

Oggetto: segnalazione di improprio recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva n. 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 sulla valutazione di impatto ambientale (V.I.A.), recepimento che travisa lo spirito, gli orientamenti comunitari per un miglioramento della sostenibilità ambientale delle nuove infrastrutture.

Il sottoscritto **Leonardo Rombai, presidente dell'associazione Italia Nostra Olus – Sezione di Firenze**, avente sede in **Via Orsini 44 – 50126 Firenze** (italianostrafirenze@gmail.com)

PREMESSO CHE

- con **decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104**, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica (serie generale) n. 156 del 6 luglio 2017, l'**Italia** ha dato recepito la **direttiva n. 2014/52/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 sulla **valutazione di impatto ambientale (V.I.A.)**, che ha modificato e integrato la precedente direttiva n. 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011. Il citato decreto legislativo n. 104/2017 è entrato in vigore il 21 luglio 2017;

- numerose **disposizioni del decreto legislativo n. 104/2017** appaiono effetto di una **errata applicazione** della **direttiva n. 2014/52/UE** e in **violazione degli obblighi** discendenti dalla medesima. Precisamente:

* **l'articolo 2, comma 1°, lettera c, del decreto legislativo n. 104/2017** modifica l'art. 5, comma 1°, lettera g, del decreto legislativo n. 152/2006 e s.m.i. e prevede che il **progetto** da sottoporre a **procedura di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.)** sia il "**progetto di fattibilità**" di cui all'articolo 23, comma 6°, del decreto legislativo n. 50/2016 (nuovo Codice degli appalti). Come noto, la **direttiva n. 2014/52/UE** ha fra gli **obiettivi il maggiore coinvolgimento dell'opinione pubblica e il rafforzamento della qualità delle informazioni rese disponibili durante il processo autorizzativo**. Tali obiettivi, vengono puntualmente disattesi, perché l'Italia ha determinato un **indebolimento** della normativa previgente che disponeva la sottoposizione a procedura di V.I.A. del progetto definitivo (articolo 23, comma 1°, del decreto legislativo n. 152/2006 e s.m.i.). Infatti, il nuovo Codice degli appalti individua, secondo la tradizione giuridica del nostro ordinamento, tre diversi livelli di progettazione e, secondo questa classificazione, **il progetto di fattibilità** equivale **al progetto preliminare**. Ebbene, svolgere la valutazione di impatto ambientale su un progetto meramente preliminare significa effettuare una valutazione, come già negativamente accaduto per le cosiddette "infrastrutture strategiche" di cui alla legge n. 443/2001 (Legge Obiettivo), in una fase di definizione progettuale generica e incompleta rispetto alla descrizione degli effettivi e reali impatti ambientali dell'opera, con evidenti danni collaterali sociali, ambientali ed economico-finanziari.

L'art. 23, commi 6° e 7°, del decreto legislativo n. 50/2016 così distingue il **progetto di fattibilità** dal **progetto definitivo**:

*"6. Il **progetto di fattibilità** è redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento di indagini geologiche e geognostiche, di verifiche preventive dell'interesse archeologico, di studi preliminari sull'impatto ambientale e evidenzia, con apposito adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia; indica, inoltre, le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali, le esigenze di compensazioni e di mitigazione dell'impatto ambientale, nonché i limiti di spesa 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.

7. Il **progetto definitivo** individua 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; il progetto definitivo contiene, altresì, tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni, nonché la quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione e del relativo cronoprogramma, attraverso l'utilizzo, ove esistenti, dei prezzari predisposti dalle regioni e dalle province autonome territorialmente competenti, di concerto con le articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti".

Il nuovo Codice degli appalti non contiene alcuna descrizione dettagliata degli elementi necessariamente presenti in un *progetto di fattibilità*.

Per raggiungere gli obiettivi del **coinvolgimento dell'opinione pubblica** e del **rafforzamento della qualità delle informazioni** rese **disponibili durante il processo autorizzativo** la **procedura di V.I.A.** non può che esser condotta sul *progetto definitivo*, mentre le sole *valutazioni preliminari* previste dai nuovi articoli 19 e 21 del decreto legislativo n. 152/2006, come introdotte dal decreto legislativo n. 104/2017, possono essere effettuate sul *progetto di fattibilità*.

Se la procedura di V.I.A. è condotta sul *progetto di fattibilità*, il Soggetto proponente è autorizzato a fornire **elaborazioni tecniche e realizzative approssimative**, sottraendo informazioni essenziali al pubblico e ai privati direttamente interessati dalle ricadute dell'opera sul territorio e impegnando l'amministrazione pubblica alla concessione della fondamentale autorizzazione in campo ambientale (bene comune per eccellenza), ottenuta la quale il Soggetto proponente potrà introdurre le ulteriori modifiche, anche sostanziali, che riterrà opportune, con le conseguenti ricadute ambientali;

* analoghe considerazioni possono esser fatte riguardo all'**articolo 8 del decreto legislativo n. 104/2017**, che modifica l'art. 19 del decreto legislativo n. 152/2006 e s.m.i. concernente la **procedura di verifica di assoggettabilità a V.I.A.**: il Soggetto proponente attualmente produce per lo svolgimento della procedura un mero "*studio preliminare ambientale*" al posto del vero e proprio *progetto preliminare* o *progetto di fattibilità* (art. 23, comma 6°, del decreto legislativo n. 50/2016), come previsto dalla previgente normativa. E' del tutto evidente come non siano raggiungibili gli obiettivi del **coinvolgimento dell'opinione pubblica** e del **rafforzamento della qualità delle informazioni** disposti dal Legislatore comunitario;

* l'**articolo 18 del decreto legislativo n. 104/2017** prevede la sostituzione del previgente art. 29 del decreto legislativo n. 152/2006 e s.m.i. in tema di **sanzioni per violazioni varie della disciplina sulla V.I.A. e sulla verifica di assoggettabilità a V.I.A.** Esso viola pesantemente **principi e obiettivi della direttiva n. 2014/52/UE** in quanto permette "*nel caso di progetti ... realizzati senza la previa sottoposizione al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27-bis, in violazione delle disposizioni ... ovvero in caso di annullamento in sede giurisdizionale o in autotutela dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA o dei provvedimenti di VIA relativi a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione*" alla "*autorità competente*" di "*consentire la prosecuzione dei lavori o delle attività*" previa la

considerazione discrezionale dell'esistenza dei *"termini di sicurezza con riguardo agli eventuali rischi sanitari, ambientali o per il patrimonio culturale"*. Si tratta del palese **svuotamento degli obiettivi della normativa comunitaria** che impone, in particolare con l'**art. 10 bis della direttiva n.2011/92/UE come integrata dalla direttiva n. 2014/52/UE** che testualmente afferma: *"Gli Stati membri determinano le regole per le sanzioni da applicare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate ai sensi della presente direttiva. Tali sanzioni sono effettive, proporzionate e dissuasive"*, nonché con il successivo art. 11 relativo alle procedure amministrative e giurisdizionali di valutazione della legittimità del procedimento e i conseguenti provvedimenti.

Non può e non deve essere altresì sotteso, per quanto pubblicamente dichiarato dal Ministero dell'Ambiente, che il richiamato decreto legislativo 104/2017, si è reso necessario, oltre che per quanto precedentemente esposto in merito al discutibile recepimento nell'ordinamento nazionale dei contenuti della direttiva 2014/52/UE, anche per sanare una situazione di palese illegittimità delle procedure inerenti gli aeroporti sottoposti a VIA di competenza dello Stato.

Ciò costituisce una chiara aggravante, ricordando che fino ad oggi, l'ENAC, Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, in totale contrasto con quanto prescritto dal d.lgs.152/2006, ha presentato, per le procedure di VIA relative alla realizzazione degli aeroporti di sua competenza, *Masterplan* al posto degli obbligatori Progetti definitivi. La scelta di ENAC, di presentare documentazione diversa da quella prevista dalla legge, risulta, dalla verifica dei numerosi procedimenti di VIA nazionali, non contrastata né contestata dal competente Ministero dell'Ambiente, che non ha mai operato alcuna azione atta a garantire, nelle procedure di propria competenza, il rispetto delle norme di riferimento.

La questione è emersa con tutta evidenza allorquando, nel procedimento di VIA di competenza del Ministero dell'Ambiente relativo al nuovo aeroporto di Firenze, l'illegittimità del procedimento stesso, conseguente alla presentazione di un *Masterplan* invece del previsto progetto definitivo, si è palesata nel verbale del Parere del Nucleo di Valutazione dell'Impatto Ambientale della Regione Toscana, a chiusura dell'istruttoria tecnica per l'espressione del previsto contributo al Ministero.

A seguito di tale verbalizzazione, conclusiva di un procedimento amministrativo di evidenza pubblica, ENAC ha ritenuto opportuno, a giustificazione del proprio operato ed in risposta alle eccezioni procedurali evidenziate dalla Regione Toscana, esprimersi pubblicamente con la seguente dichiarazione: Nei procedimenti di VIA si presentano *masterplan* piuttosto che progetti definitivi per "prassi consolidata". Successivamente a tali gravi dichiarazioni, il Ministero dell'Ambiente non ha ritenuto opportuno chiarire o precisare i motivi per cui, in tutti questi anni e per molti progetti, in Italia non siano mai state rispettate le norme di riferimento, norme che inequivocabilmente imponevano la presentazione di un progetto definitivo.

Che fosse necessario sanare tale illegittimità è apparso del tutto evidente dalle dichiarazioni dei responsabili del Ministero, che attraverso gli organi di stampa hanno inteso rimarcare come il decreto legislativo 104/2017 fosse un atto necessario, tra le altre cose, anche per mettere al riparo il procedimento di VIA dell'aeroporto di Firenze da ricorsi al TAR ed al Consiglio di Stato sull'illegittimità delle procedure, ricorsi dall'esito sicuramente sfavorevole al proponente.

In merito all'inaccettabile comportamento di una pubblica amministrazione preposta alla tutela degli interessi della collettività ed al rispetto delle leggi, e non certo alla individuazione di scorciatoie giuridiche a favore di soggetti privati, non possono non essere considerate aggravanti che confermano quanto precedentemente denunciato, le dichiarazioni dello stesso proponente (ENAC) che ha ritenuto opportuno precisare quanto segue: “Abbiamo ricevuto dal ministero l'indicazione di usare la nuova normativa. La nuova procedura non fa scomparire le prescrizioni: quelle restano. Semplifica solamente ... e stabilisce anche quello che abbiamo sempre fatto, cioè che il parere si chiede sul Masterplan, non sul progetto definitivo”. (1)

Alla luce di tali dichiarazioni, che dimostrano, prima di ogni cosa, quanto sia poco considerato il principio per cui “la legge è uguale per tutti”, non risulta comprensibile come si possa motivare l'approvazione del decreto legislativo 104/2017 come recepimento della direttiva comunitaria, atteso che le norme approvate, per stessa ammissione del Ministero, più che a garantire un corretto svolgimento delle procedure al fine di ottenere, preventivamente alla realizzazione delle opere, un giudizio di compatibilità comprensivo di tutte le necessarie tutele ambientali, paesaggistiche e per la salute pubblica, sono indirizzate a favorire il proponente, esentandolo dalla presentazione di documentazione opportunamente approfondita ed esponendo così la collettività agli eventuali effetti di impatti negativi non considerati, per i quali sempre più complicato ed oneroso risulterà intervenire *ex post*.

Tale tipologia di “recepimento direttiva VIA” si è resa necessaria per superare la situazione di “emphase” burocratico in cui si trova attualmente la procedura di valutazione VIA del progetto “Aeroporto di Firenze - Master Plan Aeroportuale 2014-2019” (pendente dinanzi al Ministero dal 2015), fortemente voluto dall'ex Premier Matteo Renzi; procedimento che i Commissari Vella, Bulc, Vestager, ben conoscono anche per effetto delle innumerevoli interrogazioni comunitarie formulate da diversi gruppi politici, già citati in precedenti comunicazioni unitamente alle nostre riserve di valutazione procedurale e del mancato rispetto orientamenti prescrittivi UE.

Infatti, ancora oggi, sebbene sia già stato espresso parere positivo dalla Commissione Tecnica di VIA, a distanza di 10 mesi, le Autorità competenti hanno volutamente omesso di firmare il relativo decreto, aspettando l'anomalo recepimento della direttiva in oggetto, così da poterla adottare, interpretare, veicolare e SANARE nella maniera più funzionale alla realizzazione dell'infrastruttura, e non prevenzione dei danni all'Ambiente.

Ci sono innumerevoli incoerenze nella documentazione presentata ai fini della valutazione di VIA, nella quale il proponente ha dichiarato il rispetto dei regolamenti UE, mentre in verità così non è. Si prenda, ad esempio, la questione su finanziamenti-aiuti di stato su aeroporti (che viene in rilievo in considerazione del fatto che sono stati richiesti 150 milioni di € allo Stato Italiano e che il gestore ora pretende) (2) ; la questione relativa al rispetto della Direttiva “Habitat” 92/42/CEE (implicata dallo spostamento e dalla conseguente distruzione di aree SIC da tempo consolidate); del rispetto Regolamento 1315/2013 TEN/T e degli orientamenti prescrittivi di cui alla GU.UE. 99/3 C del 4/4/14 ed in particolare quelli riguardanti i “bacini di utenza” connessi alle reti TEN/T – Alta Velocità “railway networking”, che disincentivano la costruzione di nuovi aeroporti in un'area in cui – a soli 75 km di distanza – ne esistono già ben

due (quello di Pisa e quello di Bologna) per di più con evidenti carenze di **“sicurezza volo cittadini sorvolati e trasportati”**.

E' il caso di rimarcare che il parere 2235 del 2.12.2016, espresso dalla Commissione di VIA sul progetto “Aeroporto di Firenze – Masterplan Aeropotuale 2014-2029” in termini positivi, ma con ben 142 prescrizioni (fra prescrizioni e sub prescrizioni) -, si è ovviamente trasformato, per il mondo politico, in un provvedimento dal contenuto integralmente favorevole.

Di fatto, al contrario, è un atto che costituisce una vera e propria bocciatura del progetto sotto il profilo tecnico.

Ci si domanda, dunque, se l'interpretazione ed il recepimento, sostanzialmente distorti della Direttiva 2014/52/UE, siano stati dettati dalla necessità di ENAC di procedere comunque all'approvazione del progetto del nuovo aeroporto di Firenze, nonostante la imposizione delle numerosissime e gravosissime prescrizioni contenute nel parere 2235 espresso dalla Commissione Tecnica di Valutazione di Impatto Ambientale, in particolare le prescrizioni 3 & 4. (per il testo del parere 2235 del 2.12.2016, si veda il seguente link <http://www.pianasana.org/wp-content/uploads/2017/06/Parere2235.pdf>).

E' da sottolineare anche che, da indiscrezioni, sarebbe emerso che ENAC avrebbe richiesto per ben due volte alla Commissione Tecnica di VIA di riconsiderare le prescrizioni inserite nel predetto parere al fine di “alleggerirle” e che, entrambe le volte, le richieste sarebbero state respinte. Da qui dovrebbe essere sorta la necessità del recepimento “distorsivo” della Direttiva 2014/52/UE per mezzo del D.Lgs. 104/2017 che, di fatto, esautora la partecipazione dei soggetti territoriali pubblici e privati/associazioni, prevedendo una sorta di valutazione e di “trattativa privata” fra soggetto proponente e l'organo tecnico del Ministero dell'Ambiente il quale ultimo, ai sensi della novella introdotta dal D.Lgs. 104/2017 si troverà ad operare alle dipendenze della Direzione Generale del Ministero (art. 6 D.Lgs. 104/2017).

Quel che si teme, dunque, è che per effetto di questo nuovo rapporto di dipendenza la Commissione Tecnica di VIA possa subire, nell'esercizio delle sue funzioni, indebite ingerenze da parte del Ministero, sterilizzando le valutazioni della Commissione di VIA e riducendo il provvedimento ad una contrattazione politico/economica fra un ristretto numero di soggetti decisori.

