

Publicato il 23/01/2025

N. 00061/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00064/2024 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 64 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Europa Verde - Verdi, Federazione Regionale dell'Umbria di Europa Verde - Verdi, Partito Animalista Italiano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Valerio Impellizzeri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Carso n. 1;

contro

Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Benci, Anna Rita Gobbo, Luciano Ricci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura regionale in Perugia, corso Vannucci n. 30;

Autorità Umbra Rifiuti e Idrico- A.U.R.I., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Velia Maria Leone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona del Ministro

pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Perugia, domiciliataria *ex lege* in Perugia, via degli Uffici, 14;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti – PRGIR, pubblicato in data 6 dicembre 2023 sul Bollettino Ufficiale della Regione Umbria (B.U.R.) n. 57 del 6 dicembre 2023, approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa del 14 novembre 2023, n. 360, e relativi elaborati allegati, e in particolare: “*a) Relazione generale; b) Allegato A - Riferimenti Normativi; c) Allegato B - Quadro conoscitivo e Stato di attuazione; d) Allegato C - Rifiuti Speciali; e) Allegato D - Piano bonifiche; f) Rapporto Ambientale per la VAS; g) Sintesi non tecnica*”;

nonché, per quanto possa occorrere:

- della Deliberazione della Giunta regionale Umbria, n. 110/2021, con cui sono stati approvati il documento Preliminare per l'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti ed il Documento Ambientale Preliminare;

- della Delibera di preadozione del Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti – P.R.G.I.R della Giunta Regionale del 15 giugno 2022, n. 600;

- dell'Allegato VAS – Specifiche Tecniche e procedurali - , approvato con deliberazione della Giunta Regionale del 29 luglio 2022, n. 756;

- del Processo di VAS – D.Lgs. 152/2006, adottato con Deliberazione Dirigenziale n. 10156 del 6 ottobre 2022 del Servizio Sostenibilità ambientale, Valutazioni ed autorizzazioni ambientali della Regione Umbria, Direzione Regionale Governo del Territorio, Ambiente, Protezione Civile,

- del Parere del Consiglio delle autonomie Locali, nota prot. n. 20230007067 del 18 novembre 2022;

- della Deliberazione del Consiglio Direttivo dell'A.U.R.I. n. 7 del 31 gennaio 2024 ;

Nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali, per quanto di interesse, ancorché allo stato non conosciuti, per quanto lesivi degli

interessi dei ricorrenti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- della Deliberazione della Giunta regionale Umbria, n. 661 del 10 luglio 2024, avente ad oggetto “*Deliberazione ARERA 3 agosto 2021 363/2021/rif., DGR n. 375 del 27/04/2024 – Annualità 2024-2025 – Individuazione degli impianti di trattamento di chiusura del ciclo dei rifiuti e conferma del soggetto competente alla ricezione dei Piani economici finanziari*”, e relativi allegati (tra cui la tabella impianti);
- dell’Avviso Pubblico per la sollecitazione di proposte a iniziativa privata dell’A.U.R.I. del 19 luglio 2024.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Umbria, del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica e dell’A.U.R.I. ;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 19 novembre 2024 la dott.ssa Elena Daniele e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I partiti politici in epigrafe indicati impugnano la deliberazione dell’Assemblea Legislativa della Regione Umbria del 14 novembre 2023, n. 360, con la quale veniva approvato definitivamente il Piano regionale di gestione integrata rifiuti dell’Umbria (di qui in seguito solo P.R.G.I.R.) recante le linee programmatiche, gli obiettivi e le misure da attuare dal presente sino al 2035 per la più efficace gestione dei rifiuti su scala regionale, nel rispetto degli obiettivi di derivazione europea di promozione dell’economia circolare, di incremento della raccolta differenziata e di riduzione del conferimento di rifiuti in discarica, al fine di prevenire l’inquinamento ambientale. Unitamente al P.R.G.I.R. vengono gravati tutti gli allegati tecnici e i documenti adottati nell’istruttoria prodromica.

2. I ricorrenti, premessa la propria legittimazione e il proprio interesse al ricorso, quali enti esponenziali dei cittadini con stabile organizzazione integrata nel territorio al fine della tutela dell'ambiente, propongono due articolati motivi di impugnazione.

2.1. Con il primo si censurano gli artt. 3-ter, 3-quater, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 197 del D.Lgs. n. 152/2006, il Programma Nazionale Gestione Rifiuti (relativo al periodo 2022-2028), gli art. 3, 7 e 10 della L. n. 241 del 1990, oltre all'eccesso di potere nelle figure sintomatiche della carenza di idonea attività istruttoria, del difetto di motivazione, dello sviamento, del travisamento dei fatti e dell'ingiustizia manifesta. Con tale mezzo di gravame si contestano le linee ispiratrici a fondamento delle misure adottate in sede di pianificazione regionale: segnatamente l'Amministrazione avrebbe sostanzialmente "abbandonato" la promozione della raccolta differenziata, favorendo invece il conferimento in discarica (in violazione dei principi europei in tema di gerarchia dei rifiuti, tanto che i quantitativi limite di smaltimento in discarica da abbattersi entro il 2035 sarebbero stati disattesi) tanto è vero che entro il 2028 è prevista la realizzazione di un nuovo termovalorizzatore che recuperi i rifiuti come combustibile. Si denuncia altresì la violazione del principio di precauzione e di azione ambientale e un sostanziale difetto di istruttoria, in quanto i dati utilizzati per considerare gli scenari impiantistici sarebbero eccessivamente risalenti e non terrebbero conto della fisiologica diminuzione della popolazione; inoltre non si sarebbe fornito adeguato riscontro alle osservazioni proposte dai Comuni e dalla Province. Ed ancora sarebbero state esautorate le Province dal loro fondamentale ruolo di individuazione delle zone idonee per la localizzazione dei nuovi impianti di trattamento e di smaltimento, perché nelle more di tale individuazione si stabiliva che le previsioni regionali inerenti i criteri escludenti e penalizzanti per la localizzazione sono immediatamente applicabili, così di fatto superando la necessità del contributo provinciale.

Infine il PRGIR impugnato sarebbe illegittimo perché adotterebbe il cd. Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) contenuto nella delibera A.R.E.R.A. n. 363/2021 del 03/08/2021, che è stata dichiarata illegittima dal Consiglio Stato, sez. II, con pronuncia del 6 dicembre 2023, n. 10550.

2.2. Con il secondo motivo, in espresso subordinate rispetto alla ritenuta illegittimità del P.R.G.I.R. per violazione dell'art. 197 del D.Lgs. n. 152/2006, si pone la questione di legittimità costituzionale di tale norma rispetto al parametro costituito dagli artt. 1, 2, 3, 9, 32, 41 e 97: in particolare il piano regionale sarebbe stato adottato senza la necessaria partecipazione delle Province, bypassando il loro fondamentale contributo istruttorio.

3. Con successiva Delibera di Giunta n. 661 del 10 luglio 2024 la Regione Umbria, in attuazione delle previsioni del Piano Nazionale di gestione dei Rifiuti (PNGR) approvato con Decreto del Ministero dell'Ambiente n. 257 del 24 giugno 2022, ha individuato gli impianti di chiusura del ciclo rifiuti cd. "integrati" e "minimi" per ciascun sub-ambito regionale a valere per 2 anni, così da poter differenziare le relative tariffe di conferimento (secondo quanto già suggerito da A.R.E.R.A.) ed ha stabilito che A.U.R.I., l'Autorità Umbra Rifiuti ed Idrico, abbia il compito di ricevere i Piani Economico-finanziari redatti dai gestori degli impianti ai fini della loro approvazione.

