



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 235 del 2017, proposto da:

SOCIETÀ VALCHIESA AMBIENTE S.R.L., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Emanuele Gallo, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via Palmieri 40;

contro

PROVINCIA DI VERCELLI, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Rosci e Claudio Vivani, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Torino, corso Galileo Ferraris 43;

REGIONE PIEMONTE, COMUNE DI ALICE CASTELLO, ARPA PIEMONTE-DIPARTIMENTO DI VERCELLI, MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO, A.T.O. N. 2 PIEMONTE, ASSOCIAZIONE D'IRRIGAZIONE OVEST SESIA, CONSORZIO IRRIGUO ANGIONO FOGLIETTI, AZIENDA SANITARIA LOCALE "ASL VC" DI VERCELLI, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della determina adottata dal Responsabile del Procedimento, Dirigente dell'Area Territorio della Provincia di Vercelli in data 25 novembre 2016, n. 1964, non comunicata, pubblicata per estratto sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte del 22 dicembre 2016, n. 51, che ha espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale e ha negato il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale relativamente al progetto di "discarica per rifiuti non pericolosi, localizzata in Località Valchiesa, nel Comune di Alice Castello (VC)", presentato dalla Società ricorrente con istanza in data 10 dicembre 2015 ed integrato in data 17 marzo 2016, 18 luglio 2016 e 16 agosto 2016.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Vercelli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2017 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e uditi l'avv. Gallo per la parte ricorrente, e per la Provincia di Vercelli l'avv. F. Triveri su delega dell'avv. Vivani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso spedito per la notifica il 17 febbraio 2017 e ritualmente depositato, la società Valchiesa Ambiente s.r.l. ha impugnato la determinazione dirigenziale n. 1964 del 25 novembre 2016 (pubblicata per estratto sul B.U.R.P. del 22

dicembre 2016 n. 51) con cui il responsabile del procedimento dell'Area Territorio della Provincia di Vercelli ha espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12 della L.R. n. 40/98, e negato il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale ex art. 29 ter del D. Lgs. n. 152 del 2006 relativamente al progetto di *"Discarica per rifiuti non pericolosi, localizzata in località Valbiesa nel Comune di Alice Castello (VC)"* presentato dalla ricorrente con istanza del 10.12.2015.

Il progetto riguarda la realizzazione di una discarica di rifiuti non pericolosi e di tutte le opere accessorie e di servizio, da ubicare presso un pregresso sito estrattivo a fossa, esaurito da tempo, previa effettuazione delle operazioni di taglio della vegetazione presente e di risagomatura delle scarpate e del fondo vasca, con approfondimento e conseguente asportazione e smaltimento, previa caratterizzazione, dei materiali di riporto costituenti l'attuale fondo dell'invaso. Il progetto prevede una capacità dell'invaso di 458.500 mc, di cui circa 320.000 mc in fossa e il resto fuori terra, con previsione di esaurimento in cinque anni.

Il progetto è stato esaminato nella Conferenza dei Servizi indetta dalla Provincia di Vercelli, a cui hanno partecipato, oltre alla ditta proponente, numerosi enti pubblici (Province di Vercelli e di Biella, ARPA, ASL, Comuni interessati, vari uffici della Regione Piemonte, Soprintendenza, Autorità d'Ambito, Gestore del servizio idrico integrato) che si è riunita nelle date del 03.02.2016, 25.05.2016, 18.07.2016 e 20.09.2016.

L'istruttoria è stata lunga e articolata, con ripetute richieste di chiarimenti e integrazioni documentali, ed è sfociata nella nota del 12.10.2016 di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, a cui hanno fatto seguito le osservazioni della proponente, e, infine, il provvedimento impugnato, non notificato direttamente all'interessata, ma pubblicato nelle forme anzidette.

2. I motivi del diniego, diffusamente illustrati nella *"Relazione istruttoria"* del responsabile del procedimento richiamata nella motivazione dell'atto impugnato, e ad esso allegata sub A, sono stati così sintetizzati nella motivazione dell'atto impugnato:

2.1) l'area interessata dalla realizzazione della discarica risulta interamente inclusa in aree di ricarica dell'acquifero profondo;

2.2) la parte perimetrale del sito interessato dal progetto risulta avere una destinazione agricola e risulta ricadere nell'ambito del Sistema ambientale della rete ecologica provinciale - *"Zona 1 b – Sistema delle reti ecologiche – Macchie e corridoi secondari a matrice mista"* individuata dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) vigente, rendendo la proposta progettuale non compatibile con gli obiettivi definiti dal piano stesso;

2.3) gli scavi previsti per l'allestimento della discarica in progetto non rispettano i limiti e le distanze stabiliti dal codice civile rispetto ai confini di proprietà.

3. Il ricorso è stato affidato ad un unico, articolato motivo, con il quale la ricorrente ha dedotto l'illegittimità del provvedimento impugnato sotto il profilo formale, procedimentale e contenutistico, articolando plurime censure di violazione di legge e di eccesso di potere.

4. La Provincia di Vercelli si è costituita in giudizio depositando documentazione e resistendo al gravame con articolata memoria difensiva.

5. Con ordinanza n. 147/2017 del 6 aprile 2017, la Sezione ha respinto la domanda cautelare, con articolata motivazione estesa al merito delle censure dedotte.

