

N. 00043/2026 REG.PROV.COLL.  
N. 00129/2025 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 129 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Acea Ambiente s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Elefante, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca Benci, Anna Rita Gobbo e Luciano Ricci, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luciano Ricci in Perugia, corso Vannucci, 30 - Pal. Ajo';

Autorità umbra rifiuti e idrico (AURI), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Colombari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Sog.Eco s.r.l., Gest s.r.l., Valle Umbra Servizi s.p.a., Orvieto Ambiente s.r.l., Comune di Acquasparta, Comune di Allerona, Comune di Alviano, Comune di Amelia, Comune di Arrone, Comune di Attigliano, Comune di Avigliano Umbro, Comune di Baschi, Comune di Calvi dell'Umbria, Comune di Castel Giorgio, Comune di Castel Viscardo, Comune di Fabro, Comune di Ferentillo, Comune di Ficulle, Comune di Giove, Comune di Guardea, Comune di Lugnano in Teverina, Comune di Montecastrilli, Comune di Montecchio, Comune di Montefranco, Comune di Montegabbione, Comune di Monteleone di Orvieto, Comune di Narni, Comune di Orvieto, Comune di Otricoli, Comune di Parrano, Comune di Penna in Teverina, Comune di Polino, Comune di Porano, Comune di San Gemini, Comune di Stroncone, Comune di Terni, Asm Terni s.p.a., non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

per quanto riguarda il ricorso introduttivo, previa concessione di idonee misure cautelari:

- della delibera n. 51 del Consiglio direttivo dell'Autorità umbra rifiuti e idrico
- AURI del 27 dicembre 2024, avente ad oggetto “*Art. 6, comma 2, lettera b) della L. R. 11/2013. Programmazione dei flussi di rifiuti conferibili agli impianti regionali di trattamento e smaltimento. Approvazione provvisoria anno 2025*” pubblicata per quindici giorni a far data dal 30 dicembre 2024 sull'albo pretorio;
- dell'Allegato A alla delibera n. 51 del 2024 avente ad oggetto “*Art. 6, comma 2, lettera b) della L. R. 11/2013. Programmazione dei flussi di rifiuti conferibili agli impianti regionali di trattamento e smaltimento. Approvazione provvisoria anno 2025. Trattamento di selezione del RUR e biostabilizzazione del sottovaglio*”;
- dell'Allegato B alla delibera n. 51 del 2024 avente ad oggetto “*Art. 6, comma 2, lettera b) della L.R. 11/2013. Programmazione dei flussi di rifiuti conferibili agli impianti regionali di trattamento e smaltimento. Approvazione provvisoria anno 2025.*”

*Smaltimento in discarica*”;

- ove occorrer possa della nota della Regione Umbria prot. n. 264943 del 5 dicembre 2024 nonché, *in parte qua*, del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti approvato con delibera dell’Assemblea legislativa dell’Umbria n. 360 del 14 novembre 2023;
- di tutti gli altri atti presupposti, conseguenti o, comunque, connessi, anche se sconosciuti;

per quanto riguarda i motivi aggiunti dalla ricorrente in data 5 agosto 2025:

- degli atti e provvedimenti già gravati con il ricorso introduttivo;
- della delibera n. 24 del Consiglio direttivo dell’Autorità umbra rifiuti e idrico
- AURI del 26 maggio 2025, avente ad oggetto “*L.R. 11/2013 - Art. 6, comma 2, lettera l). Programmazione dei flussi di rifiuti conferibili agli impianti di smaltimento previsti dal Piano regionale di gestione dei rifiuti. Approvazione triennio 2025-2027*” pubblicata per quindici giorni a far data dal 27 maggio 2025 sull’albo pretorio;
- dell’Allegato tecnico alla delibera n. 24 del 2025;
- del documento di resoconto degli incontri fra Regione Umbria, ARPA Umbria e AURI, non conosciuto;
- di tutti gli altri atti presupposti, conseguenti o, comunque, connessi, anche se sconosciuti.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Umbria e dell’Autorità umbra rifiuti e idrico - AURI;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2025 la dott.ssa Daniela Carrarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo la Acea Ambiente s.r.l., società del gruppo Acea che si occupa della valorizzazione e trasformazione dei rifiuti, ha agito per l'annullamento della delibera del Consiglio direttivo dell'Autorità umbra rifiuti e idrico - AURI n. 51 del 27 dicembre 2024, con la quale è stata approvata la Programmazione provvisoria per l'anno 2025 dei flussi di rifiuti conferibili agli impianti regionali di trattamento e smaltimento, nonché, in via subordinata e *in parte qua*, del piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGIR) approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 360 del 14 novembre 2023.

1.1. Riferisce la parte ricorrente di avvalersi, per lo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi nell'ambito dello svolgimento delle proprie attività, della discarica sita in Orvieto, località Pian del Vantaggio 35/A (già "Le Crete"), autorizzata con provvedimento AIA rilasciato dalla Regione Umbria in favore di Acea Ambiente – già gestore dell'impianto – con determinazione dirigenziale n. 5797 del 9 giugno 2022 e successivamente volturato in favore di Orvieto Ambiente s.r.l., con determinazione dirigenziale della Regione Umbria n. 3936 del 12 aprile 2023.

La parte ricorrente allega di aver sottoscritto con detto gestore negli anni 2023 e 2024 contratti per lo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi per quantitativi annui fino a 2.900 tonnellate e lamenta che, a seguito dell'approvazione della delibera n. 51 del 2024 – stante la riduzione, in generale, del quantitativo totale di rifiuti che è possibile portare a smaltimento presso la discarica di Le Crete alle sole 10.000 tonnellate di rifiuti speciali anche extra regionali – non potrà più avvalersi della citata discarica per quantitativi analoghi; gli atti gravati inciderebbero, pertanto, sulle attività della Società, la quale vedrebbe direttamente lesi i propri interessi.

1.2. Evidenzia la ricorrente che negli anni recenti (2020-2024) il quantitativo di

rifiuti conferibili presso la discarica Le Crete, ai sensi delle deliberazioni dell'AURI, si è attestato ad un valore medio di 75.000 tonnellate, pari al il valore dei flussi attesi indicato nella D.G.R. n. 661 del 2024.

Con la gravata delibera n. 51 del Consiglio direttivo dell'Autorità umbra rifiuti e idrico del 27 dicembre 2024 si è proceduto ad una provvisoria riduzione e ripartizione dei fabbisogni di smaltimento indicati dai gestori fra le tre discariche regionali, nel rispetto dei quantitativi massimi di rifiuti indicati dal Piano regionale di gestione dei Rifiuti (PRGIR) per l'anno 2025, prevedendo conferimenti massimi per lo smaltimento in discarica pari a 180.000 tonnellate, di cui 40.000 tonnellate per i flussi di altri rifiuti extra regionali e speciali.

Per quanto attiene alla discarica Le Crete, sono stati previsti conferimenti per 52.850 tonnellate di cui 10.000 tonnellate relative ai flussi di altri rifiuti extra regionali e speciali; tali volumi risultano inferiori a quelli degli anni precedenti (con la riduzione di circa due terzi del quantitativo di rifiuti speciali anche extraregionali conferibili) nonché a quelli fissati da ultimo dalla D.G.R. n. 661 del 2024.

2. Con il ricorso introduttivo sono state avanzate censure in diritto articolate in tre motivi, rubricati come segue.

i. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6, comma 2, lett. h) (*recte* lett. l), della l.r. Umbria n. 11 del 2013, violazione e/o falsa applicazione degli artt. 196, 198 e 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, comma 527, l. n. 205 del 2017; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 bis d.l. n. 138 del 2011; violazione e/o falsa applicazione d.lgs. n. 201 del 2022 (artt. 2, 3, 4 e 10); violazione degli artt. 23, 41, 97 e 117, commi 1 e 3, Cost. e dell'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; violazione della D.G.R. n. 661 del 2024; violazione e/o falsa

applicazione della delibera ARERA 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif (Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025); eccesso di potere per irragionevolezza, difetto di istruttoria, disparità di trattamento, non proporzionalità.

Ha evidenziato la parte ricorrente che l'art. 6, comma 2, lett. l), della l.r. n. 11 del 2013 non assegna ad AURI il potere di fissare i flussi e le quantità dei rifiuti speciali ed extra regionali gestibili dai titolari di una discarica, né assegna alcun potere ad AURI nei confronti di tali gestori, essendo la previsione espressamente ed univocamente riferita alla definizione dei flussi e delle quantità massime di rifiuti conferibili dai gestori del servizio integrato rifiuti urbani. Pertanto AURI non potrebbe precludere alla ricorrente il conferimento nella discarica di Le Crete di rifiuti speciali ed extra regionali, laddove ciò sia conforme alla capacità dell'impianto autorizzata in sede di AIA e, oltretutto, coerente con la pianificazione regionale. Il d.lgs. n. 152 del 2006 e il d.l. n. 138 del 2011 assegnerebbero all'Autorità competenza solo sulla gestione dei rifiuti urbani (e non di quelli speciali); inoltre, l'ambito territoriale (circoscritto) dell'Autorità di ambito non potrebbe estendersi alla regolazione di flussi di rifiuti extra regionali. Il potere esercitato da AURI si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 4 e 10 del d.lgs. n. 201 del 2022 – che escludono che le Autorità amministrative possano qualificare e disciplinare attività quali servizio pubblico o imporvi obblighi di servizio pubblico in contrasto con la disciplina di settore – nonché con gli artt. 23, 41, 97 e 117, commi 1 e 3, Cost. e con l'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che tutelano l'attività di impresa (quale la gestione di una discarica); ulteriore contrasto si porrebbe con la natura del corrispettivo della attività di discarica dei rifiuti speciali, che non è regolata in via amministrativa quale tariffa a cancello né costituisce la tariffa di un servizio pubblico, bensì è un

corrispettivo che, nel rispetto dell'art. 15 del d.lgs. n. 36 del 2003, rientra nell'ambito delle attività commerciali.

La parte ricorrente ha evidenziato la natura previsionale del PRGIR – ai sensi dell'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 – che sarebbe stata riconosciuta dalla stessa Regione Umbria nella D.G.R. n. 661 del 2024. La delibera AURI n. 51, laddove richiama la D.G.R. n. 661 del 2024 o la deliberazione di ARERA 3 agosto 2021363/2021/rif (Approvazione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) non solo non troverebbe la base formale del potere esercitato, ma risulterebbe contraddittoria e irragionevole.

ii. Eccesso di potere per irragionevolezza, difetto di istruttoria, disparità di trattamento, non proporzionalità, sviamento di potere.

Ad avviso di parte ricorrente la quantificazione dei flussi dei rifiuti speciali dei tre impianti di discarica (Le Crete, Belladanza e Borgogigione) avrebbe ridotto le quote di rifiuti speciali e extraregionali in modo non proporzionato ed uniforme, in ragione di un presunto anomalo andamento dei conferimenti di rifiuti di provenienza extra regionale nella discarica Le Crete, smentito dal gestore della discarica di Orvieto con nota prot. n. 922 del 23 dicembre 2024, che l'Amministrazione non avrebbe tenuto in debito conto. Lamenta la ricorrente che, nel compiere le proprie scelte di opportunità, AURI non abbia considerato i volumi storici, ledendo direttamente le aspettative non solo del gestore dell'impianto, ma anche quelle più ampie del mercato. Ciò in assenza di criteri oggettivi di riduzione (proporzionale o riferita ai volumi autorizzati o all'equilibrio economico finanziario della discarica) e senza tenere conto della necessità di preservare l'equilibrio economico finanziario di una discarica inserita tra gli impianti "minimi" (quindi posta, per i rifiuti urbani, a servizio del sistema di raccolta pubblico).

iii. Eccesso di potere per irragionevolezza, difetto di istruttoria e non

proporzionalità.

Ha evidenziato la ricorrente che la significativa riduzione dei flussi prevista, sebbene provvisoria, avrebbe dovuto essere preannunciata, progressiva, tendenziale e stabile, per non incidere sulle legittime aspettative del mercato; detta riduzione sarebbe destinata, inoltre, ad incidere sul costo del servizio pubblico, riducendo la quota dei ricavi dell'impianto non da servizio pubblico.

3. Si è costituita per resistere in giudizio la Regione Umbria eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, stante la natura dichiaratamente provvisoria della programmazione per cui è causa; per la ricorrente dunque non sussisterebbe, né sarebbe stata dimostrata, una concreta lesività per il brevissimo periodo intercorrente sino alla programmazione definitiva. Nell'argomentare circa l'infondatezza nel merito delle censure sollevate da ACEA, la difesa regionale ha ricostruito il quadro normativo e pianificatorio di riferimento.

4. Si è, altresì, costituita in giudizio l'Autorità umbra rifiuti e idrico (AURI), eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, tanto in ragione del carattere provvisorio della programmazione quanto la mancata dimostrazione della ricorrenza delle lamentate difficoltà di conferire i rifiuti speciali nella discarica Le Crete.

La difesa resistente ha, altresì, eccepito l'inammissibilità del secondo mezzo laddove la ricorrente farebbe valere la lesione di una posizione giuridica non propria, bensì del gestore della discarica, ossia di un soggetto un terzo; difetterebbe, quindi, l'interesse ex art. 100 cod. proc. civ., prospettandosi una sostituzione processuale non ammessa dal codice del processo amministrativo e comunque confligente con il principio di cui all'art. 81 cod. proc. civ.

Nel merito, AURI ha evidenziato che il contratto di servizio sottoscritto nel 2014 tra l'Autorità e il gestore della discarica di Le Crete obbliga quest'ultimo

ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti urbani del territorio di riferimento e di quelli derivanti dal trattamento degli stessi; inoltre, l'autorizzazione integrata ambientale riguardante la discarica di Le Crete – di cui alla determinazione dirigenziale della Regione Umbria n. 5797 del 9 giugno 2022 – contiene la prescrizione n. 2.140 in forza della quale «*[è] fatto obbligo al Gestore di ricevere i rifiuti urbani o speciali dal trattamento di rifiuti urbani indifferenziati di cui alla Tabella 9 solo se provenienti dall'ATI 4, nonché rifiuti umbri nel rispetto della pianificazione regionale, dei Piani d'Ambito e sulla base degli accordi previsti dalla Legge Regionale 11 del 2009 e s.m.i.*».

5. Alla camera di consiglio del 25 marzo 2025, su concorde richiesta dei difensori presenti, la trattazione è stata rinviata al merito fissato per l'udienza pubblica del 24 giugno 2025.

6. In data 30 maggio 2025 la ricorrente ha depositato istanza di rinvio in ragione della necessità di proporre motivi aggiunti, a seguito della pubblicazione in data 27 maggio 2025 da parte di AURI, in data 27 maggio 2025, della deliberazione del Consiglio direttivo n. 24 del 26 maggio 2025 recante “L.R. 11/2013 - Art. 6, comma 2, lettera l). Programmazione dei flussi di rifiuti conferibili agli impianti di smaltimento previsti dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti. Approvazione triennio 2025-2027”.

Con nota del 6 giugno 2025 AURI ha aderito alla richiesta.

All'udienza pubblica del 24 giugno 2025, preso atto dell'istanza di parte ricorrente, dell'adesione di AURI e della non opposizione del difensore della Regione Umbria, la trattazione è stata rinviata al 16 dicembre 2025.

7. Con atto notificato il 25 luglio 2025 e depositato il successivo 5 agosto, ACEA ha proposto motivi aggiunti per l'annullamento degli atti e provvedimenti già gravati con il ricorso introduttivo, nonché della delibera n. 24 del Consiglio direttivo dell'Autorità umbra rifiuti e idrico - AURI del 26

maggio 2025, avente ad oggetto “L.R. 11/2013 - Art. 6, comma 2, lettera l). Programmazione dei flussi di rifiuti conferibili agli impianti di smaltimento previsti dal Piano regionale di gestione dei rifiuti. Approvazione triennio 2025-2027”, dell’Allegato tecnico alla delibera e del documento di resoconto degli incontri fra Regione Umbria, ARPA Umbria e AURI (dichiaratamente non conosciuto). La Società ricorrente ha articolato censure in diritto riassumibili come segue.

i. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 6, comma 2, lett. l, della l.r. Umbria n. 11 del 2013, degli artt. 196, 198 e 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, dell’art. 1, comma 527, della legge n. 205 del 2017, dell’art. 3 bis del d.l. n. 138 del 2011, degli artt. 2, 3, 4 e 10 d.lgs. n. 201 del 2022; violazione degli artt. 23, 41, 97 e 117, commi 1 e 3, Cost. e dell’art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea; violazione della D.G.R. n. 661 del 10 luglio 2024; eccesso di potere per irragionevolezza, difetto di istruttoria, disparità di trattamento, non proporzionalità.

Come già allegato nel ricorso introduttivo, l’art. 6, comma 2, lett. l), della l.r. n. 11 del 2013 non attribuirebbe ad AURI un potere di fissare i flussi e le quantità dei rifiuti speciali ed extraregionali gestibili dai titolari di una discarica; parimenti, la disposizione richiamata non assegnerebbe alcun potere all’Autorità verso i gestori degli impianti, essendo la previsione espressamente ed univocamente riferita alla definizione dei flussi e delle quantità massime di rifiuti conferibili dai gestori del servizio integrato rifiuti urbani. Pertanto AURI non potrebbe precludere alla ricorrente di conferire nella discarica di Le Crete rifiuti speciali ed extra regionali, laddove ciò sia, come sarebbe nel caso di specie, conforme alla capacità dell’impianto autorizzata in sede di AIA e coerente alla pianificazione regionale.

ii. In subordine, eccesso di potere per irragionevolezza, difetto di istruttoria,

disparità di trattamento, non proporzionalità, ingiustizia manifesta, contraddittorietà, disparità di trattamento e sviamento di potere.

La gravata delibera n. 24 specifica che «*[i]n ciascun impianto, nel caso in cui sia accertata insufficiente disponibilità nella categoria (a) i rifiuti decadenti dagli urbani Umbria sono accettati nell'ambito della categoria (b) rifiuti speciali ed extraregionali senza superare il limite assegnato alla medesima categoria (b)*». AURI autorizza, quindi, gli impianti ad accettare un quantitativo di rifiuti di cui alla categoria decadenti dagli urbani Umbria (a) maggiore di quello previsto dalla tabella 25 del medesimo paragrafo 2.5.3 della Relazione generale del PRGIR e dagli stessi prospetti riepilogativi di cui al documento tecnico allegato alla delibera n. 24; le quantità aggiuntive di tali rifiuti sarebbero così calcolate nell'ambito della categoria dei rifiuti speciali ed extraregionali (b) ma comunque nel rispetto del limite stabilito per quest'ultima categoria. L'AURI, tuttavia, non autorizza il procedimento inverso ma stabilisce che «*eventuali minori conferimenti saranno registrati come economie di volumetria a smaltimento a beneficio del sistema regionale*». Tale regolamentazione sarebbe illegittima e irragionevole; in mancanza del meccanismo di compensazione inverso, il gestore dell'impianto Le Crete rischierebbe di non utilizzare pienamente nemmeno le 59.865 tonnellate (nel 2025), le 60.155 tonnellate (nel 2026) e le 60.458 tonnellate (nel 2027) di rifiuti che il provvedimento impugnato gli consente di accettare.

8. La Regione Umbria ha svolto difese analoghe a quelle proposte con riferimento al ricorso introduttivo, ponendo l'accento sulle prescrizioni contenute nell'AIA relativa all'impianto Le Crete.

9. AURI ha ribadito le proprie difese circa l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso introduttivo, evidenziando inoltre come la delibera AURI n. 51 del 2024 abbia esaurito i propri effetti.

La difesa resistente ha poi eccepito l'inammissibilità dei motivi aggiunti, per

insussistenza di un interesse concreto e attuale, in quanto la ricorrente non avrebbe dimostrato né il mancato conferimento di rifiuti speciali nella discarica Le Crete, né di essere costretta a conferire tali rifiuti in altri impianti a costi superiori. È stato sottolineato come lo stesso gestore dell'impianto (Orvieto Ambiente) nei motivi aggiunti al parallelo ricorso n.r.g. 128/2025 abbia ammesso che l'impianto per cui è causa è essenzialmente dedicato ai rifiuti urbani prodotti nel territorio umbro, essendo l'attività in regime di libero mercato residuale. Richiamate le previsioni del contratto di servizio e dell'AIA relativa alla discarica Le Crete d.d. n. 5797 del 2022, la difesa resistente ha argomentato nel merito circa l'infondatezza delle censure, sottolineando come AURI sia legittimata a programmare i flussi complessivi dei rifiuti alla discarica in oggetto, dovendo in tale sede attenersi alle disposizioni del PRGIR.

10. La ricorrente ha replicato, eccependo, in particolare, l'inammissibilità dell'integrazione postuma della motivazione, atteso che i provvedimenti gravati non richiamano mai a fondamento del potere esercitato da AURI il contratto di servizio né l'AIA.

11. All'udienza pubblica del 16 dicembre 2025, il Collegio ha rilevato d'ufficio la possibile inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti in ragione della natura dipendente e non autonoma dell'interesse fatto valere in giudizio; indi, uditi per le parti i difensori, la causa è stata trattenuta in decisione.

12. Deve essere preliminarmente scrutinata la questione in rito attinente al difetto di legittimazione a ricorrere in capo alla Società ricorrente, sollevata d'ufficio in sede di pubblica discussione della causa.

12.1. Giova rammentare che, per principio consolidato, l'azione nel processo amministrativo è ammessa solo a tutela di un interesse personale, diretto e attuale.

In particolare, l'interesse deve essere diretto, dovendo la lesione derivare immediatamente dal provvedimento impugnato, non essendo ammissibile l'impugnazione di un provvedimento nell'ipotesi in cui la decisione sul ricorso, direttamente riferibile ad una situazione altrui, potrà avere riflessi indiretti sulla sfera giuridica del ricorrente.

Al riguardo è stato autorevolmente affermato che *«il giudizio amministrativo, nella sua forma di giudizio impugnatorio di atti, tende ad assicurare al soggetto che si ritiene lesa un vantaggio, che, attraverso l'eliminazione del provvedimento lesivo, consiste o nel recuperare la pienezza del proprio patrimonio giuridico ovvero nel conseguire (o tentare di conseguire) attraverso l'esercizio del potere amministrativo un ampliamento del proprio patrimonio giuridico. Ma, in ambedue le ipotesi, l'effetto proprio della sentenza costitutiva di annullamento si produce direttamente (e solo) sul patrimonio giuridico del soggetto per il quale si è instaurata - volente o nolente - una particolare relazione con la pubblica amministrazione, vuoi perché è l'amministrazione stessa che, unilateralmente e procedendo ex officio, ha intercettato la sua situazione giuridica, vuoi perché, al contrario, è stato il soggetto, attraverso una propria iniziativa di avvio procedimentale, a postulare l'esercizio (poi negato) del potere amministrativo. Alla luce di quanto sin qui esposto, può allora affermarsi che le caratteristiche di "personale" e "diretto", che devono assistere l'interesse legittimo, svolgono, sul piano sostanziale, anche il ruolo di definire l'ambito della (possibile) titolarità della posizione giuridica, il riconoscimento e tutela della medesima da parte dell'ordinamento giuridico. Nell'ambito della situazione dinamica in cui si pone l'esercizio del potere amministrativo, dunque, l'interesse è "personale" in quanto si appunta solo in capo al soggetto che si rappresenta come titolare, ed è altresì (inscindibilmente con la prima caratteristica), anche "diretto", in quanto il suo titolare è posto in una relazione di immediata inerenza con l'esercizio del potere amministrativo (per essere destinatario dell'atto e/o per avere nei confronti dell'atto una posizione opposta, speculare a quella del destinatario diretto). Ne consegue che non possono esservi posizioni di interesse legittimo nei*

*confronti della pubblica amministrazione nell'esercizio del potere amministrativo conferitole dall'ordinamento, che non siano quelle (e solo quelle) che sorgono per effetto dello stesso statuto normativo del potere, nell'ambito del rapporto giuridico di diritto pubblico, (pre)configurato normativamente. ... Laddove, dunque, gli attributi di "personale" e "diretto" attengono all'interesse legittimo in quanto posizione sostanziale, e consentono di circoscriverne la titolarità, l'ulteriore attributo di "attuale", attiene alla proiezione processuale della posizione sostanziale, alla emersione della esigenza di tutela per effetto di un atto concreto e sincronicamente apprezzabile di esercizio di potere, che renda dunque necessaria l'azione in giudizio, onde ottenere tutela, e quindi "utile", a tali fini, la pronuncia del giudice. È tale posizione giuridica, nei sensi sopra descritti, che legittima al ricorso avverso l'atto amministrativo lesivo, se ed in quanto, attraverso l'annullamento dell'atto, si conserva o consegue (o si può conseguire, anche attraverso il riesercizio del potere amministrativo) quella utilità di cui si è, o si ritiene di dovere diventare, o si intende diventare, "titolare". Al contrario, laddove non è individuabile tale posizione, ma purtuttavia sono enucleabili generiche posizioni di interesse (anche derivanti da rapporti, quale che ne sia la fonte, intercorrenti tra soggetto in relazione con il potere amministrativo ed ulteriori soggetti), queste ultime - che ben possono ricevere indirettamente e/o di riflesso, un "pregiudizio"- legittimano i loro titolari a spiegare intervento in giudizio, ma non già ad impugnare autonomamente il provvedimento lesivo della sfera giuridica del soggetto con il quale intrattengono a diverso titolo rapporti giuridici. L'ampliamento o la compressione del patrimonio giuridico, come si è già avuto modo di osservare, devono derivare direttamente dall'esercizio del potere amministrativo e solo questo determina, in sede processuale, la legittimazione ad agire» (C.d.S., A.P., 28 gennaio 2022, n. 3).*

12.2. Nel caso che occupa, l'interesse della Società ricorrente difetta dei suddetti caratteri risultando, per converso, non diretto ed autonomo, bensì dipendente da quello di Orvieto Ambiente s.r.l., sulla quale direttamente incidono i provvedimenti gravati tanto con il ricorso introduttivo che con i

motivi aggiunti.

Difatti, la ricorrente ha affermato nel ricorso introduttivo l'incidenza della gravata delibera AURI n. 51 del 2024 sull'attività della Società stessa e la lesione diretta dei propri interessi *«vista la riduzione, in generale, del quantitativo totale di rifiuti che è possibile portare a smaltimento presso la discarica di Le Crete e, in particolare, alle sole 10.000t di rifiuti speciali anche extra regionali che possono essere conferite anche rispetto al valore proposto dai gestori degli impianti e a quello storico. Ciò rende critica la situazione per la ricorrente visto che non potrà più avvalersi di quest'ultima discarica per lo smaltimento del quantitativo di rifiuti come invece aveva potuto fare precedentemente e perché l'approvazione provvisoria non permette agli operatori del settore di poter organizzarsi contrattualmente vista l'incertezza della regolamentazione in questione»* (pag. 4 e s. del ricorso).

