

**PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: Partecipazione al procedimento - Preavviso di rigetto - Riesame, per ordine del giudice, di un provvedimento amministrativo - Non occorre.**

**Tar Piemonte - Torino, Sez. II, 18 gennaio 2022, n. 49**

- in *Il Foro amm.*, 1, 2022, pag. 77.

*“[...] non sussiste la lamentata violazione dell’art. 10 bis l. 241/1990, in quanto «in caso di riesame, per ordine del giudice, di un provvedimento amministrativo censurato in sede giurisdizionale, la comunicazione del preavviso di diniego ex art. 10-bis citato costituisce un inutile aggravamento dell’attività amministrativa, tenuto anche conto che il riesame dell’istanza è disposto per impulso giudiziale, e quindi con tutte le garanzie del contraddittorio proprie del processo, e non su istanza di parte, allorché invece l’art. 10-bis legge 241/1990, come noto, trova applicazione per i soli procedimenti ad istanza di parte» [...]”.*

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città metropolitana di Torino, del Comune di Torrazza Piemonte, del Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo e del Corpo nazionale Vigili del Fuoco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2022 la dott.ssa Martina Arrivi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1. La Torrazza s.r.l. gestisce la discarica cd. “Fornace Nigra” nel Comune di Torrazza Piemonte, composta da 7 celle, attive dal 1981 al 1993 e attualmente in fase di post-gestione, e dalla cella n. 8, ad oggi quasi esaurita, deputata allo smaltimento di rifiuti anche pericolosi (tra cui l’amianto).

In relazione a quest’ultima cella, sia la valutazione d’impatto ambientale (V.I.A.), emessa con decreto ministeriale n. 2392 del 22 febbraio 1996, sia l’autorizzazione alla realizzazione, rilasciata con delibera di Giunta regionale n. 9-29155 del 17 gennaio 2000, avevano prescritto che, in considerazione dell’elevato stato di compromissione dell’ambiente, l’attività della discarica avrebbe dovuto cessare una volta colmata la vasca. Tuttavia, con deliberazione n. 369-16125 del 30 maggio 2014 la Giunta provinciale di Torino aveva poi autorizzato l’ampliamento della cella n. 8, pur

precisando che esso dovesse *«costituire l'ultimo ampliamento in termini di volumi di smaltimento dell'area in disponibilità della società La Torrazza srl»*.

1.1. Nel 2017, in vista dell'esaurimento della cella n. 8, la società ha presentato alla Città metropolitana di Torino una nuova istanza di V.I.A. per un ulteriore ampliamento della discarica mediante la realizzazione della cella n. 9, destinata allo smaltimento di rifiuti pericolosi (incluso l'amianto in matrice sia friabile sia compatta) e non pericolosi.

Avviata l'istruttoria, la Città metropolitana ha indetto una conferenza di servizi con la partecipazione, tra gli altri, dei Comuni di Torrazza Piemonte, Verolengo e Rondissone, dell'A.R.P.A. Piemonte (anche quale componente dell'organo tecnico) e dell'A.S.L. TO4.

Nella prima seduta della conferenza di servizi del 28 giugno 2017, a fronte del pressoché integrale dissenso delle amministrazioni, è stata espressa una valutazione preliminare sfavorevole al progetto stante la necessità – evidenziata nei precedenti atti autorizzativi – di concludere l'attività di discarica per evitare ulteriori compromissioni dell'ambiente, tenuto anche conto della sopravvenuta espansione residenziale *in loco*.

La società, ottenute due sospensioni del procedimento per poter rivedere gli aspetti emersi in sede di conferenza, ha presentato delle revisioni al progetto, tra cui la riduzione della volumetria della vasca e dei conferimenti annuali di rifiuti nonché l'ispessimento della membrana di argilla a protezione della falda sottostante l'impianto, utilizzata anche per l'approvvigionamento di acqua potabile.

Il 26 marzo 2018 si è tenuta una nuova riunione della conferenza di servizi ove le amministrazioni coinvolte hanno ritenuto che *«le soluzioni tecnico progettuali proposte dal Proponente con la revisione del progetto non hanno superato i motivi ostativi precedentemente espressi»*.

La Città metropolitana ha dunque inviato alla società proponente il preavviso di rigetto dell'istanza *ex art. 10 bis l. 241/1990* per le criticità evincibili dai verbali delle sedute della conferenza di servizi nonché dai pareri negativi emessi dall'A.S.L. TO4 prot. n. 27467 del 23 marzo 2018 e dall'A.R.P.A. prot. n. 31524 del 10 aprile 2018.

La società ha fatto pervenire le proprie controdeduzioni nonché un'ulteriore revisione del progetto contemplante, tra l'altro, la rinuncia al conferimento in discarica di amianto in matrice friabile e la previsione di una cella dedicata all'abbancamento dei rifiuti contenenti amianto in matrice compatta.

Alla luce della sopravvenienza, la Città metropolitana di Torino ha richiesto all'A.R.P.A. la conferma o meno delle proprie considerazioni negative, soprattutto in relazione al rischio di dispersione aerea delle fibre di amianto.

Con nota prot. n. 70912 del 7 agosto 2019, l'A.R.P.A. ha, da un lato, invitato a procedere a una verifica collegiale in sede di conferenza di servizi delle ultime modifiche progettuali e, dall'altro lato, ha esposto che la rinuncia allo smaltimento dell'amianto in forma friabile e l'abbancamento dell'amianto in forma compatta avrebbero consigliato di acquisire dalla società un aggiornamento dello studio meteo diffusionale sulla dispersione di fibre di amianto.

