

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

- PESCARA -

Ricorso

(ex art. 40 c.p.a.)

Nell'interesse di **ITALIA NOSTRA ONLUS** (C.F. 80078410588 - P. IVA 02121101006), con sede legale a Roma al Viale Liegi n. 33, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Dott.ssa Antonia Caroli (C.F. CRLNTN51A60L049V), nata a Taranto il 20/01/1951, rappresentata e difesa, per procura da considerarsi apposta in calce al presente atto, dall'**Avv. Luca Presutti** del Foro di Sulmona, C.F. PRSLCU79S29G878Y, elettivamente domiciliata presso il procuratore costituito con Studio sito a Pescara (PE), alla Via Venezia n. 28, indicando per le comunicazioni e le notificazioni i seguenti recapiti: FAX 0864.272115 - PEC avv.lucapresutti@pec.it;

ricorrente

CONTRO

la **REGIONE ABRUZZO**, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* (C.F. 80003170661), con sede legale a L'Aquila, alla Via Leonardo Da Vinci n. 6, 67100;

resistente

e nei confronti

del **COMUNE DI PESCARA**, in persona del Sindaco *pro tempore* (C.F. e P. IVA 00124600685), con sede in Piazza Italia n. 1;

controinteressato

per l'annullamento

- del Giudizio n. 3786 dell'01/12/2022 (Prot. n° 22/0480200 del 10/11/2022) del Comitato di Coordinamento Regionale per la Valutazione d'Impatto Ambientale della Regione Abruzzo, recante ad oggetto: "Parco Centrale: riqualificazione dell'area di risulta dell'ex stazione ferroviaria";

- di ogni altro atto, antecedente consequenziale e connesso a quello sopra richiamato lesivo degli interessi della ricorrente.

FATTO

1. Il Comune di Pescara, con delibera consiliare n. 134 dell'11.12.2018 (**doc. 1**), ha adottato il progetto di fattibilità tecnico-economica "PARCO CENTRALE - RIQUALIFICAZIONE DELL'AREA DI RISULTA DELL'EX STAZIONE FERROVIARIA. APPROVAZIONE IN VARIANTE AL PRG - ART. 19 D.P.R. 327/2001 E ART. 27 D.LGS. 50/2016".

Il progetto riguarda la riqualificazione dell'area di risulta ferroviaria, uno spazio urbano dismesso di circa 130.000 mq, situato a ridosso del centro urbano consolidato della Città di Pescara, recuperato in seguito alla riorganizzazione del sistema ferroviario pescarese.

Tale area proviene dalla dismissione dei sedimi ferroviari dovuta allo spostamento del tracciato ferroviario con la costruzione del nuovo impalcato e della stazione sopraelevata.

È rilevante sottolineare che il progetto è stato adottato (e quindi approvato con deliberazione consiliare n. 56 del 30.7.2000) in variante al PRG.

Come si legge nel Rapporto Ambientale del gennaio 2018 (**doc. 2**), relativo alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), «il progetto di riqualificazione proposto sull'area di risulta ferroviaria comporta la necessità di una Variante Urbanistica (art.19 DPR 327/2001) al PRG vigente per procedura di realizzazione e funzioni previste: precisamente, se lo strumento urbanistico prevede come strumento attuativo il piano particolareggiato "Polo centrale - PP1" (art. 37 delle NTA di PRG, sottozona B7) attraversato dal "corridoio verde", nel caso in esame si procede con l'approvazione di uno specifico progetto di opera pubblica ... che sarà realizzata e gestita da un soggetto privato, individuato attraverso la procedura di un appalto in concessione di lavori (art. 164 e seguenti del D.lgs n.50/16).

In questa direzione, l'approvazione del Progetto preliminare di riqualificazione da parte del Consiglio Comunale, al fine dell'adozione della variante allo strumento urbanistico vigente, ai sensi dell'art. 19 commi 1 e 2 del DPR 327/2001, al secondo comma recita "l'approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte del Consiglio Comunale costituisce adozione della variante allo strumento urbanistico". È importante dunque precisare che, la variante al piano non intende modificare gli obiettivi fissati dal PRG vigente ma è finalizzata alla realizzazione di un progetto per la riqualificazione dell'area di risulta ferroviaria, un'area centrale, strategica e di grande interesse per tutto il territorio, la quale rappresenta un'occasione unica per la riqualificazione urbana e ambientale della Città di Pescara e per l'area vasta circostante».

In altre parole, il progetto si pone in variante al PRG, vigente nel 2018, quanto alle modalità operative, ma non agli obiettivi. Al momento dell'adozione del progetto in variante era stata, peraltro, adottata una variante generale (delibera consiliare n. 158 del 24.10.2017) di revisione delle NTA del PRG di Pescara (poi approvata il 20.3.2020) che, relativamente alle aree in questione, conferma gli obiettivi di riqualificazione della cosiddetta "Area di risulta". Nella relazione tecnica allegata alla deliberazione consiliare di adozione del progetto del "Parco centrale" (**doc. 3**) si menziona la nuova disciplina prevista al fine di sottolineare la convergenza tra il progetto e le previsioni programmatiche anche del nuovo PRG.