Acea Ambiente s.r.l. – originario gestore dell'impianto sito in località Pian del Vantaggio – ha poi allegato di aver continuato ad avvalersi dell'impianto Le Crete per lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi anche successivamente al subentro di Orvieto Ambiente s.r.l. (voltura AIA d.d. n. 3936 del 2023), in virtù di contratti sottoscritti per le annualità 2023 e 2024 per lo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi per quantitativi annui fino a 2.900 tonnellate. Lamenta, quindi, la ricorrente, che la programmazione provvisoria adottata da AURI l'abbia privata *«di impianti dove conferire i propri rifiuti e costringe[ndola] a dover trovare in tempi celeri delle situazioni alternative con il rischio certo di dover sopportare costi decisamente superiori vista la situazione critica»*.

Considerazioni del tutto analoghe sono svolte dalla parte ricorrente nell'atto di motivi aggiunti con riferimento all'impugnazione della sopravvenuta delibera AURI n. 24 del 26 maggio 2025 di approvazione della programmazione definitiva dei flussi di rifiuti conferibili agli impianti di smaltimento previsti dal Piano regionale di gestione dei rifiuti per il triennio 2025-2027.

Risulta evidente che l'interesse di parte ricorrente non è diretto, bensì mediato dagli accordi commerciali (in corso di formalizzazione) con Orvieto Ambiente s.r.l., gestore dell'impianto, per la determinazione dei quantitativi di rifiuti da conferire.

La Società non è dunque titolare di una posizione soggettiva di interesse legittimo, in quanto – per utilizzare le espressioni dell'Adunanza Plenaria – non versa *«in una relazione di immediata inerenza con l'esercizio del potere amministrativo»*, non essendo contemplata nell'ambito dello statuto normativo del potere quale parte *«del rapporto giuridico di diritto pubblico, (pre)configurato normativamente»*, atteso che destinataria dei provvedimenti impugnati è solo Orvieto Ambiente.

Peraltro dalla ricostruzione attorea non emerge la sussistenza di un rapporto contrattuale interrotto dal gestore dell'impianto in ragione dei gravati provvedimenti, essendo riscontrabile una mera aspettativa in capo alla Società ricorrente alla reiterazione nel tempo dei contratti già conclusi nelle pregresse annualità. Difatti, la stessa parte ricorrente ha riconosciuto di non avere contratti in essere per il 2025 e le annualità successive, affermando che per *«prassi di mercato, vengono rinnovati periodicamente e sottoscritti alla fine dell'anno per l'intera annualità successiva sulla base delle previsioni di conferimento e delle disponibilità»* (pag. 6 ricorso); nessun contratto o pregresso impegno scritto relativo all'annualità 2025 è stato versato in atti, avendo la ricorrente depositato unicamente due note del 17 gennaio 2025 con le quali Orvieto Ambiente s.r.l. ha evidenziato la necessità, alla luce della programmazione provvisoria, di ridurre i quantitativi massimi conferibili.

12.3. Le conclusioni ora esposte trovano conferma nella giurisprudenza che ha avuto modo di pronunciarsi in relazione a vicende analoghe a quella oggetto della presente controversia.

In un giudizio d'appello introdotto dal gestore di una discarica avverso la pronuncia di primo grado di annullamento dell'autorizzazione all'ampliamento della volumetria dell'impianto, il Consiglio di Stato ha ritenuto ammissibile l'intervento *ad adiuvandum* svolto delle imprese che conferivano i rifiuti nella discarica medesima. In particolare, dopo aver evidenziato che tali soggetti *«hanno un evidente interesse alla prosecuzione della ... attività»* della discarica, la Quarta Sezione ha specificato che *«In questo caso, si tratta però di una posizione derivata e "dipendente" da quella di LA, o comunque di un interesse di fatto il quale avrebbe consentito loro di intervenire ad opponendum anche in primo grado, a sostegno delle ragioni rappresentate dall'amministrazione provinciale autrice dell'atto impugnato e della società controinteressata»* (C.d.S., sez. VII, 29 agosto 2019, n. 5985).

Con l'ammissione dell'intervento adesivo-dipendente è stata, quindi, riconosciuta in capo alle imprese che conferiscono nella discarica una posizione di fatto, dipendente e collegata alla situazione fatta valere dal gestore dell'impianto, ma non tale da legittimare la proposizione di un'autonoma azione; esito, questo, che va condiviso anche in relazione alla controversia oggetto del presente giudizio.

12.4. Il ricorso ed i motivi aggiunti si presentano, pertanto, inammissibili.

13. Fermo quanto esposto, osserva il Collegio che le censure attoree non sarebbero state comunque meritevoli di accoglimento per le ragioni di seguito illustrate.

13.1. Con il primo mezzo del ricorso introduttivo e dell'atto di motivi aggiunti la ricorrente ha lamentato che AURI sarebbe sfornita del potere di fissare i flussi e le quantità dei rifiuti speciali ed extraregionali gestibili dai titolari di una discarica, e dunque non potrebbe precludere alla Società di conferire nella discarica Le Crete rifiuti speciali ed extraregionali, laddove ciò sia, come sarebbe nel caso di specie, conforme alla capacità dell'impianto autorizzata in

sede di AIA e coerente con la pianificazione regionale.

13.2. L'esame delle censure richiede la previa ricostruzione del quadro giuridico di riferimento.

13.2.1. Deve premettersi che il codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (cfr. art. 179) colloca all'ultimo posto della gerarchia della gestione dei rifiuti lo smaltimento in discarica, quale attività residuale dopo la prevenzione, il riciclaggio e il recupero, in ragione delle inevitabili criticità in termini di maggiore inquinamento ambientale; a tal proposito il d.lgs. n. 36 del 2003, in attuazione della direttiva 1999/31/CE (poi modificata dalla direttiva 2018/850), onera le parti pubbliche coinvolte a conseguire «una progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti» (art. 1), vietando, a partire dal 2030, lo smaltimento in discarica di «tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo» (cfr. art. 5, comma 4 bis) ed imponendo entro il 2035 la riduzione della quantità di rifiuti urbani collocati in discarica al di sotto del 10 per cento del totale dei rifiuti urbani prodotti (comma 4 ter). Tali risultati potranno essere raggiunti mediante misure che le Regioni dovranno introdurre nell'apposita pianificazione, ovvero nel PRGIR.

Poiché i predetti obiettivi primari in tema di gestione dei rifiuti non riguardano i soli rifiuti urbani, ma tutte le categorie di rifiuti (basti solo richiamare, a livello regionale, l'art. 22, comma 2, della l.r. n. 11 del 2009, secondo cui «La gestione dei rifiuti speciali si basa sulla riduzione della produzione»), è evidente che le relative esigenze di pianificazione dovranno tenere conto in maniera integrata sia dei rifiuti urbani che di quelli speciali (categoria peraltro non espressamente disciplinata a livello eurounitario).

Tra i contenuti principali del PRGR, a norma dell'art. 199 del d.lgs. 152 del 2006, sono annoverati:

- l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato,

ivi compreso il fabbisogno impiantistico, la stima dei costi e le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti (comma 2);

- l'indicazione del tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno del territorio, nonché la fissazione degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere a livello regionale (comma 3, lett. a);

- *«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»* (comma 3, lett. g).

La predetta disposizione primaria statale è ulteriormente specificata a livello regionale dall'art. 22 della l.r. n. 11 del 2009, che, al comma 2, lett. c), stabilisce che *«il Piano regionale definisce le integrazioni tra il sistema di trattamento e smaltimento dei rifiuti speciali e quello dei rifiuti urbani»*. Ciò conferma l'esigenza di una gestione unitaria e integrata tra rifiuti urbani e speciali, tanto è vero che all'art. 23, comma 1, si precisa che *«Il Piano regionale definisce gli indirizzi per la gestione di particolari categorie di rifiuti speciali individuate nello stesso Piano regionale»*.

Da quanto sopra emerge che l'ambito di applicazione del piano regionale è generale, e la gestione dei rifiuti deve essere integrata, mediante misure da inserirsi nel PRGIR con cui la Regione assicuri il rispetto del principio di prossimità nello smaltimento dei rifiuti urbani e il tendenziale trattamento anche dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione.

13.2.2. Rispetto ai predetti contenuti del piano regionale, che, come visto, riguardano sia i rifiuti urbani che quelli speciali, la Regione, a norma dell'art. 3 della l.r. n. 11 del 2009:

- «*verifica la coerenza del Piano d'ambito di cui all'articolo 13 rispetto alle previsioni del Piano regionale per la gestione dei rifiuti ...*» (comma 1, lett. a);
- provvede «*alla valutazione dell'efficacia delle azioni previste dal Piano regionale e all'analisi degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati dalla pianificazione regionale e dalle pianificazioni di ambito ai fini del conseguimento degli obiettivi di recupero, autosufficienza del sistema di trattamento e smaltimento sia a livello regionale che a livello dei singoli ATI*» (comma 3, lett. b).

13.2.3. In virtù delle coordinate normative di cui sopra, la Regione, nel perseguimento dell'obiettivo cogente di derivazione europea della minimizzazione dei conferimenti in discarica, è onerata di inserire nel piano regionale di gestione dei rifiuti tutte le misure che, da un lato, assicurino la tenuta del sistema impiantistico attuale (ottimizzando i conferimenti in discarica, così da rispettare le volumetrie residue degli impianti esistenti senza doverne costruire di nuovi) e, dall'altro, garantiscano il rispetto del principio di prossimità e di autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani e la riduzione della movimentazione di quelli speciali. È chiaro che per l'effettiva implementazione degli obiettivi sono necessarie previsioni cogenti contenute negli atti pianificatori, a partire dal piano nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'art. 198 bis del d.lgs. n. 152 del 2006, che unitamente ai piani redatti dagli enti più prossimi ai cittadini viene a configurare «*un meccanismo pianificatorio "a cascata", del tutto assimilabile a quello vigente in materia urbanistica*» (cfr. C.d.S., sez. II, 6 dicembre 2023, n. 10550): a partire dalle linee generali fissate nel PNGR, la Regione redige programmi, fissa gli obiettivi e le modalità di perseguimento degli stessi nel PRGIR, e il piano d'ambito li attua a livello locale sotto la responsabilità dell'Autorità d'ambito (per l'Umbria AURI).

Del resto che i piani regionali siano essenziali per garantire il raggiungimento

degli obiettivi di cui alle norme statali ed europee, declinati anche dal PNGR, è dimostrato, da un lato, dall'esistenza di un potere sostitutivo dello Stato in caso di accertata inattività regionale, dall'altro, dal fatto che l'adozione e la revisione dei piani sia comunicata alla Commissione europea e che le Regioni siano tenute a pubblicare annualmente nel proprio sito web le informazioni utili a definire lo stato di attuazione dei piani stessi (cfr. art. 199, commi 9, 11 e 12, del d.lgs. n. 152 del 2006).

13.3. La Regione Umbria nella Relazione allegata al PRGIR, approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 360 del 14 novembre 2023, al paragrafo 2.5.3., tabella 25, ha individuato i flussi di rifiuti urbani prodotti annualmente nel territorio regionale, che sommati a quelli speciali ed extraregionali determinano i flussi complessivi attesi annualmente: nell'ultima colonna della tabella relativa ad ogni annualità sono indicati i volumi residui in discarica rispetto ai conferimenti annuali, che se rispettati giungeranno ad esaurire le volumetrie esistenti entro il 2034.

Dalla mera lettura di tale tabella emerge l'infondatezza delle contestazioni della ricorrente, secondo la quale le relative previsioni in termini di quantità massime non sarebbero vincolanti, ma costituirebbero mere stime previsionali, inidonee a fondare il potere di AURI di disciplinare i limiti ai conferimenti nei singoli impianti umbri.

13.4. L'obiettivo cogente di ridurre i conferimenti in discarica (evitando inoltre di dover costruire nuovi impianti prima del previsto) si realizza condizionatamente al rispetto di tali flussi annuali attesi. In questa prospettiva, la tabella rende evidente la stretta connessione tra la regolazione dei rifiuti urbani e quella dei rifiuti speciali: essendo questi ultimi una componente del complessivo quantitativo sulla cui base sono calcolate le volumetrie residue, un aumento eccessivo della relativa componente incide sul totale e rischia di

porre in crisi la tenuta complessiva del sistema.

In altri termini, oltre che il quadro normativo e pianificatorio sopra richiamato, ad imporre il rigoroso rispetto dei quantitativi massimi smaltibili in discarica indicati nel PRGIR è la tenuta complessiva del sistema, che per il fondamentale interesse pubblico alla tutela degli ecosistemi dall'inquinamento richiede il recupero dei rifiuti e consente solo quale *extrema ratio* il conferimento in discarica, da minimizzare di anno in anno.

La natura meramente previsionale e quindi derogabile dei limiti sopra richiamati avrebbe come conseguenza di vanificare gli obiettivi che il PRGIR persegue, in violazione delle norme nazionali ed europee. Peraltro, che tali previsioni siano vincolanti è prescritto *ad abundantiam* anche dall'art. 12 della l.r. n. 11 del 2013, laddove si prevede che la Regione verifica la conformità dei piani e programmi di AURI alla normativa e agli atti di programmazione regionali (comma 2, lett. e); difatti le delibere di AURI gravate recano espressamente la “programmazione” dei rifiuti conferibili.

Ancora, è lo stesso PRGIR a precisare, a pag. 19 della Relazione generale, che «[i]l presente Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti, partendo da specifici indirizzi strategici ed obiettivi generali, individua gli obiettivi cogenti/azioni per la durata relativa a tredici anni estendendoli quindi fino all'anno 2035».

13.5. In questo quadro, è indubbio che l'art. 6, comma 2, lett. l), della l.r. n. 11 del 2013 (come modificato dalla l.r. n. 10 del 2024) attribuisca all'Autorità d'ambito umbra il potere di stabilire i flussi e le quantità massime di rifiuti conferibili dai gestori del servizio integrato rifiuti urbani presso ciascuno degli impianti di smaltimento regionali, ma il potere di AURI di incidere, in via sussidiaria, sulla programmazione dei rifiuti speciali deriva, oltre che dal quadro normativo già riferito, anche dall'obbligo di rispetto del PRGIR, oltretutto delle già richiamate esigenze di tenuta del sistema.

È evidente che AURI è tenuta a perseguire gli obiettivi normativamente prescritti di minimizzazione dei conferimenti in discarica, per il perseguimento dei quali la legge impone alla Regione di fissare misure vincolanti nel PRGIR, che poi AURI è tenuta a recepire, oltre che nel piano d'ambito (quale livello più prossimo della pianificazione di settore), nei singoli piani e programmi, tra i quali appunto le delibere impugnate di programmazione dei flussi di rifiuti conferibili in discarica.

In questo senso nelle delibere n. 51 del 2024 e n. 24 del 2025 AURI si è limitata a recepire i quantitativi massimi di rifiuti urbani e speciali già regimentati nel PRGR, suddividendoli tra le tre discariche regionali. In ogni caso, che i limiti di conferimento fissati nel piano regionale fossero vincolanti per la pianificazione d'ambito anche quanto ai rifiuti speciali non è una novità introdotta dalla programmazione AURI oggetto di odierna impugnativa, visto che:

- la determinazione dirigenziale n. 5797 del 9 giugno 2022, recante l'autorizzazione integrata ambientale in favore dell'originario gestore Acea Ambiente s.r.l. (al cui rispetto l'attuale gestore è vincolato, in virtù della determina n. 3936 del 12 aprile 2023 di voltura della medesima AIA), subordina l'esercizio dell'impianto di discarica al rispetto di una serie di condizioni, tra le quali la prescrizione di cui al punto 2.140 dell'allegato tecnico, secondo cui: *«È fatto obbligo al Gestore di ricevere i rifiuti urbani o speciali dal trattamento di rifiuti urbani indifferenziati di cui alla Tabella 9 solo se provenienti dall'ATI 4, nonché rifiuti urbani nel rispetto della pianificazione regionale, dei Piani d'Ambito e sulla base degli accordi previsti dalla Legge Regionale 11 del 2009 e s.m.i.»*;
- l'allegato tecnico al contratto di servizio stipulato il 14 ottobre 2014 tra l'ATI 4 e i relativi comuni di riferimento per la discarica Le crete stabilisce (art. 1.2, pag. 2): *«il conferimento dei rifiuti speciali diversi da quelli provenienti dal trattamento dei*

*rifiuti urbani dell'A.T.I. n. 4, sarà regolato dalla pianificazione di riferimento e dalle delibere delle autorità di tempo in tempo competenti».*

L'attuale gestore era dunque già vincolato al rispetto della pianificazione regionale e il progressivo restringimento dei flussi era già prevedibile sulla base delle previsioni del PRGIR.

13.6. Costituisce un ulteriore espresso presupposto del potere esercitato da AURI con gli atti di programmazione impugnati la delibera di Giunta regionale n. 661 del 2024 (mai impugnata dalla ricorrente, ma anzi richiamata per asserita contraddittorietà con gli atti impugnati), con la quale le tre discariche regionali sono state individuate quali impianti “minimi” di chiusura del ciclo rifiuti. Da tale individuazione discende – oltre alle note conseguenze in punto di determinazione delle tariffe di conferimento – l'onere per la Regione di contestuale indicazione: a) dei flussi di rifiuti che si prevede vengano trattati per ciascun impianto; b) dell'eventuale distinzione dei medesimi secondo il criterio di prossimità; c) dell'elenco dei soggetti che si prevede conferiscano ai medesimi impianti.

Inoltre gli impianti “minimi” a norma della D.G.R. n. 661 del 2024 sono anche *«a supporto degli altri sub-ambiti, accettando e trattando rifiuti prodotti in ambito regionale, ma afferenti a diverso sub-ambito».*

Peraltro, come questo Tribunale ha già avuto di chiarire, dall'individuazione quali impianti “minimi” *«discendono rilevanti conseguenze per i gestori, in quanto gli impianti minimi a seconda del tipo (discarica, inceneritore, trattamento) hanno tariffe di ingresso più basse rispetto ad impianti non “minimi” perché destinati a soddisfare primariamente le esigenze di conferimento locali: secondo quanto efficacemente chiarito dal Consiglio di Stato nella ... sentenza n.10550/2023, in presenza di criticità impiantistiche, allorché le Regioni individuano gli impianti “minimi” operano una sostanziale acquisizione al sistema pubblicistico di impianti operanti in regime di libera concorrenza, che vengono*

*“conformati” dal punto di vista delle tariffe, dei quantitativi massimi di rifiuti conferibili e della loro provenienza» (T.A.R. Umbria, 23 gennaio 2025, n. 61).*

Da questo punto di vista, quando la Regione Umbria ha stabilito che la discarica Le Crete costituisca un impianto strategico o comunque indispensabile alla chiusura del ciclo dei rifiuti, lo ha vincolato al soddisfacimento primario delle finalità pubbliche, e ciò indipendentemente dal fatto che in sede di AIA o di contratto di servizio tale discarica fosse comunque abilitata a ricevere rifiuti speciali anche da fuori Regione: la primaria destinazione quale “minimo” dell’impianto in oggetto (anche se di proprietà privata, circostanza che sotto tale profilo appare irrilevante) gli impone ulteriormente il rispetto dei quantitativi massimi conferibili di rifiuti urbani e, di riflesso, anche dei rifiuti speciali. E ciò in quanto, come visto in riferimento alla tabella 25 del PRGR sui flussi attesi, fermo restando il limite complessivo di conferimenti, anche i rifiuti speciali incidono sulle volumetrie disponibili di anno in anno, e quindi devono essere attentamente regimentati, al fine di scongiurare il rischio di pregiudicare la programmazione regionale e la stabilità impiantistica di tutto l’ambito.

13.7. In questo senso, di nessun pregio è l’argomento secondo il quale il riferimento operato nella delibera n. 51 del 2024, di programmazione provvisoria dei flussi per il 2025, alla D.G.R. n. 661 del 2024 sarebbe contraddittoria, nella parte in cui richiama un quantitativo atteso di rifiuti di 75.000 tonnellate, che sommato alle 80.000 tonnellate di Belladanza e alle 70.000 di Borgogiglione eccederebbe le 180.000 tonnellate previste nel PRGIR per il 2025. Tale delibera aveva infatti la funzione primaria di individuare gli impianti di chiusura del ciclo “minimi” ed i relativi adempimenti, in punto di determinazione delle tariffe di conferimento e di individuazione di AURI quale soggetto competente alla ricezione di piani

economico-finanziari. L'indicazione dei rifiuti attesi aveva invece espressamente natura di mera "stima", essendo il PRGIR e la programmazione di AURI gli strumenti preordinati normativamente all'effettiva determinazione dei flussi.

La D.G.R. n. 661 del 2024 costituiva dunque l'antecedente della programmazione di AURI solo quanto alla destinazione degli impianti, quali "minimi", alla ricezione di rifiuti del proprio ambito di riferimento ovvero di altro ambito regionale, oltre che alla fissazione delle tariffe di conferimento, non invece con riguardo alle quantità massime di rifiuti, che trovavano il proprio presupposto unicamente nel PRGIR.

13.8. In questa prospettiva, non coglie nel segno neppure l'affermazione, sviluppata dalla ricorrente nelle proprie difese, secondo la quale il richiamo, operato dalle controparti, a norme diverse dall'art. 6 della l.r. n. 11 del 2023, come pure il richiamo al contratto di servizio e all'AIA, costituirebbero una inammissibile motivazione postuma dei provvedimenti impugnati.

Al riguardo, deve infatti sottolinearsi che, a prescindere dalle norme formalmente indicate in tali atti, il potere pianificatorio di AURI in tema di rifiuti speciali trova fondamento nelle previsioni normative statali e regionali che abilitano la Regione (in sede di PRGIR) ed a cascata l'Autorità d'ambito ad adottare misure vincolanti finalizzate a limitare il più possibile lo smaltimento in discarica. D'altro canto, l'autorizzazione integrata ambientale, pur non fondando questo potere, costituisce lo strumento di conformazione dell'esercizio dell'attività e vincola il gestore al rispetto delle prescrizioni contenute negli atti normativi, nel PRGIR e nella programmazione d'ambito, pena la sospensione dell'attività o la revoca dell'autorizzazione all'esercizio della stessa.

13.9. Alla luce di quanto sin qui esposto, il primo mezzo del ricorso

introduttivo e dell'atto di motivi aggiunti sono perciò comunque infondati nel merito.

14. Con il secondo motivo del ricorso introduttivo la Società ha lamentato che la quantificazione dei flussi dei rifiuti speciali dei tre impianti di discarica (Le Crete, Belladanza e Borgogigione) avrebbe ridotto le quote di rifiuti speciali ed extraregionali in modo non proporzionato ed uniforme, in ragione di un presunto anomalo andamento dei conferimenti di rifiuti di provenienza extraregionale nella discarica Le Crete, smentito dal gestore della discarica di Orvieto con nota prot. n. 922 del 23 dicembre 2024, che l'Amministrazione non avrebbe tenuto in debito conto. La riduzione sarebbe inoltre avvenuta senza considerare la necessità di preservare l'equilibrio economico finanziario di una discarica inserita tra gli impianti "minimi".

La censura non risulta riproposta in sede di impugnativa della programmazione definitiva, che ha mutato la proporzione tra i quantitativi assegnati alle tre discariche, annullando la differenziazione con la discarica di Belladanza già per il 2025 ed incrementando ulteriormente i quantitativi per la ricorrente per le annualità successive fino ad eguagliare Borgogigione.

La doglianza ha perciò perso attualità e sarebbe dunque anche improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Nel merito, il motivo è comunque infondato.

Sul punto, è sufficiente richiamare quanto recentemente affermato da questo Tribunale sulla tutela della concorrenza in materia di pianificazione su impianti di scarica: *«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» (T.A.R. Umbria, 3 marzo 2025, n. 233).*

È evidente che nel caso in esame, a fronte di differenti volumetrie residue per le tre discariche, nonché di una diversa dislocazione delle stesse sul territorio regionale, non è indifferente la scelta di privilegiare in punto di conferimenti l'una o l'altra, scelta peraltro ampiamente giustificata negli atti impugnati.

15. Con il terzo motivo del ricorso introduttivo la ricorrente ha lamentato che la riduzione dei flussi prevista dalla programmazione provvisoria avrebbe dovuto essere preannunciata, progressiva, tendenziale e stabile, per non incidere sulle legittime aspettative del mercato; detta riduzione sarebbe destinata, inoltre, a influire sul costo del servizio pubblico, riducendo la quota dei ricavi dell'impianto non da servizio pubblico.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la riduzione dei flussi era ampiamente prevedibile, in quanto stabilita dal PRGIR approvato nel 2023, mentre il carattere provvisorio della programmazione inizialmente adottata è stato giustificato dall'esigenza di svolgere specifici approfondimenti.

Quanto alla lamentata potenziale incidenza della riduzione dei flussi dei rifiuti speciali ed extraregionali sulla tariffa praticata nei confronti dell'utenza, si deve convenire con la difesa delle parti pubbliche sulla circostanza che la ricorrente difetta di legittimazione a far valere la censura, poiché si fa portatrice dell'interesse dei cittadini a non subire incrementi tariffari; ciò fermo restando che, nel bilanciamento tra incrementi tariffari ed eventuale prematuro

esaurimento della discarica, è evidentemente prevalente l'interesse pubblico a non realizzare nuove discariche.

16. Con il secondo mezzo del ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha contestato la scelta di AURI di prevedere che gli impianti possono accettare un quantitativo di rifiuti decadenti dagli urbani Umbria maggiore rispetto alla capienza della categoria "Flussi urbani e decadenti da urbani Umbria", a valere sul tetto assegnato per la categoria dei rifiuti speciali ed extraregionali, mentre non è previsto l'inverso, ossia la possibilità di accettare un maggior quantitativo di rifiuti speciali ed extraregionali ove risulti capiente la quota assegnata per i "Flussi urbani e decadenti da urbani Umbria".

Al riguardo, deve osservarsi che non è irragionevole e rientra pienamente nella discrezionalità regolatoria di AURI, esercitata entro i limiti delle indicazioni regionali, la scelta di privilegiare, in un impianto "minimo" quale quello di Orvieto, il conferimento di rifiuti urbani di provenienza regionale, anche a scapito del quantitativo di rifiuti speciali conferibili: le tre discariche regionali sono primariamente destinate alla ricezione di rifiuti urbani, rispetto ai quali i rifiuti speciali costituiscono una destinazione residuale, da regolamentare con attenzione nell'ottica di salvaguardare le volumetrie disponibili in discarica per le annualità future fino alla dismissione dell'impianto.

Il motivo si rivela perciò infondato nel merito.

17. Per quanto esposto, il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. b), cod. proc. amm.

18. La complessità delle questioni trattate giustifica la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria, definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li

dichiara inammissibili.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nelle camere di consiglio dei giorni 16 dicembre 2025 e 27 gennaio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere

Daniela Carrarelli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Daniela Carrarelli**

**IL PRESIDENTE**  
**Pierfrancesco Ungari**

IL SEGRETARIO