

Publicato il 13/02/2020

N. 01170/2020REG.PROV.COLL.

N. 07184/2019 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 7184 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 n. 68;

***contro***

il Comune di Sesto Fiorentino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Franco Zucchermaglio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

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

Portoghesi, 12;  
del Comune di Firenze, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Annalisa Minucci e Antonella Pisapia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Lepore in Roma, via Polibio n. 15;  
della 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 6;  
della Città Metropolitana di Firenze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefania Gualtieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Comitato Sì 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 del primo in Roma, via Udine 6;  
dei Comuni di Campi Bisenzio, Poggio a Caiano, Comune Calenzano, Carmignano, Prato, non costituitisi in giudizio

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, n. 793 del 2019.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Sesto Fiorentino, dei Ministeri intimati, di ENAC, del Comune di Firenze, della Regione Toscana, della Città Metropolitana di Firenze e del Comitato Sì Aeroporto;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Uditi per le parti rispettivamente rappresentate gli avvocati Duccio Maria Traina, Franco Zucchermaglio, Antonella Pisapia, Lucia Bora, Sergio Fidanzia (su delega dell'avvocato Barbara Mancino) Stefania Gualtieri 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, il Comune di Sesto Fiorentino trasponeva il ricorso straordinario al Capo dello Stato diretto all'annullamento del decreto n. 377 del 28 dicembre 2017 con il quale era stata decretata "la compatibilità ambientale del "Master Plan 2014 - 2029" dell'Aeroporto "Vespucii" 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.

Il Comune evidenziava, al riguardo, che la vicenda relativa all'ampliamento dell'aeroporto di Firenze era stata già esaminata dallo stesso TAR, 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.

Avverso il decreto di VIA e gli atti ad esso presupposti, il Comune deduceva:

- 1. Questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 104/2017 per eccesso di delega e violazione dell'art. 76 della Costituzione – illegittimità derivata del provvedimento impugnato;*
- 2. Violazione della direttiva n. 2014/52/UE del 16.4.2014 – disapplicazione art. 23 d.lgs. 104/2017 - Eccesso di potere per carenza di istruttoria.*

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 imponeva di procedere alla disapplicazione della normativa nazionale;

*3. Violazione di legge: violazione art. 10 c. 5 d.lgs. 3.4.2006 n. 152. Violazione principio di azione preventiva e di precauzione in materia ambientale. Eccesso di potere per insufficiente, contraddittoria motivazione. Eccesso di potere per carenza e contraddittorietà dell'istruttoria, in particolare sotto il profilo della mancata valutazione della sentenza del TAR Toscana n. 1310/16.*

Il procedimento di VIA aveva preso l'avvio dopo l'approvazione da parte della Regione Toscana della deliberazione n. 61 del 16 luglio 2014 di integrazione al PIT per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze di cui alla soluzione progettuale della nuova pista detta "parallela convergente" rispetto all'autostrada A11 e con orientamento "12/30".

Il TAR Toscana, con la sentenza n. 1310 dell'8 agosto 2016, aveva tuttavia annullato, per gravi carenze della Valutazione di impatto strategica, i provvedimenti della Regione Toscana con cui era stata approvata la Variante PIT che prevedeva la collocazione del nuovo aeroporto di Peretola con la pista parallela convergente 12/30 e la definizione del Parco della Piana.

Nonostante ciò il provvedimento di VIA era stato adottato senza considerare le criticità riscontrate dal TAR sotto il profilo ambientale.

Vi sarebbe stato quindi evidente contrasto con l'art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 secondo cui la valutazione ambientale di progetti previsti da piano sottoposti a VAS deve tenere conto delle conclusioni di quest'ultima.

Sarebbe infatti rispondente alle normative nazionali ed europee in materia di valutazione degli impatti sull'ambiente di un determinato intervento che, quale imprescindibile presupposto di legittimità della VIA, debba preventivamente essere svolta una VAS al fine di accertare tutte le complessive implicazioni ambientali.

Un volta venuta meno la valutazione strategica a seguito dell'annullamento della variante del PTT, erano quindi venuti meno i presupposti di compatibilità ambientale della scelta pianificatoria che devono comunque assistere la previsione della specifica opera per garantirne la complessiva sostenibilità ambientale.

Il progetto di VIA era altresì in contrasto con le previsioni del PTT che non erano state travolte dall'annullamento disposto dal TAR;

*4. Violazione di legge: violazione direttiva n. 2011/92/UE del 13.12.2011 come modificata dalla Direttiva 2014/52/UE del 16.4.2016; violazione d.lgs. 3.4.2006 n. 152. Violazione principio di azione preventiva e di precauzione in materia ambientale. Eccesso di potere per insufficiente, contraddittoria motivazione. Eccesso di potere per carenza e contraddittorietà dell'istruttoria. Violazione DM 24.12.2015 "Indirizzi metodologici per la predisposizione dei quadri prescrittivi nei provvedimenti di valutazione ambientale di competenza statale".*

Il provvedimento di VIA era accompagnato da un abnorme numero di prescrizioni aventi nella stragrande maggioranza dei casi un contenuto che si sostanzia in adempimenti finalizzati ad accertare aspetti che avrebbero dovuto essere oggetto di specifico esame in sede di VIA. In tal senso il Comune, esemplificativamente, richiamava le prescrizioni nn. 3, 4, 46, 7, 8, 29, 35, 40, 48 punto a) e 49 punto e);

*5. Sotto diverso profilo: violazione di legge: violazione direttiva n. 2011/92/UE del 13.12.2011 come modificata dalla Direttiva 2014/52/UE del 16.4.2016; violazione d.lgs. 3.4.2006 n. 152. Eccesso di potere per insufficiente, contraddittoria motivazione. Eccesso di potere per carenza e contraddittorietà dell'istruttoria. Violazione DM 24.12.2015 n.308 "Indirizzi metodologici per la predisposizione dei quadri prescrittivi nei provvedimenti di valutazione ambientale di competenza statale".*

La compatibilità ambientale era stata subordinata ad una serie di prescrizioni sproporzionate, poco chiare, di difficile interpretazione e di incerta realizzazione, contrastanti, altresì, con gli indirizzi metodologici di cui al D.M. n. 308 del 24 dicembre 2015;

6. *Violazione di legge: violazione direttiva n. 2011/92/UE del 13.12.2011 come modificata dalla Direttiva 2014/52/UE del 16.4.2016; violazione d.lgs. 3.4.2006 n. 152. Violazione art. 715 Codice della Navigazione. Violazione principio di azione preventiva e di precauzione in materia ambientale. Eccesso di potere per insufficiente, contraddittoria motivazione. Eccesso di potere per carenza e contraddittorietà dell'istruttoria – violazione Circolare ENAC 12.1.2010.*

Nello specifico, la prescrizione n. 3 faceva emergere che al momento della definizione del procedimento di VIA, i Ministeri competenti non avevano potuto prendere in considerazione “*scenari probabilistici sul rischio di incidenti aerei*” e, conseguentemente, non avevano valutato “*i possibili rischi per la salute umana e per l'ambiente*” derivanti da incidenti aerei così come previsto dalle disposizioni in rubrica.

In ogni caso, lo studio presentato dal Proponente in sede di integrazione documentale era stato effettuato sulla base di curve di isorischio significativamente più limitate di quelle previste dall'art. 715 del Codice della Navigazione, disposizione presa a riferimento dalla Commissione VIA per la redazione dello studio oggetto di prescrizione;

7. *Violazione di legge art. 28 d.lgs n. 152/06; eccesso di potere: difetto di motivazione, irragionevolezza, contraddittorietà in relazione alla composizione e alle funzioni dell'Osservatorio Ambientale – illegittimità decreto direttoriale di incognito numero e data di nomina dell'Osservatorio Ambientale per violazione di legge.*

Nel primo parere reso dalla Commissione n. 2235 del 2016, si prevedeva che dell'Osservatorio, assieme ai ministeri competenti, Regione, ARPAT, Enac e Gestore, facessero parte anche “*i comuni interferiti della struttura aeroportuale (Comune di Firenze, Comune di Sesto Fiorentino e Comune di Campi Bisenzio)*”.

Tuttavia nel parere n. 2570 del 2017 era stato espresso parere favorevole, senza alcuna motivazione, anche alla scelta di differenziare a livello di rappresentanza il Comune di Firenze dai Comuni di Sesto Fiorentino e di Campi Bisenzio (questi

ultimi aventi non più un rappresentante diretto bensì designato dalla Città Metropolitana di Firenze). I compiti dell'Osservatorio sarebbero poi in contrasto con l'art. 28 del d.lgs. n. 152 del 2006 poiché tale Organo non sarebbe stato deputato svolgere una attività di supporto all'attività di verifica del Ministero, ma al contrario a svolgere direttamente l'attività di verifica che il medesimo art. 28 riserva esclusivamente al MATTM;

8. *Violazione di legge d.lgs n. 152/06; eccesso di potere: carenza di istruttoria, difetto di motivazione, irragionevolezza, contraddittorietà in relazione al parere della Regione Toscana di cui alla DGR n. 1168/2015.*

Il parere della Regione Toscana, asseritamente positivo, avrebbe invece rilevato numerose criticità.

9. *Violazione di legge: Direttiva 92/43/CEE "Habitat" e LR 30/2015 "Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale" - Violazione principio di azione preventiva e di precauzione in materia ambientale - Eccesso di potere per insufficiente, contraddittoria motivazione in ordine alla tutela della zona di rilievo comunitario SIR-SIC-ZPS "Stagni della Piana Fiorentina e Pratese (n. 45 – IT5140011).*

La nuova pista andrà ad impattare in maniera assai rilevante un sito di importanza comunitaria, ovvero la zona SIC-ZPS n. 45 – IT5140011, denominato "Stagni della Piana Fiorentina e Pratese", inserito nella Rete Natura 2000 della Regione Toscana, che comprende l'insieme dei territori protetti costituito da aree di particolare pregio naturalistico quali le Zone Speciali di Conservazione (ZSC), i Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e le Zone di Protezione Speciale (ZPS), ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" e regolamentate dalla legge della Regione Toscana n. 30 del 2015, "Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale".

L'intervento proposto provocherà la totale perdita di molte aree comprese in tale sito, in particolare le zone degli Stagni di Focognano, del Podere la Querciola e del Lago di Peretola.

A questo proposito, il parere della CTVIA n. 2235/16 ha valutato la perdita del territorio che comporta la realizzazione della nuova pista aeroportuale sul territorio del Comune di Sesto Fiorentino solo con riferimento al futuro Parco Agricolo della Piana e ritenuto che la perdita di superficie del parco sia accettabile in quanto è circa il 2% della superficie complessiva dell'intero Parco Agricolo della Piana.

Tale valutazione sarebbe stata tuttavia superficiale e fuorviante in quanto non è stato considerato il reale impatto sugli habitat e sulle aree naturalistiche di rilievo comunitario, che meritano un'attenzione ed una necessità di salvaguardia ben superiore rispetto al generico territorio del parco agricolo della piana.

Infatti, con riferimento al SIR-SIC-ZPS n. 45 – IT5140011 “Stagni della Piana Fiorentina e Pratese”, secondo la Relazione di Incidenza presentata dal Proponente (<http://www.va.minambiente.it/File/Documento/130235>), il nuovo sedime aeroportuale comporterà la distruzione di 53,76 ettari dei siti protetti, corrispondenti alla definitiva scomparsa del 34,9% dei laghi, di 44,3% dei prati umidi e del 34% delle siepi campestri.

Secondo il Comune, gli interventi di compensazione non saranno in grado di sopperire nei tempi previsti dalla VIA per la realizzazione del nuovo scalo aeroportuale alla perdita ambientale delle zone distrutte dall'opera in progetto.

Conseguentemente, anche le condizioni ambientali dettate del Ministero con riferimento alle misure compensative dei siti di Rete Natura 2000 sarebbero gravemente illogiche, fuorvianti e di impossibile concreta attuazione.

In particolare, la condizione n. 52 prevede che *“al fine di ottenere l'autorizzazione all'avvio delle attività di cantiere che interferiscono direttamente con gli habitat di interesse comunitario presenti nel sito, il Proponente dovrà redigere una specifica relazione che dimostri che gli habitat*

*ricostruiti nelle quattro aree di compensazione (“Il Piano”, “Il Prataccio”, “S. Croce” e “Mollaia”) abbiano raggiunto caratteristiche ecologiche, strutturali e funzionali comparabili a quelle degli habitat che saranno sottratti in relazione agli obiettivi di conservazione del sito e alla coerenza globale della rete Natura 2000. La relazione dovrà essere presentata al MATTM e al MiBACT, corredata dal parere delle Regione Toscana, in qualità di gestore del sito”.*

Un simile obiettivo non potrà essere conseguito nel giro di pochi mesi, ma per poter essere compiutamente e utilmente valutato, sarà necessario attendere parecchi anni;

*10. Violazione di legge: violazione direttiva n. 2011/92/UE del 13.12.2011 come modificata dalla Direttiva 2014/52/UE del 16.4.2016, violazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell’aria ambiente; violazione d.lgs. 3.4.2006 n. 152. Violazione principio di azione preventiva e di precauzione in materia ambientale. Eccesso di potere per insufficiente, contraddittoria motivazione. Eccesso di potere per carenza e contraddittorietà dell’istruttoria.*

Era stata altresì sottovalutata anche l’incidenza del progetto sull’aria e sulla salute umana.

La sottovalutazione degli impatti sarebbe stata altresì confermata dall’illogica ed ingiustificata valutazione delle emissioni in atmosfera sulla base dello scenario c.d. “intermedio” del Master Plan, mentre più consoni ai principi di prudenza e cautela propri della materia ambientale sarebbe stato prendere in considerazione il traffico aereo al massimo delle possibilità del nuovo scalo fiorentino;

*11. Violazione di legge: violazione direttiva n. 2011/92/UE del 13.12.2011 come modificata dalla Direttiva 2014/52/UE del 16.4.2016; violazione d.lgs. 3.4.2006 n. 152.*

*Violazione principio di azione preventiva e di precauzione in materia ambientale. Eccesso di potere per insufficiente, contraddittoria motivazione. Eccesso di potere per carenza e contraddittorietà dell’istruttoria – violazione norme tecniche Organizzazione Internazionale dell’Aviazione Civile (ICAO), Annesso 14, Attachment A.*

Alla luce delle norme tecniche internazionali e dei documenti istruttori, non sarebbe realmente possibile l’“utilizzo esclusivamente monodirezionale” della nuova pista.

2. Nella resistenza dei Ministeri dell'Ambiente e dei Beni Culturali, dell'ENAC, della società Toscana Aeroporti s.p.a., della Regione Toscana, del Comune di Firenze e della Città Metropolitana di Firenze, e con l'intervento *ad opponendum* del Comitato Sì Aeroporto, il TAR, dopo avere respinto le eccezioni preliminari, accoglieva il ricorso ritenendo fondati il quarto, il quinto e il sesto motivo.

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 individuati 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-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*”.

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*”.

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*”.

Il primo giudice ha in particolare valorizzato il fatto che siano stati rinviati 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).

Inoltre, la prescrizione n. 29 prevede che *“il proponente in sede di progettazione esecutiva dovrà correttamente sviluppare la soluzione di attraversamento dell'autostrada A11 presentata nel SLA (e documentazione integrativa) risolvendo la problematica tecnica evidenziata nel parere del Genio Civile di Bacino Arno Toscana del 19.10.2015”*.

Particolarmente rilevante risulta il fatto che con la prescrizione n. 46 venga *“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 VIA, 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, documentazione quest’ultima che non è stata presentata né prima delle VIA, né successivamente in sede di ottemperanza delle prescrizioni*”.

