

N. 00125/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00447/2025 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 447 del 2025, proposto da Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Benci e Anna Rita Gobbo, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso l'Avvocatura regionale in Perugia, Corso Vannucci, 96;

contro

Comune di Terni, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Gennari e Francesco Silvi, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

nei confronti

Ternana Calcio s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Ranalli e Mario Rampini, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Ternana Women s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Ranalli, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Stadium s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Carmine Andrea Silvestri, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Provincia di Terni, Prefettura di Terni e Azienda unità sanitaria locale Umbria n. 2, non costituite in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- della nota del RUP del Comune di Terni, Dirigente della Direzione lavori pubblici, del 23 luglio 2025, recante la notifica alla Regione Umbria dell'atto di approvazione esiti istruttoria di cui alla determina dirigenziale n. 2088 del 23 luglio 2025;

- della determina dirigenziale del Comune di Terni n. 2088 del 23 luglio 2025, avente ad oggetto: *“Preso d'atto del sopraggiunto superamento delle condizioni/ prescrizioni contenute nei pareri, concerti, nulla osta o altri atti di assenso o dissenso, comunque denominati, di cui alla determinazione direttoriale n. 11253 del 04.11.2022 (P.G. Comune di Terni 175344 del 07.11.2022) della Regione Umbria, di motivata conclusione positiva con prescrizioni e condizioni della conferenza di servizi decisoria del progetto definitivo per la valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico – finanziario, dello Stadio Libero Liberati di Terni”. CUP F45B22000500007”;*

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, che incida sfavorevolmente sulla posizione giuridica della ricorrente;

quanto al ricorso incidentale depositato da Ternana Calcio s.r.l. il 28 novembre 2025:

- della determinazione dirigenziale della Regione Umbria n. 11253 del 4 novembre 2022, limitatamente alla parte in cui (punto 5, p. 3) sia interpretabile nei termini che la Regione intende attribuirle nel ricorso principale, e cioè nel

sensu che la controinteressata sarebbe autorizzata alla sola demolizione/ricostruzione dello Stadio, con esclusione dell'autorizzazione alla realizzazione della clinica;

- del parere della Direzione salute e welfare della Regione Umbria del 3 novembre 2025 (*rectius*: 2022), allegato 26 al verbale n. 2 del 3 novembre 2022, che esprime il dissenso all'autorizzazione alla realizzazione della clinica (pagine 197-200 del doc. 4 depositato dalla Regione Umbria il 30 ottobre 2025);

- del verbale della conferenza dei servizi decisoria n. 2 del 3 novembre 2022, limitatamente alla parte in cui sia interpretabile nei termini che la Regione intende attribuirgli nel ricorso, e cioè nel senso che la controinteressata sarebbe autorizzata alla sola demolizione e ricostruzione dello Stadio, con esclusione dell'autorizzazione alla realizzazione della clinica (pagine 87-100 del doc. 4 depositato dalla Regione Umbria il 30 ottobre 2025);

- della nota della Regione Umbria prot. n. 65721 del 28 marzo 2024, limitatamente alla parte in cui conferma le disposizioni previste al punto 5 della d.d. n. 11253 del 4 novembre 2022, se interpretabile nei termini che la Regione intende attribuirle, e cioè nel senso che la controinteressata sarebbe autorizzata alla sola demolizione e ricostruzione dello Stadio, con esclusione dell'autorizzazione alla realizzazione della clinica (doc. 7-bis depositato il 30 ottobre 2025 dalla Regione Umbria);

quanto al ricorso incidentale depositato da Ternana Women s.r.l. il 28 novembre 2025:

- del punto 5 della d.d. della Regione Umbria n. 11253 del 2022;

- del parere della Direzione regionale salute e welfare del 3 novembre 2025 (*rectius*: 2022);

- del verbale n. 2 del 3 novembre 2022;

- della nota regionale del 28 marzo 2024;

qualora tali atti siano interpretabili nel senso prospettato dalla Regione in sede

di ricorso principale, e cioè che impedirebbero l'autorizzazione alla realizzazione della clinica.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Terni, di Ternana Calcio s.r.l., di Ternana Women s.r.l. e di Stadium s.p.a.;

Visti i ricorsi incidentali di Ternana Calcio s.r.l. e di Ternana Women s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2026 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Regione Umbria ha impugnato, unitamente alla relativa nota di trasmissione, la determina dirigenziale del Comune di Terni n. 2088 del 23 luglio 2025, concernente il progetto definitivo per la riqualificazione, la valorizzazione e la gestione in condizioni di equilibrio economico-finanziario dello Stadio "Libero Liberati".

Mediante questo provvedimento, il Comune ha dato atto dell'ottemperanza alle condizioni contenute nella determinazione dirigenziale della Regione n. 11253 del 4 novembre 2022, di conclusione della conferenza di servizi decisoria relativa al progetto di intervento, e ha, inoltre, attestato che il combinato disposto tra la richiamata determinazione regionale e la presa d'atto comunale costituisce titolo abilitativo per la realizzazione della struttura sanitaria prevista dal progetto.

2. L'illustrazione delle censure articolate nel ricorso e delle difese delle controparti richiede la previa ricostruzione degli snodi principali della complessiva vicenda amministrativa nella quale si colloca il provvedimento

comunale oggetto di contestazione.

2.1. Ternana Unicusano Calcio s.p.a. (ora Ternana Calcio s.r.l. – d’ora in poi, Ternana Calcio) ha presentato al Comune di Terni uno studio di fattibilità, a valere quale progetto preliminare, per la riqualificazione, la valorizzazione e la gestione in condizioni di equilibrio economico-finanziario dello Stadio “Liberio Liberati”, ai sensi dell’allora vigente articolo 1, comma 304, lett. a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (disciplina successivamente abrogata e sostituita dal decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 38, applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2023, secondo quanto previsto dal relativo articolo 12-*bis*).

Nello studio di fattibilità “(...) si propone come contributo necessario per la realizzazione della riqualificazione e valorizzazione dello Stadio “Liberio Liberati” di Terni la possibilità di realizzare una Casa di Cura/Clinica privata nell’area c.d. “Ternanello” (...). Si aggiunge, al riguardo, che “[l]a decisione appena evidenziata, che prevederà come condizione di sostenibilità economico finanziaria di una quota non superiore al 50% dei Posti Letto previsti in convenzionamento al Servizio Sanitario Regionale, nasce quindi per la necessità, indicata dalla richiamata legge di trovare la fattibilità tecnico-economica-finanziaria e la copertura del c.d. servizio del debito attraverso la proposizione di ricavi certi e garantiti (...)” (v. doc. 2-*bis* di Ternana Calcio).

Il Comune ha provveduto, su istanza della società, a indire la conferenza di servizi preliminare prevista dall’articolo 1, comma 304, lett. a), della legge n. 147 del 2013. All’esito delle attività, è stata adottata la determinazione dirigenziale n. 1169 del 27 aprile 2021, recante la conclusione con esito positivo, con prescrizioni e condizioni, della conferenza (doc. 6 del Comune e doc. 22 di Ternana Calcio).

Con la deliberazione del Consiglio comunale di Terni n. 139 del 13 maggio 2021, il progetto preliminare è stato quindi dichiarato di pubblico interesse e

approvato (doc. 8 del Comune e doc. 2 di Ternana Calcio).

2.2. La società proponente ha successivamente presentato al Comune il progetto definitivo dell'intervento (doc. da 5 a 5-*sexies* di Ternana Calcio), che è stato trasmesso in data 11 febbraio 2022 alla Regione per il seguito di competenza.

L'Ente ha provveduto a convocare la prevista conferenza di servizi decisoria, conclusasi con l'adozione della determinazione dirigenziale n. 11253 del 4 novembre 2022 (doc. 4 della Regione, doc. 10 del Comune e doc. 6 di Ternana Calcio), mediante la quale si è disposto:

“(...) 3. di considerare come definitive tutte le prescrizioni/condizioni stabilite nei verbali (...);

4. di approvare, in conseguenza di quanto sopra, così come deciso dalla Conferenza, il progetto definitivo denominato “Valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico - finanziario, dello Stadio “Libero Liberati” di Terni”, a condizione che esso sia modificato secondo le condizioni/prescrizioni contenute nei pareri, concerti, nulla osta o altri atti di assenso o dissenso, comunque denominati, resi dai soggetti partecipanti alla Conferenza di servizi decisoria e allegati, quali parti integranti, ai verbali delle sedute 1 e 2;

5. di dare atto che, a seguito dei pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso ovvero dissenso, comunque denominati, resi/acquisiti dai soggetti partecipanti alla Conferenza, in considerazione che la Clinica/Casa di cura non ha avuto assenso alla sua realizzazione, rimane comunque aperta la problematica dell'equilibrio economico/finanziario del progetto, così come esplicitata nel PEF e nella Bozza di Convenzione in merito alla quale spetta al promotore l'onere di verificare la permanenza delle condizioni di equilibrio economico - finanziario, ferma restando la permanenza dell'interesse pubblico della proposta;

6. di dare altresì atto che - in considerazione della previsione normativa di cui all'art. 1, comma 304, lettera a), della L. n. 147/2013 che individua il Comune quale

amministrazione tenuta a valutare la rispondenza dell'intervento e pertanto ad esprimersi in merito al pubblico interesse della proposta - alla verifica dell'avvenuto espletamento (attuazione) delle modifiche da apportare al progetto secondo le prescrizioni/condizioni impartite all'esito della Conferenza provvederà il Comune di Terni (...)".

