

CABINOVIA METROPOLITANA E ZPS – ESCLUSIONE DEL PROGETTO DAI DIVIETI DI CUI AL DM 17/10/2007

INQUADRAMENTO DELLA VARIANTE URBANISTICA E DEL PROGETTO

Il **23 luglio 2020** il Comune di Trieste ha adottato il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) che prevedeva la realizzazione della cabinovia in argomento. Il PUMS adottato è stato assoggettato a tutte le forme di partecipazione e ai procedimenti previsti per legge, inclusa Valutazione Ambientale Strategia (VAS) e Valutazione di Incidenza (VINCA). Il PUMS ha completato le fasi di partecipazione pubblica e si è concluso con VAS positiva ed è stato definitivamente approvato dal Consiglio Comunale in data **27 luglio 2021**.

Mentre il PUMS seguiva il suo iter di adozione il **12 gennaio 2021**, nell'ambito del progetto europeo PORTIS, il Comune di Trieste, in base a un bando sul trasporto pubblico di massa, chiedeva un finanziamento al Ministero oggi denominato MIT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) per la realizzazione di una cabinovia, in coerenza con il PUMS adottato.

Il progetto presentato evidenziava sin dall'inizio la presenza dell'attraversamento di un sito SIC-ZPS.

È stato quindi il Governo ad aver selezionato alcuni progetti ritenuti meritevoli e coerenti con le finalità ambientali del PNRR (per i quali ha preliminarmente verificato la check list legata al DNSH-Do No Significant Harm) e li ha portati a Bruxelles, impegnandosi nella realizzazione di questi progetti anche con definite tempistiche (peraltro più ristrette di quanto previsto nel progetto del Comune di Trieste). Come peraltro evidenziato in una recente nota ministeriale di data 17 marzo 2023: *“tra gli interventi individuati a seguito delle precedenti esclusioni, si è ritenuto di dare priorità agli interventi di realizzazione di nuove infrastrutture o estensioni di infrastrutture esistenti; tali interventi, infatti, oltre a produrre i benefici ambientali, avrebbero potuto contribuire al superamento del gap infrastrutturale che il settore del TRM in Italia ha rispetto al resto d'Europa”*.

Il governo italiano ha dapprima approvato il decreto di governance del PNRR (DL 31-05-21 n. 77) dove, tra le altre cose, prevede all'art. 1, comma 3 che *“[...] le disposizioni sono attuative degli obblighi assunti in esecuzione del regolamento UE 2021/241 [...]”*, il quale prevede a sua volta che *“Una volta che il Consiglio ha adottato una decisione di esecuzione di cui all'articolo 20, paragrafo 1, la Commissione conclude con lo Stato membro interessato un accordo che costituisce un impegno giuridico specifico ai sensi del regolamento finanziario. Per ciascuno Stato membro l'impegno giuridico non supera il contributo finanziario di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), per il 2021 e 2022 e il contributo finanziario aggiornato di cui all'articolo 11, paragrafo 2, per il 2023”*.

Successivamente il governo italiano ha sviluppato il PNRR e proposto lo stesso all'Europa: il PNRR nel **luglio 2021**, mentre la maggior parte dei fondi dovevano ancora trovare una destinazione precisa, prevedeva già esplicitamente l'intervento di Trieste. Il piano è stato poi oggetto di decisione del Consiglio UE datata **13 luglio 2021**, alla quale è allegato il documento che prevede l'intervento di Trieste. All'epoca gli impegni dell'Italia sul trasporto pubblico erano già chiari ed esplicitati anche attraverso i km di infrastrutture da realizzare e il riferimento alle funivie in ambito metropolitano, tra le quali, appunto, la cabinovia di Trieste è ricondotta (la documentazione è nel sito: <https://www.italiadomani.gov.it>).

In data **4 marzo 2021** Comune di Trieste, Regione FVG e Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale hanno sottoscritto l'accordo di Programma di Porto Vecchio che, tra l'altro, prevedeva una variante urbanistica di livello regionale al Piano Regolatore del Comune di Trieste, che è stata ratificata dal Consiglio Comunale in data **26 marzo 2021**. La variante approvata prevede nel piano struttura l'inserimento della Cabinovia sia nell'ambito di Porto Vecchio che nel tratto di attraversamento della ZPS.

Naturalmente, prima della sottoscrizione, la variante è stata sottoposta alle fasi di partecipazione previste per legge con particolare riferimento alla VAS che si è conclusa positivamente e comprendeva già i primi elementi utili allo studio di incidenza.

La realizzazione della Cabinovia è dunque già prevista

1. nel Piano Urbano della Mobilità Sostenibile
2. nel Piano Struttura del Piano Regolatore del Comune di Trieste
3. negli impegni che il governo italiano si è assunto in sede di comunità europea.