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*”.

Secondo il TAR, l’art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 riguarda esclusivamente le prescrizioni “*eventuali e accessorie, che devono attenersi alla fase di esecuzione del progetto e non riguardare aspetti che avrebbero dovuti essere valutati e risolti in sede di VIA*”.

Il primo giudice ha infine stigmatizzato il fatto che la verifica dell’ottemperanza alle prescrizioni “*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*”.

In sostanza, “*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*”.

3. La sentenza è stata impugnata dalla società Toscana Aeroporti, alla stregua delle deduzioni che possono essere così sintetizzate.

1) *Erronea, insufficiente e/o carente motivazione. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 25, d.lgs. 152/2006. Ultra petizione.*

Il TAR ha trattato il IV, il V e il VI motivo del ricorso introduttivo in modo sostanzialmente unitario.

A ben vedere, tuttavia, il V motivo conteneva una censura che non risulta presa in esame dal TAR, in particolare per quanto concerne il D.M. 24.12.2015 n. 308 recante “*Indirizzi metodologici per la predisposizione dei quadri prescrittivi nei provvedimenti di valutazione ambientale di competenza statale*”; sicché vi sarebbe il totale difetto di motivazione della sentenza impugnata in ordine all’accoglimento del quinto motivo del ricorso.

In ogni caso il motivo era anche infondato perché il parere n. 2235/2016 della CTVA riporta con estremo dettaglio i riferimenti richiesti dal D.M. n. 308/2015, non solo in corrispondenza di ciascuna singola prescrizione, ma anche all’interno della “*Tabella riassuntiva delle prescrizioni, con indicazione dell’Ente Verificatore e delle fasi di verifica*” (cfr. pagg. 209-212).

Anche relativamente all’accoglimento del VI motivo del ricorso di primo grado vi sarebbe un evidente difetto di motivazione. La valutazione del rischio contro terzi, normata al “*Capo III – Vincoli alla proprietà privata*” del Codice della Navigazione (in particolare, all’art. 715) non attiene alla materia ambientale e i due approcci metodologici (della VIA e del Codice) quindi non coincidono, seppur riferiti allo studio del medesimo fenomeno (incidente aereo).

Lo scenario probabilistico e statistico posto alla base della redazione dello studio disciplinato dall'art. 715 del Codice, riferendosi ad aspetti di preminente carattere urbanistico, non può risultare idoneo all'espletamento degli adempimenti richiesti dalla normativa VIA che, a prescindere dalla distribuzione statistica e spaziale degli eventi incidentali e degli impatti a terra degli aeromobili, sono invece volti alla definizione e alla valutazione delle conseguenze (ossia degli impatti) che simili eventi possono cagionare sull'ambiente, sulla salute umana, sui beni culturali e sul paesaggio. La sola conoscenza della distribuzione statistica dei punti del c.d. *crash* aereo non è sufficiente per la completa descrizione delle caratteristiche fisiche, chimiche e dinamiche dello stesso urto, a partire dalle quali è possibile definire la casistica delle conseguenze ambientali e valutarne gli effetti. Ad ogni modo, l'art. 715 del Codice devolve a ENAC il compito di individuare "*gli aeroporti per i quali effettuare la valutazione dell'impatto di rischio*" che il medesimo ENAC ha individuato in quelli che registrano un volume di traffico di almeno 50.000 mov/anno superiore al massimo sviluppo previsto dal Masterplan in esame.

Ciononostante, il Proponente ha provveduto, in fase di VIA, ad esaminare in modo esaustivo gli aspetti correlati alle conseguenze di possibili eventi incidentali aerei, coinvolgendo nella predisposizione degli elaborati più Atenei nazionali di chiara e indiscussa competenza.

Il TAR avrebbe perciò acriticamente e immotivatamente accolto il motivo dedotto dal Comune.

La società ha poi lamentato che censurare la VIA per non aver "compiutamente definito" le opere da realizzare significa pretendere un grado di progettualità che è invece oggi la stessa legge ad escludere. L'art. 2 del d.lgs. n. 104/2017 stabilisce infatti che il livello progettuale adeguato per la VIA è rappresentato dal progetto di fattibilità di cui all'art.23 comma 6 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'inserimento di prescrizioni o condizioni ambientali nel provvedimento di VIA ai sensi dell'art. 26 del Codice dell'Ambiente è poi un'evenienza del tutto fisiologica.

Nella fattispecie, andrebbe adeguatamente considerato che il Master Plan dell'aeroporto "Vespucci" di Firenze 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 peraltro *"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 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 8 prescrizioni che il TAR ha ritenuto elusive dell'obbligo di effettuare la VIA, rimarcando peraltro che tra di esse alcune (le nn. 3, 4, 29, 46, 49) risultano effettivamente censurate dal Comune ricorrente, mentre altre (le nn. 28, 33, 34) non hanno formato oggetto di rilievi da parte del ricorrente, il quale a sua volta ne ha censurate altre (le nn. 7, 8, 15, 35, 40, 48 punto a) che il TAR non ha esaminato.

Tutte le 8 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 P”*.

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 non era stata censurata dal Comune. Il TAR avrebbe quindi emesso una pronuncia *ultra petita*, probabilmente appiattendosi sulle doglianze esposte in altri ricorsi.

Nel merito, ha comunque fatto osservare che la prescrizione n. 28, per come è formulata, già chiarisce che in sede di progettazione esecutiva dovrà essere non “verificata” 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 della A11, 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).*

Anche in questo caso è stata articolata una eccezione di inammissibilità per mancato svolgimento del motivo. Nel merito, 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. 34 (specifiche progettuali riguardanti le opere idrauliche).*

Anche in questo caso è stata articolata una eccezione di inammissibilità per mancato svolgimento del motivo.

Nel merito, la prescrizione in oggetto atterrebbe esclusivamente ad aspetti e “specifiche” di dettaglio esecutivo/realizzativo, di gestione e di manutenzione delle opere, e ad aspetti di carattere autorizzativo, che non necessitano di ulteriori valutazioni ambientali rispetto a quelle già espletate e che potranno, invece, rendere più efficace la successiva azione di sorveglianza ambientale da parte delle Autorità a ciò preposte.

Secondo il TAR, tuttavia, da essa emergerebbe il “rinvio” dell’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.

Ma di ciò non vi sarebbe traccia nella prescrizione in oggetto. La società ha peraltro ribadito che il Master Plan non impedirà la realizzazione di alcun intervento di laminazione e/o compensazione idraulica già previsto dal Piano di Bonifica con particolare riferimento a: 1) vasca di compensazione del PUE di Castello – Area Caserma dei Marescialli; 2) cassa di espansione del Canale di Cinta Orientale necessaria per la messa in sicurezza idraulica del Polo Universitario di Sesto Fiorentino.

Riguardo all’intervento di cui al punto 1), il Proponente dedica uno specifico capitolo della relazione idraulica all’argomento, provvedendo anche alla verifica

dell'effettiva fattibilità tecnica della risoluzione dell'interferenza che, ovviamente, non poteva sviluppare in termini progettuali di dettaglio in quanto non di propria competenza.

In sede di VIA si è, pertanto, correttamente provveduto a verificare la fattibilità tecnica della risoluzione dell'interferenza in coerenza con l'attuazione del Masterplan, fornendo anche al soggetto direttamente interessato (soggetto attuatore degli interventi del PUE di Castello) tutti gli strumenti per poter operare detta soluzione. E, invero, detta soluzione ha trovato poi la completa attuazione, così come reso evidente dal permesso di costruire n. 2373/2018 del 31.08.2018 rilasciato dal Comune di Firenze e relativo alla "Variante al permesso di costruire n. 1812/2017 (B. 6645/2016) per la realizzazione di opere di urbanizzazione e regimazione idraulica al PUE Castello". E se il procedimento di cui sopra è stato avviato il 6 luglio 2018 e si è positivamente concluso il 31 agosto 2018, evidentemente non era caratterizzato da alcuna complessità tecnico-amministrativa tale da poterlo considerare addirittura irrealizzabile.

In merito all'intervento di cui al punto 2), la relazione tecnica idraulica generale dà adeguata evidenza di detto intervento e le opere idrauliche previste risultano non solo coerenti con la perimetrazione di detta cassa di laminazione, ma anche complete degli interventi di risoluzione dell'interferenza con i sistemi di svuotamento di fondo della cassa stessa, così come ben evidente dalla planimetria generale. La certa fattibilità dell'intervento è stata poi confermata dallo stesso soggetto attuatore (Università degli Studi di Firenze) che, con propria nota prot. n. 83277 del 21 maggio 2018 ha comunicato di aver già espletato la Conferenza di Servizi (18 gennaio 2018) e che "a seguito della Convenzione con il Comune di Sesto Fiorentino l'opera dovrà essere realizzata entro il mese di dicembre 2020". La certa fattibilità dell'intervento trova riscontro anche nel parere positivo che la stessa Università di Firenze ha

rilasciato in sede di procedimento autorizzativo del Masterplan ai sensi del DPR n. 383/1994.

Anche le citate prescrizioni nn. 28 e 29, relative alla deviazione del Fosso Reale e alle vasche di laminazione idraulica, sono già state sottoposte all'esame dell'Osservatorio Ambientale, che ha favorevolmente valutato il progetto esecutivo ai fini dell'ottemperanza;

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

Ribadita l'eccezione di inammissibilità per mancata svolgimento del motivo, nel merito, la società ha fatto notare che 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" richiamati ex adverso), 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;

f) *Prescrizione n. 49 (redazione progetto degli ambienti umidi a compensazione delle aree naturali).* Anche in questo caso, il Comune non aveva specificamente censurato la prescrizione in questione nell'aspetto rilevato dal TAR.

Nel merito, l'affermazione che la stessa richieda la redazione di un "progetto di massima" è tratta da altro ricorso di primo grado, poiché, al contrario, essa riguarda il "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*), con la previsione di tutta una serie di indicazioni operative che,

traendo origine dalle proposte progettuali già definite nel Master Plan, 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 sottolineato, infine, che il proponente ha ritenuto opportuno che l'Osservatorio e la conferenza di servizi *ex d.P.R. 383 del 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 in relazione alle prescrizioni A.17, A.28, A.29, A.44, A.46, A.49

4. La sentenza è stata impugnata, con appello incidentale, anche dalla Regione Toscana, che, nello specifico, 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 Masterplan 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.

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;

*2) Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, 19 e 25 d.lgs. n. 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. Infatti, 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*).

5. Anche il Comune di Firenze ha interposto un appello incidentale, con il quale ha dedotto:

1. *Violazione e/o falsa applicazione artt. 5 comma 1 lett g) e 25 del D.Lgs. 152/2006; violazione e/o falsa applicazione art. 23 comma 2 D.Lgs. n. 104/2017; erronea, insufficiente e/o carente motivazione; travisamento dei fatti; travalicamento dei limiti del sindacato giurisdizionale in materia di VIA.*

La documentazione presentata da ENAC era corredata da tutti gli elaborati progettuali e da tutti gli approfondimenti richiesti dalla legge per una compiuta valutazione degli aspetti di impatto ambientale. La CTVIA, nel proprio parere n. 2570 del 5/12/2017, ha analizzato e valutato la documentazione presentata dal Proponente ritenendola coerente con le indicazioni espresse nella Relazione conclusiva della fase di consultazione ai sensi dell'art. 20, comma 1 del d.lgs. n. 152/2006 nonché conforme a quanto richiesto dal d.lgs. n. 104 del 2017.

Il TAR non avrebbe però tenuto conto del mutato quadro normativo in materia di VIA, ed in particolare del fatto che il livello progettuale oggi richiesto, ai fini della verifica di compatibilità ambientale, sia il progetto di fattibilità, così come definito dall'art.23 comma 6 del d.lgs. n.50/2016.

Il proponente avrebbe presentato un progetto idoneo all'espressione di una compiuta valutazione di impatto ambientale. Ad ogni buon conto il TAR avrebbe omesso di verificare la coerenza del Master Plan con i contenuti richiesti dal legislatore, con conseguente violazione del dettato normativo e grave carenza motivazionale.

Quanto alle 8 prescrizioni stigmatizzate dal TAR, esse dimostrerebbero che, al contrario, il Master Plan dell'Aeroporto di Firenze è stato analizzato dall'Autorità competente in maniera particolarmente approfondita ed accurata, sotto tutti i profili ambientali (atmosfera, rumore, ambiente, risorse idriche, suolo e sottosuolo, campi elettromagnetici, rischi per la salute pubblica etc), con individuazione, laddove necessario, di apposite opere di mitigazione/compensazione nelle varie fasi, ivi comprese quelle di cantiere e di esercizio.

Detta modalità di procedere (VIA corredata da condizioni ambientali) sarebbe comune a tutti i Master Plan aeroportuali e, in generale, a tutte le grandi opere infrastrutturali di particolare entità.

Nel caso di specie, le prescrizioni prevedono solo aggiornamenti ed integrazioni allo scopo di conformare l'attività nell'ambito della progettazione esecutiva.

Sulla legittimità di valutazioni positive di compatibilità ambientale, subordinate all'ottemperanza di prescrizioni/ condizioni ambientali, si è peraltro più volte espressa anche la giustizia amministrativa, secondo la quale, la presenza di numerose prescrizioni costituisce semmai un elemento atto a dimostrare la presenza di una istruttoria particolarmente approfondita.

6. In data 2 settembre 2019 si sono costituiti in giudizio, con comparsa di stile, i Ministeri intimati e l'ENAC.

7. Si è costituito in giudizio anche il Comune di Sesto Fiorentino, riproponendo specificamente i motivi nn. 2, 3, 7, 8,9,10, 11 non esaminati dal TAR.

8. Con la memoria del 6 settembre 2019, la Regione Toscana ha fatto rilevare che il parere n. 1168 del 2015 della Giunta Regionale, pur rilevando talune criticità, ha comunque espresso orientamento favorevole alla realizzazione dell'infrastruttura così come proposta da ENAC.

Nella delibera regionale n. 1168/2015 si dà poi atto che la valutazione, per la parte di competenza regionale, in ordine alla conformità urbanistica dell'infrastruttura (cui

evidentemente attengono i profili rilevati dal ricorrente in merito alla lunghezza della pista), verrà svolta nelle sedi a ciò deputate, ovvero nell'ambito del successivo e distinto procedimento di localizzazione ed approvazione dell'opera, in coerenza con quanto espressamente disposto dal d.P.R. 383/1994. Sarebbe quindi pienamente coerente con il dettato normativo di riferimento, la disamina svolta nel primo parere della Commissione tecnica di VIA n. 2235/2016 in merito agli effetti della sentenza del TAR Toscana n. 1310/2016.

Quanto alle incoerenze del progetto sul piano urbanistico e paesaggistico, le stesse potranno essere ricomposte, al fine di addivenire all'autorizzazione del progetto, nell'ambito del richiamato procedimento disciplinato dal d.P.R. n. 383 del 1994.

In merito alle interferenze con i beni paesaggistici che interessano l'area dell'intervento di qualificazione aeroportuale, ha poi ricordato il parere del MiBAC il quale ha ritenuto di poter valutare positivamente l'ipotesi innovativa della rilocalizzazione del Lago di Peretola, in considerazione dell'origine artificiale del bene tutelato, imponendo al Proponente che la nuova opera venga realizzata prima dell'intervento di obliterazione del bene tutelato e che la stessa sia attuata con misure migliorative, sia da un punto di vista strutturale che prestazionale, dell'attuale assetto. A tal fine, in coerenza con quanto evidenziato al punto c) della delibera GRT 1168/2015, è stato quindi avviato un percorso concordato tra Regione e Ministero finalizzato a dettare puntuali indirizzi al proponente per la nuova localizzazione del Lago di Peretola. Ad esito di detto percorso condiviso sono state elaborate congiuntamente le c.d. Linee guida prestazionali per il progetto di ricollocazione del Lago di Peretola. La valutazione paesaggistica svolta in sede di VIA avrebbe accertato gli effetti migliorativi, sulla componente paesaggio, conseguenti alla nuova localizzazione del Lago di Peretola secondo le indicazioni delle Linee Guida, unitamente alla realizzazione delle altre misure compensative proposte.

Nello stesso senso si è peraltro espresso il suddetto Ministero, sia con il parere del 6 aprile 2016, sia con la sottoscrizione del decreto di VIA.

Sono stati poi attentamente studiati sia gli aspetti relativi all'utilizzo monodirezionale della pista, che alla componente rumore, pervenendo, anche in questo caso, ad un motivato giudizio di compatibilità ambientale, con la prescrizione delle opportune misure di mitigazione.

Il Proponente ha poi effettuato anche una *“valutazione dello scenario emissivo e di impatto atmosferico correlato all'ipotesi di sviluppo cosiddetta scenario alto, pur precisando che la stessa non costituisce scenario da intendersi oggetto del procedimento VIA”* la quale ha peraltro esclusiva valenza teorica, in quanto non coerente con le ipotesi di sviluppo e crescita dello scalo aeroportuale fissate dallo stesso ENAC.

Relativamente alla questione dell'utilizzo monodirezionale della pista, ha ricordato che lo stesso TAR per la Toscana, nella sentenza n. 1310/2016 ha rilevato l'adeguatezza dello studio svolto da ENAC.

Per quanto riguarda l'interferenza con il SIC/ZPS IT5140011 *“Stagni della Piana Fiorentina e Pratese”*, dalla procedura di VINCA svolta è altresì emerso che i quattro interventi di compensazione previsti sono stati progettati, all'interno del medesimo corridoio ecologico del sito (*“Corridoio est”*), al fine di ricostruire gli habitat sottratti e che essi da ultimo consentono l'annessione al sito delle tre zone oggetto di compensazione ambientale attualmente esterne al sito stesso (zone *“Il Piano”*, *“S. Croce”* e *“Mollaia”*).

7. Con memoria del 9 settembre 2019, il Comune appellato ha ribadito le proprie argomentazioni circa l'insufficienza della documentazione allegata all'istanza di VIA ai fini di una compiuta valutazione degli effetti sulle matrici ambientali. Ha poi sottolineato che le 70 prescrizioni dettate dal MATTM e dal MIBAC nel provvedimento di VIA dell'aeroporto di Firenze, costituiscono, dal punto di vista numerico, un caso del tutto anomalo rispetto ai diversi provvedimenti di VIA che

negli ultimi 10 anni hanno riguardato diversi piani di sviluppo aeroportuale, in quanto in nessuno dei precedenti casi i Ministeri competenti hanno dettato un numero di prescrizioni paragonabile a quello in esame.

8. In data 9 settembre 2019 si è costituita in giudizio la Città Metropolitana di Firenze, argomentando, in particolare, in ordine alla legittimità della composizione e delle funzioni dell'Osservatorio Ambientale.

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

10. In data 18 settembre 2019 i Ministeri intimati e l'ENAC hanno interposto appello incidentale, così articolato:

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 Master Plan 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. 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 e soggiacciono ai molteplici procedimenti di approvazione da parte di soggetti istituzionali diversi.

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, chiroterti, habitat e specie protette), sempre prevedendo la divisione in "fasi" delle ottemperanze da svolgersi.

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 delle 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 delle infrastrutture nonché le opere compensative o di mitigazione dell'impatto ambientale e sociale necessarie.

Le amministrazioni appellanti hanno altresì evidenziato che 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.

Peraltro, lo sviluppo 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 abbia compiutamente individuato le opere da

realizzare, dall'altro rileva 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-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"”;

*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 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'opportuna e consapevole 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 risulta direttamente proporzionata 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'Osservatorio Ambientale in data 30 maggio 2018.

L'Osservatorio 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 individuare 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, ottemperando la 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, riflettendo i calcoli Idrologici di cui alle LSPP/2012 e nel rispetto del D.M. del 16 gennaio 2018.

La prescrizioni A28 e A29 non rinviando una valutazione di compatibilità ambientale sulla realizzazione degli interventi nella Piana Fiorentina e nella nuova inalveazione del Fosso Reale con il sotto-attraversamento 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*”, si osserva che la gestione del relativo rischio è regolamentata, sia in termini di responsabilità che di attività tecnico - operativa a livello internazionale e nazionale.

A livello nazionale l'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) prevede che “*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*”.

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 segnalava come il fenomeno in esame 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.

La prescrizione A49 (Misure di compensazione-Progetto esecutivo), nel prendere atto delle compensazioni previste dal Master Plan 2014-2029 “Il Piano”, “Il Prataccio”, “S. Croce” e “Mollaia” si limita a richiedere 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.

Infine, relativamente alla composizione dell’Osservatorio ambientale, il TAR ha trascurato di considerare che l’art. 28 del d.lgs. n. 152 del 2006 non reca specifiche prescrizioni e che, comunque, nella fattispecie, la partecipazione dei Comuni appellanti è stata garantita dal rappresentante della Città Metropolitana

11. Le parti hanno depositato ulteriori memorie.

11.1. Il Comune di Sesto Fiorentino ha dedotto l’inammissibilità dell’appello principale della società Toscana Aeroporti e di quelli incidentali della Regione e del Comune di Firenze.

