



*Giustizia Amministrativa
Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo
L'Aquila*

***Inaugurazione
dell'anno giudiziario 2023***

***Relazione del Presidente
Avv. Germana Panzironi***

Relazione del Presidente Avv. Germana Panzironi

Saluti e ringraziamenti

Ringrazio e saluto il Presidente del Consiglio di Stato che con la sua Presenza a questa cerimonia onora il Tribunale Amministrativo dell’Abruzzo.

Saluto il Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, le Autorità politiche ed istituzionali, presenti oggi; i colleghi del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali; i colleghi degli altri Ordini giudiziari, ed in particolare della Corte dei Conti, che ci ospitano in questo bellissimo complesso; il collega del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa; gli esponenti del mondo accademico; i rappresentanti del Foro, dell’Avvocatura erariale e degli Enti Pubblici; il personale amministrativo e tutti quanti i presenti, e soprattutto gli amici che da Roma sono venuti per condividere questo importante momento della mia vita professionale; in particolare vorrei ringraziare Gianni Letta che è qui con noi, a cui mi lega una profonda stima professionale e personale.

Un saluto particolare lo dedico al Consigliere Giulia Ferrari, Segretario delegato al Consiglio di Stato, perché vorrei ringraziarla, anche a nome di tutta la Giustizia Amministrativa, del lavoro prezioso e costante che svolge quotidianamente per portare avanti la macchina; Giulia, oltre al suo lavoro di magistrato, si occupa di tutte le questioni giurisdizionali e amministrative, dalle più complicate alle più noiose, con la stessa dedizione e competenza, e questo la rende insostituibile.

Il Presidente del Consiglio di Stato Luigi Maruotti, da poco insediato al vertice della Giustizia Amministrativa, con la sua presenza a questa cerimonia sottolinea, in modo evidente, quanto sia importante il senso di appartenenza ad un unico plesso giurisdizionale, plesso costituito dai Tribunali Amministrativi Regionali e dal Consiglio di Stato, la cui funzione sinergica, in primo ed in secondo grado, ha come unico obiettivo quello di fornire il servizio “Giustizia” nel modo migliore possibile.

Nella relazione per il suo insediamento il Presidente Maruotti, oltre a sottolineare l’unicità della

Giustizia Amministrativa, ha, nel contempo, evidenziato i doveri istituzionali del magistrato amministrativo quale presidio di garanzia della legalità e correttezza dell'azione amministrativa, a tutela dell'interesse dell'intera collettività territoriale in cui il singolo Ufficio opera.

La Giustizia Amministrativa in questi ultimi mesi ha subito la perdita di colleghi stimati ed amati.

In questa giornata così importante per me, poiché è la prima cerimonia di inaugurazione qui all'Aquila, essendomi insediata nell'agosto dello scorso anno, sento l'esigenza di rivolgere un pensiero al Presidente Franco Frattini, prematuramente scomparso a Natale, lasciando la Giustizia Amministrativa priva di un'autorevole e preziosa risorsa.

Sono venuti a mancare, a settembre dello scorso anno e a gennaio, due colleghi a cui mi legava un rapporto personale di lunga data e che voglio ricordare in questa occasione:

Anna Leoni e Giampiero Lo Presti, la cui perdita ha profondamente addolorato tutti noi e me in particolare, essendo, oltre che magistrati di grande professionalità, umanità e competenza, carissimi amici con cui ho condiviso la vita professionale, ma anche una parte importante della mia vita privata.

Come detto è la mia prima cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del Tar dell'Abruzzo e vorrei rendere quest'incontro un momento iniziale di confronto e riflessione, spero prodromico di ulteriori momenti di approfondimento, con tutti i soggetti coinvolti nel sistema giustizia amministrativa.

Illustrerò brevemente l'attività svolta nell'anno passato con la Presidenza del collega Umberto Realfonzo, soffermandomi sul ruolo del Tribunale e, soprattutto, sulle prospettive in vista di un auspicabile incremento della sua presenza nel tessuto della città.

La giustizia amministrativa

Nel corso degli ultimi anni si è progressivamente diffusa un'opinione, enfatizzata, a volte da

una stampa meno accorta, per cui il sistema della giustizia amministrativa, in particolare i Tribunali Amministrativi Regionali, costituiscono un ostacolo al progresso economico del Paese.

Naturalmente a tutti è consentita la manifestazione del proprio pensiero e l'esercizio del diritto di critica.

Pur tuttavia occorre distinguere tra il fondamentale ruolo di valutazione e critica, insopprimibile in qualsiasi sistema democratico, da ricostruzioni strumentali e fuorvianti del controllo giurisdizionale sul potere pubblico, per l'affermazione del principio di legalità.

È evidente che il giudice amministrativo, incidendo sugli atti delle pubbliche amministrazioni e delle autorità politiche, laddove l'atto amministrativo attui anche una scelta politica, esercita una funzione penetrante nell'ambito della collettività.

Ma il controllo giurisdizionale e l'attuazione del principio di legalità dell'agire della pubblica amministrazione è proprio il compito che il nostro ordinamento attribuisce al sistema della giustizia amministrativa.

Controllo che si attua in due gradi di giudizio, per il tramite di un processo che permette alle parti in causa di esprimere compiutamente le proprie posizioni.

Esistono, in un'ottica di velocizzazione del processo, alcune corsie preferenziali per tutta una serie di cause che sono state ritenute meritevoli di una tutela accelerata.

L'articolo 119 del codice del processo amministrativo ne contiene l'elenco; a prescindere, naturalmente, dai riti speciali previsti in materia di appalti e ulteriormente modificati nel corso di questi mesi con l'introduzione di nuove corsie preferenziali.

Diverse disposizioni normative nel codice del processo amministrativo, mi riferisco alla facoltà di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata e alla possibilità, introdotta dall'articolo 71 bis del c.p.a., di definire in camera di consiglio alcune questioni se il contraddittorio è completo, approntano ulteriori strumenti acceleratori del processo.

Si tratta, a ben vedere, di coniugare l'esigenza di tutela nei confronti della pubblica amministrazione e quindi, nella sostanza, di attuare il principio costituzionale del diritto alla difesa, con l'interesse a che la pubblica amministrazione svolga con rapidità, efficienza, ed efficacia il proprio compito.

Sono entrambi interessi di primaria importanza a cui una società civile non può rinunciare; l'amministrazione ha il potere e il dovere di agire curando l'interesse collettivo, ma deve farlo senza comprimere, in modo ingiustificato, l'interesse del singolo appartenente alla comunità.

L'analisi dei dati raccolti dall'Ufficio Statistica del Consiglio di Stato, che ha curato le ricerche dei dati in collaborazione con l'ANAC, elaborandoli avendo riguardo al complesso delle procedure bandite, fornisce un quadro completo dell'attività complessiva della PA in materia di procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture e della quota di tali procedure oggetto di contenzioso amministrativo.

In questo modo si può verificare quale sia l'impatto delle decisioni giurisdizionali sulle procedure, e comprendere se i "processi di produzione" a regime amministrato, risentano, come sembrerebbe dalla quotidiana lettura dei media, di eccezionali fattori di blocco giurisdizionali, o se, per converso, la parentesi giurisdizionale rappresenta, com'è necessario che sia, un fisiologico momento di controllo e correzione.

L'analisi è stata condotta su base biennale, a partire dal 2015, e anche se aggiornata fino al 2018, fornisce un arco temporale sufficientemente ampio da garantire rappresentatività e significatività. Essa è focalizzata sulla decisione della domanda cautelare, che in sostanza segna le sorti dell'appalto, decretandone la sospensione nelle more della decisione di merito, o consentendone lo svolgimento, con salvezza dell'eventuale risarcimento del danno per l'impresa ingiustamente pretermessa.

Le conclusioni sono estremamente significative.

In primo luogo si evince che il contenzioso in materia di appalti è calato negli anni presi in

considerazione di circa il 50 per cento, anche grazie all'introduzione delle speciali procedure di accelerazione del contenzioso; in questa quota, gli appalti di minore importo vengono sottoposti al vaglio del Giudice Amministrativo in percentuale di molto inferiore rispetto alle procedure di importo superiore alla soglia.

Conseguentemente per queste procedure la fase contenziosa neanche esiste.

Per quanto, infine, attiene la fase cautelare il c.d. effetto temporaneamente "bloccante" si è verificato per lo 0,33% del totale delle procedure bandite nel 2017 e per lo 0,31% delle procedure bandite per il 2018.

Come sopra dimostrato, il dato di blocco connesso "direttamente" alle pronunce giudiziarie cautelari è così basso da potere essere ritenuto assolutamente fisiologico in un sistema di tutela conformato dal diritto comunitario, qual è quello in ambito appalti.

D'altra parte occorre considerare che la legislazione in molte materie, in primo luogo nel settore degli appalti pubblici, è estremamente complessa e difficile da applicare da parte anche delle stazioni appaltanti.

Da ultimo un importante tentativo di organizzazione sistematica dell'intera disciplina dei contratti pubblici, che ha visto protagonista in primo luogo il giudice amministrativo, ha consegnato agli operatori un testo che potrebbe costituire una guida chiara ed esaustiva dell'intero settore.

L'auspicio è che si giunga ad una disciplina sistematica e duratura, in quanto il susseguirsi di modifiche normative, a volte non coordinate tra di loro, anche sotto il profilo della loro successione temporale, comporta che la pubblica amministrazione agisca, spesso, senza una guida esaustiva e chiara e, soprattutto, costante nel tempo.

Si determinano, pertanto, situazioni di illegittimità a cui il giudice amministrativo deve poter porre rimedio, senza che si imputino ad esso ingiustificate critiche di comportamenti dilatori.

Credo sia necessario tener sempre presente che l'amministrazione pubblica agisce per il bene

della collettività e che il bene della collettività si ripercuote sul bene dei singoli individui che compongono quella determinata collettività, in termini di fiducia nelle istituzioni, in termini di progresso economico ed, infine, in termini di benessere generale.

Il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Abruzzo si inserisce in questo circolo virtuoso, fissando in modo sollecito le cause relative agli affidamenti pubblici e provvedendo a definire le cause con decisioni in forma semplificata, quando possibile, al fine di comprimere al massimo i tempi della decisione in questo settore.

Le sentenze vengono, quindi, rese entro i termini di legge ed il potere conformativo del giudice amministrativo deve essere accettato come un supporto all'azione della pubblica amministrazione, dettando quelle che sono le regole di un'azione legittima, orientata allo svolgimento del compito istituzionale dell'amministrazione pubblica, nel necessario contemperamento della posizione del privato, a cui non può essere negata la tutela.

Dalla tabella allegata risulta, infatti, che per il Tribunale Amministrativo dell'Aquila il tempo medio di definizione del giudizio cautelare è di 18 giorni e quello di definizione degli appalti è di 66 giorni, compresa la fase cautelare.

Il compito del giudice è applicare la norma per il rispetto del principio di legalità e pronunciarsi in modo semplice ed intellegibile a tutti, anche a chi non è addetto ai lavori.

Le sentenze devono essere sintetiche ed enunciare con chiarezza il precetto poiché il compito della decisione è quello di regolare l'assetto degli interessi coinvolti nella causa, con attenzione al bene della vita cui si aspira, lasciando le dotte disquisizioni giuridiche ad altre e più opportune sedi.

Mentre è compito del legislatore agevolare al massimo l'accesso alla giustizia, anche sotto il profilo della distribuzione territoriale degli Uffici e delle competenze degli stessi.

Ed è compito del Foro, anche pubblico, contribuire al funzionamento del sistema giustizia con comportamenti che favoriscano la fluidità del processo e la rapida decisione delle cause,

evitando richieste di rinvio strumentali o utilizzando in maniera dilatoria le facoltà che il codice concede per l'integrale esercizio del diritto di difesa.

Fondamentale è anche il ruolo dell'amministrazione, che, in base al principio di trasparenza e leale collaborazione, deve rendere possibile, nel quadro regolamentare previsto dalla legge, la conoscenza degli atti adottati al fine dell'esercizio completo del diritto di difesa, dare ottemperanza alle decisioni e fornire risposte al cittadino.

Naturalmente deve essere salvaguardato il potere discrezionale della pubblica amministrazione, il cui esercizio è ad essa esclusivamente riservato, non essendo compito del controllo giurisdizionale effettuare valutazioni ad esso sovrapponibili e, come sottolineato nella relazione di insediamento del Presidente Maruotti, è il "vero organo respiratorio del sistema amministrativo".

Sotto tale profilo la Giustizia Amministrativa, sia di primo grado che di secondo grado, in particolare nelle delicate materie del contrasto alla infiltrazione della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione, ha evidenziato chiaramente, con recenti sentenze, che l'amministrazione gode di un'ampia discrezionalità in sede di valutazione dei fenomeni connessi all'ordine pubblico e alla minaccia rappresentata dal radicamento sui territori delle organizzazioni mafiose.

Il Tar dell'Abruzzo

La Presidenza del Tar dell'Abruzzo costituisce un traguardo ambito per chi opera nella Giustizia Amministrativa ed io personalmente sono orgogliosa di averlo raggiunto.

Il territorio è vasto e presenta molteplici e diversi paesaggi che spaziano dalla montagna al mare, senza dimenticare le bellezze architettoniche di città e paesi.

Il mio auspicio è che il Tar, che da poco presiedo, possa costituire un centro propulsivo e di aggregazione culturale e giuridica per tutto il territorio su cui si estende la giurisdizione del Tribunale, insieme alla sezione staccata di Pescara ed al collega ed amico Paolo Passoni.

Realtà complesse ed importanti, ognuna nella propria specifica diversità.

Speriamo che il ritorno alla normalità dopo la pandemia possa consentire il confronto su temi giuridici, ma anche sociali e economici, per supportare la ripresa del nostro Paese, ognuno nel suo ruolo e competenza; perché è chiaro che il PNRR ed i progetti approvati dall'Europa non sono gli unici strumenti per raggiungere il vero obiettivo a cui il nostro Paese tende, cioè la rinascita economica e sociale piena ed effettiva, ma è necessario che tutte le categorie sociali, le comunità territoriali e non, prendano parte attivamente al processo di rinascita della nostra Nazione.

Passando all'illustrazione dell'attività svolta nell'anno passato mi soffermo su due aspetti: uno di carattere qualitativo, l'altro di carattere quantitativo.

Il contenzioso raccoglie tutti i campi del diritto amministrativo e sotto questo aspetto è vario e stimolante; occorre, tuttavia, tener presente che la sezione è occupata da molte cause di appalti pubblici, di urbanistica ed edilizia, a volte ancora connesse alla ricostruzione dopo il terremoto, con questioni spesso complesse, che necessitano una soluzione in tempi rapidi.

Non bisogna dimenticare, infatti, che la giustizia per essere effettiva, deve essere celere per tutti ed in tal senso il Tribunale ha come precipuo impegno quello dello smaltimento dell'arretrato, sia di merito che, a maggior ragione, delle cause in camera di consiglio.

Tuttavia, nessuno è dotato della bacchetta magica e la buona volontà non basta a rendere concreto questo proponimento; il Tribunale è sottorganico rispetto alla previsione dell'organico di diritto che prevede cinque magistrati, invece dei tre assegnati, con una carenza, quindi, di due unità.

Per tale motivo ho sollecitato con una lettera il Consiglio di Presidenza per riuscire ad avere un'integrazione dell'organico dei magistrati, con l'ingresso dei nuovi colleghi reclutati con il concorso che si sta svolgendo.

Al mio ingresso, a fine agosto, l'arretrato dei riti camerati era di 190 cause tra accessi,

ottemperanze e silenzi, arretrato inaccettabile, anche perché implica una compressione del diritto di difesa, e mi riferisco, in particolare, ai ricorsi per l'accesso ai documenti, qualora l'ostensione di essi sia prodromica al ricorso.

Con l'aiuto dei colleghi che, con grande spirito di dedizione al lavoro e senso del dovere, hanno affrontato udienze più pesanti della media, il Tribunale sta smaltendo l'arretrato.

Questi i numeri.

Su questi 190 ricorsi sono state predisposte e inviate un totale di 95 ORDINANZE PRESIDENZIALI ISTRUTTORIE, al fine della verifica dell'interesse alla decisione e ad oggi la situazione risulta la seguente:

- 57 ricorsi definiti con SENTENZA
- 22 ricorsi definiti con DECRETO presidenziale

Per un TOTALE di RICORSI DEFINITI pari a 79.

Inoltre risultano:

- 7 ricorsi in stato REDAZIONE PROVVEDIMENTO;
- 60 ricorsi fissati alle diverse Camere di Consiglio che si terranno da febbraio 2023 a dicembre 2023;

Il Collegio si impegna a risolvere alcune delle questioni con sentenze in forma semplificata, pur nel necessario approfondimento, al fine di fornire una risposta celere che consenta, sia all'amministrazione che al soggetto privato coinvolto, di avere una decisione definitiva.

I dati a disposizione, comunque, testimoniano che nel 2022 sono stati definiti 550 ricorsi a fronte dei 440 ricorsi introitati, di cui 86 definiti con sentenza breve.

Altrettanta attenzione è stata dedicata allo smaltimento dell'arretrato delle cause di merito.

In questi ultimi mesi il Tribunale, anche con l'ausilio delle udienze straordinarie di smaltimento dell'arretrato, a cui i colleghi hanno aderito nonostante il forte carico della gestione ordinaria, ha azzerato l'arretrato del 2015 e fissato le udienze di tutte le cause pendenti al 2016, iniziando

ad aggredire il 2017.

Una unità in più sarebbe, in tal senso, di grande aiuto.

A ranghi ridotti è anche il personale amministrativo che è ormai, da agosto, privo della guida del Segretario Generale, collocato in congedo e sostituito con un incarico ad interim al dott. Leo, segretario generale del Tar della Puglia, sezione staccata di Lecce.

Al dott. Leo ed al personale in servizio rivolgo un sentito ringraziamento per la fattiva collaborazione, nonostante tutte le difficoltà.

Speriamo che presto si possa arrivare ad avere un organico adeguato, sia per il personale amministrativo, che per i magistrati.

La necessaria sinergia di attività tra magistrati e personale amministrativo dovrà e potrà rendere l'esercizio della funzione giurisdizionale di questo tribunale ancora più rispondente a quei criteri di efficienza ed efficacia di cui tanto si parla, con l'insostituibile e necessario raccordo con il foro.

Vorrei infine evidenziare il problema della sede del Tribunale Amministrativo Regionale dell'Aquila.

La sede attuale presenta marcati profili di inadeguatezza oltre che logistica e strutturale, anche di rappresentatività.

All'atto del mio insediamento mi sono resa conto che non era mai stata fatta una relazione sullo stato dell'edificio, che presenta gravi problemi di manutenzione, dal momento che alcune stanze sono state chiuse perché vi piove dentro.

Non è ancora completato l'adeguamento dell'edificio alla normativa antincendio; oltretutto il costo annualmente sostenuto dall'amministrazione, pur essendo un palazzo demaniale, a causa della pessima divisione interna degli spazi ed il sovradimensionamento di essi rispetto alle reali esigenze, è assolutamente inaccettabile.

Mi auguro di trovare in tempi auspicabilmente brevi una soluzione più consona.

Ringrazio tutti per il lavoro svolto e l'impegno profuso, in particolare i colleghi Perpetuini, Colagrande e Giardino che hanno svolto con impareggiabile attenzione e dedizione il loro compito, affrontando con mente serena qualsiasi questione, nella convinzione che ogni singola causa meriti il massimo rispetto.

Infine, prima di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2023, auspico che il Tribunale amministrativo regionale dell'Aquila possa costituire, in raccordo con la vita delle diverse comunità territoriali, gravemente ferite, ma che stanno risorgendo per diventare di nuovo luoghi di aggregazione sociale, culturale ed economica per l'intera Regione, un centro propulsivo per la diffusione della cultura della pubblica amministrazione, in tutti gli aspetti, al fine di ampliare la conoscenza di essa tra cittadini.

In quest'ottica il Tribunale si farà promotore di iniziative anche congressuali, come quella organizzata lo scorso Novembre, in occasione della prima bozza del nuovo codice degli appalti, per sollecitare l'approfondimento di temi e questioni che coinvolgono, da un punto di vista principalmente giuridico, la vita dei cittadini dell'Aquila e dell'intera Regione.

Statistiche

A. Ricorsi depositati per materia

Classificazione	Totale 2022	Totale 2021	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	18	17	1
AGRICOLTURA	11	0	11
AGRICOLTURA E FORESTE	0	5	-5
AIUTI DI STATO	1	0	1
AMBIENTE	10	10	0
ANIMALI	2	0	2
ANTICHITA' E BELLE ARTI	1	1	0
APPALTI MISTI	2	0	2
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE	5	2	3
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	4	2	2
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	0	18	-18
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	7	9	-2
APPALTI SANITA'	5	4	1
APPALTI SCUOLA	0	2	-2
ARMI	3	3	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	0	98	-98
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	28	0	28
AVVOCATI LIBERO FORO	1	0	1
AZIENDA SANITARIA LOCALE	1	0	1
BENI CULTURALI	2	0	2
CACCIA	3	1	2
CALAMITA' NATURALI	3	0	3
CARABINIERI	6	0	6
COMMERCIO E ARTIGIANATO	2	1	1
COMUNE E PROVINCIA	0	8	-8
COMUNI	13	0	13
CONCORSI	64	0	64
CONSORZI E COOPERATIVE	3	0	3
CREDITO E RISPARMIO	2	0	2
DEMANIO E PATRIMONIO	8	0	8
DEMANIO STATALE, REGIONALE	0	1	-1
EDILIZIA	44	0	44
EDILIZIA ECONOMICA A POPOLARE	1	0	1
EDILIZIA E URBANISTICA	0	70	-70
ELEZIONI	6	1	5

ENERGIA ELETTRICA	1	0	1
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	0	38	-38
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	6	6	0
FARMACIA	4	3	1
FORZE ARMATE	0	3	-3
GUARDIA DI FINANZA	6	0	6
INDUSTRIA	1	0	1
INFORMATIVA ANTIMAFIA	0	2	-2
INQUINAMENTO	0	2	-2
INSEGNANTI	4	0	4
ISTRUZIONE	0	6	-6
ISTRUZIONE PUBBLICA	4	0	4
LEGGE PINTO	2	1	1
LEVA MILITARE E SERVIZIO CIVILE	1	0	1
MAGISTRATI	0	1	-1
MILITARI	8	0	8
MONOPOLI E DAZI	2	0	2
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	1	0	1
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	1	9	-8
PENSIONI	1	0	1
POLIZIA DI STATO	6	1	5
POLIZIA PENITENZIARIA	2	0	2
PREVIDENZA E ASSISTENZA	1	0	1
PROFESSIONI E MESTIERI	5	7	-2
PROTEZIONE CIVILE	1	0	1
PUBBLICO IMPIEGO	16	41	-25
REGIONI	3	2	1
REVISIONE PREZZI	1	0	1
RIFIUTI	2	0	2
SANITA' PUBBLICA	42	0	42
SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITA'	2	0	2
SERVIZI PUBBLICI	15	0	15
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0	26	-26
SICUREZZA PUBBLICA	9	2	7
SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	12	0	12
STRANIERI	13	13	0
TELEVISIONE E RADIO	2	0	2
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	6	9	-3
URBANISTICA	2	0	2
Totali	438	425	13
Classificazione non indicata	2	24	-22

Ordinanze di Sospensiva	171	156	15
Ordinanze Collegiali	43	64	-21
Ordinanze Presidenziali	74	7	67
Decreti Ingiuntivi	0	2	-2
Ricorsi Trasmessi ad altri Organi Giurisdizionali	0	0	0

B. Provvedimenti pubblicati nel 2022

Tipo Provvedimento	Definiscono	Non Definiscono	Totale	Ricorsi	
				Definiti	Non definiti
Sentenza	323	5	328	323	5
Ordinanza presidenziale	0	74	74	0	74
Ordinanza cautelare	0	171	171	0	170
Decreto cautelare	0	62	62	0	61
Decreto decisorio	120	0	120	120	0
Ordinanza collegiale	10	33	43	10	32
Sentenza breve	86	0	86	86	0
Decreto presidenziale	1	61	62	1	31
Decreto collegiale	16	1	17	16	1
TOTALE	556	407	963	556	374

Totale Ricorsi Definiti nel periodo:	550
--------------------------------------	-----

C. Udienze

Udienze nel 2022	
Numero Camere di Consiglio	Numero Udienze Pubbliche
20	21
Totale Giorni Udienze:	22

Camera di Consiglio	
Ruolo	Numero
Silenzio	35
Remissione termini	1
Liquidazione compenso o onorario	13
Revoca o Modifica Ordinanza	1
Camera di Consiglio	13
Nomina di commissario ad acta	2
Accesso	15
Giudizio Cautelare	300
Correzione Errore Materiale	2
Esecuzione Ordinanza	2
Camera di Consiglio ex art. 72 bis	1
Ottemperanza	35

Udienza Pubblica	
Ruolo	Numero
Merito	195
Merito straordinario	79
Ricorso elettorale	2

D. Tempi medi di definizione – Anno 2022

Tempo Medio Giudizio Cautelare – Anno 2022	
SEDE	Tempo medio in gg.*
TAR Abruzzo L'Aquila	33
Media 1° grado	36

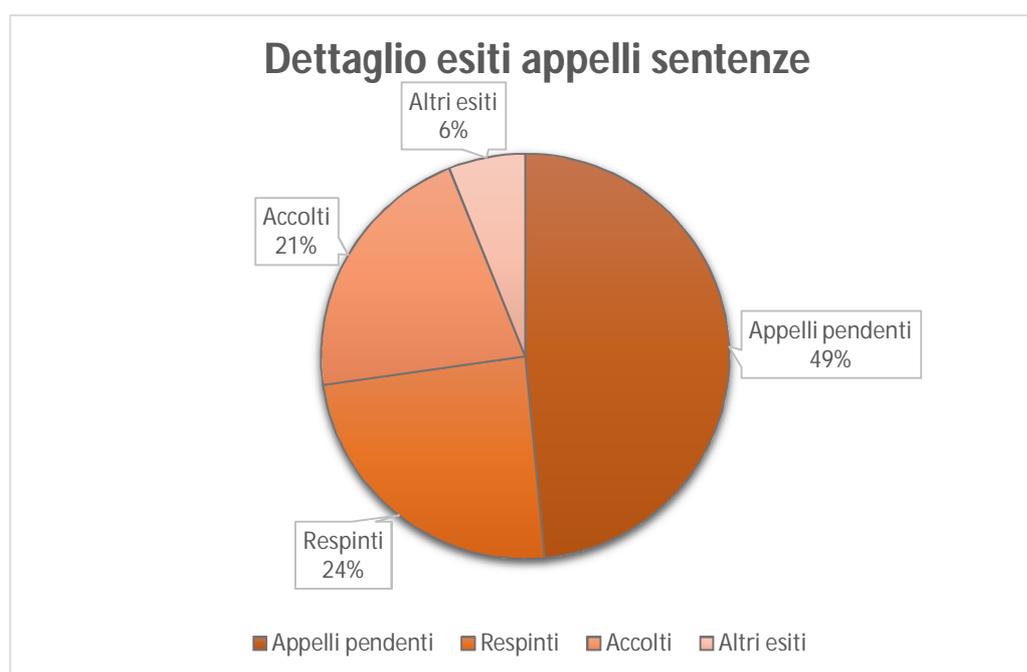
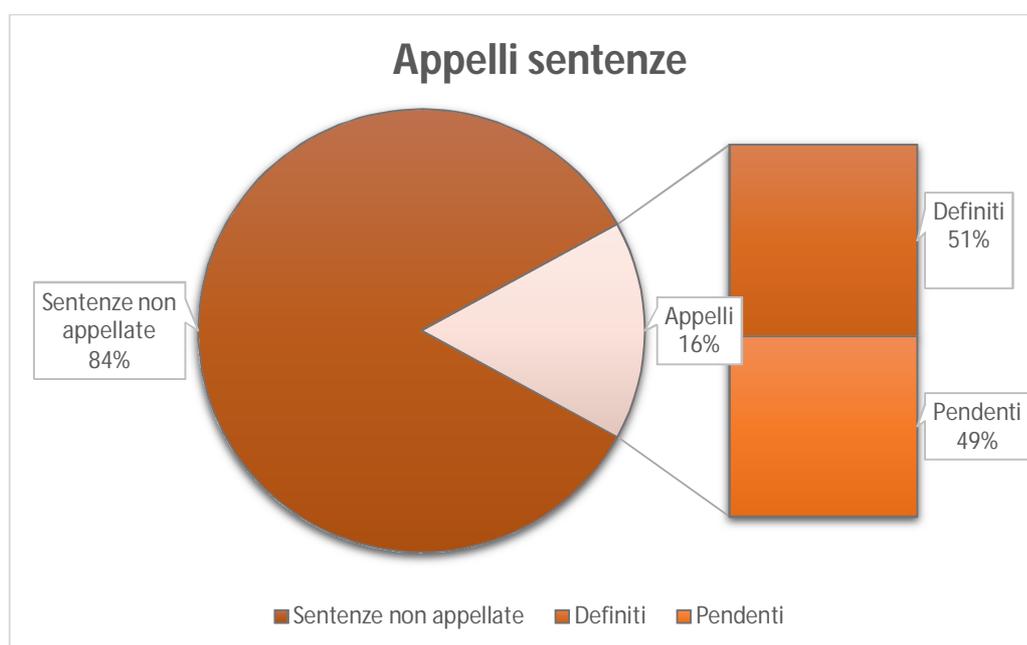
Tempo Medio Giudizio Cautelare in materia di appalti – Anno 2022	
SEDE	Tempo medio in gg.*
TAR Abruzzo L'Aquila	18
Media 1° grado	26

Tempo Medio Rito Appalti – Anno 2022	
SEDE	Tempo medio in gg.*
TAR Abruzzo L'Aquila	66
Media 1° grado	111

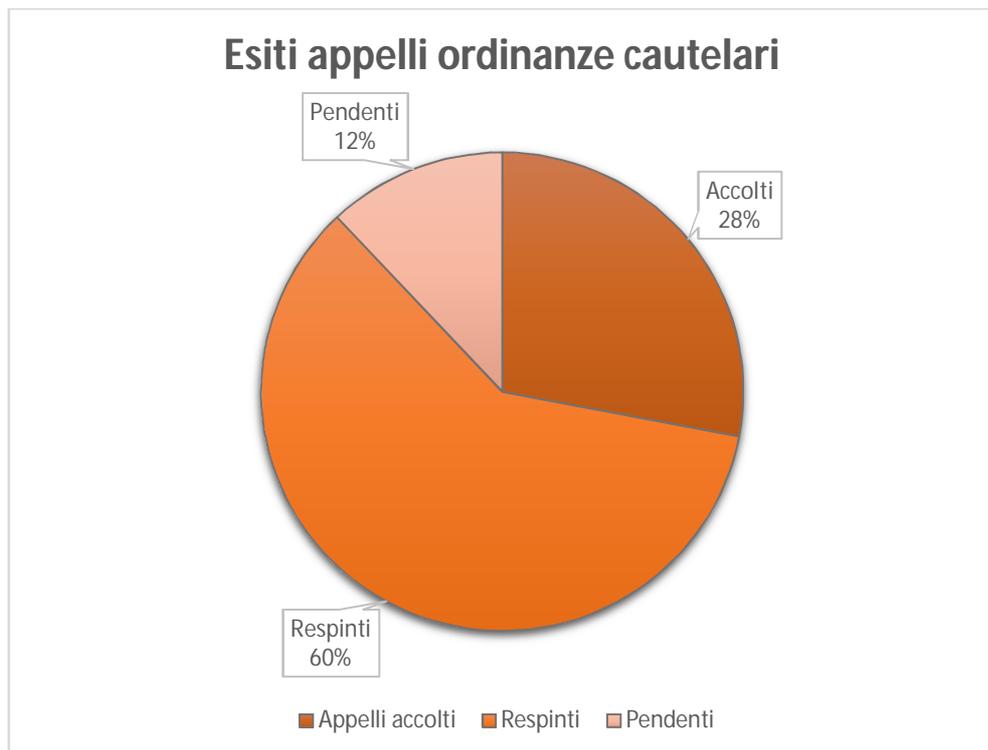
**Tempo medio calcolato prendendo in considerazione la data di deposito del ricorso*

E. Appelli

Totale sentenze 2022	414
Sentenze appellate	66
Appelli pendenti	32
Appelli definiti	34
<i>Respinti</i>	16
<i>Accolti</i>	14
<i>In parte accolti in parte respinti</i>	2
<i>Rinvio al TAR</i>	1
<i>Inammissibili</i>	1

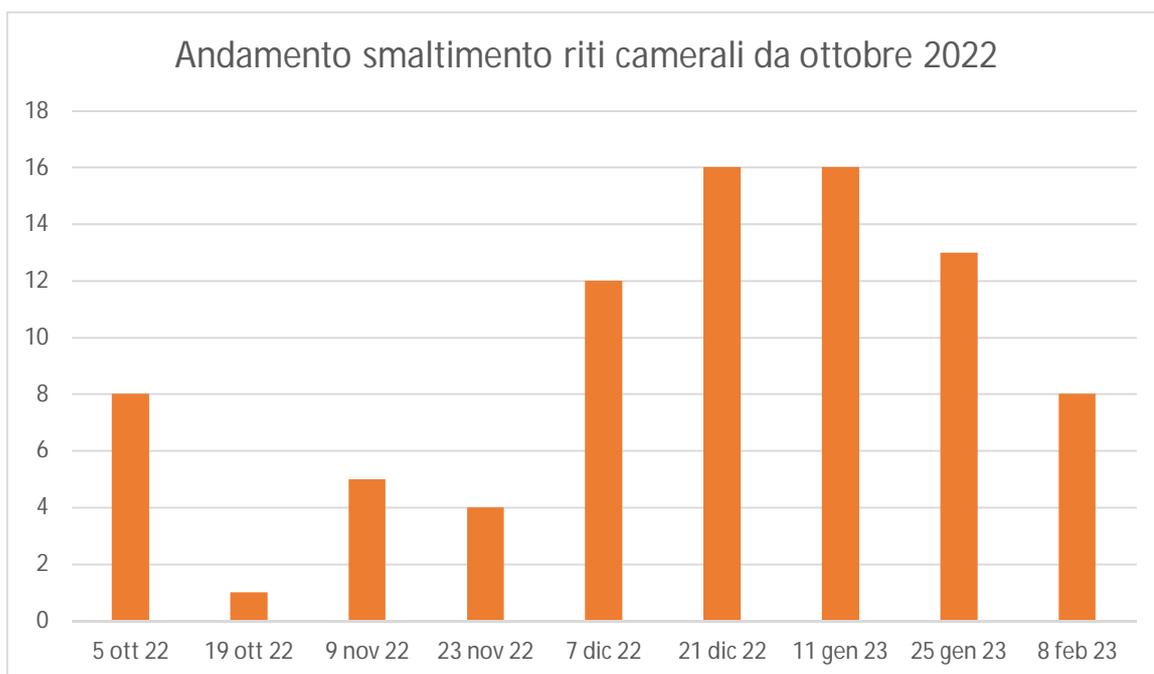


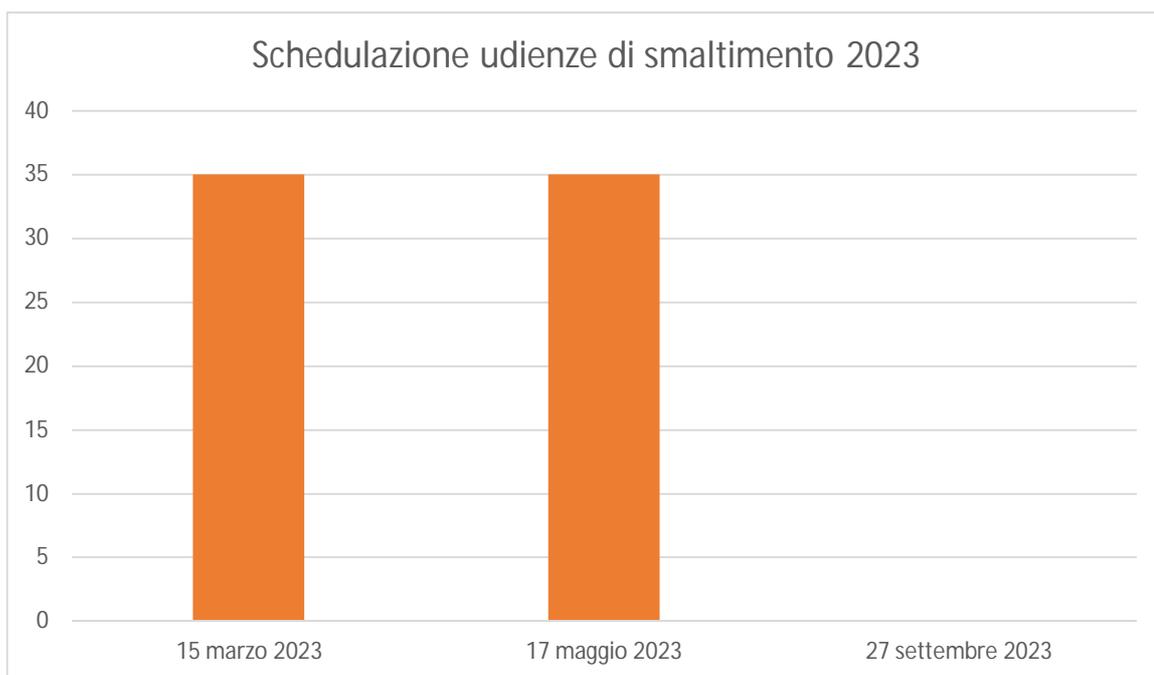
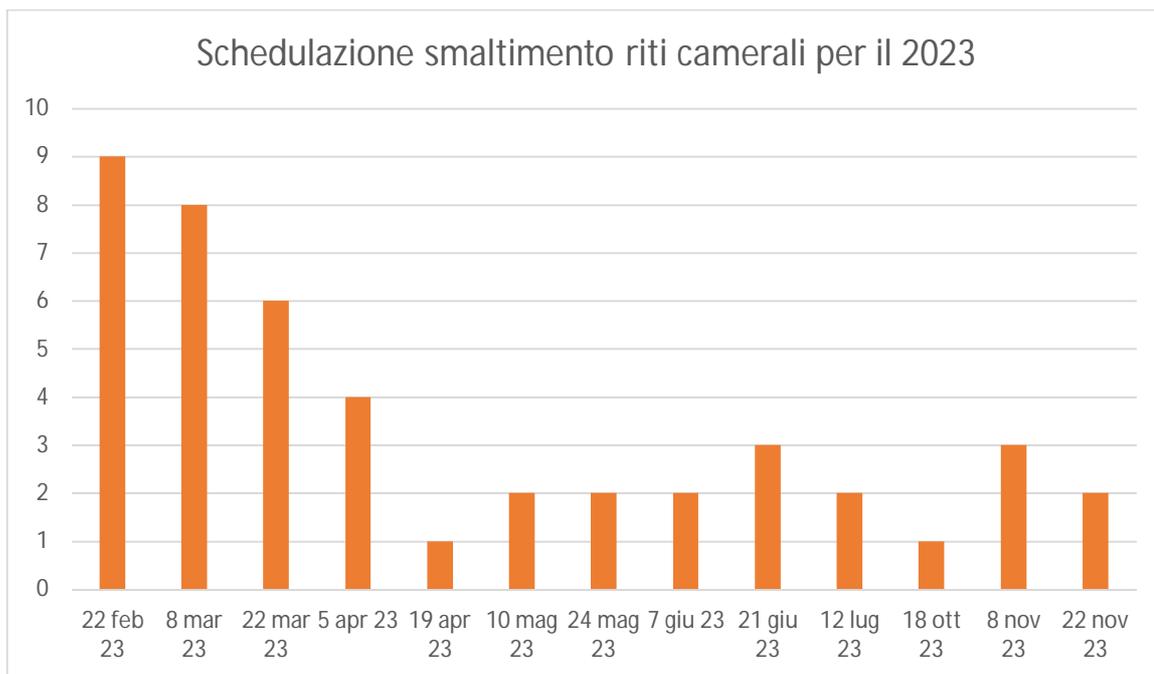
Totale ordinanze cautelari 2022	171
Ordinanze cautelari appellate	25
<i>Appelli respinti</i>	15
<i>Appelli accolti</i>	7
<i>Appelli pendenti</i>	3



F. Situazione pendenze

Pendence al 26 agosto 2022	
Riti camerali	190
Merito	1102





Per l'Udienza di Smaltimento del 27 settembre 2023, si sta procedendo all'individuazione dei ricorsi da discutere.

Sentenze significative

Publicato il 08/04/2022

N. 00122/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00251/2004 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 251 del 2004, proposto da Lerario Rosangela, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Adriano Casellato, domiciliato presso la Segreteria TAR L'Aquila in L'Aquila, via Salaria Antica Est, 27; D'Aquino Franco, non costituito in giudizio; Maria Raffaella Iannuzzi, rappresentato e difeso dall'avvocato Adriano Casellato, domiciliato presso la Segreteria T.A.R. Abruzzo in L'Aquila, via Salaria Antica Est n.27; Stefano D'Aquino, Elisa D'Aquino, rappresentati e difesi dall'avvocato Adriano Casellato, con domicilio eletto presso lo studio Donatella Boccabella in L'Aquila, via XX Settembre, n. 29;

contro

Comune di Pescasseroli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Pioli, con domicilio eletto presso lo studio Marco Equizi in L'Aquila, via Venezuela, 2;

nei confronti

Società Supermercato Delfina S.n.c., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Mario Di Felice, con domicilio eletto presso lo studio Angelina Campitelli in L'Aquila, via dei Medici, 10; Mario Finamore, Supermercato Delfina Snc, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Herbert Simone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Claudia Papa, rappresentato e difeso dall'avvocato Aldo Lucarelli, con domicilio eletto presso lo studio Sonia Giallonardo in L'Aquila, via dell'Aquila, 34 - Monticchio;

per l'esatta ottemperanza ed, in conseguenza,

per l'annullamento

della determinazione del Comune di Pescasseroli – responsabile del servizio territorio ed ambiente n. 78/446 del 03.10.2019 avente ad oggetto: “Lavori di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi di opere abusive realizzate dalle Ditte SUPERMERCATO DELFINA snc di D'Addario Carmelo & C. e FINAMORE MARIO - Incarico professionale di rilievi ed accertamenti preliminari e progettazione di fattibilità e preliminare – Aggiudicazione Definitiva Ing. MANCINI MARIA MICHELE”, dei verbali e di ogni altro atto prodromico, consequenziale e connesso

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Pescasseroli e di Società Supermercato Delfina S.n.c. e di Mario Finamore e di Supermercato Delfina Snc;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2022 il dott. Mario Gabriele Perpetuini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Si deve premettere che:

-- con sentenza n. 202200050 del 07/02/2022 era stata dichiarata cessata la materia del contendere sul reclamo dei controinteressati Mario Finamore e del Supermercato Delfina Di D'addario Carmelo & C. Snc a seguito dell'annullamento in autotutela della Deliberazione di G.C. n. 34/2021 gravata con un reclamo ex art. 114 c.p.a. del 25.5.2021;

-- con un successivo reclamo ex art. 114, comma 6, c.p.a.– che peraltro non risulta notificato ritualmente alle controparti -- i predetti controinteressati impugnano la successiva Deliberazione della Giunta Comunale di Pescasseroli n. 127/2021 del 22.12.2021 avente ad oggetto *“Lavori di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi di opere abusive realizzate dalle Ditte SUPERMERCATO DELFINA snc di D'Addario Carmelo & C. e FINAMORE MARIO - Presa Atto e contestuale approvazione Progetto Definitivo ed Esecutivo debitamente aggiornato in esecuzione del giudicato dell'ordinanza n. 00105/2021 reg.prov.cau del 23.06.2021, emessa dal Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (TAR) di L'Aquila”*, nonché tutti gli atti, tavole, relazioni e documenti grafici e descrittivi, comunque denominati, che compongono il progetto definitivo ed esecutivo approvato con la Deliberazione della Giunta Comunale di Pescasseroli n. 127/2021, compresa la *“Relazione Tecnica “RE_01”* datata dicembre 2021.

I) “Contrasto della deliberazione di G.C. n. 127/2021 e del progetto approvato con la stessa rispetto alle sentenze n. 260/1998 e 99/2011 del tar Abruzzo-l'aquila – violazione art. 114, comma 4 lett. B) c.p.a. e conseguente nullità, anche ex art. 21-septies l. N. 241/1990 – violazione dell'art. 2909 c.c., dell'art. 324 c.p.c. - violazione dell'art. 34 d.p.r. n. 380/2001 – contrasto

con la normativa del prg che ha consentito a suo tempo la realizzazione delle porzioni di fabbricati non difformi dalla normativa stessa, e che ne consente oggi il mantenimento, mentre non consente la demolizione delle porzioni stesse”;

II) “Eccesso di potere per contraddittorietà tra atti e provvedimenti – difetto di istruttoria e manifesta illogicità – violazione autovincolo”;

III) “Eccesso di potere per difetto di istruttoria”;

IV) “Eccesso di potere per contraddittorietà tra atti e provvedimenti sotto altro profilo”.

Alla camera di consiglio del 23 marzo 2022 il reclamo è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1.§. Parte reclamante lamenta la violazione, ad opera della delibera di Giunta impugnata, delle regole dettate dalla sentenza n. 99/2011 di questo TAR, nella parte in cui dispone:

- 1) la demolizione totale del fabbricato di Mario Finamore, compresa la porzione del fabbricato stesso conforme al PRG, che invece non deve essere demolita;
- 2) la demolizione parziale del fabbricato di Supermercato Delfina, prevedendo anche in tal caso – tranne una piccola parte – l’abbattimento della porzione del fabbricato conforme al PRG, non demolibile.

In particolare il ricorrente afferma che La sentenza n. 99/2011 chiarisce quanto segue in ordine alla distinzione tra le porzioni dei due fabbricati rispettivamente conformi e non conformi al PRG del tempo:

- 1) Quanto al fabbricato di proprietà del sig. Mario FINAMORE in Foglio 23, Particelle nn. 49,1582, 1583.

La concessione n. 356/1989 è stata caducata:

- nella parte in cui assentiva alla costruzione dell’albergo;
- nella parte in cui consentiva la costruzione di un edificio per attrezzature sportive di altezza m 5,50 a distanza inferiore a metri 11;

- per aver assentito un garage seminterrato fuoriuscente di circa 1 m dalla sistemazione finale del terreno, anziché completamente interrato.

Sarebbe invece regolare la restante porzione del fabbricato esistente.

Tuttavia la deliberazione di G.C. n. 127/2021 approva un progetto che prevede invece la demolizione integrale di tale porzione di fabbricato.

2) Quanto al fabbricato di proprietà della soc. Delfina snc in Foglio n. 23, particella n. 32.

Le concessioni n. 262/1985, la voltura del 15.10.1988 e la concessione in variante n. 373 del 15.9.1989 sono state ritenute illegittime parzialmente:

- nella parte in cui autorizzano un garage seminterrato e non interrato, con sconfinamento dell'indice di copertura.

- nella parte in cui consentono la collocazione del piano fuori terra (edificio destinato a servizi) a metri 6,25 dai confini di proprietà invece che a metri 7,20, violando il parametro della visuale libera fissato dall'art. 30 del regolamento edilizio.

E' invece regolare la restante porzione del fabbricato esistente.

Tuttavia la deliberazione di G.C. n. 127/2021 approva un progetto che prevede la demolizione parziale anche della porzione regolare di fabbricato.

Si deduce pertanto la violazione del giudicato, la nullità ex art. 21-septies L. n. 241/1990, la violazione dell'art. 114, comma 4 lett. b) c.p.a.; e la violazione dell'art. 2909 c.c., dell'art. 324 c.p.c, applicabili ex art. 39 c.p.a.; la violazione dell'art. 34 D.P.R. n. 380/2001.

Inoltre, il Comune progetta la demolizione dei fabbricati (integrale nel caso del fabbricato Finamore; parziale nel caso del fabbricato Delfina), senza distinzione tra porzioni "regolari" e porzioni "non conformi" al PRG, e senza pertanto più porsi il problema dell'individuazione "chirurgica" e topografica delle piccole porzioni dei fabbricati che vanno rimosse ai sensi della sentenza n. 99/2011.

Inoltre il Comune, quindi, si è contraddetto anche perché ha approvato un progetto in contrasto con la Relazione dell'UTC del Geom. Mazzulli del 2012 che prevedeva una demolizione parziale dei fabbricati.

Si deduce, ancora, l'eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria perché il progettista dichiara espressamente nella Relazione Tecnica di non sapere quale fosse lo stato ante operam dei luoghi prima della realizzazione dei fabbricati parzialmente irregolari di cui è causa.

Infine, il Comune ha approvato con la Deliberazione di G.C. n. 127/2021 un progetto che prevede una soluzione progettuale sproporzionata e del tutto diversa da quella indicata dal TAR, con conseguente nullità e violazione del giudicato.

2.§. Le censure non sono fondate.

La possibilità di sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria, derogatoria alla regola generale della demolizione nei casi di illeciti edilizi di cui al co. 1 dell'art. 34 del DPR 380/2001, può esser applicata solo ove sia oggettivamente impossibile la demolizione delle parti difformi senza incidere sulla stabilità dell'intero edificio e ricorrano le condizioni di cui alla disposizione citata.

Il d.P.R. 380/2001 distingue, ai fini sanzionatori, gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, dagli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, la cui disciplina sanzionatoria è recata dall'art. 34: per i primi, è senz'altro prevista la demolizione delle opere abusive, mentre solo per i secondi la legge prevede la demolizione, a meno che, non potendo avvenire la demolizione senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, debba essere applicata una sanzione pecuniaria. È necessario, dunque, analizzare la disciplina richiamata e valutare le soluzioni tecnicamente possibili che siano anche giuridicamente applicabili.

Ai sensi dell'art. 34 del D.P.R. n. 380/2001:

1) gli interventi e le opere realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire sono rimossi o demoliti a cura e spese dei responsabili dell'abuso (comma 1);

2) quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione (comma 2).

Dunque, oltre al rischio che la demolizione possa arrecare pregiudizio alla parte dell'opera eseguita in conformità, presupposto dell'applicazione della sanzione pecuniaria sostitutiva è la sussistenza di una difformità solo parziale.

Tale concetto implica la sussistenza di un titolo abilitativo e l'esecuzione dell'opera secondo caratteristiche in parte diverse da quelle fissate a livello progettuale. La norma non reca, tuttavia, una definizione compiuta della nozione di "parziale difformità", limitandosi a disciplinare l'iter sanzionatorio di questa particolarità di illecito. Di conseguenza, il concetto di opera parzialmente difforme deve essere individuato per esclusione, facendovi rientrare tutte quelle opere o interventi non riconducibili ai casi di totale difformità, oppure alle ipotesi di variazioni essenziali (Cons. St. n. 561 del 2020: "la difformità parziale è una categoria residuale, presuppone che un determinato intervento costruttivo, pur se contemplato dal titolo autorizzatorio rilasciato dall'autorità amministrativa, sia stato realizzato secondo modalità diverse da quelle previste ed autorizzate a livello progettuale, quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione, e si concretizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera").

Nel caso di specie, sicuramente ci si trova al cospetto di variazioni essenziali per cui, essendo inapplicabile l'art. 34, è necessario applicare la regola generale di cui all'art. 31 e, conseguentemente, procedere alla demolizione anche di quelle parti che, isolatamente considerate non sarebbero state abusive ma che, collegate al resto dell'edificio sono diventate un unicum inscindibile e, per questo, abusive anch'esse.

Come già affermato da questo collegio con la sentenza n. 50/2022, *"Non può essere condivisa, però, la tesi dei ricorrenti secondo la quale l'eventuale impossibilità tecnica renderebbe impossibile la demolizione e ciò a prescindere dal fatto che "La demolizione totale non è mai indicata come ipotesi progettuale o come scelta possibile dalla sentenza n. 99/2011"*.

Nel nostro ordinamento, infatti, la demolizione parziale, in caso di impossibilità tecnica, è limitata a specifiche ed eccezionali ipotesi espressamente previste dal legislatore e la cui interpretazione non può che essere restrittiva. In assenza dei presupposti espressamente previsti dalla legge, l'impossibilità tecnica della demolizione parziale deve condurre alla demolizione totale del manufatto che, considerata l'aggiunta di parti abusive, è divenuto un'unica costruzione. La tesi dei ricorrenti porterebbe a conseguenze paradossali considerato che l'impossibilità tecnica di demolizione parziale dovrebbe rendere impossibile la sanzione prevista dall'art. 31 e, in definitiva, assicurerebbe un indebito vantaggio a chi, scegliendo di porsi contro l'ordinamento giuridico, ha violato le disposizioni di legge costruendo edifici senza permesso o con variazioni essenziali rispetto al progetto assentito.

In ogni caso, la sentenza da ottemperare, nella parte in cui ordina al Comune di Pescasseroli di disporre l'eliminazione degli effetti materiali conseguenti all'esecuzione degli atti annullati e, dunque, la demolizione, "ove tecnicamente possibile" delle porzioni edilizie non conformi, per parametri edilizi, alla normativa riconosciuta vigente dalla sentenza TAR 298/1998, deve essere interpretata nel senso che la demolizione parziale rappresenta un'opzione percorribile solo ed esclusivamente nel caso in cui questa sia tecnicamente possibile. Ove ciò non dovesse essere possibile, l'unica alternativa percorribile è quella della demolizione totale".

In relazione alle spese di progettazione, la stessa sentenza n. 50/2022 ha affermato che "...le attività di studio e progettuali finalizzate alla valutazione della scelta tecnica migliore devono essere poste a carico dei reclamanti considerato che gli stessi si sottraggono - con un comportamento ostruzionistico che rasenta l'abuso del processo - oramai da decenni agli obblighi di demolizione causando un aggravio procedimentale e finanziario che non può essere traslato in capo alla collettività".

Si consideri, inoltre, che la relazione tecnica ha affrontato compiutamente la problematica della demolizione cercando una soluzione che potesse consentire il mantenimento delle porzioni non abusive singolarmente.

Si legge, infatti, in relazione la porzione di manufatto di proprietà del Finamore, che *“l’intersezione tra l’estradosso del fabbricato e la linea del terreno capita più a “valle” (proseguendo dalla strada Marsicana a Via Colli dell’Oro) del giunto tecnico, dunque non in corrispondenza di quest’ultimo; non considerando tecnicamente possibile l’ipotesi di un taglio retto non in corrispondenza di un giunto, né tantomeno quella di un taglio obliquo come prospettata dall’Ufficio tecnico nella Relazione del 2012, poiché entrambe comprometterebbero tutta la staticità dell’edificio, non si lascia spazio alcuno alla possibilità di recupero parziale di una porzione di tale edificio (Finamore) mediante i necessari lavori di adeguamento sismico”*.

La relazione, quindi, da contezza anche del perché l’attuale progetto si discosti da quello del 2012 che non aveva correttamente e compiutamente effettuato le valutazioni tecniche in ordine alla demolizione parziale.

E ancora *“Per quanto riguarda, invece, il fabbricato di proprietà del Supermercato Delfina, per esso si salverebbe l’ultima porzione giuntata di edificio, quella verso Viale Colli dell’Oro (l’edificio è diviso in tre parti per la presenza di due giunti tecnici), delle dimensioni longitudinali di circa 20 ml sui quasi 90 di lunghezza totale. In questo secondo caso, si lascia spazio alla possibilità di recupero parziale di una piccola porzione di tale edificio (Delfina)”*.

Infine, circa il ripristino dello stato dei luoghi, in relazione al quale il ricorrente lamenta il difetto di istruttoria, la relazione tecnica qualifica come *“meramente ipotetico”* esclusivamente il quantitativo di terreno riportato che andrà quantificato in sede di direzione dei lavori. Infondata è, dunque, la censura.

4.§. Si osserva, infine, che i reclamanti avrebbero dovuto ed avevano avuto la possibilità di procedere autonomamente alla spontanea demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi.

Invece di eseguire la sentenza, però, con un evidente abuso degli strumenti processuali, hanno assunto un atteggiamento ostruzionistico e dilatorio, già rilevato da questo TAR, che ha condotto alla situazione attuale.

5.§. Per i motivi predetti il reclamo deve essere respinto.

Le spese, anche in considerazione del comportamento processuale delle parti seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul reclamo in epigrafe, lo respinge.

Condanna gli odierni reclamanti, Finamore Mario e Carmelo D'Addario, nella qualità di legale rappresentante della Società Supermercato Delfina Snc, al pagamento delle spese della presente fase che si liquidano in euro 5.000,00 ciascuno, oltre accessori come per legge, da versare nella misura di €5.000,00 al Comune di Pescasseroli ed €5.000,00, in parti uguali ai controinteressati costituiti in giudizio.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Consigliere, Estensore

Maria Colagrande, Consigliere

Pubblicato il 28/03/2022

N. 00109/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00171/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 171 del 2021, proposto da Comune di Tagliacozzo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli, Emilia Pulcini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Tullio Buzzelli in L'Aquila, via San Basilio n. 3;

contro

Regione Abruzzo, Ministero della Cultura, Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Chieti e Pescara, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Buccio Da Ranallo S. Domenico; Energia Seconda S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Feliciano Palladino, Ginevra Biadico, Luigi Maria Giuseppe Costa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento del Dirigente del Servizio del Dipartimento Governo del Territorio e Politiche Ambientali della Regione Abruzzo recante l'Autorizzazione Unica n. 226 del 5.3.2021, per la realizzazione ed esercizio dell'impianto fotovoltaico di potenza 2,81 Mwp e delle relative opere di connessione in località Via Camerata, nel Comune di Tagliacozzo (L'Aquila), sui terreni individuati al Catasto del comunale al foglio n. 45, particelle n. 40, 102 e 508;

e di ogni altro presupposto connesso e consequenziale, ivi compreso il verbale conclusivo della conferenza dei servizi in data 23.2.2021.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Abruzzo, del Ministero della Cultura, di Energia Seconda S.r.l. e della Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Chieti e Pescara;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2022 il dott. Giovanni Giardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.§- Con ricorso ritualmente notificato il Comune di TAGLIACOZZO ha impugnato l'Autorizzazione Unica regionale n. 226 del 5.3.2021 rilasciata in favore della controinteressata società ENERGIA SECONDA S.r.l., per la realizzazione ed esercizio dell'impianto fotovoltaico di potenza 2,81 Mwp e delle relative opere di connessione in località Via Camerata, nel Comune di Tagliacozzo, sui terreni individuati al foglio n. 45, particelle n. 40, 102 e 508, nonché ogni altro presupposto connesso e consequenziale, ivi compreso il verbale conclusivo della conferenza dei servizi in data 23.2.2021.

Il gravame è affidato alla denuncia di quattro distinte doglianze così rubricate:

I. Violazione e falsa applicazione della normativa paesaggistica statale DM Ministero dei Beni Culturali 21.10.201984 - Carenza di istruttoria - Violazione e falsa art. 146 d.lgs. n. 42/2004 cd. T.U. Beni Culturali – Eccesso di potere – Contraddittorietà infraprocedimentale.

II. Violazione e falsa applicazione delle prescrizioni contenute nel PPR e relative NTA: art. 4, categoria B1; artt. 37 e 38; - eccesso di potere per errore sui presupposti - difetto di istruttoria.

III. Illegittimità sotto altro profilo. Violazione e falsa applicazione dell'art.18 delle NTA del PRG del Comune di Tagliacozzo - eccesso di potere - difetto di istruttoria.

IV. Illegittimità sotto altro profilo: superamento del limite di occupabilità dell'area; corretta valutazione del cd. cumulo.

L'ente civico ricorrente, intimato dinanzi a questo Tribunale le resistenti amministrazioni e la controinteressata, ha chiesto disporsi l'annullamento dei provvedimenti impugnati, previa sospensiva.

Si sono costituite per resistere al ricorso la REGIONE ABRUZZO, il MINISTERO DELLA CULTURA, la SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER LE PROVINCE DI CHIETI E PESCARA e la SOCIETA' ENERGIA SECONDA S.r.l. instando per la sua reiezione siccome inammissibile e, comunque, privo di merito di fondatezza.

La Regione ha dedotto che il competente Servizio Valutazioni Ambientali ha adottato, relativamente al procedimento di verifica di assoggettabilità ambientale ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs 152/06, il Giudizio n. 3277 del 12/11/2020 con cui il Comitato di Coordinamento Regionale per la Valutazione di Impatto Ambientale –CCR-VIA ha espresso il GIUDIZIO FAVOREVOLE all'esclusione della procedura VIA per tutto quanto motivato e dettagliato nell'annessa relazione istruttoria.

Il Comitato VIA, nello specificare i motivi principali alla base della mancata richiesta di tale valutazione, ha precisato, tra l'altro, che seppur l'area destinata ad accogliere l'intervento presenti il vincolo di tipo paesaggistico di cui al R.D. n. 1497/39 ("Zona del gruppo montuoso Velino - Sirente - Valle di Teve" nella sua Totalità) "*il sito di intervento nello specifico e i*

luoghi limitrofi non compaiono contesti particolarmente di pregio né da un punto di vista naturale né artistico”.

Il suddetto giudizio non è stato impugnato dal Comune ricorrente.

