

Conferenza dei Servizi della Regione FVG in merito superamento del divieto di cui al DM 17/10/2007 per la realizzazione della Cabinovia Metropolitana

PREMESSA

Il Comune di Trieste ha trasmesso alla Regione FVG la richiesta di attivazione del procedimento di valutazione d'incidenza appropriata di II livello la necessaria documentazione, allegando altresì una relazione sull'esclusione del progetto dai divieti di cui al DM 17/10/2007 corredata da 5 allegati tecnici.

Nell'ambito della conferenza di Servizi in argomento, sono state richieste da parte della Regione e degli altri Enti coinvolti alcuni approfondimenti e integrazioni alla documentazione trasmessa.

A seguito di tali approfondimenti i 5 allegati tecnici sopraccitati sono stati opportunamente modificati: le nuove versioni sostituiscono sostanzialmente le precedenti e sono allegati al presente documento.

La documentazione così aggiornata, unitamente agli altri documenti già prodotti (analisi del traffico, rapporto ambientale, studio scientifico di valutazione dell'Università di Trieste, ecc.) è volta a dimostrare che l'intervento è meritevole di rientrare nelle deroghe previste dalla normativa vigente (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 l'allora Ministero della Transizione Ecologica ha fornito alla Regione in data 12/07/2022.

La documentazione governativa, i documenti tecnico-scientifici e gli studi effettuati evidenziano, come si vede nei prossimi paragrafi, che l'intervento può comunque derogare alla norma sia per le conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, sia per ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica.

CONSEGUENZE POSITIVE DI PRIMARIA IMPORTANZA PER L'AMBIENTE

Nella primavera del 2021, il Ministero oggi denominato MIT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) ha effettuato una selezione di progetti che erano depositati al Ministero per individuare quelli che meglio rispondevano alle caratteristiche richieste dall'Europa nell'ambito del PNRR. Tra questi vi era il progetto di Trieste per la realizzazione di una cabinovia, il risultato del progetto europeo CIVITAS PORTIS. Il progetto evidenziava sin dall'inizio la presenza dell'attraversamento di un sito SIC-ZPS.

La nota ministeriale di data 17/03/2023 ben spiega come è stato individuato l'intervento della Cabinovia di Trieste:

“è stato individuato a seguito dell'attività istruttoria congiunta con la Struttura Tecnica di Missione, espletata in linea con gli obiettivi della Misura e le tempistiche previste dal Piano. In dettaglio, per l'individuazione degli interventi da ammettere a finanziamento nell'ambito del PNRR si sono preliminarmente analizzate le istanze, al fine di verificarne l'ammissibilità, utilizzando i criteri di esclusione di seguito elencati:

- *Insufficiente qualità e completezza del progetto di fattibilità tecnica ed economica;*

- Mancata “robustezza” dell’analisi trasportistica;
- Mancata rispondenza dell’intervento alle previsioni di domanda (errata scelta di sistema).

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.

Tra questi ultimi, sono stati poi estrapolati gli interventi rispondenti alle tempistiche previste dal PNRR.

Resta inteso che questo ufficio, nell’ambito delle valutazioni di merito relative all’inserimento degli interventi nel piano di riparto, ha analizzato tutta la documentazione trasmessa in allegato alle istanze per verificare la validità degli stessi; tenuto conto delle tempistiche ristrette per la forma-zione del Piano non si è ritenuto opportuno predisporre schede/relazioni istruttorie per ogni singolo intervento.”

È stato quindi il Governo ad aver selezionato alcuni progetti ritenuti meritevoli e coerenti con le finalità ambientali del PNRR 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).

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>).

Nelle “schede di autovalutazione dell’obiettivo di mitigazione dei cambiamenti climatici per ciascun investimento” relative alla Cabinovia di Trieste (“Transizione energetica e mobilità sostenibile”, Missione 2, Componente 2 ID Inv4.2, “Development of Rapid Mass Transport System”), l’Italia analizza 6 principali obiettivi ambientali. Mentre per alcuni obiettivi il Governo rimanda a una valutazione DNSH successiva e più approfondita, per due obiettivi di fondamentale importanza, si esprime come evidenziato nella seguente tabella:

Environmental objectives	Does the measure have no or an insignificant foreseeable impact on this objective or contribute to support this objective?	Does the measure have no or an insignificant foreseeable impact on this objective or contribute to support this objective?
1. Climate change mitigation	B. The measure is tracked as supporting a climate change or environmental objective with a coefficient of 100%, and as such is considered compliant with DNSH for the relevant objective	Planned investments refer following nace codes:F42.1.1, F42.1.2, F42.1.3, H49.3.1. The goal of this measure is to shift about 10% of total demand of road passengers transport by car by 2026 in affected urban areas strenghtenning infrastrucutre and vehicles. The planned investment can associateed to 100% climate marker (code 073 and 074 of RRF regulation). The mesure will ensure that only taxoonomy eligible buses (zero to low emissions & low-floor electric/hydrogen buses

		comply) will transit on the Bus Rapid Transit roadway. Additionally, as discussed further for objective 4, the economic operators will ensure to contain the emissions produced by the replacement of the fleets by taking measures to manage waste both in the use (maintenance) phase and at the end of the vehicle fleet life cycle, including through the reuse and recycling of batteries and electronics (particularly the essential raw materials contained therein), in accordance with the waste hierarchy.
2. Climate change adaptation	C. The measure 'contributes substantially' to an environmental objective, pursuant to the Taxonomy Regulation, and as such is considered compliant with DNSH for the relevant objective.	The economic activity integrates physical and non-physical measures aimed at reducing - to the extent possible and on a best effort basis - all material physical climate risks to that activity, which have been identified through a risk assessment

Inoltre, il progetto è stato inserito dal governo italiano 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*".

È quindi la valutazione del Governo stesso che rende evidente la primaria importanza per l'ambiente del progetto.

Le analisi tecniche effettuate giungono alla stessa conclusione: 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.

Nell'allegato 1, mediante le consolidate tecniche di pianificazione dei trasporti, viene calcolata la domanda di traffico legata alla cabinovia e il beneficio in termini di riduzione del traffico sulla rete che è pari a circa 50.000 km al giorno. Nell'allegato 3, tenuto conto della riduzione del traffico privato e del calcolo dell'Impronta di Carbonio (CFP) del progetto, redatto secondo la normativa ISO UNI14067, emerge come il beneficio netto in termini di minori emissioni di CO2, in atmosfera sia pari a circa 3.827 tonnellate annue.

Non si ritiene corretto confrontare tale valore con la totalità delle emissioni dovute a tutti i veicoli circolanti nella rete in esame, in quanto il progetto della Cabinovia mira a intercettare una quota parte (Ingresso Nord) dei veicoli (destinati a specifiche zone del centro di Trieste ed al Porto Vecchio) e non va riferito ad altre linee di desiderio di mobilità che non interessano direttamente l'area della Cabinovia. Tale considerazione vale per qualsiasi progetto: i benefici e le relative valutazioni devono essere effettuate nell'ambito del contesto di riferimento (si veda il bacino descritto nell'allegato 1) e perdono di significato al di fuori di tale contesto. La quantità di CO2 risparmiata corrisponde alla riduzione di circa l'8% delle emissioni totali in Ingresso Nord da Trieste, intercettando il 20% circa dei veicoli privati.

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

Nell'*Allegato 4* sono ben riassunti gli importanti benefici ambientali che consentono di concludere che il progetto presenta conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente.

Tra gli aspetti ambientali vale la pena sottolineare che il progetto prevede di piantumare il doppio degli alberi che dovranno essere eliminati a seguito della realizzazione dell'opera. Tale bilanciamento, oltre a essere positivo in termini strettamente numerici, consente anche di eliminare parte di vegetazione in un ambiente che produce abbondante ossigeno e di inserirlo in un contesto urbano dove vi è poco ossigeno e molta CO2.

Va infine sottolineato che le riduzioni di CO2 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. Non è difficile quindi ipotizzare che, anche con modeste variazioni in aumento del traffico previsto, si arrivino a benefici che superino le 6000 tonnellate annue di riduzione di CO2.

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 che sono evidenziati nell'*Allegato 4*

Innanzitutto, la riduzione del traffico cittadino ha conseguenze positive in termini di emissioni di numerosi tipi di inquinanti (CO, Nox, PM10, SO2) e di inquinamento acustico. Tale riduzione, calcolata nell'*allegato 4*, è particolarmente importante in relazione alla fascia di popolazione che ne beneficia: è stata stimata la presenza di circa 20.000 cittadini in prossimità delle strade che beneficiano del minor traffico.

La tematica della salute è anche associata al tema dell'accessibilità. La tipologia di impianto a fune in progetto consente un accesso senza barriere architettoniche a tutte le categorie di utenti (anziani, disabili, carrozzine con bambini, ecc.) dalla struttura di parcheggio del mezzo privato, all'incarozzamento fino alla destinazione finale, agevolando sensibilmente lo spostamento delle categorie di disabili e comunque di tutte le categorie deboli. Vale anche la pena di ricordare che 3 delle 4 stazioni sono collocate proprio all'interno del Porto Vecchio, i cui progetti di ristrutturazione (già parzialmente completati e altri in fase di progettazione e esecuzione) sono finalizzati a una mobilità a zero barriere architettoniche: la cabinovia consentirà quindi ai disabili e alle categorie deboli in generale di raggiungere agevolmente diversi punti in un'area completamente rinnovata per consentire i successivi spostamenti di dettaglio. In parole povere, il disabile sbarca in una zona dove realmente potrà continuare il suo spostamento.

In questo contesto, nella causa C-504/16, punto 77, la Corte Europea ha stabilito che «[...] una piattaforma diretta ad agevolare lo spostamento di disabili può, in linea di principio, essere considerata realizzata per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico connessi alla salute dell'uomo [...]». E' evidente che vanno pesati in relazione a diverse soluzioni e a diversi interessi contrapposti che andranno opportunamente valutati, ma che non scalfiscono il principio sancito dalla Corte che trova piena applicazione nella valutazione della deroga.

Anche in tema di campi magnetici vi sono dei benefici: non solo i campi magnetici derivati dall'intervento sono irrilevanti sotto il profilo della salute, ma l'intervento stesso prevede uno spostamento di tralci e linee TERNA che vengono allontanati dai recettori sensibili.

Un ulteriore tema riguarda l'incidentalità: le analisi dimostrano un beneficio in termini di 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. Le analisi dimostrano una sensibile diminuzione degli incidenti con feriti nei tratti stradali più critici che conduce come effetto collaterale positivo a un risparmio di oltre 1,3 milioni di euro all'anno in minori costi sociali.

Per quanto evidenziato 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".

Anche in tema di salute dell'uomo e sicurezza pubblica, i benefici risultano rapidamente moltiplicati con l'analisi di sensitività effettuata nell'*Allegato 5*: un modesto aumento della domanda di traffico porta a un aumento esponenziale dei benefici attesi.

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