Nell'ambito di questi procedimenti in nessuna sede, in nessun percorso partecipativo, in nessuna nota o interlocuzione con gli enti coinvolti è mai emersa la possibilità o l'ipotesi che il progetto potesse rientrare nei divieti previsti dal DM 17/10/2007. Il decreto fa riferimento nelle possibilità di deroga ai criteri minimi a "interventi" e "progetti", ma il decreto stesso e i criteri minimi si applicano in generale proprio alla VINCA, come opportunamente richiamata nelle premesse del decreto.

I tempi che il governo ha imposto per il progetto in relazione agli impegni governativi in Europa sono strettissimi e per questo motivo l'Amministrazione Comunale ha stabilito di muoversi su due procedimenti in parallelo:

- la variante comunale coerente con il piano struttura vigente necessaria ai vincoli preordinati all'esproprio
- la progettazione dell'opera (il progetto preliminare è stato oggetto di appalto integrato e la gara è stata già esperita e vinta da una ATI capeggiata dalla LEITNER).

La variante di livello comunale è stata adottata in data **21 dicembre 2022** e convalidata in data **20 febbraio 2023** dal Consiglio comunale e a far data dal **22 marzo 2023** è iniziata la fase partecipativa dei procedimenti di VAS e di osservazioni/opposizioni al Piano.

LA LEGITTIMITA' DELL'OPERA

L'opera in argomento non rientra, a parere del Comune, nei divieti previsti dal DM 17/10/2007 (il testo è poi riportato in modo identico nella conseguente legge regionale)

Il citato DM elenca una serie di divieti nelle zone ZPS, tra i quali alla lettera m):

"m) realizzazione di nuovi impianti di risalita a fune e nuove piste da sci, ad eccezione di quelli previsti negli strumenti di pianificazione generali e di settore vigenti alla data di emanazione del presente atto, a condizione che sia conseguita la positiva valutazione d'incidenza dei singoli progetti ovvero degli strumenti di pianificazione generali e di settore di riferimento dell'intervento, nonché di quelli previsti negli strumenti adottati preliminarmente e comprensivi di valutazione d'incidenza; sono fatti salvi gli impianti per i quali sia stato avviato il procedimento di autorizzazione, mediante deposito del progetto esecutivo comprensivo di valutazione d'incidenza, nonché interventi di sostituzione e ammodernamento anche tecnologico e modesti ampliamenti del demanio sciabile che non comportino un aumento dell'impatto sul sito in relazione agli obiettivi di conservazione della ZPS"

È evidente l'ambito montano di riferimento, sia nella lettura complessiva della lettera in argomento, sia perché l'Allegato 1 al decreto, che descrive le tipologie ambientali di riferimento per le ZPS, riporta gli impianti di risalita tra i potenziali elementi di disturbo esclusivamente nella sezione "ambienti aperti alpini".

I vincoli che discendono da un lungo elenco di specifici divieti definiti in una norma, non possono essere applicati ad altre fattispecie, per quanto simili.

E la norma non vieta la realizzazione di impianti a fune, ma solamente degli impianti di risalita a fune. Se il legislatore avesse voluto vietare tutti gli impianti a fune, così avrebbe scritto.

Invece è la stessa norma che distingue l'impianto di risalita dall'impianto a fune, quando nel medesimo articolo 5 (comma 3, lettera b), evidenzia l'esigenza di promuovere:

"la rimozione dei cavi sospesi di impianti di risalita, impianti a fune ed elettrodotti dismessi".

Quindi per il legislatore è chiara la differenza tra impianto di risalita e impianto a fune e che il primo non include il secondo: nel medesimo articolo vieta i soli impianti di risalita, nel mentre prevede la rimozione sia degli impianti di risalita sia degli impianti a fune, sia degli elettrodotti, qualora dismessi.

Risulta dunque evidente che il divieto riguarda solo gli impianti di risalita ma non gli impianti a fune e gli elettrodotti.

Gli impianti di risalita che vengono vietati sembrano essere palesemente solo quelli sportivi: il senso è limitare le opere troppo impattanti per l'ambiente quando sono realizzate per scopi meramente "ludici", di diporto, in definitiva per interessi sacrificabili in un ipotetico bilanciamento con l'interesse pubblico alla tutela ambientale. Altro è il caso di un trasporto pubblico di massa che contribuisce a limitare traffico, inquinamento e incidenti stradali, dove l'interesse pubblico alla realizzazione è quanto meno concorrente e parificabile all'interesse pubblico tutelato dalla norma in argomento.

