè il proponente definisce quali dovranno essere i contenuti della VAS, in collaborazione con i soggetti competenti in materia ambientale. Anche se non si tratta necessariamente di procedure consequenziali, i partecipanti hanno di nuovo sottolineato che l'unica VAS che realmente conferma i contenuti della VIA in corso (ovvero la pista di 2.400 metri) è proprio quella del PNA; per questo motivo qualcuno ha avanzato nuovamente l'ipotesi che sia possibile e opportuno richiedere di sospendere la VIA dell'aeroporto in attesa della definizione della VAS del PNA.

4. PARERE CONCLUSIVO DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

Nei giorni scorsi si sarebbe tenuta una riunione⁴ del gruppo istruttorio della Commissione Nazionale VIA per il Master Plan dell'aeroporto, con la partecipazione del Presidente della Regione Toscana Enrico Rossi, che al termine ha anticipato che a breve la Commissione Nazionale VIA si esprimerà con un parere "favorevole con prescrizioni" al Master Plan dell'aeroporto.

Diversi partecipanti fanno notare che:

- l'anticipazione del parere prima del voto e dunque della pronuncia ufficiale della Commissione Nazionale VIA presenterebbe profili di illegittimità;
- il combinato-disposto fra normativa VIA e Codice nazionale degli appalti fa sì che, per dare parere positivo, la Commissione Nazionale VIA dovrebbe in qualche modo certificare che il

³ Ndr: su questo tema è in corso un acceso dibattito a livello sia europeo sia nazionale ed è anche in corso una consultazione pubblica: <http://www.eunews.it/2016/03/08/facilitare-finanziamenti-porti-e-aeroporti-commissione-ue-avvia-consultazione/52639>

<http://www.politicheeuropee.it/attivita/19593/ads-aeroporti-e-compagnie-aeree>

http://www.aeroporto dellostretto.it/it/sogas/area-stampa/primo-piano_.asp?id=84

⁴ Fonte: <http://www.toscana-notizie.it/-/via-aeroporto-peretola-rossi-a-breve-avremo-osservatorio>

contenuto del Master Plan dell'aeroporto di Firenze è effettivamente equivalente a quello di un progetto definitivo, nonostante fino ad oggi i pareri tecnici espressi dagli enti locali e il verbale del NURV regionale affermino il contrario;

- nel caso che le prescrizioni inserite nell'eventuale parere favorevole della Commissione Nazionale VIA fossero corpose e rilevanti, e richiedessero una vera e propria nuova progettazione di una parte del Master Plan dell'aeroporto, tale nuova progettazione dovrebbe essere sottoposta a una nuova valutazione ambientale.

5. RAPPORTO TRA STATO E ENTI LOCALI NELLA DECISIONE FINALE

Il Master Plan aeroportuale è palesemente non conforme con il PIT regionale, il PTC (Piano territoriale di Coordinamento) provinciale, i PRG (Piani Regolatori Generali) comunali. Le norme attuali sembrano però consentire che la conferenza dei servizi finale possa comunque approvare il Master Plan, anche con pareri negativi degli enti territoriali, andando a costituire variante automatica agli strumenti urbanistici vigenti.

Per i partecipanti al tavolo si tratta di una questione rilevante e critica sia dal punto di vista sostanziale che procedurale.

Dal punto di vista sostanziale, gli esperti hanno ribadito che l'inserimento nella piana delle nuove strutture dell'aeroporto stravolgono le altre previsioni previgenti: il polo universitario di Sesto Fiorentino, lo svincolo autostradale etc. Una variante non potrà quindi essere "automatica", dovrà essere giustificata anche dal punto di vista territoriale e urbanistico.

Dal punto di vista procedurale, gli esperti sottolineano come entri in gioco la delicata questione del rapporto tra enti locali e Stato nell'ambito del Governo del Territorio; allo stato attuale, e almeno fino all'eventuale approvazione definitiva della riforma costituzionale, la competenza sul Governo del Territorio è concorrente tra Stato e Regioni. Un eventuale parere negativo della Regione, anche alla luce di recenti sentenze della Corte Costituzionale⁵, non potrebbe essere dunque ignorato dallo proprio su una decisione che modifica pesantemente i suoi strumenti di Governo del Territorio.

6. COMITATO DI GARANZIA

Le norme tecniche del Master Plan degli Aeroporti (art 5 quater), allegato al PIT, prevedono l'istituzione di un comitato di garanzia, composto tra l'altro dal proponente, ma anche dagli enti locali e dai cittadini della piana e da esperti, con compiti di monitoraggio.

Alcuni partecipanti al tavolo hanno espresso parere negativo sulla proposta di chiedere fin d'ora l'istituzione del comitato perché lo riterrebbero come una specie di resa di fronte al progetto di ampliamento dell'aeroporto, altri invece riterrebbero opportuno una sua costituzione immediata in modo da creare un luogo di discussione esperta e pubblica di accompagnamento alle prossime fasi.

