

ENERGIA: Impianti eolici - Piani regionali di gestione dei rifiuti - Art. 145, co. 3, Dlgs. n. 42 del 2004 - Prevalenza delle disposizioni dei piani paesaggistici sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore.

Cons. Stato, Sez. IV, 2 agosto 2021, n. 5666

“[...] Ai sensi dell’art. 199, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 i Piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono, tra l’altro “i criteri per l’individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l’individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali di cui all’articolo 195, comma 1, lettera p)” (comma 3, lett. l) [...].

Il suddetto Piano costituisce infatti “la sede che il legislatore competente ha scelto, al fine di ponderare i complessi interessi coinvolti dalla decisione” di localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, “all’esito di un procedimento amministrativo aperto alla partecipazione del pubblico, e nel quale sono sentiti gli enti locali e le Autorità d’ambito”.

Secondo la Corte “L’attività di pianificazione è per propria natura devoluta a realizzare una trama unitaria nell’assetto del territorio, ove confluiscono i più vari, e talvolta divergenti, interessi che la legge persegue. Sempre più presente nell’ordinamento, e tipica dell’attività amministrativa, è perciò l’esigenza di raggiungere un punto di sintesi, adottando scelte non frazionate, ma sensibili al contesto di pianificazione al quale vengono a sovrapporsi. L’art. 199, comma 5, del cod. ambiente, stabilendo che “il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente” persegue proprio tale scopo”.

E’ in tale prospettiva che, nella fattispecie, va declinato il principio recato dell’art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 nella parte in cui stabilisce che “Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette” [...].”.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al TAR per la Puglia il Comune di Massafra, odierno appellato, esponeva che con nota del 14 marzo 2012 la società S.T.F. Puglia s.r.l. aveva presentato alla Provincia di Taranto un’istanza, in forma coordinata, per l’acquisizione del giudizio di compatibilità ambientale e contestuale rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale (VIA/AIA) per la realizzazione di un impianto di essiccamento e recupero energetico dei fanghi, da ubicarsi in agro di Massafra.

L'impianto è destinato allo smaltimento, mediante combustione, di fanghi derivanti da impianti di trattamento delle acque reflue.

Il sito di progetto è prossimo alle discariche esaurite del Comune di Massafra e all'impianto di preselezione, biostabilizzazione e produzione di CDR e relativa discarica, entrambi gestiti dalla Società CISA s.p.a.

1.1. All'esito del procedimento svoltosi in conferenza di servizi, nonostante il parere non favorevole dell'A.R.P.A. e il parere contrario del Comune di Massafra, con determinazione dirigenziale n.47/2018, il Dirigente del Settore Pianificazione e Ambiente della Provincia di Taranto aveva rilasciato provvedimento favorevole di compatibilità ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale.

2. Avverso siffatti provvedimenti, innanzi al TAR di Lecce, il Comune di Massafra articolava 13 complessi mezzi gravame.

2.1. La società S.T.F. si costituiva in giudizio, per resistere, oltre a proporre un ricorso "incidentale" per la declaratoria di illegittimità, *in parte qua*, del Piano Regionale dei Rifiuti approvato, nelle more, con D.G.R. 23 aprile 2015, n. 815.

3. Nelle resistenza della società S.T.F., il TAR accoglieva il ricorso principale, respingeva il ricorso incidentale, annullava gli atti impugnati e condannava la Provincia e la società, in solido tra loro, a rifondere le spese al Comune.

3.1. Nello specifico il TAR:

(i) ha accolto il ricorso principale, ritenendo fondati i motivi secondo, terzo, ottavo, nono e tredicesimo;

ii) ha assorbito l'esame dei restanti motivi;

(iii) ha respinto il ricorso incidentale;

(iv) ha condannato la società appellante a rifondere le spese al Comune mentre le ha compensate tra la medesima società, la Soprintendenza statale e l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente.