E questo è dimostrato anche dal fatto che la norma non vieta altre tipologie di impianti a fune pericolose per l'avifauna quali, ad esempio, le linee aeree e gli elettrodotti.

La cabinovia di Trieste non rientra quindi nel divieto della norma: è un impianto a fune ma NON è un impianto di risalita. La stessa definizione del termine rinvenibile nella enciclopedia Treccani (www.treccani.it) può essere esplicativa in tal senso:

"Impianti di risalita: con questa denominazione s'intende indicare ogni sistema di trasporto, messo in opera nelle località sciistiche, che permetta agli sciatori di raggiungere da valle l'inizio, a monte, di piste di discesa innestate."

Inoltre, una definizione è stata ben declinata nella recente LR 2/8/22 n.11 del Friuli Venezia Giulia recante *"Riordino delle disposizioni degli impianti a fune, di aree attrezzate, di poli turistici montani, invernali ed estivi nonché disposizioni in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali di cui al D.L. 40/2021 (Attuazione dell'art. 9 della l. 8/08/2019 n. 89 recante Misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali)"* che così distingue le due tipologie di impianti:

"•impianto a fune: un intero sistema realizzato in un sito, consistente in infrastrutture e sottosistemi che è progettato, costruito, montato e messo in servizio al fine di trasportare persone, e la cui trazione è assicurata da funi disposte lungo il tracciato, con esclusione degli ascensori;

•impianto di risalita: un impianto che permette al passeggero di coprire il dislivello (risalita) necessario alla pratica di uno sport o di una attività turistico-ricreativa, che prevede la discesa da monte a valle."

Per quanto attiene il parere del MITE richiesto dalla Regione, pur tenendone in debita considerazione le conclusioni, tale nota non può assumere valenza ad oggi nel sub-procedimento per l'emissione da parte della Regione FVG della VINCA per la cabinovia di Trieste e di certo non può essere posta alla base di un diniego.

Nel merito, la nota del MITE slega l'impianto di risalita dalla esistenza di una contigua pista da sci: c'è una "e" congiunzione nel comma in cui si definisce il divieto e quindi si ritiene che lo stesso valga sia per l'impianto che per la pista, quindi anche per i soli "nuovi impianti di risalita a fune". È solo su questo punto che il parere del Ministero si concentra e smonta il collegamento tra impianti e piste da sci, estendendo il divieto a tutti gli impianti a fune: *"[...] Questa Direzione, sentita anche l'Avvocatura dello Stato, ritiene che i termini "impianti di risalita a fune" e "piste da sci" non siano funzionalmente collegati tra loro, pertanto non sembra che la disposizione in esame contenga elementi letterali che giustifichino un'interpretazione che escluda dal divieto di realizzazione gli impianti di trasporto non connessi con l'attività sciistica [...]. Deve pertanto ritenersi che tutte le tipologie di impianti a fune rientrano nell'ambito di applicazione del divieto"*.

Ma questa valutazione e il riferimento a "tutte le tipologie di impianti a fune" è fatta sempre nell'ambito del collegamento tra impianto di risalita e pista da sci. Il parere nulla dice in merito alla differenza tra "impianto a fune" e "impianto di risalita a fune". Anzi, confonde i termini e li usa addirittura in maniera inappropriata quando afferma che il Decreto Ministeriale *"dispone il divieto, fatti salvi casi specifici previsti dalla norma medesima, di realizzare impianti a fune o piste da sci all'interno delle Zone di Protezione Speciale"*. Non è vero: il decreto vieta gli impianti di risalita. Ma l'errore non è rilevante proprio perché non

è questo il tema del parere e il Ministero non approfondisce la differenza tra “impianti di risalita” e “impianti a fune”.

In ogni caso il parere dell'allora MITE chiude demandando alla Regione la valutazione tecnico-ambientale del caso concreto:

“Pertanto, in sede di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) della variante al PRGC e nell’ambito della discrezionalità tecnica attribuita a codesta Amministrazione potranno essere valutati l’individuazione di soluzioni trasportistiche alternative ammesse in ZPS, tracciati che non interessino la Zona di Protezione Speciale, o potrà essere verificata dal punto di vista tecnico-scientifico la sussistenza di requisiti tecnico-progettuali e di effetti su area vasta che possano far ricondurre l’intervento tra le fattispecie previste nell’ultimo capoverso dell’articolo 1 del DM 17.”

Il MITE indica quindi alla Regione 3 possibilità:

1. Individuazioni di soluzioni trasportistiche alternative ammesse in ZPS
2. Tracciati che non interessino la ZPS
3. La deroga

Il primo punto, per esempio, potrebbe proprio essere un trasporto a fune che non è un impianto di risalita, qual è il caso in esame.

