

# Illegittimo giudizio favorevole di compatibilità ambientale e contestuale autorizzazione integrata ambientale per un impianto di incenerimento e successivo recupero energetico di fanghi

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 10 gennaio 2019, n. 9 - Pasca, pres.; Moro, est. - Comune di Massafra (avv. ti De Tommaso, Tamburini) c. Provincia di Taranto (avv. Semeraro) ed a.

**Ambiente - Giudizio favorevole di compatibilità ambientale e contestuale autorizzazione integrata ambientale per un impianto di incenerimento e successivo recupero energetico di fanghi - Illegittimità.**

*(Omissis)*

## FATTO e DIRITTO

1. Il Comune ricorrente espone quanto segue:

- Con nota del 14/03/2012 la Società S.T.F. Puglia S.r.l. presentava 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 (TA);
- l'impianto, definito dalla società proponente, di essiccamento e recupero energetico di fanghi, tramite termovalorizzazione, viene destinato allo smaltimento, mediante combustione, di fanghi derivanti da impianti di trattamento delle acque reflue, da realizzare e gestire dalla ditta S.T.F. Puglia srl;
- 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 in esercizio gestiti dalla Società CISA spa e, non lontano, da analoghi impianti in essere e in fase progetto;
- nella conferenza di servizi del 22/06/2015 si acquisivano i pareri del Ministero dei Beni Culturali, dell'ADB Puglia, dell'Acquedotto Pugliese e di Arpa Puglia;
- venivano poi acquisite le osservazioni del Comitato per la Corretta Gestione dei Rifiuti di Massafra del 02/07/2015 che (come prima ARPA), rilevava la incompatibilità del progetto con la gerarchia normativa di gestione dei rifiuti, la sua antieconomicità, la prevalente utilizzazione dei fanghi in agricoltura che non ne avrebbe giustificato lo smaltimento, l'insostenibilità ambientale del progetto per la grave situazione ambientale del territorio di Massafra; la erroneità del richiamo alla normativa della Regione Lombardia, non più in vigore, sulla diversa utilizzazione dei fanghi;
- con nota del 22 giugno 2015 ARPA confermava le proprie precedenti valutazioni in ordine alla condizione ambientale dell'area, alla vicinanza dell'impianto di progetto ad altri impianti inquinanti, anche per la implicazione relative alla difficoltà di individuare le responsabilità in caso di fatti di inquinamento, la mancata ottemperanza alla prescrizione del 3 luglio 2014 riguardo alle indagini nel SIC delle Gravine, la richiesta di un aggiornamento dello studio di ricaduta delle emissioni, in base alla normativa regionale sopravvenuta etc;
- alla conferenza dei servizi del 6 aprile 2016 veniva acquisita la delibera di indirizzo del Consiglio Comunale di Massafra n.65 del 2 settembre 2015 con la quale l'Ente esprimeva parere contrario alla realizzazione dell'impianto, ricordando la condizione del territorio comunale quale area ad elevato rischio di crisi ambientale, la concentrazione nella stessa area di altri impianti inquinanti, la nota situazione di criticità presente in agro di Massafra anche in riferimento al superamento dei limiti legali (Reg. CE 1259-2011) di diossine e Pcb in campioni di latte bovino, e il conseguente aggravamento, "del rischio specifico nel caso di nuove deposizioni prodotte dalle emissioni di un ulteriore impianto"; il sovradimensionamento dell'impianto di progetto in considerazione dell'utilizzo di tali fanghi in agricoltura e dello smaltimento residuo in discarica;
- alla medesima conferenza veniva acquisito anche il parere di ARPA 5 aprile 2016 con dichiarazione non favorevole;
- con parere n. 21 (riportato nella nota 27/7/2016 della Provincia di Taranto), si esprimeva il Comitato Tecnico Provinciale il quale ipotizzava, per la localizzazione, l'applicazione dei criteri stabiliti nel precedente piano regionale; analogamente ad ARPA, prospettava, in alternativa, la utilizzazione dei fanghi in agricoltura e chiedeva la caratterizzazione preliminare del suolo e delle acque e un approfondimento sulla dispersione degli inquinanti in aria;
- con parere n.28 della 15 dicembre 2016 il Comitato Tecnico Provinciale esprimeva parere favorevole chiedendo comunque che venissero rispettate tutte le prescrizioni già introdotte da Arpa Puglia e da Asl". A tale ultima richiesta rispondeva STF con controdeduzioni del marzo 2017 in cui riferiva di aver già controdedotto alle prescrizioni di ARPA e di aver prodotto, in data settembre 2016, documenti che avrebbero consolidato tutte le richieste pervenute al proponente;
- il Comitato Tecnico, con verbale n.34, esprimeva conclusivamente parere favorevole;



- ARPA Puglia, nella conferenza dei servizi del 4 luglio 2017, rilasciava ancora e conclusivamente un parere non favorevole già espresso con nota del 6/4/2016 (rectius del 5/4/2016).

Infine con determinazione dirigenziale n.47/2018 il Dirigente del Settore Pianificazione e Ambiente della Provincia di Taranto rilasciava provvedimento favorevole di compatibilità ambientale e l'Autorizzazione Integrata Ambientale per l'impianto di incenerimento e successivo recupero energetico dei fanghi in Massafra.

2. Avverso gli atti epigrafati è quindi insorto il Comune di Massafra, deducendo le censure di seguito sintetizzate:

VIOLAZIONE DI LEGGE-erronea e/o falsa applicazione articolo 107 – omessa applicazione articolo 48 – decreto legislativo 18 agosto 267/ 2000 –INCOMPETENZA.

VIOLAZIONE DI LEGGE : articolo 22 DLG 152/2006- L.R.11/2001 ART.8- art. 25 d.lgs. 152/2006.

VIOLAZIONE DI LEGGE – articolo 26 DLG 2006/152, articolo 5 e 26, articolo 3-legge 241/90;

ECESSO DI POTERE, carente e insufficiente motivazione;

VIOLAZIONE DI LEGGE: regolamento CE 850/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo agli inquinanti organici persistenti – VIOLAZIONE DI LEGGE –Convenzione Internazionale di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti: omessa applicazione –ECESSO DI POTERE omessa istruttoria sulle alternative.

VIOLAZIONE DI LEGGE : direttiva 2008/98/ce del parlamento e del consiglio del 19 novembre 2008 artt.1 , 4,13

VIOLAZIONE DI LEGGE: artt. 177,178, 179 d.lgs 152/2006.

VIOLAZIONE DI LEGGE DL 133 del 12.9.2014 (“sblocca Italia”) art. 35 , IV comma; VIOLAZIONE DI LEGGE:L. 241/1990 , art. 1 violazione del principio di pubblicità e trasparenza L. 241 /1990 – art. 3 L.241/90 - ECESSO DI POTERE: carenza di istruttoria travisamento-Violazione di legge art.21-septies L.241/90.