4. Con il successivo avviso pubblico per la sollecitazione di proposte ad iniziativa privata ai sensi dell'art. 193 del Nuovo Codice Appalti, A.U.R.I. ha indetto una consultazione pubblica per la progettazione e realizzazione con *project financing*, e successiva gestione in concessione, dell'impianto di trattamento e recupero energetico già deliberato nel P.R.G.I.R. In particolare è previsto che gli interessati dovranno presentare una proposta recante la localizzazione dell'impianto, il relativo progetto, il piano economico – finanziario e il documento gestionale, in vista dell'indizione di una eventuale gara pubblica per l'individuazione del gestore.

5. Questi ultimi due atti sono stati gravati con motivi aggiunti, notificati l'8 ottobre 2024 e depositati il successivo 22 ottobre.

5.1. Con il primo motivo aggiunto si estendono alla DGR n. 661 del 2024 le censure già spiegate nel ricorso introduttivo, con particolare riferimento alla deliberazione di A.R.E.R.A. del 6 agosto 2021, annullata dal Consiglio di Stato ed ancora utilizzata a fondamento dei provvedimenti regionali.

5.2. Con il secondo motivo aggiunto si contesta l'avviso pubblico adottato da A.U.R.I., perché l'Autorità avrebbe avviato la procedura per la realizzazione di un termovalorizzatore in assenza del necessario Piano d'Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti previsto dall'art. 13 bis della L.R. n. 11 del 17 maggio 2013; inoltre lo strumento del *project financing* scelto per la realizzazione e successiva gestione in concessione del termovalorizzatore sarebbe rischioso sul piano finanziario e non adatto al settore dei rifiuti, oltre al fatto che l'avviso sarebbe generico ed indeterminato anche quanto alla durata della successiva concessione.

5.3. Con il terzo motivo aggiunto si sono estese in via derivata ai nuovi atti impugnati le censure già contenute nel ricorso introduttivo.

6. Si sono costituiti in giudizio la Regione Umbria, l'A.U.R.I. e il Ministero dell'Ambiente, quest'ultimo con memoria di mero stile. Le difese di parte pubblica hanno eccepito il difetto di legittimazione dei ricorrenti a proporre la presente azione in quanto partiti politici non aventi uno stabile legame con il territorio regionale né una sufficiente consistenza numerica, oltre ad obiettivi statutari non del tutto congruenti con l'oggetto dell'impugnativa. Nel merito sono stati contestati partitamente tutti i motivi di impugnazione di cui al ricorso ed ai motivi aggiunti, chiedendone il rigetto.

7. All'udienza pubblica del 19 novembre 2024 le parti resistenti hanno espressamente rinunciato ai termini a difesa nei confronti dei motivi aggiunti depositati in giudizio il 22 ottobre 2024, chiedendo che la causa venisse decisa. Il giudizio è stato quindi trattenuto in decisione.

8. Il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame dell'eccezione preliminare di difetto di legittimazione attiva, perché il ricorso è infondato nel merito.

9. Con il primo motivo di ricorso i partiti ricorrenti svolgono tutta una serie di censure che però non reggono al confronto con gli effettivi contenuti del P.R.G.I.R., che sia quanto ad obiettivi programmatici, che quanto a misure concretamente adottate appare coerente con i principi nazionali ed eurounitari che presiedono ad una efficace gestione dei rifiuti, partendo da uno scenario impiantistico regionale caratterizzato da 5 discariche, di cui solo 3 ancora in esercizio, e una decina di impianti tra trattamento meccanico e digestione anaerobica.

9.1. Il vigente P.R.G.I.R. secondo la Relazione generale *“promuove prioritariamente la riduzione alla fonte della quantità e pericolosità dei rifiuti (attività di prevenzione, preparazione al riutilizzo, modelli di consumo sostenibili, innovazione tecnologica delle imprese), il riciclo, la realizzazione di un sistema impiantistico di trattamento e smaltimento dei rifiuti volto a minimizzare lo smaltimento in discarica e massimizzare il recupero di materia ed energia, che non comportino costi eccessivi e che consentano il contenimento degli impatti al minimo livello conseguibile”*: in coerenza con tali obiettivi si prevede una riduzione sulla produzione totale di rifiuti di circa 6.000 tonnellate all’anno - con riguardo a tetrapak e imballaggi in plastica e in alluminio - con l’installazione di 20 eco-compattatori; inoltre verranno installati centri di riuso e di riparazione di rifiuti ingombranti, grandi e piccoli elettrodomestici, al fine di raggiungere l’obiettivo del 75% della raccolta differenziata entro il 2035. Infine l’obiettivo di riduzione entro la medesima data del quantitativo di rifiuto da conferire in discarica al di sotto del 10% verrà raggiunto con 5 anni di anticipo, allorchè si giungerà al conferimento in discarica del solo 7% dei rifiuti residui, anche grazie alla realizzazione entro il 2028 del termovalorizzatore (che consentirà di recuperare parte dei rifiuti che altrimenti sarebbero stati indirizzati in discarica).

9.2. Risulta quindi doppiamente infondata sia la censura di violazione della gerarchia dei rifiuti, oltre che quella di mancato rispetto dell’economia circolare: in particolare l’art. 179 del D. Lgs. n. 152 del 2006, puntualmente riproduttivo della direttiva europea n. 98 del 2008 dispone, al primo comma,

che la gestione dei rifiuti avvenga nel rispetto della seguente gerarchia: "a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento". Il secondo comma dispone che nel rispetto della gerarchia, devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono *"il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica"*. Nell'ambito delle operazioni di recupero, che si trovano in ordine di preferenza immediatamente dopo il riciclo, è sicuramente ammissibile l'utilizzo dei rifiuti per la produzione di energia, attraverso impianti di incenerimento e termovalorizzatori, ed in casi siffatti *"la realizzazione dell'inceneritore rappresenta un intervento necessario proprio per dare attuazione al suddetto principio di gerarchia, riducendo il conferimento in discarica di rifiuti mediante il loro recupero come combustibile per la produzione di energia, con l'effetto di ridurre anche l'impatto ambientale derivante dal trasporto dei rifiuti indifferenziati finalizzato al loro smaltimento in discarica"* (Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2024, n. 1349). Tale scelta strategica appare sicuramente compatibile con il principio dell'economia circolare laddove l'incenerimento per produrre energia sia comunque accompagnato, come nel caso di specie, da contemporanee misure per l'incentivazione della raccolta differenziata.

9.3. Del tutto generica ed indimostrata, e dunque inammissibile (prima ancora che infondata) si configura altresì la censura di violazione del principio di precauzione: è evidente che la gestione dei rifiuti è un'attività potenzialmente foriera di danni ambientali e pericoli per la salute, ma la parte ricorrente non allega nemmeno sotto quali profili e con quali misure il P.R.G.I.R. impugnato risulti potenzialmente pregiudizievole per i valori in esame e quindi concretamente lesivo del principio di precauzione. Peraltro, a fronte dell'impraticabilità nel settore della gestione dei rifiuti della cd. opzione "zero" (allo stato non vi sono soluzioni alternative tali da poter eliminare le discariche e gli impianti di combustione/trattamento) spetta alle autorità competenti il compito di prevenire il verificarsi di danni ambientali, rimanendo in capo alle

stesse un ampio margine di discrezionalità in ordine all'individuazione delle misure ritenute più efficaci, economiche ed efficienti in relazione a tutte le circostanze del caso concreto (cfr. Cons. Stato Sez. IV, 07 maggio 2021, n. 3597) senza che singoli cittadini o enti esponenziali possano sindacare le misure scelte per mancata rispondenza al principio di precauzione.

9.4. Deve essere ugualmente disattesa la censura di difetto di motivazione oltre che di istruttoria superficiale/carente: innanzitutto i fabbisogni impiantistici sono stati individuati dalla Regione a partire dai flussi attesi di produzione dei rifiuti, i quali, a partire dai flussi registrati negli anni immediatamente precedenti alla redazione del Piano, tengono conto (sia nella fase di transizione prima dell'entrata a regime dell'inceneritore che dopo) per ogni sub-ambito della diminuzione dei rifiuti indifferenziati (circa il 4,4%) derivanti dal decremento della popolazione e dall'incremento della raccolta differenziata, tanto che nel P.R.G.I.R. si prevede una diminuzione graduale dei rifiuti prodotti a partire dalle 154.148 tonnellate dell'anno 2019 fino a giungere alle 105.623 dell'anno 2035, per complessive circa 48.000 tonnellate in meno.

