

Pianificazione regionale dei rifiuti, limiti all'iniziativa economica e divieto di privative nel settore del recupero energetico

Cons. Stato, Sez. IV 11 maggio 2026, n. 3657 - Neri, pres.; Fratamico, est. - Regione Umbria (avv.ti Benci e Gobbo) c. Waldum Tadinum Energia s.r.l. (avv.ti Cancrini e Vagnucci) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione - Pianificazione regionale - Autosufficienza - Principio di prossimità - Fabbisogno impiantistico - PAUR - Discrezionalità tecnica - Concorrenza - Recupero energetico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dalla nota prot. 24772 del 16 giugno 2022, trasmessa a mezzo PEC a Waldum Tadinum Energia s.r.l. in data 11 luglio 2022, con cui la Regione Umbria ha comunicato alla società l'archiviazione della sua istanza di provvedimento autorizzativo unico regionale (PAUR) del 9 giugno 2022, relativa ad un progetto di impianto per la produzione di energia elettrica e termica mediante combustione dei rifiuti da costruire a Gualdo Tadino;
- dalla nota prot. 0146915 del 15 giugno 2022 con cui il Servizio energia, ambiente, rifiuti della Direzione regionale Governo del territorio, ambiente e protezione civile della Regione Umbria ha ritenuto "improcedibile" l'istanza di PAUR;
- dal provvedimento prot. n. 34540 del 24 agosto 2022 del Servizio Sostenibilità ambientale, valutazioni ed autorizzazioni ambientali della Direzione regionale Governo del territorio, ambiente e protezione civile della Regione Umbria, recante "non accoglimento richiesta annullamento in autotutela provvedimento di archiviazione prot. n. 0147745 datato 11/07/2022";
- dalla deliberazione n. 360 del 14 novembre 2023, adottata dall'Assemblea legislativa della Regione Umbria concernente "Atto di programmazione – Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti – PRGIR" e degli atti ad essa allegati, pubblicati sul BUR n. 57 del 6 dicembre 2023;
- da tutti gli atti presupposti, consequenziali o comunque connessi del procedimento.

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati con ricorso e motivi aggiunti dinanzi al T.a.r. per l'Umbria dalla Waldum Tadinum Energia s.r.l. sulla base dei seguenti motivi:

- a) violazione e falsa applicazione art. 17 l.r. 11/2009 e artt. 182-bis e 196 d.lgs. n. 152/06 nonché dei principi di concorrenza e libertà di iniziativa economica – eccesso di potere per manifesta e assoluta carenza di istruttoria;
- b) violazione e/o falsa applicazione art. 27-bis e 208 d.lgs. n. 152/2006 – eccesso di potere per violazione dei principi di localizzazione sanciti dall'art. 17 l.r. n. 11/09 e innovati nel nuovo PRGR oggetto di preadozione con DGR n. 600/2022
- c) violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 7 e 10-bis l. n. 241/1990, incompletezza, contraddittorietà e difetto di istruttoria, motivazione incongrua, insufficiente e priva di trasparenza – eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità, erroneità e contraddittorietà della motivazione.
- d) violazione/falsa applicazione di legge (artt. 177, comma 2, e 196, d.lgs. n. 152/2006; artt. 101-109 TFUE; art. 1, comma 1, l.r. n. 11/2009) – eccesso di potere
- e) violazione/falsa applicazione di legge (artt. 181, 182 e 182-bis, d.lgs. n. 152/2006 e art. 35, comma 6, d.l. n. 133/2014) - eccesso di potere per mancato rispetto dei principi sanciti nel programma nazionale di gestione dei rifiuti approvato con d.m. n. 257/2022 in coerenza con l'art 198-bis d.lgs. n. 152/2006
- f) violazione/falsa applicazione di legge (artt. 27-bis e 199, d.lgs. n. 152/2006; artt. 1, comma 3, 11 e 17, l.r. n. 11/2009)

3. Con la sentenza n. 673 del 1° ottobre 2024 il T.a.r. per l'Umbria ha accolto il ricorso ed i motivi aggiunti, compensando tra le parti le spese di lite.

4. La Regione Umbria ha chiesto al Consiglio di Stato di riformare, previa sospensione dell'esecutività, la suddetta pronuncia, affidando il suo appello a tre motivi così rubricati:

I - Errori in iudicando e in procedendo; violazione dei principi in materia di legittimazione ad agire ed interesse a ricorrere; contraddittorietà e carenza di motivazione; violazione e falsa applicazione dell'art. 100 c.p.c., operante in forza del rinvio di cui all'articolo 39 c.p.a., dell'art. 35, comma 1, lett. b), c.p.a. e degli articoli 24 e 113 della Costituzione; eccesso di potere per travisamento dei fatti;

II - Errori in procedendo e in iudicando; violazione e falsa applicazione dell'art. 106 e dell'art. 14 del TFUE; violazione e falsa applicazione degli artt. 41, 43 e 117 della Costituzione; violazione e falsa applicazione della Direttiva 2008/98/CE; violazione e falsa o omessa applicazione degli artt. 177, 179, 181, 182, 182-bis, 183, 195, 196, 198, 198-bis, 199, 200, 202 del d.lgs. 152/2006; violazione e falsa applicazione dell'art. 35 del d.l. 133/2014, dell'art. 25 del d.l. 1/2012, dell'art. 5 del d.lgs. 36/2003, del d.m. 257/2022, della l.r. 11/2009; erronea, carente e incongrua motivazione; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà;



III - Errori in procedendo e in iudicando; violazione, omessa e falsa applicazione degli artt. 182-bis, 196, 198-bis, 199 del d.lgs. 152/2006, degli artt. 11 e 17 della l.r. 11/2009, del d.m. 257/2022; erronea, carente e incongrua motivazione; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà.

5. All'udienza in camera di consiglio del 9 gennaio 2025 l'appellante ha rinunciato alla sospensiva, chiedendo la fissazione dell'udienza pubblica di discussione del merito.

6. Con memorie del 23 e del 25 luglio 2025 e repliche del 3 e 4 settembre 2025 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni e, con note del 23 e del 24 settembre 2025, hanno chiesto che la causa fosse decisa in base agli atti depositati, senza previa discussione.

7. All'udienza pubblica del 25 settembre 2025 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

8. Con il provvedimento del 16 giugno 2022, impugnato dalla Waldum Tadinum Energia s.r.l. con l'originario ricorso, la Regione Umbria ha disposto l'archiviazione dell'istanza di PAUR presentata dalla società il 9 giugno 2022 per un progetto di impianto per la produzione di energia elettrica e termica mediante combustione dei rifiuti da costruire a Gualdo Tadino, in un lotto a destinazione industriale adiacente alla Strada statale 3 "Flaminia", ritenendola "improcedibile, in quanto non rispondente alla legge reg. n. 11/2009 e alle previsioni del vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) approvato con DCR 301/2009". Come evidenziato dal Servizio regionale Energia, ambiente e rifiuti, le due ragioni fondamentali all'origine di tale determinazione risiedevano nel fatto che "la proposta progettuale non ricade(ss) nell'area di competenza del sub-ambito 2, né (tenesse)...conto in generale della localizzazione - la cui competenza per previsione di piano (era) allocata in seno all'AURI" e nella circostanza per cui l'istanza stessa non risultasse "in linea con il dettato normativo dell'art. 17 della l.r. n. 11/2009 che prevede(va) - sempre in capo all'AURI - l'affidamento dell'incarico di progettazione, realizzazione e gestione".

9. Con la sentenza appellata il T.a.r. per l'Umbria, dopo aver precisato che "le doglianze di WTE ruota(va)no tutte intorno alla dirimente questione del regime giuridico dell'attività di progettazione, costruzione e gestione degli impianti di valorizzazione (ovvero di recupero a fini energetici) dei rifiuti" ed aver tracciato la differenza tra i "servizi di raccolta dei rifiuti" - intesi come "attività economiche suscettibili di costituire oggetto di riserva monopolistica in funzione degli obiettivi di coesione territoriale per il cui perseguimento, alla luce delle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (sarebbe stato)...ammesso il riconoscimento di <<diritti esclusivi>>" - e il "segmento a valle dell'attività di raccolta" - costituito dal "trattamento" che, per i rifiuti indifferenziati, consiste nel recupero energetico e, in extrema ratio, nello smaltimento in discarica, che non conducono alla configurazione di monopoli naturali, ma che, per le rilevanti esternalità negative che comportano sotto il profilo ambientale, sono sottoposti "ad un regime autorizzatorio per la realizzazione di nuovi impianti e il trattamento meccanico-biologico e di termovalorizzazione" e ad un sistema di regole per l'individuazione delle aree idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti stessi, affinché l'attività economica non si svolga in modo da recare danno alla salute ed all'ambiente - ha ribadito che, anche in caso di integrazione verticale del ciclo dei rifiuti, il secondo di tali due segmenti, quello del "trattamento", dovesse considerarsi sempre sottoposto al regime della concorrenza che gli era proprio e risultasse regolato dai due principi dell'autosufficienza (valido, in realtà, con specifico riguardo all'attività di smaltimento) e della prossimità (applicabile sia allo smaltimento che al recupero).

10. Sulla base di tali premesse il T.a.r., in accoglimento del ricorso della Waldum Tadinum Energia, ha ritenuto che, con il provvedimento di archiviazione dell'istanza di PAUR e con il successivo rifiuto di provvedere in autotutela, la Regione Umbria avesse inteso le disposizioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti "come indicative della imposizione di una riserva di attività e del conseguente regime di monopolio (anche) nel segmento del trattamento dei rifiuti (recupero e smaltimento), attività economica che (avrebbe potuto)...dunque essere svolta soltanto dagli operatori ai quali l'AURI (avesse)...affidato la progettazione, la realizzazione e la gestione degli impianti, alla cui localizzazione (avrebbe potuto)...provvedere soltanto la stessa AURI". Contrastando una simile lettura con il quadro normativo di riferimento - dal quale si poteva, invece, desumere che "le attività di recupero (anche a fini energetici) dei rifiuti, anche allorché l'Amministrazione (avesse) optato per l'integrazione verticale del ciclo di gestione dei rifiuti, non soggiacessero al regime del monopolio legale ("privativa") proprio dell'attività di raccolta" - il T.a.r. ha, dunque, giudicato illegittimi i provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo, affermando che l'ultimo segmento del ciclo dei rifiuti (recupero anche energetico o smaltimento in discarica) fosse comunque esercitabile in regime di libera concorrenza. Reputando, poi, che anche le previsioni del nuovo Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti - approvato con delibera dell'Assemblea legislativa regionale n. 360 del 14 novembre 2023 - dovessero interpretarsi "nei termini appena indicati", ed avessero l'effetto di limitare illegittimamente la concorrenza nella fase finale del ciclo dei rifiuti, di trattamento degli stessi, il giudice di primo grado ha accolto, oltre al ricorso introduttivo, anche i motivi aggiunti avverso il suddetto provvedimento, compensando tra le parti le spese di lite.

11. La Regione Umbria, come anticipato, ha chiesto a questo Consiglio di Stato di riformare tale pronuncia, lamentandone l'erroneità, in via preliminare, per avere il T.a.r. respinto l'eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti articolati contro il nuovo Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti - PRGIR, approvato nel 2023. Secondo tale eccezione, riproposta in sede di appello con il primo motivo, poiché l'archiviazione dell'istanza di PAUR era stata disposta in base al PRGR del 2009, "il nuovo Piano di gestione dei rifiuti del 2023 (sarebbe stato)...inconferente rispetto al giudizio di

legittimità degli atti impugnati con il ricorso principale”, valendo il principio per cui “la legittimità di un provvedimento amministrativo va apprezzata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione”. La Regione ha, altresì, dedotto che, in relazione alle censure formulate nei motivi aggiunti, “in capo alla ricorrente W.T.E. (fossero)...inesistenti i caratteri della personalità, dell’attualità della lesione e della concretezza del pregiudizio”, anche in considerazione della natura di atto “meramente programmatico”, privo di “prescrizioni puntuali” del Piano stesso, che avrebbe reso “la lesione prospettata solo eventuale ed ipotetica”.

11. Con il secondo motivo, la Regione Umbria ha, poi, sostenuto che il T.a.r., nell’accogliere il ricorso, non avesse “minimamente preso in considerazione i poteri pianificatori e programmatori...attribuiti(le) dalle vigenti normative nazionali in materia di rifiuti urbani e con riferimento all’impiantistica regionale”, poiché “il materiale con il quale WTE (avrebbe inteso)...alimentare l’impianto da realizzare (sarebbe stato)...derivante principalmente dal trattamento meccanico di rifiuti urbani e, come tale, soggetto a regolazione da parte (sua)...mediante il PRGR e nel rispetto dei principi di prossimità ed autosufficienza”. I riferimenti normativi richiamati dal giudice di primo grado sarebbero, inoltre, stati attinenti esclusivamente ai poteri e alle competenze dei Comuni e non avrebbero avuto nulla a che fare con le potestà regionali di cui al Piano di gestione dei rifiuti (PRGR). Nel caso in esame non vi sarebbe stata, altresì, alcuna “privativa” da parte della Regione. Le previsioni del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti e i provvedimenti relativi alla preclusione all’installazione di impianti di trattamento termico che eccedessero il fabbisogno di trattamento termico regionale sarebbero, infatti, stati adottati nel pieno rispetto dei poteri regionali, degli artt. 196 e 199 del d.lgs. 152/2006 e della legge regionale n. 11/2009, sulla base dell’individuazione e dello studio dei flussi e dei conferimenti in discarica, al fine di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale, riduzione della produzione dei rifiuti, incremento della raccolta differenziata e del recupero energetico e limitazione dell’avvio allo smaltimento. Secondo la parte appellante, inoltre, la pianificazione regionale in materia di gestione dei rifiuti sarebbe stata sempre pienamente in linea con l’art. 41 della Costituzione e le scelte compiute al riguardo, caratterizzate da “ampia discrezionalità”, avrebbero costituito comunque un “apprezzamento di merito, sottratto al sindacato di legittimità”, non essendo inficiate, peraltro, né da errori di fatto né da evidenti illogicità.

12. Con il terzo motivo la Regione appellante ha, infine, ribadito che il T.a.r., nella decisione impugnata, non avesse sufficientemente considerato come le previsioni oggetto del contendere di cui al Piano regionale di gestione dei rifiuti fossero specificamente volte a soddisfare “il fabbisogno regionale”, individuato nel Piano stesso, e come fosse del tutto legittimo e ragionevole vietare l’installazione di nuovi impianti di incenerimento e coincenerimento di rifiuti o che utilizzassero rifiuti come combustibile qualora l’installazione stessa non fosse stata rispondente ai criteri e alle necessità presi in considerazione nella suddetta attività pianificatoria, che aveva giudicato il fabbisogno stesso “soddisfatto dal termovalorizzatore regionale” già previsto.

13. Per poter effettuare un compiuto esame delle censure formulate dall’appellante, come sopra sintetizzate, e delle complesse questioni poste dalla presente controversia, è utile procedere, in via preliminare, alla individuazione e ricostruzione delle diverse fasi in cui si articola l’intervento dell’Amministrazione nel complesso settore della gestione dei rifiuti e dei distinti piani sui quali i vari soggetti coinvolti nel ciclo dei rifiuti si trovano ad operare. Sotto tali profili possono, quindi, distinguersi quattro ambiti diversi, ciascuno contraddistinto da caratteristiche peculiari e regole proprie:

- la fase di pianificazione da parte dell’Amministrazione, che ricomprende anche l’attività di localizzazione degli impianti;
- la fase di realizzazione e di gestione degli impianti;
- il servizio di raccolta dei rifiuti;
- l’attività di recupero dei rifiuti.

14. La fase di pianificazione è prevista dall’art. 196 del d.lgs. n. 152/2006, in cui, al primo posto tra le competenze ambientali delle regioni, compaiono, appunto, “a) la predisposizione, l’adozione e l’aggiornamento, sentite le province, i comuni e le Autorità d’ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all’articolo 199”. A norma dell’art. 199 del medesimo d.lgs. n. 152/2006, “le regioni, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d’ambito di cui all’articolo 201, nel rispetto dei principi e delle finalità di cui agli articoli 177, 178, 179, 180, 181, 182 e 182-bis ed in conformità ai criteri generali stabiliti dall’articolo 195, comma 1, lettera m), ed a quelli previsti dal presente articolo, predispongono e adottano piani regionali di gestione dei rifiuti”. Tali atti comprendono, in primo luogo, “l’analisi della gestione dei rifiuti esistente nell’ambito geografico interessato, le misure da adottare per migliorare l’efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, nonché una valutazione del modo in cui i piani contribuiscono all’attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della parte quarta del...decreto (stesso)”.

15. In base al comma 3 del medesimo art. 199 “I piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono inoltre:

- a) tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all’interno del territorio, suddivisi per ambito territoriale ottimale per quanto riguarda i rifiuti urbani, rifiuti che saranno prevedibilmente spediti da o verso il territorio nazionale e valutazione dell’evoluzione futura dei flussi di rifiuti, nonché la fissazione degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere a livello regionale, fermo restando quanto disposto dall’articolo 205;
- b) i sistemi di raccolta dei rifiuti e impianti di smaltimento e recupero esistenti, inclusi eventuali sistemi speciali per oli usati, rifiuti pericolosi o flussi di rifiuti disciplinati da una normativa comunitaria specifica;
- c) una valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti, di ulteriori



- infrastrutture per gli impianti per i rifiuti in conformità del principio di autosufficienza e prossimità di cui agli articoli 181, 182 e 182-bis e se necessario degli investimenti correlati;
- d) informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;
- e) politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione;
- f) la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m);
- g) il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;
- h) la promozione della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali, attraverso strumenti quali una adeguata disciplina delle incentivazioni, prevedendo per gli ambiti più meritevoli, tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente, una maggiorazione di contributi; a tal fine le regioni possono costituire nei propri bilanci un apposito fondo;
- i) la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani;
- l) i criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera p);
- m) le iniziative volte a favorire, il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dai rifiuti di materiale ed energia, ivi incluso il recupero e lo smaltimento dei rifiuti che ne derivino;
- n) le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani;
- o) la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2, lettera a), di disposizioni speciali per specifiche tipologie di rifiuto;
- p) le prescrizioni in materia di prevenzione e gestione degli imballaggi e rifiuti di imballaggio di cui all'articolo 225, comma 6;
- q) il programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36;
- r) un programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, elaborato sulla base del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti di cui all'art. 180, che descriva le misure di prevenzione esistenti e fissi ulteriori misure adeguate...
- r-bis) informazioni sulle misure volte a conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 5, paragrafo 3 bis), della direttiva 1999/31/CE o in altri documenti strategici che coprono l'intero territorio dello Stato membro interessato;
- r-ter) misure per contrastare e prevenire tutte le forme di dispersione di rifiuti e per rimuovere tutti i tipi di rifiuti dispersi;
- r-quater) l'analisi dei flussi derivanti da materiali da costruzione e demolizione nonché, per i rifiuti contenenti amianto, idonee modalità di gestione e smaltimento nell'ambito regionale, allo scopo di evitare rischi sanitari e ambientali connessi all'abbandono incontrollato di tali rifiuti"

16. Dalle disposizioni citate e dall'interpretazione che ad esse è stata data dalla giurisprudenza amministrativa prevalente (cfr. Cons. Stato, Sez. IV 9 ottobre 2021 n. 7011), la Regione risulta titolare in materia di un potere di pianificazione molto ampio, non limitato alla eventuale preclusione della realizzazione degli impianti in determinate aree del suo territorio, ma esteso alla possibilità di orientare attivamente la localizzazione e, soprattutto, alla quantificazione del bisogno impiantistico. In particolare, le Regioni hanno il compito di calcolare il fabbisogno di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei principi di autosufficienza e di prossimità (previsti dalla direttiva 2008/98/CE) e tale adempimento, volto a garantire un "equilibrato sviluppo territoriale" (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 8 settembre 2022 n. 7839) non rappresenta un dato soltanto statistico, dando origine necessariamente ad una previsione vincolante all'interno dell'intero sistema, anche per l'iniziativa privata.

17. La stessa Corte di Giustizia UE, dopo aver ribadito che il settore della gestione dei rifiuti è retto dai principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, ha precisato (cfr. sentenza 8 maggio 2019 C-305/18) che gli Stati membri hanno un ampio margine di discrezionalità nella relativa pianificazione, potendo persino limitare il numero degli impianti, se ciò serve loro a garantire una gestione dei rifiuti coerente con la protezione della salute e dell'ambiente ed avendo la possibilità di introdurre restrizioni della concorrenza, purché proporzionate e fondate su criteri oggettivi e non discriminatori.

18. Anche la giurisprudenza nazionale che si è occupata della materia ha sottolineato la centralità del ruolo della pianificazione all'interno del sistema della gestione dei rifiuti, resa ancor più forte dalla riforma degli artt. 41 e 9 della Costituzione nel senso di dare espresso rilievo alla salvaguardia degli interessi ambientali (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 14 febbraio 2024 n. 1466) e, dopo aver distinto l'ambito del trattamento dei rifiuti urbani, per cui la determinazione del fabbisogno regionale sarebbe stato fin da principio vincolante, da quello dei rifiuti speciali, che sarebbero stati inizialmente concepiti come soggetti in modo pressoché completo alla libera concorrenza, è giunta a riconoscere la possibilità che anche tale



tipologia di rifiuti sia sottoposta a limiti in base al fabbisogno regionale, ove tali limitazioni possano essere giustificate dalla tutela di obiettivi ambientali superiori (come evitare eccessive concentrazioni del trattamento dei rifiuti in un'unica regione, così da deresponsabilizzare le altre, o perseguire obiettivi di economia circolare e di riduzione degli impatti, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 24 dicembre 2020 n. 8315; Sez. VI, 1° luglio 2021 n. 5025).

19. In relazione alla successiva fase di “realizzazione e gestione degli impianti”, deve riconoscersi, invece, da un lato, come correttamente affermato dalla sentenza appellata, che essa, come attività economica, non può essere sottratta a qualunque iniziativa dei privati, dall'altro, che essa, come ogni attività d'impresa, non può comunque svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute o all'ambiente (art. 41 Cost.), cosicché l'eventuale preclusione alla realizzazione di un impianto di trattamento dei rifiuti, ove puntualmente motivata con specifico riferimento alla contrarietà del progetto presentato alla pianificazione regionale - elaborata in base ad una congrua istruttoria - integra non un'illegittima limitazione delle concorrenze, le cui regole risultano in ogni caso operanti nel settore, quanto piuttosto uno strumento-chiave per evitare il sovradimensionamento impiantistico che potrebbe disincentivare la raccolta differenziata e il riciclo (essendo la termovalorizzazione considerata dal diritto eurounitario un'operazione di recupero energetico - R1- che prevale sullo smaltimento in discarica, ma è subordinata al riciclo e al riuso - secondo il principio di gerarchia dei rifiuti) e dunque compromettere il raggiungimento dei prefissati obiettivi di sostenibilità e salvaguardia ambientale.

20. Tale ricostruzione dei rapporti tra le due suddette fasi del ciclo dei rifiuti è, del resto, l'unica coerente con il dettato della legge della Regione Umbria n. 11/2009 che, all'art. 3, stabilisce che il Piano regionale debba definire il fabbisogno degli impianti necessari a garantire l'autosufficienza regionale e fissa il principio per cui ogni nuovo impianto debba inserirsi in questa cornice programmatica, all'art. 5 prevede che le autorizzazioni ai nuovi impianti vengano rilasciate nel rispetto delle specifiche disposizioni della pianificazione e, all'art. 11 e seguenti, ribadisce che la gestione dei rifiuti deve avvenire secondo i principi di autosufficienza e di prossimità e, quindi, nel rispetto del limite del fabbisogno regionale e della gerarchia dei rifiuti.

21. Quanto alle caratteristiche della fase della “raccolta”, in particolare dei rifiuti urbani, contraddistinta dal monopolio naturale, possono, poi, richiamarsi integralmente le argomentazioni svolte dal T.a.r. nella sentenza appellata, che risultano pienamente condivisibili sul punto, al pari delle statuizioni relative alla necessaria esplicitazione della libera concorrenza nel segmento finale del ciclo dei rifiuti, consistente nel trattamento (recupero e smaltimento) degli stessi, che, come anticipato, non può essere sottratto all'iniziativa dei privati.

22. Il regime giuridico della fase di recupero è stato oggetto di specifico approfondimento da parte della Sezione che, in una recente decisione, (Cons. Stato, Sez. IV, 11 marzo 2026 n. 1976) ha avuto occasione di precisare, al riguardo, che “...si ritiene che nel nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 117 Cost., vige il principio di concorrenza previsto negli artt. 101-109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ne consegue che un regime di privativa e dunque di <<riserva di attività>>, per essere ammesso nel sistema, deve essere sia previsto da una esplicita norma di legge senza che possa essere ricavato o esteso in via interpretativa, sia giustificato alla luce del principio di concorrenza (Cons. Stato, Sez. IV, 29 maggio 2023, n. 5257). Sotto questo profilo, si osserva allora che dalle norme sulla gestione integrata del servizio, ovvero attualmente dall'art. 2, comma 186-bis, l. n. 191/2009 che prevede la competenza regionale e dall'art. 25, comma 4, del d.l. n. 1/2012, non si desume in modo espresso l'esistenza di alcuna privativa e tantomeno di una privativa estesa al recupero. Le uniche norme di legge che richiamano espressamente la <<privativa>> sono allora quelle dell'art. 21 del d. lgs. n. 22/1997 e quelle dell'art. 198 d.lgs. n. 152/2006 che nel primo caso ne eccettuano espressamente il recupero e nel secondo non ne parlano affatto. Inoltre, la direttiva europea “Rifiuti” 2008/98/CE, nel considerando 6 indica come obiettivo principale di qualunque politica in materia quello di <<ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente>> e all'art. 15 prescrive agli Stati membri di adottare <<le misure necessarie per garantire che ogni produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provveda personalmente al loro trattamento oppure li consegni ad un commerciante o ad un ente o a un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato>>, prefigurando così un <<sistema complesso nel quale agiscono vari soggetti, pubblici e privati>> (C.G.A.R.S. 30 marzo 2022, n. 410). Queste indicazioni sono recepite dalla normativa nazionale e, in particolare, dall'art. 177 del d.lgs. n. 152/2006, secondo il quale i soggetti pubblici possono esercitare le loro competenze anche <<avvalendosi, ove opportuno, mediante accordi, contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali, di soggetti pubblici o privati>>. Sotto altro profilo, la direttiva indica, all'art. 23, lo strumento a disposizione degli Stati membri per raggiungere gli obiettivi indicati, là dove prevede che essi <<impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente>>. Questo regime autorizzatorio non è però universale, dato che ai sensi del successivo art. 24 gli stessi Stati membri possono escludere la necessità dell'autorizzazione in due casi, uno dei quali è proprio l'attività di recupero. Pertanto, la scelta di un regime autorizzatorio, per di più derogabile, è di per sé contraria alla previsione di una privativa in materia, sia di carattere generale, sia nel caso particolare del recupero, che come si è visto potrebbe svolgersi anche senza autorizzazione e ciò, si aggiunge, anche sulla base dei principi europei di proporzionalità e adeguatezza così come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, a partire dalla nota sentenza 22 febbraio 2002 C 390/99 Canal Satellite. La logica della disciplina europea, e della conforme disciplina nazionale, è allora quella per cui l'attività in esame può essere svolta da più soggetti, purché nel rispetto degli interessi pubblici coinvolti, mentre non vi è spazio per



ricavare l'esistenza di una privativa, là dove non espressamente prevista. Ciò è tanto più vero, si osserva, proprio nel caso dell'attività di recupero, che la direttiva all'art. 10 incentiva in modo particolare (Cons. Stato, Sez. IV, 29 maggio 2023, n. 5257). Pertanto, come già evidenziato da questa Sezione, deve ribadirsi che il codice dell'ambiente assoggetta a privativa (comunale) esclusivamente la gestione dei rifiuti destinati allo smaltimento (cfr. art. 198, d.lgs. n. 152 del 2006), non anche l'esercizio delle attività di trattamento e recupero dei rifiuti che è, invece, affidata al rispetto del principio di libera concorrenza (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 3 febbraio 2025, n. 827)".

23. Alla luce della ricostruzione che precede, le censure formulate dalla Regione Umbria si rivelano in parte infondate e in parte meritevoli di accoglimento, nei limiti e per le ragioni di seguito illustrate.

24. Seguendo nell'analisi delle doglianze proposte il medesimo ordine scelto dall'ente appellante, deve essere esaminato preliminarmente il primo motivo, concernente l'inammissibilità dei motivi aggiunti formulati avverso il nuovo PRGIR del 2023 per difetto dei requisiti della personalità e dell'attualità dell'interesse e della concretezza del pregiudizio lamentato. La Regione Umbria, al riguardo, ha evidenziato che, essendo l'istanza di PAUR stata presentata e valutata in base al precedente PRGR, la lesione determinata nei confronti della società ricorrente dal nuovo Piano del 2023, ove configurabile, sarebbe stata "solo eventuale ed ipotetica" e, comunque, in ogni caso, inidonea a rendere ammissibile l'immediata impugnazione di tale atto di pianificazione.

25. Il suddetto primo motivo è infondato e deve essere respinto. A prescindere dalla natura confermativa o meno del nuovo strumento con cui la Regione Umbria ha inteso programmare la gestione integrata dei rifiuti rispetto al precedente PRGR del 2009 – che, non formalmente impugnato dinanzi al T.a.r., è stato prodotto in giudizio per la prima volta solo in appello – la Waldum Tadinum Energia s.r.l. appare, infatti, essere titolare di un interesse concreto ed attuale ad opporsi al consolidamento di una disciplina pianificatoria che, pur superando alcune criticità riscontrate nel suo progetto, come la divisione del territorio in diversi sub-ambiti, finirebbe comunque per esercitare una sicura valenza preclusiva rispetto all'ammissibilità della sua istanza, ove ripresentata, prevedendo che anche la fase di concreta realizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti attraverso la produzione di energia termica debba essere di iniziativa e di competenza "esclusiva" della p.a. e necessariamente svolta attraverso project financing.

26. Da tale punto di vista, il primo motivo di appello deve essere, come anticipato, respinto limitatamente alla suddetta parte del PRGIR del 2023, dovendosi confermare l'ammissibilità dei motivi aggiunti, le cui censure sono state, altresì, correttamente, anche a giudizio di questo Collegio, riconosciute fondate nel merito dal T.a.r. per la violazione del principio di libera concorrenza; ed invero non è in alcun modo giustificato, tanto alla luce della normativa eurounitaria che di quella nazionale, che la fase di mera costruzione e gestione di un impianto di recupero energetico sia sottratta completamente a qualsiasi iniziativa dei privati e debba necessariamente svolgersi soltanto ad iniziativa pubblica e solo attraverso la procedura del project financing.

27. Ferma restando, infatti, la già ricordata valenza centrale della pianificazione regionale in materia di rifiuti – con gli effetti che saranno nel prosieguo esaminati in relazione al provvedimento di archiviazione dell'istanza di PAUR e al diniego di autotutela - la pronuncia del T.a.r. sul nuovo Piano risulta pienamente condivisibile laddove, esaminando i motivi aggiunti, ha annullato le previsioni pianificatorie comportanti come conseguenza diretta l'esclusione di ogni margine di operatività dei privati nel settore del recupero energetico dei rifiuti, con evidente violazione della disciplina comunitaria, ma anche della legislazione nazionale e regionale, orientate tutte alla promozione della concorrenza in tale segmento. Da un lato, il modello organizzativo della direttiva 2008/98/CE prevede, in verità, come già sottolineato, quale regime ordinario in materia di servizi pubblici, il libero mercato, individuando lo strumento di bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti nell'autorizzazione rilasciata dalle competenti autorità ed ostando alla legittimità di disposizioni come quelle del nuovo PRGIR dell'Umbria che impongano, appunto, per la realizzazione di un termovalorizzatore, la sola iniziativa pubblica e l'utilizzo esclusivo della finanza di progetto; dall'altro, anche l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006 - il quale, al comma 1, prevede: "nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1, allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso. L'avviso al pubblico di cui all'articolo 24, comma 2, reca altresì specifica indicazione di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atti di assenso richiesti" e, ai commi successivi, continua nel delineare il procedimento amministrativo in questione – mostra chiaramente di seguire il modello dell'art. 23 della direttiva, ammettendo all'interno del sistema la possibilità di realizzazione di un impianto privato di termovalorizzazione, a condizione di ottenere le necessarie autorizzazioni indicate, anche mediante la forma del cd. PAUR.

28. Meritevoli di accoglimento sono, invece, i due ulteriori motivi di appello, proposti dalla Regione Umbria in relazione alla rilevanza ed estensione dei suoi poteri pianificatori ed alla legittimità, proprio in base alle disposizioni del PRGR, della scelta di archiviare l'istanza di PAUR relativa al progetto di installazione di un impianto di incenerimento rifiuti nel territorio del Comune di Gualdo Tadino, non coerente con le disposizioni del Piano regionale dei rifiuti e, in particolare, non rispondente al fabbisogno regionale ivi determinato.

29. Da un'attenta lettura del provvedimento impugnato in primo grado, emerge, infatti, come la Regione abbia disposto



l'archiviazione dell'istanza avanzata dalla ricorrente, da un lato, perché riconosciuta in contrasto con l'art. 17 della legge regionale n. 11/2009, dall'altro, in quanto il progetto, così come presentato, non risultava rispondente alle necessità regionali individuate dal Piano, cosicché l'esito sfavorevole del procedimento di valutazione è stato determinato da due distinti fattori, ciascuno da solo in grado di giustificare autonomamente la decisione dell'Amministrazione, che si presenta, dunque, quale atto plurimotivato. In presenza di una tale tipologia di provvedimento, come anche di recente affermato dalla Sezione, "è sufficiente il riscontro della legittimità di una delle autonome ragioni giustificatrici della decisione amministrativa, per condurre al rigetto dell'intero ricorso in considerazione del fatto che anche in caso di fondatezza degli ulteriori motivi di doglianza riferiti alle distinte rationes decidendi poste a fondamento del provvedimento amministrativo, questo non potrebbe, comunque, essere annullato in quanto sorretto da un'autonoma ragione giustificatrice" (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 1° aprile 2025 n. 2753).

30. Nonostante il suo carattere consolidato, la regola suindicata - di potenziale decisività sull'esito del giudizio di primo grado - appare essere stata disattesa dal T.a.r. che, nella sentenza impugnata, risulta essersi soffermato, in verità, soltanto su di uno dei due autonomi fattori giustificativi del provvedimento di archiviazione, la previsione dell'"esclusiva" dell'AURI anche nell'affidamento delle attività di recupero energetico dei rifiuti, omettendo di esaminare gli effetti preclusivi alla realizzazione del progetto presentato prodotti dall'ulteriore causa ostativa indicata nel provvedimento, costuita, come anticipato, dalla contrarietà di quanto prospettato alle previsioni della pianificazione.

31. In tal senso devono, dunque, trovare accoglimento le censure formulate dall'appellante circa la mancata "considerazione (dei)...poteri pianificatori e programmatori della Regione attribuiti dalle vigenti normative nazionali in materia di rifiuti e con riferimento all'impiantistica regionale", da interpretarsi secondo quanto illustrato nei paragrafi 14-19 della presente decisione.

32. In attuazione della legge regionale n. 11/2009, che, all'art. 11, prevede che il Piano regionale sia redatto nel rispetto dei contenuti dell'art. 199 del d.lgs. n. 152/2006, definendo tra l'altro "il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire per ciascun ATI l'autosufficienza per le funzioni di pretrattamento dei rifiuti urbani" e i "fabbisogni complessivi di trattamento termico e smaltimento in discarica da soddisfare con riferimento anche al bacino di più ATI", la Regione Umbria ha approvato, con la deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 300 del 5 maggio 2009, il PRGR sulla base del quale sono stati adottati i provvedimenti di archiviazione e di improcedibilità impugnati in primo grado dalla Waldum Tadinum Energia

33. Al par. 12.2.2.1 di tale atto, relativo agli "Impianti di trattamento termico", si legge che "il Piano individua quale migliore opzione il trattamento della sola componente secca dei rifiuti urbani" e che "La dotazione impiantistica è così prevista:

- un nuovo impianto a servizio degli ATI 1, 2 e 3;
- l'utilizzo di impianti esistenti per l'ATI 4"

nonché che "Il complesso dell'impiantistica regionale per il trattamento termico dei rifiuti di provenienza urbana deve garantire una capacità complessiva pari a ca.175.000 t/a", ai quali vanno aggiunti i flussi di rifiuti speciali nella stima pari a ca. 75.000 t/a. Il Piano, inoltre, "considerate le necessità di ottimizzazione tecnico gestionale derivante dalla limitazione dei trasporti in ambito regionale", stabilisce che "è individuata come ottimale la localizzazione del nuovo impianto nel territorio dell'A.T.I. 2, all'interno delle aree idonee come individuate dal presente Piano... il progetto dovrà raggiungere un elevato livello di qualità architettonica ed inserirsi in modo armonico nel contesto paesaggistico circostante..."

34. Tali previsioni, almeno con riguardo all'individuazione in linea di massima della localizzazione ottimale e soprattutto alla quantificazione della capacità complessiva degli impianti, lungi dal travalicare le competenze ed i poteri attribuiti alla Regione, come sostenuto dalla originaria ricorrente, costituiscono puntuale esplicazione delle specifiche prerogative regionali indicate dal già ricordato art. 199 del d.lgs. n. 152/2006 che proprio alla Regione affida il delicato compito di individuare la dotazione impiantistica necessaria ad assicurare la completa gestione del ciclo dei rifiuti urbani e il soddisfacimento del fabbisogno della collettività di riferimento e di conciliare il perseguimento di tale interesse pubblico con quello, altrettanto primario, dell'uso razionale e della salvaguardia del territorio, in ragione della disponibilità limitata della relativa risorsa, in una visione organica e complessiva del bene e in funzione di una localizzazione coerente e razionale degli impianti.

35. Una simile interpretazione della natura e della funzione del PRGR, sviluppata sulla base delle norme legislative che regolano il settore del ciclo dei rifiuti, ferma restando la tutela della concorrenza nei termini prima indicati, conduce a ritenere pienamente giustificata la determinazione di "archiviazione" dell'istanza di PAUR formulata dalla originaria ricorrente, riconosciuta, come anticipato, in contrasto, in primo luogo, con le indicazioni in termini di localizzazione e capacità degli impianti fornite in sede di pianificazione e programmazione regionale, attraverso disposizioni peraltro espressione di discrezionalità tecnica della Regione, in alcun modo affette da palesi illogicità o da manifesti errori, che, ove riscontrati, avrebbero consentito al giudice amministrativo di operare il suo sindacato - non potendo ammettersi nell'ordinamento ambiti in cui l'esercizio del potere possa esplicarsi "legibus solutus" - bensì rispondenti all'esigenza di un equilibrato e sostenibile sviluppo territoriale.

36. Alla luce delle considerazioni che precedono, può, perciò, concludersi, secondo quanto già osservato dalla Sezione in un giudizio per alcuni profili analogo, che "poiché il provvedimento impugnato è plurimotivato, la riscontrata legittimità



dell'atto quanto al motivo appena scrutinato è sufficiente a sorreggere l'intera impalcatura della determinazione avversata, refluendo (essa legittimità) negativamente sull'interesse alla coltivazione del secondo motivo di gravame, il cui anche eventuale accoglimento non potrebbe arrecare alla società alcun vantaggio o giovamento" (Cons. Stato, Sez. IV, 8 settembre 2022 n. 7839).

37. L'appello della Regione Umbria deve essere, quindi, in parte accolto e, in parziale riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado proposto dalla Waldum Tadinum Energia s.r.l. deve essere respinto, con conferma per la restante parte della decisione impugnata, in relazione all'accoglimento dei motivi aggiunti.

38. Per la complessità delle questioni trattate sussistono, infine giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte ai sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado della Waldum Tadinum s.r.l.

Conferma per la restante parte la sentenza appellata.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

(Omissis)

