

Dott. Marco Grondacci giurista ambientale
Telefono Mobile: 347 0935524 - e-mail: marco.grondacci@libero.it - <http://notedimarcogronracci.blogspot.it/>

**OGGETTO: FI397 - S.S. 1 "Aurelia". Variante in Comune di Massa
- 1° Lotto (Canalmagro-Stazione). Progetto Definitivo –
OSSERVAZIONI al Procedimento di VIA ai sensi dell'articolo 23
DLgs 152/2006**

Il sottoscritto Dott. Marco Grondacci (con studio in
19125 La Spezia via Piacenza 24, e domicilio digitale alla PEC
marco.grondacci@pec.it a nome e per conto dei cittadini residenti costituiti nel
Comitato volontario NoVariante Aurelia ha predisposto le seguenti osservazioni in
relazione al procedimento in oggetto

OSSERVAZIONI N° 1:

MANCATA VALUTAZIONE PARAMETRO SALUTE PUBBLICA

PARAMETRO SALUTE PUBBLICA NELLA NORMATIVA UE E NAZIONALE SULLA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE (VIA)

La nuova Direttiva 2014/52/UE modificando l'articolo 3 della Direttiva 2011/92/UE ha ridefinito i fattori che devono essere presi in considerazione per valutare gli effetti ambientali del progetto sottoposto a VIA. Vengono, in particolare, introdotti rispetto al testo precedente i seguenti fattori:

1. Territorio
2. Popolazione e salute umana
3. Biodiversità

La nuova Direttiva precisa che verranno presi in considerazione, relativamente ai diversi fattori, anche gli effetti potenzialmente derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischi di gravi incidenti e/o calamità che sono pertinenti allo stesso. Restano tutti gli altri fattori e le interazioni tra essi:

- a) l'uomo, la fauna e la flora;
- b) il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- c) i beni materiali e il patrimonio culturale;

I nuovi fattori esprimono una visione più complessiva ed integrata nella valutazione dei fattori che possono essere colpiti dagli impatti del progetto.

Si ricorda in particolare che già la relazione della Commissione UE sullo stato di applicazione della VIA (anno 2003 punto 4.6.10 pag. 90) sottolineava come la Direttiva VIA (versione precedente) non prevedesse esplicitamente che la salute umana venisse presa in esame nell'ambito del processo di valutazione. Ciò aveva ed ha comportato che, fino ad ora, pur dovendo in teoria essere presi in esame nella VIA nell'ambito della valutazione dell'impatto sugli esseri umani, in pratica gli effetti sulla salute vengono descritti, nelle procedure di VIA e in primo luogo nei SIA, con poca dovizia di particolari e spesso in maniera meno dettagliata rispetto agli impatti biofisici.

Quanto sopra è recepito nel DLgs 152/2006 allegato VII (contenuti dello Studio di Impatto Ambientale): descrizione dello stato dell'ambiente interessato dal progetto, con particolare riferimento alla popolazione, salute umana (punto 4 allegato VII)

Descrizione dei probabili impatti rilevanti del progetto proposto, dovuti, tra l'altro: d) ai rischi per la salute umana (punto 5 allegato VII)

Come deve essere attuato il parametro salute pubblica nella istruttoria interna al procedimento di VIA?

È stata introdotta la definizione di Valutazione di Impatto Sanitario nel DLgs 152/2006 che alla lettera l-bis comma 1 articolo 5 così viene definita: *“elaborato predisposto dal proponente sulla base delle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell’Istituto superiore di sanità, al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l’esercizio del progetto può procurare sulla salute della popolazione; ...”*.

Ora come è noto la VIS non è obbligatoria per i progetti come quello in oggetto ma è obbligatorio valutare l’impatto sanitario dei progetti in questione all’interno del procedimento ordinario di VIA

Come ha affermato il Consiglio di Stato con sentenza n°983 del 2019 la mancata VIS o VIIAS costituisce vizio di eccesso di potere:

“1. quando le concrete evidenze istruttorie dimostrino la sussistenza di un serio pericolo per la salute pubblica. L’Amministrazione che in tali casi non la effettui incorre, pertanto, nel tipico vizio dell’eccesso di potere sotto il profilo del mancato approfondimento istruttorio, sintomatico della disfunzione amministrativa.

2. quando la VIA svolta rimuove la problematica della salute pubblica che andava valutata alla luce delle criticità sanitarie esistenti nella zona

2.1. nel raggio di 100 metri: insediamenti artigianali ed abitazioni dei custodi;

2.2 nel raggio di 150 metri: aree residenziali;

2.3. nel raggio di 500 metri: un panificio industriale e artigianale con attività di vendita al pubblico; una gelateria produzione e vendita; un locale di intrattenimento con somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, un ristorante, due Bar, una sala giochi, un Supermercato, un negozio di parrucchiera, due negozi di ferramenta, un negozio di prodotti per animali TecnoFarm, oltre al campo sportivo, al palazzetto dello sport a uso scolastico, alla piscina e numerose abitazioni e villette sparse.