3.2. In particolare il primo giudice ha ritenuto:

- che nello studio di impatto ambientale non sarebbero sufficientemente descritte le eventuali alternative alla realizzazione dell'intervento, compresa la c.d. opzione zero (non realizzare l'impianto), l'opzione 1 (realizzazione dell'impianto in altro sito) e l'opzione 2 (realizzazione dell'impianto così come proposto), in violazione dell'art. 22 del d.lgs. 152 del 2006;

- che il provvedimento autorizzativo impugnato non avrebbe condotto una valutazione comparata tesa a valutare se il sacrificio ambientale imposto dalla realizzazione dell'impianto sia

proporzionato o superiore a quello necessario per il soddisfacimento dell'interesse sotteso all'iniziativa;

- che in ogni caso alla fattispecie risulta applicabile il nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti, approvato con DGR 23 aprile 2015, n. 815 (capo non impugnato);

- che il provvedimento impugnato è contrario alla disciplina di tale Piano che prevede un vincolo escludente costituito da un'area "buffer" di 2.000 mt rispetto al SIC - ZPS "Area delle Gravine", in cui ricade l'impianto;

- che l'impugnativa "incidentale" del medesimo Piano risulta infondata, in ragione delle finalità di tutela ambientale sottese alla complessa e speciale materia della gestione dei rifiuti, "la quale consente, proprio in ragione di tali finalità, limiti di tutela più ampi, risultando ciò espressamente consentito dall'art.4.c.4 delle NTA del PPTR.

4. La società S.T.F., rimasta soccombente, ha impugnato la sentenza, affidando l'appello ai seguenti 4 complessi mezzi di gravame:

4.1. *Violazione ed errata applicazione dell'art. 22 del d.lgs. n.152/2006.*

Il TAR ha accolto il motivo di ricorso con il quale il Comune ha censurato il contenuto dello studio di impatto ambientale prodotto dal proponente per una presunta carenza dei contenuti. In particolare, il primo giudice ha ritenuto che non sarebbero sufficientemente descritte le eventuali alternative alla realizzazione dell'intervento, compresa la c.d. opzione zero (non realizzare l'impianto), l'opzione 1 (realizzazione dell'impianto in altro sito) e l'opzione 2 (realizzazione dell'impianto così come proposto), in violazione dell'art. 22 del d.lgs. 152/2006.

L'appellante ha in primo luogo censurato il fatto che il TAR abbia fatto applicazione di un parametro normativo non pertinente alla fattispecie.

L'art. 22, che disciplina il contenuto del SIA (Studio di impatto ambientale), è stato infatti modificato dal d.lgs. n.104 del 2017, entrato in vigore nel luglio 2017.

La formulazione vigente alla data in cui la società ha presentato il SIA era diversa da quella riportata in sentenza e prevedeva a carico dell'operatore l'obbligo di produrre uno studio di impatto ambientale contenente: "*una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal proponente, ivi compresa la cosiddetta opzione zero, con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale*".

In sentenza è riportata la disposizione attualmente vigente - non applicabile *ratione temporis* allo studio prodotto da S.T.F. ben prima del 2017 - che richiede uno studio più approfondito, eliminando l'aggettivo "sommario".

Nell'ambito della scelta delle alternative progettuali la società avrebbe descritto in maniera esaustiva le soluzioni esplorate nel rispetto della pianificazione, nonché alla luce dei rapporti dell'Autorità idrica pugliese dai quali emerge come non tutti i fanghi possano essere destinati allo spargimento in agricoltura. Per alcune tipologie l'unica opzione praticabile è l'incenerimento con recupero di energia (proposta da STF) ovvero lo smaltimento in discarica, soluzione di gran lunga peggiorativa dal punto di vista ambientale.

L'analisi costi benefici, la cui presunta carenza è stata contestata dal Comune di Massafra con il ricorso di primo grado, è stata anch'essa esposta nell'ambito dello Studio di Impatto Ambientale attraverso specifiche matrici di valutazione in grado di esaminare gli impatti legati alla realizzazione e conduzione dell'impianto nell'ambito delle componenti Atmosfera, Ambiente Idrico, Suolo e Sottosuolo, Flora-Fauna, Agenti Fisici, Paesaggio e Contesto Socio-Economico.

Allo stesso modo sarebbe incomprensibile il rilievo del TAR avverso il provvedimento autorizzativo per non aver diffusamente motivato in ordine al superamento dell'opzione zero e dell'opzione uno. E' noto che l'onere motivazionale del provvedimento AIA-VIA può essere assolto attraverso il richiamo ai documenti acquisiti al procedimento (in questo caso il SIA redatto dal proponente).

In ogni caso, la censura di primo grado si appuntava avverso la violazione dell'art. 22 del d.lgs. 152/2006, che disciplina il contenuto del SIA e non del provvedimento autorizzativo. Per cui i rilievi del TAR sarebbero mal calibrati.

4.2. Tali considerazioni dimostrerebbero l'infondatezza anche dell'ulteriore censura nei confronti del provvedimento autorizzativo che non avrebbe condotto una valutazione comparata tesa a valutare se il sacrificio ambientale imposto dalla realizzazione dell'impianto sia proporzionato o superiore a quello necessario per il soddisfacimento dell'interesse sotteso all'iniziativa.

Il relativo capo della sentenza sarebbe errato alla luce della oggettiva utilità dell'impianto proposto rispetto alla conclamata situazione emergenziale dello smaltimento dei fanghi in Puglia.

4.3. Error in iudicando - *infrapetizione: errata percezione e travisamento dello specifico contenuto degli atti di causa; violazione e falsa applicazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico ex art. 145, co. 3, D. Lgs. n. 42/2004 e art. 4, co. 2, N.T.A. del PPTR, del principio di coerenza e coordinamento ex art. 199, co. 5, D. Lgs. n. 152/2006 e art. 4, co. 3, N.T.A. del PPTR nonché del principio di uniformità ed organicità dei livelli di protezione ambientale ex sent. Corte cost. n. 67/2011.* -

Relativamente al divieto, contenuto nel piano regionale di gestione dei rifiuti, di localizzazione degli impianti di cui trattasi nell'area *buffer* di 2.000 metri del SIC - ZPS "Area delle Gravine" l'appellante, in primo grado, con ricorso incidentale aveva dedotto:

- a) il contrasto con la corrispondente sovraordinata disciplina del Piano paesaggistico territoriale regionale, approvato con D.G.R. Puglia n. 176 del 16 febbraio 2015 (pubblicata del BURP n. 40 del 23 marzo 2015);
- b) l'irragionevolezza della medesima prescrizione la quale, nella sua portata sostanziale, sarebbe stata assunta anche in carenza di potere;
- c) la sottesa violazione dei "principi di sistema" richiamati ed applicati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 67/2011.

Nel (sovraordinato) Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) gli impianti di cui trattasi sono vietati soltanto:

- all'interno dei Parchi naturali *ex art. 71, co. 3, lett. a1), NTA* e nella relativa area di rispetto *ex art. 72, co. 2, lett. a1), della profondità di 100 mt dal perimetro esterno ex art. 68, punto 3, NTA;*
- nonché all'interno dei siti di rilevanza naturalistica (comprensivi delle ZPS) *ex art. 73, co. 4, lett. a1), NTA* (non essendo per questi ultimi, quali "ulteriori contesti", previste dal PPTR aree di rispetto, come invece per i Parchi, quali "beni paesaggistici"); divieto, a sua volta, perfettamente corrispondente (nella sua limitazione "interna") a quello già contenuto nell'art. 5, lett. m), del Regolamento regionale n. 28 del 22 dicembre 2008, emanato in diretta attuazione del d.m.17 ottobre 2007 e delle direttive europee, recante le misure di conservazione per tutte le ZPS, con la previsione di un'area *buffer* di (appena) 200 metri solo per i nuovi impianti eolici, estesa a 5 chilometri per la realizzabilità dei medesimi impianti previa positiva valutazione di incidenza.

Ne conseguirebbe, da un lato, la piena assentibilità dell'impianto di cui trattasi siccome localizzato a 367 metri dal perimetro esterno del Parco naturale regionale "Terra delle Gravine", a sua volta comprensivo della ZPS "Area delle Gravine", dall'altro la macroscopica illegittimità dell'ultroneo divieto (invece) portato dal Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con d.G.R. n. 819 del 23/04/2015 il quale avrebbe indebitamente esteso la corrispondente disciplina del PPTR *in parte qua*.

L'appellante soggiunge che nella individuazione delle coordinate normative di riferimento operata dal TAR sarebbe stata obliterata la "disposizione-quadro" contenuta nell'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004. Sarebbe quindi ingiustificato e illogico un autonomo regime di protezione contenuto nel Piano di gestione dei rifiuti (vale a dire un piano di settore sub-valente) in esame che, in contrasto con la disciplina del PPTR, introduce una tutela di protezione paesaggistica eccentrica

rispetto a quella “prevalente”, “inderogabile” e “vincolante per gli interventi settoriali” contenuta nello strumento all’uopo istituito.

Analogo contrasto vi sarebbe con l’art. 199, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 secondo cui il piano regionale di gestione dei rifiuti è “*coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente*”.

Quanto, poi, all’art. 4, comma 3, della NTA del PPTR, il TAR non avrebbe considerato che la disposizione richiede anche la “*previa acquisizione del parere di compatibilità paesaggistica di cui all’art. 96 volto alla verifica della coerenza rispetto alla disciplina del PPTR*”, la quale comporta *per tabulas* l’esclusione della presunta auto-operatività delle “*disposizioni più restrittive*”.

