

# Domanda di rinnovo dell'autorizzazione estrattiva in aree tutelate

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 5 luglio 2024, n. 462 - Giovagnoli, pres.; Caleca, est. - Buzzi Unicem S.p.A. (avv.ti Viviani e Abellonio) c. Regione Siciliana Presidenza ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

**Cave e torbiere - Cementeria che produce clinker - Stabilimento ubicato in prossimità delle cave da cui si estraggono le materie prime impiegate nel ciclo produttivo - Domanda di rinnovo dell'autorizzazione estrattiva.**

*(Omissis)*

## FATTO e DIRITTO

1. L'appellante è proprietaria della "cementeria" sita nel Comune di Augusta che a far data dall'inizio degli anni '50 produce clinker, costituente il materiale di base del cemento. I due principali componenti necessari per la produzione del clinker sono il calcare e l'argilla.

La capacità produttiva massima dell'impianto è di 900.000 t/anno di clinker.

Lo stabilimento è ubicato in prossimità delle cave da cui si estraggono le materie prime impiegate nel ciclo produttivo. In particolare, il calcare proviene dall'adiacente cava "Costa Giggia" oppure dalla cava "Cugno di Rio", sita nel Comune di Melilli, a circa 10 km di distanza dallo stabilimento, e l'argilla proviene dalla cava "Ogliastro", sita nel Comune di Augusta, a circa 10 km di distanza dallo stabilimento.

Rimane estranea al presente giudizio la cava "Ogliastro".

2. Le aree in cui ricadono la cementeria, la cava "Costa Giggia" e la "Cava Cugno di Rio" sono state interessate da quanto previsto dal Decreto dell'Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana, 20 ottobre 2017, n. 5040, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana in data 16 marzo 2018, recante per oggetto "Approvazione del Piano Paesaggistico degli Ambiti 14 e 17 ricadenti nella provincia di Siracusa", che ha provveduto ad individuare i c.d. Paesaggi locali" e i relativi livelli di tutela.

Più specificatamente e per quanto di rilievo ai fini della presente decisione:

-la cementeria, inserita nel Paesaggio Locale 7, risultava interessata in parte dal livello di tutela 3. Infatti, parte dello stabilimento risultava collocata in area 7l ovverosia nelle "Aree Archeologiche", con Livello di Tutela 3, ove - ai sensi dell'art. 27 delle N.d.A. - è vietato "realizzare infrastrutture e reti ad eccezione delle opere interraste; [...] eseguire scavi, ad eccezione di quelli a fini archeologici da eseguire sotto il diretto controllo della Soprintendenza ai Beni Culturali e Ambientali"; inoltre, gran parte di essa ricadeva, stando alla campitura (a barre diagonali bianche e rosse) in area 7o, ovverosia nelle "Aree Costiere e contermini soggette ad intensiva attività industriale e produttiva", per le quali vige la disciplina delle aree di recupero, che prevede la redazione di piani di recupero indirizzati "alla graduale e progressiva eliminazione degli impianti industriali e una riconversione produttiva delle aree che non confligga con la loro naturale vocazione paesaggistica". Infine, una fascia laterale risultava interessata dalla presenza di vegetazione di gariga, praterie e arbusteti ai sensi dell'art. 12 delle N.T.A.;

- la cava Costa Giggia, inserita nel Paesaggio Locale 7, risultava in parte collocata in area 7f ovverosia nel "Paesaggio dei territori coperti da vegetazione di interesse forestale" e in area 7e ovverosia nelle "Aree Costiere e contermini soggette ad intensiva attività industriale e produttiva", con Livello di Tutela 1, per cui non risultava consentito "realizzare cave", ai sensi dell'art. 27 delle N.d.A. Inoltre, parte della cava Costa Giggia risultava interessata dalla presenza di vegetazione di gariga, praterie e arbusteti ai sensi dell'art. 12 delle N.T.A.;

- la cava Cugno di Rio risultava ubicata in area a Livello di Tutela 2, inserita nel Paesaggio Locale 5f, ovverosia "Paesaggio seminaturale e agricolo, aree di interesse archeologico comprese" nel quale, ai sensi dell'art. 25 delle N.d.A., non risultava consentito "aprire nuove cave". Essa risultava poi classificata come "Biotipo" ai sensi dell'art. 13 delle N.d.A., con la conseguenza che in essa non risultavano consentiti "il prelievo di materiali e l'apertura di cave".

L'art. 45 delle N.d.A. - "Interventi di rilevante trasformazione del paesaggio" recava riferimento alle attività estrattive e prevedeva che "data la rilevanza e l'incidenza sul paesaggio dell'attività estrattiva e degli interventi indotti [...] e di quelli necessari per il ripristino delle condizioni originarie, l'attività estrattiva, nelle aree di cui all'art. 134 del Codice, è ammessa esclusivamente per le cave esistenti. L'apertura di nuove cave, regolamentata dal Piano regionale dei Materiali di Cava [...] non è pertanto consentita nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica per effetto dell'art. 134 del Codice [D. Lgs. 42/2004]. La prosecuzione dell'attività estrattiva delle cave esistenti nelle aree tutelate è consentita nei limiti delle autorizzazioni rilasciate dagli organi competenti. Eventuali ampliamenti e rinnovi sono consentiti esclusivamente per le attività estrattive concernenti la lavorazione dei materiali lapidei di pregio [...]".

Infine, con riferimento alla Cementeria e alle Cave, l'art. 45 delle N.d.A. - "Interventi di rilevante trasformazione del paesaggio" recava riferimento sia agli impianti tecnologici, sia alle attività estrattive e prevedeva:

-per gli impianti tecnologici, nel cui ambito ricade la Cementeria, che "nella localizzazione delle aree per lo smaltimento,



lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti solidi urbani, speciali e pericolosi, la cui realizzazione è in ogni caso preclusa nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 134 del Codice, si dovrà valutare l'idoneità del sito rispetto alle caratteristiche paesaggistico-ambientali del contesto territoriale e le trasformazioni sull'ambiente portate dalla viabilità di accesso”

-per le cave che “l'attività estrattiva, nelle aree di cui all'art. 134 del Codice, è ammessa esclusivamente per le cave esistenti. L'apertura di nuove cave, regolamentata dal Piano regionale dei Materiali di Cava [...] non è pertanto consentita nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica per effetto dell'art. 134 del Codice [D. Lgs. 42/2004, N.d.R.]. La prosecuzione dell'attività estrattiva delle cave esistenti nelle aree tutelate è consentita nei limiti delle autorizzazioni rilasciate dagli organi competenti. Eventuali ampliamenti e rinnovi sono consentiti esclusivamente per le attività estrattive concernenti la lavorazione dei materiali lapidei di pregio”.

3. La disciplina del Piano Paesaggistico era ritenuta lesiva dall'Appellante che proponeva ricorso al competente Tar (R.G. 883/2018) argomentando che, a fronte di alcun reale pregiudizio per i valori paesaggistici, le prescrizioni del Piano Paesaggistico adottato determinavano nei suoi confronti un gravissimo danno, dal momento che limitavano drasticamente le potenzialità – attuali e future – di sfruttamento delle cave a fini estrattivi e anche lo sviluppo e l'adeguamento impiantistico della cementeria.

Nel corso del giudizio di primo grado (R.G. 883/2018) sopravvenivano ulteriori atti amministrativi riferiti alla Cava Cugno di Rio, emanati in relazione alla domanda di rinnovo dell'autorizzazione estrattiva, nel frattempo proposta. Tali atti venivano impugnati con i due ricorsi per motivi aggiunti proposti nel giudizio R.G. 883/2018.

Pendente il giudizio di primo grado sopravveniva il provvedimento di diniego dell'autorizzazione estrattiva per la Cava Cugno di Rio, basato su motivazioni anche ulteriori rispetto al contrasto con il Piano Paesaggistico. Il diniego appena menzionato veniva impugnato con ricorso al TAR Sicilia, Catania, R.G. 1341/2020.

4. Si costituivano in giudizio la Presidenza della regione siciliana, l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Siracusa, l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità e l'Assessorato regionale delle attività produttive.

5. Il TAR Sicilia disponeva una verifica.

6. I giudizi R.G. 883/2018 e 1341/2020 venivano riuniti e decisi con la sentenza oggetto del presente gravame.

7. La sentenza del giudice di prime cure accoglieva parte delle censure sollevate nel precedente grado di giudizio e, pertanto, i relativi capi non sono oggetto del presente gravame.

8. La società Buzzi Unicem s.p.a. ha proposto appello per chiedere la riforma di quei capi della sentenza che hanno respinto parte dei motivi dedotti in primo grado.

8.1. Per quanto riguarda la “cementeria” l'appellante critica il capo 4.1.3. della sentenza del primo giudice che ha respinto la censura riferita all'applicazione della disciplina della “fascia costiera” prevista dall'art. 40 delle N.d.A., che rinvia anche all'art. 20 delle N.d.A., di cui la società aveva lamentato l'illegittimità nella misura in cui essa:

-dispone “l'eliminazione dei detrattori paesaggistico-ambientali”, per l'eventualità in cui con tale espressione si intendano gli impianti industriali esistenti nell'area da decenni;

-vieta le nuove edificazioni e gli interventi di trasformazione urbanistica, rinviando alla disciplina delle aree di recupero di cui all'art. 20 delle N.d.A.

Il capo 4.1.3. della sentenza viene criticato, quindi, nella parte in cui ha respinto la censura riferita all'applicazione alla “fascia costiera” della disciplina delle “aree di recupero”.

La statuizione si riferisce alla superficie compresa tra la Cementeria e il mare, campita con retinatura bianca e rossa nella Tavola 29.3 del Piano Paesaggistico.

Il capo 4.1.3. della sentenza, pertanto, nella parte in cui ha respinto la censura riferita all'applicazione della disciplina delle “aree di recupero” costituisce oggetto del presente appello.

Infine, il capo 4.1.3. della sentenza viene criticato nella parte in cui ha ritenuto non conferenti le censure rivolte contro l'applicazione dell'art. 45 delle N.d.A. alla Cementeria, nella parte in cui tale norma del Piano Paesaggistico prevede che “nella localizzazione delle aree per lo smaltimento, lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti solidi urbani, speciali e pericolosi, la cui realizzazione è in ogni caso preclusa nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 134 del Codice, si dovrà valutare l'idoneità del sito rispetto alle caratteristiche paesaggistico-ambientali del contesto territoriale e le trasformazioni sull'ambiente portate dalla viabilità di accesso”.

La sentenza ha ritenuto che la prescrizione gravata si riferisca agli “impianti tecnologici” e non alle “attività estrattive”, e ne avrebbe tratto l'erronea conclusione che essa non sarebbe applicabile alla Cementeria.

Al contrario, sostiene l'appellante, la Cementeria sarebbe suscettibile di essere considerata un “Impianto tecnologico”, per cui la censura proposta in primo grado sarebbe stata rilevante e avrebbe dovuto essere valutata dal primo giudice. rilevante.

In vista dell'udienza pubblica, l'appellante ha depositato in giudizio un nuovo documento, consistente nella relazione denominata “Installazione di un impianto di cattura della CO2 presso lo Stabilimento di Augusta”.

Per installare gli impianti per la “cattura” della CO2, sostiene l'appellante, occorre poter realizzare nuove infrastrutture,

anche di rilevanti dimensioni, che invece la disciplina del Piano Paesaggistico precluderebbe, e ciò dimostrerebbe l'interesse dell'appellante alla coltivazione del presente gravame.

8.2. Nella memoria depositata in data 4 maggio 2024 (pag. 11) l'appellante ha precisato che per quanto riguarda la Cava Costa Giggia, il capo 4.1.4. della sentenza viene criticato nella parte in cui ha respinto il ricorso nella parte in cui è stato impugnato l'art. 45 delle N.d.A., ai sensi del quale i rinnovi e gli ampliamenti delle autorizzazioni estrattive, che riguardino aree sottoposte a tutela ex art. 134 del d.lgs. 42/2004, sono consentiti solo per i materiali lapidei di pregio.

Tale statuizione è stata appellata, nella parte in cui ha ritenuto legittimo l'art. 45 delle N.d.A.

8.3. Per quanto riguarda la Cava Cugno di Rio, il capo 4.1.5. della sentenza viene criticato nella parte in cui ha respinto le contestazioni riferite alla disciplina dei biotopi (art. 13 delle N.d.A.), che vieta ulteriori escavazioni e all'art. 45 delle N.d.A., che limitano il rinnovo delle autorizzazioni estrattive ai soli materiali lapidei di pregio, nelle aree estrattive soggette a vincolo paesaggistico ex art. 134 del d.lgs. 42/2004.

9. Anche nel presente grado di giudizio si sono costituite le amministrazioni appellate unicamente per resistere al gravame così che le parti della sentenza di primo grado non appellate dalla società Buzzi Unicem devono ritenersi passate in giudicato.

10. Alla pubblica udienza del 5 giugno 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

11. I motivi dedotti a sostegno dell'appello non sono fondati e, pertanto, il gravame deve essere respinto.

12. Con il primo motivo (da pag. 16 a pag. 23 dell'appello) si deduce *“error in iudicando: violazione e falsa applicazione degli articoli 131, 134, 135, 136, 142, 143 del d. Lgs. 42/2004. Eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà. Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Difetto di motivazione. Omessa pronuncia e violazione dell'art. 112 c.p.c”*

Il motivo è dedicato alle parti del capo 4.1.3 della sentenza di primo grado ritenute errate.

In modo particolare si reputa degna di riforma l'affermazione del giudice di prime cure secondo cui *“quanto alle censure articolate in merito alla disciplina per la fascia costiera (cfr. art. 40 delle N.d.A.) esse si rivelano generiche, in quanto formulate richiamando in modo indistinto ed omnicomprensivo le ragioni dedotte nei precedenti motivi (cfr. pag. 29 del ricorso)”*.

Sostiene parte appellante che le censure dedotte in primo grado non sarebbero state generiche perché con il ricorso di primo grado, paragrafo I.C., l'appellante avrebbe censurato la disciplina dell'art. 40 delle N.d.A., riferita alla fascia costiera dell'area in cui è ubicata la Cementeria, nella misura in cui essa:

- dispone *“l'eliminazione dei detrattori paesaggistico-ambientali”*, per l'eventualità in cui con tale espressione si intendano gli impianti industriali esistenti nell'area da decenni;

- vieta le nuove edificazioni e gli interventi di trasformazione urbanistica, se diversi da quelli eventualmente previsti dai Paesaggi Locali e salvo quando la fascia interessa le aree di recupero di cui all'art. 20 delle N.d.A.