Tanto, ai sensi dell’art. 102, c.p.a., secondo cui il potere di appellare compete alle *“parti fra le quali è stata pronunciata la sentenza di primo grado”*, precisando, tuttavia, al comma 2, che *“l’interventore può proporre appello soltanto se titolare di una posizione giuridica autonoma”*.

Nel caso di specie, i provvedimenti impugnati in primo grado non attribuiscono alcuna diretta posizione di vantaggio né a Toscana Aeroporti, né tantomeno alla Regione Toscana.

La notifica del ricorso di primo grado agli odierni appellanti non sarebbe pertanto idonea, *ex se*, ad attribuire a quest’ultimi la qualifica di controinteressati in senso sostanziale, come tale titolari di una posizione autonoma ai fini dell’impugnazione della sentenza resa all’esito dello stesso.

Invece, i ricorsi incidentali dei Ministeri e dell’ENAC sarebbero inammissibili perché non sono stati proposti contestualmente bensì solo successivamente alla

costituzione in giudizio, in violazione dell'art. 343 c.p.a., a dire del Comune applicabile anche al processo amministrativo.

11.2. La Regione Toscana si è soffermata sulle differenze tra VIA e VAS, come pure la società Toscana Aeroporti. Quest'ultima ha riferito, altresì, degli sviluppi del procedimento di cui al d.P.R. n. 383 del 1994. La società ha poi replicato (nell'ambito di una memoria unica presentata relativamente ai ricorsi RG. nn. 7176/2019, 7177/2019, 7181/2019, 7182/2019, 7184/2019) all'eccezione di inammissibilità da ultimo dedotta dal Comune di Sesto Fiorentino, facendo presente 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.

11.3. Anche il Comune di Firenze ha evidenziato la sussistenza della propria legittimazione ad appellare, soprattutto in considerazione del fatto che l'area di sedime del nuovo scalo aeroportuale interessa il proprio territorio per circa 50 ha e che con il nuovo orientamento della pista si ridurrà in maniera significativa l'esposizione a sorvolo di zone altamente popolate, con benefici per la salute umana, anche sotto il profilo della riduzione dell'esposizione all'inquinamento acustico ed atmosferico, di una porzione consistente di residenti, anche del Comune di Firenze. Ciò senza dire che l'efficientamento ed il potenziamento dell'aeroporto hanno significative ed evidenti ricadute economico-sociali non solo per il Comune di Firenze, ma per tutti i Comuni limitrofi.

11.4. La Regione Toscana ha depositato una memoria di replica unica, nella quale 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.

11.5 Il Comune di Sesto Fiorentino ha incentrato le proprie repliche sulla natura dei Master Plan aeroportuali i quali avrebbero una valenza ed un'efficacia programmatica e pianificatoria più che prettamente progettuale, rispetto alla quale non sarebbe applicabile il procedimento di VIA, perlomeno in assenza di VAS a supporto della scelta di piano.

12. Gli appelli, infine, sono passati in decisione alla pubblica udienza del 28 novembre 2019.

13. 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.

14. 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'incidenza 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.

15. 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 artt. 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 procedurali 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 fondi 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).

15.1. 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.

15.2 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).

15.3. 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 deve darsi atto che, come dedotto dalla società Toscana Aeroporti, l'accoglimento integrale del quinto motivo non ha tenuto conto che lo stesso deduceva anche la violazione del D.M. n. 308 del 2015, su cui il TAR non si è espressamente pronunciato.

Si tratta, peraltro, di un aspetto meramente formale del procedimento, evidentemente assorbito dalla ben più rilevante violazione dei principi sostanziali ai quali deve ispirarsi la VIA.

15.4. Ciò posto, 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 sia 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 stesse 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”*.

16. Alla stregua del criterio testé evidenziato, 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 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'avvenuto 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. 17 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.

16.1. A 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.

16.2. 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.)

16.3. 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 sì/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”* poiché *“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.).

16.4 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.

17. 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.

Al riguardo va preliminarmente precisato che la non perfetta sovrapponibilità tra le prescrizioni indicate nel ricorso del Comune e quelle vagliate dal TAR, non configura un vizio di ultrapetizione della sentenza poiché i corrispondenti motivi del ricorso di primo grado erano finalizzati non già a dedurre l'illegittimità delle prescrizioni in sé, quanto a metterne in luce la valenza sintomatica dei vizi del procedimento di VIA.

Ed infatti esse obiettivamente riguardano tutti 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 essere presentati *ex ante* ai fini dell'ottenimento della VIA e non semplicemente verificati *ex post* in sede di ottemperanza.

17.1 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'area 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  $1 \times 10^{-4}$  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 non riguardavano però lo specifico studio previsto dall'art. 715 del Codice della Navigazione, di competenza di ENAC, 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 a temi ambientali, 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*.

17.2. 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 prescrittivo)”*.

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 [...]*".

E' 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.

17.3. 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.

18. 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, in precedenza riportato, 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.

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).

19. 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. 7184 del 2019, di cui in premessa:

- 1) respinge l'appello principale;
- 2) respinge gli appelli incidentali;
- 3) compensa tra le parti 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