9.4.1. Ampio spazio nell'istruttoria prodromica all'approvazione del Piano è stata poi riservata all'interlocuzione con gli enti locali territoriali (tra i quali i Comuni di Assisi, Foligno, Terni, Narni, Perugia e le due Province) e in particolare in sede di Relazione conclusiva allegata alla Determina Dirigenziale n. 10156/2022 relativa al Processo di VAS, ove la Regione ha risposto diffusamente alle osservazioni presentate, tra gli altri, anche dal Parco dei Monti Sibillini, dall'AFOR, dall'USL Umbria, dall'ARPA Umbria, ed infine anche dalla Soprintendenza.

9.4.2. Quanto poi all'individuazione delle aree ove realizzare i nuovi impianti di conferimento e trattamento dei rifiuti, c'è una specifica parte del piano in cui sono contenuti tutti una serie di criteri inerenti la tutela della qualità dell'aria e dell'acqua, la protezione delle persone dalle molestie, gli usi del suolo, i caratteri fisici del territorio e gli aspetti strategici e funzionali, i quali in

riferimento ai differenti tipi di impianti (discarica, inceneritore, mero impianto di trattamento) possono avere carattere escludente, penalizzante, ovvero preferenziale: il contestato criterio delle “case sparse” che secondo i partiti ricorrenti non sarebbe stato considerato, risulta invece oggetto di uno specifico paragrafo denominato “Distanza da case sparse” (pag. 69 della Relazione) e considerato fattore penalizzante alla localizzazione degli impianti, analogamente (seppure in misura attenuata) a quanto accade per i centri abitati.

9.5. Sempre con riferimento alla fissazione dei criteri preferenziali o penalizzanti per la localizzazione, la scelta regionale secondo cui *“le previsioni regionali del presente Piano sono immediatamente applicabili, nelle more della individuazione da parte delle Province delle già menzionate aree ai sensi dell’art. 197 del D.Lgs. 152/2006”* non appare lesiva delle prerogative provinciali riconosciute dal Codice Ambiente, dati che i due enti hanno sfere di competenza distinte: le Regioni fissano in astratto i criteri in base ai quali la localizzazione potrà essere esclusa, favorita o penalizzata, e sulla base di quegli stessi criteri le Province individuano in concreto le aree idonee e non idonee. Se, come accaduto finora, le Province non esercitano le loro prerogative in tema di localizzazione è chiaro che non può esservi una carenza di regolamentazione e dunque, condivisibilmente, la Regione ha stabilito di rendere direttamente applicabili le indicazioni di principio contenute nel Piano, senza nessun esautoramento delle competenze degli enti locali, che restano liberi di individuare in ogni momento tali aree entro la cornice fornita in astratto dal piano regionale.

9.6. Parimenti destituita di fondamento è la censura di illegittimità del Piano per l'intervenuto richiamo alla metodologia tariffaria adottata da A.R.E.R.A. nella delibera n. 363 del 2021, poi annullata dal Consiglio di Stato (con la già citata sentenza n. 1550 del 2023) perché nell'individuare tra gli impianti di chiusura del ciclo rifiuti quelli "minimi" - ai quali veniva riservata una tariffazione di ingresso speciale – l’Autorità aveva indirizzato il potere

programmatorio delle Regioni con un potere di direttiva spettante allo Stato: dopo l'annullamento della delibera A.R.E.R.A., gli identici contenuti regolatori sono stati ripresi nel P.N.G.R. adottato nel 2022, che li ha dunque elevati al livello di pianificazione statale (quindi precettiva anche nei confronti delle Regioni), sanando così le criticità evidenziate dal Giudice d'appello. Successivamente la precedente regolazione tariffaria è stata confermata da A.R.E.R.A. con la deliberazione n. 7 del 2024, resa in espressa ottemperanza alla sentenza di annullamento, ed è dunque pienamente vigente e valida: infatti la delibera 7/2024 ha affermato chiaramente che le sentenze del Cons. Stato n. 10548, 10550, 10734, 10775 del 2023 *“lasciano impregiudicata la possibilità di recuperare, seppure pro futuro, la disciplina tariffaria degli impianti “minimi” in ragione dell’arvenuta previsione nel PNGR dei criteri per l’individuazione dei medesimi”*. Dunque il richiamo ai contenuti sostanziali della delibera A.R.E.R.A. 363/2021, -seppure dichiarata illegittima *in parte qua*- deve intendersi operato validamente, perché i relativi contenuti sono stati convalidati e ripresi anche da una disciplina di livello statale.

10. Neppure il secondo motivo di ricorso è meritevole di condivisione laddove sostiene l'illegittimità costituzionale dell'art. 197 del Codice Ambiente per violazione di svariati parametri costituzionali, tra i quali gli artt. 1, 2, 3, 9, 32, 41 e 97.

10.1. Innanzitutto il motivo è manifestamente inammissibile perché non è chiarito sotto quale profilo la norma, che disciplina le competenze delle Province in tema di rifiuti, sia stata violata nell'impugnato P.R.G.I.R., né perché cozzi con i richiamati parametri costituzionali. Infatti il riferimento al mancato coinvolgimento delle Province nella redazione del Piano potrebbe riferirsi sia al già esaminato mancato esercizio da parte delle Province della prerogativa di individuazione delle aree idonee e non idonee, sia alla pretesa esclusione di tali enti dall'interlocuzione prodromica all'approvazione del piano: quanto al secondo profilo si è già detto al paragrafo 9.4.1. che entrambe le Province umbre hanno presentato articolate osservazioni al piano

regionale in sede di adozione, cui è stato controdedotto in sede di relazione allegata, dunque non può seriamente sostenersi che queste ultime non siano state coinvolte, nei limiti dei rispettivi ruoli, all'approvazione del P.R.G.I.R..

10.2. Il piano regionale non realizza alcuna violazione delle competenze provinciali enunciate dalla norma sotto nessun profilo: come detto, infatti, la circostanza che le Province umbre non abbiano esercitato le proprie competenze in punto di localizzazione degli impianti non impedisce alla Regione di rendere direttamente applicabili i criteri contenuti in sede di pianificazione di settore.

Non solo. A ben vedere, l'art. 197 disegna i compiti delle Province con riguardo alla vigilanza e alla gestione dei rifiuti e degli impianti su scala locale in coerenza con le sovraordinate competenze della Regione: non si vede sotto quale profilo tale norma possa entrare in contrasto con il buon andamento, la ragionevolezza o l'uguaglianza. In ogni caso da ciò discende oltre che l'inammissibilità anche la manifesta infondatezza della prospettata questione di costituzionalità della norma richiamata e il conseguente rigetto dell'istanza di rimessione alla Consulta.

11. Venendo all'esame dei motivi aggiunti, anche la Delibera di Giunta n. 661 del 10 luglio 2024 si sottrae alle censure articolate dai ricorrenti, rispetto alle quali, invero, sembra anche mancare l'interesse. Secondo le previsioni vincolanti del P.N.G.R. che, come visto, ha ripreso i criteri di individuazione degli impianti di chiusura del ciclo "minimi" ideati da A.R.E.R.A., la Regione Umbria, dopo aver approvato il piano ha dovuto individuare, per ciascun sub-ambito, gli impianti di chiusura del ciclo minimi, necessari *"qualora risultino operare, offrendo la propria capacità di trattamento, in un mercato caratterizzato da rigidità strutturali, nella misura di un ampio e stabile eccesso di domanda a fronte di un limitato numero di operatori presenti, avendo eventualmente capacità di trattamento già impegnata da flussi garantiti dagli strumenti di programmazione, o da altri atti amministrativi, o, comunque, essendo individuati come tali in sede di programmazione"*. Ai fini di tale individuazione, la Regione ha dovuto altresì indicare i flussi di

rifiuti che si prevede vengano trattati per impianto, l'eventuale distinzione dei medesimi secondo il criterio di prossimità, e l'elenco dei soggetti che si prevede conferiscano ai medesimi impianti (quali per esempio gestori della raccolta e del trasporto dei rifiuti urbani o gestori di impianti di trattamento intermedio). Da tale individuazione discendono rilevanti conseguenze per i gestori, in quanto gli impianti minimi a seconda del tipo (discarica, inceneritore, trattamento) hanno tariffe di ingresso più basse rispetto ad impianti non "minimi" perché destinati a soddisfare primariamente le esigenze di conferimento locali: secondo quanto efficacemente chiarito dal Consiglio di Stato nella più volte citata sentenza n.10550/2023 in presenza di criticità impiantistiche, allorchè le Regioni individuano gli impianti "minimi" operano una sostanziale acquisizione al sistema pubblicistico di impianti operanti in regime di libera concorrenza, che vengono "conformati" dal punto di vista delle tariffe, dei quantitativi massimi di rifiuti conferibili e della loro provenienza.

Tale delibera, nella parte in cui costituisce mera attuazione di previsioni di piano regionale e nazionale, appare priva di concreta lesività per i ricorrenti (i quali anzi, come gli altri cittadini umbri, beneficeranno delle tariffe più convenienti degli impianti minimi) ma comunque si sottrae alle censure di cui al primo motivo aggiunto perché è espressione della stessa potestà pianificatoria le cui scelte di fondo – il perseguimento della raccolta differenziata, la riduzione del conferimento in discarica anche mediante utilizzo del recupero tramite incenerimento – sono state ritenute coerenti con la normative di settore ed in linea con le linee ispiratrici europee.

12. Non è meritevole di condivisione neppure il secondo motivo aggiunto nella parte in cui contesta l'avviso pubblico indetto da A.U.R.I. il 19 luglio 2024 per la sollecitazione di proposte ad iniziativa privata al fine della stipulazione di una concessione per la progettazione, realizzazione e gestione del nuovo termovalorizzatore da operarsi mediante *project financing* secondo quanto già stabilito in sede di P.R.G.I.R. con disposizione non gravata dai

ricorrenti. L'art. 13 bis della l.r. n. 11 del 2013, come introdotto dall'art. 13 della L.r. n. 10 del 23 luglio 2024, prevede che il Piano d'Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti, redatto da A.U.R.I., contenga un programma di interventi necessari a rendere operativi gli obiettivi fissati nel Piano regionale di gestione dei rifiuti, nel rispetto della normativa vigente. Il Piano d'Ambito quindi tiene conto della situazione esistente nonché dell'evoluzione demografica, tecnologica ed economica del territorio, e contiene, tra i contenuti essenziali: la ricognizione degli impianti presenti sul territorio e la programmazione annuale dei flussi; la stima dei fabbisogni di trattamento e smaltimento di rifiuti inerti (in modo da garantire la tendenziale autosufficienza della gestione di tale flusso sulla base delle previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti); il Piano finanziario, che deve indicare, in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire, nonché i proventi derivanti dall'applicazione della tariffa per la gestione dei rifiuti per il periodo considerato.

12.1. In altri termini il Piano d'Ambito è senz'altro un importante documento pianificatorio quanto alla determinazione dei fabbisogni di trattamento e smaltimento su scala locale, ma né nel P.R.G.I.R. (che prevede solo che, di norma, il piano d'Ambito viene adottato nei 6 mesi successivi all'adozione del piano regionale) né nel sopracitato art. 13 bis della L.R. 11 del 2013 si riviene alcun obbligo di adozione del suddetto documento entro tempistiche determinate, né tantomeno si subordina la realizzazione di un nuovo impianto alla sua previa adozione; peraltro se così fosse stato, tale previsione all'evidenza non avrebbe potuto essere applicabile alla procedura in oggetto essendo la norma (nella sua attuale formulazione entrata in vigore dopo l'approvazione dell'avviso pubblico).