6. Con successiva ordinanza n. 3594/2017 del 1° settembre 2017, il Consiglio di Stato, sez. IV, ha accolto l'appello cautelare proposto dalla ricorrente ai soli fini della trattazione della causa nel merito, ferma l'esecutività del provvedimento impugnato, peraltro ravvisando la necessità di un più attento approfondimento nella sede di merito delle allegazioni di parte ricorrente, *"anche avuto riguardo alle soluzioni tecniche prospettate"*.

7. E' stata quindi fissata l'udienza pubblica di discussione, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica nei termini di rito. La parte ricorrente ha depositato anche una perizia tecnica inerente il progetto di discarica.

8. All'udienza pubblica del 20 dicembre 2017, dopo la discussione dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta dal collegio per la decisione.

9. Ciò posto, il collegio osserva quanto segue.

La ricorrente ha articolato plurime censure di violazione di legge e di eccesso di potere, contestando l'illegittimità dell'atto impugnato sia sotto il profilo formale, sia sotto quello sostanziale sia sotto quello procedimentale.

Il ricorso è infondato sotto tutti i profili dedotti.

10. Sotto il profilo formale.

Sotto il profilo formale, la ricorrente ha lamentato il difetto di motivazione del provvedimento impugnato, il quale non conterrebbe un'autonoma motivazione del diniego adottato, ma si limiterebbe a richiamare il contenuto dell'allegata relazione istruttoria del responsabile del procedimento, la quale, peraltro, si limiterebbe a sua volta a rappresentare le varie opinioni espresse in sede di conferenza, senza prendere posizione sulle stesse e senza valutare autonomamente l'attività istruttoria.

La censura, osserva il collegio, è destituita di fondamento.

Il provvedimento impugnato richiama, quale sua parte integrante e sostanziale, la relazione istruttoria del responsabile del procedimento, allegata sub A), nella quale, non soltanto sono riepilogati diffusamente lo svolgimento dell'intero procedimento amministrativo e i pareri espressi in conferenza dei servizi dalle varie amministrazioni coinvolte - tutte sostanzialmente contrarie alla realizzazione dell'intervento, fatta eccezione per la Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio di Torino, peraltro esclusivamente sotto il profilo paesaggistico - ma, all'esito di tale ampio *excursus*, sintetizza nel paragrafo 7 (pagg. 47 e ss.) le ragioni ostative alla realizzazione dell'intervento, per poi passare ad analizzare puntualmente, e a confutare con articolate considerazioni, le osservazioni presentate dalla proponente dopo la comunicazione del preavviso di diniego, giungendo infine a proporre l'adozione del provvedimento conclusivo di diniego attraverso un percorso argomentativo del tutto coerente, motivato e conforme alle risultanze del tutto prevalenti (per non dire pressochè univoche) della Conferenza dei Servizi.

La relazione istruttoria, oltre che richiamata *per relationem* nella motivazione del provvedimento impugnato, è stata ad esso allegata e, in tal modo, resa disponibile alla proponente, nel pieno rispetto di quanto previsto dall'art. 3 comma 3 della L. n. 241 del 1990, secondo cui "Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama".

La censura va quindi disattesa.

11. Sotto il profilo sostanziale.

Sotto il profilo sostanziale, la ricorrente ha preso in esame i singoli capi di motivazione posti dall'Amministrazione a sostegno del diniego impugnato, individuando, in relazione a ciascuno di essi, plurimi vizi di illegittimità.

La censura più articolata attiene alla prima - e certamente più consistente - ragione del diniego, vale a dire la circostanza che l'area interessata dal progetto è ricompresa in una zona di ricarica dell'acquifero profondo.

11.1. In relazione a tale profilo, la ricorrente ha lamentato quanto segue:

- la relazione istruttoria si sarebbe limitata a richiamare le opinioni espresse dalle Amministrazioni sanitarie in relazione all'esistenza di un rischio sanitario connesso ad un potenziale inquinamento dell'acqua di falda, con conseguenze sulla salute umana, rischio che ha indotto gli enti partecipanti alla conferenza dei servizi a ritenere non sussistenti le condizioni di sicurezza per realizzare la discarica, alla luce del c.d. *"principio di precauzione"*; in realtà, come già dedotto dalla ricorrente in sede procedimentale, tale rischio sarebbe insussistente dal momento che la superficie di falda sarebbe assai più profonda di quanto ipotizzato dalle Amministrazioni e presenterebbe una direzione di flusso che varia a seconda delle stagioni, con la conseguenza che nell'area interessata non vi sarebbe "alcun gradiente verticale che possa alimentare una ricarica dell'acqua profonda";

- la Provincia di Vercelli avrebbe ritenuto automaticamente ostativa alla realizzazione della discarica, in applicazione del principio di precauzione, la circostanza che questa verrebbe ad essere ubicata in una zona di ricarica della falda acquifera profonda; questo modo di argomentare sarebbe illegittimo dal momento che il principio di precauzione va calato nel caso concreto, al fine di indagare se il progetto presentato offra, o meno, sufficienti garanzie per la falda acquifera profonda, eventualmente anche attraverso la previsione di barriere artificiali, parificate dalla normativa di settore – e anche dalla giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, 17 maggio 2013 n. 2683) - a quelle naturali; tali valutazioni sarebbero state totalmente omesse nel provvedimento impugnato, sebbene la ricorrente avesse previsto, attraverso successive modifiche progettuali, addirittura un triplo strato di impermeabilizzazione, soluzione progettuale utilizzata per le discariche di rifiuti pericolosi;

- del resto, all'inizio del procedimento amministrativo, le Amministrazioni coinvolte nella conferenza dei servizi avevano mostrato di ritenere che la particolare ubicazione della discarica non fosse di per sé ostativa alla realizzazione della discarica, tanto da richiedere alla ricorrente approfondimenti istruttori e indagini di dettaglio al fine di verificare se le soluzioni tecniche previste in progetto fossero tali da offrire le necessarie protezioni e garanzie a tutela della falda e dell'area di ricarica, tra l'altro facendo espresso riferimento, come esempio, alla previsione di una *"struttura di fondo a doppia impermeabilizzazione"*, laddove la ricorrente ha proposto addirittura una *"trippla"* impermeabilizzazione;

- la relazione istruttoria non avrebbe assunto alcuna posizione in merito all'applicazione del principio di precauzione, ma si sarebbe limitata a richiamare i pareri, asseritamente negativi, dell'ATO2 e dell'ASL di Vercelli; peraltro, il parere dell'ATO2 non conteneva valutazioni ostative alla realizzazione dell'intervento, avendo anzi riconosciuto che la ditta proponente ha adottato le migliori cautele per quanto riguarda la progettazione attraverso l'inserimento della barriera artificiale, ma nel contempo richiamando la conferenza dei servizi alla massima precauzione *"nei confronti di interventi che potrebbero causare la fuoriuscita di sostanze inquinanti in falda"*; nel contempo, la particolare precauzione richiesta dall'ATO è stata effettivamente osservata dalla proponente nell'ulteriore sviluppo del procedimento, attraverso il progressivo incremento del livello di sicurezza dell'impianto; di ciò la relazione istruttoria del responsabile del procedimento non avrebbe tenuto conto;

- il parere dell'ASL di Vercelli sarebbe del tutto generico, limitandosi ad osservare che *"non pare possibile escludere con assoluta certezza una potenziale contaminazione della falda a causa dell'attività di discarica"*, tra l'altro esorbitando dalle proprie competenze, limitate alla valutazione delle conseguenze della contaminazione della falda sulla salute umana, e comunque non tenendo conto delle misure di sicurezza progettate dalla proponente;

- in definitiva, secondo la ricorrente, il principio di precauzione non deve essere inteso come *"generalizzazione del principio di paura"*, ma come necessità di utilizzare la miglior tecnica possibile e disponibile per evitare anche il più remoto rischio per l'ambiente e la salute umana; allorché tali accorgimenti siano stati adottati e si abbia certezza che essi sono il portato della miglior tecnica disponibile all'attualità, l'intervento non potrebbe essere negato.

11.2. A sostegno delle predette censure, la difesa di parte ricorrente ha prodotto, in prossimità dell'udienza pubblica, una perizia tecnica a firma degli ingegneri Giuseppe Accattino e Gianluca Savasta, nella quale si sostiene, in particolare:

- che, da accertamenti eseguiti in loco, l'area oggetto del progetto di discarica sarebbe addirittura esterna all'area di ricarica dell'acquifero profondo;

- che le ultime modifiche progettuali proposte dalla ricorrente in seno alla conferenza dei servizi del 20 settembre 2016 sarebbero tali da offrire *“la massima protezione possibile, utilizzando le migliori tecniche disponibili”* e *“la massima garanzia contro qualsiasi rischio di lesione o di perdita dovuto a qualsiasi motivo”*.

Nella stessa relazione si propone, infine, in relazione alla seconda ragione del diniego, una ulteriore modifica progettuale, contemplante la rilocalizzazione delle infrastrutture al di fuori del “corridoio ecologico”.

11.3. Il collegio osserva che le articolate censure di parte ricorrente non possono essere condivise.

11.3.1. Gli atti istruttori relativi alla conferenza dei servizi evidenziano alcuni dati pacifici tra le Amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento (in particolare Regione Piemonte-Settore Tutela delle Acque, ATO 2 Piemonte e ASL Vercelli), vale a dire:

- il progetto di realizzazione della discarica risulta localizzato, nel Piano di Tutela della Acque Regionale (approvato con DCR n. 117-10731 del 13 marzo 2007), in *“Zona di protezione delle acque destinate al consumo umano”*, e più precisamente tra le *“Aree di ricarica degli acquiferi del sistema profondo”*; al riguardo, va subito confutata l'affermazione contenuta nella perizia di parte ricorrente secondo cui la zona risulterebbe esterna all'area di ricarica: si tratta, infatti, di un'affermazione priva di ogni riscontro documentale e come tale giuridicamente inconsistente;

- i terreni inclusi in tale Zona di protezione, storicamente destinati alla coltivazione di cave di sabbia e ghiaia (come quelli interessati dal progetto di discarica) sono caratterizzati da forte permeabilità e sono quelli in cui le acque meteoriche e di ruscellamento si infiltrano facilmente e velocemente verso la base dell'acquifero superficiale e da qui, attraverso le discontinuità della base medesima, all'interno dei complessi acquiferi profondi;

- alla luce di tali rilievi, il sistema idrico sotterraneo è ritenuto *“estremamente vulnerabile”*, a causa della elevata permeabilità dei depositi grossolani superficiali e dell'elevata vulnerabilità intrinseca della zona non satura; in particolare, i depositi superficiali grossolani presentano notevole propensione a veicolare elementi contaminanti verso i sistemi acquiferi profondi; il tutto aggravato, nel caso di specie, dalla presenza, in prossimità della discarica, di numerosi pozzi nei territori dei limitrofi Comuni di Tronzano e di Santhià; a questo riguardo, appare inammissibile – perché dedotta tardivamente dalla parte ricorrente soltanto nella memoria conclusiva (non notificata), sulla scorta di quanto riportato anella perizia tecnica da ultimo prodotta (pag.6) - l'affermazione secondo cui la falda acquifera non presenterebbe problemi di contaminazione, come dimostrerebbe il fatto che non sarebbero mai stati riscontrati problemi di questa natura pur essendo il fondo della cavità da destinare a discarica occupato da decenni da rifiuti industriali privi di qualsiasi protezione e impermeabilizzazione; peraltro, oltre che irriuale, l'affermazione è pure inconsistente nel merito, tenuto conto che la circostanza che, all'attualità, non si siano (ancora) verificati fenomeni di contaminazione della falda non appare risolutiva, alla luce del principio di precauzione che governa le decisioni delle Amministrazioni in materia di tutela ambientale e che impone valutazioni necessariamente prognostiche e cautelative, riferite a scenari futuri, anche se solo eventuali o ipotetici.

11.3.2. In tale contesto ambientale di indiscutibile criticità, caratterizzato dalla mancanza di una barriera naturale alla diffusione degli inquinanti, la proponente ha ipotizzato, durante i lavori della conferenza dei servizi, la realizzazione di una barriera artificiale, modificando a più riprese il progetto in relazione alle perplessità via via sollevate dagli enti pubblici partecipanti. Tali modifiche progettuali, illustrate diffusamente nell'ultima perizia tecnica depositata dalla ricorrente in prossimità dell'udienza di merito (pagg. 4-11), possono essere così sintetizzate:

- in un primo tempo, in esito alla seconda conferenza dei servizi del 25 maggio 2016, la ricorrente ha proposto di incrementare gli strati di impermeabilizzazione e i sistemi di monitoraggio, e quindi di incrementare lo spessore dello strato di argilla sia sul fondo che sulle scarpate, ma tale soluzione non è stata ritenuta *“sufficientemente conservativa...nei*

confronti della falda”, sul rilievo che “Rispetto ai criteri minimi previsti dal D. Lgs. n. 36/2003, la struttura presenta solamente un incremento della potenza dello strato di argilla, la quale, come materiale naturale, è soggetta a plasticizzazione e non è immune da eventuali fessurazioni e fratture che ne possono seriamente compromettere l’efficacia di strati impermeabilizzante”(parere Settore Tutela Ambientale della Provincia, pagg. 31 e ss. della relazione istruttoria);

- peraltro, dal momento che lo stesso parere da ultimo citato invitava la proponente a valutare la realizzabilità di una struttura di fondo più efficace “a doppia impermeabilizzazione o tale da presentare prestazioni analoghe”, la proponente, in seno alla quarta conferenza dei servizi del 20 settembre 2016, ha proposto una soluzione addirittura “a tripla impermeabilizzazione”, contemplante un triplo sistema di estrazione del percolato e, conseguentemente, un doppio monitoraggio idraulico sottotelo (le caratteristiche tecniche di tale soluzione sono descritte nella perizia tecnica di parte ricorrente, alle pagg. 8 e ss.);

- anche tale soluzione è stata esaminata in conferenza dei servizi e ritenuta inadeguata, con articolate motivazioni tecniche;

- si veda, in proposito, il parere reso dal Settore Tutela Ambientale della Provincia di Vercelli (pag. 34 Relazione istruttoria), secondo cui, “Rispetto all’attuale progetto presentato, si specifica che le implementazioni proposte non rispondono puntualmente alle richieste avanzate nella precedente seduta in conferenza, in quanto si ritiene importante che gli strati di drenaggio secondari non abbiano la semplice funzione di spia di eventuali fughe di percolato, ma anche quella di drenaggio sostitutivo a quello principale. Tale funzionalità non è verificabile dagli elaborati tecnici in quanto mancano i particolari costruttivi di dettaglio dei pozzi di estrazione del percolato (camerette) dei drenaggi intermedi. Si percepisce, inoltre, come possibili criticità in fase realizzativa, il raccordo fra gli strati di fondo e delle pareti, dal momento che i rispettivi strati impermeabilizzanti sono costituiti, rispettivamente, da argilla compattata e da materassino bentonitico. Per quanto riguarda l’impermeabilizzazione degli strati intermedi l’argilla andrebbe risvoltata sulle pareti. E’ necessario al riguardo acquisire un maggior dettaglio delle caratteristiche realizzative del raccordo fra l’allestimento del fondo e delle pareti a dimostrazione della tenuta del sistema di impermeabilizzazione e della funzionalità di tutti i sistemi drenanti”;

- si veda anche il parere reso dall’ATO 2 (pag. 12 e 49 Relazione istruttoria), nel quale si richiamano “i dati forniti dal proponente relativi a 13 pozzi dell’intorno, i cui fattori di carico idraulico sono sostanzialmente positivi...e dimostrano indubbiamente che c’è un passaggio di acqua tra falda superficiale ed acquifero profondo...L’assenza di barriera geologica naturale rende il sito vulnerabile in caso di infiltrazione di percolato attraverso la barriera artificiale. I tempi di ritenzione della barriera artificiale sono puramente teorici, e non considerano alcune modalità esecutive quali ad esempio la scarsa impermeabilizzazione delle pareti, ove la posa e la compattazione dell’argilla risultano più difficoltose e lo strato di argilla risulta inferiore rispetto a quello posato sul fondo della cava. L’acquifero profondo ha un’importanza strategica per tutta la pianura e le proiezioni climatiche da qui a 20 anni fanno ritenere che l’apporto costante di acqua dal disgelo dei ghiacciai tenderà ad annullarsi a causa del trend di temperature. Ciò significa che l’acquifero sarà destinato ad essere alimentato esclusivamente da fenomeni stagionali e dell’infiltrazione delle acque superficiali. Pur riscontrando che la Ditta proponente ha adottato le migliori cautele per quanto riguarda la progettazione, richiama la Conferenza dei Servizi alla massima precauzione nei confronti di interventi che potrebbero causare la fuoriuscita di sostanze inquinanti in falda”;

- si veda anche il parere reso dall’ASL di Vercelli (pagg. 13-14 e 49 Relazione istruttoria), secondo cui “dagli interventi svolti in Conferenza dei Servizi emerge ed è preminente la necessità di tutelare la falda sotterranea, che comunque viene sottoposta ad un rischio aggiuntivo da parte del progetto di discarica in una zona e in un contesto già ora a rischio: considerata la configurazione geologica del sito, non pare possibile escludere con assoluta certezza una potenziale contaminazione della falda a causa dell’attività di discarica. Sussiste quindi un rischio sanitario perché il potenziale inquinamento dell’acqua di falda potrebbe comportare conseguenze sulla salute umana. Si ritiene quindi che non sussistano le condizioni per realizzare una discarica in una zona di ricarica della falda”.

11.3.3. In tale contesto, le Amministrazioni hanno ritenuto doverosa l’applicazione del c.d. “principio di precauzione”, discendente dalle disposizioni del Trattato UE (art. 191 TFUE) e ripreso nell’ordinamento interno dall’art. 3-

ter del D. Lgs. n. 152 del 2006, *“il quale (principio) postula l'esistenza di un rischio potenziale per la salute e per l'ambiente, ma non richiede l'esistenza di evidenze scientifiche consolidate sulla correlazione tra la causa, oggetto di divieto o limitazione, e gli effetti negativi che ci si prefigge di eliminare o ridurre”* (Consiglio di Stato sez. III 06 febbraio 2015 n. 605) e comporta che *“quando non sono conosciuti con certezza i rischi connessi ad un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali”* (Consiglio di Stato sez. IV 11 novembre 2014 n. 5525).

11.3.4. La difesa di parte ricorrente ha contestato la legittimità delle valutazioni prudenziali svolte dalle amministrazioni coinvolte nel procedimento, rilevando che la realizzazione di una *“trippla impermeabilizzazione”* del sito di discarica costituisce la miglior tecnica attualmente disponibile, addirittura ancor più cautelativa della soluzione a *“doppia impermeabilizzazione”* normalmente utilizzata per la realizzazione di discariche di rifiuti *“pericolosi”*, e quindi certamente in grado di fornire le migliori cautele nel caso in esame, in cui si tratta di realizzare una più modesta discarica di rifiuti *“non pericolosi”*. Tanto sarebbe sufficiente, secondo la ricorrente, a ritenere rispettato il principio di precauzione, essendo state adottate *“le migliori tecniche attualmente disponibili”*, in grado di garantire *“la massima protezione possibile”*.

A tali argomentazioni sembra aver fatto riferimento anche il giudice di appello nella parte di motivazione dell'ordinanza cautelare in cui ha evidenziato la necessità di svolgere, nella sede di merito, un'indagine più approfondita circa la fondatezza delle allegazioni di parte ricorrente, *“anche avuto riguardo alle soluzioni tecniche prospettate”*.

11.3.5. Il collegio, raccogliendo l'autorevole invito del giudice di appello e riesaminati approfonditamente gli atti di causa, ritiene di confermare le valutazioni svolte in sede cautelare circa la legittimità delle valutazioni operate dall'amministrazione.

Giova osservare, in primo luogo, che l'art. 3-ter comma 1 del D. Lgs. n. 152 del 2006 prevede che *“La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio “chi inquina paga” che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale”*.

In particolare, è principio giurisprudenziale consolidato e condiviso dalla Sezione quello per cui *“il principio di precauzione fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione; l'applicazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali”* (Consiglio di Stato, sez. V, 18 maggio 2015 n. 2495).

La valutazione di tali rischi deve essere seria e prudentiale, condotta alla stregua dell'attuale stato delle conoscenze scientifiche disponibili, e, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, può anche condurre a non autorizzare l'attività pericolosa nel caso in cui, anche utilizzando le migliori tecniche disponibili, non sia possibile scongiurare con ragionevole certezza l'insorgere di danni per l'ambiente e per la salute umana, soprattutto nei casi – come quello in esame – in cui sia riscontrabile un'evidente sproporzione tra l'utilità pubblica e privata derivante dall'attività pericolosa (la possibilità di conferire rifiuti non pericolosi in un nuovo sito di discarica) e gli effetti potenzialmente disastrosi derivanti dall'ipotetico realizzarsi dei rischi paventati dall'Amministrazione (la contaminazione dell'acquifero profondo, in un'area contraddistinta dalla presenza di numerosi pozzi a servizio dei Comuni circostanti).

11.3.6. Nel caso di specie, neppure la soluzione di una *“tripla impermeabilizzazione”* del sito di discarica è stata ritenuta sufficiente ad escludere il pericolo di contaminazione dell’acquifero profondo; e le valutazioni svolte al riguardo dalle amministrazioni coinvolte nella conferenza dei servizi appaiono, non solo articolate, ma soprattutto non intaccate da profili di manifesta illogicità o irragionevolezza e di travisamento del fatto: unici profili sindacabili da questo giudice in ambiti connotati dall’esercizio di poteri di discrezionalità tecnica della P.A.

Ci si riferisce, in particolare, ai rilievi critici formulati dal Settore Tutela Ambientale della Provincia di Vercelli e dall’ATO 2 in relazione:

- alla mancanza di un sistema di captazione del percolato sostitutivo di quello principale;
- alla difficoltà tecnica di raccordare gli strati di fondo della discarica, costituiti da argilla compattata, con quelli delle pareti laterali, costituite da un materiale diverso (materassino bentonico), con conseguente impossibilità di garantire la tenuta stagna del sistema di impermeabilizzazione e la funzionalità del sistema drenante;
- il carattere meramente *“teorico”* dei tempi di ritenzione del percolato da parte della barriera artificiale, considerata anche la scarsa impermeabilizzazione delle pareti dove la posa e la compattazione dell’argilla risultano più difficoltose;
- la presenza di 13 pozzi all’intorno, a servizio dei Comuni circostanti.

11.3.7. Alla luce di tali rilievi, ritiene il collegio che le diverse soluzioni tecniche proposte dalla ricorrente nel corso dell’intero procedimento amministrativo siano state attentamente vagliate dagli enti coinvolti sulla scorta di un’istruttoria lunga e approfondita, e infine disattese sulla base di valutazioni prudenziali e precauzionali conformi ai principi generali della normativa di settore e assistite da solide basi di logica e ragionevolezza, tenuto conto sia dei profili tecnici delle soluzioni proposte, insufficienti a scongiurare i pericoli di contaminazione della falda (benchè riconosciute *“le migliori”* attualmente disponibili) e sia del peculiare contesto ambientale in cui verrebbe ad essere realizzata la discarica, contesto *“estremamente vulnerabile”* per le proprie caratteristiche geomorfologiche e caratterizzato dalla vicinanza di numerosi pozzi utilizzati dalle limitrofe comunità locali.

11.3.8. In definitiva, anche alla luce dell’approfondimento valutativo proprio della fase di merito, ritiene il collegio che il provvedimento impugnato resista alle censure formulate dalla parte ricorrente in relazione al primo (e più consistente) capo di motivazione.

12. L’accertata legittimità del primo (e autonomo) capo di motivazione del provvedimento impugnato consentirebbe persino di prescindere dall’esame delle ulteriori censure dedotte dalla ricorrente in relazione ai due capi residui, dal momento che anche un’ipotetica illegittimità di questi ultimi non consentirebbe di pronunciare l’annullamento dell’atto impugnato, che continuerebbe a sorreggersi sulla sua principale, e legittima, ragione giustificatrice.

Ciò nondimeno, per completezza, si osserva quanto segue.

13. La seconda ragione posta dall’amministrazione a fondamento del diniego è costituita, come detto, dalla circostanza che la parte perimetrale del sito interessato dal progetto risulta avere una destinazione agricola e risulta ricadere nell’ambito del Sistema ambientale della rete ecologica provinciale - *“Zona 1 b – Sistema delle reti ecologiche – Macchie e corridoi secondari a matrice mista”* individuata dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) vigente, rendendo la proposta progettuale non compatibile con gli obiettivi definiti dal piano stesso.

13.1. In relazione a tale capo della motivazione, la ricorrente ha lamentato che nel diniego conclusivo non si sarebbe tenuto conto delle osservazioni da lei presentate in sede procedimentale, vale a dire:

- la destinazione a verde agricolo dell’area interessata dall’intervento non sarebbe di per sé ostativa alla realizzazione della discarica, sia perché tale destinazione varrebbe unicamente ad escludere l’attività costruttiva ma non imporrebbe l’utilizzazione agricola (tant’è vero che l’area da decenni è sito di una cava ormai abbandonata perché esaurita), sia perché,

in ogni caso, l'art. 208 del D. Lgs. n. 152 del 2006 prevede che l'approvazione del progetto per la collocazione della discarica costituisce di per sé variante allo strumento urbanistico;

- quanto al Piano Territoriale di Coordinamento: innanzitutto, non sarebbe affatto certo che l'area in questione sia inclusa nel Piano, tenuto conto che la cartografia allegata al Piano è stata redatta in una scala tale da rendere difficilissima l'individuazione del confine delle singole aree; in ogni caso, il PTC non prevederebbe un'area compatta e uniforme di protezione, ma solo "macchie" e "corridoi" di protezione laddove vi sono macchie arborate di un qualche pregio, del tutto assenti nel caso di specie in cui è presente solo una cava esaurita; tra l'altro il progetto della ricorrente non prevederebbe alcun intervento sulla vegetazione; inoltre, sebbene la ricorrente, sin dall'inizio del procedimento amministrativo, si fosse offerta di modificare il progetto di discarica in modo tale da escludere che la stessa potesse interferire con il vincolo di cui al PTC, tale disponibilità sarebbe stata totalmente ignorata nella relazione istruttoria, con conseguente difetto di istruttoria.

13.2. Infine, nella perizia di parte prodotta a ridosso dell'udienza di merito, la ricorrente ha proposto una ulteriore modifica progettuale contemplante la rilocalizzazione delle infrastrutture al di fuori del corridoio ecologico.

13.3. Osserva il collegio che le censure appena esposte sono infondate, alla luce delle considerazioni che seguono:

- il giudizio negativo di compatibilità ambientale del progetto di discarica non è stato determinato dalla destinazione agricola dell'area interessata, ma dall'inclusione di quest'ultima all'interno del Sistema ambientale della rete ecologica provinciale "Zona 1.b – Sistema delle reti ecologiche – macchie e corridoi secondari a matrice mista", come individuato nella Tavola P.2.A – 1-6, disciplinato dall'art. 12 delle NTA del Piano Territoriale di Coordinamento di Vercelli (doc. 10 Provincia); tale norma dispone, al comma 3 lett. a), che "Nel sistema della rete ecologica sono consentiti solo gli interventi che non modificano lo stato dei luoghi e non comportano la rimozione o il danneggiamento delle alberature", nonché gli ulteriori interventi espressamente elencati, tra cui non rientrano gli impianti di discarica per rifiuti non pericolosi; inoltre, l'art. 55 punto 7.2. delle stesse NTA del PTCP vieta la realizzazione di nuovi siti di trattamento dei rifiuti, tra l'altro, "nelle aree di particolare pregio ambientale come evidenziate nelle tavole P.2.A/1-6..."; la funzione di queste aree, infatti, come osservato dalla difesa provinciale, è quella di preservare, promuovere e implementare la diversificazione delle aree agricole attraverso l'impianto di filari e siepi alberate e la ricostruzione degli habitat prioritari previsti dalle direttive "Habitat" e "Uccelli";

- in merito alla localizzazione dell'area della rete ecologica, la difesa provinciale ha prodotto in giudizio la cartografia del Piano e, sovrapponendo ad essa la planimetria del progetto di discarica, ha dimostrato che il sito di discarica è incluso, almeno in parte, all'interno della rete ecologica (doc. 11); del resto, la censura di parte ricorrente è priva di ogni riscontro documentale;

- l'ambito di tutela non è limitato alle essenze arboree di pregio, come dimostra l'art. 12 della NTA citato, dove si fa generico riferimento ad esigenze di tutela "delle alberature";

- le modifiche progettuali proposte in conferenza di servizi erano generiche e non hanno consentito alcuna concreta valutazione;

- la nuova soluzione proposta in giudizio è, appunto, nuova, e come tale non rileva ai fini del sindacato di legittimità dell'atto impugnato, che va condotto sulla scorta del quadro fattuale e progettuale esistente alla data di adozione del provvedimento impugnato, secondo il principio *tempus regit actum*.

Le censure vanno quindi disattese.

14. Quanto, infine, alla terza e ultima ragione del diniego ("gli scavi previsti per l'allestimento della discarica in progetto non rispettano i limiti e le distanze stabiliti dal codice civile rispetto ai confini di proprietà"), la ricorrente ha lamentato quanto segue:

- in primo luogo, la posizione dei proprietari confinanti non sarebbe pregiudicata dal provvedimento impugnato, che come tutti i provvedimenti favorevoli deve intendersi rilasciato “fatti salvi i diritti dei terzi”;
- in secondo luogo, né la relazione istruttoria né gli atti del procedimento amministrativo chiarirebbero a quali distanze si faccia riferimento, con conseguente difetto di istruttoria;
- se per ipotesi l'amministrazione avesse voluto riferirsi all'art. 891 del cod. civ. (distanza dal confine di fossi e canali), il riferimento sarebbe improprio dal momento che nel caso di specie non si vuole creare un canale o un fosso per collocare dell'acqua (ciò che giustifica il rispetto di una distanza prestabilita per prevenire possibili smottamenti sul terreno del vicino), ma si vuole realizzare una discarica di rifiuti;
- se invece l'amministrazione avesse inteso riferirsi all'art. 889 c.c. (distanza dal confine di cisterne o fosse di latrine), il riferimento sarebbe certamente più corretto perché la discarica di rifiuti è assimilabile ad una fossa di latrina, ma nel caso di specie la distanza prevista dalla norma civilistica, pari a 2 metri tra il confine e il punto più vicino del perimetro interno della cisterna o della fossa di scarico, è stata rispettata, dal momento che il progetto della proponente colloca la discarica a distanza costantemente superiore a 3 metri dal confine di proprietà;
- peraltro, la proprietà del terreno avrebbe comunque usucapito il diritto di mantenere la discarica a distanza eventualmente inferiore dai confini, tenuto conto che la discarica è presente in loco da oltre trent'anni, a nulla rilavando che prima vi fosse una cava e non una discarica: ciò che rileva è la preesistenza dell'opera di scavo, e il termine di usucapione inizia a decorrere dal momento in cui lo scavo è completato;
- inoltre, sarebbe infondato l'assunto dell'amministrazione secondo cui con la realizzazione della discarica si verrebbero ad ampliare le dimensioni dello scavo, tanto da rendere necessaria una maggiore distanza dai confini; in realtà, non vi sarebbe alcuna esigenza di ampliamento dello scavo, ma soltanto di regolarizzazione della scarpata per realizzare il triplo strato di protezione.

14.1. Osserva il collegio che quella in esame è, indubbiamente, la parte meno convincente della motivazione dell'atto impugnato, ma anche la meno rilevante nel contesto complessivo della motivazione risultante dalla relazione istruttoria del responsabile del procedimento, tenuto conto del carattere ben più consistente - e assorbente - degli altri due capi di motivazione, soprattutto del primo.

14.2. In effetti, nessuno degli atti istruttori, neppure la relazione istruttoria conclusiva, menziona la norma civilistica asseritamente violata dal progetto di discarica della ricorrente. Sembra però verosimile quanto sostenuto dalla difesa provinciale, e cioè che il riferimento vada inteso all'art. 891 c.c., il quale dispone che “Chi vuole scavare fossi o canali presso il confine, se non dispongono diversamente i regolamenti locali, deve osservare una distanza eguale alla profondità del fosso o canale”; norma che ha la finalità di prevenire il pericolo di franamento a danno dei fondi vicini”.

Il rispetto delle distanze dal confine è valutabile in sede di rilascio delle autorizzazioni edilizie, a prescindere dalla facoltà dei terzi di tutelare i propri diritti in sede giurisdizionale, che è sempre fatta salva.

Non è invece pertinente l'art. 889 c.c. che ha la finalità di prevenire il pericolo di infiltrazione di liquidi a danno del fondo del vicino.

L'usucapione non è dimostrata (va accertata in sede giurisdizionale ordinaria), e in ogni caso la nuova discarica implicherebbe una nuova escavazione che ridurrebbe ulteriormente la distanza dello scavo dai confini.

In definitiva, pur nella obiettiva debolezza del capo di motivazione in esame – la cui presenza nel contesto del provvedimento ha tutto l'aspetto di un inutile riempitivo più che di un elemento essenziale – non sembra al collegio che il tenore delle censure formulate dalla ricorrente consentano di accertarne e dichiararne l'illegittimità.

Restano a questo punto da esaminare le censure dedotte dalla ricorrente sotto il profilo procedimentale.

15. Sotto il profilo procedimentale:

Sotto il profilo procedimentale, la ricorrente ha dedotto le seguenti censure:

- la conduzione *“dialogica”* dell’istruttoria sarebbe stata bruscamente interrotta nella conferenza dei servizi del 20 settembre 2016, nella quale è stata respinta l’istanza della proponente di un ulteriore approfondimento istruttorio con particolare riferimento alla tematica del rispetto del PTC; l’istanza sarebbe stata respinta a causa dell’assenza di un’espressa progettazione, ma questa era proprio quello che la proponente si era offerta di presentare, e a tal fine sarebbe stato necessario riconvocare la conferenza dei servizi; l’amministrazione si sarebbe rifiutata di farlo senza alcuna motivazione;
- l’attività della conferenza sarebbe stata sospesa più volte per ragioni non attinenti al procedimento in corso e senza effettive giustificazioni, dimostrando un atteggiamento sfavorevole dell’Amministrazione;
- nella conferenza del 25 maggio 2016 la Provincia di Vercelli è stata rappresentata dal Presidente della Provincia, anziché soltanto dai funzionari (comunque presenti), in violazione dell’art. 14 ter della L. n. 241/90 che impone la presenza di un solo soggetto per ciascuna Amministrazione e del principio della ripartizione dei compiti tra organi politici e organi tecnici dell’Amministrazione;
- infine, non sarebbe stata considerata in conferenza di servizi l’osservazione della proponente circa l’assenso prestato dalla Provincia di Biella all’installazione di una discarica nel territorio del Comune di Cavaglià, a pochi chilometri di distanza dal sito in questione, in relazione ad una situazione assolutamente identica a quella valutata dalla Provincia di Vercelli; situazione in cui è stata ritenuta sufficiente a rispettare *“le migliori tecnologie disponibili”* la realizzazione di una barriera (semplice) di confinamento artificiale, laddove nel caso di specie la ricorrente ha previsto addirittura un triplo strato di protezione.

15.1. Il collegio ritiene che anche tali censure non possano essere condivise:

- non è stata respinta un’istanza della ricorrente di *“approfondimento istruttorio”*, ma di modifica del progetto, né l’amministrazione era tenuta a consentire modifiche progettuali, tanto più in presenza delle altre rilevanti ragioni ostative all’approvazione del progetto, prima fra tutte quella relativa al rischio di contaminazione della falda;
- le sospensioni del procedimento sono sempre state giustificate, e comunque la ricorrente non deduce quale danno avrebbe subito per effetto del prolungarsi del procedimento;
- la presenza del presidente della Provincia è inconferente, visto che non ha assunto alcun peso nell’esito del procedimento;
- quanto alla discarica di Cavaglià, non è provato che le due situazioni siano identiche (la Provincia di Vercelli lo nega decisamente (cfr. memoria di costituzione, pagg. 22 e ss.), e in modo argomentato; in ogni caso, la diversa valutazione della Provincia di Vercelli è stata motivata in modo espresso (*“la presenza sulla stessa area di un’ulteriore attività potenzialmente inquinante non costituisce un elemento a sostegno dell’assentibilità del progetto, bensì un ulteriore fattore di rischio che accentua l’esigenza di applicazione del principio di precauzione”*); e tale motivazione, non irragionevole, non è stata censurata dalla ricorrente.

16. In conclusione, alla luce di tutte le considerazioni fin qui svolte, il ricorso non presenta profili suscettibili di accoglimento e va pertanto respinto.

17. La complessità delle questioni esaminate giustifica, peraltro, l’integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Roberta Ravasio, Consigliere

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Ariberto Sabino Limongelli

IL PRESIDENTE

Domenico Giordano

IL SEGRETARIO