1.2. Tuttavia, senza riconvocare la conferenza di servizi, la Città metropolitana ha assunto la determinazione conclusiva di segno negativo n. 1938 del 4 giugno 2020. Nell'articolato provvedimento vengono evidenziati gli aspetti ostativi all'accoglimento dell'istanza, riassumibili come segue:

1) aspetti pregressi e condizioni territoriali: viene illustrato che la situazione territoriale è caratterizzata da un notevole carico ambientale dovuto alla pregressa attività di discarica, che ha anche determinato una riduzione delle aree destinate a bosco e all'agricoltura nonché una maggiore vulnerabilità dei sistemi acquiferi sottostanti, che vengono emunti anche per il consumo umano; pertanto, in linea con le indicazioni dei provvedimenti autorizzativi pregressi e con la insistente opposizione della popolazione residente (manifestata per il tramite dei Comuni partecipanti alla conferenza), viene enunciata la scelta prioritaria di evitare l'ulteriore protrarsi dell'attività di discarica; è altresì esposto che l'inserimento territoriale della cella n. 9 è attualmente più critica rispetto a quanto esposto nella V.I.A. del 1996 a causa della presenza di una nuova area residenziale, tuttora in espansione, posta immediatamente a sud della zona oggetto dell'intervento ad una distanza di circa 300 m dalla progettata vasca e che, nonostante le ultime revisioni di progetto, non vi è garanzia che le emissioni di amianto permangano al di sotto della soglia di allerta, tenuto anche conto che la proponente non ha aggiornato lo studio meteo diffusionale sulla dispersione delle fibre;

2) Programma provinciale di gestione dei rifiuti 2006: si evidenzia che tale Programma prevede come la collocazione di un impianto a meno di 500 m dalle aree residenziali sia un "fattore penalizzante" ai fini della realizzazione di progetti per lo smaltimento di rifiuti di amianto;

3) aspetti paesaggistici: si espone che, sebbene la Regione Piemonte avesse inizialmente prestato parere favorevole al progetto, a seguito della sua prima revisione l'ente ha richiesto una verifica sotto l'aspetto paesaggistico delle opere per le quali erano state previste delle variazioni, ma che la proponente non ha trasmesso quanto richiesto;

4) pozzo idropotabile: la presenza (già rilevata nella V.I.A. del 1996) di un pozzo idropotabile collocato a valle della discarica rispetto alla direzione di flusso della falda è stata considerata una ulteriore fonte di pericolo rispetto all'attivazione della cella n. 9, posto che – anche se la società ha

proposto varie soluzioni per assicurare la protezione della falda – nell’area di Torrazza non sempre è netta e chiaramente evidenziabile la separazione tra i sistemi acquiferi superficiali e profondi, con conseguente rischio di compromissione della qualità delle acque;

5) aspetti sanitari: viene evidenziato che, sebbene le norme vigenti non impongono di effettuare la valutazione di impatto sanitario, non sono stati eseguiti gli approfondimenti istruttori sollecitati dall’A.S.L. TO4 al fine di escludere in modo assoluto che la localizzazione dell’impianto porti ad una compromissione della salute delle popolazioni residenti in prossimità dello stesso.

In conclusione, la Città metropolitana ha ritenuto che il progetto, seppure tecnicamente corretto, non sia compatibile sotto il profilo ambientale poiché, in applicazione del principio di precauzione, è prevalente l’esigenza di proteggere la popolazione e l’ecosistema da un aggravamento della situazione ambientale.

2. Con il ricorso introduttivo la società La Torrazza s.r.l. ha impugnato la determinazione conclusiva unitamente agli atti istruttori presupposti lamentando molteplici vizi di natura procedimentale e sostanziale, tra cui la mancata considerazione della nota “favorevole” dell’A.R.P.A. prot. n. 70912 del 7 agosto 2019 e l’omessa riconvocazione della conferenza di servizi a seguito della stessa (I° motivo di ricorso).

3. Si sono costituiti in giudizio i seguenti enti intimati:

- il Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo e il Ministero dell’Interno per il Corpo nazionale Vigili del Fuoco, eccependo l’inammissibilità del ricorso nei loro confronti;
- il Comune di Torrazza Piemonte, chiedendo il rigetto del gravame;
- la Città metropolitana di Torino, deducendo l’infondatezza del ricorso.

4. In sede cautelare questo Tribunale ha ravvisato la plausibile fondatezza del I° motivo di ricorso e ha sospeso l’esecutività del provvedimento impugnato ai fini del riavvio del procedimento.

4.1. Ne è seguita la riapertura dell’istruttoria procedimentale al fine di acquisire lo studio meteo diffusionale richiesto dall’A.R.P.A. con la nota prot. n. 70912 del 7 agosto 2019 e una nuova seduta della conferenza di servizi del 15 aprile 2021 per l’analisi dello studio frattanto predisposto dalla ricorrente. In tale seduta l’A.R.P.A. ha dato atto che lo studio dimostrava come, anche nel caso di incidente che porti all’esposizione di amianto, le concentrazioni aeree di fibre si sarebbero mantenute al di sotto della soglia di allerta (1 f/l oltre la recinzione di impianto). Tuttavia, poiché lo studio era stato effettuato considerando la verifica dell’incidente in orario notturno, l’Agenzia ha suggerito un suo affinamento assumendo la realizzazione dell’evento in orario diurno, durante l’apertura dell’impianto.

La Città metropolitana ha accolto la richiesta dell'A.R.P.A. chiedendo alla ricorrente un'integrazione dello studio, ma al contempo ha prospettato che, stante l'esaustività dell'istruttoria, a ciò avrebbe fatto seguito l'assunzione di una nuova determinazione conclusiva senza riconvocare la conferenza di servizi.

Lo studio integrativo prodotto dalla società ha confermato il mantenimento delle esposizioni sotto-soglia anche nel caso di incidente diurno.

4.2. Tuttavia, con determinazione n. 3571 del 16 luglio 2021 la Città metropolitana ha confermato il rigetto dell'istanza richiamando tutte le argomentazioni svolte nella determinazione precedente e soggiungendo che la correttezza della modellistica di dispersione delle fibre non ha valore determinante ai fini della V.I.A., permanendo le ragioni ostative già illustrate (tra cui, in particolare, il carico ambientale pregresso dell'area) e il dissenso dei Comuni circostanti.

5. La ricorrente ha avverso la sopravvenuta determinazione con atto di motivi aggiunti, formulando nuove censure e reiterando quelle già svolte rispetto al precedente provvedimento.

6. La Città metropolitana di Torino ha contestato la fondatezza dei motivi aggiunti.

7. La causa è passata, infine, in decisione all'udienza pubblica dell'11 gennaio 2022, in vista della quale la ricorrente e la Città metropolitana di Torino hanno depositato memorie e repliche.

#### DIRITTO

8. In rito, s'impone il rigetto dell'istanza della ricorrente di disporre una verifica o una consulenza tecnica per confermare le valutazioni espresse dai consulenti di parte a confutazione dei giudizi tecnico-discrezionali dell'amministrazione. L'istanza tende a ottenere un inammissibile sindacato sostitutivo della valutazione d'impatto ambientale che, come evidenziato *infra*, non è espressione solo di apprezzamenti tecnico-scientifici, ma anche di scelte discrezionali in relazione agli interessi in gioco, con conseguente insostituibilità della determinazione amministrativa.

9. In via preliminare, in accoglimento dell'eccezione formulata dalla difesa erariale, va dichiarata l'inammissibilità dei gravami nei confronti del Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco intimati come controinteressati, in quanto il primo ha prestato parere favorevole (seppur condizionato) al progetto in seno alla conferenza di servizi, discendendone il difetto d'interesse a contraddire, e il secondo è rimasto estraneo alla procedura, con conseguente difetto di legittimazione passiva.

10. Prima di procedere allo scrutinio del merito delle censure, va premesso che la determinazione n. 3571 del 16 luglio 2021 è un provvedimento confermativo del precedente, poiché, a seguito di un supplemento d'istruttoria e previa rivalutazione della questione, reitera il giudizio d'incompatibilità ambientale del progetto. Ne consegue l'improcedibilità del ricorso introduttivo per sopravvenuta

carenza d'interesse, ferma l'esigenza di analizzare le doglianze in esso contenute, poiché reiterate nell'atto di motivi aggiunti.

11. Il I° motivo aggiunto viene analizzato insieme al II° in quanto entrambi vertenti su questioni interconnesse.

Con il I° motivo aggiunto la ricorrente lamenta, rispetto alla determinazione n. 3571 del 16 luglio 2021, la violazione delle norme nazionali e regionali in materia di conferenza di servizi (cfr. artt. 14 e ss. l. 241/1990, art. 25 d.lgs. 152/2006, art. 13 l.r. Piemonte 40/1998), la violazione della legge sul procedimento (*sub specie* artt. 3, 10 e 10 *bis* l. 241/1990) e l'eccesso di potere per difetto d'istruttoria, illogicità e contraddittorietà manifeste nonché l'elusione dell'ordinanza cautelare. Sostiene, in particolare, che, nonostante il supplemento istruttorio imposto dal T.A.R., la Città metropolitana abbia disconosciuto la portata delle modifiche progettuali e del nuovo studio meteo diffusionale ai fini della valutazione d'impatto ambientale, impropriamente affermando che una corretta modellistica di dispersione delle fibre rivestirebbe importanza solo nel caso di esito positivo della V.I.A. e, in definitiva, arroccandosi sulla decisione già assunta con la determinazione n. 1938 del 4 giugno 2020. Viene dedotto altresì il difetto motivazionale del nuovo provvedimento e la violazione dell'art. 10 *bis* l. 241/1990 per mancata rinnovazione del preavviso di rigetto.

Con il II° motivo aggiunto la ricorrente censura la nuova determinazione assunta per illogicità, perplessità e contraddittorietà della motivazione, nonché per violazione delle norme euro-unitarie, nazionali e regionali sulla V.I.A. in quanto sarebbe contrario alla logica e alle finalità della valutazione privare di rilevanza un elemento dimostrativo della compatibilità ambientale dell'impianto.

11.1. Le censure sono infondate.

11.1.1. Come si illustrerà più approfonditamente di seguito, la valutazione negativa d'impatto ambientale poggia prevalentemente su aspetti "locatizzativi" dell'impianto, ossia sul suo inserimento all'interno di un contesto ambientale fortemente compromesso dalla pregressa attività di discarica. Ne consegue che gli aspetti "tecnici" connessi alla qualità del progetto e all'insussistenza di rischi di dispersione aerea delle particelle d'amianto non sono stati ritenuti idonei a superare le motivazioni ostative già espresse nella prima fase dell'istruttoria procedimentale. Come evidenziato dalla difesa dell'amministrazione precedente, la stessa A.R.P.A. aveva, nella seconda seduta della conferenza di servizi del 26 marzo 2018, ritenuto che le criticità evidenziate nel corso della precedente riunione (e attinenti, come osservato, alla situazione territoriale di Torrazza Piemonte) fossero «*difficilmente superabili solo con accorgimenti tecnico progettuali in quanto così come rappresentato in precedenza, si tratta di aspetti legati alla*

*programmazione territoriale relativa a quel sito e al suo conseguente impatto ambientale»* (pag. 4 verbale conferenza del 26 marzo 2018). Analogamente, nel parere prot. n. 31524 del 10 aprile 2018 l'A.R.P.A. aveva suggerito di richiedere alla società proponente delle modifiche tecnico-progettuali migliorative solo «*qualora l'autorità competente ritenesse utile prevaricare i limiti tecnico-amministrativi del giudizio di compatibilità ambientale del DEC VIA 2392 del 22.02.1996 e dei successivi atti autorizzativi della realizzazione della cella 8*» (pag. 5 parere prot. n. 31524 del 10 aprile 2018). È evidente, dunque, che la stessa A.R.P.A. aveva considerato gli aspetti tecnici secondari rispetto agli aspetti localizzativi dell'impianto, sicché eventuali migliorie dei primi non avrebbero automaticamente potuto condurre all'approvazione del progetto. Né può ritenersi che A.R.P.A. abbia mutato il proprio giudizio con la relazione prot. n. 70912 del 7 agosto 2019, poiché – contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente – essa non contiene un parere favorevole all'iniziativa, ma circoscrive la valutazione (peraltro limitandosi a richiedere un supplemento istruttorio) alle modifiche tecnico-progettuali e al tema della dispersione aerea delle fibre. Neppure nell'ulteriore seduta della conferenza di servizi del 15 aprile 2021, parimenti incentrata sullo studio meteo diffusionale, l'A.R.P.A. ha emesso una valutazione favorevole del progetto, sicché rimane confermata, pur a seguito della riapertura d'istruttoria, il dissenso precedentemente reso dall'Agenzia e condiviso dall'autorità competente (ossia dalla Città metropolitana di Torino).

11.1.2. In questo senso si spiega l'affermazione, contenuta nella nuova determinazione n. 3571 del 16 luglio 2021, secondo la quale «*una corretta e realistica modellistica di dispersione di fibre riveste importanza nel caso di esito positivo della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale e non determinante rilievo o dirimente ai fini della valutazione stessa*». L'affermazione non sottende un'inversione del percorso logico dell'amministrazione né uno snaturamento della funzione della V.I.A., bensì tende a ribadire che il pregio tecnico del progetto non è sufficiente a superare le problematiche ambientali discendenti dall'eccessivo sfruttamento della zona. Analoga considerazione era stata effettuata, del resto, già nella prima seduta della conferenza di servizi, ove, in risposta alle osservazioni del rappresentante della proponente sul modello di dispersione dell'amianto, il presidente della conferenza (rappresentante della Città metropolitana di Torino) aveva affermato che «*la preoccupazione di fondo però è comunque la presenza di aree residenziali a distanza prossima alla vasca in cui verrebbero movimentati materiali contenenti amianto; questo è un elemento di impatto da considerare a prescindere dalle modellizzazioni*». Non vi sono dunque i presupposti per censurare l'operato dell'amministrazione che, a fronte dell'ordine giudiziale, ha acquisito lo studio meteo diffusionale sulla dispersione delle particelle di amianto, ma –

conformemente a quanto preannunciato – lo ha ritenuto non dirimente per una valutazione positiva d’impatto ambientale.

11.1.3. Anche per quanto concerne l’addotta “elusione” dell’ordinanza del T.A.R. (e, pur a prescindere dal rilievo che, ai sensi dell’art. 114, comma 1, lett. c), cod. proc. amm., non è propriamente questa la sede per lamentare detto vizio), occorre considerare che il giudice aveva censurato, peraltro con la limitata cognizione propria della sede cautelare, la decisione dell’autorità procedente di prescindere dalle indicazioni di A.R.P.A. nella nota prot. 70912 del 7 agosto 2019, *«che essa stessa aveva ritenuto necessarie “al fine della chiusura del procedimento” (v. nota del 4.9.2019), senza chiarire la ragione del proprio diverso orientamento»*. Ebbene, alla luce delle delucidazioni emergenti dall’approfondimento degli atti istruttori e dalla nuova determinazione, le ragioni che erano rimaste *prima facie* oscure sono state chiarite e consistono, come osservato, nel carattere non dirimente degli aspetti tecnico-progettuali in presenza di prioritarie esigenze di difendere il territorio da ulteriori esternalità negative discendenti dalla discarica.

11.1.4. Va inoltre escluso che la nuova determinazione sia affetta da vizio di motivazione, poiché essa richiama, confermandole, tutte le argomentazioni contenute nella precedente determinazione n. 1938 del 4 giugno 2020.

11.1.5. Infine, non sussiste la lamentata violazione dell’art. 10 bis l. 241/1990, in quanto *«in caso di riesame, per ordine del giudice, di un provvedimento amministrativo censurato in sede giurisdizionale, la comunicazione del preavviso di diniego ex art. 10-bis citato costituisce un inutile aggravamento dell’attività amministrativa, tenuto anche conto che il riesame dell’istanza è disposto per impulso giudiziale, e quindi con tutte le garanzie del contraddittorio proprie del processo, e non su istanza di parte, allorché invece l’art. 10-bis legge 241/1990, come noto, trova applicazione per i soli procedimenti ad istanza di parte»* (Cons. Stato, Sez. IV, 4 febbraio 2013, n. 651; cfr., altresì, T.A.R. Torino, Sez. I, 5 luglio 2020, n. 443).

12. All’analisi del III° e del IV° motivo aggiunto si procederà assieme allo scrutinio delle connesse doglianze proposte con il ricorso introduttivo.

13. Si procede, dunque, all’esame del V° motivo aggiunto. Con esso la ricorrente censura la determinazione n. 3571 del 16 luglio 2021 adducendo il difetto di motivazione, la violazione delle norme in materia di conferenza di servizi e l’eccesso di potere per sviamento, travisamento dei fatti e illogicità manifesta. In sintesi, l’esponente contesta che nella scarna motivazione della sopravvenuta determinazione la Città metropolitana di Torino abbia dato valore preponderante all’immotivato dissenso espresso dagli enti locali nella seduta conferenziale del 15 aprile 2021.

13.1. La censura deve essere disattesa già per l'assorbente considerazione che la motivazione della determinazione confermativa non è autosufficiente, ma si salda con la motivazione della determinazione n. 1938 del 4 giugno 2020. Pertanto, il dissenso degli enti locali non costituisce motivo determinante del giudizio d'incompatibilità ambientale. Al contrario, esso è stato valorizzato nell'ambito della più approfondita considerazione degli interessi in gioco come conferma dell'inopportunità di proseguire l'attività di discarica *in loco*. In ogni caso, i Comuni coinvolti hanno manifestato motivati dissensi nelle varie sedute della conferenza di servizi, come si evince dai verbali del 28 giugno 2017 e del 26 marzo 2018. Data l'unicità del procedimento istruttorio, è irrilevante che questi non abbiano reiterato le proprie argomentazioni nella seduta del 15 aprile 2021.

14. Con il VI° motivo aggiunto si censura la determinazione n. 3571 del 16 luglio 2021 nella parte in cui conferma e richiama le motivazioni addotte nella determinazione n. 1938 del 4 giugno 2020. A detta della ricorrente, la sospensione cautelare del precedente provvedimento avrebbe impedito di richiamarlo *per relationem* nella riedizione del potere. Inoltre, la conferma della precedente decisione svelerebbe l'intento elusivo dell'ordinanza del T.A.R.

14.1. La doglianza è infondata.

L'ordinanza cautelare emessa da questo Tribunale era propulsiva, perciò si caratterizzava proprio per indurre l'amministrazione a un supplemento istruttorio e a una rivalutazione con esito libero della questione. Essa, quindi, non ostacolava in alcun modo una conferma della precedente decisione. La sospensione interinale degli effetti del provvedimento, al contempo, non precludeva all'amministrazione di richiamare *per relationem* (dunque per esigenze di sintesi) il precedente impianto motivazionale: la *relatio*, infatti, è rivolta al testo del provvedimento e prescinde dalla sua efficacia.

Per quanto concerne l'addotta elusione dell'ordinanza cautelare, non resta che rinviare a quanto sopra esposto.

15. Può procedersi all'esame delle doglianze formulate nel ricorso introduttivo e reiterate nell'atto dei motivi aggiunti.

16. Con il I° motivo del ricorso introduttivo l'esponente lamenta la violazione delle norme nazionali e regionali in materia di conferenza di servizi, la violazione della legge sul procedimento e l'eccesso di potere per difetto d'istruttoria, illogicità e contraddittorietà manifeste, osservando che la Città metropolitana abbia completamente ignorato la nota dell'A.R.P.A. prot. n. 70912 del 7 agosto 2019 contenente, a dire della ricorrente, il parere favorevole alla realizzazione della cella n. 9 e abbia disatteso l'invito dell'Agenzia a richiedere un nuovo studio meteo diffusionale alla luce delle

modifiche di progetto nonché a riconvocare la conferenza di servizi per analizzare le modifiche progettuali proposte.

16.1. I vizi dedotti, a prescindere dalla loro fondatezza, devono ritenersi sanati per effetto del supplemento d'istruttoria disposto dall'amministrazione precedente a seguito dell'ordinanza cautelare. Giova tuttavia ribadire che la nota dell'A.R.P.A. non conteneva un parere favorevole all'iniziativa, bensì si limitava a dar conto che le ultime modifiche progettuali (rinuncia allo smaltimento dell'amianto friabile e abbancamento dell'amianto in forma compatta) avrebbero suggerito una revisione collegiale in sede di conferenza e una rinnovazione dello studio meteo diffusionale.

17. Con il II° motivo del ricorso introduttivo viene lamentata, rispetto alla determinazione n. 1938 del 4 giugno 2020, la violazione dell'art. 10 *bis* l. 241/1990, censurando la genericità del preavviso di diniego comunicato alla ricorrente, la mancata considerazione delle sue controdeduzioni e l'inserimento, in tale determinazione, di motivi mai esplicitati in precedenza.

17.1. La censura, pur suscettibile di analisi poiché astrattamente idonea a inficiare la legittimità del provvedimento confermativo, è infondata.

17.1.1. Il preavviso di rigetto individuava le motivazioni ostative all'accoglimento dell'istanza mediante *relatio* ai pareri dell'A.R.P.A. e dell'A.S.L. TO4, il cui contenuto è facilmente comprensibile, nonché ai verbali delle sedute della conferenza di servizi del 28 giugno 2017 e del 26 marzo 2018, tenutesi con la partecipazione della ricorrente. Nella seconda seduta, in particolare, erano stati diffusamente illustrati gli ostacoli frapposti dalle varie amministrazioni all'accoglimento dell'istanza, ostacoli ribaditi – senza alcuna aggiunta di motivazioni nuove – nella determinazione n. 1938 del 4 giugno 2020 ove, nell'impianto motivazionale, l'amministrazione competente ha preso posizione sulle controdeduzioni della ricorrente, disattendendole alla luce della preminente esigenza di evitare ulteriori sfruttamenti dell'area e delle svariate criticità insuperabili mediante le migliorie progettuali.

17.1.2. L'unica distonia procedimentale è costituita dalla contestazione alla ricorrente di non aver aggiornato lo studio meteo diffusionale (pag. 7 determinazione n. 1938 del 4 giugno 2020), aggiornamento che era stato richiesto dall'A.R.P.A. e da cui la Città metropolitana aveva deciso di prescindere. Tuttavia tale irregolarità risulta superata alla luce del supplemento d'istruttoria e della rinnovata decisione assunta con la determinazione n. 3571 del 16 luglio 2021.

17.1.3. Ne consegue l'insussistenza dell'allegata violazione del contraddittorio endoprocedimentale.

18. Con il III° motivo del ricorso introduttivo si censura, sotto svariati profili di eccesso di potere e per violazione dell'art. 199, comma 3, d.lgs. 152/2006, la principale motivazione posta alla base del

giudizio negativo di compatibilità ambientale, ossia l'addotta pregiudizialità della V.I.A. del 1996, dell'autorizzazione del 2000 e dell'autorizzazione ampliativa del 2014 nella parte in cui avevano indicato che dopo l'esaurimento della cella n. 8 l'attività di discarica avrebbe dovuto cessare. A parere della ricorrente, gli atti pregressi non sarebbero idonei a precludere l'attivazione di una nuova cella e dovrebbero essere superati alla luce della sopravvenuta pianificazione di settore adottata in attuazione dell'art. 199, comma 3, d.lgs. 156/2006 (Piano regionale dell'amianto 2016-2020, che fissa come obiettivo principale l'incremento della disponibilità degli impianti per lo smaltimento, e Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali, in forza del quale, prima di realizzare nuove discariche, occorre valutare il potenziamento di quelle esistenti).

Tale ordine di doglianze può essere scrutinato assieme al IV° motivo aggiunto, ove le medesime contestazioni vengono reiterate rispetto alla nuova determinazione conclusiva, salve due considerazioni aggiuntive. Da un lato, secondo la ricorrente, l'amministrazione avrebbe effettuato un riesame fittizio della precedente determinazione, poiché – non trovando più ostacoli all'accoglimento del progetto – si sarebbe barricata dietro ai precedenti atti amministrativi attribuendo ad essi valore impeditivo dirimente. Così operando, però, avrebbe espresso un giudizio preconstituito e avulso dall'istruttoria procedimentale, con conseguente l'illegittimità del provvedimento per sviamento dalla sua funzione tipica. Dall'altro lato, stante l'addotta intangibilità della decisione, il supplemento d'istruttoria a seguito dell'ordinanza cautelare costituirebbe un aggravio del procedimento, poiché inutile rispetto a una determinazione preconstituita.

18.1. Le doglianze sono infondate.

18.1.1. Va ribadito come le precedenti autorizzazioni avessero posto un limite temporale di attività della discarica in considerazione dello stato altamente compromesso dell'ambiente circostante, sia in termini di salubrità dell'area (vista anche la vicinanza della discarica alle falde acquifere e al centro abitato) sia in termini di riduzione delle zone boscate e agricole.

Sebbene tali atti possano essere rivalutati per effetto di sopravvenienze (come avvenuto, per l'appunto, nel 2014, quando la Giunta provinciale ha autorizzato un ultimo ampliamento della cella n. 8), la rivalutazione, ponendosi in distonia con precedenti indirizzi amministrativi, avrebbe valore eccezionale e necessiterebbe di una motivazione rafforzata. Era quindi imprescindibile interrogarsi della compatibilità del nuovo progetto con siffatti atti e sarebbe stato al contrario censurabile l'operato dell'amministrazione che non avesse tenuto conto della direttiva di porre fine all'attività di discarica.

Tanto è stato effettuato nel caso di specie, ove la Città metropolitana di Torino ha evidenziato che alla situazione ambientale già vulnerabile si erano aggiunte negli anni ulteriori criticità, prima fra

tutte l'espansione residenziale nelle immediate vicinanze della discarica e, nello specifico, a circa 300 m dal punto ove verrebbe collocata la cella n. 9. La circostanza è stata considerata una fonte di aggravamento dei rischi sottesi alla generale priorità di evitare l'ulteriore protrarsi dell'attività di discarica, inducendo l'amministrazione a ritenere non rivalutabili gli indirizzi pregressi.

Il giudizio, diffusamente esposto negli atti endoprocedimentali e nelle determinazioni conclusive, non costituisce l'esplicazione di una decisione "precostituita", ma è, al contrario, il frutto stesso dell'istruttoria, che è stata improntata a verificare la presenza di possibili circostanze idonee a rivalutare l'indirizzo di fondo. Pertanto, l'amministrazione non si è acriticamente assestata sui suoi precedenti, bensì li ha sottoposti a un giudizio di attualità alla luce delle mutate caratteristiche ambientali della zona e degli apporti progettuali della proponente.

18.1.2. A diverse conclusioni non conducono gli atti di pianificazione richiamati dalla ricorrente.

Il Piano regionale dell'amianto enuncia la necessità di incrementare i siti di smaltimento di tale sostanza, ma, come espressamente indicato nelle premesse della delibera approvativa, *«il Piano non costituisce quadro di riferimento specifico per progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale o con effetti significativi sull'ambiente soggetto a valutazione ambientale strategica, tenuto altresì conto del fatto che specifiche azioni potranno opportunamente essere valutate nell'ambito di altri atti di pianificazione, ad esempio in materia di rifiuti»* (cfr. pag. 2 deliberazione del Consiglio regionale n. 124 – 7279 dell'1 marzo 2016). Il significato della previsione, ben colto dall'amministrazione procedente, è che il Piano regionale non indirizza a una intensificazione delle discariche di amianto già attive. Per di più il Piano considera la prevalenza di impianti collocati nella Provincia di Torino e manifesta l'esigenza di *«ubicare possibili nuovi siti di smaltimento anche in aree diverse dalla Provincia di Torino, per garantire una maggiore offerta e disponibilità sul territorio»* (pag. 27 del Piano).

Analogamente, il Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali, pur favorendo la realizzazione di un sistema impiantistico territoriale che consenta di ottemperare al principio di prossimità di cui all'art. 199, comma 3, lett. g), d.lgs. 152/2006, non è dirimente ai fini dell'attivazione della cella *in loco*, poiché quello della prossimità è un criterio generale che guida l'allocazione degli impianti a livello nazionale e regionale, ma rimane sempre ferma l'esigenza di valutare la specifica compatibilità ambientale del singolo impianto con il territorio circostante.