In ogni caso, è utile ribadirlo, il parere del MITE non può superare quanto previsto dal Decreto Ministeriale che, come sopra dimostrato, limita i divieti a fattispecie diverse da quella in esame.

Si ritiene, quindi, definitivamente che il progetto non rientri nei divieti previsti dalla norma.

POSSIBILITA' DI DEROGA

In ogni caso l'intervento può comunque rientrare nelle deroghe previste dalla stessa normativa (sia nazionale che regionale nella misura in cui viene richiamata esplicitamente): *“Per ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, si può provvedere all'autorizzazione di interventi o progetti eventualmente in contrasto con i criteri indicati nel presente atto, in ogni caso previa valutazione di incidenza, adottando ogni misura compensativa atta a garantire la coerenza globale della rete Natura 2000.”*

Tale possibilità di deroga è anche evidenziata nel noto parere che il Ministero ha dato alla Regione. Il fatto che possa essere applicata la deroga è evidente nei documenti dei professionisti che hanno lavorato sulle analisi del traffico e sulla VAS ed è confermata dallo studio di valutazione svolto dall'Università di Trieste, nonché dagli allegati alla presente relazione. I documenti tecnico-scientifici e gli studi effettuati evidenziano che il progetto può comunque derogare alla norma per entrambe le fattispecie:

- 3.1. per le conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente
- 3.2. per ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica

CONSEGUENZE POSITIVE DI PRIMARIA IMPORTANZA PER L'AMBIENTE

È un intervento importante sotto l'aspetto ambientale. Il progetto è stato infatti inserito dal governo italiano tra quelli finanziati nell'ambito del PNRR ed è stato inserito dallo stesso governo nell'ambito dei progetti di Regime 1 che nel contesto del DNSH viene così definito: *“Regime 1 - L'investimento contribuirà sostanzialmente al raggiungimento dell'obiettivo della mitigazione dei cambiamenti climatici.”*. Inoltre, è stato inserito tra gli interventi che i decreti ministeriali collocano nel *“fondo opere indifferibili”*.

La riduzione di CO2 è un cardine dei progetti PNRR ed è ritenuto dall'Europa elemento di primaria importanza per l'ambiente.

Il progetto in argomento contribuisce a una riduzione sensibile di CO2, pari a quella che si potrebbe ottenere con molte decine di ettari di bosco. Un tanto è ben evidenziato dell'*Allegato 3*.

E tale riduzione di CO2 si ripropone in ogni anno di esercizio della cabinovia.

Tali riduzioni sono state calcolate in maniera cautelativa sulle previsioni di traffico. Ma come evidenziato nell'*Allegato 5*, qualora il traffico stimato dovesse essere superiore di appena il 10% di quello previsto (possibilità tutt'altro che remota stante le previsioni di sviluppo del turismo in città e del Porto Vecchio), le riduzioni di CO2 virtuosamente legate alla presenza della cabinovia aumenterebbero di quasi il 50%, considerata la scarsa riserva di capacità delle strade coinvolte.

Nell'*Allegato 4* sono ben riassunti gli importanti benefici ambientali.

Un tanto consente di concludere che il progetto presenta conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente.

RAGIONI CONNESSE ALLA SALUTE DELL'UOMO E ALLA SICUREZZA PUBBLICA

Come evidenziato nell'ambito dei benefici ambientali, il progetto prevede una sensibile riduzione di CO2 (*Allegato 3*). Ma in termini di sicurezza e salute dell'uomo vi sono ulteriori elementi positivi indotti dal progetto: la riduzione del traffico cittadino con conseguenze positive in termini di emissioni di numerosi tipi di inquinanti, la riduzione dell'inquinamento acustico, i minori incidenti stradali, con particolare riferimento alle strade che beneficiano della presenza della cabinovia (Viale Miramare, Strada del Friuli, via Commerciale) e che sono proprio tra quelle nell'elenco delle più pericolose della città.

Gli elementi sono evidenziati nelle analisi effettuate nell'*Allegato 1* e nell'*Allegato 2*.

Tali benefici risultano rapidamente moltiplicati con l'analisi di sensitività effettuata nell'*Allegato 5*.

Come evidenziato nell'allegato 4, si può affermare che il progetto trova fondamento in ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica, in coerenza peraltro con le conclusioni dello studio scientifico effettuato dall'Università di Trieste e parte integrante dei documenti di VAS che afferma: *"appare plausibile che l'intervento possa essere incluso tra quelli previsti nell'ultimo capoverso dell'articolo 1 del DM 17.10.2007 come connesso alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica"*.

Il R.U.P.
dott. ing. Giulio Bernetti