Evidentemente, nel parere 2235 del 2.12.2016 la Commissione Tecnica di VIA ha riscontrato la effettiva “superficialità” con la quale ENAC ha approvato il Masterplan “Aeroporto di Firenze – Masterplan Aeropotuale 2014-2029” ed il relativo Studio di Impatto Ambientale, senza prendere in considerazione quello che invece cittadini, comitati ed associazioni hanno sempre denunciato, ovvero che in quella nuova conformazione aeroportuale **“non esistono le “CONDIZIONI STANDARD” previste dall' Annex XIV Icao per la tutela dei cittadini sorvolati e trasportati, siano essi italiani, europei e/o extra europei.”**

Con il nuovo procedimento introdotto dal D.Lgs. 104/2017 si cerca quindi, con contrattazione privata fra Ministero e Proponente (ENAC), di attribuire nuovamente ad ENAC (in palese conflitto di interessi, giacché questo è l'Autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile in Italia), il compito di validare i “piani di rischio” aventi ad oggetto tanto l'area di sedime aeroportuale, quanto le zone circostanti la nuova pista, considerata anche la presenza di “aziende a rischio rilevante ex artt. 6 e 8 della Direttiva Seveso

III", la quale come da prescrizioni 3 & 4 sopra citate, dovrà essere valutata da soggetto pubblico terzo e, di fatto, essendo ENAC il massimo esperto nazionale, a questo punto dovranno essere valutate ed approvate dall'ICAO e/o dall'EASA.

Non a caso il testo della Direttiva UE 52/2014 segnala l'obbligo e divieti di cui all'art. 3 comma 2: ““Gli effetti di cui al paragrafo 1 su tali fattori ivi enunciati rientrano gli effetti previsti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischi di gravi incidenti e/o calamità che sono pertinenti al progetto in questione.”” Infatti il Nuovo Aeroporto di Firenze visto quanto sopra citato e dalle relazioni tecniche specialistiche visto la vicinanza di Scuole, Università, Nuovo Stadio Calcio etc,etc. ricadrebbe in zone tutela B/C/D ad alta presenza antropica. (3)

Alla stessa maniera, la Direttiva 2014/52/UE, riformando il paragrafo 5 dell'articolo 6 della Direttiva 2011/92/UE, definisce meglio le modalità di informazione/coinvolgimento del pubblico nel processo decisionale della VIA statuendo che “Gli Stati membri stabiliscono le modalità dettagliate di informazione del pubblico, ad esempio mediante affissione entro un certo raggio o mediante pubblicazione nei giornali locali, e di consultazione del pubblico interessato, ad esempio per iscritto o tramite indagine pubblica. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le informazioni pertinenti siano accessibili elettronicamente al pubblico, almeno attraverso un portale centrale o punti di accesso facilmente accessibili, al livello amministrativo adeguato”.

Concludendo, proprio in riferimento agli istituti di partecipazione pubblica, da alcune dichiarazioni ufficiali delle Autorità Italiane competenti alla valutazione del progetto in questione sembrerebbe che ENAC, nella sua qualità di soggetto proponente, sarebbe in procinto di richiedere al Ministero dell'Ambiente l'applicazione – alla procedura di VIA in corso – della disciplina introdotta dal nuovo D.Lgs. 104/2017 (ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs. medesimo), sebbene non siano ancora stati approvati i Decreti Attuativi necessari alla definizione delle modalità di svolgimento del processo partecipativo, dunque in assenza di garanzie di coinvolgimento dell'opinione pubblica. (4) Consultazione pubblica per esempio negata la procedura VIA-VAS, in un'area dove abitano quasi 1 milione di residenti.

Questo si evince anche dalla dichiarazione di ARPAT Toscana del 15/9/2017 come da link;

<http://www.arp.at.toscana.it/notizie/arp.atnews/2017/141-17/novita-normative-in-materia-di-valutazione-di-impatto-ambientale>

Pertanto, Italia Nostra Olus – Sezione di Firenze SEGNALA

alle SS.LL., ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 226 (258 della versione consolidata) e 227 del Trattato CE (TFUE), affinché la **Commissione Europea** e la **Commissione per le Petizioni del Parlamento Europeo** possano valutare se in quanto risultante dagli opportuni accertamenti possano ravvisarsi eventuali violazioni della normativa comunitaria, in particolare riguardo la **direttiva n. 2011/92/UE** come integrata e modificata dalla **direttiva n. 2014/52/UE** sulla valutazione di impatto ambientale.

Si ringrazia per l'attenzione, con distinti saluti.

Firenze 10 ottobre 2017

Il Presidente Leonardo Rombai