3. quando c’è la violazione del regolamento comunale di igiene sulle distanze dalla zona residenziale”

La metodologia su come svolgere questa VIS all’interno del procedimento di VIA la danno le linee guida Ispra SNPA **“PER LA VALUTAZIONE INTEGRATA DI IMPATTO AMBIENTALE E SANITARIO (VIIAS) NELLE PROCEDURE DI AUTORIZZAZIONE AMBIENTALE (VAS, VIA, AIA)”**

In particolare: Fase di VIA ordinaria: il contenuto dello Studio di Impatto Ambientale

Sulla base dell'indice contenuto nella sezione Salute Pubblica dell'allegato II al Dpcm 27/12/1988, le presenti Linee Guida forniscono le seguenti indicazioni operative ⁽¹⁾:

Sezione relativa alla caratterizzazione ambientale

In questa sezione occorre in particolare descrivere:

1. le caratteristiche del progetto;
2. il quadro ambientale di riferimento utilizzando database regionali e nazionali come quelli presenti nel SINANet ⁽²⁾. Ovviamente i dati necessari dipendono dal contesto in cui il progetto si colloca, per cui ad esempio se si tratta di terreno agricolo occorrerà sviluppare uno studio sulle ricadute degli inquinanti sulle produzioni agricole o gli allevamenti presenti nel raggio di ricaduta;
3. la stima del grado di contaminazione eventualmente riscontrabile in uno scenario futuro per le diverse matrici ambientali;
4. le potenziali emissioni dell'impianto;
5. i risultati della modellistica diffusionale della dispersione degli inquinanti emessi dall'impianto (concentrazioni al suolo).

Sezione relativa alla caratterizzazione dello stato di salute al baseline della popolazione coinvolta

Si tratta di acquisire le evidenze epidemiologiche dell'area in esame in relazione alle patologie potenzialmente associate agli agenti inquinanti individuati, in termini di mortalità, ricoveri ospedalieri e incidenza tumorale ⁽³⁾.

Se tali evidenze non sono disponibili, si può eseguire uno studio di impatto ambientale e sanitario utilizzando flussi informativi sanitari correnti disponibili, quali:

1. registri di mortalità (ReNCaM) o schede di morte ISTAT;
2. sistemi informativi ospedalieri (SIO) per i ricoveri per causa e gli accessi al pronto soccorso;
3. dati del Registro Tumori.

Ai fini di un confronto tra la popolazione in studio ed una popolazione di riferimento (provincia, regione), l'analisi descrittiva in genere si basa sui seguenti indicatori epidemiologici:

1 Si veda anche la check list da pagina 43 delle Linee Guida

2 <http://www.sinanet.isprambiente.it/it>

3 vedi esperienza progetto Sentieri

http://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_2_1.jsp?lingua=italiano&id=2147

1. tassi diretti di mortalità/morbidità/incidenza standardizzati per età;
2. rapporti standardizzati di mortalità/morbidità/incidenza (Standardized Mortality Ratio – SMR, / Standardized Hospitalization Ratio - SHR, Standardized Incidence Ratio - SIR);
3. SMR/SHR/SIR standardizzati per indice di deprivazione socio economica costruito sulla base di diverse variabili di censimento.

Le analisi sono in genere condotte separatamente per maschi e femmine per tutte le cause di interesse sanitario identificate sulla base della letteratura epidemiologica disponibile in merito alla potenziale associazione con gli agenti chimici (tossici e cancerogeni).

Sezione sulla stima degli impatti sulla salute

Le informazioni necessarie alla stima degli impatti sono sostanzialmente di due tipi:

1. I recettori presenti nell'area interessata dalla realizzazione dell'opera, quindi abitazioni e recettori sensibili quali scuole, ospedali, case di riposo ecc.;
2. I possibili impatti identificati per le altre componenti analizzate nel Quadro di Riferimento Ambientale – QRA ⁽⁴⁾, in particolare per le componenti maggiormente correlate con la salute umana.

Per una stima puntuale di un possibile impatto sulla salute non è sufficiente verificare se i limiti imposti dalla normativa vengano superati o meno, ma bisogna sapere ad esempio se nell'area interessata è presente una situazione critica di qualsiasi tipo, che può essere dovuta alla presenza di una fonte (o più fonti) concomitante (concomitanti) di inquinamento, ad una comunità particolarmente a rischio per una patologia, a condizioni meteorologiche od orografiche particolari che non favoriscono la dispersione degli inquinanti ⁽⁵⁾.

Reporting finale

4 art. 5 DPCM 27/12/1988)

Va sviluppato secondo i compiuti criteri descrittivi analitici e previsionali indicati negli allegati I, II, III al DPCM 27/12/1988 riferiti ai diversi fattori e componenti ambientali interessati dall'impatto dell'opera o progetto: Atmosfera, Ambiente Idrico, Suolo e sottosuolo, Vegetazione, Ecosistemi, Salute Pubblica, Rumore e Vibrazioni, Radiazioni ionizzanti, Paesaggio.

La Prima parte del Quadro Ambientale ha ad oggetto l'illustrazione del sistema ambientale interessato (considerato per singoli fattori e globalmente). La seconda parte riguarda la rappresentazione dei prevedibili effetti su di esso conseguenti alla realizzazione del progetto.

5 A titolo esemplificativo le Linee Guida riportano dei link presso cui è possibile scaricare o acquistare tali tipi di software: <http://www.eea.europa.eu/publications/GH-07-97-595-EN-C2/iss3c1h.html>
http://ihcp.jrc.ec.europa.eu/our_activities/publichealth/risk_assessment_of_Biocides/euses/euses/?searchterm=Non
e <http://www.environment-agency.gov.uk/business/topics/permitting/36414.aspx>
<http://www.rem.sfu.ca/toxicology/models/ecofate/> <http://www.epa.gov/athens/research/frames.html>
<http://www2.epa.gov/exposure-assessment-models> <http://www.epa.gov/oppt/exposure/pubs/efast.htm>
http://ofmpub.epa.gov/sor_internet/registry/systemreg/home/overview/home.do

La penultima fase della VIIAS è quella della scrittura del report o relazione conclusiva. Tale report può essere così articolato
fase 1: documentazione circa l'evidenza degli impatti sanitari individuati;
fase 2: lista delle priorità degli impatti in base ai criteri adottati;
fase 3: suddivisione delle raccomandazioni per la politica, programma o progetto sottoposti a VIIAS basate sulle priorità dei determinanti.
Fase 4: indicatori e aspetti da monitorare con maggiore attenzione dopo l'avvio della realizzazione e successiva gestione del progetto od opera

Ovviamente tale report verrà utilizzato nel giudizio di VIA che conclude il procedimento sia nel caso di giudizio negativo che nel caso di giudizio positivo con prescrizioni.

A tal proposito si possono individuare tre punti chiave sui quali deve focalizzarsi la fase di valutazione:

1. il processo adottato è stato tale da massimizzare le possibilità di prevedere gli impatti?
2. i decisori sono stati condizionati positivamente dalle risultanze della VIIAS?
3. i diversi portatori d'interesse sono stati effettivamente inclusi nell'intero processo di VIIAS?

In particolare spetta al valutatore il compito di:

- valutare la congruità delle informazioni ambientali integrandole con i contributi dei settori competenti ISPRA/ARPA/APPA in merito agli aspetti di competenza
- valutare le informazioni indispensabili mancanti;
- valutare la congruità delle stime di impatto elaborate, in considerazione delle VIIAS
- effettuare le considerazioni sull'accettabilità del rischio.

Questa impostazione è confermata dalle nuove linee guida SNPA 2020 sulle norme tecniche per la redazione del SIA dove si auspica che i progetti a maggior impatto ambientale debbano quanto meno avere una fase di screening al fine di verificare:

1. Identificazione e prima caratterizzazione della popolazione potenzialmente esposta, inclusa una descrizione della sua distribuzione spaziale sul territorio
2. Caratterizzazione del profilo di salute della popolazione identificata di tipo generale per i grandi gruppi di patologie
3. Valutazione quali-quantitativa della sovrapposizione dei nuovi impatti dovuti alle attività dell'impianto con quelli già presenti sul territorio

Ora come affermato da altra sentenza del Consiglio di Stato n.1820 del 2017 sono annullati gli atti di rilascio della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) positiva e della Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ad un inceneritore di biomasse e

combustibile derivato dai rifiuti (CDR) sia ordinario che di qualità, in provincia di Grosseto, per le carenze istruttorie che hanno portato alle autorizzazioni sotto il profilo del potenziale impatto sanitario dell'impianto oggetto delle stesse. In altri termini la procedura decisionale non ha valutato le condizioni sanitarie attuali della popolazione potenzialmente interessata dagli impatti dell'impianto autorizzato e la loro evoluzione nel caso quest'ultimo fosse stato messo in funzione.

In particolare conclude detta sentenza *“Assume, infatti, valenza assorbente quanto meno la circostanza che lo stato di salute delle popolazioni coinvolte e le condizioni dei corpi idrici presenti nell'area interessata dallo stabilimento in questione non siano state convenientemente disaminate e considerate, con conseguente sussistenza al riguardo dei dedotti vizi di difetto di istruttoria e di motivazione...”*

Nel caso che emergano nella situazione sanitaria esistente sul territorio dati sulla presenza di inquinanti significativi per la popolazione residente: “Questo dato – pur non avendo acquisito un rilievo oggettivo sulla base di disposizioni di legge – ha comunque un rilievo sotto il profilo procedimentale, poiché ragionevolmente evidenzia un consistente livello di esposizione della popolazione coinvolta dall'impianto per cui è causa, livello di esposizione che non è stato, di per sé, valutato e considerato adeguatamente in sede di rilascio dell'A.I.A. “.

IL SIA DEL PROGETTO IN OGGETTO SULLA SALUTE PUBBLICA

Il SIA (sezione ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DELLE ALTERNATIVE) ne tratta da pagina 153 a pagina 171 limitandosi ad una analisi tratta dalla pubblicistica in materia non partendo da dati reali della popolazione interessata dal progetto e quindi non si è in grado di comprendere gli effetti potenzialmente peggiorativi rispetto allo stato esistente di salute dei residenti interessati.

La logica di impostazione non è quella di una corretta Valutazione di Impatto Sanitario come descritta in precedenza ma quella di una valutazione del livello di emissioni inquinanti producibili teoricamente dal progetto in questione.

Lo stesso Piano di Monitoraggio ambientale allegato al SIA segue la suddetta impostazione come si evince a pagina 14 dove vengono elencati gli obiettivi di tale Piano dai quali non risultano riferimenti diretti alla valutazione dello stato attuale e futuro della salute pubblica in rapporto al progetto in questione (sia nella fase di cantiere che in quella post opera). Si riportano in tale senso gli obiettivi:

“• verificare l'effettivo manifestarsi delle previsioni d'impatto individuate nella Verifica di Assoggettività a VIA per quanto attiene le fasi di costruzione e di esercizio dell'Opera; • correlare gli stati ante-operam, corso d'opera e post-operam, al fine di valutare l'evolversi della situazione ambientale; • verificare l'efficacia dei sistemi di mitigazione posti in essere; • garantire la gestione delle problematiche ambientali che possono manifestarsi nelle fasi di costruzione e di esercizio dell'infrastruttura; • rilevare tempestivamente emergenze ambientali imprevedute per

potere intervenire con adeguati provvedimenti; • fornire gli elementi di verifica necessari per la corretta esecuzione delle procedure di monitoraggio; “.

Conclude il Piano sui requisiti di Monitoraggio: *“Il PMA focalizzerà modalità di controllo indirizzate su parametri e fattori maggiormente significativi, la cui misura consenta di valutare il reale impatto della sola Opera specifica sull’ambiente.”* Si continua a far riferimento all’ambiente (cioè alle emissioni nell’ambiente) e non alla salute pubblica.

Non casualmente quindi il SIA (sezione ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DELLE ALTERNATIVE) nelle conclusioni sulla salute umana, a pagina 171 afferma: *“Le risultanze dello studio atmosferico: Nel caso in esame, prendendo in considerazione le analisi svolte nell’ambito della componente “Atmosfera” per lo stato attuale, si può sinteticamente concludere che le concentrazioni di inquinanti generate dal traffico stradale circolante sull’infrastruttura di progetto, sono inferiori ai valori limiti di riferimento, per tutti gli inquinanti considerati.”*

Come si vede il riferimento sono sempre i limiti di emissione e di qualità dell’aria non lo stato della salute pubblica in corso e le conseguenze future prodotte dall’impatto della nuova arteria.

Manca quindi nel SIA e nei documenti allegati una corretta impostazione di valutazione dell’impatto sanitario attuabile, ad esempio, con protocollo operativo tra enti/organismi amministrativi e tecnici all’interno del quale è stato convenuto il rilascio di un report di carattere epidemiologico ambientale aggiornato sulla base dei dati sanitari attualmente disponibili sull’area interessata. Si ritiene quindi manchi indagine epidemiologica osservazionale descrittiva che permetta di valutare la frequenza degli eventi sanitari (ricoveri ospedalieri e decessi causa specifici) occorsi ai residenti negli ultimi anni. confermando alcune specifiche problematiche in parte già rilevate nelle indagini svolte in passato sulla stessa area territoriale.

Tutto ciò trova conferma nei documenti ufficiali della UE.

Risoluzione del Parlamento europeo ⁽⁶⁾ approvata il 25 marzo 2021 sull'attuazione delle direttive sulla qualità dell'aria ambiente: direttiva 2004/107/CE ⁽⁷⁾ e direttiva 2008/50/CE ⁽⁸⁾.

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0107_IT.pdf

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02004L0107-20150918&qid=1617366603031&from=IT>

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02008L0050-20150918&qid=1617366669243&from=IT>

La Risoluzione chiede di rivedere le norme sulla qualità dell'aria e invita la Commissione ad allineare i valori di PM10, PM2,5, SO2 e O3 alle linee guida dell'OMS, e i valori del benzene (C6H6) e del benzo(a)pirene (BaP) ai livelli di riferimento dell'OMS, apportando modifiche legislative alle direttive sulla qualità dell'aria ambiente a seguito di una valutazione d'impatto globale sugli aspetti sanitari, ambientali, sociali ed economici.

La Risoluzione: sottolinea a questo proposito la necessità che la legislazione dell'UE tenga maggiormente e opportunamente conto dell'esposizione umana all'inquinamento atmosferico ed esorta la Commissione a includere nuovi indicatori negli indici di qualità dell'aria, come la densità della popolazione nei pressi delle stazioni di monitoraggio e dei punti di campionamento, in modo da stabilire criteri di "*esposizione generale della popolazione*" e disposizioni per la rappresentatività dei siti di monitoraggio.

La Risoluzione: invita la Commissione e gli Stati membri ad attuare e promuovere strumenti per incoraggiare la partecipazione del pubblico all'attuazione delle direttive sulla qualità dell'aria ambiente, quali la creazione da parte degli Stati membri di uno strumento online e/o un'applicazione che informi i cittadini sulla qualità dell'aria e sul relativo impatto sulla salute umana, che consenta loro di richiedere stazioni di monitoraggio dell'aria o punti di campionamento.

Le carenze istruttorie del SIA in relazione alla valutazione impatto sulla salute sono ulteriormente significative visto quanto dichiarato nel SIA (sezione ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DELLE ALTERNATIVE) a pagina 58 dove si afferma che l'area di stretto interesse del progetto è caratterizzata da un territorio fortemente commisso con struttura insediativa. Non solo ma il documento aggiunge: "*L'assetto insediativo è l'elemento caratterizzante di questo ambito dove sono collocati i nuclei originari dei tre comuni della costa che con le successive e progressive stratificazioni hanno assunto l'attuale conformazione*".

OSSERVAZIONE N° 2

RAPPORTO SALUTE RUMORE

La relazione allegata al SIA (Analisi degli Impatti – Rumore) si limita ad applicare i parametri di legge esistenti in materia e cioè i valori limite.

In realtà anche alla luce delle carenze generali sopra esposte in materia di valutazione dell'impatto sulla salute pubblica del progetto in questione era necessaria una valutazione più strettamente legata al rapporto tra inquinamento da rumore e tutela della salute pubblica.

La **Direttiva (UE) 2020/367** ⁽⁹⁾ della Commissione del 4 marzo 2020 modifica l'allegato III della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale ⁽¹⁰⁾. Si tratta dell'allegato che definisce i metodi per determinare gli effetti nocivi del rumore nell'ambiente esterno. Sono valutati: la cardiopatia ischemica, il fastidio forte, il disturbo del sonno. Uno strumento utile, ora normato da una direttiva comunitaria che dovrà essere recepita entro il 31/12/2021, per imporre prescrizioni alle emissioni rumorose una volta dimostrato specificamente il danno alla salute anche solo potenziale delle stesse.

L'esposizione della popolazione è valutata in modo indipendente per ogni sorgente di rumore e per ogni effetto nocivo. Quando gli stessi individui sono esposti contemporaneamente a più sorgenti di rumore, gli effetti nocivi non devono, in generale, essere cumulati, possono però essere confrontati per determinare l'importanza relativa di ciascun rumore. Tutto questo nel caso in esame può essere specificamente utile proprio per capire, come si analizzerà nelle osservazioni N° 3 e 4 la problematica delle alternative non adeguatamente valutate e soprattutto dello spostamento dell'inquinamento da un'area ad un'altra della città.