In particolare, l'art. 37.6.1.1 delle NTA del PRG, rubricato "Parco centrale", prevede «la creazione di un "nuovo luogo urbano" denominato Parco Centrale, nella zona di cerniera più centrale della città, finalizzato tanto alla integrazione formale e morfologica delle varie realtà urbane che con esso si relazionano quanto alla promozione di un quadro organico della mobilità in uno con una nuova articolazione e gerarchizzazione degli spazi pubblici (vie e piazze) da pedonalizzare o attrezzare in un **sistema di verde pubblico diffuso**. In particolare, gli interventi mirano:

- alla riconnessione del predetto parco con il sistema ambientale del fiume e degli altri parchi della città in particolare mediante la valorizzazione del trasporto collettivo su sede protetta;
- al potenziamento e razionalizzazione dell'accessibilità veicolare ai parcheggi da assicurare da nord da sud e da ovest con interventi strutturali sulla viabilità di carattere innovativo.

È consentita l'attuazione per sub-ambiti di intervento purché resti assicurata l'attuabilità delle previsioni di cui al presente punto 6.1.1 e la coerenza complessiva della riqualificazione urbana».

2. La procedura di VAS si era conclusa con determinazione dirigenziale del Settore "Manutenzioni, Geologia e Demanio" - Servizio "Geologia, Siti contaminati, VAS e BB.AA." n. 1/GE del 17.01.2018" recante «parere motivato favorevole condizionato ex art. 15 D.Lgs. n. 152/06». La condizione posta riguardava la limitazione del parcheggio interrato a un solo livello.

Al riguardo, è molto significativo quanto si legge nel suddetto Rapporto ambientale, alla base del parere favorevole appena menzionato: «***È importante dunque precisare che, la variante al piano non intende modificare gli obiettivi fissati dal PRG vigente ma è***

finalizzata alla realizzazione di un progetto per la riqualificazione dell'area di risulta ferroviaria, un'area centrale, strategica e di grande interesse per tutto il territorio, la quale rappresenta un'occasione unica per la riqualificazione urbana e ambientale della Città di Pescara e per l'area vasta circostante» (pag. 10).

Tanto nel Rapporto ambientale quanto nella relazione tecnica al progetto si dà ampiamente conto delle soluzioni progettuali individuate, tra le numerose ipotesi emerse nel corso di oltre due decenni con riferimento alla "sistemazione" dell'Area di risulta, al fine di giustificare comparativamente la soluzione prescelta (denominata *ipotesi 3*) rispetto ad altre tre ipotesi (v. pagg. 11-17 del Rapporto ambientale). L'ipotesi 3 è preferita perché maggiormente conforme alle indicazioni provenienti da un precedente concorso di progettazione che indicava una strategia pianificatoria facente perno sui seguenti elementi:

- « la sistemazione a verde della quasi totalità dell'area (bosco urbano, giardini tematici...);
- l'accorpamento del fascio infrastrutturale (viabilità urbana ed extra-urbana di autobus e mezzi privati, viabilità di servizio alla stazione, viabilità di accesso ai parcheggi...) e la sua localizzazione a ridosso della stazione ferroviaria, con conseguente organizzazione degli spazi per la sosta degli autobus lungo la stessa direttrice;
- la distribuzione di circa 2.000 posti auto in strutture autonome interrato o multipiano fuori terra, in corrispondenza dei diversi accessi della mobilità (via Michelangelo a nord, via Teramo a sud...);
- la previsione di uno spazio pubblico unitario e caratterizzato in corrispondenza dell'atrio della stazione che, libero da ostacoli (sia fisici sia visuali), si configurasse come partérré di pregio di raccordo con le aree pedonali di Corso Umberto I e di tutto il CCN (*centro commerciale naturale, ndr*)».

Come si legge sempre nel Rapporto ambientale, il «progetto prevede otto distinti interventi progettuali...:

1. un grande parco urbano a servizio della città;
2. una infrastruttura viaria di attraversamento a scala urbana;
3. aree per la realizzazione di edifici multipiano (fuori terra e interrati) per la sosta degli autoveicoli;

4. aree per la razionalizzazione e l'organizzazione del traffico delle autolinee locali, nazionali e internazionali;
5. un ampio spazio pubblico a completamento della sequenza di piazze attualmente disposte lungo l'asse mare-monti;
6. una serie di piccoli manufatti e aree pertinenziali a servizio delle attività ricreative del nuovo Parco urbano, organizzabili con tipologie diffuse a padiglione;
7. volumetrie di bordo a carattere prevalentemente residenziale;
8. un percorso di attraversamento dedicato alla mobilità alternativa di riconnessione con e a completamento della rete esistente.

Quelli suddetti sono, dunque, gli elementi e obiettivi fondamentali su cui si fonda il progetto adottato nel 2017, in variante al PRG, e oggetto di positiva valutazione in sede di VAS. Al di là delle ridotte superfici commerciali al servizio del Parco, erano previste destinazioni residenziali esclusivamente ai margini Nord e Sud dell'area. Per una più accurata descrizione delle opere e interventi si veda anche l'elaborato 03 del progetto intitolato "Parametri progettuali" (doc. 4).

Il progetto in questione, prima di essere adottato dal Consiglio comunale, era stato assoggettato anche a **Verifica di Assoggettabilità (VA) a VIA**, sulla base, ovviamente, dei medesimi presupposti sopra ricordati.