Peraltro la previa approvazione del Piano d'Ambito non appariva indispensabile nel caso di specie perchè era stato lo stesso P.R.G.I.R. a definire quale impianto strategico il nuovo termovalorizzatore e a demandare all'A.U.R.I. la responsabilità della sua realizzazione entro tempistiche

prestabilite: dunque la Regione, di fatto, aveva derogato alla progressione ordinaria degli atti, così operando una ricognizione preventiva sulla necessità di realizzare il termovalorizzatore già prima ed a prescindere dal suo inserimento formale nel Piano d'Ambito. Anche tale previsione di piano regionale non risulta essere stata espressamente impugnata dalla parte ricorrente.

12.2. Quanto alla componente relativa al piano finanziario, inerente le risorse finanziarie disponibili, quelle da reperire e le tariffe da applicare, si deve convenire con A.U.R.I. circa l'opportunità di fare dapprima ricorso alla consultazione del mercato per indagare lo scenario economico – finanziario a disposizione per poi, una volta ritenuto il progetto fattibile e di pubblico interesse, inserire le risultanze del piano economico finanziario proposto dal gestore dell'impianto entro il futuro Piano D'ambito. In questo modo infatti l'Autorità avrà un quadro più preciso sulle variabili tecnico-economiche che un eventuale gestore sarà disponibile a fornire e sulla base di tali dati potrà poi compiere scelte e programmazioni più oculate.

12.3. Quanto infine alla contestazione dell'idoneità e all'opportunità della scelta del *project financing* quale strumento per la realizzazione e progettazione del nuovo termovalorizzatore, si ribadisce che tale opzione era espressamente inserita nel P.R.G.I.R. (con previsione non gravata sotto questo profilo) ma comunque costituisce una prerogativa tipicamente politico- discrezionale della Regione Umbria, insindacabile se non per evidenti vizi di legittimità o eccesso di potere, qui evidentemente insussistenti. Peraltro si osserva, al contrario, che una tale modalità procedurale appare quantomai ragionevole in considerazione, da un lato, della complessità dell'impianto, dall'altro, degli indubbi risparmi in termini di tempo, progettazione e risorse che derivano per l'Amministrazione dall'acquisizione di una proposta da investitori privati oltrechè in termini di prevenzione del rischio di una futura gara deserta (dal momento che è ragionevole pensare che il promotore, autore della Proposta dichiarata fattibile, avendo investito tempo e denaro nella predisposizione

della stessa, sia incentivato ad aggiudicarsi la gara c.d. a valle, proprio per recuperare gli investimenti inizialmente incorsi).

D'altro canto tale modulo procedurale garantisce ad A.U.R.I. anche ampia libertà sulla valutazione di fattibilità o meno delle eventuali proposte di partenariato pubblico privato ("PPP") pervenute, nonché sull'indizione della successiva procedura di evidenza pubblica finalizzata all'affidamento in concessione della realizzazione e gestione dell'impianto, che restano rimesse alla libera scelta dell'Amministrazione sia sull'*an*, che sul *quomodo*. Ugualmente, l'Avviso non costituisce proposta contrattuale e non vincola in alcun modo l'Autorità a proseguire con le successive fasi procedurali descritte nello stesso, tanto è vero che essa si riserva la facoltà di sospendere, modificare o annullare, in tutto o in parte, la Consultazione, e/o ritirare l'Avviso, per sopravvenute esigenze di interesse pubblico.

In ultima analisi lo strumento scelto appare congruente con le finalità avute di mira da A.U.R.I. e dalla Regione e resiste alle censure articolate dai ricorrenti sia in via autonoma che in via derivata.

13. In conclusione sia il ricorso che i motivi aggiunti devono essere integralmente respinti.

In considerazione della rilevanza degli interessi coinvolti, le spese di lite possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, e sui motivi aggiunti, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere

Elena Daniele, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Elena Daniele

IL PRESIDENTE

Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO