

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00149/2022 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 149 del 2022, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

ACEA Ambiente s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'avvocato Pasquale Cristiano, con domicilio digitale
come da PEC da registri di giustizia;

contro

Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'avvocato Luciano Ricci, con domicilio digitale come da
PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso l'Avvocatura regionale
in Perugia, Corso Vannucci, 30;

nei confronti

Sogepu s.p.a. e TSA s.p.a., non costituite in giudizio;

AURI, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- delle note prot. n. 31203 del 17 febbraio 2022 - protocollo digitale n. 6284 del 17 febbraio 2022 e prot. n. 27478 del 14 febbraio 2022 - protocollo digitale n. 5313 in data 11 febbraio 2022, entrambe ricevute dalla ricorrente in data 17 febbraio 2022, ed emesse dalla Regione Umbria – Direzione regionale governo del territorio, ambiente e protezione civile – Servizio sostenibilità ambientale, valutazioni ed autorizzazioni ambientali;
- della deliberazione della Giunta regionale n. 2 del 5 gennaio 2022, recante *“Discariche strategiche regionali: Fabbisogno di smaltimento e specifiche tecniche e gestionali per il razionale utilizzo. Linee di Indirizzo in attesa dell’approvazione del Piano di Gestione integrata dei Rifiuti”* e del relativo documento istruttorio, avente come oggetto *“Discariche strategiche regionali: Fabbisogno di smaltimento e specifiche tecniche e gestionali per il razionale utilizzo. Linee di Indirizzo in attesa dell’approvazione del Piano di Gestione integrata dei Rifiuti”*;
- della deliberazione della Giunta regionale n. 1 del 5 gennaio 2022, recante *“Aggiornamento del Piano di Gestione integrata dei Rifiuti. Indirizzo della nuova strategia pianificatoria”*;
- di ogni atto o provvedimento presupposto, connesso o consequenziale;
quanto ai motivi aggiunti depositati il 13 marzo 2023:
- della nota della Regione Umbria – Direzione regionale governo del territorio, ambiente e protezione civile – Servizio sostenibilità ambientale, valutazioni ed autorizzazioni ambientali prot. n. 278956 del 21 dicembre 2022;
- di ogni atto o provvedimento presupposto, connesso o consequenziale.

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

Visto l’atto di costituzione in giudizio della Regione Umbria;

Visti tutti gli atti della causa;

Viste le conclusioni delle parti;

Relatrice nell’udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2024 la dott.ssa Floriana

Venera Di Mauro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente ACEA Ambiente s.r.l. gestisce una discarica per rifiuti non pericolosi sita a Orvieto, in località Le Crete.

Con la proposizione del ricorso introduttivo del giudizio, la società ha impugnato la deliberazione della Giunta regionale n. 2 del 5 gennaio 2022, con la quale sono state stabilite linee di indirizzo in attesa dell'approvazione del piano di gestione integrata dei rifiuti, nonché l'ulteriore deliberazione n. 1 del 2022 e le note regionali richiamate in epigrafe.

Oggetto di contestazione è il fatto che, a fronte dell'individuazione delle tre discariche di Belladanza (Città di Castello), Borgogligione (Magione) e Le Crete (Orvieto) come strategiche per governare il sistema integrato di gestione dei rifiuti nella fase transitoria, e nonostante la rilevata necessità di incrementare la capacità residua delle predette discariche, sia stata data priorità alla riprofilatura degli impianti di Belladanza e Borgogligione, prevedendo come meramente eventuale l'estensione volumetrica di quello di Le Crete.

2. In particolare, la ricorrente ha censurato la deliberazione n. 2 del 2015 laddove stabilisce che *“(...) le discariche di Borgogligione e Belladanza dovranno essere oggetto di riprofilatura in tempi celeri, mentre, per la discarica di Le Crete, considerando l'attuale disponibilità di volumetria autorizzata e la maggiore capacità rispetto agli altri due impianti, eventuali riprofilature potranno essere valutate successivamente”*.

Ritenendo illegittima una preclusione all'immediato ampliamento della propria discarica in presenza di tutti i necessari presupposti ambientali e gestionali, ACEA Ambiente ha presentato ai competenti uffici regionali il 3 febbraio 2022 un'istanza, ai sensi dell'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, finalizzata a ottenere il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) per

l'adeguamento planoaltimetrico della discarica di Le Crete.

Con nota del 17 febbraio 2022 – impugnata nel presente giudizio – il Servizio sostenibilità ambientale, valutazioni ed autorizzazioni ambientali della Direzione regionale governo del territorio, ambiente e protezione civile ha comunicato che *“(...) la predetta istanza non è al momento accoglibile ai sensi di quanto disposto con DGR n. 2 del 05/01/2022 (...) e archiviata”*, aggiungendo che *“Resta inteso che la Società in indirizzo potrà ripresentare istanza di PAUR successivamente all’attivazione dei procedimenti (PAUR) inerenti l’impianto di Belladanza nel Comune di Città di Castello e l’impianto di Borgogiglione nel Comune di Magione”*.

Le ragioni dell’archiviazione sono state indicate mediante rinvio alla comunicazione del Servizio energia, ambiente e rifiuti del 14 febbraio 2022 – parimenti impugnata in questa sede – ove, richiamati ampi stralci della deliberazione della Giunta regionale n. 2 del 2015, si è concluso che *“(...) risulta di ogni evidenza che la valutazione sulla riprofilatura funzionale all’estensione di capacità della discarica di cui alla nota in oggetto potrà essere effettuata solamente successivamente all’attivazione delle procedure relative agli altri due impianti di riferimento regionale”*.

3. Nel ricorso introduttivo del giudizio ACEA Ambiente ha articolato i seguenti motivi:

I) emergerebbe un profilo di contraddittorietà tra le premesse istruttorie e il dispositivo della deliberazione della Giunta regionale n. 2 del 2022, atteso che il carattere meramente eventuale dell’ampliamento dell’impianto di Le Crete non troverebbe riscontro nel documento approvato con la medesima deliberazione, il quale lascerebbe chiaramente intendere la necessità di riprofilatura di tutte e tre le discariche strategiche regionali, ivi inclusa quella di Orvieto, per la quale viene prefigurato in incremento di circa 500.000 metri cubi, senza alcuna limitazione o condizione per potervi procedere;

II) la predetta deliberazione determinerebbe, con le previsioni contenute nella parte

contestata, una disparità di trattamento, nonché una lesione della concorrenza e della *par condicio* tra gli attuali gestori delle discariche strategiche, atteso che la Regione avrebbe stabilito arbitrariamente, in violazione – tra l’altro – del divieto di discriminazione di cui all’articolo 3-*quiquies* del decreto legislativo n. 152 del 2006, quali discariche potranno ottenere l’immediato ampliamento e quale invece no; nessuna norma di legge, tuttavia, attribuirebbe all’Amministrazione il potere di scegliere gli operatori legittimati a ottenere l’incremento di capacità di una discarica, dal momento che l’eventuale rilascio dell’autorizzazione dovrebbe rispondere esclusivamente a valutazioni di carattere tecnico-ambientale, come tali estranee alle prerogative e alle funzioni della Giunta regionale; in questa prospettiva, emergerebbe anche un evidente sviamento, laddove l’ordine di priorità nella gestione dell’*iter* amministrativo delle varie autorizzazioni si risolvesse in un espediente per assentire totalmente gli ampliamenti richiesti dagli altri gestori (circa 300.000 metri cubi per la discarica di Belladanza e circa 700.000 metri cubi per la discarica di Borgogiglione), limitando al contempo ingiustificatamente quello richiesto da ACEA Ambiente per la discarica di Le Crete (per circa 500.000 metri cubi);

III) le note regionali del 14 e del 17 febbraio 2022 sarebbero parimenti illegittime, in quanto il mancato accoglimento dell’istanza formulata da ACEA Ambiente non troverebbe alcun fondamento nella disciplina di cui all’articolo 27-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006; d’altro canto, i gestori delle altre due discariche strategiche non avrebbero ancora presentato le richieste di autorizzazione degli ampliamenti dei relativi impianti, per cui non emergerebbe alcuna ragione a supporto della decisione di non dare corso all’istruttoria in relazione alla domanda della ricorrente.

4. La Regione Umbria si è costituita in giudizio con atto di mera forma.

5. Il 13 marzo 2023 la ricorrente ha depositato un ricorso per motivi aggiunti, recante l’estensione del gravame alla nota regionale del 21 dicembre 2022,

mediante la quale, nel fornire riscontro alla nuova istanza di PAUR per l'ampliamento della discarica di Le Crete presentata da ACEA Ambiente il 7 dicembre 2022, il Servizio sostenibilità ambientale, valutazioni ed autorizzazioni ambientali ha rappresentato che *“Come già comunicato con ns nota del 17/02/2022, impugnata innanzi il TAR Umbria, l'istanza presentata in data 01/02/2022 è stata ritenuta non accoglibile ovvero non procedibile e pertanto è stata archiviata”*.

Al riguardo, la ricorrente ha evidenziato di aver presentato la nuova istanza dopo l'avvio dei procedimenti di rilascio del PAUR per l'ampliamento delle discariche di Belladanza e Borgogiglione, e dopo che il primo di tali procedimenti si era anche concluso positivamente.

La parte ha, quindi, dedotto i seguenti motivi:

- I) illegittimità derivata dell'atto impugnato per i vizi già prospettati avverso i provvedimenti contestati con il ricorso introduttivo del giudizio;
- II) illegittimità propria di tale atto, in quanto l'Amministrazione regionale, in violazione dell'articolo 27-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, avrebbe disposto l'archiviazione di un'istanza che avrebbe avuto l'obbligo di esaminare, e ciò senza compiere alcuna valutazione istruttoria e senza fornire nessuna effettiva motivazione; sotto altro profilo, la comunicazione impugnata sarebbe illegittima anche perché si sarebbero realizzate entrambe le condizioni indicate nella precedente nota del 14 febbraio 2022 per richiedere l'ampliamento della discarica di Le Crete, stante la conclusione dell'*iter* per autorizzare l'incremento volumetrico dell'impianto di Belladanza e l'avvio del procedimento in relazione a quello di Borgogiglione; gli uffici regionali avrebbero dunque disatteso le indicazioni da essi stessi fornite ai fini della ripresentazione della domanda; la nuova nota regionale si porrebbe in contrasto, infine: (i) con la deliberazione della Giunta regionale n. 2 del 2022, che ha riconosciuto il carattere strategico della discarica di Le Crete, sia pure posticipandone l'ampliamento rispetto agli altri due impianti individuati; (ii) con la nuova pianificazione regionale in corso di approvazione, ove si ribadisce, anche per gli scenari futuri, il carattere strategico dell'impianto sito a Orvieto.

6. All'udienza pubblica fissata la difesa regionale ha esposto le proprie controdeduzioni rispetto alle censure articolate dalla ricorrente.

La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

7. Il ricorso e i motivi aggiunti sono infondati.

8. La controversia deve essere inquadrata nel contesto normativo di riferimento.

Come è noto, l'articolo 179, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006 stabilisce per la gestione dei rifiuti una precisa gerarchia, nell'ambito della quale lo smaltimento occupa l'ultima posizione, collocandosi dopo la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di altro tipo, incluso quello energetico.

Il successivo articolo 182, comma 5, rinvia, quanto alla disciplina delle attività di smaltimento in discarica, al decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, di attuazione della direttiva 1999/31/CE, successivamente modificata dalla direttiva (UE) 2018/850.

Quest'ultimo decreto legislativo stabilisce, all'articolo 1 – per come sostituito dall'articolo 1, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121 – le proprie finalità, individuandole anzitutto nella “(...) *progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti, in particolare di quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, al fine di sostenere la transizione verso un'economia circolare e adempiere i requisiti degli articoli 179 e 182 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”.

L'articolo 5 del medesimo decreto legislativo n. 36 del 2003 detta, poi, gli “*Obiettivi di riduzione del conferimento di rifiuti in discarica*”, stabilendo – a seguito delle novelle introdotte dal decreto legislativo n. 121 del 2020 – che “*A partire dal 2030 è vietato lo smaltimento in discarica di tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, ad eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale conformemente all'articolo 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.*

152. (...) Le Regioni conformano la propria pianificazione, predisposta ai sensi dell'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, al fine di garantire il raggiungimento di tale obiettivo. Le Regioni modificano tempestivamente gli atti autorizzativi che consentono lo smaltimento in discarica dei rifiuti non ammessi, in modo tale da garantire che, al più tardi per il giorno 31 dicembre 2029, i medesimi siano adeguati ai sopra citati divieti di smaltimento” (comma 4-bis) e che “Entro il 2035 la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica deve essere ridotta al 10 per cento, o a una percentuale inferiore, del totale in peso dei rifiuti urbani prodotti. Le Regioni conformano la propria pianificazione, predisposta ai sensi dell'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, al fine di garantire il raggiungimento di tale obiettivo” (comma 4-ter).

La disciplina normativa primaria, di derivazione europea, è informata dunque a un netto disfavore per lo smaltimento dei rifiuti in discarica, prevedendolo soltanto come *extrema ratio*, alla quale in futuro non sarà più consentito ricorrere in presenza di alternative di riciclaggio o di recupero, e da contenere comunque nel limite del 10 per cento del peso totale dei rifiuti solidi urbani.

9. In questo contesto normativo si colloca la deliberazione n. 2 del 2022, con la quale la Giunta regionale, in attesa del nuovo piano di gestione integrata dei rifiuti, ha:

- approvato l'allegato documento istruttorio concernente il fabbisogno di smaltimento e possibile incremento delle volumetrie delle discariche strategiche, nonché le specifiche tecniche e gestionali per il razionale utilizzo delle discariche regionali;
- preso atto, sulla base dei contenuti e delle analisi risultanti dal predetto documento istruttorio, “(...) che l'andamento degli ultimi anni della esigenza di smaltimento di rifiuto prodotto dal ciclo integrato dei rifiuti urbani dimostra che le azioni messe in campo dalla vigente programmazione hanno esaurito il loro effetto sulla diminuzione dell'utilizzo di discarica, anche in conseguenza della non attuata misura di valorizzazione termica”;

- ritenuto “(...) che nel periodo transitorio, ovvero il periodo compreso tra il momento attuale e la piena attuazione della nuova pianificazione, debbano essere messe in atto azioni volte a governare il sistema integrato di gestione dei rifiuti per prevenire situazioni emergenziali che si verranno a concretizzare nel breve periodo in mancanza di interventi volti prevenirle”;
- stabilito “(...) che nel periodo transitorio sopradetto si rende necessario assicurare la tenuta del sistema regionale mediante l'estensione della capacità residua delle volumetrie delle discariche strategiche regionali per ulteriori 1.000.000 m³, oltre un 20% complessivo, da ripartire sui seguenti tre impianti di riferimento regionale: a) impianto di Belladanza nel comune di Città di Castello; b) impianto di Borgogiglione nel comune di Magione; c) impianto Le Crete nel comune di Orvieto”, aggiungendo “(...) che l'estensione volumetrica degli impianti di cui al precedente punto dovrà essere ripartita tenendo conto della sostenibilità tecnica e ambientale nonché essere proporzionate alla programmazione dei flussi sottesi dai loro bacini di riferimento e comunque programmati da AURI. Inoltre, gli impianti potranno essere oggetto di intervento in considerazione della capacità e della vita utile rispetto agli spazi disponibili”;
- dato atto “(...) che (...) le discariche di Borgogiglione e Belladanza dovranno essere oggetto di riprofilatura in tempi celeri, mentre, per la discarica di Le Crete, considerando l'attuale disponibilità di volumetria autorizzata e la maggiore capacità rispetto agli altri due impianti, eventuali riprofilature potranno essere valutate successivamente”;
- specificato “(...) che l'estensione volumetrica degli impianti dovrà essere quantificata in sede di autorizzazione in funzione del contenimento delle reali esigenze del sistema e per il solo periodo transitorio” e ha provveduto a determinare i criteri per l'ottimizzazione dei volumi;
- indicato le azioni necessarie al fine del contenimento dello smaltimento in discarica nel periodo transitorio;

- dato mandato al Servizio energia ambiente rifiuti di: (i) attivare un apposito tavolo permanente con i gestori “(...) *al fine di monitorare le azioni di mitigazione e salvaguardia degli spazi di discarica nonché le disposizioni del presente atto*”; (ii) di promuovere, insieme all’Autorità umbra rifiuti e idrico (AURI), una serie di azioni finalizzate a minimizzare il quantitativo di rifiuti conferito in discarica;
- escluso la riprofilatura delle discariche regionali non strategiche;
- invitato AURI a studiare e introdurre forme tariffarie differenziate per il conferimento in discarica, in modo da renderne l’utilizzo economicamente non conveniente.

Il provvedimento è volto, quindi, a prevenire l’insorgere di emergenze nella gestione del ciclo dei rifiuti, individuando le discariche regionali da considerare strategiche e per le quali è ipotizzato l’ampliamento, ferma restando la necessità di minimizzare lo smaltimento dei rifiuti in discarica e l’esigenza di contenere la riprofilatura delle predette discariche strategiche nei limiti dello stretto necessario.

In questa prospettiva, la deliberazione della Giunta regionale ha indicato come prioritario e da attuare in tempi celeri l’incremento della capacità degli impianti di Borgogiglione e Belladanza, prossimi all’esaurimento delle volumetrie disponibili, secondo quanto risulta dal documento istruttorio contestualmente approvato, rinviando a un secondo momento la valutazione dell’ampliamento della discarica di Le Crete, stante “*l’attuale disponibilità di volumetria autorizzata e la maggiore capacità rispetto agli altri due impianti*”.

10. Il provvedimento regionale ora richiamato resiste, anzitutto, alle censure articolate con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, con il quale si deduce la ritenuta contraddittorietà tra le premesse e il dispositivo della deliberazione della Giunta regionale n. 2 del 2022, allegando che il carattere meramente eventuale dell’ampliamento dell’impianto di Le Crete non troverebbe riscontro nel documento istruttorio approvato con la medesima deliberazione.

10.1. Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, il documento istruttorio, costituente parte integrante della deliberazione n. 2 del 2022, fornisce ampio

supporto alle determinazioni assunte con la predetta deliberazione, laddove rimarca la ben diversa capacità residua delle tre discariche strategiche, evidenziando:

- per l'impianto di Belladanza, una disponibilità di circa 15.000 metri cubi, con previsione di completamento nel mese di giugno 2022;
- per la discarica di Borgogiglione, una disponibilità di circa 115.000 metri cubi, con previsione di completamento nel mese di giugno 2023;
- per l'impianto di Le Crete, una disponibilità di circa 410.000 metri cubi, con previsione di completamento nel dicembre 2025.

Posti questi dati – e dopo aver dato atto della presentazione di istanze di incremento delle volumetrie per circa 300.000 metri cubi (Belladanza), 700.000 metri cubi (Borgogiglione) e 500.000 metri cubi (Le Crete) – il documento istruttorio rappresenta “(...) *l'immediata necessità di riprofilare le discariche di Belladanza, Borgogiglione e Le Crete, dando priorità ai primi due impianti in considerazione dell'esaurenda disponibilità dei volumi autorizzati. Le volumetrie da ripartire sugli impianti devono tenere conto della sostenibilità tecnica e ambientale nonché essere proporzionate alla programmazione dei flussi sottesi dai loro bacini di riferimento e comunque programmati da AURI. Gli impianti potranno essere oggetto di intervento, in considerazione della capacità e della vita utile rispetto agli spazi disponibili*”. Sul punto, si afferma espressamente che “(...) *ne consegue che Borgogiglione e Belladanza devono essere oggetto di riprofilatura in tempi celeri, mentre la discarica di Le Crete consente di attivare gli interventi successivamente, stante ancora disponibilità di volumetrie autorizzate*”.

10.2. La deliberazione regionale impugnata si è dunque limitata a dare seguito a quanto emergeva espressamente dal documento istruttorio contestualmente approvato, prendendo atto della diversa situazione e priorità di ampliamento delle tre discariche strategiche. Non è quindi ravvisabile alcuna contraddittorietà tra quanto stabilito dalla Giunta regionale e l'istruttoria tecnica richiamata a supporto delle determinazioni assunte.

Da ciò l'infondatezza del motivo scrutinato.

11. Con il secondo mezzo la ricorrente sostiene che la richiamata deliberazione della Giunta regionale introdurrebbe un'arbitraria disparità di trattamento tra i gestori delle tre discariche strategiche e una lesione della concorrenza, stante il favore ingiustificato accordato all'incremento delle volumetrie degli impianti di Belladanza e Borgogigione, e la previsione dell'ampliamento della discarica di Le Crete come meramente eventuale.

11.1. Si è detto, tuttavia, che lo smaltimento in discarica costituisce, in base al quadro normativo vigente, un'eventualità da considerare residuale e da contenere nei limiti di quanto strettamente indispensabile, in vista dell'obiettivo della limitazione di tale modalità di chiusura del ciclo dei rifiuti alla sola frazione insuscettibile di riciclaggio o recupero, oppure per la quale lo smaltimento in discarica produca il miglior risultato ambientale.

In linea con queste coordinate di principio, e coerentemente rispetto al relativo documento istruttorio, la deliberazione regionale n. 2 del 2022 non si è limitata a prendere atto genericamente dell'insufficienza delle capacità residue delle tre discariche strategiche, ma ha anche dato impulso a una serie di azioni volte a minimizzare il conferimento dei rifiuti in discarica e ha inteso inoltre limitare l'estensione volumetrica degli impianti allo stretto necessario, stabilendo che tale estensione:

- “(...) dovrà essere ripartita tenendo conto della sostenibilità tecnica e ambientale nonché essere proporzionate alla programmazione dei flussi sottesi dai loro bacini di riferimento e comunque programmati da AURF”;

- “(...) dovrà essere quantificata in sede di autorizzazione in funzione del contenimento delle reali esigenze del sistema e per il solo periodo transitorio”.

11.2. In questo contesto, la circostanza che la riprofilatura della discarica di Le Crete sia stata posposta rispetto a quella degli altri due impianti non può affatto dirsi arbitraria, ma trova riscontro nella differente situazione di saturazione delle discariche, incontestata dalla ricorrente.

D'altro canto, nessuna disparità di trattamento è ravvisabile nella scelta amministrativa di limitare allo stretto necessario nella fase transitoria, in attesa del nuovo piano di gestione integrata dei rifiuti, l'ampliamento delle discariche strategiche, calibrandolo in relazione ai rispettivi flussi e capacità residue.

11.3. Destituita di fondamento è, poi, la doglianza con la quale si prospetta una lesione della concorrenza tra gli operatori.

Lo smaltimento dei rifiuti in discarica deve essere attuato, infatti, ai sensi dell'articolo 182-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, “(...) *con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di: a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti derivanti dal loro trattamento in ambiti territoriali ottimali; b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti; (...)*”.

Posto, quindi, che lo smaltimento deve essere programmato nel rispetto dei principi di autosufficienza e di prossimità, non è neppure ipotizzabile che, in sede di preordinazione delle capacità volumetriche delle discariche, l'Amministrazione impronti le proprie decisioni a una presunta esigenza di tutelare la concorrenza tra gli operatori che gestiscono i diversi impianti, in quanto la relativa scelta deve essere assunta avendo di mira piuttosto la soddisfazione dei profili di interesse pubblico individuati dalla disciplina primaria.

Di conseguenza, un profilo di discriminazione ingiustificata tra gli operatori sarebbe astrattamente prospettabile soltanto nel caso in cui l'opzione per il potenziamento dell'uno o dell'altro impianto risultasse del tutto indifferente ai fini della soddisfazione dell'interesse pubblico: unicamente in questa ipotesi l'Amministrazione dovrebbe assicurare uguali opportunità economiche a tutti gli

operatori coinvolti. Si tratta, tuttavia, di un'eventualità difficilmente ipotizzabile in concreto e che, comunque, non ricorre nel caso in esame. La riprofilatura delle tre discariche strategiche è stata infatti prevista in modo da assicurare la soddisfazione dei flussi provenienti dai rispettivi bacini di riferimento, e dunque nel rispetto del principio di prossimità, per cui anche sotto questo profilo le censure della ricorrente non colgono nel segno.

11.4. Le censure esaminate sono, perciò, infondate.

12. Con il terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio ACEA Ambiente contesta le note regionali del 14 e del 17 febbraio 2022, lamentando che l'archiviazione della propria istanza di ampliamento della volumetria della discarica di Le Crete si porrebbe in contrasto con l'articolo 27-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, concernente il procedimento autorizzatorio unico regionale, e sarebbe ancor più ingiustificata considerando che i gestori delle altre due discariche strategiche non avrebbero ancora chiesto l'autorizzazione all'ampliamento dei rispettivi impianti.

12.1. L'archiviazione dell'istanza di PAUR della ricorrente costituisce, tuttavia, l'immediata conseguenza delle determinazioni assunte con la deliberazione della Giunta regionale n. 2 del 2022, che è stata, infatti, richiamata dall'Amministrazione.

12.2. D'altro canto, non può neppure sostenersi che la domanda della ricorrente dovesse essere istruita per il solo fatto che non erano state ancora avanzate le richieste di autorizzazione all'ampliamento delle altre due discariche, atteso che, come detto, la Giunta regionale non ha inteso attribuire alcun rilievo all'ordine cronologico di presentazione delle istanze, ma ha stabilito di fare riferimento al grado di saturazione delle capacità autorizzate.

Di conseguenza, la circostanza che la ricorrente avesse già depositato la propria domanda, a differenza dei gestori degli altri impianti, non era idonea a determinare l'obbligo per gli uffici regionali di avviare la relativa istruttoria, in mancanza dei presupposti stabiliti dalla deliberazione n. 2 del 2022.

12.3. Anche il terzo motivo deve essere conseguentemente rigettato.

13. Alla luce di quanto sin qui esposto, l'intero ricorso introduttivo del giudizio deve essere respinto.

14. Si rivelano infondate conseguentemente anche le censure di illegittimità derivata proposte dalla ricorrente, con il primo dei motivi aggiunti, avverso la nota regionale del 21 dicembre 2022, mediante la quale, a fronte di una nuova istanza di PAUR di ACEA Ambiente, il competente Servizio regionale ha fatto rinvio all'archiviazione già disposta con il provvedimento del precedente 17 febbraio.

15. È pure infondato il secondo dei motivi aggiunti, recante censure di illegittimità propria avverso la predetta comunicazione del 21 dicembre 2022.

15.1. Contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente, anche la conferma dell'archiviazione non può essere ritenuta in contrasto con l'obbligo di dare corso al procedimento di PAUR di cui all'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, trovando il proprio fondamento, ancora una volta, nelle priorità indicate dalla Giunta regionale.

15.2. Un profilo di illegittimità non è desumibile nemmeno dalla circostanza che la nuova istanza della ricorrente sia stata presentata, secondo quanto riferito dalla parte, dopo la conclusione del procedimento di autorizzazione dell'incremento volumetrico dell'impianto di Belladanza e l'avvio del procedimento in relazione a quello di Borgogiglione.

Come detto, infatti, il documento istruttorio approvato dalla deliberazione della Giunta regionale n. 2 del 2022 ha evidenziato che l'impianto di ACEA Ambiente presentava ancora, nel mese di febbraio 2022, una volumetria disponibile di circa 410.000 metri cubi e che il relativo completamento era previsto soltanto nel mese di dicembre 2025, e tali dati non sono stati contestati dalla ricorrente. D'altro canto, la Giunta regionale ha stabilito di calibrare gli ampliamenti delle discariche strategiche, in attesa del nuovo piano, nei limiti di quanto necessario in base alle capacità residue e ai flussi previsti.

In questo contesto, la ricorrente non ha allegato, né tanto meno dimostrato che, a distanza di pochi mesi dalla prima istanza, ossia nel dicembre 2022, si fosse verificato un imprevisto cambiamento della situazione, tale da modificare le stime di riempimento dell'impianto sito a Orvieto, rendendo necessario l'immediato avvio dell'*iter* per incrementare le volumetrie autorizzate. L'archiviazione anche della nuova domanda non contraddice, perciò, i precedenti atti della Regione, ma si pone in linea con le priorità individuate.

15.3. Non è, infine, ravvisabile neppure un contrasto della nota regionale del 21 dicembre 2022 con il carattere strategico dell'impianto di Le Crete, riconosciuto sia dalla più volte richiamata deliberazione della Giunta regionale n. 2 del 2022, sia dalla nuova pianificazione regionale in corso di approvazione.

Come più volte ricordato, la Regione ha bensì affermato la strategicità dell'impianto per soddisfare le esigenze di chiusura del ciclo dei rifiuti, ma non ne ha consentito, per ciò solo, l'incondizionato ampliamento nelle more della conclusione dell'*iter* del nuovo piano di gestione integrata dei rifiuti. Nessun profilo di contraddittorietà è, pertanto, rilevabile tra gli atti richiamati dalla ricorrente.

16. Ne consegue l'infondatezza di tutte le censure articolate nel ricorso per motivi aggiunti.

17. In definitiva, alla luce di quanto sin qui esposto, sia il ricorso introduttivo del giudizio che i motivi aggiunti devono essere respinti.

18. L'andamento del giudizio sorregge la compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2024 con
l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere, Estensore

Daniela Carrarelli, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Floriana Venera Di Mauro

IL PRESIDENTE

Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO