



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7577 del 2019, proposto dalla società Biogestioni a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi D'Ambrosio e Ermelinda Pastore, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini, n. 30;

contro

la Provincia di Foggia e il Comune di Lucera, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Ignazio Lagrotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Lovanio, n. 16, Sc. B;

l'Autorità di Bacino della Puglia e la Soprintendenza archeologica belle arti e paesaggio per le Province di Barletta-Andria-Trani e Foggia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

la Regione Puglia, l'Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Foggia e l'Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione dell'ambiente della Puglia, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda) n. 396/2019, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Foggia, del Comune di Lucera, dell'Autorità di Bacino della Puglia e della Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio per le province di Barletta-Andria-Trani e Foggia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 ottobre 2020 il Cons. Alessandro Verrico;

Nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso dinanzi al T.a.r. Puglia (R.G. n. 396/2019), la società Biogestioni a r.l. impugnava la determinazione conclusiva della Provincia di Foggia n. 68 del 12 gennaio 2018, recante il diniego dell'autorizzazione (integrata ambientale) alla realizzazione di una discarica di rifiuti speciali non pericolosi e servizi annessi (istanza del 29 luglio 2016), nonché tutti i pareri negativi resi dalle amministrazioni convocate nella relativa conferenza di servizi.

1.1. In particolare, il diniego veniva espresso a seguito della conferenza di servizi, nel corso della quale venivano resi i seguenti pareri:

a) negativo del Comitato tecnico V.I.A. (del 30 maggio 2017 e del 19 dicembre 2017), attesa la valutazione geomorfologica e di rischio sismico, la rilevanza paesaggistica e di salvaguardia dell'ecosistema e la presenza di colture agricole di pregio;

b) negativo del Comune di Lucera (del 29 novembre 2016 e del 13 ottobre 2017), considerata la già risalente intrapresa scelta di raccolta differenziata dei rifiuti, nonché il contesto naturalistico e di pregio paesaggistico della zona;

c) negativo del Comune di Pietramontecorvino, atteso l'adottato indirizzo programmatico di valorizzazione naturalistica del territorio;

d) positivo dell'A.R.P.A., con prescrizioni;

e) di compatibilità con il P.A.I. vigente dell'Autorità di bacino;

f) positivo dell'A.S.L. di Foggia, con prescrizioni;

g) positivo della Soprintendenza archeologica, delle belle arti e paesaggio.

2. Il T.a.r., con la sentenza n. 396 del 18 marzo 2019, ha respinto il ricorso e ha compensato le spese di giudizio tra le parti. Secondo il Tribunale, in particolare:

a) il provvedimento finale impugnato evidenzia, motivando approfonditamente, la presenza di numerosi fattori penalizzanti ed escludenti, come previsti dal Piano di gestione dei rifiuti della Regione Puglia; in particolare, rappresentano fattori penalizzanti e, quindi, non superabili, se non dietro particolari attenzioni progettuali e di realizzazione e solo se l'ente ritiene che le criticità esistenti siano superate dalle opere di mitigazione e di compensazione inserite nel progetto: l'inclusione in zona agricola E, il pregio agricolo dell'area per la presenza di colture D.O.P. e I.G.P. e il rischio sismico di portata media, oltre al pregio paesaggistico della zona; invece, tra i fattori escludenti: le aree interessate da boschi e foreste, la presenza di bacini idrografici, etc.;

b) con specifico riguardo alla tipizzazione urbanistica, il provvedimento impugnato evidenzia il contrasto della discarica richiesta in autorizzazione con la normativa urbanistico-edilizia, che non solo iscrive l'area in zona agricola di pregio produttivo, bensì ancor più la caratterizza come zona a vincolo paesaggistico di tutela; invero:

b.1) secondo l'art. 21.2 delle N.T.A. del P.U.G. del Comune di Lucera, dove sono consentiti interventi volti alla conservazione dell'assetto attuale *“non è ammessa l'allocazione di discariche”*;

b.2) l'art. 88, comma 2, delle N.T.A. del P.P.T.R. vigente statuisce che: *“In sede di accertamento di compatibilità paesaggistica [...] si considerano non ammissibili tutti i piani, progetti e interventi in contrasto con gli obiettivi di qualità e in particolare [...] quelli che comportano: [...] a3) realizzazione e ampliamento di impianti per lo smaltimento e il recupero dei rifiuti”*;

b.3) ai sensi dell'art. 15.7 delle N.T.A. del P.U.G. del Comune di Lucera, il bacino da cava costituisce una tipologia di invariante strutturale del sistema idrogeomorfologico, che, come tutte le altre, per il D.R.A.G. Puglia 27 marzo 2007 n. 375, rappresenta un elemento del territorio significativo sotto il profilo paesistico-ambientale, caratterizzato dalla stabilità e non negoziabilità dei valori nel medio e lungo termine;

b.4) soprattutto, l'art. 60 delle N.T.A. del P.U.G. del Comune di Lucera prevede, *expressis verbis*, per gli insediamenti produttivi sparsi (al di fuori delle aree D di P.R.G.), che ne sia consentito l'ampliamento, solo a condizione di dimostrata necessità e/o inopportunità e/o impossibilità del trasferimento dell'attività, a condizione che risultino compatibili con l'igiene e la salubrità dei luoghi (cioè che non siano nocivi) e che la loro permanenza non pregiudichi l'attuazione delle previsioni del P.U.G.

3. L'originaria ricorrente ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente accoglimento integrale del ricorso di primo grado. In particolare, l'appellante ha sostenuto le censure riassumibili nei seguenti termini:

i) *“Sulla errata qualificazione della fattispecie di causa e delle relative norme applicabili”*: in primo luogo il T.a.r. avrebbe erroneamente ritenuto che il progetto della società Biogestioni avesse ad oggetto lo smaltimento di rifiuti solidi urbani piuttosto che lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi (come in realtà è); inoltre, nel merito, il primo giudice avrebbe posto a fondamento della propria decisione argomentazioni generiche e ad ogni modo diverse dalle ragioni del diniego di cui all'impugnato provvedimento e non avrebbe considerato che il conferimento in discarica è la modalità di smaltimento residuale dei rifiuti solidi urbani e non dei rifiuti speciali non pericolosi;

ii) *“Sull'erroneità del capo sub 2 della sentenza”*: ad avviso dell'appellante, la statuizione del primo giudice *in parte qua* sarebbe erronea in quanto *“deliberatamente preordinata ad accreditare, senza esternarne compiute ragioni, la legittimità dell'azione amministrativa della Provincia di Foggia [...], ponendo in essere un esercizio "riduttivo" (nell'ottica della irrilevanza) dei positivi pareri pure acquisiti”*, e in particolare dei pareri resi dalla Soprintendenza, dall'ARPA Puglia e dall'Autorità di Bacino e dall'ASL Foggia;

iii) *“Sull'erroneità del capo sub 3 e 3.1 della sentenza”*: il primo Giudice avrebbe solo apparentemente deciso sulla censura attinente all'eccesso di potere e al difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, omettendo tuttavia di motivare per quale ragione la *“posizione prevalente”* da privilegiare sarebbe quella del Comitato VIA, senza considerare che gli apporti (quantitativi) e qualitativi prevalenti sarebbero quelli delle Amministrazioni deputate *ex lege* alla tutela dei valori prettamente ambientali; l'impugnata pronuncia, inoltre, si fonderebbe sulla valorizzazione di obiettivi che disciplinano la diversa fattispecie dei rifiuti solidi urbani e quindi sono opposti agli obiettivi posti dal Piano generale dei rifiuti speciali (PGRS) dedicato ai rifiuti speciali;

iv) *“Sull'erroneità del capo sub 3.2. della sentenza (sul secondo motivo di ricorso di prime cure)”*: secondo l'appellante, il primo giudice avrebbe *“supinamente condiviso le illogiche e contraddittorie asserzioni provinciali”*;

v) “*Sull’erroneità del capo sub 3.3 della sentenza impugnata*”: l’appellante, in particolare, ha richiamato l’esigenza di addivenire ad un sindacato, sebbene estrinseco, delle valutazioni discrezionali effettuate dall’Amministrazione *in subiecta materia*;

