

Impianto di termovalorizzazione per la produzione di energia elettrica derivante dalla combustione di rifiuti speciali non pericolosi

T.A.R. Umbria, Sez. I 16 luglio 2024, n. 553 - Ungari, pres.; Carrarelli, est. - Acea Ambiente s.r.l. (avv. Cristiano) c. Regione Umbria (avv. Ricci) ed a.

Sanità pubblica - Impianto di termovalorizzazione per la produzione di energia elettrica derivante dalla combustione di rifiuti speciali non pericolosi specificamente individuati - Estensione delle tipologie di rifiuti non pericolosi da avviare a recupero energetico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. ACEA Ambiente s.r.l. (già ARIA s.r.l.) è un gestore privato titolare, tra l'altro, di un impianto di termovalorizzazione sito in Terni, località Maratta Bassa, nonché della discarica per rifiuti non pericolosi sita in Orvieto, località Le Crete. Il predetto impianto di termovalorizzazione è autorizzato con AIA rilasciata con D.D. della Regione Umbria prot. n. 11879 del 19 dicembre 2008 e s.m.i., la cui scadenza è stata prorogata fino al 19 dicembre 2024, giusta D.D. della Provincia di Terni prot. n. 198 del 24 marzo 2015.

L'impianto di termovalorizzazione di Terni ha come finalità la produzione di energia elettrica derivante dalla combustione di rifiuti speciali non pericolosi specificamente individuati.

1.1. In data 7 ottobre 2014, ACEA Ambiente s.r.l. presentava istanza di VIA coordinata con la procedura di AIA al fine di ottenere l'estensione – fermo restando il quantitativo complessivo annuo da bruciare – delle tipologie di rifiuti non pericolosi da avviare al recupero energetico nel predetto impianto di termovalorizzazione e, segnatamente, al fine di utilizzare come combustibile scarti provenienti dalle attività di recupero di carta, plastica e legno residuali dal trattamento della raccolta differenziata dei rifiuti urbani. In particolare ACEA Ambiente ha richiesto di poter ricevere presso l'impianto anche i seguenti codici EER: 191201 (carta e cartone); 191204 (plastica e gomma); 191207 (legno non contenente sostanze pericolose); 191208 (prodotti tessibili); 191212 (altri rifiuti, compresi materiali misti, prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti non contenenti sostanze pericolose).

Evidenzia l'odierna ricorrente che l'estensione dei codici EER richiesta consentirebbe il recupero energetico di scarti di rifiuti urbani provenienti dal ciclo della raccolta differenziata che non sono suscettibili di altre forme di recupero di materia e che, allo stato, vengono avviati a smaltimento in discarica.

1.2. In data 19 dicembre 2017 si svolgeva la conferenza di servizi conclusiva AIA, nella quale veniva, tra l'altro, approvato il Rapporto Istruttorio Ambientale trasmesso dall'ARPA Umbria che introduceva prescrizioni di carattere gestionale.

In data 4 dicembre 2018, ACEA Ambiente, a fronte delle risultanze della predetta conferenza di servizi AIA, provvedeva alla trasmissione del progetto emendato e a rinnovare la fase di pubblicazione.

1.3. Il 10 dicembre 2018 la Regione Umbria riavviava il procedimento di VIA; in data 7 marzo 2019 si svolgeva la prima conferenza di servizi VIA. Nella suddetta seduta venivano acquisiti i seguenti pareri:

- il parere favorevole senza prescrizioni (prot. n. 0034897 del 21.2.2019) del Servizio geologico programmazione degli interventi sul rischio e gestione delle competenze regionali in materia di acque pubbliche della Regione Umbria, in cui si afferma che il progetto «evita, previene, riduce e compensa impatti ambientali significativi e negativi senza necessità di prescrivere condizioni ambientali»;

- il parere favorevole con prescrizioni (nota prot. n. 0037761 del 25.2.2019, poi integrata con prot. n. 42412 del 4.3.2019) del Servizio risorse idriche e rischio idraulico della Regione Umbria;

- il parere interlocutorio con integrazioni (prot. n. 0053026 del 18.3.2019) da parte del Comune di Terni;

- parere interlocutorio con integrazioni (prot. n. 5550 del 18.3.2019) da parte dell'ARPA Umbria;

- il parere favorevole con prescrizioni del Servizio Pianificazione e tutela paesaggistica della Regione Umbria;

- il parere favorevole con prescrizioni della Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio dell'Umbria reso con nota prot. n. 5593 del 21.3.2019.

ACEA Ambiente provvedeva a fornire i chiarimenti e le integrazioni documentali richieste.

In data 13 novembre 2019, si svolgeva la seconda ed ultima seduta della conferenza di servizi VIA nella quale venivano acquisiti:

- il parere del 12.11.2019, con il quale il Servizio energia, qualità dell'ambiente, rifiuti, attività estrattive, bonifica della Regione Umbria sottolineava che l'ordinamento nazionale, alla luce della Direttiva 1999/31/CE, prevede «lo smaltimento in discarica quale ultima ratio, costituendo lo smaltimento la fase residuale della gestione dei rifiuti» e che «Va da sé che – allo stato attuale – ove il quantitativo di rifiuti destinato al conferimento in discarica fosse destinato a recupero energetico – almeno per la parte combustibile –, si assisterebbe al raggiungimento dell'obiettivo regionale con 10 anni

di anticipo rispetto alla traiettoria preconizzata, ovvero di 15 anni rispetto al target europeo»;

- il parere favorevole con prescrizioni dell'ARPA Umbria (nota prot. n. 22069 del 25.11.2019) la quale evidenziava che «l'esercizio dell'impianto, nella configurazione di progetto, non comporta significative variazioni sulla qualità dell'aria ... lo studio diffusionale dei microinquinanti emessi dall'impianto nello scenario 3 mostra valori inferiori ai limiti/valori obiettivo previsti dal D.Lgs. 155/2010 e s.m.i. per gli inquinanti IPA (Benzo(a)pirene) e metalli (Arsenico, Piombo, Nichel, Cadmio) e ai valori di riferimento previsti dalla letteratura tecnica per gli inquinanti Diossine e Furani (PCDD/PCDF)»;

- la nota prot. n. 240539 del 25.11.2019 con la quale l'ASL Umbria 2 esprimeva parere negativo, trasmettendo la relazione epidemiologica ed evidenziando che «i dati epidemiologici ad oggi disponibili permettono di affermare che le problematiche di salute evidenziate indicano la necessità di azioni immediate di miglioramento ambientale e non incrementare ulteriormente le fonti inquinanti, in particolare le emissioni in atmosfera. La valutazione di impatto sanitario ante operam basata su dati dell'inquinamento molto preoccupante ed effettuata sulla base delle linee guida del Ministero dell'Ambiente e del Ministero della Salute conferma i dati epidemiologici negativi dello studio Sentieri, caratterizzando meglio le fonti di rischio. Ciò premesso, lo scenario 2 e 3 [ovvero "post operam"] risultano comportare dal punto di vista sanitario un inaccettabile incremento dell'esposizione della popolazione, anche in base al principio di precauzione. Queste conclusioni devono necessariamente essere contestualizzate, in particolare con gli aspetti socio-economici in grado di influenzare lo stato di salute della popolazione»;

- il parere negativo del Comune di Terni prot. 35576 del 21.11.2019 con il quale chiedeva «di rimandare ogni implementazione di codici per l'impianto ACEA Ambiente successivamente all'adeguamento del Piano regionale dei rifiuti che definisca in modo chiaro la modalità di chiusura del ciclo degli urbani escludendo, per tutti i motivi ambientali e sanitari esposti, la conca ternana dalle aree che potrebbero risultare idonee per impianti destinati al recupero energetico dei residui dei rifiuti regionali»;

- il parere negativo del Comune di Narni che «pur consapevoli che dai dati di progetto il nostro territorio non è interessato da alcun tipo di ricaduta» proponeva un «appello perché tutte le istituzioni locali, regionali e nazionali siano concordi a fermare questa decisione perché in totale divergenza con le strategie locali e nazionali che non considerano l'incenerimento la scelta per la chiusura del ciclo dei rifiuti urbani. Anche se tecnicamente, tecnologicamente, formalmente legittima la proposta risulta strategicamente inaccettabile e divergente dagli interessi delle comunità locali».

Con nota prot. n. 6943 del 18 dicembre 2019, ACEA Ambiente riscontrava tutti i suddetti pareri, cui facevano seguito le integrazioni dell'ASL Umbria 2 (nota prot. 8844 del 30 gennaio 2020) e la successiva nota prot. n. 1218 del 24 febbraio 2020 di ACEA Ambiente.

1.4. Con nota prot. n. 367 del 26 giugno 2020, a fronte del silenzio della Regione Umbria nel definire il procedimento pendente da oltre sei anni, ACEA Ambiente sollecitava la conclusione del procedimento con l'adozione del provvedimento di VIA favorevole ovvero, laddove ricorressero le condizioni di cui all'art. 12, comma 5 della l.r. n. 12 del 2010 (pareri negativi congruamente motivati), la nomina del Comitato di coordinamento sulle valutazioni ambientali di cui all'art. 15 della medesima legge regionale.

La Regione Umbria decideva di convocare il Comitato di coordinamento sulle valutazioni ambientali di cui all'art. 12 della l.r. n. 12 del 2020 in ragione della mancata espressione del parere definitivo da parte della Provincia di Terni, del Servizio Foreste, Montagna, Sistemi Naturalistici e Faunistica-Venatoria della Regione Umbria e del Servizio Infrastrutture per la Mobilità e Trasporto Pubblico locale della Regione Umbria, nonché dei pareri negativi espressi dal Comune di Terni, dal Comune di Narni e dall'ASL Umbria 2.

Come emerge dal verbale delle sedute del 12 gennaio e del 4 marzo 2021, il Comitato:

- quanto alla mancata espressione del parere definitivo da parte della Provincia di Terni e dei Servizi regionali, decideva all'unanimità di ritenere «non rilevante, e quindi superata, la mancata espressione dei pareri richiesti»;

- quanto ai pareri negativi espressi dal Comune di Terni, dal Comune di Narni e dall'ASL Umbria 2 «ritiene che sussistano sufficienti condizioni per il superamento del dissenso» espresso dai predetti Enti. Con riferimento ai pareri negativi dei Comuni di Terni e Narni, «il Comitato osserva che si tratta di considerazioni di ordine generale inerenti alle previsioni di pianificazione del sistema regionale di gestione dei rifiuti e di qualità dell'aria che non possono essere esaminate e valutate nell'ambito del presente procedimento amministrativo che necessariamente deve concludersi nel rispetto delle regole procedurali, dell'osservanza delle pertinenti normative e del vigente Piano di settore. Al riguardo si richiama il parere rilasciato dal Servizio regionale competente, per il quale il progetto presentato risulta conforme al vigente Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR – Deliberazione del Consiglio regionale 05/05/2009 n. 301) e si stabilisce che non può essere accolta la richiesta di rimandare la conclusione del procedimento al successivo adeguamento del Piano regionale, fermo restando che le legittime considerazioni espresse dai Comuni potranno essere meglio rappresentate nella fase di partecipazione ai procedimenti di approvazione dell'aggiornamento dei piani, via avviati dalla Giunta Regionale, sia in materia di rifiuti che di qualità dell'aria»;

- con riferimento al parere negativo reso dall'ASL Umbria 2, «il Comitato ritiene che il punto focale sia rappresentato dalla valutazione della concreta significatività della variazione dell'impatto delle emissioni che la realizzazione del progetto potrebbe determinare rispetto alla situazione attuale della qualità dell'aria della Città di Terni e di tutta la

Conca ternana. Al riguardo, il Comitato richiama la precisazione in ordine al criterio epidemiologico formulata dalla stessa ASL Umbria 2 per la quale lo stato di qualità dell'aria ambiente non è effettivamente correlabile alla presenza dell'impianto di co-incenerimento in esame. Relativamente al criterio tossicologico, il Comitato ritiene non rappresentativo il confronto effettuato tra lo scenario "ante operam" e lo scenario "post operam", il primo riferito all'attuale livello di emissioni in atmosfera derivanti dall'impianto esistente e in esercizio, e il secondo riferito, come prassi nelle valutazioni ambientali, al livello delle emissioni in atmosfera corrispondenti ai valori massimi autorizzati ben superiori a quelli effettivamente misurati in condizioni di normale esercizio dell'impianto. Peraltro, dall'analisi effettuata dall'ARPA Umbria risulta che, alla variazione delle tipologie di rifiuti richiesta in progetto, non corrisponda una variazione significativa nelle emissioni ... Per quanto sopra rappresentato si ritiene, quindi, che la realizzazione del progetto non comporti un aumento delle emissioni né una modifica significativa nelle loro caratteristiche. Conseguentemente, non cambiando la quantità e la qualità delle emissioni dell'impianto esistente, dalla realizzazione ed esercizio del progetto non si avrà un incremento di esposizione della popolazione a ulteriori fonti inquinanti».

Il Presidente del Comitato assumeva le vesti di responsabile del procedimento e con Documento istruttorio del 24 settembre 2021, «visto il verbale conclusivo del Comitato di coordinamento per le valutazioni ambientali, allegato al presente atto; Visto il Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 301 del 5 maggio 2009, successivamente adeguato con D.G.R. n. 360 del 23 marzo 2015; Considerato che le previsioni del Piano regionale vigente per il trattamento termico dei rifiuti urbani non sono state attuate; Tenuto conto che i Comuni di Terni e Narni chiedono di rinviare ogni decisione in ordine all'incenerimento dei rifiuti urbani nell'ambito delle procedure di approvazione del nuovo Piano regionale dei rifiuti; Considerato che con deliberazione della Giunta regionale n. 110 del 24 febbraio 2021 è stato approvato il documento preliminare per l'aggiornamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti e l'avvio del processo di Valutazione Ambientale Strategica (VAS); Ritenuto opportuno attendere l'approvazione dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti», proponeva alla Giunta Regionale di adottare le «determinazioni di competenza».

In forza del suddetto Documento istruttorio, con D.G.R. n. 895 del 29 settembre 2021, la Giunta regionale deliberava: «1) di prendere atto del Verbale del Comitato di coordinamento per le valutazioni ambientali, allegato al presente atto quale parte integrante e sostanziale; 2) di ritenere opportuno, in questa fase, in considerazione dell'imminente approvazione dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, disporre il non superamento del dissenso, ai sensi dell'art. 12, comma 5 della L.R. 12/2010, espresso dai Comuni di Terni e Narni, dall'ASL Umbria2 nonché dalla Provincia di Perugia sul Progetto ... proposto dalla Società ACEA Ambiente s.r.l.».

A fronte del mancato superamento del dissenso espresso con D.G.R. n. 895 del 2021, con D.D. n. 10112 del 14 ottobre 2021 la Regione Umbria ha espresso «giudizio non favorevole di compatibilità ambientale del Progetto di "Estensione delle tipologie di rifiuti non pericolosi da avviare a recupero energetico-termovalorizzatore u11 di Acea Ambiente s.r.l. ubicato in via G. Ratini n. 23 Località Maratta Bassa, Terni (TR)" proposto da ACEA Ambiente s.r.l.» e, pertanto, ha concluso «negativamente il procedimento di VIA coordinato con AIA».

2. L'odierna ricorrente ha chiesto l'annullamento degli atti e provvedimenti sopra richiamati e in epigrafe meglio specificati, articolando un primo gruppo di censure – primi cinque motivi – avverso il Documento istruttorio del responsabile del procedimento e la D.G.R. n. 895 del 2021 nella parte in cui lo recepisce, riassumibili come segue:

- i. violazione e falsa applicazione dell'art. 12 e 15 l. n. 12 del 2010, dell'art. 3 e dell'art. 6 della l. n. 241 del 1990; eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, irragionevolezza ed illogicità manifesta, sviamento. Il Documento istruttorio introduce, ad avviso di parte ricorrente, inammissibili valutazioni di natura "politica" («ritenuto opportuno attendere l'approvazione dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti»), in violazione dell'art. 6 l. n. 241 del 1990 e, dunque, delle funzioni tipiche del responsabile del procedimento; si pone, inoltre, in aperta ed immotivata contraddizione con le conclusioni del Comitato, al quale l'estensore del Documento istruttorio aveva partecipato con il ruolo di Presidente senza esprimere alcuna posizione dissenziente rispetto alle relative decisioni dell'organo tecnico-consulativo. Evidenzia ancora la parte ricorrente che si introducono nuove valutazioni rispetto a fronte di un immutato quadro fattuale e normativo esistente al momento della decisione del Comitato: anche alle date delle sedute del Comitato (12.1.2021 e 4.3.2021) lo stato procedimentale del PRGR era il medesimo di quello esistente alla data del Documento Istruttorio (24.9.2021) posto che risultava essere solo stata adottata la con D.G.R. n. 110 del 24.2.2021 di avvio della fase di consultazione preliminare all'attività di elaborazione del piano;
- ii. violazione del PRGR vigente (D.C.R. n. 301 del 2009), degli artt. 179, 182 e 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, dell'art. 45 bis della l.r. n. 11 del 2009, della direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990, violazione del principio *tempus regit actum*, eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti. Posto che l'approvazione del nuovo PRGR si presentava tutt'altro che imminente, l'istanza presentata da ACEA Ambiente avrebbe dovuto essere comunque valutata e decisa in applicazione del PRGR vigente – approvato con D.C.R. n. 301 del 2009 – in ossequio al principio *tempus regit actum*, piano con cui l'istanza si presentava pienamente compatibile.
- iii. violazione e falsa applicazione dell'art. 12 e 15 della l. n. 12 del 2010, dell'art. 3 e 14 quater della l. n. 241 del 1990, eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, sviamento, in quanto

erroneamente sarebbero stati posti a fondamento del Documento istruttorio i pareri negativi espressi dal Comune di Terni e dal Comune di Narni che, ad avviso di parte ricorrente, non avrebbero dovuto neanche essere sottoposti alla valutazione del Comitato in quanto inammissibili, ai sensi dell'art. 12, comma 5 della l.r. n. 12 del 2010, in quanto fondano il proprio dissenso su argomentazioni generiche ed ultronee rispetto al procedimento di VIA (in quanto relative al diverso procedimento di pianificazione del PRGR), sono resi da Amministrazioni non preposte alla tutela di alcuno degli interessi pubblici stabiliti dalla norma ed in ogni caso non indicano alcuna modifica progettuale necessaria ai fini dell'assenso. Inoltre, il parere reso dal Comune di Narni – per stessa ammissione dello stesso – è espresso da un ente che non subisce “alcun tipo di ricaduta”. Per contro, il parere negativo reso dall'ASL Umbria 2 deve essere ritenuto superabile in quanto fondato sull'erroneo assunto per cui la realizzazione del progetto comporti un aumento delle emissioni rispetto a quelle prodotte dall'impianto esistente, frutto di un difetto di istruttoria e di travisamento dei fatti. La ricorrente con nota prot. n. 1218 del 24 febbraio 2020 ha chiarito che *«il progetto presentato non comporterà alcun aumento di fonti inquinanti rispetto allo stato attuale e che lo “scenario 3” introdotto nello studio diffusionale degli inquinanti dello studio di impatto ambientale non rappresenta lo scenario di esercizio – (come erroneamente sostenuto dall'ASL) – né tantomeno uno scenario che potrebbe presentarsi come indicato nella nota USL in oggetto, ma solo uno scenario teorico limite che non caratterizzerà il funzionamento dell'impianto. Tale scenario teorico è caratterizzato da emissioni al camino pari a quelle massime già autorizzate, ed è stato introdotto nel sopra citato studio diffusionale come mero confronto con la condizione di esercizio standard (scenario 1)»*. L'assunto è, altresì, sconfessato dal parere dell'ARPA Umbria in base al quale *«l'esercizio dell'impianto, nella configurazione di progetto, non comporta significative variazioni sulla qualità dell'aria ... lo studio diffusionale dei microinquinanti emessi dall'impianto nello scenario 3 mostra valori inferiori ai limiti/valori obiettivo previsti dal d.lgs. 155/2010 e s.m.i. per gli inquinanti IPA (benzo(a)pirene) e metalli (arsenico, piombo, nichel, cadmio) e ai valori di riferimento previsti dalla letteratura tecnica per gli inquinanti diossine e furani (pcdd/pcdf)»* (parere prot. 22069 del 25.11.2019); in senso analogo si è espresso il parere del Servizio geologico della Regione Umbria, in base al quale il progetto di ACEA Ambiente *«evita, previene, riduce e compensa impatti ambientali significativi e negativi senza necessità di prescrivere condizioni ambientali»* (parere prot. 0034897 del 21.2.2019);

iv. violazione e falsa applicazione dell'art. 12 e 15 della l. n. 12 del 2010, dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990, eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, non essendo state motivate le ragioni del superamento del parere del Comitato in ordine al superamento dei dissensi espressi dal Comune di Terni e dal Comune di Narni e dall'ASL Umbria 2;

v. eccesso di potere per difetto di motivazione, irragionevolezza ed illogicità manifesta, sviamento, non essendo descritto nel Documento istruttorio l'iter logico giuridico sotteso all'affermata “opportunità” di attendere l'approvazione dell'aggiornamento del PRGR e non essendo state spiegate le ragioni in base alle quali l'accoglimento dell'istanza di ACEA Ambiente deve ritenersi incompatibile con le nuove previsioni di Piano e/o produrre effetti irreversibili.

Con il sesto motivo, parte ricorrente ha insistito sull'illegittimità della D.G.R. n. 895 del 2021 per violazione e falsa applicazione dell'art. 12 e 15 l. n. 12 del 2010, dell'art. 3 e 14 quater l. n. 241 del 1990, eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, sviamento; il diniego è stato espresso dalla Regione *«in questa fase»* legata all'*«imminente approvazione dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti»*; la Giunta regionale avrebbe, pertanto, implicitamente dichiarato che il mancato superamento dei dissensi espressi in conferenza di servizi – superabili in una “fase diversa” – è frutto di logiche che esulano dal procedimento amministrativo di VIA/AIA, rinviando sine die la decisione di una istanza che avrebbe dovuto essere valutata in base al quadro normativo di riferimento vigente.

Con il settimo motivo, la parte ricorrente ha denunciato ancora l'illegittimità della D.G.R. n. 895 del 2021 e della D.D. n. 10112 del 2021 per violazione e falsa applicazione dell'art. 12 e 15 l. n. 12 del 2010, dell'art. 3, 14 e ss. l. n. 241 del 1990, eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, irragionevolezza ed illogicità manifesta, con riferimento alla dichiarata impossibilità di superamento del parere negativo della Provincia di Perugia, che in realtà non era stato espresso in sede di conferenza di servizi.

La parte ricorrente ha denunciato, infine, l'illegittimità derivata, ripercuotendosi i vizi che inficiano il documento istruttorio si ripercuotono sia sulla D.G.R. n. 895 del 2021 – che a tali conclusioni si rifà – che sulla D.D. n. 10112 del 2021, che ha definito il procedimento di VIA/AIA in base alla predetta deliberazione di Giunta regionale.

3. Si è costituito per resistere in giudizio il Comune di Terni, ripercorrendo in punto di fatto il lungo iter procedimentale e contestando, in particolare, le affermazioni di cui al terzo mezzo in merito all'asserita inammissibilità del parere rilasciato dal medesimo Comune, risultando le motivazioni poste a fondamento dello stesso perfettamente in linea con le competenze amministrative facenti capo al Sindaco (in particolare, in materia di tutela sanitaria ambientale) e alle funzioni del Comune (partecipazione alle politiche di programmazione dei flussi di rifiuti, tutela e salvaguardia della qualità dell'aria) e quindi pertinenti rispetto alle valutazioni ambientali che la conferenza di servizi di VIA era chiamata ad esaminare nelle varie componenti del pubblico interesse (compresa quella sanitaria).

4. La Regione Umbria si è costituita in giudizio argomentando circa l'infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto. Dopo aver ricordato la natura non vincolante del parere espresso dal Comitato di coordinamento sulle valutazioni ambientali di cui all'art. 15 della l.r. n. 12 del 2010 – chiamato ad esprimersi laddove, essendo stato manifestato

nell'ambito della conferenza di servizi di VIA un motivato dissenso da un'amministrazione non statale, preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico e della salute, la decisione sia rimessa ai sensi dell'art. 12, comma 5, della medesima l.r. n. 12 del 2010 alla Giunta regionale – la difesa regionale ha ribadito l'adequatezza delle motivazioni poste dalla Regione alla base della decisione finale di disporre in non superamento del dissenso.

La motivazione riportata espressamente nella D.G.R. n. 895 del 2021 (e nella D.D. n. 10112 del 2021) sarebbe del tutto logica e ragionevole, dovendo la valutazione di impatto ambientale individuare, descrivere e valutare, per ciascun caso particolare, gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto, su una pluralità di fattori (dalla popolazione e salute umana alla biodiversità, oltre a territorio, suolo, acqua, aria e clima, beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio). La Regione, tenuto conto della mancata attuazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (approvato con D.C.R. n. 301 del 2009 e adeguato con D.G.R. n. 360 del 2015) e delle richieste dei Comuni di Terni e Narni di rinviare ogni decisione in ordine all'incenerimento dei rifiuti urbani nell'ambito delle procedure di approvazione del nuovo Piano – di cui con D.G.R. n. 110 del 24 febbraio 2021 è stato approvato il documento preliminare – ha ritenuto opportuno attendere l'approvazione dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti.

5. A seguito della trattazione camerale, con ordinanza 26 gennaio 2022 n. 10 è stata rigettata l'istanza cautelare, ritenuta l'insussistenza di un pregiudizio grave e irreparabile a carico della ricorrente.

5.1. In sede di appello cautelare, con ordinanza 25 marzo 2022 n. 1410, la Quarta Sezione del Consiglio di Stato, *«Considerato che il diniego impugnato, ad un primo esame, non risulta adeguatamente motivato, non essendo stata addotta alcuna ragione di carattere giuridico per rinviare l'esame del progetto di cui trattasi all'esito dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti; Rilevato peraltro che il “non superamento” del dissenso non rende conto delle ragioni della prevalenza attribuita ai pareri della Asl e dei Comuni di Terni e Narni»*, ha ritenuto le esigenze cautelari rappresentate adeguatamente tutelate attraverso la sollecita fissazione della trattazione del merito in primo grado.

5.2. Conseguentemente veniva fissata per la trattazione del merito l'udienza pubblica del giorno 4 ottobre 2023.

6. In data 19 settembre 2022, ACEA Ambiente s.r.l. depositava istanza affinché la causa venisse cancellata dal ruolo ovvero la trattazione opportunamente rinviata, al fine di consentire una migliore valutazione della persistenza dell'interesse alla coltivazione del ricorso da parte della Società ricorrente in relazione all'imminente definizione del procedimento di approvazione del nuovo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti dell'Umbria.

6.1. All'esito dell'udienza il Presidente prendeva atto della suddetta istanza, rinviando la trattazione della causa a data da destinarsi, con onere a carico della parte ricorrente di depositare nuova istanza di fissazione d'udienza.

7. In data 2 ottobre 2023 la ricorrente presentava istanza di fissazione udienza, evidenziando che – contrariamente a quanto rappresentato dalla difesa della Regione Umbria e del Comune di Terni con le memorie da ultimo prodotte, in ordine all'imminente definizione del procedimento di approvazione del nuovo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti dell'Umbria – il suddetto piano non era ancora stato approvato.

8. In data 6 maggio 2024 la difesa regionale ha depositato in atti il nuovo Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti approvato con D.C.R. 14 novembre 2023 n. 360.

9. La difesa attorea e quella regionale hanno depositato memorie e repliche in vista della trattazione, soffermandosi, in particolare, sulle ricadute sulla vicenda che occupa dell'intervenuta approvazione del nuovo PRGR.

10. All'udienza pubblica del 18 giugno 2024, uditi per le parti i difensori come specificato a verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

11. Preliminarmente osserva il Collegio che, ai sensi del secondo comma dell'art. 32 cod. proc. amm., nulla è possibile statuire in questa sede circa la compatibilità dell'istanza dell'odierna ricorrente di estensione delle tipologie di rifiuti non pericolosi da avviare a recupero energetico termovalorizzatore rispetto al nuovo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti dell'Umbria approvato con D.C.R. 14 novembre 2023 n. 360, non essendovi stata in merito alcuna valutazione da parte dell'Amministrazione competente.

Conseguentemente deve essere disattesa l'eccezione di improcedibilità sollevata, invero del tutto genericamente, dalla difesa regionale.

12. È oggetto del contendere la legittimità dei provvedimenti regionali con cui è stata negativamente riscontrata l'istanza presentata da ACEA Ambiente s.r.l. in data 7 dicembre 2014 per l'avvio del procedimento di Valutazione di impatto ambientale (VIA) coordinato con la procedura di Autorizzazione integrata ambientale (AIA) del progetto di *“Estensione delle tipologie di rifiuti non pericolosi da avviare a recupero energetico termovalorizzatore ULI di Acea Ambiente s.r.l. ubicato in via Ratini n. 23 Località Maratta Bassa, Terni (TR)”*.

Il progetto costituisce modifica dell'installazione esistente, autorizzata con D.D. n. 11879 del 19 dicembre 2008, ricadente al Punto 1.1 Impianti di combustione con potenza termica di combustione di oltre 50 MW nonché al punto 5.2 a) Smaltimento o recupero dei rifiuti in impianti di incenerimento dei rifiuti o in impianti di coincenerimento dei rifiuti: a) per i rifiuti non pericolosi con una capacità superiore a 3Mg all'ora”, 5.3 b) 2. Pretrattamento dei rifiuti destinati all'incenerimento o al coincenerimento dell'Allegato VIII - “Categorie di attività industriali di cui all'art. 6, comma 13”, Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'estensione dei codici EER richiesta dalla ricorrente mira ad ottenere, a parità di quantitativi complessivi di rifiuti trattati,

la possibilità di avviare al recupero energetico, gli scarti dei rifiuti urbani provenienti dal ciclo della raccolta differenziata che non sono suscettibili di altre forme di recupero di materia e che, allo stato, vengono avviati a smaltimento in discarica. Con D.G.R. n. 895 del 29 settembre 2021, visto il Documento istruttorio a firma del responsabile del procedimento del 24 settembre 2021 e preso atto del verbale del Comitato di coordinamento per le valutazioni ambientali, è stato disposto il «*non superamento del dissenso, ai sensi dell'art. 12, comma 5 della l.r. n. 12/2010, espresso dai Comuni di Terni e Narni, dall'ASL Umbria 2 nonché dalla Provincia di Perugia*» sul progetto de quo proposto da ACEA Ambiente s.r.l.

Con successiva D.D. n. 10112 del 14 ottobre 2021, la Regione Umbria, vista la citata D.G.R. n. 285 del 2021, ha espresso il giudizio non favorevole di compatibilità ambientale del citato progetto e, per gli effetti, ha concluso negativamente il procedimento di VIA coordinato con AIA.

13. Ragioni di ordine espositivo impongono di esaminare congiuntamente le censure di cui al primo, secondo, terzo, quarto e quinto mezzo, in cui la parte ricorrente sviluppa (talvolta reiterandole) argomentazioni relative ai medesimi vizi di eccesso di potere per difetto di motivazione e difetto di istruttoria, riferite prioritariamente al Documento istruttorio sottoscritto dal responsabile del procedimento a valle dei lavori del Comitato di coordinamento per le valutazioni ambientali e recante data del 24 settembre 2021 e poi estese, in via derivata, con il sesto e settimo mezzo alla D.G.R. n. 895 del 2021 - che ha fatto proprie le conclusioni di detto documento e concluso per il «*non superamento del dissenso*» - ed alla D.D. n. 10112 del 14 ottobre 2021.

Le censure di parte ricorrente sono meritevoli di accoglimento per quanto di seguito esposto.

13.1. Un primo ordine di censure meritevole di condivisione attiene al difetto di motivazione dei provvedimenti gravati in ordine ai motivi del ritenuto «non superamento» del dissenso, in quanto dal Documento istruttorio - e dalla successiva D.G.R. n. 895 del 2021 - nulla emerge circa le ragioni della prevalenza attribuita ai pareri della Asl e dei Comuni di Terni e Narni a fronte delle conclusioni di segno opposto cui è pervenuto il Comitato di coordinamento per le valutazioni ambientali, sopra richiamate (cfr. § 1.4.).

La l.r. 16 febbraio 2010 n. 12 nel disciplinare all'art. 12 il procedimento di VIA prevede, al comma 5, che «*Il parere negativo, congruamente motivato, reso da uno o più dei soggetti convocati, non può riferirsi a questioni che esulano dalla propria competenza né a questioni che non costituiscono oggetto del procedimento di VIA. Se il motivato dissenso è espresso da un'amministrazione non statale, preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico e della salute, la decisione è rimessa alla Giunta regionale che si pronuncia entro trenta giorni, sentito il Comitato di coordinamento sulle valutazioni ambientali di cui all'articolo 15. ... Nel caso in cui il dissenso sia espresso da un'amministrazione dello Stato preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico e della salute, la decisione è rimessa all'Autorità competente individuata dall'articolo 14 quater, comma 3, lettera b) della l. 241/1990*».

Nel caso che occupa, essendo stato il dissenso espresso da amministrazioni non statali - della ASL e dei Comuni di Terni e Narni - è stato convocato il Comitato di coordinamento per le valutazioni ambientali disciplinato dal successivo art. 15 della stessa l.r. n. 12 del 2010.

All'esito dei propri lavori, come già evidenziato, il Comitato si è espresso motivatamente nel senso di ritenere sussistenti le condizioni per il superamento dei dissensi espressi dalle citate Amministrazioni. Va, altresì, evidenziato che il Comitato ha espressamente ritenuto superabile la mancata espressione del proprio parere in sede di conferenza di VIA da parte della Provincia di Terni e di alcuni Servizi regionali, dando atto del diverso avviso palesato solo in sede di Comitato da parte del rappresentante dell'Amministrazione provinciale di Perugia in ordine alla superabilità del parere negativo della ASL Umbria 2.

A fronte dell'articolato parere espresso dal Comitato di coordinamento per le valutazioni ambientali, tanto il documento istruttorio che la successiva D.G.R. si limitano ad una presa d'atto (nella D.G.R. 895 del 2021 si legge: «*di prendere atto del Verbale del Comitato di coordinamento per le valutazioni ambientali, allegato al presente atto quale parte integrante e sostanziale*») concludendo tuttavia nel senso della non superabilità delle posizioni espresse dalle Amministrazioni dissenzienti, tra le quali nella citata deliberazione di Giunta regionale è, peraltro, espressamente annoverata la Provincia di Perugia, che non si era espressa in sede di conferenza di VIA.

Il parere del Comitato di coordinamento per le valutazioni ambientali deve essere qualificato, alla luce della richiamata disciplina regionale, quale parere obbligatorio e non vincolante, pertanto l'Amministrazione regionale ben poteva discostarsene, assolvendo tuttavia all'onere di motivare in ordine alle ragioni di tale diverso avviso. Ciò in ossequio ai principi ormai pacifici nella giurisprudenza amministrativa, che afferma la necessità di congrua ed adeguata motivazione ove l'Amministrazione procedente, titolare della funzione di amministrazione attiva, intenda dissentire dai pareri resi dall'amministrazione consultiva intervenuta nel procedimento; «*Ove nel corso di un procedimento l'autorità amministrativa decidente richieda un parere ad un organo tecnico, sia esso un parere facoltativo o obbligatorio, qualora intenda dissentire e discostarsi dalla valutazione formulata dall'organo consultivo ed espressa nel parere, deve esternare una congrua ed adeguata motivazione che faccia luce sulle ragioni per le quali si sia ritenuto di non condividere il giudizio dell'organo consultivo, conseguendone, in difetto, il vizio di eccesso di potere per difetto di motivazione nel provvedimento conclusivo*» (T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 25 novembre 2021 n. 12176; cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 10 febbraio 2012, n. 478).

Oltre a non motivare in merito alla disattesa posizione del Comitato, dalla D.G.R. 895 del 2021 nulla emerge in merito alle ragioni per cui tali posizioni dissenzienti espresse in sede di conferenza VIA sono state ritenute prevalenti, non potendo ritenersi una adeguata motivazione l'inciso «*in considerazione dell'imminente approvazione dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti*» (che sarebbe stato in realtà approvato oltre due anni più tardi).

I provvedimenti si palesano illegittimi sotto un ulteriore, sebbene connesso, profilo – contestato dalla ricorrente in particolare nel primo, secondo e sesto motivo in diritto – che attiene alla violazione del principio *tempus regit actum* ed alla carenza di motivazione in ordine al diniego.

Non è contestata – né smentita dagli atti di causa, nulla emergendo in senso contrario neanche nei gravati provvedimenti – l'affermazione di parte ricorrente circa la piena compatibilità dell'istanza presentata da ACEA Ambiente con il Piano di gestione rifiuti approvato con D.C.R. n. 301 del 2009 (cfr. pag. 15 e ss. ricorso introduttivo), che avrebbe dovuto costituire, in ossequio all'invocato principio, il parametro per la valutazione dell'istanza stessa. Del tutto priva di motivazioni di carattere giuridico si presenta, per contro, la scelta di «*rinviare ogni decisione in ordine all'incenerimento dei rifiuti urbani nell'ambito delle procedure di approvazione del nuovo Piano regionale dei rifiuti*», ritenuta laconicamente “opportuna” nelle conclusioni del più volte richiamato Documento istruttorio.

13.2. Parimenti fondate si presentano le censure di cui al settimo motivo, emergendo chiaramente dagli atti di causa che la Provincia di Perugia, non essendo tra i soggetti convocati alla conferenza di servizi di cui all'art. 12 l.r. n. 12 del 2010, non ha espresso in tale sede alcun parere negativo. Il dissenso provinciale espresso unicamente in seno al Comitato è logicamente confluito nel parere finale espresso da tale organo consultivo e unitamente a questo avrebbe dovuto essere valutato.

13.3. I vizi che inficiano il Documento istruttorio e la D.G.R. n. 895 del 2021 si ripercuotono, in via derivata, sulla D.D. n. 10112 del 2021 che nel definire in senso negativo il procedimento di VIA/AIA si è limitata a prendere atto della determinazione della Giunta regionale.

14. Per quanto esposto, il ricorso deve essere accolto ai sensi di cui in motivazione, con conseguente annullamento dei provvedimenti gravati.

Le spese seguono la soccombenza e sono poste a carico della Regione Umbria nella misura liquidata nel dispositivo; spese compensate nei confronti del Comune di Terni e dei controinteressati non costituiti in giudizio.

(Omissis)