L’appellante ha altresì invocato i principi applicati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 67 del 2001, con la quale sono stati annullati i punti 2.1.2.1, 2.2.2. e 2.2.3.1. dell’Appendice A al Piano di indirizzo energetico ambientale regionale (P.I.E.A.R.), Allegato alla legge della regione Basilicata n. 1 del 2010 – che, ai sensi dell’art. 1, comma 1, della medesima legge ne costituisce parte integrante – laddove pongono vincoli tassativi alla realizzazione di determinati impianti (solari termodinamici, fotovoltaici di micro generazione e di grande generazione) nei siti della Rete Natura 2000 (siti di importanza comunitaria – SIC e pSIC – e zone di protezione speciale – ZPS e pZPS):

4.4. Il TAR ritenuto fondato anche il motivo con il quale il Comune aveva contestato la violazione del Piano regionale dei rifiuti nella parte in cui impone “*la localizzazione di nuovi impianti ad una distanza sufficiente da quelli esistenti (per consentire) di distinguere e individuare i responsabili di un eventuale fenomeno di inquinamento*”.

In realtà il primo giudice ha omissis di rilevare che l’impatto cumulativo degli impianti esistenti è stato svolto nell’ambito della Valutazione di Impatto Sanitario (elaborato VIS Revisione 1 – 06 settembre 2016).

Nell’Annesso 1 della relazione VIS sono state riportate le mappe di ricaduta al suolo degli eventuali inquinanti prodotti dall’impianto e da quelli provenienti dagli impianti circostanti (come da dati “Rapporto di Valutazione del Danno Sanitario nell’area di Taranto – Stabilimenti ILVA-ENI-CISA-APPIA ENERGY. Scenario emissivo 2016”, a cura di Arpa Puglia 2015).

Quanto alla necessità di poter tracciare nel tempo la separazione delle fonti di contaminazione provenienti *aliunde*, STF, nel riscontrare puntualmente i rilievi di Arpa, ha riportato le soluzioni di monitoraggio atte a garantire e tracciare la piena indipendenza delle sorgenti.

4. In data 7 novembre 2019 si è costituito per resistere il Comune di Massafra, con memoria recante anche un “appello incidentale” notificato il 3 ottobre 2019.

Nell'ambito delle difese intese a contrastare l'appello principale, relativamente al terzo motivo di impugnazione con cui l'appellante ha censurato la reiezione del ricorso incidentale interposto in primo grado, il Comune ha fatto osservare che poiché tale provvedimento era stato emanato nel corso del procedimento di VIA ed aveva una indubbia e immediata efficacia lesiva degli interessi della STF, la ditta avrebbe dovuto impugnarlo immediatamente.

La questione, rilevabile d'ufficio, era stata comunque dedotta nella memoria depositata in primo grado dal Comune il 18 ottobre 2018, in sede di replica al ricorso incidentale

4.1. Con l'appello incidentale in realtà sono stati riproposti i motivi del ricorso di primo grado il cui esame è stato assorbito dal TAR.

5. Il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare si è costituito in giudizio ma, con successiva memoria, l'Avvocatura dello Stato ha precisato che la costituzione riguarda specificamente la Sovrintendenza beni archeologici e paesaggistici per le province di Taranto, Bari e Lecce e l'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale Puglia.

Tali Amministrazioni sarebbero comunque estranee al giudizio in quanto non risultano impugnati né sono stati comunque censurati atti di loro competenza.

6. La società STF ha depositato una memoria conclusionale nella quale, tra l'altro, ha dedotto l'inammissibilità dell'eccezione di irricevibilità per tardività del ricorso incidentale proposto in primo grado.

Al tempo stesso ha replicato all'eccezione di novità del motivo di appello riguardante la necessità di previa acquisizione del parere paesaggistico per giustificare la deroga al PPTR contenuta nel Piano regionale di gestione dei rifiuti.

La società si è infine difesa sui motivi assorbiti, riproposti in appello.

7. Il Comune ha depositato una memoria di replica.

8. L'appello, infine, è stato assunto in decisione alla pubblica udienza del 24 giugno 2021, ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020.

9. In via preliminare va dato atto dell'errore materiale inerente la costituzione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in luogo della Sovrintendenza beni archeologici e paesaggistici per le province di Taranto, Bari e Lecce e dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale – Puglia.

9.1. Relativamente alla costituzione del Comune di Massafra va poi rilevato che, ai fini della riproposizione dei motivi il cui esame è stato assorbito dal TAR, non era necessario interporre un appello incidentale.

La riproposizione dei motivi assorbiti dal TAR risulta peraltro tardiva ove si tenga conto del fatto che l'appello di S.T.F. è stato notificato al Comune di Massafra il 5 luglio 2019.

Il termine per la costituzione in giudizio (richiamato a pena di decadenza dall'art. 101, comma 2, c.p.a. ai fini della reiterazione delle domande ed eccezioni di primo grado) andava a scadere, tenuto conto del termine di sospensione feriale) il 4 ottobre 2019, laddove invece la memoria di costituzione è stata depositata soltanto il 7 novembre 2019.

10. Si prescinde dall'esame delle eccezioni di inammissibilità dell'appello sollevate dal Comune, in quanto lo stesso è infondato nel merito e deve essere respinto.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

11. In appello è stato devoluto l'intero *thema decidendum* trattato in primo grado,

Pertanto, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, il Collegio esaminerà direttamente i motivi originari posti a sostegno dei ricorsi di primo grado i quali perimetrano obbligatoriamente il processo di appello *ex art.* 104 c.p.a. (sul principio e la sua applicazione pratica, fra le tante, cfr. Sez. IV, n. 1137 del 2020, n. 1130 del 2016, Sez. V, n. 5868 del 2015; Sez. V, n. 5347 del 2015).

11.1 Secondo la tassonomia delle questioni, in applicazione dei principi stabiliti dalla citata pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 5 del 2015, occorre prendere in prioritaria considerazione il vizio – motivo di legittimità articolato in primo grado che esprime il massimo disvalore dell'azione amministrativa avversata e il cui riscontro priva *ab imis* la società originaria controinteressata della possibilità di realizzare l'impianto (cfr. il § 9.2 della citata decisione dell'Adunanza plenaria n. 5 del 2015).

Si tratta dell'ottavo motivo del ricorso di primo grado, incentrato sulla violazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato nel 2015, nella parte in cui istituisce il divieto assoluto di realizzare impianti di smaltimento rifiuti all'interno di una zona cuscinetto di 2.000 metri dalle ZPS (nella specie quella denominata "Area delle Gravine" al cui interno ricade il sedime destinato ad ospitare l'impianto).

La circostanza relativa al contrasto obbiettivo del progetto con il Piano dei rifiuti non è peraltro stata contestata, *ex se*, in appello.

Preliminare rimane, pertanto, il riscontro della fondatezza del ricorso incidentale articolato in primo grado con il quale la società appellante ha dedotto l'illegittimità del Piano dei rifiuti del 2015 per contrasto con la disciplina del PPTR della Regione Puglia: l'accoglimento di tale impugnativa,

infatti, travolgerebbe il presupposto dell'accoglimento dell'8 motivo sollevato dal Comune di Massafra.

11.2. Al riguardo, risultano corrette le statuizioni di rigetto del TAR, secondo cui l'oggetto di tutela dei due piani non è sovrapponibile e le relative discipline sono tra loro pienamente coordinabili e integrabili.

11.2.1. Ai sensi dell'art. 199, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 i Piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono, tra l'altro *“i criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera p)”* (comma 3, lett. l).

Si tratta di un contenuto che, ancora da ultimo, la Corte costituzionale ha definito come necessario (sentenza n. 272 del 21 dicembre 2020).

Il suddetto Piano costituisce infatti *“la sede che il legislatore competente ha scelto, al fine di ponderare i complessi interessi coinvolti dalla decisione”* di localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, *“all'esito di un procedimento amministrativo aperto alla partecipazione del pubblico, e nel quale sono sentiti gli enti locali e le Autorità d'ambito”*.

Secondo la Corte *“L'attività di pianificazione è per propria natura devoluta a realizzare una trama unitaria nell'assetto del territorio, ove confluiscono i più vari, e talvolta divergenti, interessi che la legge persegue. Sempre più presente nell'ordinamento, e tipica dell'attività amministrativa, è perciò l'esigenza di raggiungere un punto di sintesi, adottando scelte non frazionate, ma sensibili al contesto di pianificazione al quale vengono a sovrapporsi. L'art. 199, comma 5, del cod. ambiente, stabilendo che “il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente” persegue proprio tale scopo”*.

E' in tale prospettiva che, nella fattispecie, va declinato il principio recato dell'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 nella parte in cui stabilisce che *“Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”*.

Al riguardo va anzitutto ricordato che, pur costituendo la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato un limite inderogabile, tuttavia la Corte costituzionale ha da tempo escluso l'illegittimità di norme regionali che non derogano, *in pejus*, agli standard fissati a livello statale, bensì stabiliscano norme di tutela più rigorose, salvo il sindacato di ragionevolezza (cfr., tra le tante, la sentenza della Corte

n. 12 del 2009, secondo la quale *“accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell’ambiente come ‘materia trasversale’, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell’ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni”*).

La disciplina statale relativa alla tutela dell’ambiente e del paesaggio viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell’ambiente (Corte costituzionale sentenza n. 104 del 2008).

Si tratta di una esegesi applicabile anche ai rapporti tra i diversi livelli di pianificazione del territorio (o, comunque, su di esso incidenti) e che, nella fattispecie, trova esatto riscontro nell’art. 4, comma 3, del PPTR della Regione Puglia secondo il quale *“Le disposizioni normative del PPTR individuano i livelli minimi di tutela dei paesaggi della regione. Eventuali disposizioni più restrittive contenute in piani, programmi e progetti di cui al comma 2 sono da ritenersi attuative del PPTR, previa acquisizione del parere di compatibilità paesaggistica di cui all’art. 96 volto alla verifica di coerenza rispetto alla disciplina del PPTR”*.

Va soggiunto che, nella fattispecie, non vi è alcuna prova di quanto asserito (peraltro solo in sede di appello) dalla società in ordine alla mancata acquisizione del *“parere di compatibilità paesaggistica”* nella formazione del Piano dei rifiuti 2015.

A ciò si aggiunga che, a ben vedere, è la stessa modalità di formazione del Piano regionale dei rifiuti, fissata in sede statale, ad assicurare a monte l’esigenza di coordinamento tra i due Piani e, più in generale (come sottolineato dalla Corte costituzionale), la composizione dei molteplici interessi implicati dal procedimento di localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti.

11.3. Non conferente risulta il richiamo operato dalla società appellante alla sentenza della Corte costituzionale n. 67 del 2011.

In quel caso, la legge regionale della Basilicata con cui era stato approvato il Piano di indirizzo energetico ambientale regionale era in diretto contrasto con la disciplina statale già esistente che regola gli interventi all’interno delle aree SIC e ZPS e che è intesa ad assicurare livelli di protezione non solo adeguati, ma anche uniformi su tutto il territorio nazionale.

Nel caso di specie, invece, la disciplina statale assegna al Piano regionale di gestione dei rifiuti il compito di dettare i criteri per l’individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti ma non reca, al riguardo, prescrizioni immediatamente vincolanti.

11.4. Non è infine contestata l'affermazione del TAR secondo cui i principi di precauzione, prevenzione e sostenibilità giustificano di per sé, *“l'esercizio di poteri di tutela più ampi rispetto a quelli esercitati in materia urbanistica”* e che, comunque, *“la tesi della sovrabbondanza della tutela non risulta confortata da sufficienti elementi concreti atti a rilevarne l'inutilità”*, tenuto peraltro conto degli ampi margini di discrezionalità che caratterizzano le scelte di gestione del territorio.

12. L'infondatezza del ricorso incidentale di primo grado comporta:

- la conferma della statuizione di accoglimento dell'8 motivo del ricorso di primo grado proposto dal Comune ed incentrato proprio sulla difformità del progetto della ditta S.T.F. con le prescrizioni del Piano dei rifiuti del 2015;
- l'assorbimento logico necessario (cfr. la citata decisione dell'Adunanza plenaria n. 5 del 2015, §§ 9.2, 9.3.4.2.), dei restanti motivi articolati con il ricorso di primo grado;
- la reiezione del terzo motivo di appello della ditta S.T.F. e l'improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, dei restanti (ovvero del primo, secondo e quarto motivo).

13. Per quanto testé argomentato, l'appello deve essere complessivamente respinto.

13.1. Le spese del grado seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo ai sensi del regolamento n. 55 del 2014.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, n. 5965 del 2019, di cui in premessa, lo respinge.

Condanna la società appellante alla rifusione delle spese del grado nei confronti del Comune di Massafra che liquida, complessivamente, in euro 10.000,00 (diecimila/00), oltre agli accessori di legge (IVA, CPA e rimborso forfettario al 15%).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2021 – tenutasi in videoconferenza da remoto - con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Silvia Martino

Vito Poli

IL SEGRETARIO