vi) “*Sull’erroneità del capo sub 3.4 della sentenza impugnata*”: ad avviso dell’appellante il T.a.r. avrebbe appuntato la propria attenzione soltanto sul carattere asseritamente interdittivo delle prescrizioni del PUG di Lucera di cui all’art. 21.2 delle NTA (e su altre del tutto inconferenti) omettendo di considerare la questione posta in primo grado e soprattutto l’effetto di variante derivante dalla approvazione del progetto *ex art. 208, d.lgs. n. 152/2006*; il T.a.r. inoltre non avrebbe considerato quanto affermato dal dirigente comunale in sede di attestazione urbanistica in merito alla non applicabilità alla specie dell’art. 21.2 delle NTA, mentre avrebbe erroneamente richiamato altre norme delle NTA e i principi affermati dal Documento regionale di assetto generale (DRAG), che reca gli indirizzi, i criteri e gli orientamenti per la formazione dei piani urbanistici generali (PUG); il T.a.r., inoltre, avrebbe ignorato la portata della variante *ex art. 208, d.lgs. n. 152/2006*, il quale, ad avviso dell’appellante, escluderebbe che la conformità urbanistica rispetto ai piani approvati costituisca presupposto necessario per la positiva definizione del procedimento; infine, il primo giudice sarebbe incorso in errore laddove ha ritenuto l’intervento in contrasto con l’art. 60 delle NTA e ricadente “*in zona agricola di pregio produttivo*” e interessata da “*vincolo paesaggistico*”;

vii) “*Sull’erroneità del capo sub 4 della sentenza impugnata*”: l’appellante ha censurato le argomentazioni con cui il primo giudice ha affermato la sufficienza della fondatezza di una sola delle ragioni poste a fondamento del provvedimento impugnato per consentire il rigetto del ricorso, la connotazione di pubblico interesse dell’opera e l’inesistenza di un diritto all’esercizio della discarica.

3.1. Si sono costituiti in giudizio l’Autorità di bacino della Puglia e la Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio per le Province di Barletta-Andria-Trani e Foggia, il Comune di Lucera e la Provincia di Foggia, i quali si sono opposti all’appello e ne hanno chiesto l’integrale rigetto.

3.2. La Provincia di Foggia ha inoltre depositato memoria difensiva, con cui in relazione alle censure di parte avversa ha eccepito:

a) che il riferimento ai rifiuti solidi urbani fatto dal primo giudice è stato dallo stesso corretto in altre parti della pronuncia, dove si è giustamente riferito ai rifiuti speciali;

b) che tanto i motivi introdotti con il ricorso di primo grado, quanto i motivi di appello sarebbero unicamente rivolti a stimolare un riesercizio del potere decisionale dell’Amministrazione resistente;

c) che assumono rilievo determinante, ai fini del rigetto dell’istanza, i pareri negativi espressi dai Comuni di Pietramontecorvino e di Lucera, ad ogni modo restando fermi gli stringenti limiti del sindacato giurisdizionale a fronte di attività amministrativa ampiamente discrezionale; al riguardo, sarebbe errato il riferimento dell’appellante all’art. 60 delle NTA del PUG del Comune di Lucera (ad ogni modo non applicabile al caso di specie per insussistenza dei presupposti), atteso che l’intervento sarebbe disciplinato dall’art. 15.7 (“*ACP_S.bc, Invariante strutturale del sistema idrogeomorfologico: Bacino di cava*”);

d) che sarebbe irragionevole ritenere che, il comma 6, dell’art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 debba essere interpretato, ove prevede che la valutazione positiva del progetto, in seno alla conferenza dei servizi, costituisca, ove occorra, anche variante allo strumento urbanistico dei Comuni, nel senso, come sostiene la ricorrente, di ammettere tale modifica degli strumenti urbanistici vigenti anche in presenza di espresse manifestazione di dissenso motivato resa da parte degli Enti territoriali che hanno adottato quest’ultimi strumenti;

e) l’inammissibilità del ricorso in primo grado per assenza in capo alla società ricorrente di un interesse attuale all’annullamento dell’atto impugnato, essendo configurabile esclusivamente un interesse di mero fatto, considerato che il parere negativo reso dai Comuni di Lucera e Pietracorvino alla realizzazione dell’intervento richiesto dalla odierna ricorrente è da reputarsi ostativo alla variazione dello strumento urbanistico.

3.3. Il Comune di Lucera, con propria memoria difensiva, ha svolto deduzioni ed eccezioni analoghe a quelle della Provincia di Foggia, tranne quelle relative alla “*manifesta infondatezza del motivo di appello sub 1*” e al motivo sub 4 di appello, relativo al capo sub 3.2 della sentenza impugnata, svolte unicamente dalla Amministrazione provinciale.

3.4. Con memorie di replica le parti hanno rispettivamente replicato alle avverse deduzioni, insistendo nelle proprie difese e conclusioni.

4. All’udienza del 1° ottobre 2020 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

5. L’appello è infondato e deve pertanto essere respinto.

6. Le summenzionate censure, che in quanto strettamente connesse devono essere trattate unitariamente, risultano infondate.

6.1. Al riguardo, si rileva in primo luogo che la Provincia di Foggia ha ampiamente motivato le ragioni del proprio parere negativo, oggetto del presente giudizio, reso a conclusione della citata conferenza di servizi, adducendo la perentorietà dei fattori escludenti, nonché l’insieme dei fattori penalizzanti, da mettere in relazione con la definizione di eventuali specifiche misure di mitigazione o compensazione, e ritenendo ad

ogni modo non superabili a fronte di qualsivoglia proposta di natura compensativa le motivazioni addotte dal Comune di Lucera, oltre che dal Comune di Pietramontecorvino.

6.2. In particolare, la Provincia ha fondato il proprio provvedimento di diniego sulle seguenti argomentazioni:

a) con riferimento all'inquadramento sismico, è stato osservato che la localizzazione della discarica in area a forte sismicità - che, come già rilevato nel parere del Comitato VIA del 30 maggio 2017, costituisce "*una condizione critica*" (peraltro, attestato anche dal Rapporto Ambientale definitivo del novembre 2016 redatto nella procedura di VAS del comune di Lucera) - rappresenta una prescrizione penalizzante, ad ogni modo non superabile neanche in caso di verifica positiva obbligatoria delle condizioni di stabilità generali, che implicherebbe la riconfigurazione dei fronti con ulteriore sbancamento di circa 700.000 mc di argilla;

b) quanto agli aspetti paesaggistici, si è evidenziata la necessità di tutelare le residuali comunità vegetanti arboree, lembi di praterie quali ultimi elementi attrattori di avifauna e si è ritenuto che le criticità riscontrate dal Comitato VIA nel parere del 30 maggio 2016 (secondo cui "*il sito del progetto è inserito in un ambiente agricolo inframmezzato da comunità vegetanti arboree ed arbustive di origine naturale e lembi di praterie, che si estendono anche in corrispondenza dei corsi d'acqua che solcano l'area, inoltre in prossimità dell'impianto in progetto è presente l'area umida del bacino artificiale di Masseria Fornelli, che rappresenta un elemento attrattore per l'avifauna*") potrebbero essere superate solo con l'adozione di accorgimenti tecnici estesi ad una superficie di proporzioni rilevanti;

c) è stato poi evidenziato che il sito si trova nell'ambito di un'area di pregio agricolo del Comune di Lucera, in quanto zona di produzione del vino DOC "Cacc'e mmitte di Lucera" (disciplinare di produzione approvato con d.P.R. 13 dicembre 1975 - GU n. 82 - 29 marzo 1976), in tal modo configurando un grado di prescrizione penalizzante, stante il carattere letterale della norma del Piano di Gestione dei Rifiuti Speciali Nella Regione Puglia (PGRSP) dove si specifica che il criterio localizzativo (penalizzante/escludente) fa riferimento "*alle aree individuate dai disciplinari approvati con decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (M.I.P.A.F.)*"; grado di prescrizione che si trasforma in escludente per gli impianti per il trattamento, lo smaltimento o il recupero in relazione alle aree di pregio agricolo;

d) è stato inoltre individuato un ulteriore grado di prescrizione penalizzante nel fatto che l'area di stretto interesse ricade in zonizzazione a pericolosità geomorfologica medio-moderata (PG1);

e) costituisce invece un grado di prescrizione escludente il fatto che l'area si colloca immediatamente a confine con la Strada Provinciale n. 5 Lucera — Ponte Fortore qualificata come strada a valenza paesaggistica dal PPTR approvato, i cui aspetti percettivi, alla luce di quanto previsto dagli artt. 86 e 87 NTA del PPTR Puglia (nonché dagli artt. 85 e 89, c. 1, lett. b.2) delle medesime NTA), sono soggetti all'ulteriore pesante interferenza dovuta all'attività di scavo prevista per l'allargamento dei fronti del bacino, ad ogni modo non superabili neanche mediante la realizzazione di opere accessorie definite di "*mitigazione visiva*", anche in considerazione della circostanza che il contesto territoriale di riferimento è tipizzato nel PUG di Lucera quale "Contesto rurale con prevalente valore ambientale, ecologico e paesaggistico";

f) infine, relativamente agli aspetti urbanistici, ha sottolineato che, alla luce della descrizione- fornita anche dalla stessa società - del sito della discarica come inserito nell'ambito del "Contesto rurale con prevalente valore ambientale, ecologico e paesaggistico" (CRV.ss) e tipizzato come "invariante strutturale" (tav.f.2.la) denominata "Bacino di cava", l'art. 21.2. delle NTA del PUG non ammette nel medesimo contesto l'allocatione di discariche o depositi di rifiuti, così come, ai sensi dell'art. 14 delle NTA del PUG relativo alle invarianti paesistico ambientali e ai sensi del Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG), tali invarianti sono qualificate quali beni paesaggistici e significativi elementi patrimoniali del territorio, sottoposti a specifiche prescrizioni d'uso e misure di salvaguardia e utilizzazione; pertanto, dalla presenza della "cava attiva" ex art. 15.7 NTA del PUG ("*ACP_S.be, invariante strutturale del sistema idrogeomorfologico*"), piuttosto che l'automatica ritipizzazione che ex art. 60 PUG è comunque subordinata alla sussistenza di determinate condizioni, discende che la conversione in discarica, ovvero l'ottenimento dell'autorizzazione ad utilizzare il vuoto di cava a discarica, come prevede la direttiva approvata con DGR n. 538 del 9 maggio 2007 modificata con DGR 31 ottobre 2007 n. 1794 art. 6 comma 4, per la natura evidentemente dissimile delle attività, soprattutto in ordine agli impatti potenziali sul sistema territoriale, debba essere subordinata, eventualmente, a nuova verifica di compatibilità urbanistica.

6.3. Ciò premesso, il Collegio osserva che il giudizio compiuto dall'Amministrazione nel frangente di cui è causa è connotato da una ampia discrezionalità tecnico-valutativa poiché implica l'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari, caratterizzati da ampi margini di opinabilità, con la conseguenza che tale attività amministrativa può essere sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto.

6.4. Facendo applicazione di tali coordinate ermeneutiche al caso di specie, nel diniego dell'Amministrazione provinciale non si ravvisano gli estremi della manifesta irrazionalità o arbitrarietà tali da legittimare l'intervento del sindacato di legittimità.

6.4.1. Al riguardo, si rileva *in primis* che il Piano di gestione dei rifiuti speciali nella regione Puglia (PGRS) prevede, in ragione delle caratteristiche dell'area considerata e dell'attività che si intende effettuare, i seguenti gradi di prescrizione:

a) vincolante, che costituisce un vincolo di localizzazione;

b) escludente, il quale esclude la possibilità di realizzare nuovi impianti o la possibilità di realizzare modifiche sostanziali agli impianti esistenti e quando l'impianto proposto sia in contrasto con i vincoli e gli strumenti di pianificazione vigenti sulla porzione di territorio considerata;

c) penalizzante, laddove la realizzazione dell'impianto è subordinato al rispetto di particolari attenzioni, costituite da opere di compensazione e mitigazione del progetto, in virtù delle sensibilità ambientali rilevate;

d) preferenziale, se per una scelta strategica dettata da esigenze di carattere logistico, economico e ambientale è considerata preferenziale solo una determinata ubicazione dell'impianto.

6.4.2. Invero, nel caso di specie, sulla base delle osservazioni delle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi, sono state rilevate - e nel presente giudizio non sono emersi elementi contrari - alcune prescrizioni penalizzanti, quali la localizzazione della discarica in area a forte sismicità e connotata da una pericolosità geomorfologica medio-moderata, così come la presenza di aspetti paesaggistici di rilievo, che verrebbero intaccati dalla realizzazione dell'impianto.

Come visto, inoltre, il progetto in esame si inserisce in un'area di pregio agricolo del Comune di Lucera, in quanto zona di produzione di vino DOC, in tal modo configurando un grado di prescrizione penalizzante secondo quanto previsto al riguardo dal PGRS; grado che diventa escludente con riferimento agli impianti per il trattamento, lo smaltimento o il recupero.

6.4.3. Per converso, carattere certamente escludente assume l'interferenza percettiva della discarica derivante dalla collocazione della stessa nell'area a confine con una strada a valenza paesaggistica dal PPTR (Strada Provinciale n. 5 Lucera — Ponte Fortore) e dal contesto territoriale di riferimento, tipizzato nel PUG di Lucera quale "Contesto rurale con prevalente valore ambientale, ecologico e paesaggistico".

Invero, con riferimento alla vicinanza della strada provinciale e al contesto rurale in cui si inserirebbe la discarica, riconoscendone l'assoluta valenza impeditiva nell'ottica della realizzazione dell'impianto, si osserva che, secondo le NTA del PPTR:

a) ai fini del controllo preventivo in ordine al rispetto delle medesime norme tecniche ed alla conformità degli interventi con gli obiettivi di tutela ivi descritti, l'accertamento di compatibilità paesaggistica è tesa ad acclarare la compatibilità degli interventi "che comportino rilevante trasformazione del paesaggio ovunque siano localizzate" (c. 1, lett. b) dell'art. 89 - "Strumenti di controllo preventivo");

b) le strade a valenza paesaggistica "consistono nei tracciati carrabili, rotabili, ciclo-pedonali e natabili dai quali è possibile cogliere la diversità, peculiarità e complessità dei paesaggi che attraversano paesaggi naturali o antropici di alta rilevanza paesaggistica, che costeggiano o attraversano elementi morfologici caratteristici (serre, costoni, lame, canali, coste di falesie o dune ecc.) e dai quali è possibile percepire panorami e scorci ravvicinati di elevato valore paesaggistico" (art. 85 - "Definizioni degli ulteriori contesti di cui alle componenti dei valori percettivi");

c) "Gli interventi che interessano le componenti dei valori percettivi devono tendere a "salvaguardare la struttura estetico-percettiva dei paesaggi della Puglia, attraverso il mantenimento degli orizzonti visuali percepibili da quegli elementi lineari, puntuali e areali, quali strade a valenza paesaggistica, strade panoramiche, luoghi panoramici e con visuali", nonché a "salvaguardare e valorizzare strade, ferrovie e percorsi panoramici" (art. 86 - "Indirizzi per le componenti dei valori percettivi");

d) "Tutti gli interventi riguardanti le strade panoramiche e di interesse paesaggistico-ambientale, i luoghi panoramici e i con visuali, non devono compromettere i valori percettivi, né ridurre o alterare la loro relazione con i contesti antropici, naturali e territoriali cui si riferiscono" (art. 87 - "Direttive per le componenti dei valori percettivi");

e) in conclusione, "nei territori interessati dalla presenza di componenti dei valori percettivi" "in sede di accertamento di compatibilità paesaggistica ... si considerano non ammissibili tutti i piani, progetti e interventi ... che comportano" "realizzazione e ampliamento di impianti per lo smaltimento e il recupero dei rifiuti" (art. 88 - "Misure di salvaguardia e di utilizzazione per le componenti dei valori percettivi").

6.4.4. D'altro canto, efficacia parimenti determinante per il riconoscimento della legittimità dell'impugnato diniego è da attribuire alla contrarietà dell'intervento con le previsioni di natura urbanistica ed edilizia fatta rilevare dal comune di Lucera, unitamente al comune di Pietramontecorvino.

Invero, la discarica andrebbe ad inserirsi, come detto, nell'ambito del "Contesto rurale con prevalente valore ambientale, ecologico e paesaggistico" (CRV.ss), peraltro tipizzato come "invariante strutturale" (tav.f.2.la), denominata "Bacino di cava".

Ciò considerato, trovano applicazione nel caso di specie le seguenti disposizioni delle NTA del PUG del comune di Lucera:

a) l'art. 15.7 ("ACP_S.be, invariante strutturale del sistema idrogeomorfologico: Bacino di cava"), che con riferimento alla "cava attiva" prevede che "la coltivazione delle cave in attività è soggetta alle previsioni della vigente normativa regionale e statale ed in particolare a quanto disposto dal nuovo Piano Regionale

b) l'art. 21.2, secondo il quale in tali aree sono consentiti solo interventi finalizzati alla conservazione e valorizzazione dell'assetto attuale e non è ammessa l'allocatione di discariche o di depositi di rifiuti (oltre all'attività estrattiva);

c) l'art. 14, che descrive le invarianti strutturali paesistico ambientali quali beni paesaggistici e ne detta le specifiche prescrizioni d'uso e le misure di salvaguardia e utilizzazione (definizione peraltro approfondita dal Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG), che qualifica le invarianti strutturali alla stregua di "significativi elementi patrimoniali del territorio sotto il profilo storico-culturale, paesistico-ambientale e infrastrutturale, che attraversano i contesti territoriali, e che in alcuni casi possono coincidere con essi, caratterizzati dalla stabilità e dalla non negoziabilità dei valori nel medio-lungo termine").

Del resto, a differenza di quanto dedotto dall'appellante, nella fattispecie non trova applicazione la previsione di cui all'art. 60 delle NTA del PUG del comune di Lucera, avente ad oggetto gli "insediamenti produttivi esistenti sparsi", il quale consente il mantenimento e l'ampliamento dell'insediamento produttivo preesistente, ma solo subordinatamente alla sussistenza delle condizioni ivi indicate, ad ogni modo non presenti cumulativamente nel caso di specie: "la necessità e/o inopportunità e/o impossibilità del trasferimento dell'attività in relazione ai fattori di natura tecnicoeconomici"; la compatibilità con l'igiene e la salubrità della zona in cui sorgerà l'impianto; l'assenza di pregiudizio all'attuazione delle previsioni del P.U.G. nella realizzazione funzionale di pubblici impianti (come svincoli stradali viari, piazze e servizi similari) derivante dalla sua permanenza; la non ubicazione in aree destinate dal PUG a servizi e/o a residenza.

6.5. Infine, quanto all'asserita non sufficiente ponderazione dei pareri positivi della Soprintendenza, dell'ARPA Puglia, dell'Autorità di Bacino e dell'ASL Foggia, con particolare riferimento agli apporti delle Amministrazioni deputate alla tutela dei valori prettamente ambientali, il Collegio osserva che:

a) a differenza della valutazione di impatto ambientale, che 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, l'autorizzazione integrata ambientale è atto che sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano invece precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante e costituisce l'esito di un procedimento nel quale convergono tutti gli atti di autorizzazione, di valutazione e di assenso afferenti i campi dell'ambiente, dell'urbanistica, dell'edilizia, delle attività produttive e delle espropriazioni (Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2020, n. 2733; sez. IV, 4 luglio 2018, n. 4091; sez. V, 17 gennaio 2012, n. 5292);

b) pertanto, atteso che il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi, ben potrebbe essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale positiva (Cons. Stato, sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000);

c) la regola delle "posizioni prevalenti" espresse in sede di conferenza di servizi presenta un contenuto flessibile che, rispetto alla rigidità del metodo maggioritario, consente di valutare in concreto, in ragione della natura degli interessi coinvolti, l'importanza dell'apporto della singola autorità e la tipologia del loro eventuale dissenso, con la conseguenza che l'applicazione di essa rientra nell'autonomia del potere provvedimentale - di natura discrezionale - dell'Autorità, purché dotato di adeguata motivazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2020, n. 2724; sez. V, 6 novembre 2018, n. 6273; sez. VI, 21 ottobre 2013, n. 5084).

6.5.1. Alla luce delle precedenti considerazioni e in ragione della pluralità e della rilevanza degli elementi ostativi all'autorizzazione, deve essere condivisa la scelta - ampiamente motivata - dell'amministrazione procedente in ordine alla individuazione delle osservazioni prevalenti nell'ambito di quelle rese, nonostante la presenza di pareri di segno contrario.

7. Infine, stante la condivisibilità della valutazione negativa della Provincia di Foggia, per l'appunto fondata anche (e soprattutto) sul contrasto con gli strumenti urbanistici, non assume rilievo ai fini della presente decisione l'esame della questione attinente alla ammissibilità della modifica degli strumenti urbanistici vigenti in caso di esito positivo della conferenza di servizi ex art. 208 d.lgs. n. 156/1992, anche in presenza di espresse manifestazioni di dissenso motivato resa da parte degli enti territoriali titolari delle competenze urbanistiche sull'area di interesse.

8. Restano assorbite le ulteriori censure ed eccezioni.

9. In conclusione, in ragione di quanto esposto, l'appello deve essere respinto.

10. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza, ad eccezione che nei confronti delle Amministrazioni statali, per cui, in ragione dell'attività processuale svolta, viene disposta la compensazione.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello R.G. n. 7577/2019, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento in favore della Provincia di Foggia e del Comune di Lucera delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila/00) per ciascuna di esse, oltre accessori se dovuti.

Compensa integralmente le spese del presente grado di giudizio tra la società appellante e l'Autorità di Bacino della Puglia e la Soprintendenza archeologica belle arti e paesaggio per le Province di Barletta-Andria-Trani e Foggia.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 1 ottobre 2020, con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente FF

Luca Lamberti, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Alessandro Verrico

IL PRESIDENTE
Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO