

Pubblicato il 27/05/2019

N. 00789/2019 REG.PROV.COLL.

N. 00405/2018 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 405 del 2018, proposto da Associazione V.A.S. Vita Ambiente Salute Onlus, Comitato Prato e Provincia Dicono No alla Pista parallela, Comitato Mente Locale della Piana, Medicina Democratica Movimento di Lotta della Salute Onlus, Associazione Forumambientalista, Comitato Chiusura Inceneritore di Montale, Comitato Oltre, Ordine Architetti della Provincia di Prato, Rete dei Comitati per la Difesa del Territorio, Comitato Ambientale di Casale, Partito della Rifondazione Comunista - Comitato Regionale della Toscana, Associazione Politico-Culturale Farecittà, Comitato Campigiano No Aeroporto, Comitato Difendiamo la Nostra Salute Prato Sud, Associazione Pisa in Comune, Circolo Territoriale di Campi Bisenzio di Sinistra Italiana, Franco Aspite, Giuseppe Barghini, Leonardo Becheri, Gabriele Bianchi, Lorenzo Bigagli, Filippo Bonanni, Marco Boretti, Gabriele Capasso, Gianfranco Ciulli, Alessandra Fiesoli, Marilena Garnier, Angelo Gestri, Caterina Gestri, Didaco Fabrizio Gestri, Giacomo Giannarelli, Tommaso Grassi, Silvia La

Vita, Roberta Lombardi, Antonio Longo, Fabrizio Mattei, Erica Mazzetti, Roberto Mennini, Aldo Milone, Evita Milone, Carla Pieraccini, Rita Pieri, Roberto Poggini, Alfio Pratesi, Lisa Puccianti, Luca Roti, Paolo Andrea Sanesi, Monica Sgherri, Giorgio Silli, Alberto Toccafondi, Mariangela Verdolini, Barbara Vestrucci, in persona dei rispettivi legali rappresentanti anche *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Mauro Giovannelli, Guido Giovannelli, Luca Giagnoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Guido Giovannelli in Firenze, corso Italia, 2;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* e rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Firenze, domiciliata *ex lege* in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

nei confronti

Enac - Ente Nazionale Aviazione Civile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Firenze, domiciliata *ex lege* in Firenze, via degli Arazzieri, 4;
Toscana Aeroporti S.p.A., rappresentata e difesa dagli avvocati Duccio Maria Traina e Alberto Bianchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Duccio Maria Traina in Firenze, via A. La Marmora n. 14;
Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Barbara Mancino e Lucia Bora, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Barbara Mancino in Firenze, c/o Avvocatura p.zza Unità 1;

e con l'intervento di

ad

opponendum:

Comitato Si Aeroporto, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Zoppini, Marco Annoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Grazzini in Firenze, piazza Vittorio Veneto 1;

per l'annullamento,

del decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 377 del 28.12.2017, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 8 del 21.1.2018 con il quale è stata decretata *“la compatibilità ambientale del “Master Plan 2014 – 2029” dell'Aeroporto di Firenze, presentato da ENAC, nello scenario 2029 corrispondente al cosiddetto “scenario B (crescita MEDLA)” e con utilizzo esclusivamente monodirezionale della pista a orientamento “12-30”, subordinatamente al rispetto delle Condizioni ambientali di cui al seguente art. 1, sez. A, B e C”*;

del parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – Via e Vas n. 2235 del 2.12.2016;

del parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – Via e Vas n. 2336 del 17.3.2017;

del provvedimento dell'1° aprile 2015 di dichiarazione di procedibilità della VIA dal contenuto incognito;

del parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – Via e Vas n. 2422 del 9.6.2017;

del parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – Via e Vas n. 2570 del 5.12.2017;

del parere del Ministero delle Attività Culturali e del Turismo, prot. 9152 del 6.4.2016;

della nota della Direzione Generale VIA, DVA 4423 del 27.2.2017;

della nota della Direzione Generale VIA n. 16933/DVA del 17.7.2017;

della nota della Direzione Generale VIA DVA del 18.9.2017.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, dell'Enac - Ente Nazionale Aviazione Civile, di Toscana Aeroporti S.p.A. e della Regione Toscana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2019 il Consigliere Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente ricorso l'Associazione Vita Ambiente Salute O.N.L.U.S. (da ora Associazione VAS) e gli altri ricorrenti in epigrafe indicati hanno impugnato il decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 377 del 28 dicembre 2017 con il quale è stata decretata *“la compatibilità ambientale del “Master Plan 2014 - 2029” dell'Aeroporto “Vespucchi” di Firenze, progetto quest'ultimo presentato dall'ENAC e diretto alla realizzazione di una nuova pista a orientamento monodirezionale, il tutto subordinatamente al rispetto delle condizioni ambientali di cui all'art. 1, sezioni A, B e C dello stesso decreto.*

Detta nuova pista, che dovrebbe andare a sostituire l'esistente, inciderebbe su un'area già fortemente urbanizzata, compresa fra la città di Firenze e i comuni di Sesto Fiorentino e Campi Bisenzio.

L'opera di cui si tratta sarebbe realizzata nelle immediate vicinanze di una pianura periurbana, nota come *“Piana fiorentina”*, area quest'ultima che, pur essendo stata bonificata, ha conservato alcune *“zone umide”*, qualificate a loro volta come siti e

zone di protezione speciale di importanza comunitaria (cd. aree SIC, SIR 45 e ZPS).

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

Le ricorrenti evidenziano che la vicenda relativa all’ampliamento dell’aeroporto di Firenze è stata già esaminata da questo Tribunale, laddove con la sentenza n. 1310 dell’8 Agosto 2016 è stata annullata, seppur in *parte qua*, la delibera n. 61/2014 di integrazione al P.I.T., evidenziando peraltro l’esistenza di alcune lacune del procedimento VAS e nel relativo provvedimento.

Detta pronuncia è stata impugnata in appello 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 ha presentato al Ministero dell’Ambiente e del Territorio 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 ha espresso il parere definitivo del 2 dicembre 2016 (prot. 2235) circa la compatibilità dell’opera.

A seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. 104/2017 l’ENAC ha presentato, ai sensi dell’articolo 23, comma 2, dello stesso provvedimento, un’istanza di applicazione, al procedimento in corso, della sopra citata disciplina sopravvenuta, nella parte in cui quest’ultima elimina la necessità di presentare, ai fini della valutazione di

compatibilità ambientale, un progetto analogo a quello definitivo, risultando ammissibile e sufficiente un livello di dettaglio analogo al progetto di fattibilità.

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

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

Le associazioni e i comitati ricorrenti, unitamente ai cittadini residenti nei Comuni di Prato, Campi Bisenzio e Firenze e così come sopra citati, chiedono l'annullamento del decreto di valutazione di Impatto Ambientale n. 377 del 28.12.2017, nonché gli atti presupposti in epigrafe indicati, sostenendo l'esistenza dei seguenti vizi:

1. l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, derivata dall'incostituzionalità dell'art. 23 secondo comma del d.lgs. 104/2017, per superamento del termine massimo della delega legislativa, nella parte in cui elimina la necessità di presentare ai fini della V.I.A. un progetto con dettaglio pari al progetto definitivo;
2. l'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati in quanto l'art 23 comma 2, secondo periodo del d.lgs. 104/2017 sarebbe in contrasto con l'art. 3 paragrafo 2 della direttiva 2014/52/UE, circostanza quest'ultima che imporrebbe procedere

alla disapplicazione della normativa nazionale, disponendo comunque il rinvio pregiudiziale alla corte di giustizia;

3. la violazione dell'art. 21 d.lgs. 152/2006 e la tardiva attivazione della procedura di *scoping* per la definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale; a parere dei ricorrenti il corretto esperimento della procedura di *scoping* "*progettuale*" di cui all'art. 20 del D.Lgs. 152/2006 avrebbe dovuto impegnare l'Amministrazione a verificare la compatibilità degli elaborati progettuali, senza possibilità di richiedere al soggetto proponente una serie di ulteriori integrazioni; le integrazioni richieste ad ENAC ad esito di detta procedura sarebbero tutte riferite allo studio di impatto ambientale, in relazione al quale avrebbe dovuto trovare applicazione la (diversa) procedura di *scoping* prevista dal successivo art. 21;

4. la violazione dell'art. 5 comma 1 lett. g) del d.lgs. 152/2006 e l'insufficiente contenuto informativo del masterplan aeroportuale; si afferma che il Ministero dell'Ambiente avrebbe dovuto applicare l'art. 5 del D.lgs. 152/2006 nella formulazione antecedente al D.lgs. 104/2017, disposizione quest'ultima che sarebbe in contrasto con la direttiva 2011/92/UE; il decreto n. 377/2018 sarebbe altresì illegittimo in quanto porrebbe a fondamento della valutazione di impatto ambientale un "progetto" che non conterrebbe un livello informativo e di dettaglio almeno equivalente a quello previsto dall'articolo 93, commi 3 e 4 d.lgs. 163/2006; il Master Plan 2014-2029 sarebbe comunque illegittimo nella parte in cui rinvia all'esecuzione di alcune prescrizioni che risulterebbero in gran parte prive di contenuto precettivo, attribuendo così all'Osservatorio il potere di procedere a valutazioni di compatibilità ambientale che invece avrebbero dovuto essere eseguite prima della conclusione del procedimento di VIA;

5. la violazione dell'art. 4, comma 4, lett. a), del d.lgs. 152 del 30 aprile 2006 e dell'art. 88 della legge regionale toscana n. 65 del 10.11.2014; il decreto del Ministro dell'Ambiente n. 377 del 28 dicembre 2017 sarebbe illegittimo in quanto

il “Master Plan 2014-2029” non sarebbe supportato da alcun procedimento di VAS; a seguito della sentenza del TAR Toscana n. 1310/2016, di annullamento della delibera di approvazione della Variante al PIT per la riqualificazione dell’aeroporto di Firenze, il procedimento di VIA sul Master Plan 2014-2029 avrebbe dovuto essere immediatamente definito con provvedimento negativo; il Master Plan sarebbe in contrasto anche con le disposizioni della variante al PIT non annullate (in particolare in ordine al Parco Agricolo della Piana e alla lunghezza della pista che su questo inciderebbe ove fosse confermata la misura di 2400 metri anziché quella di 2000 come autorizzati dalla variante);

6. la violazione dell'art. 3 legge n. 241/1990, il difetto assoluto di motivazione e il venire in essere di vari sintomi dell'eccesso di potere, nella parte in cui stabilisce la composizione dell'Osservatorio Ambientale, di cui alla prescrizione n. 1;

7. la violazione degli artt. 21 e 22, del d.lgs. 152 del 30 aprile 2003 e la violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990, in quanto lo studio di impatto ambientale non prevedrebbe l'esame delle alternative alla realizzazione dell'opera di cui si tratta, fra cui l'opzione zero (cioè il non effettuare l'opera);

8. la violazione dell'art. 4, comma 4, lett. b), e dell'art. 5, comma 1, lett. c), del d.lgs. 152 del 30 aprile 2006, in quanto nell'ambito della valutazione di compatibilità ambientale non si sarebbe considerato il sacrificio imposto all'ambiente, rispetto all'utilità socio-economica perseguita;

9. la violazione dell'art. 4, comma 4, lett. b), e art. 5, comma 1, lett. c), del d.lgs. 152 del 3 aprile 2006, in quanto non sarebbe stata valutata l'incidenza acustica prodotta dal nuovo scalo, specie considerando il fatto che la pista non potrà mai essere utilizzata in modo esclusivamente monodirezionale;

10. l'eccesso di potere per difetto dei presupposti, per travisamento e per errata valutazione dei fatti, per conseguente assoluta carenza di istruttoria in ordine all'effettivo carattere bi-direzionale della nuova pista; a parere dei ricorrenti la pista

non potrà mai essere utilizzata in modo esclusivamente monodirezionale, così come affermato nel provvedimento impugnato;

11. la violazione dell'art. 4, comma 4, lettera b) e dell'art. 5, comma 1, lettera c), del d.lgs. 152/2006; il decreto VIA 377 del 28 dicembre 2017 sarebbe affetto da un difetto di istruttoria, in quanto non sarebbe stata posta in essere una corretta valutazione degli effetti che il nuovo aeroporto di Firenze avrà sulla qualità dell'aria del territorio della Piana Fiorentina;

12. la violazione degli artt. 4, comma 4, lett. b), del d.lgs. 152 del 3 aprile 2006 e del capitolo 5 del regolamento Enac per la costruzione e l'esercizio di aeroporti; l'Amministrazione avrebbe omesso di procedere alla valutazione circa il rischio di *bird strike*;

13. la violazione dell'art. 6 del d.p.r. 120 del 12 marzo 2003 e della L. n. 503/1981 (di ratifica della convenzione di Berna del 19 settembre 1979), in quanto la realizzazione del nuovo aerodromo comporterebbe “*costi ambientali e paesaggistici*” che non sarebbero stati computati nel bilancio costi-benefici;

14. la violazione del piano di indirizzo territoriale della regione toscana, con valenza di piano paesaggistico, approvato con delibera del consiglio regionale n. 37 del 27.3.2015 e dell'art. 7 della “*disciplina dei beni paesaggistici*”;

15. l'eccesso di potere per motivazione insufficiente e difetto di istruttoria, in quanto l'attuale progetto avrebbe dovuto tenere in considerazione i provvedimenti di compatibilità relativi al progetto di modifica dell'Aeroporto di Firenze presentato nel 2000.

Nel ricorso si è costituito il Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare unitamente al Ministero dei Beni delle Attività Culturali e del Turismo e all'Enac, contestando le censure dedotte e chiedendo il rigetto del ricorso.

La Società Toscana Aeroporti S.p.A., nella propria memoria difensiva, ha eccepito preliminarmente che il ricorso non sarebbe stato redatto in conformità alle

specifiche tecniche di cui all'art. 8 del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167/2016, risultando inammissibili i motivi successivi al quarto.

A sua volta la Regione Toscana, nel costituirsi, ha evidenziato che la questione di costituzionalità (primo motivo del ricorso) per eccesso di delega era già stata sollevata dalla Regione Puglia e dalla Provincia di Trento, i cui ricorsi sono stati trattenuti in decisione dalla Corte Costituzionale il 27 giugno 2018.

Con riferimento alla prima e alla seconda censura (con le quali si chiede tra l'altro anche il rinvio alla corte di Giustizia) tutte le Amministrazioni hanno evidenziato l'infondatezza delle argomentazioni proposte e, ciò, in considerazione del fatto che sarebbero stati rispettati i termini prescritti per l'esercizio della delega legislativa contenuta nella L. 114/2015 e non sussisterebbero i profili di contrarietà alle disposizioni comunitarie.

Nel gravame di cui si tratta il Comitato SI Aeroporto (costituito da alcuni enti insistenti sul territorio di riferimento) ha depositato un atto di intervento *ad opponendum*, facendo proprie le argomentazioni proposte dalle amministrazioni resistenti e chiedendo il rigetto del ricorso.

Tutte le Amministrazioni sopra citate hanno evidenziato che il giudizio di compatibilità ambientale è caratterizzato da profili di discrezionalità amministrativa, circostanza quest'ultima che renderebbe immune dai vizi dedotti i provvedimenti ora impugnati.

A parere delle stesse Amministrazioni non può ritenersi che l'annullamento della delibera di variante al PIT n. 61 (avvenuto con la sentenza di questo Tribunale n. 1310/2016 oggetto di appello al Consiglio di Stato) costituisca un elemento ostativo al perfezionamento del successivo procedimento di valutazione di impatto ambientale e di localizzazione ed approvazione dell'opera di cui si tratta.

Essendosi, infatti, in presenza di un'infrastruttura che rientra tra le opere di interesse statale, sussisterebbe il potere dello stesso Stato di valutare la

compatibilità dell'ampliamento dell'aeroporto, anche in difformità degli strumenti di pianificazione e/o in assenza dell'intesa con la Regione.

La legittimità del procedimento di compatibilità ambientale sarebbe confermata dalle disposizioni introdotte dal d.lgs. 104/2017, essendo venuta meno la necessità di presentare un progetto analogo a quello definitivo e risultando al contrario sufficiente la presentazione di un progetto con un livello di dettaglio analogo al progetto di fattibilità.

A parere delle Amministrazioni resistenti il fatto che siano contenute nel decreto VIA n. 377/2018 alcune prescrizioni ambientali non comporterebbe necessariamente un rinvio delle valutazioni proprie del giudizio di compatibilità; le condizioni apposte sarebbero dirette esclusivamente a effettuare approfondimenti al fine di individuare le migliori modalità esecutive o di trovare soluzioni migliorative, oppure di integrare o monitorare gli effetti delle opere.

Con i decreti monocratici n. 417/18 e n. 422/18 questo Tribunale ha autorizzato il superamento dei limiti dimensionali prescritti dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167/2016, accogliendo le istanze presentate dalla società Toscana Aeroporti e dal Ministero dell'Ambiente.

Nel corso dell'udienza di discussione del 6 aprile 2019 l'Associazione Vita Ambiente Salute O.N.L.U.S. (da ora Associazione VAS), unitamente agli altri ricorrenti in epigrafe indicati, hanno rinunciato (a fronte delle contestazioni contenute nelle ultime memorie) ad alcune censure originariamente proposte, al fine di equiparare il contenuto del ricorso agli atti difensivi depositati dalle amministrazioni resistenti e, ciò, sul presupposto che la memoria dell'Avvocatura dello Stato consti di 72 pagine.

In questo senso, alla stessa udienza del 3 aprile 2019, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. In primo luogo è necessario premettere che le parti ricorrenti hanno espressamente rinunciato, in vista dello svolgimento dell'udienza pubblica, ai primi due motivi, al paragrafo 111.3 del terzo motivo e, ancora, al sesto motivo (sui poteri dell'Osservatorio), al settimo, al nono (sull'impatto acustico), al decimo (sul carattere asseritamente bidirezionale della pista), all'undicesimo, al tredicesimo e al quattordicesimo motivo, evidenziando che l'eliminazione di dette parti consentirebbe di parificare il ricorso alla memoria difensiva dell'Avvocatura dello Stato e agli altri atti depositati dalle parti resistenti.

1.1 La richiesta di riduzione comprende anche la memoria di replica delle ricorrenti, in relazione alla quale si è chiesto di eliminare le parti relative ai sopra citati motivi di ricorso.

1.2 In considerazione di quanto sopra questo Collegio non può che prendere atto della rinuncia alle sopra citate censure.

1.3 Pur considerando che l'istanza di autorizzazione è necessariamente preventiva al deposito del ricorso o delle memorie che superano i limiti dimensionali di cui all'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167/2016, l'art. 7 dello stesso provvedimento prevede che, *“in caso di superamento dei limiti dimensionali non autorizzato”* resta *“salva la facoltà della parte di indicare gli argomenti o i motivi cui intende rinunciare”*.

1.4 La rinuncia ai motivi eccedenti il predetto limite dimensionale va, allora, ricondotta nell'ambito del potere dispositivo proprio delle parti che, come è noto, sussiste e resta immutato sino momento del passaggio in decisione del ricorso (Cons. Stato Sez. IV Sent., 16/12/2011, n. 6625).

1.5 Si consideri, inoltre, che la facoltà prevista dall'art. 7 sopra citato di rinunciare ad alcune censure, consente di fatto e seppur *ex post*, che tutte le parti di un giudizio possano avvalersi nella stessa misura degli strumenti processuali a loro disposizione, rispettando il principio della parità di mezzi contenuto anch'esso nel

DPCS sopra citato, laddove e all'art. 6 comma 3, sancisce che a seguito del decreto favorevole e che autorizza il superamento *“i successivi atti difensivi di tutte le parti seguono, nel relativo grado di giudizio, il medesimo regime dimensionale”*.

1.6 Tale particolare forma di rinuncia risulta ammissibile anche se contenuta in una memoria depositata in udienza, considerando che la rinuncia ai motivi, diversamente da quanto avviene per la rinuncia al ricorso, si perfeziona con il semplice deposito in giudizio, non integrando la fattispecie di un atto ricettizio nei confronti delle altre parti (Cons. Stato Sez. VI, 13-05-2010, n. 2941 e T.A.R. Veneto Venezia Sez. III, Sent.,13-05-2016, n. 509).

1.7 E', pertanto, possibile prendere atto della rinuncia dei sopra citati motivi ai sensi dell'art. 35 comma 1 lett. c) del cpa.

1.8 Ciò premesso è possibile esaminare le argomentazioni proposte, anticipando sin d'ora come sia da accogliere il quarto, l'ottavo e il dodicesimo motivo.

1.9 Con dette censure le parti ricorrenti sostengono che il decreto VIA n. 377/2017, avente ad oggetto il Master Plan 2014-2029 dell'aeroporto di Firenze, sarebbe illegittimo in quanto subordinato a prescrizioni in gran parte prive di contenuto precettivo che, di fatto, avrebbero l'effetto di posticipare valutazioni che, invece, avrebbero dovuto essere eseguite prima della conclusione del procedimento di VIA.

2. Al contrario le Amministrazioni resistenti sostengono che l'aver imposto delle prescrizioni non comporterebbe un rinvio delle valutazioni di compatibilità ambientale che, in realtà, sarebbero state effettuate nell'ambito del procedimento in questione.

Le condizioni apposte sarebbero dirette esclusivamente a effettuare alcuni approfondimenti al fine di individuare le migliori modalità esecutive.

A parere delle Amministrazioni sopra citate la circostanza che procedimento VIA sia giunto a conclusione nella vigenza del d.lgs. 104/2017, consentirebbe

l'applicazione di detta nuova disciplina, laddove prevede che gli elaborati progettuali siano predisposti con un livello informativo e di dettaglio equivalente a quello del progetto di fattibilità, non richiedendo così un grado di specificazione pari al progetto esecutivo di cui all'art. 93 comma 6 del d.lgs. 163/2006.

2.1 L'ottemperanza alle condizioni, inoltre, è stata verificata dall'apposito Osservatorio costituito dal Ministero dell'Ambiente che, a sua volta, ha confermato le valutazioni alle quali era giunto il decreto 377/2018.

2.2 Come si andrà a dimostrare è dirimente constatare che 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.

2.3 Il progetto presentato dall'Enac consiste in un "*Masterplan Aeroportuale*", documento che il Ministero dell'Ambiente ha ritenuto assimilabile ad un "*progetto definitivo*", consentendo la sua sottoposizione alla procedura di compatibilità ambientale.

2.4 L'esame della documentazione in atti consente inoltre di evincere come si sia 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".

2.5 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.

2.6 Tali considerazioni risultano paradossalmente rafforzate dall'esame della documentazione depositata nel corso del giudizio e riferita al procedimento di localizzazione delle opere di pubbliche di interesse statale, in relazione al quale è stata convocata la conferenza di servizi ai sensi dell'art. 3 comma 1 del Dpr 383/1994.

2.7 Nel prosieguo del procedimento sono intervenute una serie di variazioni e integrazioni rispetto agli atti in possesso del Ministero dell'Ambiente nel momento in cui è stato adottato il giudizio di compatibilità ambientale.

2.8 E' stata, infatti, dettagliata la realizzazione delle opere idrauliche esterne all'area di sedime aeroportuale comprendenti, tra le altre, l'opera di deviazione del Fosso Reale, l'attraversamento dell'Autostrada A11, la realizzazione delle casse di espansione (aree di laminazione) e le opere di compensazione ambientale funzionali alla mitigazione dell'impatto sui siti protetti.

In particolare per quanto concerne le opere idrauliche va evidenziato che la documentazione progettuale originariamente prodotta in sede di VIA non conteneva l'indicazione delle relazioni geologiche, sismiche ed idrologiche, nonché le verifiche geotecniche.

2.9 La documentazione presentata nell'ambito del procedimento urbanistico conferma come in sede di VIA sia stato presentato un progetto parziale e comunque insufficiente a consentire una compiuta valutazione degli impatti ambientali, essendosi rinviato detto giudizio alle fasi progettuali successive, devolvendo le attività di verifica della corretta esecuzione delle prescrizioni al costituendo Osservatorio Ambientale.

3. L'assenza dell'esperimento di una corretta fase istruttoria risulta dimostrata dal fatto che il decreto sopra citato contiene un numero di prescrizioni (pari a circa 70)

che, per le loro caratteristiche, hanno l'effetto di condizionare la valutazione di compatibilità ambientale contenuta nel provvedimento impugnato.

3.1 In particolare dalle prescrizioni contenute nel decreto 377/2018 è possibile desumere che è stato rinviato alla fase esecutiva lo studio riferito agli scenari probabilistici del rischio di incidente aereo (prescrizione n. 3) e la stima del rischio di incidente rilevante con strutture soggette alla Direttiva Seveso, presenti sulle direttrici di atterraggio e decollo (prescrizione n. 4); la verifica della conformità delle nuove aree di laminazione previste dal SIA (prescrizione n. 28); l'individuazione di una soluzione progettuale che consenta di realizzare il sotto attraversamento dell'autostrada A11 da parte del nuovo corso del Fosso Reale (prescrizione n. 29); è stata 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); è stata rinviata 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).

3.2 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 SIA (e documentazione integrativa) risolvendo la problematica tecnica evidenziata nel parere del Genio Civile di Bacino Arno Toscana del 19.10.2015”*.

3.1 Particolarmente incidenti sono le opere previste nelle prescrizioni n. 28, 30 e 33, laddove si rinvia alla fase di progettazione esecutiva la verifica dell'adeguatezza delle nuove aree di laminazione.

3.2 Tra le prescrizioni suscettibili di incidere maggiormente sulla valutazione di compatibilità ambientale vanno annoverate le opere da realizzare e relative all'assetto idrologico-idraulico della Piana fiorentina (in questo senso si veda l'ottavo motivo del ricorso).

3.3 Analogamente con la prescrizione n. 46 (dodicesimo motivo) viene integralmente rimandata alla fase di progettazione esecutiva l'analisi del rischio di "bird strike", fattispecie quest'ultima in relazione alla quale, peraltro, si era già pronunciato questo Tribunale.

La sentenza 1310/2016 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"*.

3.4 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"*.

3.5 Ciò premesso è evidente che il "progetto esecutivo" sia, di per sé, deputato ad introdurre solo le specifiche, i dettagli e le modalità delle lavorazioni da svolgere, non potendo costituire il momento in cui effettuare "scelte progettuali" o nuove

“*valutazioni*” circa gli impatti dell’opera sulle componenti ambientali o in merito i rischi derivanti dall’esecuzione del progetto (si vedano ad esempio le prescrizioni nn. 3, 4, 29, 33 34, 46, 48 e 49).

3.6 L’art. 25 comma 4 del d.lgs. 152/2006 prevede l’ammissibilità di prescrizioni che sono espressamente qualificate come condizioni per la realizzazione, l’esercizio e la dismissione del progetto, nonché quelle condizioni dirette ad evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi.

3.7 Si tratta di prescrizioni, quindi, eventuali e accessorie, che si pongono a valle di un progetto comunque definito e compiuto, quanto meno in tutti quegli elementi indispensabili per effettuare un giudizio sull’impatto delle opere rispetto all’ambiente circostante.

3.8 Ne consegue che le opere e gli interventi da realizzare non possono che avere un carattere “accessorio” rispetto al giudizio di compatibilità, attenendo alla fase di esecuzione del progetto e non riguardare aspetti che dovevano essere valutati e risolti in sede di VIA.

3.9 E’, infatti, noto che la valutazione di impatto ambientale ha il fine di sensibilizzare l’autorità decidente, attraverso l’apporto di elementi tecnico-scientifici idonei ad evidenziare le ricadute sull’ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera, a salvaguardia dell’habitat.

Tale valutazione non può che implicare una complessiva ed approfondita analisi di tutti gli elementi incidenti sull’ambiente del progetto unitariamente considerato, per valutare in concreto il sacrificio imposto all’ambiente rispetto all’utilità socio-economica perseguita (Cons. di Stato Sez. V, Sentenza n. 3000 del 06/07/2016; Cons. di Stato Sez. IV, Sentenza n. 1225 del 24/03/2016).

4. Ulteriori pronunce hanno poi, confermato la necessità di una nuova valutazione tutte le volte che la progettazione esecutiva comporti importanti variazioni all'opera già esaminata, tali da alterarne le caratteristiche.

In tali casi, è necessario che in sede di approvazione del progetto definitivo l'autorità amministrativa manifesti la consapevolezza del susseguirsi dei provvedimenti e li ritenga compatibili con le risultanze della valutazione di impatto ambientale e, ciò, al fine di consentire in sede giurisdizionale il sindacato di legittimità sulla ragionevolezza di tali determinazioni e di quella che esclude la rinnovazione della medesima valutazione (Cons. di Stato Sez. VI, Sentenza n. 2694 del 12/05/2006 e Cons. Stato Sez. IV, 11/04/2007, n. 1649).

4.1 Nel caso di autorizzazione per la costruzione di un'opera, la violazione delle prescrizioni vincolanti dettate in sede di VIA, tali da dare vita ad un'opera da ritenersi sostanzialmente differente da quella autorizzata, si deve ritenere di per sé idonea ad inficiare irrimediabilmente la procedura (Cons. Stato Sez. VI Sent., 03/10/2007, n. 5105).

4.2 E' evidente che la maggior parte delle opere sopra citate risultano "rilevanti" e astrattamente idonee ad alterare l'ambiente e, ciò, con l'effetto che le scelte da operare in sede esecutiva sono in realtà suscettibili di incidere sulla valutazione di idoneità ambientale già posta in essere.

4.3 Come si è avuto modo di anticipare le prescrizioni di cui si tratta si riferiscono allo spostamento di un fiume, alla necessità di reperire volumi di compensazione idrauliche delle aree agricole, opere queste ultime la cui necessità era stata rilevata anche dal Piano di Bonifica, evidenziando che gli interventi di cui si tratta ricadono in aree classificate a pericolosità idraulica media ed elevata.

4.4 Si consideri, peraltro, che la verifica dell'ottemperanza a dette condizioni non è stata demandata ai due Ministeri che hanno emesso il provvedimento di VIA, bensì ad un organismo a composizione mista dove è presente (con diritto di voto)

lo stesso proponente ENAC (e senza diritto di voto) la società Toscana Aeroporti (e quindi il soggetto che gestisce l'aeroporto), mentre è stata esclusa dall'Osservatorio la presenza di ogni rappresentante dei Comuni ricorrenti, circostanza che ha impedito a questi ultimi di presentare specifici rilievi una volta approvati i progetti esecutivi.

4.5 Detta modalità di procedere contrasta con la finalità primaria del procedimento di VIA, diretta com'è a dare concreta applicazione ai fondamentali principi di precauzione e prevenzione del diritto dell'ambiente.

4.6 E' il complessivo tenore delle prescrizioni che dimostra come la valutazione di compatibilità ambientale sia stata posta in essere prescindendo dall'esame dell'impatto che le nuove opere potrebbero avere sull'ambiente, in un contesto nel quale le azioni da compiere non sono sufficientemente definite e che, pertanto, richiedono inevitabilmente nuove valutazioni conseguenti all'esame istruttorio ancora da svolgere.

5.8 Al contrario lo scopo delle prescrizioni è quello di individuare le condizioni più idonee per meglio garantire la compatibilità ambientale, funzione quest'ultima che presuppone un avvenuta valutazione positiva dell'opera circa l'incidenza di quest'ultima sugli elementi naturalistici del territorio.

5.9 Il concetto di valutazione di impatto ambientale implica, allora, che le opere da valutare siano state preventivamente definite (quanto meno nelle linee essenziali), risultando comunque possibile valutare l'incidenza di queste ultime sugli elementi naturalistici del territorio.

6. Nell'ambito della VIA la definizione del grado di modifica dell'ambiente (se in misura più o meno penetrante) non può che essere essenziale, in quanto consente di valutare se le alterazioni conseguenti alla realizzazione delle opere possano ritenersi "accettabili" alla stregua di un giudizio comparativo che tenga conto, da un lato, della necessità di salvaguardare preminenti valori ambientali, dall'altro,

dell'interesse pubblico sotteso all'esecuzione dell'opera, potendo gli organi amministrativi preposti al procedimento di v.i.a. dettare prescrizioni e condizioni per meglio garantire la compatibilità ambientale dell'opera progettata (T.A.R. Lombardia Milano Sez. III Sent., 08/03/2013, n. 627).

6.1 Al contrario 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.

6.2 Anche questo Tribunale (TAR Toscana, Sez. II, 23.12.2010, n. 6867), ha avuto modo di affermare che la valutazione di compatibilità ambientale non può avere natura condizionata se le prescrizioni a cui è subordinata non possiedono un reale contenuto precettivo, recando per contro indicazioni meramente orientative ipotetiche, e, in ogni caso, non può trattarsi di indicazioni la cui concreta realizzabilità non sia stata preventivamente verificata.

6.3 Ne consegue che la previsione di un numero così elevato di prescrizioni, ma soprattutto il carattere e il tenore di queste ultime, dimostra inevitabilmente il difetto di istruttoria in cui è incorsa l'Amministrazione, che è stata obbligata a posticipare la valutazione dei relativi impatti ambientali.

6.4 Le censure sopra citate sono, pertanto, fondate.

La circostanza che il procedimento di valutazione della compatibilità urbanistica è tutt'ora in corso e che verrà posto in essere nell'applicazione del diverso procedimento di cui all'art. 81 del DPR n. 616/1977 - analogamente al fatto che la pronuncia di questo Tribunale relativa al PIT e al procedimento di VAS è al vaglio del Consiglio di Stato in sede di appello, suggerisce di assorbire le ulteriori deduzioni proposte.

6.5 Il ricorso è, pertanto, fondato e va accolto, con conseguente annullamento nei limiti della parte motiva dei provvedimenti in epigrafe indicati.

6.6 Si prende atto della rinuncia ai motivi sopra citati, così come richiesto dalle parti ricorrenti.

6.7 La complessità della fattispecie esaminata consente di compensare le spese del presente giudizio tra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

Prende atto della rinuncia ai sopra citati motivi di ricorso;

accoglie in parte il ricorso nei limiti di cui alla parte motiva e per l'effetto annulla i provvedimenti in epigrafe citati.

Compensa le spese tra le parti in giudizio.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Manfredo Atzeni, Presidente

Luigi Viola, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Ricchiuto

IL PRESIDENTE
Manfredo Atzeni

IL SEGRETARIO