Gli effetti nocivi sono calcolati mediante formule riportate nella nuova versione dell'allegato distinguendo:

- 1. rischio relativo:** che consiste nella probabilità che un effetto per la salute si verifichi in date condizioni
- 2. rischio assoluto:** è la probabilità che si verifichi un evento in un gruppo di persone rispetto ad un altro gruppo in condizioni o ambienti diversi

In questo senso nel caso in esame si potrebbe utilizzare questa nuova normativa attraverso l'applicazione della nozione di fastidio ex lettera h) comma 1 articolo 2 del Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 194 Attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale secondo cui per

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020L0367&from=IT>

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020L0367&from=IT>

«fastidio» si intende la misura in cui, sulla base di indagini sul campo e di simulazioni, il rumore risulta sgradevole a una comunità di persone.

OSSERVAZIONE N° 3: FRAZIONAMENTO DELLA VIA SUL PROGETTO COMPLESSIVO

Nel documento “ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DELLE ALTERNATIVE” allegato al SIA a pagina 5 si legge: *“Ad oggi, quindi, ANAS ha deciso di procedere stralciando il solo 1° lotto Canalmagro - Stazione e procedendo alla Progettazione Definitiva ed allo Studio di Impatto Ambientale dello stesso”.*

L’obiettivo della direttiva modificata non può essere aggirato tramite il frazionamento di un progetto e che 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 (Corte di Giustizia causa C-142/07 del 25/7/2008).

L’obiettivo della normativa non può essere aggirato tramite un frazionamento dei progetti e che la mancata presa in considerazione del loro effetto cumulativo non deve avere il risultato pratico di sottrarli nel loro insieme all’obbligo di valutazione mentre, presi insieme, essi possono avere un notevole impatto ambientale ai sensi dell’art. 2, n. 1, della direttiva 85/337 (v., in tal senso, sentenza 21 settembre 1999, causa C392/96, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I5901, punto 76).

Il Parere del Comitato delle Regioni della UE «Migliorare le direttive VIA e VAS» (2010/C 232/07) (GUE n. 232C del 27/8/2010): *“rileva come in molti casi non si tenga adeguatamente conto degli effetti cumulativi e di adozione di pratiche di «frazionamento» dei progetti, specialmente quando si tratta di grandi piani d’investimento”.*

Il frazionamento va motivato adeguatamente in sede di ricorso, afferma il **Consiglio di Stato sentenza 2883/2011**: *“Gli elementi allegati dagli originari ricorrenti a dimostrazione della programmazione della “strada interquartiere nord”, del suo carattere unitario e dell’intento elusivo sotteso alla sua realizzazione frazionata si rivelano, infatti, del tutto insufficienti ed inadeguati a documentare, con il dovuto rigore, che la strada in contestazione si inserisce nel progetto di una via di collegamento delle dimensioni riferite. La mera ideazione di quella strada nelle linee guida di un piano di riqualificazione urbana elaborato da un professionista privato all’uopo incaricato, l’approvazione del progetto di un ulteriore tratto della presunta arteria di collegamento e la sua previsione nel piano territoriale di coordinamento*

provinciale non valgono, in particolare, ad attestare l'avvenuta deliberazione da parte del Comune della realizzazione di quell'opera, che, sola, potrebbe consentire l'accertamento del carattere unitario dell'opera e, quindi, della soggezione del relativo progetto alla procedura di V.I.A."

Secondo **Consiglio di Stato 3849/2009**: "La Sezione osserva che, con la citata decisione n. 5760/2006, la quarta Sezione di questo Consiglio ha osservato, con persuasiva motivazione, che la disciplina relativa alla valutazione di impatto ambientale non può essere elusa a mezzo di un riferimento a realizzazioni o interventi parziali, caratteristici nelle opere da realizzarsi per "tronchi" o "lotti". Il Consiglio ha nell'occasione rimarcato che "ex art. 16 comma 4 l. n. 109 del 1994, il progetto definitivo dell'opera pubblica deve essere corredato dallo studio di impatto ambientale, con conseguente necessità della verifica dei profili di impatto ambientale al momento dell'approvazione del progetto che comporti variante al p.r.g.. La valutazione ambientale necessita di una valutazione unitaria dell'opera, ostante alla possibilità che, con un meccanismo di stampo elusivo, l'opera venga artificiosamente frazionata in frazioni eseguite in assenza della valutazione perché, isolatamente prese, non configurano interventi sottoposti al regime protettivo (Consiglio Stato, sez. VI, 30 agosto 2002, n. 4368). Diversamente, verrebbe inammissibilmente a trasferirsi in capo ai soggetti redattori dei progetti il potere di determinare i limiti della procedura di V.I.A., attraverso la sottoposizione ad essi di porzioni di opera e l'acquisizione, su iniziative parziali e, perciò stesso, non suscettibili di apprezzamento, circa i "livelli di qualità finale" di una pronuncia di compatibilità ambientale asseritamene non modificabile, con conseguente espropriazione delle competenze istituzionali dell'amministrazione competente e sostanziale elusione delle finalità perseguite dalla legge. La valutazione di impatto ambientale implica quindi una valutazione anticipata finalizzata, nel quadro del principio comunitario di precauzione, alla tutela preventiva dell'interesse pubblico ambientale. Ne deriva che, il concetto di valutazione di impatto ambientale implica necessariamente che le opere da valutare abbiano comunque un'incidenza sugli elementi naturalistici del territorio, modificandoli in misura più o meno penetrante, giacché tale valutazione è finalizzata a stabilire 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 (Consiglio Stato, sez. IV, 03 maggio 2005, n. 2136). Pertanto, è illegittima l'artificiosa suddivisione del progetto di un'opera, al fine di evitare la sottoposizione dello stesso alla valutazione di impatto ambientale, che sarebbe obbligatoria per l'opera nella sua interezza. L'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei

Ministri n. 377/1988, nell'individuare i progetti di massima da sottoporre alla procedura di V.I.A. avverte la necessità di precisare, proprio in relazione alle autostrade e alle vie di rapida comunicazione (comma 2, lettera e) - ovverosia alle opere che con maggior frequenza danno luogo a realizzazioni o interventi per fasi parziali - che i progetti da comunicare devono intendersi "riferiti all'intero tracciato", "ovvero a tronchi funzionali" da sottoporre alle procedure di riferimento purché siano comunque definite le ipotesi di massima concernenti l'intero tracciato nello studio di impatto ambientale. Tale principio risponde inoltre alla logica intrinseca della valutazione di impatto ambientale, atteso che questa deve prendere in considerazione, oltre ad elementi di incidenza propri di ogni singolo segmento dell'opera, anche le interazioni degli impatti indotte dall'opera complessiva sul sistema ambientale, che non potrebbero essere apprezzate nella loro completezza se non con riguardo anche agli interventi che, ancorché al momento non ne sia prospettata la realizzazione, siano poi posti in essere (o sia inevitabile che vengano posti in essere) per garantire la piena funzionalità dell'opera stessa (Circolare del Ministero dell'Ambiente del 7 ottobre 1996 n. 15208)". L'applicazione di dette coordinate al caso di specie, relativo al tratto veneto della stessa infrastruttura stradale, conduce alla conclusione dell'illegittimità dell'azione amministrativa, in ragione dell'omesso espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale, anche con riguardo all'ulteriore tratto di un'opera viaria da considerarsi in termini sostanzialmente unitari sul piano progettuale, strutturale e funzionale (vedi anche sentenza Corte Giustizia 28 febbraio 2008, in causa C-2/07, in ordine alla non aggirabilità della disciplina in subiecta materia, attraverso un frazionamento dei progetti che impedisca la considerazione dell'effetto cumulativo della relativa messa in atto). Non giova all'appellata, a questo punto, il richiamo all'art. 11 della legge regionale n.10/1990, laddove esclude dalla procedura di verifica le strade che abbiano lunghezza inferiore a 5 km. Stante l'unitarietà dell'opera stradale - attestata dall'identità della programmazione, dall'univoca funzionalità e dalle uniformi caratteristiche strutturali- deve essere considerata, ai fini della disciplina applicabile, non già la lunghezza del solo tratto veneto ma la lunghezza complessiva dell'opera viaria, pacificamente superiore ai 5 km. Si deve aggiungere che la caratterizzazione interregionale dell'opera impedisce di accedere ad una soluzione atomistica da adottare ad opera di ciascuna regione sulla scorta della relativa legislazione regionale ed impone una valutazione unitaria da condurre, sulla scorta del quadro normativo statale (cfr. l'allegato B, punto 7, lett.- F del D.P.R. 12.4.1996 che assoggetta a screening tutti i progetti di strade extraurbane secondarie), attraverso un'intesa tra le due regioni con riguardo all'opera nel suo complesso. Valutazione che nella specie risulta mancata, in modo da produrre gli effetti invalidanti dedotti con il motivo di ricorso in esame."

Quanto sopra non appare superabile neppure affermando che i lotti diversi non assoggettati ad oggi a VIA statale sono di competenza regionale. Non casualmente (anche se non direttamente applicabile al caso in oggetto considerato che il provvedimento di legge di riforma è stato pubblicato successivamente all'avvio del procedimento) il Decreto Legge 77/2021 riformando il testo unico ambientale afferma che nel caso di opere o interventi caratterizzati da più elementi progettuali corrispondenti a diverse tipologie soggette a VIA ovvero a verifica di assoggettabilità a VIA rientranti in parte nella competenza statale e in parte in quella regionale, il proponente, con riferimento alle voci elencate negli allegati II, II-bis, III e IV alla parte seconda del presente decreto, invia in formato elettronico al Ministero della transizione ecologica e alla Regione o Provincia Autonoma interessata una comunicazione contenente:

- a) oggetto/titolo del progetto o intervento proposto;
- b) tipologia progettuale individuata come principale;
- c) altre tipologie progettuali coinvolte;
- d) autorità (stato o regione) che egli individua come competente allo svolgimento della procedura di VIA o verifica di assoggettabilità a VIA.

La ratio è chiara al di là della questione delle competenze il progetto da sottoporre a VIA deve essere quello completo non frazionato con la scusa di eventuali competenze istituzionali diverse come autorità competente alla VIA.

La ratio di tutto questo non è solo nell'evitare che con la scusa del frazionamento si abbassino le soglie di applicazione ai progetti della VIA ma anche di impedire che non si valutino l'insieme degli impatti oltre al rischio di trasferire gli impatti da un'area all'altra producendo un bilancio ambientale negativo di area, questione particolarmente rilevante proprio per progetti lineari come quello in oggetto (sul punto si sviluppa il ragionamento nella Osservazione n°4).

OSSERVAZIONE N°4

MANCANZA DI VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL PROGETTO NEI DIVERSI LOTTI INCIDE ANCHE SULLA EFFICACIA DELLA ALTERNATIVE PRESENTATE NEL SIA

Ciascuna delle ragionevoli alternative sviluppata all'interno degli areali, deve essere analizzata in modo dettagliato e a scala adeguata ad ogni tematica ambientale coinvolta, al fine di effettuare il confronto tra i singoli elementi dell'intervento in termini di localizzazione, aspetti tipologico-costruttivi e dimensionali, processo, uso di risorse, scarichi, rifiuti ed emissioni, sia in fase di cantiere sia di esercizio. Per ognuna di esse va individuata l'area di sito e l'area vasta.