In particolare, con riguardo alla clinica privata prevista dal progetto, nel verbale n. 2 della conferenza di servizi, relativo alla seduta del 3 novembre 2022 (doc. 4 della Regione e doc. 10 di Ternana Calcio), risulta essere stato espresso un motivato dissenso da parte del Direttore della Direzione regionale salute e welfare, in considerazione tanto del fatto che la struttura non è prevista nella programmazione sanitaria regionale, quanto dell'impossibilità di conseguire nella sede della conferenza di servizi l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, l'accreditamento istituzionale e il convenzionamento per l'erogazione di prestazioni a carico del Servizio sanitario regionale.

2.3. Il 19 aprile 2023 il Comune di Terni e la società proponente hanno sottoscritto un apposito "verbale di concordamento", previamente approvato con la delibera della Giunta comunale n. 81 del 22 marzo 2023, recante le modalità e i tempi per l'adempimento delle prescrizioni e delle condizioni per l'attuazione del progetto poste in sede di conferenza di servizi decisoria (doc. 17 di Ternana Calcio).

2.4. È successivamente intervenuta la deliberazione della Giunta regionale n. 1399 del 28 dicembre 2023, recante "*Provvedimento generale di programmazione della Rete Ospedaliera regionale ai sensi del D.M. 70/2015 – Allineamento alla DGR 212/2016 – TERZO POLO. Integrazione Ospedale/Territorio*" (doc. 6 della Regione e doc. 16 del Comune).

Con la predetta deliberazione si è stabilito, per quanto qui rileva:

- "*di definire l'offerta complessiva dei PL pari a quella prevista dalla DGR 212/2016 (n. 3.237), cui aggiungere i 58 PL previsti dall'incremento di dotazione del DL 34/2020*

per complessivi 3.295 PL, individuando (...) l'offerta da destinare al privato accreditato/ convenzionato nella provincia di Terni pari a 80 pl, che risulta sprovvista di tale dotazione, con distribuzione dei posti letto nelle discipline di Ortopedia, Chirurgia Generale, Oculistica, Otorinolaringoiatria e Riabilitazione e rieducazione funzionale (...)”;

- *“di definire la dotazione dei PL ad esclusivo uso privato nelle due Province di Perugia e Terni secondo i criteri riportati nel documento di cui al punto 1) ed in particolare al paragrafo 7 pagg.22 e 23”*.

2.5. Con nota del 26 marzo 2024, il Responsabile unico del procedimento del Comune di Terni, richiamando, tra l'altro, la predetta deliberazione della Giunta regionale n. 1399 del 2023, ha comunicato alla Direzione regionale salute e welfare e alla Direzione regionale governo del territorio *“che questa Amministrazione comunale porrà in essere tutte le azioni amministrative di propria competenza, finalizzate all'approvazione del progetto esecutivo ed alla successiva realizzazione dell'intervento proposto “Progetto definitivo, valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico-finanziario, dello Stadio Libero Liberati di Terni”, comprensivo della struttura sanitaria così come proposta, in esecuzione di quanto stabilito e promosso in sede di Conferenza di Servizi”* (doc. 7 della Regione e doc. 17 del Comune).

La comunicazione è stata riscontrata dal RUP della Regione con nota del 28 marzo 2024, ove si è rappresentato *“(..)* che, per quanto di competenza dello scrivente, il procedimento si è concluso con determinazione dirigenziale n. 11253 del 04/11/2022 (...)” (doc. 7-bis della Regione e doc. 18 del Comune).

2.6. È seguita l'adozione dell'impugnata determinazione dirigenziale del Comune di Terni n. 2088 del 23 luglio 2025.

Nelle premesse della delibera si è evidenziato, tra l'altro, che:

- *“la Conferenza di Servizi decisoria, preso e dato atto di quanto emerso nelle due sedute della medesima e di tutti i pareri, ha deciso, all'unanimità, di approvare il progetto*

definitivo denominato “Valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico – finanziario, dello Stadio Libero Liberati di Terni”, a condizione che lo stesso venisse modificato secondo le condizioni/prescrizioni contenute nei pareri, concerti, nulla osta o altri atti di assenso o dissenso, comunque denominati?” (v. p. 12);

- “con Determinazione n.11253 del 04.11.2022, di positiva conclusione della Conferenza di Servizi decisoria è stato considerato superabile, all’unanimità, il dissenso motivato della Direzione Regionale Salute e Welfare espresso nel corso della seconda seduta, viceversa la predetta conferenza si sarebbe dovuta concludere con Determinazione negativa di rigetto della domanda” (v. ancora p. 12);

- “la D.G.R. n. 1399 del 28.12.2023 ha di fatto posto le condizioni, mancanti nella contestualità dello svolgimento della Conferenza di Servizi decisoria, per l’autorizzazione alla realizzazione della struttura socio-sanitaria prevista del progetto di che trattasi, prevedendo, per la Provincia di Terni, nel Piano Regionale del Fabbisogno Sanitario, 80 posti letto da destinare al privato accreditato/convenzionato, con distribuzione dei posti letto nelle discipline di Ortopedia, Chirurgia Generale, Oculistica, Otorinolaringoiatria e Riabilitazione e rieducazione funzionale (Art. 8 quater D. Lgs. 502/1992 e ss.mm.ii.) e 42 posti letto del privato autorizzato (Art. 8 ter D. Lgs. 502/1992 e ss.mm.ii.), superando, di fatto, il motivo ostativo alla medesima autorizzazione alla costruzione della struttura sanitaria, rilevabile al momento della chiusura della Conferenza decisoria” (v. p. 11);

- “con nota del 22/07/2025 il proponente TERNANA CALCIO S.r.l. ha inviato l’aggiornamento del P.E.F. (...), oltre al contratto di comodato d’uso gratuito dell’area registrato presso l’Agenzia delle Entrate (...) in data 19.07.2025, nonché l’elenco riepilogativo di distribuzione delle specifiche discipline sanitarie con relativi codici e posti letto accreditabili come da Tab. C allegata alla D.G.R. n. 1399 del 28.12.2023 e di seguito riportato: Chirurgia generale – cod. disciplina 9 – posti letto n. 6. Oculistica - cod. disciplina 34 – posti letto n. 2. Medicina generale - cod. disciplina 26 – posti letto n. 6.

Ortopedia e traumatologia - cod. disciplina 36 – posti letto n. 40. Ostetricia e ginecologia - cod. disciplina 37 – posti letto n. 2. Otorinolaringoiatria - cod. disciplina 38 – posti letto n. 2. Recupero e riabilitazione funzionale - cod. disciplina 56 – posti letto n. 22” (v. p. 9).

Su questa base, il Comune ha disposto:

- *“di dare atto, con il presente provvedimento, dell’avvenuto espletamento (attuazione) delle modifiche/aggiornamenti apportate/i al progetto, in ottemperanza e superamento delle condizioni/prescrizioni contenute nei pareri, concerti, nulla osta o altri atti di assenso o dissenso, comunque denominati di cui alla Determinazione Direttoriale regionale n. 11253 del 04.11.2022” (v. p. 16);*

- *“di dare atto che il combinato disposto tra la Determinazione Direttoriale regionale n. 11253 del 04.11.2022 (...) di motivata conclusione della conferenza decisoria, ai sensi della L. 38/2023 già immediatamente efficace e sostitutiva a ogni effetto di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati e la presente Determina di presa d’atto dell’avvenuto espletamento (attuazione) delle modifiche/aggiornamenti apportate/i al progetto, in ottemperanza e superamento delle condizioni/prescrizioni contenute nei pareri, concerti, nulla osta o altri atti di assenso o dissenso, comunque denominati di cui alla stessa D.D. n. 11253/2022, costituisce titolo abilitativo efficace per la realizzazione della struttura sanitaria unitamente agli elaborati aggiornati del progetto della medesima struttura sanitaria” (v. ancora p. 16).*

3. Avverso il predetto provvedimento comunale la Regione ha articolato tre motivi, nei termini che si passa a illustrare.

3.1. Con il primo mezzo si è evidenziato che il Comune sarebbe partito da un presupposto errato, laddove ha ritenuto che la determinazione dirigenziale regionale di conclusione della conferenza di servizi decisoria avesse assentito la realizzazione della casa di cura/clinica privata, subordinatamente all’adempimento di specifiche condizioni, atteso che tale realizzazione era

stata invece negata in radice. Non vi sarebbe stata, perciò, alcuna prescrizione o condizione il cui adempimento avrebbe potuto essere riscontrato dal Comune, al fine di ritenere autorizzata la predetta struttura sanitaria.

Anche la portata della deliberazione della Giunta regionale n. 1399 del 2023 sarebbe stata travisata dal Comune, perché tale deliberazione non conterrebbe il nuovo piano sanitario regionale, al quale ha fatto riferimento il Direttore regionale salute e welfare nel corso della conferenza di servizi, ma recherebbe il mero adeguamento della rete ospedaliera regionale con l'introduzione di 80 posti letto da destinare ai privati accreditati e convenzionati nella Provincia di Terni, ove attualmente non esistono strutture private operanti nei predetti regimi. Sarebbe da escludere che tali posti letto siano destinati alla casa di cura oggetto di controversia, trattandosi di una struttura non realizzata, né tanto meno autorizzata all'esercizio dell'attività sanitaria.

Al riguardo, occorrerebbe tenere presente che il Comune, al fine di rilasciare l'autorizzazione alla realizzazione di una struttura sanitaria, deve necessariamente acquisire dalla Regione la verifica di compatibilità del progetto con la programmazione regionale, e tale valutazione deve avvenire nel rispetto del principio di concorrenza. La realizzazione della clinica privata non potrebbe, dunque, essere rilasciata dal Comune in assenza della predetta verifica di compatibilità regionale, e ciò tanto più considerando che il progetto prevede una struttura il cui equilibrio economico-finanziario dipende dalla conclusione di accordi futuri con la Regione e l'Azienda sanitaria competente per erogare prestazioni a carico del Servizio sanitario regionale.

Il RUP del Comune di Terni avrebbe agito perciò in modo confuso, operando una non consentita commistione di istituti – la programmazione dei posti letto e le autorizzazioni relative alle strutture sanitarie – e omettendo anche di trasmettere la propria determinazione a tutti i soggetti che avevano preso

parte alla conferenza di servizi decisoria.

3.2. Con il secondo mezzo la parte ha ribadito che l'intero impianto motivazionale del provvedimento del Comune di Terni sarebbe fondato su presupposti inesistenti.

In particolare, oltre a ritenere superate le prescrizioni di cui alla conferenza dei servizi, in verità non presenti per quanto riguarda la clinica, il RUP avrebbe errato:

- nel considerare il “*Provvedimento generale di programmazione*”, di cui alla d.G.R. n. 1399 del 2023, come coincidente con il piano sanitario regionale (PSR), quale documento strategico che definisce gli obiettivi di salute e le priorità per una regione e dove deve essere prevista la struttura sanitaria di cui si intenda autorizzare la costruzione;
- nel ritenere che gli 80 posti letto previsti della predetta d.G.R. n. 1399 del 2023 siano destinati alla struttura sanitaria oggetto di controversia, che allo stato attuale non esiste, non è stata autorizzata e non è nemmeno prevista nel vigente piano sanitario regionale;
- nell'effettuare, partendo da tali presupposti di fatto insussistenti, una valutazione di compatibilità che è riservata esclusivamente alla Regione Umbria e che è necessaria ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione alla realizzazione della casa di cura, incorrendo, così, in una non consentita commistione tra la programmazione dei posti letto e l'*iter* amministrativo previsto dalla normativa nazionale e regionale per le strutture sanitarie.

D'altro canto, tale *iter* si articola in una serie di passaggi – autorizzazione alla realizzazione della struttura, autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, accreditamento istituzionale, stipulazione di accordi per lo svolgimento di prestazioni a carico del Servizio sanitario regionale – ciascuno dei quali presupporrebbe il precedente. In questa prospettiva, secondo quanto

evidenziato dalla Regione, l'assegnazione dei posti letto in regime di convenzionamento con il Servizio sanitario nazionale costituirebbe l'esito finale di una sequenza che non potrebbe essere unificata in un unico procedimento. D'altro canto, i posti letto da accreditare dovrebbero essere messi a bando tramite avvisi pubblici per le manifestazioni di interesse e aggiudicati ai soggetti in possesso di tutti i requisiti, e non potrebbero essere invece assegnati a una struttura non ancora realizzata.

3.3. Con il terzo motivo, la Regione ha dedotto la violazione dell'articolo 21-*septies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, per contrarietà al giudicato.

Più in dettaglio, il provvedimento comunale impugnato si porrebbe in contrasto con la sentenza di questo Tribunale n. 469 del 2025, con la quale è stato definito un ricorso, instaurato dalla medesima società proponente dell'intervento oggetto di controversia, volto a contestare la deliberazione di Giunta regionale recante la definizione dei requisiti essenziali per l'accreditamento istituzionale in sanità, oltre alla proroga degli accreditamenti in essere fino al 30 giugno 2024.

Con la predetta sentenza, il ricorso di Ternana Unicusano Calcio è stato dichiarato inammissibile, per difetto di interesse, in quanto la società non era titolare di una struttura sanitaria già realizzata e autorizzata all'esercizio dell'attività sanitaria, e non aveva quindi un interesse qualificato e differenziato a contestare la disciplina dell'accreditamento, oggetto del provvedimento impugnato.

Secondo quanto evidenziato dalla Regione, il Comune avrebbe violato la decisione giurisdizionale, laddove vi si afferma che, all'esito della conferenza di servizi decisoria indetta dalla Regione, l'autorizzazione alla realizzazione della casa di cura era stata negata e che, inoltre, l'unico titolo che avrebbe potuto essere assorbito dall'esito della conferenza di servizi sarebbe stata

l'autorizzazione alla realizzazione della casa di cura, atteso che anche l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria avrebbe richiesto che la struttura fosse stata costruita.

Da ciò la nullità dell'atto comunale impugnato.

4. Il Comune di Terni, costituitosi in giudizio, ha allegato preliminarmente che la Regione non avrebbe interesse all'impugnazione. Ciò in quanto la conferenza di servizi decisoria si sarebbe conclusa con esito positivo con prescrizioni e condizioni, e al fine di superare tale risultato finale sarebbe stata omessa l'attivazione dei rimedi previsti per il superamento dei contrasti emersi nell'ambito della conferenza. La Direzione regionale salute e welfare avrebbe dunque prestato acquiescenza al predetto esito procedimentale, con conseguente difetto assoluto di interesse concreto e attuale al ricorso.

Nel merito, il Comune ha diffusamente argomentato l'infondatezza del gravame, sostenendo la correttezza dell'*iter* logico-giuridico che ha condotto all'adozione del provvedimento impugnato.

5. Si è costituita in giudizio anche Ternana Calcio, la quale ha parimenti eccepito l'inammissibilità del ricorso, tenuto conto: della contraddittorietà dell'azione proposta rispetto agli atti, favorevoli alla realizzazione dell'opera, assunti in precedenza; dell'assenza di alcun effettivo pregiudizio agli interessi della Regione e di alcun vantaggio ritraibile dall'annullamento del provvedimento impugnato; dell'inconfigurabilità di un'invasione di competenze regionali da parte del Comune.

Sotto altro profilo, la società controinteressata ha sostenuto l'inammissibilità del ricorso anche a causa della mancata impugnazione, da parte della Regione, di una serie di atti antecedenti sfavorevoli.

Infine, il ricorso sarebbe inammissibile anche perché la conclusione positiva della conferenza di servizi decisoria escluderebbe che la Regione possa

impugnare la determinazione adottata dal Comune di Terni in linea con tale esito. Ogni eventuale contestazione avrebbe dovuto essere sollevata infatti nell'ambito della stessa conferenza ed eventualmente coltivata sollecitando l'esercizio dell'autotutela, con le modalità previste dall'articolo 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, tuttavia non esperite nel caso in esame. D'altro canto, la Direzione regionale salute e welfare, che pure si è espressa in senso negativo, non sarebbe titolare di un potere di veto e, non a caso, il predetto parere negativo non avrebbe impedito la conclusione favorevole della conferenza di servizi, a fronte della quale la Direzione regionale non avrebbe attivato il rimedio dell'opposizione, di cui all'articolo 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990. Il difetto di un interesse qualificato della Regione all'impugnazione del provvedimento comunale sarebbe ulteriormente comprovato dal fatto che l'Ente, con la nota del 28 marzo 2024, non ha sollevato alcuna obiezione a fronte della prospettazione, da parte del Comune, del fatto che la definitiva autorizzazione dell'opera avrebbe riguardato l'intero progetto originario, inclusa anche la struttura sanitaria ivi prevista.

La società ha quindi sostenuto l'infondatezza nel merito di tutti i motivi di gravame.

6. Ha formulato difese pure Ternana Women s.r.l. (d'ora in poi, Ternana Women), la quale ha allegato di essere proprietaria dell'area concessa in uso a Ternana Calcio a titolo gratuito, mediante un apposito contratto di comodato, e destinata alla realizzazione della clinica privata oggetto di controversia.

Oltre a rimarcare l'infondatezza del ricorso, anche Ternana Women ne ha eccepito l'inammissibilità, sotto due profili: (i) per l'omessa impugnazione dei medesimi atti antecedenti già indicati da Ternana Calcio, rispetto ai quali il provvedimento impugnato sarebbe meramente esecutivo e comunque rientrante nell'esclusiva sfera di competenza comunale, per cui non

pregiudicherebbe alcun interesse della Regione; (ii) per difetto di legittimazione della Regione, la quale non potrebbe sopperire all'omessa attivazione del rimedio di cui all'articolo 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 mediante l'impugnazione di un atto scaturente dalla conferenza di servizi conclusasi con esito favorevole al progetto.

7. Si è, infine, costituita in giudizio Stadium s.p.a. (d'ora in poi, Stadium), la quale ha allegato di essere la società di scopo per la realizzazione del progetto, costituita da Ternana Calcio in data 8 maggio 2025.

Stadium ha sollevato eccezioni di inammissibilità del ricorso sostanzialmente sovrapponibili a quelle prospettate da Ternana Calcio e ha, inoltre, dedotto l'infondatezza del gravame nel merito.

8. Alla camera di consiglio del 18 novembre 2025, su richiesta congiunta delle parti, sono stati disposti l'abbinamento al merito dell'istanza cautelare e il rinvio della discussione all'udienza pubblica del 27 gennaio 2026.

9. Il 28 novembre 2025 Ternana Calcio e Ternana Women hanno depositato ricorsi incidentali, condizionati all'esito del ricorso principale, con i quali hanno sostenuto che, laddove si dovesse interpretare il punto 5 del dispositivo della determinazione dirigenziale di conclusione della conferenza di servizi decisoria nel senso prospettato dalla Regione, ossia come ostativo alla realizzazione della clinica privata, allora tale provvedimento sarebbe illegittimo, limitatamente al predetto punto 5. Sarebbero parimenti viziati, inoltre, il parere espresso in conferenza di servizi dalla Direzione regionale salute e welfare, nonché, sempre ove interpretabili come sostenuto dalla Regione e *in parte qua*, il verbale della seduta della conferenza di servizi del 3 novembre 2022 e la nota della Regione Umbria del 28 marzo 2024, di conferma della precedente determinazione n. 11253 del 2022.

9.1. In particolare, il ricorso incidentale di Ternana Calcio è affidato alle

seguenti censure.

9.1.1. Con il primo motivo, la parte ha evidenziato che, stante l'unitarietà e l'inscindibilità del complessivo progetto presentato dalla società proponente, sarebbe illegittimo, perché contrario alla normativa di riferimento, assentire il progetto stesso limitatamente alla struttura sportiva e non invece con riguardo alla realizzazione della clinica privata. Ove il punto 5 del dispositivo della d.d. n. 11253 avesse inteso negare la realizzazione della clinica privata, tale previsione sarebbe illegittima per contrasto con l'esito positivo della conferenza di servizi decisoria. Eventuali criticità emerse nel corso della conferenza andrebbero intese come osservazioni e condizioni, piuttosto che come un vero e proprio diniego, e così sarebbe da interpretare il parere della Direzione regionale salute e welfare, pena la contraddittorietà e illogicità del predetto punto 5 della determinazione conclusiva.

9.1.2. Con il secondo mezzo del ricorso incidentale, Ternana Calcio ha sostenuto che il parere della Direzione regionale salute e welfare non avrebbe preso in esame la compatibilità del progetto rispetto ai fabbisogni del territorio; aspetto, questo, che costituirebbe l'unico elemento valutabile, ai sensi della normativa di riferimento, ai fini dell'assenso all'autorizzazione per la costruzione della struttura sanitaria.

Non costituirebbero, invece, elementi da considerare nell'ambito della conferenza di servizi i profili attinenti all'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, né tanto meno all'accreditamento e al convenzionamento. La Direzione regionale non avrebbe potuto perciò correlare il proprio parere negativo all'impossibilità di rilasciare atti di assenso ulteriori rispetto all'autorizzazione alla realizzazione della struttura, trattandosi di titoli non previsti nel progetto, né richiesti. Il dissenso risulterebbe dunque riferito a questioni che non formavano oggetto della conferenza, ai sensi

dell'articolo 14-*ter*, comma 7, della legge n. 241 del 1990.

Il parere sarebbe illegittimo anche per non aver considerato la realtà del territorio ternano, del tutto sfornito di cliniche private.

Tali profili di illegittimità non sarebbero superabili invocando la discrezionalità della Regione, dovendo comunque il potere essere esercitato nel rispetto del principio di proporzionalità.

9.1.3. Con il terzo motivo del ricorso incidentale, Ternana Calcio ha allegato che la motivazione del parere della Direzione regionale salute e welfare, la quale fa riferimento all'equilibrio economico del progetto, sarebbe sviata rispetto all'oggetto della conferenza di servizi decisoria. La valutazione della sostenibilità dell'opera rientrerebbe, infatti, nella competenza dell'Amministrazione comunale, e d'altro canto la Direzione regionale avrebbe dovuto valutare soltanto la compatibilità della localizzazione della struttura sanitaria, senza considerare le ulteriori fasi di autorizzazione sanitaria, accreditamento e stipula degli accordi contrattuali.

Sarebbe errato pure l'assunto secondo il quale la sostenibilità economica dell'intervento si baserebbe sul convenzionamento con il Servizio sanitario regionale per una parte dei posti letto. Il piano economico-finanziario (PEF) relativo al progetto definitivo considererebbe, infatti, soltanto i ricavi derivanti dalla locazione della clinica privata, mentre il successivo aggiornamento avrebbe previsto la cessione del ramo d'azienda relativo alla clinica e del terreno.

Il pronunciamento della Direzione regionale salute e welfare avrebbe, inoltre, richiamato in modo non corretto un apposito parere richiesto a un esperto. Tale parere – benché viziato da un'errata rappresentazione dell'oggetto dell'istanza di Ternana Calcio, che non comprendeva l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, contrariamente a quanto prospettato

all'esperto – avrebbe infatti comunque riconosciuto la possibilità di autorizzare in sede di conferenza di servizi la realizzazione della struttura sanitaria.

Sarebbe, infine, censurabile il comportamento della Regione, la quale, a fronte della prospettazione da parte del Comune dell'intento di proseguire l'*iter*, si è limitata, con la nota del 28 marzo 2024, a confermare la d.d. n. 11253 del 2022, senza formulare obiezioni.

9.2. Con il proprio ricorso incidentale, Ternana Women ha, a sua volta, allegato i motivi che si passa a esporre.

9.2.1. La società ha evidenziato anzitutto che la conferenza di servizi può concludersi con un provvedimento positivo o negativo, e nel caso in esame ha avuto esito positivo con condizioni e prescrizioni. Di conseguenza, se il punto 5 del dispositivo della determinazione regionale n. 11253 del 2022 contenesse un diniego all'autorizzazione della clinica, pur a fronte dell'assenso al progetto, si rivelerebbe per ciò solo illegittimo.

9.2.2. Con il secondo mezzo del ricorso incidentale, Ternana Women ha allegato che, contrariamente a quanto affermato nel parere del 3 novembre 2022, non sarebbe necessario attendere la programmazione sanitaria regionale per assentire il progetto. La Regione potrebbe e dovrebbe infatti esprimere la valutazione di compatibilità della struttura sanitaria secondo un giudizio relativo al caso concreto e senza essere condizionata dalla mancanza della programmazione del fabbisogno regionale; fabbisogno peraltro già certificato dalla stessa Regione con la previsione di 80 posti letto disponibili.

9.2.3. Con il terzo motivo si è sostenuto che la situazione regionale rappresentata nel ricorso principale confliggerebbe con lo stato di fatto, in quanto per la Provincia di Terni sono stati resi disponibili 80 posti letto in regime di accreditamento o convenzionamento e altri 42 posti privati;

confliggerebbe, inoltre, con il criterio dei servizi di prossimità, creando uno squilibrio territoriale tra la Provincia di Terni e quella di Perugia. D'altro canto, lo stesso esperto consultato dalla Direzione regionale salute e welfare avrebbe confermato la possibilità di rilasciare in sede di conferenza di servizi l'autorizzazione alla costruzione della struttura sanitaria. Sarebbe, perciò, gravemente fuorviante il fatto che tale parere non sia stato prodotto in sede di conferenza e non sia stato citato nelle sue effettive conclusioni.

10. In vista dell'udienza fissata per la trattazione di merito del gravame, la Regione Umbria ha depositato ulteriori documenti e una memoria, nella quale l'Ente, oltre a controdedurre alle tesi avversarie ha, tra l'altro, affermato che, a seguito della convenzione del 1° agosto 2025 tra il Comune e la società Stadium, vi sarebbe stata una modifica delle modalità di finanziamento dell'intervento. La ricorrente ha, inoltre, stigmatizzato il conflitto di interessi del Sindaco di Terni.

Anche il Comune di Terni e le società Ternana Calcio e Ternana Women hanno depositato memorie, nelle quali hanno ricapitolato e ulteriormente argomentato le proprie difese.

Tutte le predette parti e la società Stadium hanno quindi replicato alle produzioni avversarie.

11. All'udienza pubblica del 27 gennaio 2026 le parti comparse hanno rinunciato al rispetto di eventuali termini a difesa e concordato sull'integrità del contraddittorio e sulla circostanza che i soggetti intimati non costituiti in giudizio non siano parti necessarie del processo.

La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

12. Al fine di perimetrare l'oggetto della controversia, vanno anzitutto accolte le eccezioni formulate in replica dal Comune di Terni, da Ternana Calcio e da Stadium, con le quali si deduce l'inammissibilità delle nuove censure articolate

dalla Regione nella memoria depositata in prossimità dell'udienza.

Costituisce, infatti, *ius receptum* il principio secondo il quale non possono avere ingresso le censure dedotte in una memoria non notificata alla controparte. E ciò sia nell'ipotesi in cui tali censure risultino completamente nuove e non ricollegabili ad argomentazioni espresse nel ricorso introduttivo, sia quando, pur richiamandosi a un motivo già ritualmente dedotto, introducano elementi sostanzialmente nuovi o in origine non indicati, con conseguente violazione del termine decadenziale e del principio del contraddittorio, essendo affidato alla memoria difensiva il solo compito di una mera illustrazione esplicativa dei precedenti motivi di gravame, senza possibilità di ampliare il *thema decidendum* (*ex multis*: Cons. Stato, Sez. II, 14 dicembre 2023, n. 10816; Id., Sez. VI, 5 gennaio 2023, n. 188; Id., Sez. III, 9 luglio 2014, n. 3493; TAR Umbria 20 marzo 2025, n. 321).

13. Vanno, quindi, prese in esame le eccezioni di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio.

13.1. Tutte le parti resistenti hanno variamente allegato che un profilo di inammissibilità del gravame discenderebbe dal fatto che il dissenso della Direzione regionale salute e welfare avrebbe dovuto essere coltivato mediante gli appositi rimedi previsti dalla disciplina concernente le conferenze di servizi e che, in mancanza, la Regione non potrebbe ora far valere tale dissenso, ponendo nel nulla l'esito della conferenza di servizi; e ciò tanto più considerato che tale esito è stato anche confermato dalla Regione con la nota del 28 marzo 2024.

13.1.1. L'eccezione è priva di pregio, atteso che – in disparte ogni altra considerazione – muove dal presupposto che la determinazione conclusiva della conferenza di servizi abbia assentito l'intervento per come presentato dalla società proponente, ossia comprendendovi anche la clinica privata.

La Regione ha tuttavia articolato le proprie censure avverso l'atto comunale impugnato in questa sede basandosi sull'assunto opposto, vale a dire che la realizzazione della clinica sia stata negata in radice. In questa prospettiva, non vi era alcuna ragione, da parte della Direzione regionale salute e welfare, per contrastare l'esito della conferenza di servizi.

13.1.2. Ne discende che le doglianze contenute nel ricorso sono da ritenere ammissibili, in quanto l'interpretazione della portata della determinazione regionale conclusiva della conferenza attiene al merito, e non al rito, dell'odierno gravame, il quale mira proprio a ottenere l'annullamento del provvedimento adottato dal Comune di Terni per il ritenuto contrasto con l'esito della conferenza di servizi.

13.2. Ternana Calcio e Stadium hanno, inoltre, sostenuto l'inammissibilità del ricorso: (i) perché l'azione proposta dalla Regione si porrebbe in contrasto con gli atti favorevoli alla realizzazione dell'opera assunti in precedenza; (ii) per l'assenza di alcun effettivo pregiudizio agli interessi della Regione e di alcun vantaggio ritraibile dall'annullamento del provvedimento impugnato; (iii) per l'inconfigurabilità di un'invasione di competenze regionali da parte del Comune.

Gli ultimi due profili sono stati sinteticamente evidenziati anche da Ternana Women.

Come sopra detto, tuttavia, la circostanza che la Regione, domandando l'annullamento del provvedimento comunale impugnato, stia andando *contra factum proprium* costituisce un mero assunto delle parti resistenti, le quali muovono da una propria interpretazione, non condivisa dalla ricorrente, della determinazione regionale conclusiva della conferenza di servizi decisoria.

Analoghe considerazioni valgono con riferimento all'assunto secondo cui la Regione non potrebbe ottenere alcun vantaggio dall'annullamento della

determinazione comunale, la quale non sarebbe lesiva dei suoi interessi, e alla tesi che non sarebbe stata realizzata alcuna invasione di competenze regionali. Anche questi profili non attengono al rito della controversia, bensì al merito, in quanto presuppongono il rigetto delle contestazioni articolate nel ricorso, il quale mira, tra l'altro, a tutelare le prerogative regionali attinenti alla valutazione di compatibilità delle strutture sanitarie da realizzare con il fabbisogno individuato nella programmazione sanitaria.

Da ciò il rigetto delle eccezioni esaminate.

13.3. Ternana Calcio, Ternana Women e Stadium hanno sostenuto poi che il ricorso della Regione sarebbe inammissibile anche a causa della mancata impugnazione di una serie di atti presupposti, e in particolare: la determinazione comunale n. 1169 del 2021, recante la conclusione con esito positivo della conferenza di servizi preliminare; la deliberazione del Consiglio comunale n. 139 del 2021, recante la dichiarazione di pubblico interesse e l'approvazione dello studio di fattibilità a valere come progetto preliminare; la deliberazione della Giunta comunale n. 81 del 2023, recante l'approvazione del verbale di concordamento concernente l'adempimento delle condizioni e prescrizioni contenute nella determinazione regionale n. 11253 del 2022.

Nella propria replica, il Comune di Terni ha, inoltre, allegato che la determinazione impugnata costituirebbe una mera conferma di quanto già contenuto nella nota del 26 marzo 2024, avente carattere immediatamente lesivo e non impugnata dalla Regione, con conseguente inammissibilità del gravame anche per questa ragione.

Tutte le predette eccezioni sono destituite di fondamento.

13.3.1. La determinazione comunale n. 1169 del 2021 e la deliberazione del Consiglio comunale n. 139 del 2021 sono atti costituenti l'esito della conferenza preliminare, che è stata poi seguita dalla conferenza decisoria,

conclusasi con la determinazione regionale n. 11253 del 2022. La Regione ha prospettato in questa sede la violazione da parte del Comune proprio di quest'ultimo provvedimento, mediante la determinazione n. 2088 del 23 luglio 2025. Non si comprende, pertanto, per quale ragione l'odierno gravame dovrebbe risultare inammissibile per la mancata impugnazione dell'esito della conferenza preliminare, dovendo, semmai, osservarsi che sono le parti resistenti a non aver tempestivamente impugnato l'esito della conferenza decisoria, come meglio si dirà nel prosieguo.

13.3.2. La deliberazione della Giunta comunale n. 81 del 2023 e la nota del 26 marzo 2024 sono atti con i quali il Comune ha esternato la propria interpretazione circa la portata della determinazione conclusiva della conferenza di servizi, nonché l'intenzione di assentire anche la realizzazione della clinica privata. Si tratta, tuttavia, di atti aventi carattere meramente endoprocedimentale. L'*iter* seguito dal Comune dopo la determinazione regionale n. 11253 del 2022 si è, infatti, concluso soltanto con l'adozione della determinazione n. 2088 del 2025, che dichiaratamente costituisce il titolo giuridico per la costruzione della struttura sanitaria e che è stata impugnata in questa sede.

Non emerge, pertanto, alcun profilo di inammissibilità del ricorso.

13.3.3. Anche le eccezioni ora esaminate devono essere, perciò, rigettate.

14. Passando al merito delle censure articolate dalla ricorrente, deve osservarsi che la questione centrale dell'odierna controversia attiene all'interpretazione della determinazione regionale conclusiva della conferenza di servizi.

Secondo la Regione, il predetto provvedimento avrebbe negato in radice la realizzazione della clinica privata prevista nel progetto della società proponente, mentre secondo le parti resistenti la realizzazione della struttura sanitaria sarebbe stata subordinata alla condizione della compatibilità con la

programmazione sanitaria regionale e il Comune di Terni avrebbe potuto autonomamente accertare il futuro avveramento di tale condizione.

15. Ritiene il Collegio che dalla piana lettura della predetta determinazione n. 11253 del 2022 si evinca che la realizzazione della clinica privata sia stata espressamente esclusa e che l'unico approfondimento ulteriore demandato, sul punto, alla società proponente attenesse alla verifica della permanenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, nonostante l'impossibilità di dare corso alla realizzazione della predetta struttura.

15.1. Deve tenersi presente, infatti, che il progetto definitivo è stato approvato soltanto *“a condizione che esso sia modificato secondo le condizioni/prescrizioni contenute nei pareri, concerti, nulla osta o altri atti di assenso o dissenso, comunque denominati, resi dai soggetti partecipanti alla Conferenza di servizi decisoria e allegati, quali parti integranti, ai verbali delle sedute 1 e 2”* (v. punto 4 del dispositivo) e che, in questa prospettiva, si è dato atto espressamente che *“la Clinica/Casa di cura non ha avuto assenso alla sua realizzazione”*, evidenziando la necessità di verificare *“la permanenza delle condizioni di equilibrio economico - finanziario, ferma restando la permanenza dell'interesse pubblico della proposta”*.

La determinazione conclusiva ha dunque fatto propri, tra l'altro, tutti gli atti di dissenso espressi nel corso delle sedute della conferenza di servizi, prescrivendo la corrispondente modifica del progetto, e ha rimarcato che tra tali dissensi vi fosse quello relativo alla realizzazione della struttura sanitaria.

Di conseguenza, il progetto è stato approvato a condizione che fosse modificato espungendo la realizzazione della clinica, ferma restando, in ragione di detta modifica, la necessità di verificare l'adeguatezza del PEF.

15.2. Non trova, invece, riscontro nel tenore testuale della determinazione la tesi, sostenuta dal Comune di Terni e dalle società resistenti, secondo la quale la realizzazione della clinica sarebbe stata assentita, ma sotto la condizione

sospensiva che fosse successivamente verificata da parte del Comune la rispondenza della struttura alla sopravvenuta programmazione sanitaria regionale.

Nessun elemento presente nella formulazione del dispositivo della determinazione conclusiva della conferenza di servizi decisoria sorregge una tale interpretazione, la quale in sostanza capovolge il significato stesso della predetta formulazione: laddove è stata espressamente disposta l'approvazione del progetto *“a condizione che esso sia modificato secondo le condizioni/prescrizioni contenute nei pareri, concertati, nulla osta o altri atti di assenso o dissenso, comunque denominati”*, tra i quali il dissenso motivato alla realizzazione della struttura sanitaria, le resistenti ritengono infatti di leggere una condizione di tenore opposto, secondo la quale tale struttura sarebbe stata autorizzata, ma subordinatamente al futuro avveramento di ipotetiche condizioni legittimanti, tali da ritenere superate le criticità ostative emerse in sede di conferenza di servizi.

Seguendo la prospettazione delle parti resistenti, la clausola apposta alla determinazione regionale n. 11253 del 2022 verrebbe surrettiziamente trasformata da una prescrizione attinente alla *modifica* del progetto con l'espunzione della clinica privata, secondo quanto testualmente affermato nel dispositivo della stessa determinazione, in una vera e propria *condizione sospensiva*, consistente nell'autorizzazione alla realizzazione di tale struttura, previo avveramento dell'evento, futuro e incerto, e indipendente dalla volontà del proponente, dell'adeguamento della programmazione sanitaria regionale. Di tale condizione sospensiva, tuttavia, non vi è traccia nel tenore della determinazione regionale, la cui formulazione non si presta alla lettura che ne è stata data dal Comune di Terni nella determinazione impugnata in questa sede.

15.3. Non si perviene a diverse conclusioni sulla base della lettura del verbale n. 2, relativo alla seduta della conferenza di servizi del 3 novembre 2022, nella parte specificamente concernente il parere reso dalla Direzione regionale salute e welfare. Al contrario, dalla lettura del verbale emerge pianamente come nessuna ipotetica condizione sia stata indicata ai fini del superamento del dissenso, il quale è stato espresso in quella sede in via definitiva.

15.3.1. Nel verbale si legge che il Direttore della Direzione regionale salute e welfare ha consegnato un proprio parere, unito al medesimo verbale quale allegato n. 26, recante un motivato dissenso *“per l’evidenziata impossibilità giuridica di procedere secondo il percorso proposto dal proponente privato e recepito dal Comune di Terni”*.

In particolare, posto che *“l’equilibrio economico-finanziario dell’operazione di riqualificazione proposta dipende in misura essenziale dalla circostanza futura della conclusione, da parte del gestore della struttura sanitaria in questione, di un accordo con la Regione e l’azienda sanitaria competente concernente l’erogazione di prestazioni per conto del Servizio sanitario regionale umbro con riferimento alla metà dei posti letto previsti nel progetto”*, è stata evidenziata l’impossibilità di acquisire in sede di conferenza di servizi l’autorizzazione all’esercizio dell’attività sanitaria, l’accreditamento istituzionale e gli appositi rapporti contrattuali per l’erogazione di prestazioni a carico del servizio sanitario nazionale (v. p. 9 del verbale e relativo allegato 26 – doc. 4 della Regione e doc. 10 di Ternana Calcio).

Al riguardo, il delegato del Comune di Terni ha chiesto *“se il motivato dissenso espresso nel parere allegato (...) sia riferito anche all’autorizzazione alla realizzazione della struttura sanitaria, così come contemplato dall’art. 3 del R.R. n. 6 del 2 agosto 2017, oggetto della presente Conferenza”*. Al questa domanda il Direttore della Direzione regionale salute e welfare ha risposto ribadendo i contenuti del parere e confermando *“(...) che il motivato dissenso espresso è da intendersi all’intero processo nel*

suo insieme (le 4 A), ivi compresa l'autorizzazione alla realizzazione della struttura sanitaria in quanto la struttura richiesta, allo stato attuale, non è prevista nella programmazione sanitaria regionale. Rappresenta tuttavia che il nuovo piano sanitario regionale, documento di programmazione sanitaria, è in corso di valutazione da parte dell'Assemblea legislativa" (v. p. 10 del verbale).

Il delegato del Comune di Terni ha quindi dichiarato che *"qualora nell'ambito del documento programmatico sanitario in itinere venisse acclarata la compatibilità della sussistenza della struttura sanitaria nell'ambito del territorio di Terni, il Comune potrà adoperarsi per garantire le procedure finalizzate al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione della struttura sanitaria"* (v. ancora p. 10 del verbale).

15.3.2. Con ogni evidenza, il dissenso della Direzione regionale salute e welfare è stato espresso per due ragioni:

- per l'impossibilità di impegnare la Regione, in sede di conferenza di servizi decisoria, al rilascio nei confronti della struttura sanitaria di titoli ulteriori rispetto all'autorizzazione alla realizzazione, a fronte del fatto che il progetto presentato contemplava l'operatività della clinica parzialmente a carico del servizio sanitario regionale;
- perché anche l'autorizzazione alla realizzazione della clinica non era rilasciabile, *"in quanto la struttura richiesta, allo stato attuale, non è prevista nella programmazione sanitaria regionale"*.

Quanto, poi, alla seconda di tali ragioni ostative, non risulta che il dissenso sia stato dichiarato superabile al sopravvenire di una programmazione regionale tale da rendere astrattamente autorizzabile il progetto. Non può infatti essere letto in questo senso, a meno di un'evidente forzatura, il riferimento del Direttore regionale al *"nuovo piano sanitario regionale, documento di programmazione sanitaria, (...) in corso di valutazione da parte dell'Assemblea legislativa"*. Si tratta, piuttosto, di un mero apporto collaborativo, con il quale il predetto Direttore

ha inteso prospettare costruttivamente che, in futuro, la realizzazione della struttura avrebbe potuto essere eventualmente riproposta, alla luce del nuovo piano. Non è stato, invece, affermato in alcun modo che la clinica privata potesse essere assentita sin da subito, all'esito della conferenza di servizi, subordinandone la realizzazione al verificarsi dell'evento, futuro e incerto, dell'entrata in vigore di una nuova programmazione sanitaria regionale astrattamente idonea a legittimarla, e sulla base di una verifica da parte del Comune dell'avverarsi di tale condizione.

Del resto, lo stesso delegato del Comune di Terni ha preso atto del dissenso espresso in modo inequivoco dalla Direzione regionale salute e welfare, limitandosi a riservarsi, a seguito dell'adozione della nuova programmazione sanitaria, la facoltà di *“adoperarsi per garantire le procedure finalizzate al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione della struttura sanitaria”*, ossia di dare avvio in futuro, sussistendone i presupposti, a un nuovo procedimento relativo a tale autorizzazione.

16. Alla luce di quanto esposto, deve pervenirsi a una prima conclusione, ossia che – come sostenuto dalla Regione, in particolare, nel primo motivo di ricorso – l'impugnata determinazione del Comune di Terni n. 2088 del 2025 è viziata anzitutto da un manifesto errore nei presupposti, essendo stata adottata sulla base dell'assunto, privo di riscontro in fatto, che la conferenza di servizi decisoria si fosse conclusa con l'assenso alla realizzazione della clinica privata, seppur subordinatamente al verificarsi della condizione della sopravvenuta compatibilità della struttura con la programmazione sanitaria *in itinere*.

17. Sotto altro profilo, la medesima determinazione è viziata anche per l'ulteriore ragione – prospettata dalla ricorrente nei primi due motivi di gravame e sviluppata soprattutto nel secondo – che in nessun caso il Comune

avrebbe potuto verificare autonomamente la compatibilità della struttura sanitaria proposta da Ternana Calcio con la sopravvenuta modifica della programmazione sanitaria concernente i posti letto disponibili nella Provincia di Terni.

17.1. Secondo quanto previsto dall'articolo 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992, *“La realizzazione di strutture e l'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie sono subordinate ad autorizzazione”* (comma 1, primo periodo). Più in dettaglio, *“Per la realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie il comune acquisisce, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di autorizzazioni e concessioni di cui all'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 e successive modificazioni, la verifica di compatibilità del progetto da parte della regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture”* (comma 3).

Al riguardo, l'articolo 117, comma 1, della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 rinvia ad apposite norme regolamentari *“(...) le modalità e i termini per la richiesta e il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie (...)”*.

Tale disciplina regolamentare è rinvenibile nel regolamento regionale 2 agosto 2017, n. 6, recante *“Disposizioni in materia di autorizzazioni all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, in attuazione della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali)”*, poi sostituito dal regolamento regionale 15 dicembre 2023, n. 9, recante *“Disciplina in materia di autorizzazioni sanitarie e socio-sanitarie”*.

Le disposizioni dei regolamenti regionali ribadiscono che l'autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie è di competenza dei Comuni, previa

acquisizione della verifica da parte della Regione della compatibilità del progetto con la programmazione sanitaria, in conformità a quanto disposto dall'articolo 8-ter, comma 3, del decreto legislativo n. 502 del 1992, sopra riportato (v. l'articolo 3 del regolamento regionale n. 6 del 2017, nonché l'articolo 4, comma 4, e l'articolo 5 del regolamento regionale n. 9 del 2023).

17.2. Discende da quanto esposto che, a seguito della sopravvenuta deliberazione della Giunta regionale n. 1399 del 2023, di programmazione della rete ospedaliera, il Comune non avrebbe potuto consentire la realizzazione della struttura sanitaria proposta da Ternana Calcio provvedendo esso stesso alla valutazione di compatibilità riservata alla Regione.

17.2.1. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione delle strutture sanitarie, il Comune è infatti tenuto a effettuare *“le verifiche di propria competenza, con particolare riferimento a quelle in materia di edilizia e a quelle concernenti l'abbattimento delle barriere architettoniche”* (v. articolo 3, comma 4, del regolamento regionale n. 9 del 2023), limitandosi, per quanto riguarda la compatibilità del progetto con la programmazione regionale, ad acquisire la valutazione della Regione (v. ancora il predetto articolo 3, comma 4).

17.2.2. Né varrebbe obiettare, come fa il Comune di Terni nelle proprie difese, che il riferimento espresso al carattere obbligatorio e vincolante della verifica di compatibilità con la programmazione sanitaria regionale sia stato introdotto soltanto dall'articolo 4, comma 3, del regolamento regionale n. 9 del 2023, mentre non era presente nel regolamento regionale n. 6 del 2017, vigente al tempo dell'emanazione della determinazione regionale di conclusione della conferenza di servizi decisoria.

Tale determinazione non conteneva infatti, come detto, l'autorizzazione alla realizzazione della clinica, neppure in modo condizionato, e al momento dell'emanazione della determinazione comunale n. 2088 del 2025, impugnata

in questa sede, era in vigore il regolamento regionale del 2023.

In ogni caso, il carattere necessario della valutazione di compatibilità regionale e la sua vincolatività per il Comune non costituiscono una novità introdotta dalla più recente disciplina regolamentare, atteso che la riserva in via esclusiva alla Regione di tale valutazione discende direttamente dall'articolo 8-*ter* del decreto legislativo n. 502 del 1992. Laddove l'articolo 4, comma 3, del regolamento regionale n. 9 del 2023 attribuisce carattere obbligatorio e vincolante alla verifica di compatibilità regionale, la previsione ha dunque valenza meramente interpretativa e non innovativa rispetto al quadro normativo vigente.

17.3. Alla luce di quanto esposto, il Comune non avrebbe potuto rilasciare l'autorizzazione alla realizzazione della struttura sanitaria sulla base di una propria valutazione di compatibilità con la programmazione regionale.

Nel caso in esame, come correttamente evidenziato dalla ricorrente, è tuttavia avvenuto che l'Ente locale si sia spinto a operare tale valutazione, esorbitando dalle proprie attribuzioni, per invadere la sfera di competenza regionale, avendo ritenuto di poter stabilire autonomamente che:

- la realizzazione della struttura fosse compatibile con la pianificazione sanitaria regionale;
- a tale struttura dovessero essere riservati i posti letto previsti dalla deliberazione della Giunta regionale n. 1399 del 2023.

17.4. Anche sotto questo profilo il provvedimento impugnato è perciò affetto dalle censure prospettate nel ricorso, secondo quanto sin qui illustrato.

18. Va, invece, rigettato il terzo mezzo articolato dalla Regione, con il quale si allega la nullità della determinazione comunale n. 2088 del 2025, ai sensi dell'articolo 21-*septies* della legge n. 241 del 1990, per violazione del *dictum* giurisdizionale contenuto nella sentenza di questo Tribunale n. 469 del 2025.

Al riguardo, è sufficiente osservare che la predetta sentenza, avverso la quale peraltro pende attualmente appello, non è stata pronunciata nei confronti del Comune di Terni.

Non è, pertanto, configurabile il vizio di violazione o elusione del giudicato da parte del predetto Comune.

19. Occorre quindi prendere in esame i ricorsi incidentali proposti da Ternana Calcio e da Ternana Women principalmente avverso la determinazione regionale n. 11253 del 2022, limitatamente al punto 5 del relativo dispositivo, laddove interpretato nel senso di escludere in radice la realizzazione della struttura sanitaria oggetto di controversia.

20. Con riguardo ai predetti ricorsi incidentali, ritiene il Collegio che sia meritevole di accoglimento l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione.

20.1. Secondo quanto stabilito dall'articolo 42, comma 1, cod. proc. amm., *“Le parti resistenti e i controinteressati possono proporre domande il cui interesse sorge in dipendenza della domanda proposta in via principale, a mezzo di ricorso incidentale”*.

La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che *“[i]l ricorso incidentale (condizionato implicitamente o esplicitamente) è (...) un mezzo di impugnazione proposto dal controinteressato di norma nei confronti del provvedimento impugnato, per motivi diversi da quelli fatti valere dal ricorrente principale ma anche nei confronti di un atto strettamente connesso con quello impugnato in via principale. Lo scopo è quello di neutralizzare l'azione proposta dal ricorrente principale e di ottenere che, nel caso di fondatezza della domanda, il provvedimento impugnato in via principale venga sindacato sotto altri profili, più favorevoli allo stesso controinteressato. Il ricorso incidentale necessita di due elementi essenziali: uno negativo, rappresentato dall'assenza di una lesione attuale, che altrimenti si sarebbe dovuta far valere in via principale; uno positivo, rappresentato dalla lesione virtuale derivante dall'accoglimento del ricorso principale. Il primo deriva dal fatto che i provvedimenti*

amministrativi vanno impugnati, in via principale, entro il termine di decadenza e quindi deve escludersi che l'altrui impugnazione riapra i termini per impugnare in via incidentale atti che andavano gravati in via principale. Il secondo evidenzia invece l'inerenza dell'impugnazione incidentale a quella principale ed alla lesione virtuale derivante dal suo accoglimento" (Cons. Stato, Sez. VI, 22 aprile 2025, n. 3476).

20.2. Nel quadro dei principi ora richiamati, deve osservarsi che i ricorsi incidentali di Ternana Calcio e di Ternana Women mirano a ottenere l'annullamento di un provvedimento immediatamente lesivo per le due società e da queste non tempestivamente impugnato.

Tale era infatti la determinazione regionale n. 11253 del 2022, recante, come sopra detto, l'espressa statuizione secondo la quale *"la Clinica/Casa di cura non ha avuto assenso alla sua realizzazione"*; statuizione che avrebbe dovuto essere contestata giudizialmente entro i termini di legge.

In una tale situazione, non può affermarsi che l'interesse all'impugnazione sia sorto *"in dipendenza della domanda proposta in via principale"*, essendo tale interesse invece già venuto in essere a seguito dell'emanazione della determinazione regionale conclusiva della conferenza di servizi decisoria, pregiudizievole per le due società.

Risulta carente, perciò, la prima delle due condizioni enunciate nel precedente del Consiglio di Stato sopra richiamato, ossia l'assenza di una lesione che avrebbe dovuto essere fatta valere in via principale.

Ternana Calcio e di Ternana Women non possono, pertanto, contestare oggi per la prima volta tale determinazione, *"limitatamente alla parte in cui (punto 5 pag. 3) sia interpretabile nei termini che la Regione intende attribuirgli nel ricorso principale e cioè che la controinteressata sarebbe autorizzata alla sola demolizione/ricostruzione dello stadio, con esclusione dell'autorizzazione alla realizzazione della clinica"* (così testualmente il ricorso incidentale di Ternana Calcio). La portata attribuita al

provvedimento dalla Regione è infatti, come detto, quella corretta, per cui le ricorrenti incidentali, che a suo tempo non hanno impugnato tale provvedimento, non possono beneficiare di una rimessione in termini, per il solo fatto che, a distanza di tempo, una diversa Amministrazione (il Comune), travisando il contenuto della determinazione regionale sfavorevole nei loro confronti, ha ritenuto di adottare un atto per loro vantaggioso.

A ben vedere, la determina comunale impugnata in questa sede, nella parte in cui attribuisce alla precedente determinazione regionale la portata sopra illustrata, reca soltanto il punto di vista del Comune, ma è di per sé inidonea a produrre qualsivoglia effetto di accertamento giuridicamente vincolante rispetto al contenuto del provvedimento interpretato, il quale promana da una diversa Amministrazione. La determinazione regionale è e rimane, pertanto, un provvedimento lesivo nei confronti delle due società, dalle stesse non tempestivamente impugnato, e dunque non censurabile mediante lo strumento del ricorso incidentale.

21. Per completezza, deve aggiungersi che i ricorsi incidentali non potrebbero, comunque, trovare accoglimento, atteso che:

- le censure con le quali viene allegata la contraddittorietà intrinseca della determinazione conclusiva della conferenza di servizi, laddove reca sia l'assenso al progetto, sia il diniego alla realizzazione della clinica, sono inconferenti rispetto al *petitum* formulato dalle due società, e come tale insuperabile da parte del giudice: l'accoglimento di tali doglianze porterebbe, infatti, all'annullamento integrale della determinazione regionale, e non soltanto limitatamente al punto 5, come domandato dalle ricorrenti incidentali;

- non ha pregio l'affermazione secondo la quale la Direzione regionale salute e welfare non avrebbe preso in considerazione la compatibilità del progetto

rispetto ai fabbisogni del territorio, atteso che la predetta Direzione ha correttamente assunto a parametro del proprio giudizio la pianificazione sanitaria regionale, nella quale la struttura sanitaria non è prevista;

- se è vero che l'autorizzazione alla realizzazione della clinica privata avrebbe potuto astrattamente essere rilasciata in sede di conferenza di servizi, tuttavia tale autorizzazione è stata legittimamente negata, in ragione del fatto che la pianificazione sanitaria regionale vigente prevedeva, nel territorio di riferimento, il soddisfacimento del fabbisogno esclusivamente mediante strutture pubbliche;

- non vi era, pertanto, alcuna valutazione in concreto che avrebbe potuto essere compiuta nella sede della conferenza di servizi, in contrasto con tale pianificazione;

- non può fondatamente sostenersi che il progetto presentato non richiedesse l'accreditamento e il convenzionamento della struttura al fine del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, atteso che: (i) tale nesso di dipendenza era espressamente previsto nel progetto preliminare; (ii) il progetto definitivo, pur non contemplando direttamente nel PEF risorse derivanti dal convenzionamento, ma soltanto dalla locazione della clinica, fondava l'attendibilità delle stime formulate sull'assunto che la struttura sanitaria avrebbe operato parzialmente in regime di convenzionamento con il servizio sanitario regionale (v., in particolare, § 2.6 del PEF – doc. 5-ter di Ternana Calcio e doc. 10 della Regione – ove si dichiara che “(...) i ricavi attesi della Clinica possono verificarsi solo nel caso di accreditamento e successivo convenzionamento del 50% dei posti letto previsti e delle attività ambulatoriali e specialistiche che si erogheranno”, specificando poi più in dettaglio quanto segue: “La Casa di Cura sarà una struttura privata accreditata e convenzionata con il Servizio Sanitario Nazionale, per la fornitura di prestazioni sanitarie e di ricovero per acuti con

una dotazione pari al 50% dei complessivi 168 posti letto e una ulteriore dotazione di 35 posti letto per riabilitazione, oltre ai servizi ambulatoriali e specialistici. Alle imprescindibili condizioni di cui sopra, sono stati stimati proventi dalla locazione della clinica (...)"; v., inoltre, p. 2 dell'asseverazione del PEF presentata dalla proponente – doc. 5-ter di Ternana Calcio e doc. 11 della Regione – ove si legge: *“Il PEF elaborato prevede, tra l'altro, che la sua sostenibilità economico-finanziaria sia assicurata anche dalle tempistiche e modalità di accreditamento, convenzionamento e messa in esercizio della clinica come previsto nel PEF stesso, nonché dalla locazione della Clinica a soggetti terzi, locazione che assicurerà i principali flussi di ricavo a supporto del progetto pubblico. La presente asseverazione è quindi condizionata al verificarsi anche di questo presupposto”*);

- in questo scenario, non rileva la circostanza che la società proponente non avesse ancora richiesto (né avrebbe potuto farlo) l'accreditamento e il convenzionamento, in quanto, laddove la Regione avesse assentito il progetto, per come presentato e sviluppato nel PEF, avrebbe assunto comunque un vincolo in relazione a tali ulteriori fasi;

- non è, pertanto, ravvisabile alcun profilo di sviamento nella considerazione, evidenziata dalla Direzione regionale salute e welfare, che il progetto presentato basava la propria sostenibilità sul fatto che la clinica operasse parzialmente a carico del servizio sanitario regionale, per cui assentire la struttura avrebbe comportato l'assunzione di un impegno in relazione alle successive fasi autorizzatorie da parte della Regione.

22. In definitiva:

- i ricorsi incidentali devono essere dichiarati inammissibili;
- il ricorso introduttivo del giudizio deve essere accolto, nei sensi sopra illustrati, e per l'effetto deve essere disposto l'annullamento dell'impugnata determina dirigenziale del Comune di Terni n. 2088 del 23 luglio 2025.

23. La complessità della vicenda amministrativa e la natura della controversia, che vede contrapposti principalmente due Enti pubblici, sorreggono la compensazione delle spese del giudizio tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui ricorsi incidentali, come in epigrafe proposti:

- dichiara inammissibili i ricorsi incidentali di Ternana Calcio s.r.l. e di Ternana Women s.r.l.;
- accoglie, nei sensi di cui in motivazione, il ricorso introduttivo del giudizio, e per l'effetto annulla la determina comunale impugnata.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026 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