La Regione ha altresì rilevato che con nota Prot. n. R.A. 0415331 del 01/12/2020 è stato comunicato l'avvio del procedimento e, contestualmente, è stata indetta, ai sensi dell'art. 14 comma 2 della L. 241/90, la conferenza dei servizi decisoria in forma semplificata e in modalità asincrona con fissazione del termine perentorio del 16/01/2021 entro cui le amministrazioni coinvolte avrebbero dovuto rendere le proprie determinazioni ai sensi dell'art. 14-bis comma 2, della n. L. 241/90. Nei termini perentori indicati il Comune di Tagliacozzo non ha trasmesso alcuna determinazione di competenza.

All'esito della camera di consiglio del 9 giugno 2021, con ordinanza cautelare n. 89/2021 in data 10.6.2021, questo Tribunale ha respinto la domanda di sospensione degli effetti dei provvedimenti impugnati.

All'udienza pubblica del 23 marzo 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

2.§- Come esposto in narrativa, viene in decisione il gravame avverso il provvedimento con cui la Regione Abruzzo ha autorizzato ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 29 dicembre 2003 n. 387 in favore della società ENERGIA SECONDA S.R.L. la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico a terra della potenza di 2,81 MWP e delle opere di connessione, da ubicarsi nel territorio del Comune di Tagliacozzo, subordinando l'autorizzazione medesima al rispetto di tutte le prescrizioni presenti nei pareri richiamati nell'ambito dei lavori della Conferenza dei Servizi.

3.§- Il gravame non è meritevole di positivo apprezzamento per le ragioni appresso specificate.

3.1.§- In via del tutto preliminare deve rilevarsi che il ricorso presenta evidenti profili di inammissibilità con riferimento a tutte le doglianze sollevate in ordine agli aspetti paesaggistici ed ambientali.

3.2.§- Ed infatti, come già rimarcato nell'ordinanza cautelare n. 89/2021, tutti i profili afferenti il rispetto della disciplina in materia ambientale e paesaggistica nonché delle prescrizioni poste dal Piano Regionale Paesistico e dalle Linee Guida regionali attuative della direttiva 2001/77/CE sono stati compiutamente valutati dal Comitato di Coordinamento Regionale per la Valutazione di Impatto Ambientale che, nell'ambito del procedimento di verifica di assoggettabilità ambientale ai sensi dell'art. 19 del D. Lgs. n. 152/2006, ha adottato il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, avente carattere obbligatorio e vincolante a termine dell'art. 5, comma 1, lett. n), del Codice dell'ambiente, con il giudizio n. 3277 in data 12/11/2020 favorevole all'esclusione della procedura VIA.

Il surrichiamato giudizio, che è caratterizzato da un'ampia discrezionalità amministrativa, si pone a valle di un autonomo e distinto procedimento di assoggettabilità ambientale ex art. 19 del D. Lgs. 152/2006, che implica una complessiva ed approfondita analisi di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato.

Ciò comporta l'inammissibilità delle censure relative ai profili già oggetto di compiuta valutazione da parte del Comitato VIA atteso che il Comune ricorrente avrebbe dovuto formulare tali censure in sede di rituale impugnazione del suddetto Giudizio, che non è stata tuttavia proposta.

3.3.§- L'inammissibilità del gravame emerge anche sotto un ulteriore profilo.

Non avendo il Comune di Tagliacozzo trasmesso la propria determinazione di competenza al Servizio Regionale responsabile del provvedimento finale di A.U., nei termini perentori indicati con la nota Prot. n. R.A. 0415331 del 01/12/2020 (risulta agli atti che le osservazioni presentate dal Comune di Tagliacozzo sono state inviate ad un errato indirizzo di posta elettronica certificata), deve considerarsi acquisito *per silentium* l'assenso dell'ente civico le cui doglianze si appalesano, pertanto, tardive oltre che generiche.

4.§- Ciò posto, seppure si potesse prescindere da tali assorbenti rilievi, il ricorso è comunque infondato nel merito.

4.1.§- Muovendo alla disamina delle censure sul punto articolate nel gravame è anzitutto da respingere il primo motivo con cui si lamenta l'illegittimità dell'autorizzazione gravata per carenza di istruttoria e mancata considerazione e valutazione degli interessi paesaggistici, non essendo stata coinvolta nella conferenza di servizi, a dire del ricorrente, la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio che, quindi, non avrebbe avuto modo di rappresentare la propria posizione.

Mette conto rilevare al riguardo che, contrariamente a quanto ritenuto dall'ente civico e come già osservato nell'ordinanza cautelare n. 89/2021, la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, pur coinvolta nel procedimento culminato con l'adozione dell'autorizzazione unica gravata mediante invito a partecipare alla conferenza di servizi decisoria ai sensi dell'art. 14, comma 2 della Legge n. 241/1990 di cui alla nota Prot. n. R.A. 0415331 del 01/12/2020, ha ritenuto di non sollevare rilievi per gli aspetti di sua competenza in materia paesaggistica ed ha espresso la propria determinazione esclusivamente per i profili di interesse archeologico prescrivendo, soltanto, la verifica preventiva dell'interesse archeologico di cui all'art. 25 del D. Lgs. 50/2016 a mezzo nota n. 3653/2021 del 18.03.2021 inviata, peraltro, al di fuori della Conferenza di servizi (i cui lavori si sono conclusi con esito favorevole in data 23/02/2021) e successivamente all'adozione del provvedimento impugnato.

Deve precisarsi che le prescrizioni della Soprintendenza specificano che i lavori per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico sono subordinati alla verifica di preventivo interesse archeologico, tant'è che la Regione con nota del 27.05.2021 Prot n. R.A. 0224624/21, ha comunicato che: *"... l'approvazione del suddetto piano dei saggi archeologici preventivi è da considerarsi propedeutica all'avvio dei lavori previsti nella citata A.U. n. 226"*.

La verifica preventiva dell'interesse archeologico di cui all'articolo 28 del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 non costituisce condizione per il rilascio dell'Autorizzazione Unica ex art 12, comma 7 del D. Lgs n. 387/2003 trattandosi di una procedura autonoma e distinta che può

essere disposta dal Soprintendente in qualsiasi momento anche nel corso dell'esecuzione dei lavori di realizzazione dell'impianto autorizzato.

Peraltro, la società controinteressata, con memoria depositata il 18/02/2022, ha rappresentato di avere effettuato le indagini archeologiche, come richiesto dalla Soprintendenza, che hanno condotto ad *“un esito NEGATIVO, rilevando dunque l'assenza di livelli di interesse archeologico”*.

La relazione finale sulle verifiche effettuate in sito è stata quindi trasmessa alla Soprintendenza che, con nota prot. n. 1480 in data 18 ottobre 2021, rilevato che i saggi preventivi non hanno messo in luce resti o livelli di interesse archeologico, ha approvato la relazione archeologica finale trasmessa ed ha dichiarato conclusa la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico con esito negativo, avendone accertato l'insussistenza nell'area dei lavori. Pertanto la Soprintendenza ha autorizzato, per quanto di competenza archeologica, la realizzazione dell'opera in progetto con prescrizioni.

4.2.§- Da respingere è anche il secondo motivo di ricorso, con cui il Comune lamenta l'incompatibilità paesaggistica dell'intervento per asserito contrasto con il Piano Regionale Paesistico.

Va osservato che la Conferenza di Servizi ha valutato anche la compatibilità della localizzazione dell'impianto con le peculiari esigenze legate alla vocazione del territorio formulando un esito favorevole, come già emerso nel Giudizio CCR – VIA n. 3277 del 12/11/2020, non risultando l'area in questione classificata di pregio sulla base di specifici provvedimenti di natura prescrittiva.

Al riguardo occorre richiamare quanto già statuito da questo Tribunale nell'ordinanza cautelare n. 89/2021 ove si è rilevato che *“in merito alla dedotta violazione delle previsioni del Piano Regionale Paesistico approvato dal Consiglio Regionale con atto n. 141/21 del 21.03.1990, l'area in questione è classificata “B1 – trasformabilità mirata”, all'interno della quale l'art. 38 delle Norme Tecniche Coordinate Piano paesaggistico regionale considera compatibile*

l'uso tecnologico; inoltre, ai sensi dell'art.12 del D.lgs n. 387/2003 gli impianti di produzione di energia elettrica possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici ed il rilascio dell'autorizzazione determina, ove occorra, la variante urbanistica dell'area stessa".

Come è stato rimarcato dal Giudice delle Leggi, il citato art. 12 del Decreto Legislativo n. 387/03, recante principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (cfr. sentenze nn. 224/2012, 44/2011, 119/2010 e 282/2009), nella parte in cui stabilisce che gli impianti energetici da fonti rinnovabili (ivi inclusi gli impianti fotovoltaici) possono essere ubicati anche in zone agricole, da un lato riflette il più ampio principio, di diretta derivazione eurounitaria, della diffusione degli impianti a fini di aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili (comma 7) e, dall'altro, attraverso l'imposizione di alcuni limiti si preoccupa di preservare il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio (comma 10) (Corte cost., 11/06/2014, n. 166).

Ciò in quanto, la disposizione in parola, che intercetta profili di tutela ambientale, ricadenti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, e profili afferenti alla competenza concorrente di Stato e Regioni nelle materie della produzione, trasporto e distribuzione di energia, ovvero del governo del territorio, non trascura di garantire il corretto inserimento degli impianti nell'ambiente, rimettendo a linee guida da adottarsi in Conferenza unificata l'approvazione dei criteri in applicazione dei quali consentire alle Regioni di indicare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti (T.A.R. Toscana Firenze Sent., 11/10/2011, n. 1473).

Questo Tribunale ha già avuto modo di esprimersi in più occasioni sulla portata della disposizione statale di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/03 ritenendo che la stessa risulti espressamente condivisa anche dalla normativa regionale abruzzese, ai sensi della delibera di Giunta n. 351 del 12 aprile 2007 art. 5 allegato A, sulla procedura territoriale di rilascio dell'autorizzazione unica. (T.A.R. Abruzzo, sentenze nn. 363/2020 e 217/2012).

Da ultimo, è importante rimarcare come la normativa di rango statale surrichiamata e quella di matrice eurounitaria (direttiva 2001/77/CE) siano chiaramente ispirate ad una logica generale di *favor* per gli impianti di produzione di energia elettrica derivanti da fonti rinnovabili che ha animato recentemente anche la definizione degli obiettivi derivanti dal “*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*” (PNRR) approvato nell’ambito del programma europeo “Next Generation EU” (NGEU) che prevedono, infatti, investimenti e riforme per accelerare la transizione energetica ed ecologica.

Da ultimo, il D.L. 31 maggio 2021, n. 77, con l’obiettivo di definire la strategia e il sistema di governance nazionali per l’attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e al Piano nazionale per gli investimenti complementari, ha introdotto misure volte a favorire l’incremento del ricorso alle fonti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in linea con gli obiettivi europei e nazionali di decarbonizzazione.

Come già rilevato da questo Tribunale nell’ordinanza cautelare n. 89/2021 sussiste, soprattutto alla luce dell’attuale contesto geopolitico, un rilevante interesse pubblico alla realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili come favorito dalla legislazione di rango statale ed eurounitario che ha introdotto un meccanismo preventivo di valutazione degli eventuali impatti paesistico-ambientali degli interventi, al fine di assicurare il giusto contemperamento dei vari interessi pubblici coinvolti.

4.3.§- Parimenti priva di pregio giuridico è la terza doglianza con cui si deduce il contrasto del gravato provvedimento con gli strumenti urbanistici comunali.

Premesso che la valutazione degli aspetti di compatibilità paesaggistica dell’impianto non compete al Comune ma soltanto alla Regione, deve osservarsi che l’ente regionale può negare l’autorizzazione solo al ricorrere dei presupposti prescritti dalla disciplina speciale di cui al comma 10 dell’art. 12 D.Lgs n. 387/2003, ovvero previa individuazione nel territorio regionale di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti attraverso un’apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela

dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti (in tali termini, *ibidem* T.A.R. Abruzzo sentenza n. 363/2020; T.A.R. Molise, Sez. I, 23/06/2016, n. 281).

E' pertanto precluso al Comune in sede di pianificazione urbanistica comunale o di procedura di Autorizzazione Unica escludere l'installazione dell'impianto fotovoltaico all'interno dell'intero territorio comunale.

Deve, comunque, ribadirsi che, ai sensi della normativa vigente (art. 12, comma 3 del D.Lgs. 387/03) l'Autorizzazione Unica costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e, conseguentemente, si impone sul Piano Regolatore Generale del Comune di Tagliacozzo e sulle relative Norme Tecniche di Attuazione vigenti.

Sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale anche di questo Tribunale l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili in una zona in cui, in conseguenza dei divieti contenuti negli strumenti urbanistici, tale opera non sarebbe realizzabile, determina la variazione della destinazione urbanistica della zona e rende conforme alle disposizioni urbanistiche la localizzazione dell'impianto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 gennaio 2020, n. 377; Cons. Stato, sez. V, 13 marzo 2014, n. 1180, T.A.R. L'Aquila, (Abruzzo), Sez. I, 16 luglio 2020, n. 269) pur in presenza del parere negativo del Comune.

4.4.§- E' da respingere anche la quarta doglianza con cui si lamenta il contrasto del progetto con le percentuali dell'area occupata dall'impianto, come stabilite dalle "*Linee Guida per il corretto inserimento di impianti fotovoltaici a terra nella Regione Abruzzo*" di cui all'Allegato A alla Deliberazione Giunta regionale 22 marzo 2010, n. 244.

Tutti gli aspetti legati al cosiddetto "effetto cumulo" nonché l'osservanza del progetto rispetto ai criteri dimensionali, ai criteri territoriali ed ai criteri di buona progettazione previsti nelle

suddette Linee Guida Regionali sono stati adeguatamente valutati dal CCR VIA in sede di adozione del giudizio n 3277 del 12/11/2020 le cui risultanze, che si ribadisce non sono state oggetto di autonoma impugnativa, appaiono comunque corrette e coerenti con le suddette Linee guida.

5.§- Gli argomenti testé rappresentati evidenziano l'infondatezza dei motivi qui esaminati e, per tutte le ragioni sopra esposte, il gravame deve essere rigettato.

6.§-La complessità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese processuali tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Compensa integralmente tra le parti le spese e gli onorari di giudizio.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Consigliere

Giovanni Giardino, Referendario, Estensore

Pubblicato il 17/01/2022

N. 00023/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00418/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 418 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da Rieco Società per Azioni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Colombari, Marco Di Rito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Roseto degli Abruzzi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Referza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Asmel Consortile Soc. Cons. A R.L., non costituita in giudizio;

nei confronti

Diodoro Ecologia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Cafforio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

Ciclat Trasporti Ambiente Società Cooperativa, Società Autotrasporti e Pulizie Industriali di Petroro Silvio S.r.l. – S.A.P.I. S.r.l., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il *ricorso introduttivo*:

- della determinazione del Dirigente del Settore II Tecnico del Comune di Roseto degli Abruzzi (TE) n. 302 del 20 ottobre 2021 recante «Procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti con modalità porta a porta, trasporto e smaltimento presso impianti convenzionati. Approvazione verbali di gara e proposta di aggiudicazione. CIG 8548794FF7» e di tutti gli atti con essa approvati e ad essa allegati;
- di tutti gli atti conseguenti, connessi e presupposti e tra gli altri:
- della nota del Dirigente del II Settore del Comune di Roseto degli Abruzzi prot. n. 0040302 del 20 ottobre 2021 recante «Procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti con modalità porta a porta, trasporto e smaltimento presso impianti convenzionati. Approvazione verbali di gara e proposta di aggiudicazione. CIG 8548794FF7C – Comunicazione di aggiudicazione ai sensi dell'art. 76, comma 5, lett. a), del D.Lgs. 50/2016» e di ogni altra analoga comunicazione;
- della proposta di aggiudicazione del servizio all'operatore economico Diodoro Ecologia s.r.l.;
- di tutti i verbali del seggio di gara e della Commissione, compresi i verbali del 3 maggio 2021, del 3 e 7 maggio 2021, del 4 agosto 2021, del 3 settembre 2021, del 17 settembre 2021, del 20 settembre 2021, del 27 settembre 2021, del 15 ottobre 2021 e di tutti i loro allegati;
- della determinazione n. 340 del 14 dicembre 2020 del Dirigente Settore II Tecnico avente ad oggetto «Nuovo servizio raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani sul territorio del Comune di Roseto degli Abruzzi – determinazione a contrarre» e degli atti e documenti con essa approvati;

- del Bando/Bandi di gara di cui alla determina a contrarre, del Disciplinare di gara come risultante anche a seguito di errata corrige, di tutti i documenti di gara ivi compreso il Progetto del nuovo servizio di gestione dei rifiuti sul territorio comunale [comprensivo, come da elenco elaborati, del Piano Industriale servizi di igiene urbana, della nota sul compostaggio, dell'elenco prezzi unitari, del quadro economico, del Disciplinare di gara, del Capitolato Speciale, del DUVRI, degli elaborati grafici]; gli elenchi dipendenti; il Patto di integrità; il DGUE; il codice di comportamento dell'amministrazione;
- della determinazione n. 197 del 21 luglio 2021 del Dirigente II Settore avente ad oggetto «Procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti con modalità porta a porta, trasporto e smaltimento presso impianti convenzionati. Nomina Commissione di gara»;
- di tutti i chiarimenti pubblicati dalla Stazione Appaltante;
- degli ulteriori atti richiamati da quelli sopra elencati e tra l'altro:
- della deliberazione della Giunta comunale n. 342 in data 11 dicembre 2020 recante «Nuovo servizio di raccolta e smaltimenti rifiuti solidi urbani sul territorio del Comune di Roseto degli Abruzzi – Approvazione progetto» e della documentazione progettuale con essa approvata;
- della determinazione del Settore II Tecnico n. 98 del 22 maggio 2020 recante «Affidamento incarico per la redazione del progetto del nuovo servizio di gestione dei rifiuti sul territorio comunale. CIG Z172D0D948»;
- della deliberazione della Giunta comunale n. 359 del 7 ottobre 2019 recante «Linee Guida per la gestione dei servizi di igiene ambientale nel Comune di Roseto degli Abruzzi – Recepimento» e delle Linee Guida ivi recepite;
- della deliberazione del Consiglio comunale n. 15 del 15 aprile 2021 di approvazione del bilancio di previsione esercizio 2021 e pluriennale 2021/2023 e relativi allegati;
- della deliberazione della Giunta comunale n. 102 in data 11 maggio 2021 di approvazione del Piano esecutivo di gestione per l'anno 2021 e relativi allegati;

- della deliberazione del Consiglio comunale n. 15 del 7 maggio 2020 con cui è stato approvato il DUP 2020/2022 e relativi allegati;
- della deliberazione del Consiglio comunale n. 16 del 7 maggio 2020 di approvazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020/2022 e relativi allegati;
- della deliberazione della Giunta comunale n. 106/2020 di approvazione del Piano esecutivo di gestione per l'esercizio 2020 e relativi allegati;
- di ogni atto adottato lesivo ai fini del presente giudizio;
- dello Statuto comunale e/o altri atti anche regolamentari, ove si ritenga che sottraggano al Consiglio comunale competenze sue proprie per attribuirle ad altri organi.

Per quanto riguarda i *motivi aggiunti* presentati da Rieco Società per Azioni il 14/12/2021: per l'annullamento, previa concessione di misure cautelari:

- della determinazione del Dirigente del Settore II Tecnico del Comune di Roseto degli Abruzzi (TE) n. 302 del 20 ottobre 2021 recante «Procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti con modalità porta a porta, trasporto e smaltimento presso impianti convenzionati. Approvazione verbali di gara e proposta di aggiudicazione. CIG 8548794FF7» e di tutti gli atti con essa approvati e ad essa allegati;
- di tutti gli atti conseguenti, connessi e presupposti e tra gli altri:
- della nota del Dirigente del II Settore del Comune di Roseto degli Abruzzi prot. n. 0040302 del 20 ottobre 2021 recante «Procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti con modalità porta a porta, trasporto e smaltimento presso impianti convenzionati. Approvazione verbali di gara e proposta di aggiudicazione. CIG 8548794FF7C – Comunicazione di aggiudicazione ai sensi dell'art. 76, comma 5, lett. a), del D.Lgs. 50/2016» e di ogni altra analoga comunicazione;
- della proposta di aggiudicazione del servizio all'operatore economico Diodoro Ecologia s.r.l.;

- di tutti i verbali del seggio di gara e della Commissione, compresi i verbali del 3 maggio 2021, del 3 e 7 maggio 2021, del 4 agosto 2021, del 3 settembre 2021, del 17 settembre 2021, del 20 settembre 2021, del 27 settembre 2021, del 15 ottobre 2021 e di tutti i loro allegati;
- della determinazione n. 340 del 14 dicembre 2020 del Dirigente Settore II Tecnico avente ad oggetto «Nuovo servizio raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani sul territorio del Comune di Roseto degli Abruzzi – determinazione a contrarre» e degli atti e documenti con essa approvati;
- del Bando/Bandi di gara di cui alla determina a contrarre, del Disciplinare di gara come risultante anche a seguito di errata corrige, di tutti i documenti di gara ivi compreso il Progetto del nuovo servizio di gestione dei rifiuti sul territorio comunale [comprensivo, come da elenco elaborati, del Piano Industriale servizi di igiene urbana, della nota sul compostaggio, dell'elenco prezzi unitari, del quadro economico, del Disciplinare di gara, del Capitolato Speciale, del DUVRI, degli elaborati grafici]; gli elenchi dipendenti; il Patto di integrità; il DGUE; il codice di comportamento dell'amministrazione;
- della determinazione n. 197 del 21 luglio 2021 del Dirigente II Settore avente ad oggetto «Procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti con modalità porta a porta, trasporto e smaltimento presso impianti convenzionati. Nomina Commissione di gara»;
- di tutti i chiarimenti pubblicati dalla Stazione Appaltante;
- degli ulteriori atti richiamati da quelli sopra elencati e tra l'altro:
- della deliberazione della Giunta comunale n. 342 in data 11 dicembre 2020 recante «Nuovo servizio di raccolta e smaltimenti rifiuti solidi urbani sul territorio del Comune di Roseto degli Abruzzi – Approvazione progetto» e della documentazione progettuale con essa approvata;
- della determinazione del Settore II Tecnico n. 98 del 22 maggio 2020 recante «Affidamento incarico per la redazione del progetto del nuovo servizio di gestione dei rifiuti sul territorio comunale. CIG Z172D0D948»;

- della deliberazione della Giunta comunale n. 359 del 7 ottobre 2019 recante «Linee Guida per la gestione dei servizi di igiene ambientale nel Comune di Roseto degli Abruzzi – Recepimento» e delle Linee Guida ivi recepite;
- della deliberazione del Consiglio comunale n. 15 del 15 aprile 2021 di approvazione del bilancio di previsione esercizio 2021 e pluriennale 2021/2023 e relativi allegati;
- della deliberazione della Giunta comunale n. 102 in data 11 maggio 2021 di approvazione del Piano esecutivo di gestione per l'anno 2021 e relativi allegati;
- della deliberazione del Consiglio comunale n. 15 del 7 maggio 2020 con cui è stato approvato il DUP 2020/2022 e relativi allegati;
- della deliberazione del Consiglio comunale n. 16 del 7 maggio 2020 di approvazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020/2022 e relativi allegati;
- della deliberazione della Giunta comunale n. 106/2020 di approvazione del Piano esecutivo di gestione per l'esercizio 2020 e relativi allegati;
- di ogni atto ulteriore lesivo ai fini del presente giudizio, comprese le eventuali valutazioni relative alla congruità dell'offerta e al costo del personale;
- dello Statuto comunale e/o altri atti anche regolamentari, ove si ritenga che sottraggano al Consiglio comunale competenze sue proprie per attribuirle ad altri organi.

Per quanto riguarda il *ricorso incidentale* presentato da Diodoro Ecologia S.r.l. il 27/12/2021:

- dei verbali della gara indetta dal Comune di Roseto degli Abruzzi con determinazione del Dirigente Settore II Tecnico n. 340 del 14 dicembre 2020 per l'affidamento dei servizi di igiene urbana e segnatamente dei verbali in data 4 agosto, 3 settembre, 17 settembre, 20 settembre, 27 settembre, 15 ottobre 2021, nelle parti in cui non è stata disposta l'esclusione dalla gara di Rieco s.p.a., successivamente all'esame della sua offerta tecnica e dei relativi allegati e, comunque, nelle parti in cui è stato determinato il punteggio relativo all'offerta tecnica di Rieco s.p.a.; del verbale del 15 ottobre 2021, nelle parti in cui non è stata disposta l'esclusione dalla gara di Rieco s.p.a., successivamente all'esame della sua offerta economica e dei relativi allegati e,

comunque, nelle parti in cui è stato determinato il punteggio relativo all'offerta economica di Rieco s.p.a.;

-nonché della determinazione del Dirigente del Settore II Tecnico del Comune di Roseto degli Abruzzi n. 302 del 20 ottobre 2021, con la quale sono stati approvati i verbali di gara e la proposta di aggiudicazione, limitatamente alla mancata esclusione dalla gara della Rieco s.p.a. e, comunque, alla determinazione dei punteggi attribuiti a Rieco s.p.a. per l'offerta tecnica e per l'offerta economica; della legge speciale della gara, per quanto possa impedire l'esclusione della Rieco s.p.a. ovvero confermare i punteggi attribuiti a Rieco s.p.a. per l'offerta tecnica e per l'offerta economica; degli atti rispetto a questi presupposti, connessi, conseguenti.

Visti il ricorso introduttivo, i motivi aggiunti, il ricorso incidentale e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Roseto degli Abruzzi e della società Diodoro Ecologia S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2022 il dott. Giovanni Giardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.§- Con il ricorso in epigrafe, successivamente integrato con atto per motivi aggiunti notificato il 14 dicembre 2021, la società RIECO s.p.a. è insorta avverso la determinazione dirigenziale n. 302 del 20 ottobre 2021, con cui il COMUNE di ROSETO DEGLI ABRUZZI ha approvato i verbali di gara e la proposta di aggiudicazione in favore della controinteressata inerenti alla procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti con modalità porta a porta, trasporto e smaltimento presso impianti convenzionati, nonché tutti gli atti ad essa conseguenti, connessi e presupposti meglio in epigrafe emarginati, deducendo plurime doglianze di violazione e falsa applicazione di legge e di eccesso di potere sotto svariati profili.

Si sono costituite per resistere al gravame l'Amministrazione intimata e la controinteressata DIODORO ECOLOGIA s.r.l. instando, in punto di rito, per la sua inammissibilità e chiedendone nel merito la reiezione in quanto infondato.

All'udienza del 15 dicembre 2021 fissata per la discussione della istanza cautelare, vista la proposizione del ricorso motivi aggiunti con richiesta di misure cautelari, la trattazione dell'istanza cautelare è stata differita, con il consenso di tutte le parti, al 12 gennaio 2022.

In data 27 dicembre 2021 la controinteressata DIODORO ECOLOGIA s.r.l. ha depositato ricorso incidentale chiedendo l'annullamento degli atti impugnati, nelle parti in cui non è stata disposta l'esclusione dalla procedura della ricorrente principale Rieco s.p.a. e nelle parti in cui sono stati determinati i punteggi attribuiti alla medesima ricorrente.

Alla Camera di Consiglio del 12 gennaio 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione ai sensi dell'art. 120, comma 6 c.p.a., come da ultimo modificato dall'art. 4, comma 4, lett. a), D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, vista la sua manifesta inammissibilità e la non incompatibilità della predetta opzione con le esigenze di difesa di tutte le parti in relazione alla complessità della causa.

2.§- Preliminarmente, occorre dare atto che nel presente giudizio è stato proposto gravame incidentale da parte della controinteressata DIODORO ECOLOGIA s.r.l. avverso la mancata esclusione della ricorrente dalla procedura *de qua*.

Come di recente ribadito anche da questo Tribunale (T.A.R. L'Aquila, sentenza 27 luglio 2021, n. 398) in ordine alla relazione tra ricorso principale e incidentale, il rapporto di priorità logica tra ricorso principale ed incidentale deve essere rivisto rispetto a quanto ritenuto dalla giurisprudenza sinora prevalente, nel senso che il ricorso principale deve essere esaminato per primo, potendo la sua eventuale infondatezza determinare l'improcedibilità del ricorso incidentale.

“In altri termini, l'ordo questionum impone oggi di dare priorità al gravame principale e ciò in quanto, mentre l'eventuale fondatezza del ricorso incidentale non potrebbe in ogni caso

comportare l'improcedibilità del ricorso principale, l'eventuale infondatezza del ricorso principale consentirebbe di dichiarare l'improcedibilità del ricorso incidentale, con conseguente economia dei mezzi processuali. Infatti, ove fosse respinto il ricorso principale, con conseguente formazione del giudicato sulla legittimità (rectius: sulla non illegittimità sulla base dei motivi dedotti) della aggiudicazione controversa, il controinteressato, vale adire l'aggiudicatario, avendo reso intangibile la soddisfazione del proprio interesse, non potrebbe nutrire alcun ulteriore interesse all'accoglimento del ricorso incidentale" (Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza, (ud. 28/05/2020) 10-07-2020, n. 4431; TAR Campania, Napoli sentenza 1 dicembre 2020 n. 5688).

3.§- Ebbene, in applicazione del surrichiamato approccio interpretativo deve, quindi, essere prioritariamente scrutinato il gravame proposto dalla ricorrente principale società RIECO s.p.a.. In via preliminare, seguendo la tassonomia propria delle questioni secondo le coordinate ermeneutiche tracciate dall'Adunanza plenaria n. 5 del 2015, in ordine logico è prioritario l'esame della eccezione di inammissibilità del ricorso principale sollevata dall'amministrazione comunale resistente e dalla controinteressata.

L'eccezione è meritevole di positivo apprezzamento.

3.1.§- In termini generali deve osservarsi che l'azione di annullamento è subordinata alla coesistenza delle seguenti condizioni:

- a) la legittimazione a ricorrere, ovvero la titolarità di una posizione giuridica, intesa come posizione sostanziale differenziata e qualificata che distingue il soggetto dal "*quisque de populo*" in rapporto all'esercizio dell'azione amministrativa;
- b) l'interesse al ricorso, ovvero la concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto, a norma dell'art. 100 c.p.c.. L'interesse al ricorso si connota per i caratteri della "*personalità*", "*attualità*" e "*concretezza*".

La mera titolarità di un interesse protetto non giustifica quindi l'azione giudiziale, quando tale interesse non sia concretamente leso dall'atto di cui si chiede la rimozione dal mondo giuridico. Dunque, per dimostrare la sussistenza dell'interesse a ricorrere, colui che agisce deve fornire prova della lesione personale, attuale e concreta arrecata dal provvedimento impugnato ed il vantaggio che otterrebbe dall'annullamento del provvedimento, non essendo sufficiente a radicare l'interesse al ricorso una lesione configurabile solo in astratto, né la mera eventualità di una lesione futura.

3.2.§- Con specifico riferimento alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, l'operatore economico che abbia partecipato alla procedura di gara, pur essendo titolare della legittimazione a ricorrere e potendo astrattamente contestare l'operato della stazione appaltante in quanto riveste una posizione differenziata rispetto a quella di un qualsiasi operatore, non ha, tuttavia, interesse ad impugnare autonomamente né la *"proposta di aggiudicazione"*, né *"l'approvazione della proposta di aggiudicazione"* per carenza di una lesione attuale e concreta riconducibile a detti atti.

Il D.lgs. n. 50/2016, infatti, opera una chiara distinzione tra la *"proposta di aggiudicazione"*, *"l'approvazione della proposta di aggiudicazione"* e *"l'aggiudicazione"*. La *"proposta di aggiudicazione"*, che è formulata dalla commissione giudicatrice composta da esperti nello specifico settore relativo all'oggetto del contratto d'appalto, è soggetta ad *"approvazione"* dell'organo competente secondo l'ordinamento della stazione appaltante e nel rispetto dei termini dallo stesso previsti (in mancanza di fissazione di detto termine lo stesso è individuato *ope legis* in trenta giorni) (art. 33, comma 1). L'*"aggiudicazione"*, invece, costituisce il provvedimento conclusivo della procedura di gara in forza del quale viene attribuito il bene della vita.

La *"proposta di aggiudicazione"* rappresenta un atto endoprocedimentale e, come tale, non è soggetto ad autonoma impugnazione (in tali termini, T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 5.6.2020, n. 212; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 23.6.2020, n. 240). L'art. 204 del nuovo Codice degli appalti

difatti sancisce espressamente l'inammissibilità della impugnazione della “*proposta di aggiudicazione*” in quanto atto privo di lesività essendo destinato ad essere superato dall’”*aggiudicazione*”.

Parimenti non impugnabile è “*l’approvazione della proposta di aggiudicazione*” che si sostanzia in quell’attività di “*verifica della proposta di aggiudicazione*” prevista dall’art. 32, comma 5, del D.Lgs n. 50/2016, ovvero nell’attività di controllo sulla proposta di aggiudicazione rientrante nel più generale controllo degli atti della procedura attuato dalla stazione appaltante (che autonomamente individua l’organo competente, ovvero, in mancanza, il R.u.p.), disciplinata dall’art. 33, comma 1, del D.Lgs. n. 50/2016 (in tali termini, cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 27 aprile 2020 n. 2655).

Solo all’esito della suddetta attività di verifica sulla “*proposta di aggiudicazione*”, la stazione appaltante provvede all’”*aggiudicazione*” che costituisce un’autonoma e distinta manifestazione di volontà della stazione appaltante.

Il provvedimento di “*aggiudicazione*”, che deve essere necessariamente espresso, segue, quindi, “*l’approvazione della proposta di aggiudicazione*”, che può intendersi perfezionata anche qualora la stazione appaltante non si sia pronunciata nei termini di legge, come prevede testualmente l’art. 33, comma 1, ultima parte del D.Lgs. n. 50/2016.

In definitiva, dopo “*l’approvazione della proposta di aggiudicazione*”, atto privo di carattere lesivo, che sia espressa o tacita, deve comunque necessariamente intervenire “*l’aggiudicazione*”.

Come di recente è stato puntualmente rimarcato in giurisprudenza, dal combinato disposto degli artt. 32, comma 5, e 33, comma 1, del D.Lgs. 50/2016 emerge con meridiana evidenza la distinzione formale, oltre che logica, dell’approvazione della proposta di aggiudicazione e del provvedimento definitivo di aggiudicazione: solo quest’ultimo concretizza e rende attuale l’interesse all’impugnazione (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I - sentenza 2 aprile 2021 n. 2247).

4.1.§- Ebbene, applicato l'esposto indirizzo interpretativo alla fattispecie in esame, rileva il Collegio che l'odierno gravame introduttivo si appunta sulla determinazione comunale con cui l'organo tecnico competente della stazione appaltante (nello specifico il Dirigente del II Settore Tecnico) si è limitato a prendere atto dei verbali e degli atti di gara e ad approvare la proposta di aggiudicazione *“per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti con modalità porta a porta, trasporto e smaltimento presso impianti convenzionati”* . La volontà dell'amministrazione nei termini anzidetti trova puntuale ed espresso riscontro testuale non solo nel contenuto dispositivo della citata determinazione, ove si afferma che la stazione appaltante determina di *<approvare, conseguentemente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 33, comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016 la proposta di aggiudicazione del servizio di che trattasi all'operatore economico Diodoro Ecologia SRL>* e *<di dare atto che l'aggiudicazione definitiva avverrà a seguito del completamento con esito favorevole delle verifiche previste dalla vigente normativa in materia>*, ma anche nella comunicazione prot. n. 0040302 del 20 ottobre 2021 della predetta approvazione della proposta di aggiudicazione, erroneamente qualificata dalla stazione appaltante come *“Comunicazione di aggiudicazione ai sensi dell'art. 76, comma 5, lett. a), del D.Lgs. 50/2016”*, ove si precisa espressamente che a norma dell'articolo 32 comma 7, del D.Lgs. 50/2016 *<l'aggiudicazione definitiva avverrà a seguito del completamento con esito favorevole delle verifiche previste dalla normativa vigente in materia>*.

4.2.§- In definitiva, atteso che nell'odierna vicenda l'aggiudicazione allo stato non è ancora avvenuta, deve ritenersi che la gravata determinazione sia un mero atto interno al procedimento di evidenza pubblica, come tale privo di valenza provvedimentoale e, quindi, non di per sé lesivo, né autonomamente impugnabile.

Medesima natura, e parimenti non dotati di immediata lesività ai sensi dell'art. 120, comma 2 bis c.p.a., rivestono le risultanze ed i verbali delle operazioni di gara e gli altri atti relativi alla procedura di gara in questa sede impugnati.

5.§- In conclusione in assenza di un provvedimento definitivo ed autonomamente lesivo, il ricorso principale, come integrato con motivi aggiunti, deve essere dichiarato inammissibile per difetto di interesse.

Ne consegue, quindi, la reiezione dell'intero gravame e, stante il carattere processuale della questione che attiene alla possibilità stessa di proporre il ricorso, resta assorbito il vaglio di ogni altra censura di merito dedotta.

6.§- Per l'effetto, in applicazione del summenzionato indirizzo pretorio di cui al 2.§ della presente decisione (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 4431/2020), deve essere dichiarato improcedibile il gravame incidentale articolato dalla controinteressata DIODORO ECOLOGIA s.r.l., in quanto dal suo eventuale accoglimento non potrebbe derivare alcuna utilità.

7.§- La complessità delle questioni esaminate e la definizione in rito del giudizio giustificano l'integrale compensazione delle spese ed onorari tra le parti costituite.

Nondimeno, in applicazione dell'art. 13, comma 6-bis.1, del D.P.R. n. 115/2002, la ricorrente società RIECO s.p.a. va condannata al rimborso del contributo unificato versato dalla controinteressata per la proposizione del gravame incidentale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso incidentale, come in epigrafe proposti:

- 1) respinge il ricorso principale, come integrato da atto per motivi aggiunti, presentato dalla società RIECO s.p.a. in quanto inammissibile;
- 2) dichiara improcedibile il ricorso incidentale formulato dalla società DIODORO ECOLOGIA s.r.l.;
- 3) compensa integralmente tra le parti le spese e gli onorari di giudizio;
- 4) condanna la società RIECO s.p.a. al rimborso del contributo unificato versato dalla controinteressata DIODORO ECOLOGIA s.r.l. per la proposizione del gravame incidentale.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Primo Referendario

Giovanni Giardino, Referendario, Estensore



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 267 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da Lipu–Lega Italiana Protezione Uccelli, Mountain Wilderness Italia Onlus, C.A.I. Club Alpino Italiano, Stazione Ornitologica Abruzzese O.N.L.U.S., Salviamo L'Orso - Associazione per la Conservazione dell'Orso Bruno Marsicano Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Herbert Simone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Abruzzo, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefania Valeri e Marianna Cerasoli, domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Leonardo da Vinci, n. 6;

Comune di Ovindoli, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Sandro Pasquali e Fabio Pasquali, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Fabio Pasquali in L'Aquila, via Cardinale Mazzarino, n. 71;

Ministero per i Beni e Le Attività Culturali, Ministero della Difesa, Gruppo Carabinieri Biodiversità di Castel di Sangro, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio dell'Abruzzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Buccio da Ranallo;

nei confronti

Parco Naturale Regionale "Sirente Velino", Ministero della Difesa, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Ditta Noleggio Sci Pierleoni di Rita Benvegna, non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Buccio da Ranallo;

Leitner S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Matteo Baldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Associazione Italiana per il World Wide Fund Of Nature - Wwf Italia Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difeso dall'avvocato Francesco Paolo Febbo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

ad opponendum:

Leitner S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Matteo Baldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

previa sospensiva,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento PAUR n.010 di cui alla determinazione n. DPC002/PAUR/010 del 20/04/2020 a firma del Dirigente del Servizio V.I.A. della Regione Abruzzo recante *“PROVVEDIMENTO AUTORIZZATORIO UNICO REGIONALE (PAUR) ai sensi dell'art. 27-bis del D. Lgs. 152/2006) DETERMINAZIONE MOTIVATA CONCLUSIVA. Codice Pratica:18/261501 del 24/09/2018 Progetto: Realizzazione di nuovi impianti da sci in Ovindoli (AQ) - Proponente: Comune di Ovindoli”*;
- del parere V.Inc.A. di cui alla nota prot. comunale n. 9761 del 20/09/2019 del Comune di Ovindoli;
- della conferma del suddetto Parere V.Inc.A. di cui alla nota prot. comunale n. 9761 del 20/09/2019 del Comune di Ovindoli nella Conferenza di Servizi del 17/10/2019;
- del parere V.Inc.A. di cui alla nota prot. comunale n. 11152 del 29/10/2019 del Comune di Ovindoli;
- dell'integrazione al parere V.Inc.A di cui alla nota del Comune di Ovindoli acquisita sotto forma di chiarimenti al protocollo della Regione Abruzzo in data 5.11.2019, prot. 0307935-19;
- della conferma del parere V.Inc.A. di cui alla nota prot. 12687 del Comune di Ovindoli acquisita al protocollo regionale in data 12.12.2019, prot.349236/19;
- del parere V.I.A. n. 3126 del 12/12/2019 del Comitato V.I.A. della Regione Abruzzo;
- della determinazione Prot.9670 del 18.9.2019 del Comune di Ovindoli a firma del Responsabile del Procedimento e del Servizio per l'Autorizzazione Paesaggistica del Comune di Ovindoli avente per oggetto "Nulla osta e in materia di tutela del paesaggio";
- del parere preventivo al rilascio di autorizzazione paesaggistica Prot.MIBAC-SABAP-AQ63 - 0006816 09/11/2018 CL.34.00.00/02/1.1 del MIBAC- - Soprintendenza Archeologia, Belle arti e Paesaggio per la città dell'Aquila e i Comuni del Cratere;
- di tutti gli atti endoprocedimentali e intermedi richiamati nelle determine e deliberazioni di cui sopra e comunque presupposti delle medesime, ivi compresi i giudizi del CCR VIA nn. 3002

del 29.1.2019, n. 3096 dell'8.10.2019, n. 3125 del 5.12.2019 e i verbali gli incontri e conferenze dei servizi del 31.1.2019, 17.10.2019 e del 12.12.2019;

- di tutti gli altri atti preparatori, connessi, consequenziali e collegati, derivati, presupposti, anche se non espressamente indicati, anche in quanto oggetto di applicazione;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Lipu–Lega Italiana Protezione Uccelli il 8/10/2021:

- del giudizio del C.C.R. V.I.A. della Regione Abruzzo n. 3451 dell'1.7.2021 recante “*giudizio favorevole alla verifica delle ottemperanze alle condizioni ambientali n.1, 2, 3, 4, 5 contenute nel giudizio di via n. 3126/2019, con l'obbligo di rispettare le modalità di esecuzione del monitoraggio della matrice aria e del rumore e di aggiornare la procedura di gestione delle emergenze in fase di esercizio, come riportato in premessa*”. “Tipo procedimento: Verifica di ottemperanza ai sensi dell'art. 28 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.”, depositato in giudizio l'8 luglio 2021 dalla difesa del Comune di Ovindoli;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Abruzzo, del Comune di Ovindoli, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero per i Beni e Le Attività Culturali, del Ministero della Difesa, della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio dell'Abruzzo, del Gruppo Carabinieri Biodiversità di Castel di Sangro e di Leitner S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 novembre 2021 la dott.ssa Maria Colagrande;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le ricorrenti sono Associazioni nazionali e regionali che perseguono la tutela dell'ambiente, della fauna e della flora.

Con il ricorso introduttivo hanno impugnato il provvedimento regionale di autorizzazione unica del progetto di “*Realizzazione di nuovi impianti da sci in Ovindoli (AQ) - Proponente: Comune di Ovindoli*”, all’interno del Parco Regionale Sirente-Velino, in una ZPS, sottoposta a vincolo paesaggistico e ambientale, e i connessi pareri V.INC.A. e VIA, il parere preventivo del 9.11.2018 della del MIBAC- Soprintendenza Archeologia, Belle arti e Paesaggio per la città dell'Aquila e i Comuni del Cratere e la determinazione Prot. 9670 del 18.9.2019 del Comune di Ovindoli avente per oggetto "Nulla osta e in materia di tutela del paesaggio".

Il ricorso è affidato a sedici motivi di seguito sinteticamente riepilogati:

1) *violazione dell’art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006. incompletezza della documentazione depositata e, in particolare, carenza del progetto esecutivo. mancanza 12 del’elenco delle autorizzaizoni richieste. in particolare: mancanza indicazione dei titoli edilizi*; benché ai sensi dell’art. 27 bis del d.lgs. n. 152/2006 il PAUR sostituisca tutte le autorizzazioni per la realizzazione e l’esercizio del progetto, il Comune di Ovindoli, in qualità di proponente, avrebbe mancato di presentare i progetti esecutivi e quanto necessario per il rilascio delle autorizzazioni edilizie; pertanto la Regione Abruzzo, in qualità di Autorità procedente, avrebbe dovuto dichiarare improcedibile l’istanza di PAUR in quanto incompleta sia del novero delle autorizzazioni richieste e dell’indicazione della documentazione necessaria rispetto al grado di approfondimento;

2) *violazione dell’art. 25 comma 3 del d.lgs. 152/2006 – eccesso di potere per carenza di istruttoria*; i quattro pareri del Comitato regionale VIA non contengono l’esame prescritto dall’art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 delle osservazioni delle associazioni ambientaliste, né il Comune vi avrebbe opposto esaustive controdeduzioni alle quali la Regione avrebbe potuto fare riferimento nel redigere il giudizio di VIA in merito:

- all’impatto della presenza delle funi degli impianti sull’avifauna,
- all’errore nella perimetrazione delle aree interessate (avendo il Comune limitato l’analisi dell’impatto ad un ad un ambito di soli 10 metri di buffer attorno alle piste),

- all'impatto sulla vegetazione,
- alla violazione delle misure di conservazione delle ZPS;
- all'inadeguatezza delle opere di mitigazione e ripristino del cotico erboso;
- all'effetto cumulo dell'intervento con la "*Sostituzione e costruzione di impianti sciiviari con ampliamento impianto di innevamento*" approvato dal Comitato VIA n. 1007 del 22/01/2008, la "*Realizzazione di una seggiovia quadriposto "Fontefredda" - delle piste Aquila, Scoiattolo, Grifone, Skiweg e l'impianto di innevamento e dei relativi laghi 1 e 2*" di cui al giudizio favorevole con prescrizioni n.1488 dell'01/06/2010;

3) *violazione dell'art. 5 comma 5 del d.P.R. n. 357/1997*; benché il progetto ricada nella Zona di Protezione Speciale IT7110230 istituita per la tutela dell'avifauna, a sua volta compresa in due aree protette - il Parco Regionale del Sirente-Velino e la Riserva naturale orientata "Monte Velino", istituita a livello statale e gestita dal Raggruppamento Carabinieri Forestali Biodiversità di Castel di Sangro - il Comune di Ovindoli ha coinvolto nel procedimento di V.Inc.A. solo l'Ente parco e non ha disposto l'integrazione del procedimento nei confronti del Raggruppamento Carabinieri forestali, né lo ha fatto la Regione, che coordina l'applicazione della Direttive "Uccelli" e "Habitat" in Abruzzo, in sede di valutazione dell'impatto ambientale, né in sede di conferenza dei servizi convocata quale attività competente, neppure dopo che il Raggruppamento Carabinieri, il giorno precedente al rilascio giudizio favorevole di VIA, ha sottolineato la sua pretermissione dalla procedura di V.INC.A. e la possibile incidenza "*sullo stato di conservazione degli habitat e delle specie tutelati dalla predetta riserva, alcuni dei quali sono protetti anche a livello europeo dalle direttive 43/92/CEE "Habitat" e 2009/147/CEE "Uccelli" (ad esempio, gli habitat 5130 e 6210* e le specie Vipera ursinii, Aquila chrysaetos, Gyps fulvus e Alectoris graeca), si evidenzia la necessità di coinvolgere anche il reparto scrivente nel procedimento in oggetto*" e successivamente "*preso atto che gli studi di impatto e di incidenza ambientale del P.A.U.R. in oggetto non considerano le possibili incidenze ambientali*" ha chiesto "*di integrare tali studi considerando quanto sopra*

evidenziato. Si resta a disposizione per ogni supporto tecnico-scientifico (basato anche sulla banca dati su habitat, flora e fauna del Reparto Scrivente, al fine di meglio definire le integrazioni richieste relative all'area della predetta riserva”; ciononostante la Regione ha considerato validi i reiterati pareri V.Inc.A. del Comune di Ovindoli, nonostante siano carenti dell'obbligatorio coinvolgimento dell'ente gestore della Riserva naturale Statale Monte Velino;

4) *violazione dell'art. 27-bis comma 3 del d.lgs. n. 152/2006*; a seguito della pubblicazione sul sito web della Regione Abruzzo della documentazione del progetto proposto dal Comune di Ovindoli, il Servizio Prevenzione dei Rischi di Protezione Civile avendo rilevato “l'impossibilità di individuare in maniera univoca, puntuale ed evidente il percorso delle piste, il tracciato degli impianti e delle stazioni di arrivo/partenza”, con nota dell'11/10/2018 chiedeva integrazioni che il Comune di Ovindoli avrebbe dovuto presentare perentoriamente entro il 10/11/2018 in quanto tutti i termini previsti al comma 8 dell'art. 27 bis sono perentori; il Servizio VIA avrebbe quindi dovuto archiviare il procedimento perché Comune di Ovindoli ha depositato tale documentazione il 26/11/2018 (sedici giorni dopo la scadenza del termine), tanto più che il parere rilasciato dalla Soprintendenza il 9.11.2018 era ormai inutile perché espresso sul progetto originario; anche gli altri termini perentori stabiliti dal comma 5 dell'art. 27 bis risulterebbero non osservati;

5) *violazione comma 5 dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006*; ai rilievi del Servizio Prevenzione dei Rischi di Protezione Civile il Comune di Ovindoli ha dato riscontro con "controdeduzioni" del 23.5-4.6.2019 che conterrebbero una vera e propria variante progettuale rispetto al primo progetto pubblicato sul sito WEB della Regione nella sezione "*Ultimi avvisi pubblicati V.I.A. art. 27-bis d.lgs. 152/2006*", che tuttavia non risultava accessibile con conseguente lesione del diritto di partecipazione del pubblico, tant'è che nessuna osservazione è stata poi presentata;

6) *illegittimità del parere della Soprintendenza e del successivo nulla osta paesaggistico del Comune di Ovindoli - eccesso di potere: travisamento dei fatti, difetto di istruttoria – difetto di motivazione (violazione art. 3 l. n. 241/1990) - violazione del comma 7 art. 27-bis del d.lgs.*

152/2006 sotto altro profilo; il parere favorevole della Soprintendenza del 9.11.2018 sarebbe illegittimo e generico perché privo di motivazione e reso su un progetto sul quale il Servizio Prevenzione dei Rischi di Protezione Civile l'11/10/2018 aveva ravvisato *“l'impossibilità di individuare in maniera univoca, puntuale ed evidente il percorso delle piste, il tracciato degli impianti e delle stazioni di arrivo/partenza”*, cui ha fatto seguito in data 4.6.2019 il deposito di integrazioni del 23.5.2019 da parte del Comune contenenti la modifica sostanziale dei tracciati delle piste con la conseguenza che resterebbe dimostrato che il parere della Sovrintendenza è stato reso su un progetto diverso da quello oggetto della VIA e del PAUR;

7) *violazione delle direttive 2009/147/CEE e 1992/43/CEE "habitat", violazione delle misure di conservazione per SIC e ZPS di cui alla deliberazione di G.R. 877/2016*; lo studio d'impatto ambientale del progetto non esclude l'uccisione di animali appartenenti a specie protette, in particolare la vipera ursinii, in conseguenza della movimentazione di terra con i mezzi meccanici in un'area di dieci ettari, prevedendo come misura di mitigazione la presenza, durante i lavori, di uno o più erpetologi *“che possano catturare temporaneamente e rilocalizzare gli individui di vipera ursinii, nell'eventualità del loro rinvenimento accidentale (es. scavi, rumore)”*, ammettendosi quindi la concreta evenienza di soppressione di individui non rinvenibili accidentalmente, in aperto contrasto con la deliberazione di G.R. 877/2016 che vieta di *“uccidere, danneggiare, catturare le specie animali incluse negli allegati delle direttive Habitat e Uccelli”* *...“distruggere o deteriorare habitat inclusi negli allegati delle Direttive Habitat e Uccelli compromettendone lo stato di conservazione”* *“convertire ad altri usi le superfici a prato permanente e a pascolo permanente”*;

8) *violazione della legge 394/1991 e della legge regionale n. 42/2011*; in aperto contrasto con l'art. 2 della l.r. Abruzzo n. 42/2011 istitutiva del Parco Naturale Regionale del Sirente-Velino - che vieta l'asportazione e il danneggiamento delle formazioni minerali la modificazione del regime delle acque, il danneggiamento e qualunque attività che possa costituire pericolo o turbamento per le specie animali, per le uova e per i piccoli nati, il danneggiamento e la raccolta

delle specie vegetali spontanee e l'alterazione dell'ambiente geofisico e delle caratteristiche biochimiche dell'acqua - l'intervento in oggetto prevede l'asportazione di massi e opere di regimazione delle acque, la modellazione del profilo del suolo e la distruzione diretta di oltre dieci ettari di vegetazione appartenente per gran parte ad alcuni habitat protetti a livello comunitario nonché, come detto, l'uccisione di esemplari di vipera ursinii, anch'essa protetta a livello comunitario, alla quale sarà pure sottratta una delle aree di maggiore idoneità dell'intero appennino centrale;

9) *violazione dell'art. 6 della direttiva 43/92/CEE "habitat" - violazione dell'art. 5 del d.P.R.357/1997 - valutazione di incidenza - valutazione appropriata*; la V.Inc.A. rilasciata dal Comune di Ovindoli sarebbe illegittima perché la valutazione di incidenza ambientale, introdotta dalla Direttiva 43/92/CEE, deve essere svolta da personale in possesso delle competenze necessarie ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.P.R. n. 357/97, mentre il Comune di Ovindoli si è avvalso del Geometra comunale che non dispone delle conoscenze tecniche richieste dal tipo di valutazione tecnica demandatagli;

10) *violazione regio decreto 11 febbraio 1929, n. 274*; in relazione al motivo precedente le ricorrenti deducono la violazione del Regio Decreto 11 febbraio 1929 n. 274 e ss.mm.ii. recante "Regolamento per la professione di geometra" e, in particolare, dell'art. 16 relativo alle mansioni che possono essere esplicate dal geometra alle quali sono estranee quelle inerenti alle competenze necessarie per la redazione della V.Inc.A;

12) *violazione dell'art. 28-bis del d.lgs. n. 152/2006 sotto altro profilo*; ai fini della procedura di VIA, dopo il deposito del progetto originale, si sono susseguite ben tre integrazioni di centinaia di pagine, oltre i termini perentori, benché l'art. 27 bis del d.lgs. n. 152/2006 preveda un'unica possibilità di integrazione e ripubblicazione, con conseguente aggravamento del procedimento per il pubblico, al quale sarebbe stata interdetta la possibilità di un agevole intervento nel procedimento;

13) *violazione della direttiva 1992/43/CEE "habitat", violazione del d.P.R. 357/1997 - tutela delle specie e degli habitat, compresi quelli prioritari*; l'area interessata dall'intervento ospita ben sei degli habitat tutelati a livello comunitario dalla direttiva 43/92/CE "Habitat" trasposta nel d.P.R. n. 357/1997, di cui due prioritari, che saranno in parte distrutti per diversi ettari, benché la normativa richiamata preveda che debbono essere mantenuti o ripristinati; il SIA inoltre non considera che l'intervento produrrà l'introduzione di specie notrofilo ruderali, l'effetto bordo, derivante dall'ingresso di specie estranee all'habitat a causa del disturbo derivante dalle opere, attività e dalla presenza umana, l'effetto della regimazione delle acque che cambia radicalmente la distribuzione dell'acqua, né tiene conto della presenza dell'orso bruno marsicano – specie prioritaria - documentata a meno di 500 metri dall'area interessata dal progetto e del camoscio d'Abruzzo, per il quale il Piano d'Azione nazionale per la specie approvato dal Ministero dell'Ambiente prevede un vasto programma di reintroduzione che interessa anche il parco del Sirente-Velino;

14) *eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di istruttoria per quanto concerne l'impianto di innevamento*; nelle integrazioni richieste dal CCR-VIA con giudizio n. 3002 del 29/01/2019, il Comune proponente ha previsto la realizzazione (con i fondi previsti per il progetto denominato "MASTERPLAN ABRUZZO - Realizzazione del Bacino Sciistico Ovindoli – Magnola – Campo Felice", PSRA/74), di "Opere infrastrutturali a servizio del Bacino Ovindoli M- Magnola" e in particolare di un impianto di adduzione idrica che, da un pozzo di captazione arrivi al laghetto "Dolce Vita", con la duplice funzione di antincendio e di riserva per l'innervamento artificiale delle piste", mentre il PAUR ha approvato il diverso intervento di innevamento programmato, con prescrizioni, quali l'uso di acqua raccolta degli invasi artificiali già realizzati e riempiti con acqua meteorica; ne consegue l'ambiguità dell'autorizzazione considerato che il Comune coltiva, in parallelo, un altro procedimento per la realizzazione di opere di approvvigionamento idrico incompatibili con quelle oggetto del PAUR;

15) *violazione del comma 2 dell'art. 94 del d.lgs. 152/2006 - violazione dell'art. 22 del d.lgs. 152/2006 – eccesso di potere; per difetto di istruttoria – contraddittorietà*; il S.I.A. omette di riferire e valutare che l'intervento ricade in piena area di ricarica delle falde e di considerare anche i potenziali impatti sull'acquifero; la questione è stata rilevata nel giudizio del CCR - VIA n. 3002 del 28/01/2019 (punto 6 "chiarimento in merito alle eventuali interferenze con le aree di salvaguardia destinate al consumo umano") riscontrato dal Comune con controdeduzioni depositate il 28/05/2019, che tuttavia tacciono sul punto;

16) *violazione della legge 241/1990 - violazione della legge 394/1991 - violazione dell'art. 5, comma 4 legge regionale n. 42/2011 – eccesso di potere per manifesta illogicità*; il PAUR sarebbe viziato nei presupposti perché nel verbale conclusivo della conferenza di servizi del 20.12.2019 si dà atto che *“l'Ente Parco Sirente Velino non ha espresso il nulla osta di competenza relativamente al progetto in esame, né ha mai partecipato alle sedute delle Conferenze dei Servizi per le quali è sempre stato ritualmente invitato”*, benché si tratti non di nulla osta (autorizzativo), ma di parere, non essendo ancora stato approvato il piano parco e lo stesso Ente, in vista della Conferenza dei Servizi del 17 ottobre 2019, con nota del 16 ottobre 2019 avesse comunicato il proprio evidente dissenso; qualora si volesse considerare effettivamente superata dalla Conferenza dei Servizi la nota del Parco quale mero parere reso sulla base della l.r. Abruzzo n. 42/2011, dovrebbe dubitarsi della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4 della l.r. n. 42/2011, che subordina il potere autorizzativo dell'Ente Parco all'approvazione del Piano del parco, per violazione degli artt. 12, 23, 25 della legge quadro n. 394/1991 degli artt. 3 e 9 della Costituzione poiché nel caso delle altre Aree Protette (sia Parchi Nazionali che Parchi Regionali non abruzzesi) è sempre previsto un potere di nulla osta dell'ente gestore del Parco stesso, mentre per effetto dell'art. 5, comma 4 della l. r. Abruzzo n. 42/2011, nel caso del Parco regionale Sirente-Velino, tale potere è di fatto inesistente e non può essere esercitato, in assenza del Piano Parco.

17) *violazione dell'art. 22 comma 3 del d.lgs. n. 152/2006 - mancata valutazione della c.d. opzione zero e di ipotesi alternative e assenza della valutazione dell'effetto cumulo*; il SIA non prevede alcuna verifica o valutazione dell'effetto cumulo come previsto dall'art. 22 comma 3 del d.lgs. n. 152/2006, né può avere efficacia sanante il fatto, addotto dal Comune, che l'effetto cumulo sarebbe stato ampiamente valutato negli studi ambientali presentati a corredo della V.Inc.A. che hanno tutt'altro oggetto e comunque nulla si dice sull'effetto cumulo con gli impianti e le scivole già realizzate proprio nel Parco del Sirente-Velino.

Resistono le Amministrazioni intimare.

Sono intervenute *ad adiuvandum* l'Associazione Italiana per il World Wide Fund Of Nature Wwf Italia Onlus e *ad opponendum* la S.p.a Leitner, aggiudicataria della gara per l'affidamento dei lavori di realizzazione dell'ampliamento del bacino sciistico, che ha eccepito l'inammissibilità ed improcedibilità del ricorso per omessa impugnazione del bando di gara e della determina di aggiudicazione dell'appalto per la realizzazione del progetto autorizzato dalla Regione della delibera di G.C. n. 51 del 15/06/2020 con cui si è approvato il progetto definitivo.

Il Comune di Ovindoli eccepisce l'inammissibilità;

- del ricorso nella parte in cui eccede i limiti dimensionali stabiliti con decreto del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa 22 dicembre 2016, per omessa notifica dei Decreti presidenziali autorizzativi;

- dell'intervento *ad adiuvandum* spiegato dal WWF, per omessa notifica dell'atto di intervento al Comune di Ovindoli e per elusione del termine perentorio di impugnazione, essendo l'Associazione titolare di una posizione legittimate che le avrebbe consentito di impugnare in proprio gli atti gravati;

- per tardività del gravame avverso dei pareri V.Inc.A. e VIA, della determinazione prot. 9670 del Comune di Ovindoli e del parere della Soprintendenza, tutti risalenti al 2019;

- del ricorso proposto dell'Associazione Stazione Ornitologica Abruzzese per carenza d'interesse.

Le ricorrenti eccepiscono l'inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* dell'aggiudicataria dell'appalto dei lavori di realizzazione del progetto perché estranea al PAUR.

Con atto di motivi aggiunto depositato il 8.10.2021 le ricorrenti, a seguito delle produzioni documentali del Comune di Ovindoli, hanno ulteriormente censurato gli atti impugnati e hanno gravato il giudizio del C.C.R. V.I.A. della Regione Abruzzo n. 3451 dell'1.7.2021 favorevole alla verifica dell'ottemperanza alle condizioni ambientali n.1, 6 2, 3, 4, 5 contenute nel giudizio di via n. 3126/2019:

18) *violazione artt. 6 e 7 l.r. n. 25/1988, art. 12 l. n. 1766/1927, artt. 39 e 41 r.d. n. 332/1928;* la cartografia allegata alla determinazione dirigenziale dh16/718/usi civici dell'8 ottobre 2002, con la quale il Servizio Foreste, Demanio Civico e Armentizio della Regione Abruzzo assegnava 329.338 mq di terreni civici al Comune di Ovindoli consentendovi la realizzazione di strutture per lo sci, riporterebbe planimetrie diverse e incompatibili con i tracciati dell'impianto e della pista approvati con il PAUR e con quelli di cui al contratto di retrocessione dei suoli al Comune di Ovindoli da parte della società concessionaria; tutto ciò sarebbe indicativo del difetto di titolarità in capo al Comune di Ovindoli delle aree ove è prevista la realizzazione dell'intervento, la divergenza tra aree assegnate dalla Regione all'uso sciistico e le aree oggetto del progetto approvato con il PAUR, e infine l'assenza di una valida determinazione regionale di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso delle aree destinate ad essere occupate dagli impianti del progetto approvato con il PAUR impugnato;

19) *violazione sotto altro profilo del comma 1 dell'art.27-bis del dlgs.152/2006 e dell'art.146 del d.lgs.42/2004 - mancanza della relazione paesaggistica tra i documenti del PAUR -eccesso di potere per istruttoria lacunosa e carente;* agli atti del procedimento unico autorizzativo mancherebbe la relazione paesaggistica allegata dal Comune alla richiesta di parere inoltrata alla Soprintendenza il Comune di Ovindoli, con conseguente vulnus della garanzie

partecipative dei soggetti portatori di interessi diffusi; inoltre il PAUR confusamente avrebbe approvato sia gli elaborati del primo progetto, sia quelli relativi alla variante del 2019, tanto che nel verbale 3451 del Comitato VIA relativo alla Verifica di Ottemperanza dell'1 luglio 2021 si legge che *"Per le piste che raggiungevano nel progetto approvato una dimensione massima di 40 m si è arrivati nei punti massimi a 37, mentre per lo skiweg si è passati da 30 a 25 m."*, benché le piste nel progetto approvato siano larghe 30 metri, con la conseguenza che anche gli impatti di tracciati sarebbero stati erroneamente valutati;

20) *violazione dell'art.27-bis d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 6 comma 2 convenzione di Aarhus, ratificata in Italia con l. n. 108/2001, anch'essa violata*; l'omessa pubblicazione della relazione paesaggistica del Comune di Ovindoli, necessaria nel procedimento di rilascio del parere della Sovrintendenza avrebbe alterato la dialettica procedimentale in seno al PAUR e all'autonomo procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, avviato in parallelo dal Comune che, ai sensi dell'art. 6 della convenzione di Aarhus, deve essere aperto alla partecipazione di chiunque;

21) *carenze, superficialità dello studio di impatto ambientale e della vinca. ulteriori ragioni relative e a sostegno dei seguenti motivi: -ii (mancanza di controdeduzione alle osservazioni) -vii)violazione delle direttive 43/92/CEE e 147/2009/CEE sulla conservazione di specie e habitat; -viii)violazione delle norme del parco regionale, legge 394/1991; -ix)violazione della dir.43/92/ce - qualifica del valutatore -xiii)tutela degli habitat prioritari a scala comunitaria (dir.43/92/CEE)*; la relazione depositata in data 8.7.2021 dal Comune di Ovindoli sull'"Attività di Ricerca finalizzata alla revisione scientifica del Piano di Monitoraggio Ambientale (PMA) esecutivo del progetto di "Realizzazione del bacino sciistico Ovindoli Magnola Campo Felice" , confermerebbe le carenze sulla valutazione dell'impatto ambientale evidenziate nel ricorso introduttivo;

22) *eccesso di potere per difetto di istruttoria*; con il giudizio n. 3451 dell'1.7.2021 recante *"giudizio favorevole alla verifica delle ottemperanze alle condizioni ambientali n.1, 2,*

3, 4, 5 contenute nel giudizio di via n. 3126/2019” ha approvato il piano di monitoraggio ambientale predisposto dal Comune nonostante le criticità puntualmente evidenziate dai consulenti dell'Università La Sapienza nella relazione di revisione del PMA.

La S.p.a. Leitener eccepisce l'irricevibilità dei motivi aggiunti in quanto il provvedimento di verifica dell'ottemperanza n. 3451 1.7.2021 è stato pubblicato sul sito web della Regione il 2.7.2021.

Il Comune di Ovindoli eccepisce la tardività dei motivi aggiunti 19 e 20 che evidenziano la mancanza della relazione paesaggistica nella documentazione versata nel procedimento di autorizzazione unica.

La Regione Abruzzo eccepisce l'irricevibilità e l'inammissibilità dei motivi aggiunti perché il giudizio CCR VIA di ottemperanza n. 3451 del 1.7.2021 risulta pubblicato più di sessanta giorni prima della notifica del ricorso per motivi aggiunti e perché le nuove censure farebbero riferimento ad atti e provvedimenti già noti al momento della introduzione del ricorso principale.

All'udienza pubblica del 17 novembre 2021 il ricorso e i motivi aggiunti sono passati in decisione.

DIRITTO

È all'esame del collegio la complessa questione promossa da varie Associazioni ambientaliste di legittimità degli atti del procedimento ex art. 27 bis d.lgs. 152/2006 conclusosi con il rilascio al Comune di Ovindoli del provvedimento autorizzativo unico regionale alla realizzazione di un progetto inserito nell'ambito del programma Patto per il Sud – Masterplan Abruzzo, di ampliamento della dotazione infrastrutturale (impianti e piste) dei comprensori sciistici di Ovindoli - Monte Magnola e Campo Felice.

1. LE ECCEZIONI PRELIMINARI DI RITO.

1.1. È infondata l'eccezione di inammissibilità e improcedibilità del ricorso introduttivo sollevata dal Comune e dalla interveniente Leitner S.p.a. per omessa impugnazione degli atti della gara per la realizzazione degli impianti di ampliamento del bacino sciistico di Ovindoli.

Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica è indipendente dal successivo procedimento di affidamento dei lavori perché ha ad oggetto la valutazione della compatibilità ambientale del progetto e il contemperamento di interessi pubblici alla gestione sostenibile del territorio e interessi diffusi alla conservazione dei valori ambientali coinvolti, mentre l'affidamento dei lavori presuppone conclusa la fase del confronto fra tali interessi e mira e contempera l'interesse pubblico alla realizzazione dell'impianto – ormai autorizzata – e quello privato a ritrarne un profitto d'impresa.

1.2. Deve essere respinta l'eccezione del Comune di Ovindoli di inammissibilità della parte del ricorso eccedente i limiti dimensionali per omessa notifica del decreto presidenziale autorizzativo.

L'art 6, comma 4, del decreto del Segretariato Generale Della Giustizia Amministrativa n. 167 del 22 dicembre 2016 stabilisce: *Il decreto favorevole ovvero l'attestazione di segreteria o l'autodichiarazione del difensore circa l'avvenuto decorso del termine in assenza dell'adozione del decreto sono notificati alle controparti unitamente al ricorso. I successivi atti difensivi di tutte le parti seguono, nel relativo grado di giudizio, il medesimo regime dimensionale.*

La disposizione, nel prescrivere la notifica del decreto che consente di derogare ai limiti dimensionali di redazione del ricorso, intende chiaramente di assicurare la “parità delle armi” alle altre parti che, ricevuta la notifica del decreto, sono informate della possibilità di poter, a loro volta, redigere gli atti difensivi in deroga ai limiti dimensionali.

Nel caso in decisione tale finalità risulta comunque soddisfatta.

Il Comune costituitosi con comparsa di rito, ha infatti replicato al ricorso con memoria del n. 9.7.2021 nella quale fa menzione del decreto presidenziale che ha autorizzato il superamento dei limiti dimensionali, dimostrando averne avuto conoscenza.

L'eccezione è quindi infondata perché che lo scopo perseguito dalla disposizione in rassegna – rendere edotte le controparti della deroga ai limiti dimensionali perché possano esse stesse avvalersene - risulta raggiunto *ex art. 156 c.p.c.*

1.3. Deve essere respinta anche l'eccezione d'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* spiegato dal WWF dedotta dal Comune di Ovindoli perché notificato presso la sede dell'ente e non presso il domicilio eletto come prescritto dall'art. 170 c.p.c., cui fa espresso rinvio l'art. 50, comma 2, c.p.a., e per elusione del termine decadenziale.

1.3.1. Quanto al primo aspetto, trova applicazione l'art. 156 c.p.c. in materia di sanatoria delle nullità formali per raggiungimento dello scopo in quanto le stesse eccezioni sollevate sull'intervento del WWF dimostrano che il Comune ne ha avuto piena di conoscenza, nonostante il vizio della notifica.

1.3.2. Quanto al secondo aspetto, trova applicazione il principio secondo il quale i pareri nulla osta o i provvedimenti aventi ad oggetto le valutazioni ambientali sono impugnabili autonomamente o congiuntamente all'atto autorizzativo conclusivo del procedimento nel quale dette valutazioni sono acquisite (TAR Abruzzo-L'Aquila n. 549/2021; Consiglio di Stato, sez. VI, 18/09/2017, n. 4369).

Esclusa pertanto ogni questione relativa alla tempestività degli atti presupposti è all'adozione del PAUR che occorre fare riferimento per valutare la tempestività dell'intervento del 20.4.2020.

Il Comune eccipiente però non indica il termine *a quo* dal quale decorrono i termini per impugnare il PAUR.

Vale comunque osservare che l'art. 41 del codice del processo amministrativo, comma 2 dispone che il ricorso per l'annullamento va notificato all'amministrazione resistente e a eventuali controinteressati nel termine decorrente dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno

in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge.

L'art. 27 *bis* del d.lgs. n. 152/2006 non prevede la pubblicazione telematica abbia del PAUR con effetto di pubblicità legale.

Ne consegue che la conoscenza del PAUR da parte del WWF risalente a più di sessanta giorni prima della notifica dell'intervento avrebbe dovuto essere provata dal Comune eccipiente che tuttavia non assolto tale onere.

1.4. Parimenti infondata è l'eccezione sollevata dal Comune di Ovindoli di irricevibilità del ricorso introduttivo con riferimento all'impugnazione dei pareri Vinca e Via, della determinazione prot. 9670 del Comune di Ovindoli e del parere della Soprintendenza, tutti risalenti al 2019 o a data anteriore.

Si tratta, come detto al precedente 1.3.2, di atti che i soggetti interessati possono scegliere di impugnare autonomamente o unitamente all'atto conclusivo del provvedimento nel quale sono stati resi.

1.5. L'eccezione di difetto d'interesse della Onlus Stazione ornitologica abruzzese è fondata. Premesso che la legittimazione degli enti esponenziali di interessi diffusi in materia ambientale deriva *ex artt.* 13 e 18, comma 5, l. n. 349 del 1986, per le associazioni nazionali e per quelle presenti in almeno cinque regioni dall'iscrizione nell'elenco ministeriale di cui al citato art. 13, il collegio aderisce all'indirizzo che riconosce la legittimazione e l'interesse ad agire alle associazioni territoriali che, pur non iscritte in detto elenco, perseguono statutariamente la tutela dei beni ambientali, hanno stabile collegamento con il bene oggetto di tutela (inteso come continuità storica della propria azione di tutela), e ad esse è riconoscibile la c.d. "*vicinitas*" alla fonte della lesione lamentata (intesa come appartenenza o prossimità-contiguità dell'ente al territorio in cui ricade il bene medesimo). (Consiglio di Stato, sez. I n. 2946/2019; Consiglio di Stato sez. V, 2/10/2014, n. 4928).

La partecipazione al procedimento amministrativo conclusosi con il PAUR, dedotta dalle ricorrenti quale indice di legittimazione al ricorso, non dimostra però che la Stazione ornitologica abruzzese, non compresa nell'elenco istituito *ex art.* 13 l. 349/1986, sia altrimenti legittimata ad agire nel presente giudizio perché non è versato in atti lo Statuto, né sono stati allegati altri elementi idonei a comprovarne lo stabile collegamento con il territorio interessato dall'intervento autorizzato e il perseguimento, consolidato nel tempo, della tutela dei beni che si assumono lesi da detto intervento.

Neanche il contratto di collaborazione l'Ente parco Sirente-Velino giustifica la partecipazione al giudizio della Onlus in quanto esso ha ad oggetto la collaborazione nelle indagini ambientali finalizzate alla redazione dei piani di gestione della ZPS e del SIC ricadenti nel Parco, ma non è indicativo del perseguimento statutario della tutela dell'ambiente naturale.

Deve essere respinta l'eccezione di difetto di legittimazione dell'interveniente *ad opponendum* S.p.a. Leitner sollevata dalle ricorrenti.

La S.p.a. Leitner infatti, in qualità di aggiudicataria della gara per l'affidamento dei lavori di ampliamento del bacino sciistico di Ovindoli, subirebbe una concreta e immediata lesione del proprio interesse all'esecuzione dell'appalto se l'autorizzazione regionale alla realizzazione del progetto, che ne costituisce il presupposto necessario, venisse annullata.

2. LE QUESTIONI DI MERITO

Nel merito il ricorso è fondato.

Il terzo motivo, che lamenta la pretermissione del Raggruppamento Carabinieri Forestali Biodiversità di Castel di Sangro dalla procedura di V.Inc.A. condotta dal Comune di Ovindoli, deve essere accolto.

L'art. 5 comma 7 del d.P.R. n. 357/1997 dispone: *“La valutazione di incidenza di piani o di interventi che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione ricadenti, interamente o parzialmente, in un'area*

naturale protetta nazionale, come definita dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, è effettuata sentito l'ente di gestione dell'area stessa".

La riserva naturale orientata "Monte Velino" è un'area naturale protetta nazionale istituita con decreto del Ministero dell'Ambiente n. 427 21.7.1987 e comprende anche la ZPS IT7110230 nella quale ricade l'intervento di ampliamento del bacino sciistico.

Ai fini del coinvolgimento dell'ente gestore dell'area protetta nazionale non è necessario, come invece sostenuto dal Comune di Ovindoli, che l'intervento ricada al suo interno, ma basta che in detta area sia compresa, in tutto o in parte, la ZPS interessata dall'intervento.

Nel ricorso si afferma e non vi è contestazione sul punto, che la zona di protezione speciale IT7110230, nella quale ricade l'intervento di ampliamento del bacino sciistico, è compresa in parte nella Riserva naturale orientata "Monte Velino".

Ricorre pertanto la condizione che ai sensi dell'art. 5 comma 7 del d.P.R. n. 357/1997 imponeva al Comune di Ovindoli di coinvolgere nel procedimento di V.Inc.a. l'ente gestore della riserva naturale, restando del tutto irrilevante il fatto, addotto dalla Regione Abruzzo a contestazione della censura, che il CCR-Via abbia preso cognizione delle osservazioni del Raggruppamento Carabinieri Biodiversità di Castel di Sangro in qualità di Ente Gestore della Riserva, pervenute in data 11/12/2019 e 12/12/2019.

La difesa regionale assimila, in tal modo, erroneamente il ruolo dell'Ente Gestore della Riserva a quello dei privati che possono intervenire con osservazioni (l'ente peraltro con le note trasmesse alla Regione si limitava a indicare i motivi per le quali avrebbe dovuto essere coinvolto senza esprimere le valutazioni di sua competenza), omettendo di considerare che la legge ad esso attribuisce una funzione consultiva di natura tecnica non derogabile, né surrogabile.

2.3. Merita di essere accolto anche il sesto motivo con il quale è stato impugnato il parere reso dalla Soprintendenza Archeologia, Belle arti e Paesaggio per la città dell'Aquila e i Comuni del Cratere.

Occorre in proposito ribadire che – non solo è incontestato, come rilevato con l’ordinanza che ha accolto la domanda cautelare – ma è anche provato che il parere favorevole, con prescrizioni al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, reso dalla Sovrintendenza ai sensi dell’art. 146 del d.lgs. n. 42/2004, in data 9.11.2018, integrato successivamente con prescrizioni di carattere archeologico (nota prot. n. 181 del 15.1.2019), riguarda un progetto diverso da quello che è stato poi autorizzato con il provvedimento unico regionale n. 10 del 20.4.2020.

Lo dimostra il fatto che nel parere V.Inc.A. del Comune di Ovindoli – prot. n. 9761 del 20.9.2019 – si dà atto che in data 4.6.2019 il Comune ha depositato agli atti del procedimento di rilascio un “fascicolo integrativo” [...] *nel quale si evince l’adeguamento progettuale in conformità alle previsioni del PST, l’approfondimento di tematiche di carattere geologico e strutturale rispetto a quanto precedentemente depositato e richiesto nella fase di osservazione....”*.

Il progetto, così come modificato, avrebbe quindi dovuto essere rinviato all’esame della Sovrintendenza per l’espressione di un nuovo parere.

Lo afferma la stessa Sovrintendenza nella relazione del 29.6.2021: *“Alla pagina 24 [del ricorso in decisione] si ribadisce che il parere è stato reso su un progetto su cui erano state riscontrate criticità in ordine alla rappresentazione grafica del progetto. Gli elaborati sarebbero stati poi sostituiti all’insaputa della Soprintendenza. Anche questo passaggio non risulta a questo Ufficio. Se corrispondente al vero, il Comune di Ovindoli avrebbe dovuto presentare alla Soprintendenza una nuova istanza ai sensi dell’art. 146 del D.lgs. 42/2004 contenente le modifiche apportate”*.

Né può ammettersi, come preteso dal Comune e dalla Regione, che la Sovrintendenza in sede di conferenza dei servizi del 12.12.2019 abbia validamente espresso il proprio parere rimandando a quello già espresso il 9.11.2018.

Non trovando infatti smentita quanto riferito nella citata relazione del 29.6.2021, ossia che la Sovrintendenza non era al corrente delle modifiche al progetto originario, deve presumersi che,

facendo rinvio al precedente parere, il funzionario che ha partecipato alla conferenza del 12.12.2019 - lo stesso che ha firmato detta relazione – si sia limitato a una mera conferma della valutazione espressa sul progetto originario poiché ignaro delle sopravvenute modifiche.

Quanto al contenuto del fascicolo integrativo depositato il 4.6.2019 dal Comune agli atti del procedimento autorizzativo unico regionale, risulta provato che le modifiche apportate al progetto originario, riscontrato favorevolmente dalla Sovrintendenza, sono sostanziali.

Infatti, come si evince da dette integrazioni la “geometria” dell’ampliamento del bacino sciistico è stata modificata e quasi tutte le nuove piste da sci risultano aumentate in lunghezza (come si desume dal confronto fra le misure riportate nel SIA – doc. 68 di parte ricorrente - e quelle riportate nella variante al progetto del 4.6.2019 – doc. 64 di parte ricorrente), tanto che la Regione ha ritenuto necessario disporre la rinnovazione della pubblicazione del progetto così modificato.

Né può dirsi che un nuovo esame da parte della Sovrintendenza sarebbe stato inutile come sostenuto dal Comune e dalla Regione, adducendo che il nuovo progetto insiste su un’area di più ridotte dimensioni rispetto al progetto originario, in quanto le valutazioni di compatibilità paesaggistica sono di esclusiva competenza della Sovrintendenza.

Deve allora concludersi che il parere del 9.11.2018, come integrato in data 15.1.2019, espresso dalla Sovrintendenza su un progetto diverso da quello approvato con il PAUR, è viziato nei presupposti di fatto, non può quindi legittimamente spiegare effetti in detto procedimento e deve pertanto essere annullato.

2.3. Il settimo e ottavo motivo meritano accoglimento.

Lo studio d’impatto ambientale (SIA) allegato alla richiesta di autorizzazione unica regionale prevede misure di mitigazione dell’impatto derivante dall’esecuzione dell’intervento sull’habitat della vipera ursinii tutelata, a livello internazionale, dalla direttiva Habitat 92/43/CEE e inserita nell’Allegato II della Convenzione di Berna e, a livello nazionale, dal

d.P.R. n. 357/97, relativo alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche.

Il SIA riferisce che *“L’opera, così come prevista, altererebbe 15.9 ettari di superficie a massima idoneità per la specie (su 16.9 complessivi dell’area direttamente interessata dai lavori progettati), eliminando le piante nutrici delle prede di Vipera ursinii (ad es. ortotteri, Acrididi e Tettigonidi, osservati nell’area di intervento durante i rilievi di campo).... Gli impatti diretti più importanti riguardano l’uccisione diretta degli individui a causa della movimentazione della terra con i mezzi meccanici. Una misura di mitigazione proponibile è quella di far presenziare, per la durata degli scavi, uno o più specialisti (erpetologi), che possano catturare temporaneamente e rilocare gli individui di Vipera ursinii, nell’eventualità del loro rinvenimento accidentale (es. scavi, rumore)”*.

Il SIA quindi dà atto che l’esecuzione delle opere di scavo comporta l’uccisione di esemplari di vipera ursinii e che le misure di mitigazione potrebbero solo limitare, ma non evitare tale evenienza, come anche confermato nelle integrazioni del 4.6.2019 che ritengono di mitigare l’impatto dell’intervento sulla specie con la *“rilocazione di individui accidentalmente rinvenuti”* durante i lavori.

È però in assoluto incompatibile con le misure di tutela della specie, oltre che inaccettabile per le conseguenze irreversibili che potrebbero derivarne, il rischio di soppressione di un numero indeterminato di esemplari trattandosi di una *tra le specie di serpente più minacciate d’Europa (Baron et al.,1996) e d’Italia (Filippi and Luiselli, 2000)* e quella che in Italia corre i maggiori rischi di estinzione (Rapporto ARTA sullo stato dell’ambiente in Abruzzo 2018).

Non a caso la l.r. Abruzzo n. 50/1993 e la d.G.R. n. 877/ 2016, ne vietano ogni forma di cattura, di asportazione dall’habitat naturale, di maltrattamento, di detenzione in cattività e di uccisione. Ne consegue che il PAUR e la V.inc.A. del 29.1.2019 n. 11152 nella parte in cui ritiene che l’intervento sottoposto a valutazione d’incidenza non compromette la presenza della vipera

ursinii nell'ambiente di riferimento e non ne inficia la conservazione, sono illegittimo per violazione delle norme comunitarie, nazionali e regionali di tutela della specie.

Il provvedimento di autorizzazione unica e il presupposto giudizio di VIA violano l'art. 9 della l. r. Abruzzo n. 42/2011 che dispone: *In ogni caso, sono vietati i seguenti interventi: a) asportazione, anche parziale, e danneggiamento delle formazioni minerali.*

Infatti il SIA, nel descrivere le opere di realizzazione delle piste da sci, dà atto che *“l'intervento più importante consiste nello spietramento del fondo pista per liberarle da quei massi di grossa dimensione che potrebbero creare problemi all'incolumità degli utenti anche in presenza di un consistente manto nevoso”* e che nella fase di cantiere è prevista l'*“Eliminazione degli elementi rocciosi (grossi massi erratici, cumuli di massi, cumuli di pietre e pietraie di medie dimensioni, ecc.)”*.

Si tratta chiaramente di modificazioni rilevanti e irreversibili dello stato geomorfologico del paesaggio, tali da integrare l'ipotesi di danneggiamento delle formazioni minerali vietato dalla disposizione citata.

Ne consegue l'illegittimità del PAUR che autorizza tali interventi.

2.4. Anche il nono motivo, che deduce l'illegittimità della V.Inc.A. perché assunta da un funzionario del Comune di Ovindoli privo delle competenze professionali richieste dal d.P.R. n. 357/1997, è fondato.

Sulla questione si è recentemente espressa la Sezione con sentenza n. 549/2021 ritenendola fondata.

L'art. 5 comma 5 del d.P.R. 357/1997 stabilisce: *“Ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali”*.

L'art. 46 *bis* della l. r. Abruzzo 11/1999 vigente alla data di adozione della valutazione di incidenza ambientale da parte del Comune di Ovindoli assegna:

- alla Regione la competenza per le procedure di Valutazione di Incidenza, di cui all'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 relative ai piani, ai programmi territoriali, alle categorie di opere e di interventi ricompresi nel comma 1 dell'art. 1 della l.r. 13 febbraio 2003, n. 2 ovvero gli interventi promossi dalla Regione o che interessano più di un Comune (comma 1);
- ai Comuni le competenze relative alla valutazione di incidenza dei progetti diversi dal comma 1 (comma 2).

Più specificamente i “*Criteri ed indirizzi in materia di procedure ambientali*” della Regione Abruzzo di cui all'allegato 2 della d.G.R. n. 119/2002, approvati dalla Giunta regionale d'Abruzzo (in attuazione della delega prevista dall'art. 46 l.r. Abruzzo n. 11/1999), con deliberazione n. 209/2008 (pubblicata nel B.U. Regione Abruzzo 30 aprile 2008, n. 25 ordinario):

- ribadiscono che, in materia di valutazione d'incidenza, l'autorità competente (salvo delega) è la Regione, per il tramite del CCR –VIA (Comitato di coordinamento regionale per la valutazione d'impatto ambientale) costituito, ex art. 3 comma 4 l.r. Abruzzo 9.5.1990 n. 66, dal Presidente della Giunta regionale, dal coordinatore del Settore Urbanistica B.B.A.A. e Cultura e da quello del Settore Ecologia e Tutela dell'Ambiente, dai dirigenti dei seguenti Servizi Regionali: Beni ambientali, Assetto del territorio, Amministrativo per l'Urbanistica, Genio civile competente per territorio, Ecologia, Difesa del suolo, Ispettorato ripartimentale delle foreste competente per territorio e infine da tre esperti in materia ambientale, designati dal Consiglio regionale;
- stabiliscono che “*la relazione per la valutazione d'incidenza deve essere predisposta da professionalità adeguate ai contenuti specifici della stessa*”;

Ciò premesso, la “relazione per la valutazione d'incidenza” prevista dai “Criteri ed indirizzi in materia di procedure ambientali” della Regione Abruzzo, corrisponde evidentemente agli

“studi” richiesti dall’art. 5 comma 5 del d.P.R. n. 357/1997 al soggetto proponente volto a individuare e valutare, i principali effetti che l’intervento proposto può avere sulla ZPS.

È possibile a questo punto trarre la seguente conclusione: se al soggetto che, come in specie, propone l’intervento da realizzare in area “Natura 2000”, è richiesto uno studio o relazione “redatto da professionalità adeguate ai contenuti specifici della stessa”, da sottoporre *ex lege*, ai fini della valutazione di incidenza, al CCR-VIA, a sua volta composto da funzionari ed esperti competenti in tutti gli ambiti professionali potenzialmente coinvolti nella valutazione tecnica richiesta dal progetto, è del tutto evidente che tale valutazione, in quanto demandata dalla Regione ai Comuni *ex art. 46 bis l. r. 11/1999*, deve essere espressa da un ufficio comunale che disponga di competenze analoghe a quelle del CCR-VIA., altrimenti viene a mancare la garanzia di adeguata ponderazione dello studio di incidenza se ne fosse demandato l’esame a soggetti che non sono in grado di valutarlo.

Lo si desume, in linea di principio, anche dagli art. 107 e 109 del d.lgs. n. 267/2000 secondo cui le funzioni dirigenziali – tali sono quelle che implicano l’adozione di atti aventi rilevanza esterna quali la V.Inc.A. – anche nei Comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, sono conferite secondo criteri di competenza.

In altri termini, la delega di funzioni ai Comuni in materia di V.Inc.A. non può comportare un deficit sul piano del rigore e dell’attendibilità delle valutazioni tecniche richieste dalla normativa europea ai fini della tutela delle aree che ospitano habitat naturali protetti.

Nel caso in decisione l’organo comunale (Settore pianificazione urbanistica- Servizio per l’autorizzazione paesaggistica ed ambientale) che ha espresso la V.Inc.A sul progetto di ampliamento del bacino sciistico di Ovindoli, cui è preposto un funzionario in possesso del titolo di geometra, non dispone invece, come sostenuto dalla ricorrente, di tutte le competenze richieste perché sia espressa un’adeguata valutazione di incidenza ambientale e quindi garantita la tutela del sito interessato dall’ampliamento del bacino sciistico.

La tesi del Comune secondo la quale lo studio di incidenza ambientale sulla base del quale è stata adottata la V. Inc.A. è stato commissionato a un tecnico in possesso della qualificazione professionale richiesta dalla natura tecnica della questione da esaminare, non merita adesione in quanto la legge attributiva della competenza esige che l'organo a tal fine individuato disponga delle necessarie conoscenze tecniche sicché demandarle ad un altro soggetto equivale a violare l'ordine legale delle competenze.

Devono pertanto essere annullati i pareri V.Inc.A. di cui alla nota prot. comunale n. 9761 del 20/09/2019 e nota n. 11152 del 29.1.2019 del Comune di Ovindoli in quanto espressi da un organo privo delle competenze professionali richieste per la gestione degli interessi coinvolti.

2.5. Il tredicesimo motivo è fondato con riferimento alla mancata valutazione nel SIA e nelle integrazioni del 4.6.2019 dell'impatto ambientale derivante dall'introduzione in un ambiente naturale di elementi antropici e del conseguente effetto "margine" o "bordo" causato dal contatto fra ambienti diversi, responsabile dell'alterazione degli ecosistemi e della diminuzione o scomparsa delle specie tipiche degli ambienti naturali a causa della competizione con specie ad essi estranee.

La necessità di valutare il pericolo di alterazione o contaminazione della ZPS all'interno della quale è prevista la realizzazione di nuove piste da sci e impianti a fune è infatti imposta dalla direttiva 43/92/CEE che persegue la salvaguardia della biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali delle aree della rete Natura 2000.

2.6. Il quindicesimo motivo è fondato.

Il CCR-VIA con parere n. 3002 del 29.1.2019 ha rinviato il giudizio di compatibilità ambientale al deposito di integrazioni su molteplici aspetti del progetto sottoposto ad esame e in particolare richiedeva "*chiarimenti in merito alle eventuali interferenze con le aree di salvaguardia delle acque destinate al consumo umano*".

Il fascicolo integrativo depositato il 4.6.2019 dal Comune non contiene, come dedotto dalle ricorrenti, il chiarimento richiesto, né fa alcun riferimento al rilievo sollevato dal CCR-VIA.

Ne consegue che giudizio favorevole n. 3126/2019 del CCR-VIA, dal quale non risulta che il rilievo sollevato con il parere di rinvio del 29.1.2019 sia stato superato, è illegittimo come, come via derivata, anche il PAUR che lo indica fra gli atti presupposti.

2.7. Il diciassettesimo motivo deve essere accolto.

L'all. VII, punto 5, cui rinvia l'art. 22 del d.lgs, 152/2006 prescrive che il SIA contenga *Una descrizione dei probabili impatti ambientali rilevanti del progetto proposto, dovuti, tra l'altro... e) al cumulo con gli effetti derivanti da altri progetti esistenti e/o approvati, tenendo conto di eventuali criticità ambientali esistenti, relative all'uso delle risorse naturali e/o ad aree di particolare sensibilità ambientale suscettibili di risentire degli effetti derivanti dal progetto.*

Il SIA del progetto approvato però non fa alcun riferimento alle interrelazioni fra l'impianto esistente e quello da realizzare in ampliamento al primo, né se ne rinviene traccia nelle integrazioni progettuali depositate dal Comune il 4.6.2019, né infine nei provvedimenti di V.Inc.A del Comune di Ovindoli o nei giudizi espressi dal CCNR-VIA della Regione Abruzzo, nonostante il Ministero dell'Ambiente con nota pto. 0026524 del 29.1.2019 avesse invitato la Regione Abruzzo a valutare *“gli effetti cumulativi correlati alla realizzazione del progetto... nonché alle possibili interferenze sinergiche generale sul sito Natura 2000 dalla infrastrutturazione sciistica già esistente nell'area di intervento”*.

Il Comune di Ovindoli ha obiettato che l'effetto cumulo sarebbe stato valutato negli studi ambientali presentati a correndo della V.INC.A.

La circostanza, oltre che priva di riscontro probatorio, perché detti studi non sono agli atti del giudizio, non vale neanche a superare la censura in esame perché, seppure la V.INC.A. contenesse la valutazione dell'effetto cumulo, non sarebbe colmata la lacuna del giudizio favorevole espresso dal CCR-Via della Regione cui compete in via esclusiva detta valutazione. L'accoglimento dei motivi esaminati comporta l'assorbimento degli altri.

3. I MOTIVI AGGIUNTI

3.1. LE ECCEZIONI PRELIMINARI DI RITO

3.1.1. L'eccezione di tardività dei motivi aggiunti avverso il giudizio del CCR-VIA di verifica dell'ottemperanza n. 3451 del 1.7.2021 sollevata dal Comune di Ovindoli, dalla Regione Abruzzo e dalla Leitner S.p.a. non è fondata.

Il giudizio favorevole del CCR-VIA n. 3126/2019 e il successivo provvedimento autorizzativo unico regionale conclusivo della conferenza dei servizi del 12.12. 2019 costituiscono i presupposti unici e necessari del successivo giudizio del CCR. V.I.A. della Regione Abruzzo n. 3451 dell'1.7.2021 di verifica positiva dell'ottemperanza alle condizioni ambientali poste dal giudizio del CCR-VIA n. 3126/2019.

Ne consegue che l'annullamento del PAUR per i profili di illegittimità sostanziale evidenziati nei motivi del ricorso introduttivo ritenuti dal collegio meritevoli di accoglimento, comporta la necessaria caducazione, per illegittimità derivata, del giudizio del CCR. V.I.A. della Regione Abruzzo n. 3451 dell'1.7.2021.

3.1.2. Il XIX e il XX motivo sono tardivi in quanto, ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004 la richiesta di parere alla Sovrintendenza deve essere corredata di una relazione tecnica illustrativa della cui mancanza agli atti del PAUR le ricorrenti avrebbero potuto avvedersi e dovuto far valere con il ricorso introduttivo in quanto hanno partecipato al procedimento e hanno preso visione dei relativi documenti.

4. LE QUESTIONI DI MERITO

4.1. Non occorre esaminare i profili di inammissibilità del diciottesimo motivo perché esso è infondato.

Le ricorrenti muovono dal presupposto che il Comune non avrebbe la titolarità o disponibilità delle terre civiche interessate dall'ampliamento del bacino sciistico indicata quale requisito necessario per il rilascio dell'autorizzazione regionale senza però indicarne la fonte.

Il procedimento descritto dall'art. 27 *bis* d.lgs. n. 152/2006 non richiede l'allegazione del titolo di disponibilità del sedime sul quale realizzare il progetto oggetto dell'istanza di rilascio dell'autorizzazione unica.

Anzi, poiché il progetto prevede la realizzazione di opere di trasformazione permanente del territorio, in linea di principio è nella fase di rilascio dei relativi titoli edilizi che il soggetto proponente dovrà allegare *ex art.* 11 d.P.R. n. 380/2001 la propria qualità di soggetto legittimato a disporre del suolo interessato dalle opere.

4.2. Il XXI motivo trae argomenti a sostegno delle censure articolate con il ricorso introduttivo nel documento dell'Università "La Sapienza" di Roma avente ad oggetto "Attività di Ricerca finalizzata alla revisione scientifica del Piano di Monitoraggio Ambientale (PMA) esecutivo del progetto di "Realizzazione del bacino sciistico Ovindoli Magnola Campo Felice".

Occorre premettere che il giudizio favorevole del CCR-VIA n. 3126 del 12.12.2019 prescrive al soggetto proponente la redazione di un piano di monitoraggio ambientale delle opere di ampliamento del bacino sciistico disponendo, per ciascuna componente/fattore ambientale da monitorare, l'indicazione delle aree di indagine e punti di monitoraggio, i parametri analitici dello stato quali quantitativo della componente attraverso i quali controllare l'evoluzione delle sue caratteristiche, le tecniche, la frequenza e la strumentazione del campionamento, misura e analisi, le metodologie di controllo dei qualità validazione analisi e elaborazione dei dati del monitoraggio.

Il PMA è dunque lo strumento operativo di verifica della compatibilità ambientale dell'intervento sul quale il CCR-VIA ha espresso parere favorevole.

Esso realizza la finalità perseguita dal comma 2 dell'art. 28 del d.lgs. n. 152/2006 di identificare, prima durante e dopo l'esecuzione delle opere, gli impatti ambientali significativi e negativi imprevisti al fine di adottare le opportune misure correttive.

La revisione del PMA effettuata dall'Università La Sapienza ha analizzato il contesto ambientale di riferimento, lo studio di impatto ambientale e il piano di monitoraggio

evidenziandone impatti ambientali prevedibili non descritti nel SIA e ha altresì confermato le lacune evidenziate nei motivi ottavo e tredicesimo del ricorso con i quali, rispettivamente si censurano come inefficaci le misure di mitigazione degli effetti avversi sull'habitat della vipera ursini e la mancata valutazione dell'effetto bordo derivante dalla introduzione di matrici antropiche nell'ambiente naturale protetto.

4.2.1. Sotto il primo profilo, lo studio dell'Università "La Sapienza" conferma i dubbi sull'efficacia delle misure di mitigazione del rischio di uccisione di esemplari di vipera ursinii evidenziando *"che l'elusività della specie e la sua scarsa vagilità poss[ono] rendere piuttosto problematica la tempestiva individuazione e raccolta di tutti gli individui effettivamente presenti, immediatamente prima del passaggio delle macchine di movimentazione terra"*.

Lo studio evidenzia un impatto prevedibile e previsto dal SIA le cui misure di mitigazione, ritenute adeguate nella V.Inc.A. n. 1112 del 29.1.2019, considera difficilmente realizzabili confermando che, come dedotto nell'ottavo motivo del ricorso introduttivo, non è escluso che l'intervento autorizzato potrebbe comportare l'uccisione, vietata dalla legge, di un numero indeterminato di esemplari di una specie a rischio di estinzione.

4.2.2. Quanto all'effetto bordo o margine lo studio in rassegna *"suggerisce di integrare [il PMA] con gli impatti non ancora presi in considerazione [...] 5. impatto per eventuale introduzione di specie alloctone e/o incoerenti con il sito a causa di interventi di ripristino tramite idrosemina e mulch di 'fieno locale'; 6. impatto dell'effetto margine lungo i contatti con le aree alterate (piste, strade, piloni, edifici)"*.

Viene così chiaramente evidenziata la mancata previsione nel SIA di un impatto prevedibile e la conseguente omessa valutazione ambientale nei procedimenti di competenza della Regione e del Comune, come dedotto nel tredicesimo motivo.

4.3. Non occorre esaminare nel merito il ventiduesimo motivo perché l'annullamento del PAUR, che ne è il presupposto necessario, ne comporta la caducazione.

5. Le spese processuali seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti:

- dichiara inammissibile l'intervento della Stazione ornitologica Abruzzese Onlus;
- accoglie il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti nei limiti indicati in motivazione e, per l'effetto, annulla:

a) il provvedimento autorizzatorio unico n. 010 di cui alla Determinazione n. DPC002/PAUR/010 del 20/04/2020 della Regione Abruzzo;

b) il parere V.Inc.A. di cui alla nota prot. n. 9761 del 20/09/2019 del Comune di Ovindoli;

c) il parere V.Inc.A. di cui alla nota prot. n. 11152 del 29/10/2019 del Comune di Ovindoli e successive integrazioni e conferme;

d) il parere preventivo al rilascio di autorizzazione paesaggistica Prot.MIBACSABAP-AQ63 - 0006816 09/11/2018 CL.34.00.00/02/1.1 del MIBAC- Soprintendenza Archeologia, Belle arti e Paesaggio per la città dell'Aquila e i Comuni del Cratere;

e) la determinazione prot.9670 del 18.9.2019 del Comune di Ovindoli avente per oggetto "Nulla osta e in materia di tutela del paesaggio";

- condanna il Comune di Ovindoli e la Regione Abruzzo in solido al pagamento delle spese processuali in favore delle ricorrenti che liquida in € 4.000,00, oltre accessori di legge e rifusione dei contributi unificati.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Maria Colagrande, Primo Referendario, Estensore

Giovanni Giardino, Referendario