Secondo le linee guida SNPA 2020 sulla redazione del SIA: *“L'area vasta è la porzione di territorio nella quale si esauriscono gli effetti significativi, diretti e indiretti, dell'intervento con riferimento alla tematica ambientale considerata.”*

Indiscutibile che il frazionamento del progetto non permette una corretta valutazione delle alternative.

Questo anche perché sempre secondo le linee guida SNPA: *“L'individuazione dell'area vasta è circoscritta al contesto territoriale individuato sulla base della verifica della coerenza con la programmazione e pianificazione di riferimento e della congruenza con la vincolistica”.*

Ora l'alternativa 3 al progetto in questione (come ammesso dal SIA sezione ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DELLE ALTERNATIVE) non è coerente con uno degli obiettivi fondanti del PIT della Regione Toscana (pagina 53): *“Mitigazione degli impatti ambientali, la riqualificazione delle aree degradate e il recupero dei valori naturalistici e di sufficienti livelli di permeabilità ecologica del territorio e di naturalità”.* Il progetto prevede la trasformazione di un area boschiva per 4530 mq. Questo aspetto, ai fini del procedimento di VIA in oggetto, non va confuso con la possibilità autorizzatoria di detta trasformazione ai sensi della legge regionale forestale e del relativo regolamento (come riporta la relazione sulla trasformazione del bosco allegata al SIA). La VIA deve valutare preventivamente la compatibilità ambientale di un progetto con un sito a prescindere dalla possibilità che questo progetto ottenga autorizzazioni settoriali successive. Compatibilità che dipende anche e soprattutto oltre che dalle specificità del sito anche dal modo in cui sono valutate le alternative.

Questa incoerenza si lega anche ad un non adeguato approfondimento degli impatti delle tre alternative. Infatti sempre le linee guida SNPA 2020 affermano: *“Nella scelta*

dell'alternativa ragionevole più sostenibile dal punto di vista ambientale, deve essere considerato quale criterio di premialità l'aspetto relativo al risparmio di "consumo di suolo", sia nella fase di realizzazione, sia nella fase di esercizio dell'opera, nell'ottica di limitare quanto più possibile il consumo di suolo libero".

La Impostazione dell'oggetto della VIA compresi i 3 scenari come sopra analizzati (vedi anche osservazione n° 3) non descrive correttamente uno degli aspetti fondanti della redazione di uno studio di impatto ambientale come previsto dalle Linee Guida UE (documento: Environmental Impact Assessments of Projects - Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU - 2017) che afferma: *"Lo scenario di base rappresenta una descrizione dello stato attuale dell'ambiente all'interno e nei dintorni dell'area in cui il progetto sarà localizzato. Costituisce il fondamento sul quale sarà basata la VIA. Nello specifico, lo sviluppo di un solido scenario di base per la VIA serve a due obiettivi fondamentali: fornisce una descrizione dello stato e dei trend dei fattori ambientali rispetto ai quali gli effetti significativi possono essere confrontati e valutati;"*.

Le alternative proposte in realtà sono meramente giustificative del progetto preliminare, non sono state prese in considerazione alternative importanti nel caso in esame come quelle definite "strategiche" che consistono nella individuazione di misure per prevenire la domanda e/o in misure diverse per realizzare lo stesso obiettivo. Ciò sarebbe stato ancor più necessario vista la riconosciuta non coerenza del progetto (anche nella versione alternativa 3 scelta dal proponente) con l'obiettivo del PIT sopra ricordato.

A conferma della superficialità con cui è stato descritto il contesto areale interessato dal progetto in oggetto nel paragrafo del SIA (sezione ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DELLE ALTERNATIVE) intitolato alle principali emergenze storico-architettoniche viene rimosso che il braccio di uscita dalla rotonda R.02 interferisce con percorso via francigena in punto della strada più stretto di via delle Gorine, subito dopo dosso e in prossimità di due incroci esistenti: crea evidente pericolo a pellegrini che non conoscendo territorio percorrono via delle Gorine.

Peraltro la alternativa progettuale scelta si limita spostare l'inquinamento da una zona sicuramente densamente abitata ad altra come descritto anche nella stessa documentazione del proponente (e riportata in precedenza) con forte residenzialità oltre che di pregio agricolo e di consumo di suolo limitato. In altri e più precisi termini la variante proposta immette traffico nell'ordine: cimitero di turano (zona di rispetto usata per viabilità modificata)/ carcere/ stazione FS/ 2 supermercati (penny/conad)/ ufficio PT centrale con funzione distribuzione PT/ prossimità 4 scuole

(ipsia/liceo tecnologico/itis/scuola elementare)/brico. nel tragitto sono presenti una rotonda grande (viale roma), due piccole (pza stazione/via marina vecchia), una rotatoria costruita intorno ad una casa (via croce), con evidenti problemi al passaggio di mezzi pesanti.

In tal modo si inficia quanto affermato nel SIA (sintesi non tecnica pag. 18) relativamente alla opzione zero secondo cui: *“l'intervento in esame infatti comporta dei miglioramenti per il contesto locale ad entrambe tali matrici ambientali”*.

Peraltro questa problematica legata al rischio di trasferire l'impatto del progetto dal centro città ad altre zona residenziale era già stata dalla D.D. della Provincia di MS 3723 del 26/10/2013 che aveva inviato a VIA ordinaria il progetto “Variante Aurelia SS1 -. La Determina nell'allegato Rapporto Istruttorio (pagina 3) affermava in relazione al lotto oggetto del progetto oggi sottoposto a VIA statale: *“In sede di Conferenza dei Servizi del 27/5/2013 sono stati espressi dubbi in merito alla affermazione, non dimostrata, che il traffico non subirà incrementi ed in merito alla dichiarazione che la variante apporterà miglioramenti. Tali benefici sono ravvisabili solo sul centro città. ... L'Incremento del traffico previsto, nonostante gli interventi di mitigazione previsti, potrebbe provocare l'incremento dell'inquinamento atmosferico”*.

Detta mancata coerenza avrebbe reso necessario quanto meno verifica di assoggettabilità a VAS del progetto in quanto variante al PIT suddetto che avrebbe permesso di superare l'attuale frazionamento del progetto nonché la non adeguata valutazione degli impatti del progetto sull'area vasta ma soprattutto la possibilità di considerare alternative localizzative diverse da quella individuata a priori a partire dal progetto preliminare.

Le alternative valutate rimuovono un altro parametro di valutazione ricordate dalle citate linee Guida UE del 2017: *“Stakeholder contrari: stakeholder contrari ad una alternativa di progetto possono rendere tale opzione meno interessante;”*. Non casualmente lo stesso SIA (sezione ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DELLE ALTERNATIVE) afferma a pagina 58: *“Il ruolo agricolo dell'area risulta quindi marginale sotto il profilo economico, ma sembra assumere marcate valenze sociali.”*

Questa lacuna valutativa del SIA risulta ancora più rilevante tenuto conto della natura giuridica della VIA come affermata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato:

1. *“...alla stregua dei principi comunitari e nazionali, oltre che delle sue stesse peculiari finalità, la valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma*

implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio – economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione – zero;... da qui la possibilità di bocciare progetti che arrechino vulnus non giustificato da esigenze produttive, ma suscettibile di venir meno, per il tramite di soluzioni meno impattanti in conformità al criterio dello sviluppo sostenibile e alla logica della proporzionalità tra consumazione delle risorse naturali e benefici per la collettività che deve governare il bilanciamento di istanze antagoniste (cfr. Cons. St., sez. VI, 22 febbraio 2007, n. 933)". Non può sostenersi pertanto che la valutazione di impatto ambientale sia un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, rientrante come tale nelle attribuzioni proprie dei dirigenti, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico – amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico – sociale) e privati, che su di esso insistono, come tale correttamente affidata all'organo di governo, nel caso di specie la Giunta regionale." (Consiglio di Stato Sez. V n.3254 del 31 maggio 2012)

2. *"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: essa non si limita ad una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale, ma implica 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". (Consiglio di Stato sez. V 6 luglio 2016 n. 3000)*

3. *"La valutazione d'impatto ambientale non comporta una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica la complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto, alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa c.d. "opzione-zero", il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita" (Consiglio di Stato sez. IV 24 marzo 2016 n. 1225; Consiglio di Stato sez. V 2 ottobre 2014 n. 4928).*

4. La VIA implica dunque *"una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto*

conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione-zero; in particolare, la natura schiettamente discrezionale della decisione finale e della preliminare verifica di assoggettabilità, sul versante tecnico ed anche amministrativo, rende fisiologico che si pervenga ad una soluzione negativa ove l'intervento proposto cagioni un sacrificio ambientale superiore a quello necessario per il soddisfacimento dell'interesse diverso sotteso all'iniziativa; da qui la possibilità di bocciare progetti che arrechino vulnus non giustificato da esigenze produttive, ma suscettibile di venir meno, per il tramite di soluzioni meno impattanti in conformità al criterio dello sviluppo sostenibile e alla logica della proporzionalità tra consumazione delle risorse naturali e benefici per la collettività che deve governare il bilanciamento di istanze antagoniste” (Consiglio di Stato sez. V 02 ottobre 2014 n. 4928, Consiglio di Stato sez. IV 09 gennaio 2014 n. 36).

OSSERVAZIONE N° 5

RICHIESTA DI ARCHIVIAZIONE DEL PROCEDIMENTO DI VIA IN OGGETTO

Alla luce di quanto sopra esposto si ritiene che la documentazione presentata per il progetto in oggetto a cominciare dal SIA e relativi allegati sia insufficiente per dimostrare la sostenibilità ambientale, sanitaria ma anche socio economica di una soluzione che in realtà non risolve completamente la problematica dell'inquinamento e della sicurezza del traffico urbano del Comune di Massa limitandosi a spostare l'inquinamento da una area urbanizzata all'altra, modificando in questo modo in modo radicale la qualità della vita sia in termini ambientali che sociali, delle zone interessate dalla variante.

Il tutto attraverso un progetto che è stato frazionato nella sua realizzazione e non rispetta neppure completamente la Pianificazione regionale sovraordinata (PIT) ma soprattutto non ha a suo fondamento una visione di area vasta della soluzione della problematica del traffico pesante di attraversamento delle zone urbanizzate del Comune di Massa.

Tutto questo non rispetta ad avviso degli scriventi quello che è l'obiettivo fondante di una corretta procedura di VIA :

1. la valutazione della interazione degli impatti di un progetto sui diversi fattori ambientali sanitari territoriali e sociali di cui alla lettera c) comma 1 articolo 5 DLgs 152/2006;
2. la VIA, implica un esame nel merito delle informazioni raccolte nonché una riflessione sull'opportunità di completarle, se del caso, con dati supplementari. La suddetta autorità ambientale competente deve pertanto svolgere un lavoro sia d'indagine sia di analisi al fine di giungere ad una valutazione più completa possibile degli effetti diretti e indiretti del progetto di cui trattasi sui fattori elencati nei primi tre trattini di detto art. 3 e dell'interazione tra di essi." (Corte di Giustizia a 3/3/2011 causa C50/09)

A parere delle presenti osservazioni questa valutazione complessiva non è stata svolta ne sono stati esaminate le interazioni tra i diversi fattori soggetti all'impatto del progetto in oggetto.

Addì 12 giugno 2021

Dott. Marco Grondacci