7. LACUNE INFORMATIVE

Già durante la prima discussione del 19 marzo i partecipanti avevano fatto notare che, *"nonostante il materiale fornito al proponente sia quantitativamente ampio, i contenuti di quadro conoscitivo del Master Plan dell'aeroporto di Firenze trascurano diversi elementi sia di natura territoriale che tematica; alcune delle lacune presenti fin dall'inizio del procedimento sono state colmate a seguito della richiesta di integrazioni, altre invece no"*. I presenti hanno riaffermato che il Master Plan non ha un contenuto progettuale paragonabile a quello che il Codice degli Appalti prescrive per un progetto definitivo, sul quale la norma prevede di svolgere la Valutazione d'Impatto Ambientale. Si tratta di una

⁵ Ndr: viene portata come esempio la sentenza 7/2016 della Corte Costituzionale che ritiene fondato il ricorso della Regione Puglia sul mancato coinvolgimento regionale nelle materie a riparto legislativo concorrente dei «porti e aeroporti civili» e del «governo del territorio».

anomalia delle norme nazionali che però non è stata risolta neanche nel caso fiorentino. I presenti ricordano che alcuni pareri tecnici espressi dagli enti locali hanno affermato proprio questa differenza di approfondimento tra Master Plan e progetto definitivo.

Come già evidenziato nella discussione del 19 marzo, il progetto prevede sbancamenti e riporti di una grande quantità di metri cubi di terra, ma il progetto non è corredato del piano di gestione delle terre da scavo che il d.lgs. 163/2006 impone debba essere presentato e validato prima dell'espressione del parere di valutazione ambientale. È stato osservato che la dichiarazione del proponente circa la volontà di svolgere tale adempimento dopo la chiusura della fase di valutazione di impatto ambientale presuppone ulteriore profilo di illegittimità del procedimento.

Un'altra integrazione che era stata richiesta ma sembra non essere stata fornita⁶, è quella dell'analisi degli effetti cumulativi delle azioni del Master Plan con le altre opere di rilevante impatto ambientale previste nell'area della piana⁷.

8. AREE PROTETTE DI INTERESSE COMUNITARIO

Il progetto prevede lo spostamento di alcune aree protette della Rete Natura 2000, la rete ecologica europea; tale procedura comporta la richiesta di un parere vincolante della Commissione Europea. Alcuni partecipanti avevano chiesto di sapere se tale parere era stato espresso e raccolto.

Gli esperti al tavolo hanno spiegato che la presenza delle aree protette della Rete Natura 2000 ha comportato lo svolgimento di una Valutazione di Incidenza Ambientale (VIncA), all'interno della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Al momento dell'espressione del parere di VIA da parte del Ministero dell'Ambiente, e alla luce delle conclusioni della VIncA, la Commissione Europea potrà esprimere un parere. Per adesso quindi la questione non è stata ancora affrontata.

Secondo i presenti, nello spostamento delle aree protette, si dovrà seguire un cronoprogramma preciso che preveda prima la creazione dei nuovi habitat, e solo successivamente la distruzione di quelli esistenti.

9. VALUTAZIONE DI IMPATTO SANITARIO

La Regione si era impegnata a realizzare la VIS (Valutazione di Impatto Sanitario); i partecipanti sono consapevoli che essa non è obbligatoria, ma la ritengono comunque doverosa, e hanno chiesto di nuovo di sapere se essa verrà svolta, con quali modalità, da parti di quali enti e con che tempi.⁸ In ogni caso, la valutazione degli effetti previsti dall'opera sulla salute dovrebbe essere sufficientemente approfondita in sede di VIA, dove invece non lo è. Il tavolo chiede pertanto a tutti i soggetti in causa uno sforzo perché il parametro salute venga preso in considerazione, auspicando un coinvolgimento massiccio di ARS che dovrebbe fornire un quadro epidemiologico della stato in essere.

⁶ pag. 51 dell'allegato A al Parere n.110 del nucleo di VIA del 16 novembre 2015. Link: <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/13048403/SUPP+n.168+al+B.U.+del+16.12.2015+pll.pdf/8bf00935-ba00-4029-91a5-74948514fc8b>

⁷ Ndr: nei Documenti Integrativi di sett. 2015 (pag 11) è presente uno studio degli impatti cumulativi sull'atmosfera: <http://www.va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/1530/2452?RaggruppamentoID=132&pagina=11#form-cercaDocumentazione>

⁸ Ndr: Nei Documenti Integrativi (sett 2015) è inserito un documento intitolato 'Valutazione di Impatto Sanitario', ma secondo gli esperti partecipanti al tavolo lo studio riporta dati poco scientifici e non pertinenti e manca del tutto di un quadro allo stato attuale della salute delle diverse popolazioni di riferimento. Link alla relazione: <http://www.va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/1530/2452?RaggruppamentoID=132&pagina=19#form-cercaDocumentazione>