La Regione Abruzzo, attraverso il proprio Comitato Regionale di Coordinamento-VIA, si era espresso per la non assoggettabilità a VIA con atto n. 2833 del 5.10.2017. Il parere di non assoggettabilità è giustificato dal rilievo che «l'intervento si configura come risanamento ambientale e riqualificazione urbanistica di un'area interessata da contaminazione ambientale (acqua e suolo), con riduzione delle aree impermeabilizzate e con un uso più propriamente naturalistico ("bosco urbano") rispetto all'attuale situazione». **Cruciale è, peraltro, la condizione che viene apposta al parere, relativa alla «conclusione positiva del procedimento VAS in corso».**

L'insieme costituito dalla VAS e dalla verifica di assoggettabilità a VIA costituisce, dunque, il **necessario quadro della compatibilità ambientale dello specifico progetto sopra descritto**.

3. Il progetto, come sopra ricordato, è stato quindi approvato con deliberazione consiliare n. 56/2020.

4. Successivamente all'approvazione del progetto, in data 23.10.2020, il Comune di Pescara ha presentato al Comitato Regionale di Coordinamento-VIA una istanza di

Verifica Preliminare, ai sensi dell'art. 6.9 del D.Lgs 152/26 finalizzata a richiedere il parere del Comitato sulla necessità di assoggettare a VIA la «Riduzione della volumetria residenziale e l'aumento delle superfici verdi e aumento dei posti auto in silos». Il Comitato si è pronunciato favorevolmente con Giudizio n. 3286 del 19.11.2020 (**doc. 5**). Il presupposto del giudizio favorevole può essere presumibilmente rinvenuto nel fatto che - stante l'aumento non drammatico dei posti auto e la riduzione delle superfici edificatorie ai margini dell'area - lo spirito e gli obiettivi del progetto del Parco centrale non risultavano intaccati nella sostanza.

5. In data 10.11.2022, il Comune di Pescara ha, tuttavia, presentato una nuova istanza di Valutazione Preliminare del progetto "Parco Centrale: riqualificazione dell'area di risulta dell'ex stazione ferroviaria" ai sensi dell'art. 6 commi 9 e 9 bis del D.lgs n.152/06 ss.mm.ii", con riferimento a un progetto che elimina completamente gli edifici Nord e Sud; *amplia ulteriormente l'offerta dei parcheggi in struttura; prevede la possibilità di realizzare, in una prima fase, la nuova viabilità anche a raso; prevede la realizzazione di una serra geodetica bioclimatica e di un corridoio ecologico nel Parco; limita il parcheggio interrato a un solo livello e, soprattutto, dispone la «rimodulazione del perimetro d'intervento».*

L'innovazione più rilevante è, però, a malapena menzionata nella descrizione sintetica. Si tratta, infatti, addirittura della realizzazione all'interno dell'Area di risulta (più propriamente nel cuore della stessa) della nuova Sede Regionale, per la quale il Comune precisa che **«le modifiche apportate dalla realizzazione della nuova Sede Regionale seguiranno la procedura di Accordi di Programma ex art. 34 del TUEL».**

6. Dinanzi alla nuova istanza del Comune di Pescara, con provvedimento n. 3786 dell'01/12/2022, il Comitato VIA Regionale ha espresso un «giudizio» di «presa d'atto» (sic) «in quanto la modifica rientra nei commi 9 e 9-bis dell'art. 6 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.».

Nel pronunciare tale "giudizio" l'organo regionale premette che «il presente progetto di Verifica Preliminare riguarda una rimodulazione del progetto originariamente sottoposto a Verifica di Assoggettabilità a VIA, valutato con giudizio n. 2833 del 05/10/2017, e successivamente sottoposto a Verifica Preliminare, valutato con giudizio 3286 del 19/11/2020» e prende atto del fatto che «il Comune di Pescara ha stralciato, per le motivazioni riportate nella documentazione oggetto della presente Verifica Preliminare, un lotto d'intervento di 10.000 mq dalle aree del Parco Centrale **che, pertanto, non risulta oggetto della presente istanza».**

7. Alla luce di quanto esposto, il Giudizio n. 3786 dell'01/12/2022 (Prot. n° 22/0480200 del 10/11/2022) del Comitato di Coordinamento Regionale per la Valutazione d'Impatto Ambientale della Regione Abruzzo, recante ad oggetto: "Parco Centrale: riqualificazione dell'area di risulta dell'ex stazione ferroviaria" è ingiusto ed illegittimo e deve, quindi, essere annullato, per i seguenti motivi di

DIRITTO

1.1. - VIOLAZIONE DELL'ART. 6, COMMI 9 E 9-BIS, DEL DECRETO LEGISLATIVO 152/2006. ECCESSO DI POTERE: PERPLESSITÀ DELLA DECISIONE ASSUNTA.

Occorre premettere che l'atto impugnato trova la sua disciplina negli articoli 6, commi 9 e 9-bis del decreto legislativo 152/2006.

In base al comma 9, per determinate categorie di progetti (in cui ricade il progetto del "Parco centrale", in quanto intervento in area urbana con estensione superiore ai 10 ha), «il proponente, in ragione della presunta assenza di potenziali impatti ambientali significativi e negativi, ha la facoltà di richiedere all'autorità competente, trasmettendo adeguati elementi informativi tramite apposite liste di controllo, una valutazione preliminare al fine di individuare l'eventuale procedura da avviare. L'autorità competente, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta di valutazione preliminare, comunica al proponente l'esito delle proprie valutazioni, indicando se le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici devono essere assoggettati a verifica di assoggettabilità (VA), a VIA, ovvero non rientrano nelle categorie di cui ai commi 6 o 7». Secondo il comma 9-bis questa stessa procedura può applicarsi «ai progetti già autorizzati per varianti legate a modifiche, estensioni e adeguamenti tecnici non sostanziali che non comportino impatti ambientali significativi e negativi».

Va sottolineata la delicatezza di questa ulteriore (eventuale) articolazione procedimentale della valutazione di impatto ambientale, non prevista dalla Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 e per questo da interpretare in modo assolutamente conforme allo spirito e agli obiettivi del diritto europeo.

Attraverso una procedura semplificata è possibile, infatti, giungere a escludere progetti e varianti non solo dalla necessità di VIA, ma anche di VA. Nel caso di varianti a progetti già autorizzati (che non siano quindi interventi finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali di cui si occupa il comma 9) la questione implica una valutazione sul "merito" delle variazioni al fine di accertare se queste siano tali da comportare impatti

in precedenza esclusi o comunque autorizzati. In altre parole, è evidente che si tratta di valutazione che presenta caratteri non dissimili dalla valutazione che si compie in sede di VA. Sebbene la legge non stabilisca una specifica struttura procedimentale per tale giudizio, salvo il termine a provvedere, è evidente che a esso si applichino, in virtù dei principi generali e di quanto prevede l'art. 9.1 del Codice dell'ambiente, le norme in materia di procedimento amministrativo di cui alla L. 241/1990. In questo senso è, del resto, la prassi della Regione Abruzzo, che utilizza uno schema procedimentale analogo a quello relativo alla VA.

Come esposto in fatto, il Comune di Pescara intende apportare una revisione del progetto, adottando una serie di modifiche che secondo il Comune non avrebbero «potenziali impatti ambientali significativi e negativi».

L'istanza del Comune distingue tra otto modifiche in senso "riduttivo" del progetto approvato (v. pag. 3 Scheda-sintesi, doc. 6) e la realizzazione della nuova sede regionale.

Gli interventi "in riduzione" sono:

- 1) eliminazione degli edifici NORD e SUD residenziali (3.360 mq di SUL), e contestuale riconversione delle aree fondiari in verde pubblico (3.000 mq);
- 2) eliminazione delle superfici terziarie (2.640 mq di SUL), realizzabili negli edifici e nei Silos NORD e SUD;
- 3) realizzazione di una serra geodetica bioclimatica e di un corridoio ecologico nel Parco;
- 4) possibilità, in una prima fase, di realizzare la nuova viabilità anche a raso, oltre che in trincea;
- 5) eliminazione della viabilità di servizio alla stazione ferroviaria;
- 6) limitazione del parcheggio interrato a un solo livello, così come indicato nella Decisione finale BR n.51/2018 in ottemperanza alle risultanze della procedura di VAS;
- 7) ampliamento dell'offerta dei parcheggi nei Silos, attraverso l'incremento di 150 posti auto e la realizzazione di massimo 200 box-auto;
- 8) riduzione dell'estensione dell'intervento, in quanto le aree del Dopo Lavoro Ferroviario (DLF) vengono destinate ad altro progetto di riqualificazione urbana (- 3.000 mq).

Già queste modifiche "in riduzione" (la serra geodetica e i nuovi posti-auto sono, peraltro, opere aggiuntive) potrebbero far dubitare del fatto che si tratti di modifiche che, secondo

quanto afferma il Comune, non abbiano potenziali impatti ambientali significativi, tanto da non richiedere neanche la forma più attenuata di controllo costituita dallo “screening”, la verifica di assoggettabilità a VIA. Si consideri, a esempio, che la sostituzione della strada in trincea con una a raso determina una evidente modifica della qualità paesaggistica del Parco centrale la cui continuità sarebbe, appunto, interrotta da una strada aperta al traffico motorizzato.

Se si aggiunge, a ogni modo, che l’obiettivo effettivo della nuova proposta progettuale è quello di localizzare nell’area, addirittura, la nuova sede della Regione Abruzzo a Pescara (con «un lotto d’intervento pari a 10.000 mq, che verrà stralciato dalle aree del Parco Centrale, realizzando 20.000 mq di superficie edificabile e parcheggi privati nella misura di 6.000 mq (pari a 1mq/mc di costruito), così come precisato nel Protocollo d’Intesa sottoscritto il 20/09/2022»)- come si legge nella suddetta scheda-sintesi, si comprende come sia letteralmente impensabile affermare che non possano esservi, neanche in astratto, «impatti ambientali significativi», tanto da escludere finanche la mera procedura di screening.

Al riguardo si fa notare che la superficie per i parcheggi previsti in relazione al proposto insediamento per gli uffici regionali è inferiore del 25%, al minimo previsto dal D.M..1444/1968 (6000 mq.< 8000 mq., come da art. 5 del citato D.M.) da calcolare in aggiunta a quelli di cui all’41- sexies della Legge n. 1150/1942; a maggior riprova di quanto necessario sia verificare nel concreto la rilevanza di tale impatto.