18.1.3. La reiterazione della valutazione negativa pur dopo il supplemento d'istruttoria e l'acquisizione di uno studio meteo diffusionale favorevole alla ricorrente non costituisce una circostanza inficiante la legittimità della determinazione né sotto il profilo procedimentale né sotto il profilo sostanziale. Il riavvio dell'istruttoria si è infatti imposto in ragione dell'ordinanza

cautelare di questo Tribunale, sicché l'amministrazione non avrebbe potuto prescindere. Inoltre, poiché l'ordinanza propulsiva ha lasciato l'amministrazione libera circa l'esito del riesame, il supplemento d'istruttoria non avrebbe dovuto necessariamente condurre all'accoglimento dell'istanza. Sotto il profilo sostanziale, nella nuova determinazione la Città metropolitana ha adeguatamente illustrato le ragioni per cui l'aggiornamento dello studio diffusionale non è idoneo a superare le criticità date dalla pregressa condizione ambientale del sito. La decisione, anche per quanto esposto rispetto al I° e II° motivo aggiunto, non presenta profili d'irrazionalità e, stante il suo carattere prettamente discrezionale, rimane incensurabile in sede giurisdizionale.

19. Con il IV° motivo del ricorso introduttivo l'esponente lamenta l'omissione di un effettivo bilanciamento dei valori compresenti e la mancata considerazione dell'interesse pubblico ambientale sotteso all'esecuzione dell'opera. Nello specifico, l'esponente deduce che l'amministrazione non abbia valutato i benefici sociali sottesi alla propria iniziativa e abbia frapposto ad essa indimostrati rischi per la salute dei cittadini, così applicando in modo illegittimo il principio di precauzione e incorrendo in un acritico diniego che troverebbe sostegno soltanto nel cd. effetto NIMBY (*not in my backyard*).

Tali censure sono essenzialmente interconnesse al III° motivo aggiunto, con cui si censura per i medesimi rilievi la determinazione confermativa n. 3571 del 16 luglio 2021, ribadendo come l'amministrazione abbia ommesso di apprezzare l'utilità socio-economica del progetto.

19.1. Le doglianze vanno disattese.

19.1.1. Come si ricava dalla lettura della determinazione n. 1938 del 4 giugno 2020 (richiamata nella determinazione n. 3571 del 16 luglio 2021), l'amministrazione ha apprezzato sia la correttezza tecnica del progetto sia l'utilità socio-economica del nuovo punto di smaltimento dell'amianto, ma ha ritenuto che queste caratteristiche non potessero giustificare un ulteriore sacrificio ambientale a fronte di anni di sfruttamento della zona, circostanza – questa – che vale di per sé a escludere l'invocato effetto NIMBY.

19.1.2. Ebbene, poiché, come evidenziato in giurisprudenza e come ribadito nelle determinazioni provvedimentali, la valutazione l'impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica del progetto, «è fisiologico che si pervenga ad una soluzione negativa ove l'intervento proposto cagioni un sacrificio ambientale superiore a quello necessario per il soddisfacimento dell'interesse diverso sotteso all'iniziativa» (Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928; T.A.R. Bari, Sez. II, 4 marzo 2021, n. 408).

19.1.3. I rischi sottesi all'intervento non sono certi, ma è proprio tale incertezza che autorizza (*rectius* impone) il ricorso al principio di precauzione, in forza del quale «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» (Cons. Stato, Sez. V, 18 maggio 2015, n. 2495; Id., Sez. III, 3 ottobre 2019, n. 6655). Se è vero che l'applicazione di siffatto principio presuppone «l'esistenza di un rischio specifico all'esito di una valutazione quanto il più possibile completa» (Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1240.; T.A.R. Roma, Sez. II, 26 novembre 2018, n. 11460; T.A.R. Perugia, Sez. I, 20 febbraio 2019, n. 79), non si può pretendere l'adduzione di prove piene di concretizzazione del rischio, poiché è proprio la funzione precauzionale che impone di agire in un contesto d'incertezza.

19.1.4. Nel caso di specie, sulla scorta di approfondita istruttoria, che muove anche da precedenti provvedimenti amministrativi e dall'analisi degli effetti pregiudizievoli già verificatisi, l'autorità competente ha reputato che una protrazione dell'attività di discarica genererebbe rischi a suo giudizio insostenibili. Gli elementi considerati sono: (i) l'attuale evidenza di segni di compromissione ambientale, con riferimento alla riduzione del bosco e dell'agricoltura nonché con riguardo alla perdurante necessità di sottoporre le celle esaurite a monitoraggio e manutenzione; (ii) il rischio, sebbene non certo, ma comunque apprezzabile in ottica precauzionale, che una prolungata esposizione alla dispersione (seppur sotto-soglia) delle fibre di amianto possa impattare sulla salute dei soggetti residenti nelle vicinanze; (iii) la possibilità che la fonte di approvvigionamento idrico della popolazione sia intaccata da agenti inquinanti, giacché – nonostante la proposta implementazione dei sistemi di protezione – nell'area di Torrazza non sempre è netta la separazione tra il sistema superficiale e quello profondo, come avviene invece in altri settori della pianura piemontese.

19.1.5. Ciò posto, poiché la V.I.A. non è espressione solo di discrezionalità tecnica, ma anche di scelte amministrative discrezionali in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, laddove, come nella fattispecie, sia ravvisabile l'insussistenza di travisamento dei fatti, la complessiva attendibilità delle valutazioni e la non manifesta incongruità delle scelte, il sindacato del giudice non può spingersi, come auspicherebbe la ricorrente, a censurare oltre la decisione amministrativa (Cons. Stato, Sez. IV, 10 febbraio 2017, n. 575; Id., 18 maggio 2018, n. 3011; Id., Sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379).

20. Con il V° motivo del ricorso introduttivo la ricorrente censura, per vari profili di violazione di legge ed eccesso di potere, la parte della determinazione n. 1938 del 4 giugno 2020 che, facendo

applicazione del Programma provinciale di gestione dei rifiuti 2006, considera la presenza di un'area residenziale a meno di 500 m dalla cella n. 9 quale "elemento penalizzante" per l'istanza. L'amministrazione non avrebbe considerato che l'area oggetto d'intervento è collocata – secondo la pianificazione comunale di Torrazza Piemonte – in zona "SP.II/d – Zone per attività di interesse collettivo – Attrezzature per discarica di categoria B". Inoltre, il Programma provinciale di gestione dei rifiuti 2006 sarebbe inapplicabile, sia in quanto sottoposto a validità temporale sino al 2011, sia perché contrastante con il punto 2.1 dell'Allegato 1 al d.lgs. 36/2003 che escluderebbe la fissazione di precostituiti limiti di distanza dalle discariche. In ogni caso, la distanza accertata (compresa tra i 500 e i 300 m) non avrebbe valore escludente l'istanza.

20.1. La doglianza è destituita di fondamento.

20.1.1. Innanzitutto, va smentito che l'amministrazione abbia omissis di considerare la destinazione urbanistica della zona. Nel verbale della seconda seduta della conferenza di servizi è difatti espressamente rilevato come la localizzazione della cella n. 9 (spostata in esito alla prima revisione progettuale) sia coerente con la destinazione d'uso fatta dallo strumento urbanistico comunale. Tuttavia, la circostanza, determinando semplicemente la superfluità di una variante urbanistica, non è dirimente ai fini dell'accoglimento dell'istanza (cfr. pag. 2 verbale della seduta del 26 marzo 2018).

20.1.2. Va inoltre affermata l'applicabilità del Programma provinciale di gestione dei rifiuti 2006. La scadenza temporale fissata al 2011 nella delibera di approvazione del Programma è meramente ordinatoria, poiché connessa all'esigenza di aggiornamento della pianificazione. Tuttavia, in difetto di approvazione di un nuovo programma, le previsioni del precedente rimangono efficaci. Non vi sono, inoltre, elementi di difformità rispetto alla fonte primaria dettata dall'Allegato 1 al d.lgs. 36/2003: da un lato, il punto 2.1 di tale Allegato non esclude la predeterminazione di limiti spaziali rispetto alle discariche; dall'altro lato, tali limiti sono stati fissati in esplicazione delle competenze provinciali enunciate all'art. 197 d.lgs. 152/2006, le quali comprendono l'individuazione, mediante atti di pianificazione e programmazione, «*delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti*» (art. 197, comma 1, lett. d).

20.1.3. Le ulteriori contestazioni di merito sono inconferenti, poiché, in ossequio alle disposizioni del Programma provinciale di gestione dei rifiuti 2006, la distanza dall'area residenziale è stata considerata un elemento non escludente (quale sarebbe stata la distanza inferiore ai 200 m) bensì penalizzante, dunque concorrente al giudizio d'incompatibilità ambientale.

21. Con il VI° motivo del ricorso introduttivo viene censurata l'infondatezza intrinseca dei restanti aspetti posti dall'amministrazione alla base della determinazione di segno negativo n. 1938 del 4 giugno 2020 (rischio di dispersione delle fibre di amianto, aspetti paesaggistici, aspetti sanitari, pozzo idropotabile), contrapponendo alle valutazioni amministrative una relazione tecnica redatta da un consulente di parte.

21.1. Le contestazioni, oltre a tendere a una inammissibile sostituzione del giudizio tecnico-discrezionale dell'amministrazione, sono prevalentemente irrilevanti, poiché tali aspetti sono stati considerati quali elementi di contorno rispetto alla principale ragione d'incompatibilità ambientale data dall'esigenza di evitare una protrazione dell'attività di discarica. Del resto, si è già esposto che il superamento della problematica relativa alla dispersione aerea delle fibre non è fatto idoneo a indurre ad una valutazione positiva dell'istanza. Allo stesso modo risulta secondaria, nell'apprezzamento complessivo effettuato dall'amministrazione, la questione inerente l'omessa trasmissione di una relazione di compatibilità paesaggistica delle varianti progettuali. Quanto agli aspetti prettamente sanitari, il rilievo per cui la proponente non ha prodotto studi dimostrativi dell'inesistenza di pregiudizi alla salute della popolazione tende ad avvalorare il ricorso al principio di precauzione, fermo restando che la permanenza della discarica avrebbe ugualmente comportato dei pregiudizi all'ecosistema circostante. Giova, sul punto, precisare che sarebbe stato comunque onere della proponente adempiere alla richiesta istruttoria dell'A.S.L. TO4 per addurre ulteriori elementi a sostegno della propria posizione. Con riferimento al pozzo idropotabile, si è già esposto che questo è stato considerato una ulteriore fonte di pericolo ostativa alla protrazione dell'attività di discarica vicino alla falda e che, a prescindere dalle misure di contenimento adottabili, non vi è certezza che il sistema acquifero sia al riparo dalle contaminazioni.

Anche tale motivo deve essere pertanto disatteso.

22. In conclusione, ferma l'inammissibilità dei gravami rispetto alle amministrazioni statali, il ricorso introduttivo deve essere dichiarato improcedibile, mentre l'atto di motivi aggiunti deve essere rigettato.

23. Le spese vengono compensate nei confronti delle amministrazioni statali in ragione della pronuncia in rito e della difesa eminentemente formale spiegata dall'Avvocatura di Stato. Rispetto alle altre amministrazioni costituite, le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo in proporzione al contributo difensivo di ciascuna.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così provvede:

- 1) li dichiara inammissibili nei confronti del Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo e del Corpo nazionale Vigili del Fuoco;
- 2) dichiara improcedibile il ricorso introduttivo;
- 3) rigetta l'atto di motivi aggiunti;
- 4) compensa le spese processuali nei confronti delle amministrazioni statali costituite;
- 5) condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio nei confronti:
  - del Comune di Torrazza Piemonte nella misura di euro 3.000,00 per compensi, oltre accessori di legge;
  - della Città metropolitana di Torino nella misura di euro 5.000,00 per compensi, oltre accessori di legge;
- 6) nulla sulle spese processuali nei confronti delle parti non costituite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Marcello Faviere, Referendario

Martina Arrivi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Martina Arrivi**

**IL PRESIDENTE**

**Gianluca Bellucci**

**IL SEGRETARIO**