VIOLAZIONE DI LEGGE: violazione art. 6 Direttiva 92/43 CEE (Habitat)- Dpr 357/1997 Violazione regolamento Regionale 18 luglio 2008 n.15

VIOLAZIONE DI LEGGE. Violazione DGR 23 aprile 2015 n. 819 - falsa e/o erronea applicazione DGR 2668 del 28/12/2009-violazione direttiva habitat e dpr 357/1997- VIOLAZIONE DI LEGGE: violazione di principi generali in tema di applicazione del principio tempus regit actum.

ECESSO DI POTERE: irrazionalità, carenza dei presupposti, travisamento dei fatti.

VIOLAZIONE DI LEGGE: art. 179 dl. 152/2006-delibera Giunta Regionale 819 del 23.4.2015.

VIOLAZIONE DI LEGGE: omessa applicazione Dlgs 334/1999 – Violazione delle circolare 400 del 31 gennaio 2007 -

VIOLAZIONE DI LEGGE: art. 12 comma 1, e all'art. 3 e alla nota 5 dell'Allegato 1 del D.Lgs. 105/2015 (c.d. “direttiva Seveso III”)

VIOLAZIONE DI LEGGE art.29/ter /1 lett.m)-29 sexies comma 3/bis Dlg 152/2006 assenza della relazione di Riferimento.

VIOLAZIONE DI LEGGE: violazione articolo 24 decreto legislativo 152 2006-L.R. 11/2001 art. 3, 11,12. -

VIOLAZIONE DI LEGGE : art. 3 l.241/90-carenza assoluta di motivazione sulle osservazioni VIOLAZIONE DI LEGGE : art. 9/ bis dlgs. 152/2006.

VIOLAZIONE DI LEGGE: incompetenza-Falsa applicazione dlgs 267/2000 artt.48 e 107 VIOLAZIONE DI LEGGE : Omessa applicazione L.r. 6/1999 ECESSO DI POTERE: travisamento dei fatti-carenza dei presupposti.

VIOLAZIONE DI LEGGE : ART.3 l.241/1990 ,ECESSO DI POTERE : carenza di istruttoria - carenza dei presupposti all'emanazione del provvedimento-irrazionalità illogicità manifesta.

2.1.Si sono costituiti in giudizio l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, la STF Puglia srl, l'Agenzia Regionale per la prevenzione e la protezione dell'ambiente per la Puglia, la Provincia di Taranto.

In particolare, la STF Puglia, oltre a eccepire l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso ha proposto impugnazione incidentale, per la declaratoria di illegittimità, in parte qua, del Piano Regionale dei Rifiuti 2015, approvato con DGR 23/4/2015, n. 815, nella parte in cui introduce un grado di prescrizione escludente nell'area buffer fino a 2.000 metri per la zona ZPS Area delle Gravine.

Nella pubblica udienza del 21.11.2018 la causa è stata trattenuta per la decisione.

3. Il ricorso è fondato nei termini che seguono.

4. In particolare, è fondata la censura con la quale il ricorrente sostiene che il contenuto dello studio non raggiunge i requisiti minimi per ritenere che sia stato assolto l'obbligo normativo previsto dall'art.22 del d.lgs.156/2006, in quanto le tre alternative esaminate sono totalmente inadeguate allo scopo della norma, non indagando in concreto le tre diverse possibilità, così rivelandosi sostanzialmente delle apodittiche petizioni di principio, funzionali soltanto alla conferma del progetto.

L'art.22 del d.lgs.152/2006 prevede che:

“1. Lo studio di impatto ambientale è predisposto dal proponente secondo le indicazioni e i contenuti di cui all'allegato VII alla parte seconda del presente decreto, sulla base del parere espresso dall'autorità competente a seguito della fase di consultazione sulla definizione dei contenuti di cui all'articolo 21, qualora attivata.

2. Sono a carico del proponente i costi per la redazione dello studio di impatto ambientale e di tutti i documenti elaborati nelle varie fasi del procedimento.

3. Lo studio di impatto ambientale contiene almeno le seguenti informazioni:

- a) una descrizione del progetto, comprendente informazioni relative alla sua ubicazione e concezione, alle sue dimensioni e ad altre sue caratteristiche pertinenti;
- b) una descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull'ambiente, sia in fase di realizzazione che in fase di esercizio e di dismissione;
- c) una descrizione delle misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, possibilmente, compensare i probabili impatti ambientali significativi e negativi;
- d) una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto ed alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali;
- e) il progetto di monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio del progetto, che include le responsabilità e le risorse necessarie per la realizzazione e la gestione del monitoraggio;
- f) qualsiasi informazione supplementare di cui all'allegato VII relativa alle caratteristiche peculiari di un progetto specifico o di una tipologia di progetto e dei fattori ambientali che possono subire un pregiudizio.

4. Allo studio di impatto ambientale deve essere allegata una sintesi non tecnica delle informazioni di cui al comma 3, predisposta al fine di consentirne un'agevole comprensione da parte del pubblico ed un'agevole riproduzione.

5. Per garantire la completezza e la qualità dello studio di impatto ambientale e degli altri elaborati necessari per l'espletamento della fase di valutazione, il proponente:

- a) tiene conto delle conoscenze e dei metodi di valutazione disponibili derivanti da altre valutazioni pertinenti effettuate in conformità della legislazione europea, nazionale o regionale, anche al fine di evitare duplicazioni di valutazioni;
- b) ha facoltà di accedere ai dati e alle pertinenti informazioni disponibili presso le pubbliche amministrazioni, secondo quanto disposto dalle normative vigenti in materia;
- c) cura che la documentazione sia elaborata da esperti con competenze e professionalità specifiche nelle materie afferenti alla valutazione ambientale, e che l'esattezza complessiva della stessa sia attestata da professionisti iscritti agli albi professionali".

Tali previsioni, quindi, stabiliscono di identificare e valutare le alternative al progetto, compresa la sua non realizzazione, e di indicare espressamente le ragioni della scelta effettuata e ciò al chiaro fine di rendere la scelta trasparente e di evitare attività che causino sacrifici ambientali superiori a quelli necessari a soddisfare l'interesse sotteso all'iniziativa.

In altri termini, l'Autorità procedente è tenuta a valutare le possibili alternative alla soluzione proposta, ivi compresa l'alternativa di non realizzazione dell'intervento in quanto inutile o poco utile o comunque utile in maniera insufficiente a renderlo prevalente sugli interessi contrapposti, e deve compiere un attento e puntuale bilanciamento dei delicati e rilevanti interessi in gioco al fine di privilegiare la soluzione maggiormente funzionale al perseguimento del pubblico interesse e maggiormente idonea a non ledere inutilmente, o in maniera sproporzionata, gli altri interessi, pubblici e privati, coinvolti.

Tali previsioni, evidentemente, hanno carattere cogente e si impongono su qualsiasi determinazione, anche di carattere generale, che l'Amministrazione abbia precedentemente formulato (in tal senso Cons.Stato sez.VI 19.3.2012 n.1541).

Lo Studio di Impatto Ambientale (SIA), da redigere ai fini del procedimento di V.I.A., deve contenere: una prima valutazione concernente gli impatti che l'intervento preso in esame è idoneo ad arrecare sulle principali matrici ambientali, tenuto conto della definizione della funzione e dei contenuti del SIA di cui al d.lgs.152/2006 ed, in particolare, agli artt. 5 e 22 e allegato VII; i dati sui "principali impatti sull'ambiente" provocati dalla realizzazione e gestione dell'impianto; l'analisi degli "impatti negativi rilevanti" e le misure previste per il monitoraggio, descrivendo "le componenti dell'ambiente" su cui il progetto può avere un rilevante impatto e le relative conseguenze.

Risulta evidente che lo Studio debba avere un notevole grado di completezza e articolazione essendo finalizzato a individuare gli effetti ambientali del progetto, inclusi i possibili effetti "cumulativi", evidenziando la conoscenza dei potenziali effetti ambientali

Come ha precisato il Consiglio di Stato (sent.3034/2018) il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto dal progetto rispetto all'utilità socio-economica dallo stesso ritraibile, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla c.d. opzione zero, investendo propriamente gli aspetti localizzativi e strutturali di un impianto (e più in generale dell'opera da realizzare).

Alla stregua dei principi comunitari e nazionali, la valutazione di impatto ambientale non concerne una mera e generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma deve implicare la complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto - alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa c.d. "opzione zero" - il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socioeconomica perseguita (cfr. Cons. Stato, sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000; id., 31 maggio 2012 n. 3254).

4.1. Nella specie, il SIA, e i relativi atti autorizzati, quanto alla descrizione delle alternative possibili, fra cui quella di non realizzare l'opera esprimono valutazioni insufficienti e generiche.



In particolare, quanto all'opzione zero, del tutto semplicisticamente si rileva che *“Data l'assenza di impianti come quello in progetto nel territorio provinciale, in caso di assenza dell'intervento, i fanghi prodotti dagli impianti di depurazione delle acque reflue sarebbero smaltiti in discarica o dispersi in modo improprio sui terreni agricoli, venendo meno il loro recupero energetico. Verrebbero inoltre disattese le indicazioni del Piano per gli Insediamenti Produttivi (P.I.P.) del Comune di Massafra, strumento inteso a favorire l'insediamento di attività produttive operanti nel settore produttivo. Infine, verrebbe a mancare la possibilità di creare un aumento nuovi posti di lavoro e di determinare un indotto per l'economia locale.”*

Tali considerazioni si limitano a rilevare che l'alternativa alla realizzazione dell'impianto sarebbe lo smaltimento in discarica o la dispersione in maniera impropria sui terreni, in assenza: di indicazioni circa il percorso argomentativo seguito, di un approfondito studio sulle conseguenze di tali affermazioni, di valutazioni sulla possibilità di utilizzare altri impianti al di fuori del territorio provinciale, di alcuna valutazione dei costi e dei pregiudizi per l'ambiente e la salute.

Ciò comporta l'assenza di idonee valutazioni alle alternative al progetto e di indicazioni circa le ragioni della scelta effettuata e ciò al chiaro fine di rendere la scelta trasparente e di evitare attività che causino sacrifici ambientali superiori a quelli necessari a soddisfare l'interesse sotteso all'iniziativa.

Anche le indicazioni relative all'alternativa uno (progetto in altro sito) appaiono apodittiche e carenti di concretezza e di indicazioni, pur sommarie, della concreta valutazione di altri siti.

Nel SIA si rileva che *“Come per l'alternativa “zero”, verrebbero disattese le indicazioni del Piano per gli Insediamenti Produttivi del Comune, strumento inteso a favorire l'insediamento di attività produttive operanti nel settore produttivo. L'area individuata risulta ideale quindi per l'insediamento di attività come quella in progetto, ed è considerata area preferenziale per lo sviluppo economico-industriale del Comune di Massafra. Anche sotto il profilo logistico l'area è idonea, in quanto servita dall'importante arteria di comunicazione rappresentata dalla SS7 Appia”*.

Quanto all'alternativa “due”, consistente nella realizzazione del progetto descritto nello Studio di Impatto Ambientale, risulta del tutto insufficiente la precisazione che *“La realizzazione di tale intervento consente la valorizzazione energetica dei fanghi prodotti dagli impianti di depurazione delle acque reflue nel massimo rispetto dell'ambiente. La soluzione proposta è inoltre consolidata e referenziata a livello internazionale, e basata su fondamenta tecnologicamente solide.*

*Inoltre, come specificato nel Capitolo 2 “Quadro Programmatico”, la progettazione degli interventi in esame rispetta le disposizioni del Piano per gli Insediamenti Produttivi ed è conforme alle previsioni urbanistiche del Comune di Massafra. Si evidenzia inoltre l'assenza di vincoli di tipo ambientale e paesaggistico”*.

Anche in tal caso manca una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto e alle sue caratteristiche specifiche, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali.

Il riferimento, all'art.22 c.3 lett.d9del d.lgs. 152/2006 alle alternative ragionevoli prese in esame, presuppone una chiara esternazione delle concrete alternative prese in esame, elemento non emergente nella fattispecie.

Non può condividersi l'assunto espresso dalle parti resistenti secondo le quali lo studio di impatto ambientale e le relazioni specialistiche, risulterebbero esaustive sotto l'aspetto rilevato, avendo gli stessi evidenziato il rispetto degli standard di qualità, atteso che la conformità agli standard di qualità non può ritenersi equipollente alla prevista esplicitazione e comparazione di diverse e ragionevoli soluzioni alternative.

5. E' pure fondata la censura con la quale si assume che il provvedimento impugnato abbia ommesso di effettuare la valutazione comparata tesa a valutare se il sacrificio ambientale imposto all'ambiente sia proporzionato o superiore a quello necessario per il soddisfacimento dell'interesse sotteso all'iniziativa in esame.

Invero, come rilevato dal ricorrente, risulta del tutto carente la verifica della evitabilità del rischio mediante il ricorso ad altre alternative meno impattanti.

6. Risulta fondato anche l'ottavo motivo con il quale si è affermato che al progetto in esame vada applicato il nuovo Piano Regionale di gestione dei rifiuti (approvato con d.g. R. 26 aprile 2015 n.819 pubblicato sul BURP n. 67 del 13 maggio 2015), il quale stabilisce per gli impianti di smaltimento dei rifiuti, un vincolo escludente nell'area buffer di 2000 m del SIC ZPS Area delle Gravine ( pag.121 doc. 3 della controinteressata), con la precisazione che *“in caso di contrasto prevalgono le norme del PPTR se più restrittive”*.

La determina impugnata ha escluso l'applicabilità delle suindicate disposizioni del PRGR sulla base delle seguenti considerazioni:

*“Per quanto attiene l'aspetto relativo alla vicinanza, a circa 330 m, rispetto al sito di rete Natura 2000 SIC/ZPS IT 9130007 denominato “aree delle Gravine”, a seguito di apposite prescrizioni di Arpa Puglia nel parere n° 53353 del 09.10.2012, notificato dalla Provincia di Taranto con prot. 4323/P del 21.01.2013, la società S.T.F Puglia trasmetteva con nota 01/14 del 11.02.2014 la relativa Valutazione di Incidenza (screening). In tale trasmissione la società S.T.F Puglia evidenziava, controdeducendo all'ARPA, l'assenza di incidenze significative per il SIC-ZPS IT 9130007 “Area delle Gravine”*.

*Tuttavia, con l'aggiornamento avvenuto nel 2015 del Piano di Gestione dei rifiuti speciali della Regione Puglia, l'ubicazione dell'impianto all'interno di un buffer di 2000 metri dal citato vincolo SIC/ZPS, diveniva in contrasto con le nuove direttive approvate.*

*A tal fine, in considerazione che l'istanza della società è stata presentata nel corso dell'anno 2012, con procedimento amministrativo ancora in corso, al fine di dirimere la questione circa l'applicabilità o meno delle nuove direttive del Piano, l'Ufficio ha interessato il Comitato Tecnico Provinciale, il quale, nell'introduzione al parere del 26/07/2016, verbale n.21, si esprimeva così come segue: " In via preliminare si constata come la pratica di che trattasi scaturisca da una istanza presentata dalla STF Puglia S.r.l. nel 2012 (assunta al prot. della Prov. di Taranto al n. 22574/a del 14/03/2012) da cui è scaturito un procedimento amministrativo ultimato con l'adozione della Determina Dirigenziale n. 1706 del 10/12/2014, a valle di una fase istruttoria endoprocedimentale già compiuta e cristallizzata attraverso gli esiti della conferenza di servizi conclusasi in data 07/09/2012. In tale contesto si ritiene che l'odierno parere, che risulterebbe pronunciato al di fuori della predetta conferenza di servizi innanzi citata, debba essere adottato sulla base del quadro normativo esistente al momento della chiusura procedimentale, ciò anche al fine di non incorrere in eventuali censure come quelle evidenziate dal TAR Lecce nella sentenza n. 2482/2015. Invero, in termini generali, il procedimento è regolato dal principio "tempus regit actum", in quanto, alla luce del principio di legalità, ogni atto amministrativo (anche endoprocedimentale) deve essere conforme alla legge e, quindi, anche al quadro normativo di tipo tecnico in vigore nel momento in cui viene posto in essere. Diretto corollario di ciò è l'ovvia considerazione che le fasi procedurali già esaurite sono assoggettate alla vecchia disciplina e non devono essere rinnovate: in particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che "l'applicabilità dello jus superveniens presuppone che il procedimento sia ancora in itinere. Anche in questa ipotesi, peraltro, l'applicazione della normativa sopravvenuta non è ancora scontata, in specie quando la procedura si divida in varie fasi coordinate, ma dotate di una certa autonomia; in tali ipotesi, invero, la nuova norma può trovare applicazione per le fasi che all'atto della sua entrata in vigore non siano state ancora realizzate, non anche per fasi già espletate e compiute" (Consiglio di Stato, parere 440/2007).*

*Alla luce di tali considerazioni, la dottrina maggioritaria quanto la giurisprudenza tendono ad escludere che un provvedimento originariamente conforme al dettato normativo possa risultare considerato viziato a causa del mutato scenario normativo. Si è, così, deciso che "in sede di gara indetta per l'aggiudicazione di un contratto, la P.A. è tenuta ad applicare le regole fissate nel bando, atteso che questo, unitamente alla lettera d'invito, costituisce la lex specialis della procedura ad evidenza pubblica, che non può essere disapplicata nel corso del procedimento, neppure nel caso in cui talune delle regole in essa contenute risultino non più conformi allo jus superveniens, salvo naturalmente l'esercizio del potere di autotutela" (Consiglio di Stato 05.10.2005, n.5316).*

*Orbene, nel caso di specie la normativa tecnica è sopravvenuta in un tempo in cui la risposta dell'amministrazione, in un contesto non patologico, avrebbe dovuto già concretizzarsi e pertanto il rapporto tra jus superveniens e progressione procedimentale va pertanto calato al momento della conclusione procedimentale realizzatasi con la Determina Dirigenziale successivamente annullata dal TAR Lecce con la citata sentenza n. 413/2015. In caso contrario si dovrebbe giungere alla inaccettabile conclusione della esposizione sine die dell'istante ad un potenziale effetto demolitorio a causa dell'alea della sopravvenienza normativa avvenuta nelle more della pendenza di un giudizio peraltro coltivato favorevolmente dal proponente.*

*Pertanto, con i preliminari chiarimenti di cui sopra si formula il presente parere... omissis".*

*Pertanto, sulla scorta dell'approfondimento del Comitato Tecnico Provinciale ed in particolare con il componente esperto in materie giuridiche, l'Ufficio ha ritenuto applicabile le direttive e le prescrizioni del Piano di Gestione dei Rifiuti Speciali della Regione Puglia nella sua formulazione di cui alla Deliberazione di Giunta Regionale n. 2668 del 28.12.2009, pubblicata sul BURP n. 16 del 26.01.2010."*

*6.1. In primo luogo, deve rilevarsi che del tutto fuori luogo risulta il richiamo della sentenza del Tar Lecce n.2482/2015, riguardante altra questione giuridica (dissenso reso fuori dalla conferenza dei servizi).*

*L'indirizzo giurisprudenziale prevalente ( Cd.S.2171/2018, IV, 13 aprile 2016, n. 1450; id., 16 dicembre 2016, n. 5339), ritiene che "la norma sopravvenuta costituisca diritto applicabile da parte dell'Amministrazione nel caso in cui la fase istruttoria del procedimento non sia ancora conclusa e comunque prima dell'adozione del provvedimento finale, perché lo jus superveniens reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici da recepire nell'atto amministrativo da emanare" (cfr. Cons. Stato, V, 23 ottobre 2014, n. 5249; id., IV, 14 gennaio 2016, n. 83; id., V, 12 maggio 2015, n. 2356; id., IV, 12 marzo 2015, n. 1313 ed altre).*

*Il principio di diritto è affermato nei seguenti termini: "la corretta applicazione del principio tempus regit actum comporta che la Pubblica amministrazione deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio, con la conseguenza che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale, e non al tempo della presentazione della domanda da parte del privato, dovendo ogni atto del procedimento amministrativo essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato in dipendenza della circostanza che lo jus superveniens reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici."*

*Il principio si completa con il presupposto di diritto, parimenti affermato da dottrina e giurisprudenza, secondo cui, fintanto che l'amministrazione non ha approvato il provvedimento definitivo, il privato richiedente non è titolare di una*



situazione sostanziale consolidata meritevole di tutela sotto il profilo del legittimo affidamento, ma di un'aspettativa (cfr. anche Corte Costituzionale, sentenza 1 aprile 2010, n. 124).

6.2. Nella specie, il procedimento amministrativo, come risulta dalla stessa determina impugnata, è stato scandito dalle seguenti fasi:

*“Con nota prot Provinciale n.22574/a del 14.03.2012, la Società S.T.F. Puglia Srl presentava l'istanza, in forma coordinata, per l'acquisizione del Giudizio di Compatibilità Ambientale e contestuale rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (VIA/AIA) relativamente alla realizzazione di un impianto di essiccamento e recupero energetico dei Fanghi, da ubicarsi in agro di Massafra (TA).*

*Presso gli Uffici della Provincia di Taranto si svolgevano diverse sedute della Conferenza di Servizi. In particolare, nella seduta del 24.08.2012 si acquisiva il parere favorevole del Comune di Massafra, con prescrizioni, giusta nota prot. 23790 del 06.08.2012 (parere dal punto di vista tecnico-urbanistico), mentre l'Arpa Puglia rinviava l'espressione del parere ad una data successiva.*

*Il responsabile del Settore Urbanistica del Comune di Massafra esprimeva parere favorevole per gli aspetti urbanistici ed edilizi, alle seguenti prescrizioni: “- venga individuata la superficie per parcheggio interna al lotto per almeno metri 4.539,20; - venga effettuato il frazionamento delle fasce di arretramento dalle strade, della larghezza di metri 3, a cura e spese del proponente; - vengano concordate mediante stipula di apposita convenzione tra il Comune di Massafra ed il soggetto proponente il progetto, le modalità di svolgimento del servizio, i costi, le opere di compensazione ambientale e gli eventuali diritti a favore del comune stesso”. Inoltre, con nota 26758 del 11.09.2012, ad integrazione del predetto parere, il Comune di Massafra, richiamato il parere del S.I.S.P. della Asl prot 2986 del 06.09.2012, esprimeva parere favorevole sulla realizzazione dell'impianto di depurazione annesso all'intervento.*

*- Nel corso della Conferenza di Servizi del 07.09.2012 si acquisivano le valutazioni favorevoli dello Spesal prot 4645 del 06.09.2012, con le relative prescrizioni in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, nonché il parere dal punto di vista igienico-sanitario favorevole dell'ASL/SISP con nota prot 2986 del 06.09.2012 (ribadito, nel seguito, nella Conferenza di Servizi del 29 maggio 2017). In particolare il S.I.S.P. esprimeva parere favorevole dal punto di vista igienico sanitario, alla realizzazione dell'impianto, ritenendo indispensabile, ai fini della tutela della salute pubblica, che il gestore dell'impianto, o il consorzio dei gestori degli impianti insistenti nel medesimo sito, di concerto con le amministrazioni pubbliche interessate (Comune, Provincia, Regione Arpa Puglia, Asl Taranto, Università degli studi di Bari) mettano in atto un piano di monitoraggio che preveda:*

*1. Il controllo periodico delle matrici ambientali (acque, suolo, aria) nelle aree adiacenti gli impianti nonché in quelle dei centri abitati dei Comuni limitrofi. In particolar modo dovranno essere monitorati i valori del particolato fine (PM10, PM 2,5 e nano-particelle), le concentrazioni di IPA totale e specifici, i metalli pesanti e le diossine (PCDD, PCDF, PCB, ecc.);*

*2. Il monitoraggio dello stato di salute della popolazione nei centri abitati limitrofi*

*2. Il monitoraggio dello stato di salute della popolazione nei centri abitati limitrofi con particolare riferimento alle patologie correlabili ai fattori di inquinamento atmosferico ed alle patologie neoplastiche parimenti correlate;*

*3. Un report periodico di dette verifiche dovrà essere redatto e inviato agli enti interessati e di controllo e resi pubblici con i comuni mezzi di comunicazione e di stampa, al fine di informare la popolazione residente della situazione ambientale.*

*- Nell'ambito della procedura autorizzativa, a valle della Conferenza di Servizi del 07 settembre 2012, si acquisivano, inoltre, le valutazioni favorevoli da parte dei Vigili del Fuoco con nota prot 12101 del 19.09.2012 (parere di conformità antincendio), mentre l'Arpa Puglia, con la nota prot 53353 del 09.10.2012, comunicava la propria valutazione tecnica non favorevole.*

*- A seguito delle controdeduzioni da parte della Società STF Srl circa il parere di Arpa Puglia, e alle successive valutazioni della medesima agenzia (con le quali confermavano le criticità già evidenziate nel precedente parere), l'Ufficio con provvedimento n.102 del 27.11.2014, esprimeva giudizio negativo di compatibilità ambientale relativamente al progetto de quo.*

*Con sentenza TAR Lecce n.2482/2015 veniva accolto il ricorso proposto dalla società STF avverso la Determinazione del Settore Ecologia ed Ambiente della Provincia n.102/2014 sopra citata, confermando l'orientamento già espresso in sede cautelare. In particolare le motivazioni dell'accoglimento del ricorso, secondo i giudici amministrativi, consistevano nella fatto che la Provincia di Taranto non ha garantito il legittimo contraddittorio alla società proponente, non consentendole di fornire le osservazioni al parere sfavorevole di Arpa Puglia, peraltro rilasciato fuori dalla Conferenza di Servizi, e nel quale la medesima agenzia aveva fornito le indicazioni circa le modifiche progettuali finalizzate all'assenso, così come imposto dalla norma sul procedimento amministrativo (L.241/90).*

*A seguito dell'espressione del Tar/Lecce, la Provincia riapriva il procedimento convocando una nuova seduta di Conferenza di Servizi in data 22.06.2015 nel corso della quale si acquisivano le valutazioni del Ministero dei Beni culturali, dell'ADB Puglia, dell'AQP e di Arpa Puglia. In particolare:*

*➤ il Ministero dei Beni Culturali, Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici, con la nota prot. 8259 del 05.06.2015, si esprimeva così come segue: “..omissis... riscontrato che l'area interessata dall'intervento non risulta*



sottoposta alle disposizioni di tutela paesaggistica ai sensi del d.lgs. n.42/2004; questa Soprintendenza di non sollevare obiezioni, per quanto di competenza, alla proposta progettuale in esame”;

➤ L'Acquedotto Pugliese, con la nota prot 55366 del 25.05.2015, comunicava che non vi erano opere gestite da Acquedotto Pugliese nell'area interessata dal progetto e che pertanto forniva il relativo nulla osta per quanto di competenza;

➤ L'Autorità di Bacino della Puglia, con nota prot.7039 del 20.05.2015, ribadiva le conclusioni di una precedente nota prot. 3967 del 23.03.2015 con la quale prendeva atto delle risultanze dello studio idraulico presentato da altra società ma afferente la medesima area, e si riservava di effettuare le conseguenti modifiche alla Carta Idrogeomorfologica riveniente dal nuovo quadro conoscitivo emerso in sede di studio idraulico di dettaglio dell'area.

➤ L'Arpa Puglia, con la nota prot. 35276 del 22.06.2015, integrata con la successiva nota prot.37001 del 30.06.2015, forniva delle osservazioni elencando una serie di criticità a cui la ditta si impegnava di fornire riscontro con la contestuale trasmissione della Valutazione di Impatto Sanitario (VIS).

A seguito della conferenza di servizi del 22.06.2015 si acquisivano, altresì, le osservazioni del Comitato per la corretta gestione dei rifiuti di Massafra, con la nota prot provincia n.33630/A del 02.07.2015, successivamente inviate a tutti gli Enti convocati alla Conferenza (nota prot. 44874/P del 02.09.2015) e pubblicate nella sezione trasparenza del sito web della Provincia di Taranto La società S.T.F. Puglia Srl, con nota prot. provincia n.55951/A del 17.11.2015, presentava la documentazione integrativa richiesta, con la trasmissione, tra l'altro, della VIS. La Provincia quindi convocava un'ulteriore seduta della conferenza di servizi per il giorno 9 Aprile 2016, con verbale successivamente inviato con nota prot. 17591/P del 12.04.2016. Nel corso della Conferenza di Servizi si acquisivano i seguenti pareri:

➤ Parere di Arpa Puglia, prot. 21350 del 06.04.2016, che così concludeva: “Alla luce di quanto sopra evidenziato, lo scrivente Servizio, e in attesa delle integrazioni richieste, esprime parere di competenza non favorevole”;

➤ Atto di indirizzo del Consiglio Comunale di Massafra (Delibera di C.C. n.65 del 02.09.2015) con la quale esprime la propria contrarietà alla realizzazione dell'impianto proposto dalla S.T.F. Puglia Srl, nonché di qualsiasi altro impianto che produca emissioni insalubri.

In riferimento alla delibera di indirizzo del Comune di Massafra, il proponente, tramite il proprio legale, evidenziava in Conferenza che tale indirizzo fosse un atto di mero indirizzo politico che non poteva incidere sul rilascio dell'autorizzazione.

- Di seguito si svolgevano diverse riunioni del Comitato Tecnico Provinciale, istituito ai sensi della L.R. 30/86, e si acquisiva ulteriore documentazione tecnica da parte della S.T.F. Srl.

Si evidenzia che con la trasmissione della nuova documentazione tecnico progettuale in data 30.09.2016 prot. 39374/A, il proponente, tra l'altro, stralciava diverse famiglie di codici CER tra i rifiuti in ingresso in precedenza proposti, pur confermando la potenzialità massima annua di trattamento in 80.000 t/annue. Nel dettaglio, dalla proposta progettuale, venivano stralciati le seguenti famiglie di codici CER:

➤ Codici CER famiglia 02 - Rifiuti prodotti da agricoltura, orticoltura, acquacoltura, selvicoltura, caccia e pesca, trattamento e preparazione di alimenti;

➤ Codici CER famiglia 03 - Rifiuti della lavorazione del legno e della produzione di pannelli, mobili, polpa, carta e cartone

➤ Alcuni codici CER della famiglia 19 – Rifiuti prodotti da impianti di trattamento dei reflui, impianti di trattamento delle acque reflue fuori sito, nonché dalla potabilizzazione dell'acque e dalla sua preparazione per uso industriale e precisamente i codici CER 190810, 190811, 190812, 190813, 190814, 190899, 190807\*, 190806\*, 190808\*

Le riunioni del Comitato Tecnico Provinciale si svolgevano, precisamente, in data 27.07.2016 (verbale n.21), 04.11.2016 (verbale n.26), 15.12.2016 (verbale n. 28) e in data 26 Aprile 2017, giusto verbale n.34, in cui esprimeva il seguente parere conclusivo: “Il Comitato Tecnico, vista la documentazione integrativa trasmessa e in considerazione di quanto richiesto nelle precedenti sedute e in considerazione, altresì, delle leggi e linee guida nazionali e regionali, esprime parere favorevole al progetto presentato, alle seguenti condizioni e prescrizioni:

➤ Che venga redatto idoneo studio previsionale sugli impatti odorigeni, ante e post operam, con evidenziazione delle isoplete relative alle unità odorigene e con identificazione dei ricettori sensibili;

➤ Che sia puntualmente esplicitato il bilancio idrico delle acque di processo, con l'indicazione dettagliata delle portate scaricate e in trattamento, delle relative temperature e i punti di emissione;

➤ Che sia puntualmente esplicitato il bilancio dell'aria esausta proveniente dai capannoni e dalle aree di stoccaggio confinate.

➤ Questo Comitato ritiene auspicabile, inoltre, la previsione di un sistema di recupero del Fosforo sia dalle ceneri di combustione che dalle acque di drenaggio dei fanghi, in ossequio ai recenti indirizzi Comunitari.

Nell'ambito della Conferenza di Servizi del 29 Maggio 2017, il Dirigente del Settore Ecologia della Provincia accoglieva la richiesta del Sindaco di Massafra di convocare un'ulteriore conferenza di servizi, stante la circostanza dell'assenza di Arpa Puglia. A tal fine la Conferenza di Servizi conclusiva veniva aggiornata al giorno Martedì 4 Luglio 2017.

*Nell'ambito della Conferenza di Servizi conclusiva del 04.07.2017, si acquisivano i seguenti pareri:*

➤ *Il Sindaco del Comune di Massafra, avv. Fabrizio Quarto, ribadiva il parere sfavorevole già comunicato nella seduta del 29.05.2017 citando, tra l'altro, il parere sfavorevole deliberato dalla Giunta Comunale di Massafra espresso con Delibera di Giunta n.113 del 26.05.2017. Il Sindaco, inoltre, nell'argomentare il proprio parere sfavorevole al progetto, nell'ambito della Conferenza di Servizi conclusiva, faceva proprie le osservazioni contenute nell'elaborato a firma del dott. Di Ciaula in replica alla Valutazione di Impatto Sanitario presentata dalla Società S.T.F. Puglia.;*

➤ *L'ARPA Puglia, presente in conferenza, trasmetteva brevi manu il parere prot. n.41780 del 04.07.2017 – prot Provincia 21539 del 04.07.2017 – che così concludeva: “per le motivazioni sopra esposte, e relativamente alla valutazione sulla compatibilità ambientale si conferma il parere di competenza non favorevole già espresso con nostra nota 21350 del 06/04/2017”.*

➤ *La Regione Puglia, Sezione Urbanistica, con nota prot. 3723 del 24.05.2017, così come successivamente chiarito e meglio esplicitato con la nota prot. 4831 del 04.07.2017, (prot Provincia n.21503 del 04.07.2017), evidenziava, in buona sostanza, che il Servizio Regionale esprime il relativo parere qualora l'intervento sia in variante rispetto allo strumento urbanistico. Si evidenzia che, nel caso in esame, l'intervento non è in variante atteso che è conforme allo strumento urbanistico vigente (intervento in zona PIP), così come anche evidenziato dal Comune di Massafra con la già citata nota prot. 23790 del 06.08.2012”.*

6.3 La disamina del procedimento amministrativo evidenzia come lo stesso, alla data della conferenza di servizi del 7.9.2012, non risultava concluso neppure nella sua fase istruttoria, risultando in tale seduta acquisiti solo i pareri Spesal prot 4645 del 06.09.2012, con le relative prescrizioni in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, nonché il parere dal punto di vista igienico-sanitario favorevole dell'ASL/SISP con nota prot 2986 del 06.09.2012 (peraltro ribadito, nel seguito, nella Conferenza di Servizi del 29 maggio 2017), nonché il parere dei Vigili del fuoco, mentre l'ARPA in tale sede esprimeva parere sfavorevole.

Peraltro, la società ha modificato i dati progettuali nel corso dell'anno 2016, inviando nuova documentazione tecnico progettuale in data 30.09.2016 prot. 39374/A, mediante lo stralcio di diverse famiglie di codici CER.

Non potrebbe neppure ritenersi che il procedimento amministrativo risultava essere stato ultimato con l'adozione della determinazione dirigenziale 1706 del 10.12.2014 la quale, benchè annullata dal TAR, avrebbe cristallizzato“ gli esiti della conferenza dei servizi del 7.9.2012.

Invero, da un lato gli esiti dell'istruttoria avevano portato al rigetto della domanda di VIA con determinazione del dirigente del settore ecologia ed ambiente della Provincia di Taranto n. 1706 del 10 dicembre 2014, contenente l'espressione del giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto e, per questo, come rilevato dal ricorrente, non poteva ritenersi consolidato, nemmeno provvisoriamente, alcun diritto in capo alla richiedente; dall'altro, l'annullamento della determina 1706 ha riaperto l'istruttoria sul progetto, si sono tenute ulteriori conferenze di servizi (9-4-2016; 29-5-2017) e solo in data 04.07.2017 si è svolta la conferenza di servizi decisoria.

L'applicazione dei suindicati principi in materia di *tempus regit actum*, comporta che, in tale data, risultava pienamente operante il nuovo Piano Regionale dei Rifiuti 2015 e, quindi, l'impossibilità per l'impianto di collocarsi all'interno dell'area buffer di 2000 metri dal citato vincolo SIC/ZPS, stante il contrasto con le nuove direttive approvate.

Di tale normativa, la determina 47/2018 avrebbe dovuto tener conto, sicchè la stessa si pone in contrasto con la normativa regionale in materia di rifiuti.

Peraltro, in base all'art.196 del d.lgs. 152/2006 “*Sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195: la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all'articolo 199.*”

Nella Specie, la Regione Puglia ha approvato il PRGRU – Piano Regionale Gestione Rifiuti Urbani - contenente i criteri generali di localizzazione di impianti di gestione rifiuti solidi urbani, stabilendo al par.1.2. che gli stessi si applicano:

ai nuovi impianti; b) alle modifiche degli impianti esistenti che comportino dei mutamenti agli estremi catastali riportati nel provvedimento di autorizzazione.

I nuovi criteri hanno quindi prescritto la esclusione della installazione di nuovi impianti per un'area di rispetto ( buffer) di 2000 metri dal SIC-ZPS Area delle Gravine; essendo l'impianto distante dall'area per circa 300 metri, ne discende applicabilità della norma citata, escludente i nuovi impianti (pag.18641.Burp 67/2015).

7. E' fondata anche la censura espressa al IX motivo di ricorso con il quale si rileva il contrasto con la previsione del Piano di Gestione dei Rifiuti Speciali, il quale stabilisce che i nuovi impianti debbano essere localizzati a distanza sufficiente da quelli esistenti.

Tale disposizione si pone in perfetta coerenza dell'articolo 178 del decreto legislativo 152 /2006, nonché, dei nuovi criteri di localizzazione impiantistica stabiliti dalla D.G.R. 819 del 23/4/2015, che all'articolo 16.2, prevede che la localizzazione di nuovi impianti debba essere posta a una distanza sufficiente da quelli esistenti, al fine di consentire di distinguere e individuare i responsabili di eventuali inquinamenti e quindi assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, nel rispetto del principio comunitario chi inquina paga.

7.1. Nella specie, l'Arpa aveva rilevato che -con parere del 23 giugno 2015, che "il piano regionale richiama la necessità di localizzare i nuovi impianti a distanza sufficiente da quelli esistenti in modo da poter distinguere ed individuare il responsabile dell'eventuale fenomeno di inquinamento, al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, nel rispetto del principio comunitario "chi inquina paga" (articolo 178 d.lg 152/2016).

Con altro parere del 5 aprile 2016, Arpa aveva altresì evidenziato che: "E' oltremodo evidente che l'aver previsto di realizzare nuovi impianti (STF, oggetto del presente procedimento, e Cisa trattamento di rifiuti liquidi) nelle immediate adiacenze dell'esistente impianto di discarica Cisa non consente di ottemperare al rispetto dei criteri di localizzazione previsti dal piano di gestione dei rifiuti speciali".

7.2. Del tutto insufficienti, in termini motivazionali (così risultando fondato anche il XIII motivo di ricorso) sono le considerazioni espresse dalla Provincia in ordine al permanere della concentrazione di impianti nella stessa zona per le quali era stata richiesta una valutazione cumulativa degli impatti, essendosi la stessa limitata a rilevare che Arpa Puglia, nel prendere atto delle dichiarazioni del proponente circa la possibilità di superare le previsioni del ciato art.178 del d.lgs. 152/2006, non aveva elencato motivazioni tecniche tali da poter considerare insufficienti le soluzioni tecniche trasmesse dalla STF Puglia al fine della individuazione dell'eventuale fonte di contaminazione.

Al contrario, ARPA, nel parere del 4.7.2017, aveva rimarcato le perplessità esistenti circa la vicinanza del nuovo impianto con l'impianto di discarica CISA e, a fronte dei rilievi espressi più volte, in relazione a tale aspetto, la Provincia ha omesso qualsivoglia autonoma valutazione, così incorrendo nel rilevato deficit motivazionale.

8. Le considerazioni innanzi espresse, previo assorbimento delle censure non esaminate, comportano l'accoglimento del ricorso e l'annullamento degli atti impugnati.

9. Il ricorso incidentale, proposto dalla controinteressata, oltre che improcedibile (stante l'accoglimento del ricorso sotto profili non oggetto del medesimo) è comunque infondato e deve essere respinto.

9.1. Invero, la controinteressata eccepisce la illegittimità della norma prevista nel PRGR del 2015, nella parte in cui la stessa introduce un grado di prescrizione escludente nell'area buffer fino a 2.000 metri per la zona ZPS Area delle Gravine, con conseguente illegittimità, in parte qua, del Piano Regionale dei Rifiuti 2015, approvato con DGR 23/4/2015, n. 815. Secondo la prospettazione della ricorrente incidentale, la disposizione del Piano Regionale dei rifiuti, di due mesi successivo al PPTR, sarebbe illegittima per contrasto con la disciplina del PPTR, poiché introdurrebbe nella sostanza un vincolo paesaggistico non previsto dal Piano Paesistico territoriale in una fascia buffer di 2000 metri dalla delimitazione della zona ZPS che, secondo il PPTR, non è meritevole di alcuna particolare tutela. Disciplina analoga a quella contenuta nel PPTR si troverebbe, tranne che per gli impianti eolici (le torri eoliche con la loro altezza possono effettivamente creare interferenze nelle rotte migratorie degli uccelli), nel Regolamento regionale emanato in diretta attuazione del DM 17 ottobre 2007 e delle Direttive europee.

9.2. L'assunto non è condivisibile.

In base all'art.199 del d.lgs.152/2006:

*1 Le regioni, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito di cui all'articolo 201, nel rispetto dei principi e delle finalità di cui agli articoli 177, 178, 179, 180, 181, 182 e 182-bis ed in conformità ai criteri generali stabiliti dall'articolo 195, comma 1, lettera m), ed a quelli previsti dal presente articolo, predispongono e adottano piani regionali di gestione dei rifiuti...*

*. I piani di gestione dei rifiuti di cui al comma 1 comprendono l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, nonché una valutazione del modo in cui i piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della parte quarta del presente decreto".*

Inoltre, ai sensi del comma 3, lettera i), il piano regionale per la gestione dei rifiuti contiene 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.

*" I piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono inoltre: ... ) informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario; e) politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione; f) la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m); ... 5. Il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente."* Quanto alle finalità del PPTR, quest'ultimo persegue le finalità di tutela e valorizzazione, nonché di recupero e riqualificazione dei paesaggi di Puglia.

L'art. 4 del PPTR definisce "il ruolo del PPTR e rapporti con Piani e programmi di settore e con gli altri Piani territoriali e urbanistici" precisando al c.4 che "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 3 sono da ritenersi attuative del PPTR".

Le citate coordinate normative evidenziano come l'oggetto di tutela dei due piani non sia sovrapponibile.

In particolare, mentre il Piano regionale dei rifiuti è finalizzato a regolamentare la gestione dei rifiuti e la collocazione ottimale degli impianti - prevedendo misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia(art.177 d.lgs.152/2006) - pur con il coordinamento con altri piani territoriali, il PPTR risulta finalizzato a individuare livelli minimi di tutela del paesaggio.

Tali considerazioni consentono al Collegio di ritenere che il previsto coordinamento del PRGRU al PPTR se necessita il rispetto dei limiti paesaggistici impressi dal PPTR, purtuttavia, quest'ultimo, per le sue finalità di tutela ambientale, sottese alla complessa e speciale materia della gestione dei rifiuti, 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.

Difatti, il PPTR non si limita a consentire limiti di tutela più ampi ma specifica che gli stessi sono, addirittura, attuativi, e quindi auspicabili e ben accetti.

Ne consegue la perfetta coerenza del Piano Regionale dei Rifiuti e della correlata previsione del rispetto del buffer di 2000 metri dalla delimitazione della zona ZPS.

9.3.Non è fondato neppure l'assunto espresso dalla controparte secondo la quale la previsione di un buffer di 2000 mt sarebbe irragionevole.

In primo luogo, deve rilevarsi che la censura impinge nel merito dell'azione amministrativa o, comunque, nell'ambito di scelte di gestione del territorio caratterizzate da ampi margini di discrezionalità, in quanto tali sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo il caso in cui risultino inficiate da errori di fatto o illogicità o in conflitto con particolari situazioni(nella specie insussistenti).

Peraltro, l'art. 178 del d.lgs. 152/2006 stabilisce che: *"1. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali"*.

Proprio il rispetto dei principio di precauzione, prevenzione e sostenibilità giustificano l'esercizio di poteri di tutela più ampi rispetto a quelli esercitati in materia urbanistica.

In ogni caso la tesi della sovrabbondanza della tutela non risulta confortata da sufficienti elementi concreti atti a rilevarne l'inutilità.

9.4.Quanto alla adombrata invasione di competenze statali, proprio l'art.199 del citato d.lgs. 152/2006 affida alle Regioni, in conformità ai criteri generali stabiliti dall'articolo 195, comma 1, lettera m), la predisposizione e adozione dei piani regionali di gestione dei rifiuti, i quali devono interessare l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, nonché, conformemente alle previsioni di cui all'art.195 d.lgs. cit., l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti.

9.5.In definitiva, il ricorso incidentale deve essere rigettato.

10.Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- a) accoglie il ricorso principale;
- b) respinge il ricorso incidentale;
- c) condanna la Provincia e la STF Puglia, in solido, alla rifusione delle spese di lite quantificate complessivamente in €5000,00;
- d) compensa le spese di lite nei confronti dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato e di ARPA.

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

(*Omissis*)