D’altra parte, il Comitato-VIA si limita, tautologicamente, a prendere atto che la modifica rientrerebbe nei commi 9 e 9-bis dell’art. 6 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii. Manca, in effetti, il “giudizio” richiesto dalle disposizioni in questione relativamente a «se le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici devono essere assoggettati (o meno) a verifica di assoggettabilità a VIA, a VIA, ovvero non rientrano nelle categorie di cui ai commi 6 o 7». Siamo, vale a dire in presenza, di un “non-giudizio”, poiché l’atto impugnato - violando apertamente la norma di disciplina del relativo potere - non ha alcun contenuto comunicativo né della misura stabilita né delle valutazioni compiute. L’atto consiste nella asettica esposizione della richiesta del Comune e di alcune osservazioni di soggetti intervenuti nel procedimento.

Il giudizio, quindi, per un verso, contrasta con le norme che disciplinano l’esercizio del potere di valutazione in questione, per altro verso, trattandosi di esercizio di discrezionalità tecnico-amministrativa, costituisce un esempio paradigmatico di una

“decisione perplessa”. Come noto, è viziato da eccesso di potere per perplessità il provvedimento nel quale non emergono sufficienti e univoci indici per individuare in via interpretativa quale sia il potere o il contenuto dispositivo dell’atto, che l’Amministrazione ha in concreto speso (Cons. Stato, sez. VI, 2 dicembre 2019, n. 8214).

1.2. - INCOSTITUZIONALITÀ E/O ANTICOMUNITARIETÀ DELL’ART. 6, COMMI 9 E 9-BIS, DEL DECRETO LEGISLATIVO 152/2006 PER CONTRASTO CON LE DIRETTIVE 2011/92/UE (MODIFICATA DALLA DIRETTIVA 2014/52/UE) E 2003/4/CE

Nel paragrafo precedente si è offerta un’interpretazione conforme al diritto europeo delle disposizioni di cui ai commi 9 e 9-bis in rubrica. A ben riflettere, però, neanche un’interpretazione che restringa al massimo (attraverso lo strumento delle “liste di controllo”) il potere dell’autorità nazionale VIA riesce a superare il problema di un residuo margine di valutazione tecnico-discrezionale in capo all’autorità stessa. Soprattutto nel caso di cui al comma 9-bis (quello qui in questione) il tipo di valutazione che il Comitato-VIA effettua è del tutto simile a quello che si ha in sede di VA, senza, però, prevederne le garanzie, obbligatorie secondo la legislazione europea.

Si consideri che la procedura di Verifica Preliminare non prevede la fase partecipativa obbligatoria di 30 gg per la Verifica di Assoggettabilità. Non è un caso, peraltro, che la Regione dia comunque pubblicità sul sito della procedura (e consenta la partecipazione degli interessati), ma poi assuma la decisione entro termini incompatibili con le garanzie di partecipazione previste per la VA. Nel caso specifico la decisione è stata assunta dopo 20 giorni dalla pubblicazione. L’esclusione di una fase partecipativa del pubblico in forma codificata viola, per sovrappiù, anche l’art. 6 comma 2 della Convenzione di Aarhus, (ratificata dalla UE con la Direttiva 2003/4/CE), che impone che nelle decisioni su materie ambientali siano assegnati termini idonei (e certi) per le osservazioni del pubblico. Altrettanto (se non più) rilevante è l’assenza di predisposizione dello studio preliminare, lo strumento che la direttiva prevede per stabilire se vi siano potenziali impatti. Nel caso della verifica preliminare, come sopra osservato, il ruolo dello studio preliminare sarebbe assolto dalle “liste di controllo”, cioè da questionari ai quali i soggetti che richiedono l’autorizzazione possano rispondere con un sì o con un no, senza quindi la necessità di alcuna valutazione da parte dell’autorità VIA, che non può che basarsi – per il diritto europeo – su studi almeno preliminari. Lo stesso caso in esame (come emerge ancor più

dai motivi successivi) dimostra, però, come all'autorità competente si richiedano valutazioni che non possono essere ridotte alla logica binaria di un questionario. Nei fatti, si finisce per l'usare questa valutazione preliminare come un surrogato della VA, senza osservarne i requisiti procedurali e quindi in palese violazione delle direttive richiamate.

In ragione di tale violazione, le disposizioni di cui ai commi 9 e 9-bis dell'art. 6 del decreto legislativo 152/2006 sono incostituzionali per violazione dell'art. 117.1. Cost. e si chiede quindi al Collegio di sollevare la relativa questione dinanzi alla Corte costituzionale.

Qualora, peraltro, il Collegio ritenesse che le richiamate disposizioni di cui alle direttive 2011/92/UE (modificata dalla direttiva 2014/52/UE) e 2003/4/CE sono di diretta applicazione, si chiede di disapplicare le disposizioni di cui all'art. 6, commi 9 e 9-bis del decreto legislativo 152/2006 ai fini dell'annullamento del provvedimento impugnato, ovvero di effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE.

2. - VIOLAZIONE DELL'ART. 6, COMMI 9 E 9-BIS, DEL DECRETO LEGISLATIVO 152/2006. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA (CONTRADDITTORIETÀ) E TRAVISAMENTO DEI FATTI. ECCESSO DI POTERE PER PERPLESSITÀ SOTTO ALTRO PROFILO

Volendo offrire una interpretazione "caritatevole" dell'atto impugnato, si potrebbe ipotizzare che il Comitato-VIA abbia inteso "prendere atto" del fatto che le modifiche del progetto preconizzate dal Comune non produrrebbero impatti significativi considerando esclusivamente la parte del progetto non interessata dalla localizzazione della sede della Regione. Nel dispositivo del provvedimento impugnato si legge, a tal riguardo, che l'organo regionale prende atto che «il Comune di Pescara ha stralciato, per le motivazioni riportate nella documentazione oggetto della presente Verifica Preliminare, un lotto d'intervento di 10.000 mq dalle aree del Parco Centrale **che, pertanto, non risulta oggetto della presente istanza**».

Si tratta di un'affermazione che, comunque la si prenda, rende il giudizio reso tecnicamente "abnorme". In primo luogo, leggendo l'istanza comunale (seppure in essa si usi la parola "stralcio", riferita forse al fatto che si intende localizzare l'opera con un ulteriore procedimento di variante urbanistica) è evidente che il Comune voleva

argomentare – attraverso una descrizione piuttosto puntuale dei caratteri dell’opera – che essa non abbia impatti ambientali significativi. Alle pagine 4-5 della scheda-sintesi si descrivono, in particolare, gli “impatti diretti” della sede regionale. Non si comprende, quindi, in che modo si possa sostenere che questo intervento non risulterebbe oggetto dell’istanza.

Se, d’altra parte, si volesse realmente sostenere che l’intento del Comune sia quello di “stralciare” ai fini della valutazione d’impatto ambientale dall’unitario progetto del Parco centrale – che costituisce un ambito unitario di intervento secondo la surriferita disciplina del PRG, come tale soggetto a VAS (sul punto v. *infra* motivo 4) – il “lotto” della sede regionale, ciò sarebbe in aperto contrasto con il diritto europeo e nazionale come costantemente interpretati dalla giurisprudenza europea e domestica, **in cui vige il divieto di artificioso frazionamento, o scomposizione artificiosa del progetto per evitarne la sottoposizione a VIA.**

Secondo la giurisprudenza europea, qualora il diritto nazionale preveda che il procedimento di autorizzazione si articoli in più fasi, la valutazione dell’impatto ambientale di un progetto dev’essere effettuata, in linea di principio, non appena sia possibile individuare e valutare tutti gli effetti che il progetto può avere sull’ambiente (Corte di Giustizia UE, sentenza 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells, punto 53, nonché 28 febbraio 2008, causa C-2/07, Abraham punto 26).

In particolare, qualora la normativa di uno Stato membro preveda che la procedura si svolga in più fasi, consistenti l’una in una decisione principale e l’altra in una decisione di attuazione (che deve rispettare i parametri stabiliti alla prima), gli effetti devono essere individuati e valutati nel segmento relativo alla decisione principale e solo quando i detti effetti siano individuabili unicamente nel segmento relativo alla decisione di attuazione, la valutazione deve essere effettuata in tale ultima fase (Corte di giustizia UE, 7 gennaio 2004, causa C-201/02, e 28 febbraio 2008, causa C-2/07, cit.).

Parimenti, la Corte ha statuito che una disposizione nazionale che prevede che una valutazione dell’impatto ambientale possa essere effettuata esclusivamente nel corso della fase iniziale del procedimento di autorizzazione, e non nel corso di una fase successiva, non è compatibile con la direttiva 85/337 (v., in tal senso, sentenza 4 maggio 2006, causa C-508/03, Commissione/Regno Unito, punti 105 e 106).

L’obiettivo della normativa dell’Unione non può infatti essere eluso tramite il frazionamento di un progetto e la mancata presa in considerazione dell’effetto cumulativo

di più progetti non deve avere il risultato pratico di sottrarli nel loro insieme all'obbligo di valutazione laddove, presi insieme, essi possono avere un notevole impatto ambientale ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337 (sentenza Abraham e a., cit., punto 27 nonché 17 marzo 2011 in causa C-275/09, punti 27-33).

Alle stesse conclusioni è pervenuta la giurisprudenza nazionale, per cui la decisione dell'amministrazione di frazionare il progetto complessivo di tali impianti in singole opere che, isolatamente considerate, non sarebbero sottoposte a valutazione di impatto ambientale, appare lesiva dell'interesse tutelato quando in tal modo la decisione se sottoporre a valutazione di impatto ambientale determinati progetti sia trasferita dal legislatore, che ha introdotto in via generale soglie e criteri prefissati, ai soggetti redattori dei progetti o all'amministrazione, che di volta in volta, mediante l'eventuale surrettizia suddivisione di parti del progetto, potrebbero operare una sostanziale elusione delle finalità perseguite dalla legge (Cons. St., Sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760; id., Sez. VI, 30 agosto 2002, n. 4368; cfr. anche Corte Costituzionale n. 209 del 13 luglio 2011).

Se, dunque, si opinasse che il Comune non intendeva richiedere una valutazione preliminare per la sede regionale, allora il solo modo per ritenere, in astratto, legittima la decisione impugnata è che essa implichi un obbligo per il Comune stesso di assoggettare a nuova valutazione il progetto complessivo una volta che il relativo procedimento sia effettivamente intrapreso con un atto avente effetto di localizzazione dell'opera. Se così fosse, peraltro, il giudizio impugnato sarebbe ulteriormente "perplesso", ingenerando incertezze interpretative tali da rappresentare più un problema che una "regola di condotta" per tutte le "parti in gioco".

3. - ECCESSO DI POTERE PER MANIFESTA ILLOGICITÀ, TRAVISAMENTO DEI FATTI. NULLITÀ PER MANCANZA DI UN ELEMENTO ESSENZIALE DEL PROVVEDIMENTO.

Volendo, invece, adottare una diversa interpretazione "caritatevole" dell'atto impugnato (mediante un notevole sforzo che la renderebbe, piuttosto, un'interpretazione "creativa"), tale per cui il Comitato-VIA abbia inteso "prendere atto" del fatto che le modifiche del progetto preconizzate dal Comune non produrrebbero impatti significativi anche considerando la parte del progetto interessata dalla localizzazione della sede della Regione, il giudizio, anche in questo caso, sarebbe irreparabilmente viziato per totale

incoerenza, mancata valutazione degli elementi fattuali e contraddittorietà con precedenti provvedimenti.

Prova inconfutabile dell'errore e contraddizione in cui incorre l'organo regionale è che nella stessa "lista di controllo" su cui si fonda il procedimento di "verifica preliminare" ai sensi dell'art. 6.9 in questione, il Comune attesta positivamente che «la costruzione, l'esercizio o la dismissione delle modifiche al progetto comporteranno azioni che modificheranno fisicamente l'ambiente interessato (topografia, uso del suolo, corpi idrici, ecc.)» (scheda di sintesi, p. 13).

Si consideri che la Superficie Utile Lorda prevista viene triplicata, passando da un massimo di 7.000 mq - distribuiti su tre tipologie (servizi, commerciale, residenziale) e in parte realizzati con strutture "leggere" (padiglioni in legno per esercizi commerciali all'interno del Parco) - a 21.000 mq (20.000 dei quali destinati alla sola sede regionale), a cui vanno aggiunti altri 6.000 metri quadrati di parcheggi interrati a servizio esclusivo della Regione.

Tutte le valutazioni che il Comune offre sulla presunta riduzione dell'impatto ambientale delle nuove strutture e funzioni (peraltro prive di fondamento) sono completamente ignorate nel provvedimento impugnato. Tornando a quanto osservato in precedenza, che ciò debba essere interpretato come acritica accettazione del punto di vista di una "parte" del procedimento (il Comune) o come carenza totale di istruttoria e valutazione dell'istanza presentata non muta la conclusione che siamo di fronte a un provvedimento (forse finanche nullo ai sensi dell'art. 21-septies L. 241/1990, per mancanza di un elemento essenziale quale la determinazione decisoria, ma quantomeno) palesemente illegittimo per i motivi indicati.

4. - ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ RISPETTO A PRECEDENTI DETERMINAZIONI. ULTERIORE VIOLAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE.

L'operazione "tentata" dal Comune con la richiesta di valutazione di impatto ambientale preventiva disvela un ulteriore aspetto di illegittimità del provvedimento impugnato, persino indipendentemente dal difficile esercizio di attribuirgli un significato precettivo.

Come osservato nella narrativa del presente ricorso, infatti, la realizzazione del Parco centrale, opera approvata in variante al PRG, è stata oggetto di una procedura di valutazione ambientale strategica che fa largamente perno sull'osservanza degli obiettivi di

riqualificazione ambientale fissati nel PRG. La stessa decisione, in sede di “screening”, relativa al non assoggettamento a VIA del progetto fu subordinata alla condizione della positiva conclusione della VAS. È, quindi, come se la procedura di VIA (o meglio di VA), avesse assorbito le risultanze della VAS mediante una sorta di rinvio ricettizio. Il che ha, peraltro, una logica evidente, trattandosi di un intervento in cui gli aspetti urbanistici (le scelte di pianificazione che comportano l’assoggettamento a VAS) e quelli “edilizi” (l’impatto di un intervento a scala urbana che comporta l’assoggettamento a VIA) sono embricati.

Ebbene, di fronte a una ventilata modifica (a oggi oggetto a quanto risulta soltanto di un “protocollo d’intesa”) che altera l’impostazione da decenni individuata (con il consenso di tutte le forze politiche rappresentate in consiglio comunale) in sede di pianificazione generale, è evidente che la decisione sulla VAS del 2018 – cui è legata la decisione sulla VA di pochi mesi precedenti – non può che perdere di efficacia in base ai principi ricordati sub 2) sulla validità ed efficacia nel tempo dei provvedimenti di impatto ambientale in caso di modifica di piani e progetti. Perdita di efficacia che si riflette, per quanto poco sopra osservato, sulla stessa efficacia della decisione di non assoggettabilità a VIA.

Né si può seriamente dubitare che la scelta di introdurre nel cuore del Parco centrale un’opera avente funzione direzionale di notevole impatto urbanistico (si pensi soltanto alle scelte di regolazione della mobilità dei numerosi dipendenti regionali e degli utenti degli uffici, che lasciano prefigurare una congestione della viabilità nelle ore d’ingresso e d’uscita del personale, alla funzione attrattiva del traffico di una sede regionale, in un luogo già criticamente congestionato e, soprattutto, sui risvolti per la salute dell’inquinamento atmosferico prodotto), come la sede della Regione, cambi sostanzialmente il quadro di riferimento pianificatorio posto a base della VAS. Non si tratta quindi di una variante non significativa alle valutazioni già a suo tempo espletate, bensì di un nuovo e profondamente diverso progetto e di una variante a esso connessa di rilevatissime proporzioni.

In breve, il Comitato-VIA avrebbe dovuto, in coerenza con gli stessi provvedimenti puntualmente richiamati nell’atto qui impugnato, accuratamente valutare la stessa possibilità di assoggettare a valutazione di impatto ambientale modifiche progettuali che dovranno essere oggetto di un provvedimento di pianificazione (come ammette lo stesso Comune che menziona un futuro accordo di programma, i cui effetti urbanistici sono

stabiliti dall'art. 34 del Testo unico enti locali) e, quindi, di una valutazione ambientale strategica che non può che essere logicamente preliminare all'impatto ambientale delle opere. È il caso di sottolineare ancora che il fine del procedimento di cui all'art. 6, commi 9 e 9-bis del Codice dell'ambiente - che è mera facoltà di un'amministrazione promuovere - è valutare preliminarmente progetti o varianti al fine di «individuare l'eventuale procedura da avviare». Si tratta, in sostanza, di una funzione di guida preventiva che nel caso di specie è completamente mancata.

Ignorare, in altre parole, che lo “stralcio” del lotto da destinare a sede della Regione, lungi dall'essere un elemento di cui “prendere atto”, mette in crisi l'intero impianto autorizzatorio costruito a partire dal 2017, inficia totalmente la coerenza interna (eccesso di potere) e la conformità alle norme nazionali ed europee sulla VIA del provvedimento impugnato. In definitiva si tratta di una nuova e diversa pianificazione urbanistica e di un nuovo progetto (assai rilevante per dimensioni, finalità, consumo di suolo, diminuzione dell'area precedentemente destinata a verde) per cui è posto l'obbligo delle procedure di valutazione, e questo è palese se consideriamo il cambio di destinazione d'uso di cospicue aree che si vuole siano destinate a sede regionale, cosa che richiede almeno di valutare nel “quadro di riferimento ambientale” tipico delle procedure di V.I.A., l'analisi della situazione *ante operam* dell'ambiente in cui si andrebbe a collocare la nuova sede regionale per valutare previsionale la situazione ambientale che si creerebbe *post operam* e anche opzioni localizzative diverse a confronto. Oltre a ciò, neanche si considera l'addensarsi nella medesima area di una molteplicità di funzioni: commerciale, trasportistica-ferroviaria, trasportistica degli autobus, qualità del verde urbano, palazzi della regione.

Non secondario è il tema della determinazione della qualità dei suoli che, per gli usi pregressi, possono avere aree *hot spot* potenzialmente contaminate e ricadenti nella disciplina delle bonifiche di cui agli artt. 239 e seguenti del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. Nel caso di superamento delle CSC (Concentrazione di Soglia dei Contaminanti sul suolo o sulle acque di falda) senza analisi di rischio sanitario-ambientale sito-specifica non è possibile procedere a edificazioni che impedirebbero successivi interventi risanatori.

5. - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO FONDAMENTALE DI PARTECIPAZIONE PROCEDIMENTALE AI PROCEDIMENTI DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE.

L'atto impugnato è stato assunto in palese violazione del principio di partecipazione del procedimento amministrativo e in particolare di partecipazione del pubblico ai procedimenti relativi alla valutazione dell'impatto ambientale. Tanto in virtù dell'art. 10 L. 241/1990, quando in virtù delle disposizioni del Codice dell'ambiente sui giudizi in materia di impatto ambientale (v. art. 19.5 Codice dell'ambiente), è indubbio che «l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento» (art. 10.1, lett. a) L. 241/1990) memorie scritte e documenti presentati dai soggetti intervenuti nel procedimento amministrativo.

Nel caso in esame, pur menzionando il provvedimento che vi sono state deduzioni scritte di vari soggetti interessati, anche auditi dalla Commissione (tra cui l'odierna ricorrente), in alcun modo emerge dagli atti che queste siano state valutate dall'autorità decidente. È appena il caso di osservare, infatti, che le “controdeduzioni” comunali – se legittime dal punto di vista di un corretto “contraddittorio procedimentale” – sono anch'esse deduzioni di parte, che nulla hanno a che vedere con il suddetto obbligo in capo all'autorità procedente, la Regione.

*** **

Per tutti i motivi sopra esposti, **ITALIA NOSTRA ONLUS** (C.F. 80078410588 – P. IVA 02121101006), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, come in epigrafe rappresentata e difesa, rassegna le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia l'Ecc.mo TAR adito, respinta e disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, anche previa disapplicazione della legge nazionale in contrasto con la disciplina europea,

in via pregiudiziale,

– *si opus sit*, sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 9 e 9 bis, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ritenuta la “rilevanza” e “non manifesta infondatezza” della stessa, per violazione dei parametri costituzionali specificati in narrativa;

– *si opus sit*, effettuare rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 267 TFUE, per accertare se la legislazione europea richiamata in narrativa osta alla normativa nazionale di cui all'art. 6, commi 9 e 9 bis, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, secondo quanto dedotto in narrativa;

nel merito,

– accogliere il ricorso e per l'effetto annullare gli atti impugnati con ogni conseguenza di legge;

in via istruttoria,

– acquisire atti e documenti come da separato indice;

in ogni caso,

– con vittoria di spese ed onorari da **distrarsi** in favore del sottoscritto avvocato che a tal fine si dichiara antistatario.

Ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, la presente controversia ha valore indeterminabile ed il contributo unificato di iscrizione a ruolo ammonta ad € 650,00.

Con osservanza.

Pescara addì 25 gennaio 2023

Avv. Luca Presutti