Nel ricorso di primo grado la società Buzzi Unicem avrebbe formulato la censura rinviando a tutte le ragioni già esposte *“nei precedenti paragrafi I.B.1 e I.B.2.”*, in quanto in tali paragrafi erano state esposte le argomentazioni per cui, secondo Buzzi Unicem, il Piano Paesaggistico non può qualificare gli impianti industriali presenti da decenni in loco come *“detrattori paesaggistico-ambientali”* da rimuovere.

Si tratterebbe delle stesse ragioni svolte nel paragrafo I.B.1. e I.B.2 del ricorso introduttivo e riferite, rispettivamente, alla disciplina del Paesaggio locale 7 e alle *“aree di recupero”*, applicati ad altre aree della Cementeria.

Il rinvio ai precedenti paragrafi I.B.1. e I.B.2. avrebbe risposto all'obbligo di sinteticità degli atti processuali, che non avrebbe consentito la riproposizione testuale, per la seconda volta nello stesso atto, delle medesime argomentazioni esposte nelle pagine precedenti.

Si tratterebbe delle stesse ragioni svolte nel paragrafo I.B.1. e I.B.2 del ricorso introduttivo e riferite, rispettivamente, alla disciplina del Paesaggio locale 7 e alle *“aree di recupero”*, applicati ad altre aree della Cementeria.

Il rinvio ai precedenti paragrafi I.B.1. e I.B.2. avrebbe risposto unicamente all'obbligo di sinteticità degli atti processuali, che non avrebbe consentito la riproposizione testuale, per la seconda volta nello stesso atto, delle medesime argomentazioni esposte nelle pagine precedenti.

Le stesse argomentazioni svolte nei paragrafi I.B.1 e I.B.2. varrebbero, quindi, anche per l'art. 40 delle N.d.A. e la *“fascia costiera”* compresa tra l'impianto della Cementeria e il mare.

L'art. 40 delle N.d.A. richiamerebbe sia la disciplina del *“Paesaggio locale applicabile”*, oggetto del paragrafo I.B.1. del ricorso introduttivo, sia quella delle *“aree di recupero”*, oggetto del paragrafo I.B.2. del ricorso medesimo.

Da pag. 18 dell'atto, l'appellante trascrive le argomentazioni articolate nel paragrafo I.B.1. del ricorso introduttivo.

Con il citato motivo si afferma che dal combinato disposto dell'art. 40 e dell'art. 20 delle N.d.A. consegue che nelle aree di recupero ove insiste la cementeria non sarebbe consentita alcuna edificazione (cfr. art. 20), sino a quando il comune competente non adotterà un piano di recupero, il quale però dovrebbe prevedere la progressiva eliminazione della cementeria, per riconvertire l'area a una non meglio identificata *“naturale vocazione paesaggistica”*.

Tali previsioni, sostiene l'appellante, sarebbero illegittime.

A detta dell'appellante la Cementeria è ubicata in un contesto territoriale completamente modificato dal punto di vista paesaggistico e caratterizzato dalla presenza di una delle maggiori aree industriali d'Europa, risalente a oltre settant'anni fa e in piena attività.

La stessa Relazione Generale del Piano Paesaggistico darebbe atto che si tratta di un ambiente “fortemente segnato dalla presenza antropica”.

L'area avrebbe, quindi, perso qualsiasi pretesa “naturale vocazione paesaggistica”, se con ciò si intende un paesaggio costiero libero dalla presenza delle attività produttive: paesaggio che oggi, in quest'area, non esiste.

Afferma parte appellante che se la disciplina delle “aree di recupero” (e, in generale, del Piano Paesaggistico) è volta a tutelare ciò che realmente esiste, ovverosia lo “specifico, inedito e suggestivo paesaggio, costituito da un imponente insieme di depositi e cisterne, capannoni e strutture metalliche, camini e ciminiera” di cui fa parte la cementeria allora l'art. 20 e l'art. 27, punto 7°, sarebbero illegittimi perché manifestamente e profondamente irragionevoli e intrinsecamente contraddittori e incoerenti.

*“Infatti, se realmente avessero voluto tutelare tale paesaggio, le suddette previsioni avrebbero dovuto consentirne il miglioramento mediante il suo aggiornamento tecnologico (migliorativo e tutelante per l'ambiente) e la sua migliore integrazione con le aree circostanti.*

*Invece, del tutto illogicamente e contraddittoriamente, esse ne prevedono la paralisi prima e il progressivo smantellamento in prospettiva, eliminando lo stesso contesto che caratterizza il paesaggio esistente in loco e che dichiarano di voler tutelare”,* afferma l'appellante.

Se, invece, la disciplina delle “aree di recupero” (e, in generale, del Piano Paesaggistico) pretendesse di tutelare un paesaggio diverso, caratterizzato da pregio naturalistico, allora essa pretenderebbe di tutelare beni e valori che, per stessa ammissione del Piano sono ormai inesistenti, ipotizzando di cancellare una delle aree industriali più ampie d'Europa.

Sostiene l'appellante che tale scelta paesaggistica si porrebbe in contrasto con le norme che regolano i piani paesaggistici e, *in primis*, con l'art. 135 del d.lgs. 42/2004, che attribuisce alle autorità competenti il compito di individuare e conoscere gli aspetti e i caratteri peculiari e identitari del territorio, nelle sue caratteristiche attuali, per poi pianificare le aree soggette a vincolo, individuare eventuali ulteriori aree da vincolare in ragione delle loro caratteristiche paesaggistiche.

In quest'ambito si pone l'individuazione delle “bellezze d'insieme”, intendendosi per tali “un complesso di cose immobili che, per la concordanza e la fusione con l'ambiente naturale, assume un particolare valore estetico”.

I piani paesaggistici non sarebbero previsti dalla legge per imporre la demolizione di decine di chilometri di industrie, piazzali, impianti, infrastrutture, strade, raffinerie, cave di inerti e pontili, al fine di trasformare la costa riportandola ad uno stato pregresso ipotetico o per creare un nuovo paesaggio.

Analoghe argomentazioni si deducono nel paragrafo I.B.1. del ricorso di primo grado.

13. Le argomentazioni addotte dall'appellante non meritano la condivisione del Collegio per le dirimenti e assorbenti considerazioni che seguono.

Basti a tal proposito ricordare che le scelte effettuate dalla competente p.a. con il Piano paesaggistico sono frutto di ampia discrezionalità e si pongono a conclusione di un *iter* istruttorio particolarmente complesso e approfondito che ha consentito di ponderare l'insieme degli interessi, privati e pubblici, che vengono in rilievo.

Le scelte operate con il Piano paesaggistico, nelle parti oggetto del presente scrutinio, non appaiono meritevoli di censura giurisdizionale.

La scelta effettuata dalla p.a. è frutto di una completa attività ricognitiva dell'esistente, come è dato leggere nella relazione che accompagna lo strumento paesaggistico nel paragrafo denominato Paesaggio Locale 07 “Pianura costiera megarese e aree industriali”:

*“La presenza umana in questo territorio ha origini remote, come testimonia la ricchezza di beni archeologici e architettonici che oggi convivono con le trasformazioni dovute alla recente storia degli insediamenti industriali, contribuendo in tal modo alla formazione di un paesaggio unico e straordinario, segnato da complesse contraddizioni, ma ancora ricco di valenze da preservare e valorizzare.*

*Questo ambiente appare quindi fortemente segnato dalla presenza antropica. Esso infatti, oltre a comprendere i due agglomerati urbani di Belvedere e di Priolo Gargallo e interessato da un imponente insieme di stabilimenti industriali ed attraversato, secondo il suo asse longitudinale, da un importante sistema infrastrutturale che comprende oltre a strade, autostrade e ferrovia anche elettrodotti, acquedotti industriali, gasdotti e oleodotti). Tale sistema e il risultato di un rilevante processo di trasformazione che ha subito una notevole evoluzione soprattutto nel corso della seconda metà del Novecento. Esso comprende, oltre gli insediamenti militari e portuali attorno ad Augusta, i grandi complessi industriali tra Augusta e Priolo Gargallo e le infrastrutture ad esse connessi (pontili, depositi di combustibili fossili e di altri prodotti chimici, impianti di trattamento delle acque ecc.), un insieme rilevante di attività estrattive ed, infine, i nuovi insediamenti per attività artigianali, commerciali e ricreative, realizzati più recentemente nell'enclave amministrativa del comune di Melilli compresa tra Belvedere, Citta Giardino e Targia a nord dell'espansione recente della città di Siracusa.*

*Queste trasformazioni sono state e continuano ad essere talmente rilevanti da aver alterato profondamente l'ambiente locale, dando luogo però anche, in alcune parti, ad una sorta di specifico, inedito e suggestivo paesaggio, costituito da un imponente insieme di depositi e cisterne, capannoni e strutture metalliche, camini e ciminiera la cui visione soprattutto notturna costituisce un insieme unico.*

*Tra gli elementi da tutelare, oltre alle aree palustri e costiere rimaste libere ed alle importanti aree archeologiche, particolare attenzione dovrà essere posta alle incisioni fluviali, le “cave”, garantendone una corretta utilizzazione e la*

*continuità ambientale, evitando processi di urbanizzazione che non si confrontano correttamente con questa caratteristica topografico paesaggistica ed anzi sembrano semplicemente negarla, inter-rompendone bruscamente il percorso verso il mare”.*

La dottrina più attenta è concorde nel ritenere che il momento di conoscenza sistematica del paesaggio, previsto dagli artt. 135 e 143, comma 1, del Codice dei beni culturali, articolandosi nello studio del territorio mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche e la ricognizione dei beni vincolati in esso ricompresi, appare connotato da valutazioni e giudizi prettamente “soggettivi” perché condizionati dalla cultura del soggetto pianificatore.

Consapevole di questo stato dei luoghi, all'art. 20 delle N.d.A. la competente p.a. stabilisce che nelle aree di recupero debbano essere predisposti specifici strumenti urbanistici comunali (di seguito, “piani di recupero”), indirizzati alla riqualificazione, al ripristino dei valori paesaggistici e ambientali manomessi o degradati, tramite misure di mitigazione, interventi di manutenzione dell'edilizia esistente, nuove costruzioni compatibili con i caratteri del paesaggio.

La norma specifica che, fino alla redazione dei piani di recupero, non sono consentite nuove edificazioni.

La disciplina generale delle aree di recupero è precisata, quanto al Paesaggio Locale 7 (e alla Cementeria), dall'art. 27, punto “7o” delle N.d.A., ai sensi del quale i piani di recupero dovranno, fra l'altro, essere indirizzati:

- “alla rimozione e/o mitigazione dei fattori di inquinamento ambientale e paesaggistico mediante interventi di recupero che prevedano la decontaminazione delle aree industriali [...]”;

- “alla graduale e progressiva eliminazione degli impianti industriali e una riconversione produttiva delle aree che non confligga con la loro naturale vocazione paesaggistica.

Le norme in scrutinio sono conformi a quanto previsto dal d.lgs. n. 42 del 2004.

Il Collegio precisa quanto segue.

I contenuti del Piano sono individuati dall'articolo 143 del d.lgs. 42/2004.

Il piano paesaggistico ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo.

Il piano paesaggistico può, quindi, legittimamente prevedere, anche, l'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate.

Rileva il Collegio, infatti, che gli strumenti di tutela del paesaggio hanno subito nel corso degli anni delle sostanziali modifiche e hanno trovato adeguata sistemazione normativa nel codice del 2004.

Il solo vincolo paesaggistico ritenuto strumento valido per tutelare il paesaggio negli anni venti è stato affiancato, a partire dagli anni trenta del secolo scorso, dalla pianificazione paesistica che tra le proprie finalità ricomprende proprio il recupero del valore paesaggistico per le aree paesaggisticamente compromesse a causa dell'intervento umano irrispettoso delle bellezze naturali.

A ciò mirano, legittimamente, le N.d.A. in scrutinio che accompagnano il piano paesaggistico ingiustamente censurate con l'atto di appello.

14. È infondato il secondo motivo.

Con il motivo si deduce “*error in iudicando: violazione e falsa applicazione degli articoli 131, 134, 135, 136, 142, 143 del d. Lgs. 42/2004. Eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà. Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Difetto di motivazione. Omessa pronuncia e violazione dell'art. 112 c.p.c.*”

La sentenza sarebbe erronea in quanto non avrebbe tenuto conto che l'art. 45 delle N.d.A. contiene una disciplina differenziata, che tratta separatamente le “Aree estrattive”, regolate dall'art. 45, lett. a, delle N.d.A., rispetto agli “Impianti tecnologici”, oggetto della successiva lettera c) della medesima norma.

A causa di tale errore, il Tar avrebbe omesso di rilevare l'illegittimità dell'art. 45 delle N.d.A., nella parte in cui prevede che “nella localizzazione delle aree per lo smaltimento, lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti solidi urbani, speciali e pericolosi, la cui realizzazione è in ogni caso preclusa nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 134 del Codice, si dovrà valutare l'idoneità del sito rispetto alle caratteristiche paesaggistico-ambientali del contesto territoriale e le trasformazioni sull'ambiente portate dalla viabilità di accesso”.

Sostiene parte appellante che la “valutazione” introdotta dalla previsione sarebbe, per chiaro dettato letterale, riferita ad aree non “sottoposte a tutela paesaggistica” e assumerebbe una valenza generale ed estesa a tutto il territorio in maniera indifferenziata. Tuttavia, continua l'appellante, il potere di pianificazione paesaggistica è per definizione preordinato alla tutela dei beni e dei valori paesaggistici e dunque non consente l'introduzione di valutazioni *ex ante* sulla realizzabilità di interventi in aree estranee alla suddetta tutela.

Sotto distinto profilo, l'art. 45 delle N.d.A. è viziato anche nella parte in cui preclude in radice l'ubicazione delle aree per lo smaltimento, lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti solidi urbani, speciali e pericolosi e i relativi impianti in aree soggette a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 134 del Codice.

Tale gravissima limitazione, infatti, sarebbe posta in via generalizzata e automatica per tutte le aree tutelate dal Piano Paesaggistico, senza essere sorretta da alcuna specifica istruttoria, che verifichi in concreto la compatibilità delle aree e degli impianti menzionati con il vincolo e con lo specifico stato dei luoghi interessato dall'intervento”.

I due profili di doglianza veicolati con il detto motivo non sono fondati.

Per ormai prevalente giurisprudenza del giudice amministrativo la tutela paesaggistica non ha ad oggetto solo singole e ben individuate “bellezze naturali”, dovendosi ritenere superata la concezione meramente estetica del lemma “paesaggio”.

La Corte costituzionale già con la sentenza n. 367/2007 al punto 7.1. sottolinea che *“il concetto di paesaggio indica, innanzi tutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l’ambiente nel suo aspetto visivo.....In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene di per sé un valore costituzionale”*.

Precipitato logico dei principi appena ricordati è che oggetto di tutela paesistica non sono solo le c.d. *“bellezze della natura”*, ma anche la natura antropizzata ossia frutto dell’interazione (spesso dannoso) dell’uomo con l’ambiente, estendendosi pertanto l’esigenza di tutela all’intero territorio e non a singole parti dello stesso.

Ovviamente, con il mutare della valenza paesaggistica del territorio, mutano gli strumenti di tutela.

Ragionevolmente le norme del Piano sottoposte allo scrutinio con il presente motivo prevedono, in ragione della differente esigenza di tutela paesaggistica due ipotesi:

- in ogni caso precluso è nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi dell’art. 134 del Codice, lo smaltimento, lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;

-nelle altre aree si dovrà valutare l’idoneità del sito rispetto alle caratteristiche paesaggistico-ambientali del contesto territoriale e le trasformazioni sull’ambiente portate dalla viabilità di accesso.

La prima previsione, comunque, (preclusione assoluta nelle aree sottoposte a tutela) non appare al Collegio arbitraria o irragionevole, ma frutto di legittima scelta discrezionale della p.a.

In vista della pubblica udienza l’appellante ha depositato in giudizio un nuovo documento, consistente nella relazione denominata *“Installazione di un impianto di cattura della CO2 presso lo Stabilimento di Augusta”*, chiedendone l’acquisizione, richiesta cui non si sono opposte le controparti e che quindi può essere accolta.

La citata relazione descrive gli scenari di adeguamento impiantistico che si rendono necessari per ridurre le emissioni di anidride carbonica nell’atmosfera da parte delle cementerie, essendo necessario adeguarne il ciclo produttivo in considerazione dell’obiettivo di riduzione delle emissioni dei paesi UE del 55% entro il 2030.

Ad avviso di parte appellante il Piano paesaggistico in scrutinio renderebbe impossibile la realizzazione delle strutture necessarie per l’installazione dell’impianto di cattura della CO2 presso la cementeria di Augusta.

La tematica (comparazione tra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente) rimane estranea al perimetro cognitivo di questo giudice e l’assunto si concretizza, nella sostanza, in un motivo nuovo che non può essere dedotto in grado di appello.

15. Non è fondato il terzo motivo.

Con il motivo in scrutinio l’appellante deduce: *“error in iudicando: violazione e falsa applicazione dell’art. 143 del d. Lgs. 42/2004. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, contraddittorietà intrinseca e irragionevolezza manifesta. Violazione e falsa applicazione dell’art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 s.m.i”*.

Il motivo è dedicato alla cava Costa Giggia e attiene all’art. 12 e all’art. 45 delle N.d.A per l’eventualità in cui la norma fosse ritenuta applicabile alle aree interessate dalla macchia mediterranea e poste ai margini della Cava Costa Giggia.

Il motivo è infondato essendone manifestamente evidente l’assoluta genericità.

In buona sostanza si chiede al Collegio una *“lettura”* in astratto della norma in scrutinio prima ancora che un’eventuale *“interpretazione”* in concreto ad opera della competente p.a. possa risultare lesiva della sfera giuridico - economica dell’appellante: *“per l’eventualità in cui la norma fosse ritenuta applicabile alle aree interessate dalla macchia mediterranea e poste ai margini della Cava Costa Giggia”*.

Il Collegio non può giudicare su ipotetiche ed eventuali interpretazioni della norma ad opera della p.a. difettando, comunque, il requisito della immediata capacità lesiva dell’atto impugnato, lesività che diverrebbe attuale, nella presente fattispecie, solo se la concreta interpretazione della norma incidesse su una decisione sfavorevole in merito all’autorizzazione estrattiva in corso di validità di cui è titolare l’appellante.

Non è fondato il profilo di doglianza con cui la società appellante censura l’art. 45 delle N.d.A., nella parte in cui prevede che, per le cave ubicate in aree tutelate, *“eventuali ampliamenti e rinnovi sono consentiti esclusivamente per le attività estrattive concernenti la lavorazione dei materiali lapidei di pregio”*.

Si tratta di una previsione non arbitraria né irragionevole ascrivibile all’ampia discrezionalità che è riconosciuta alla p.a. nella scelta dei vincoli a tutela del paesaggio.

16. Non è fondato il quarto motivo. Con il motivo si deduce: *“error in iudicando. Violazione e falsa applicazione dell’art. 142, lett. G), del d. Lgs. 42/2004. Violazione e falsa applicazione della legge 18 maggio 2001, n. 227 s.m.i. violazione e falsa applicazione dell’art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 s.m.i. violazione e falsa applicazione dell’art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 s.m.i. eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione, irragionevolezza manifesta e contraddittorietà intrinseca”*.

Il motivo è relativo alla cava Cugno di Rio.

Con un primo profilo di doglianza l’appellante critica la sentenza nella parte in cui non ha ritenuto fondato l’assunto secondo cui dagli elaborati del Piano Paesaggistico non si desumerebbe quale sia la specifica disciplina, tra le molte previste dall’art. 13 delle N.d.A. (*“Siti di rilevante interesse paesaggistico-ambientale”*) che sarebbe applicabile alla Cava Cugno di Rio.

Sotto altro profilo l’appellante ha evidenziato che l’art. 13 delle N.d.A. prevede, con riferimento ad alcuni soltanto dei siti in esso considerati, il divieto di *“prelievo di materiali e l’apertura di cave”*, ritenendo che il giudice di prime cure

avrebbe dovuto considerare l'articolo illegittimo nella "denegata ipotesi" in cui fosse ritenuto ostativo all'esercizio dell'attività estrattiva nella cava menzionata, per violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, nella parte in cui parrebbe che l'art. 13 citato imponga il divieto di prelievo di inerti in via automatica, per il solo fatto che la Cava Cugno di Rio ricada nell'ambito di un SIC".

Il Collegio ritiene il primo profilo di doglianza infondato e non merita riforma l'assunto del giudice di prime cure secondo cui "invero, lo stesso art. 13 conclude nel senso che i siti disciplinati dallo stesso articolo, "qualora individuati nelle tavole di Piano e nelle relative schede ad esso allegate sono beni paesaggistici ai sensi della lett. c) dell'art. 134 del Codice, la cui individuazione e perimetrazione è descritta al successivo Titolo III", fermo comunque che "alle aree classificate come Z.S.C. (S.I.C.) o Z.P.S. si applicano inoltre le disposizioni di cui agli articoli del Titolo IV delle presenti norme".

Relativamente al secondo profilo lo stesso è infondato e non merita censura la parte della sentenza dove si evidenzia come lo stesso decreto impugnato (cfr. pag. 150) chiarisce che "il proseguimento dell'attività estrattiva delle aree interessate a cava è consentito limitatamente all'autorizzazione rilasciata prima dell'entrata in vigore del presente Piano, a scadere della quale non sono più concessi dal punto di vista paesaggistico ulteriori rinnovi e ampliamenti".

Ritiene il Collegio, comunque, infondata, l'eccezione di illegittimità dell'art. 13 delle N.d.A. e del Piano Paesaggistico per violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, nella parte in cui il Piano Paesaggistico sembrerebbe imporre il divieto di prelievo di inerti, per il solo fatto che la Cava Cugno di Rio ricada nell'ambito di un SIC, senza esperire alcuna valutazione di incidenza.

Nel contestare la previsione del piano paesaggistico in scrutinio l'appellante richiama il parere numero 107/2020 del 7 aprile 2020, reso in sede giustiziale da questo CGARS sul ricorso straordinario n. 83/2018 proposto per l'annullamento del D.R.S. 3 febbraio 2016 di approvazione dei Piani regionali dei materiali da cava e dei materiali lapidei di pregio

Il richiamo al parere citato è incongruo attesa la diversa natura del Piano paesaggistico rispetto al Piano cave della regione siciliana.

La tutela del paesaggio è considerata dalla Costituzione, all'art. 9, valore degno di forme di tutela particolarmente rigorose così che è possibile che i Piani paesaggistici prevedano vincoli assoluti che escludano, in assoluto, che alcune attività economiche possano svolgersi su determinate porzioni di territorio poiché in tali ipotesi la comparazione dei vari interessi, pubblici e privati, che vengono in rilievo è effettuata dallo stesso legislatore che assegna un valore dirimente e preponderante alla tutela del paesaggio.

È infondata la censura rivolta in primo grado contro l'art. 45 delle N.d.A., nella parte in cui prevede che, per le cave ubicate in aree tutelate, "eventuali ampliamenti e rinnovi sono consentiti esclusivamente per le attività estrattive concernenti la lavorazione dei materiali lapidei di pregio".

Come già affermato dal Collegio scrutinando identico motivo riferito alla cava Costa Giggia si tratta di una previsione non arbitraria né irragionevole ascrivibile all'ampia discrezionalità che è riconosciuta alla p.a. nella scelta dei vincoli a tutela del paesaggio.

17. Nell'atto di appello "da ultimo, anche con riferimento alla cava Cugno di Rio si ribadisce la censura nei confronti della Sentenza con riferimento alle implicazioni derivanti dall'art. 12 delle N.d.A. del Piano Paesaggistico: "non si comprende se, ad avviso del Giudice di primo grado, l'art. 12, lett. B, delle N.d.A. – nell'impedire "interventi edificatori" sulle aree soggette a bosco e macchia mediterranea - impedisca o meno l'attività estrattiva, che tuttavia non risulta riconducibile nell'ambito degli interventi edilizi o ad alcuna edificazione".

Il motivo è infondato per assoluta genericità come evidenziato da questo Collegio potendosi richiamare le osservazioni formulate scrutinando il terzo motivo di appello.

18. Precisa il Collegio che le questioni fin qui esaminate esauriscono la vicenda sottoposta allo scrutinio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (cfr. ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass., Sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cass., Sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663 e Cons. Stato, Sez. VI, 20 aprile 2020, n. 2522), con la precisazione che eventuali argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati ritenuti dal Collegio non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

19. Vista la novità delle questioni trattate e la costituzione solo formale delle parti appellate, le spese del secondo grado di giudizio possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del secondo grado di giudizio compensate tra le parti.

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

(Omissis)