

Publicato il 31/05/2021

N. 00416/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00194/2017 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 194 del 2017, proposto dal Comune di Terni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Gennari e Francesco Silvi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Isabella Sorbini in Perugia, piazza Italia, 11;

contro

Regione Umbria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Anna Rita Gobbo, con domicilio eletto presso il Servizio Avvocatura Regionale, Palazzo Ajò, Corso Vannucci, 30;

nei confronti

Ministero Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Perugia, via degli Uffici, 14;

Azienda Unità Sanitaria Locale n. 2, A.R.P.A. Umbria - Agenzia Regionale Protezione Ambientale, A.T.I. 4 - Ambito Territoriale Integrato, Comando Provinciale Vigili del Fuoco Terni c/o Ministero Interno, non costituiti in giudizio;

Terni Biomassa s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Baldoni, Bartolomeo Cozzoli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Roberto Baldoni in Perugia, via Pievaiola;

Comune di Narni (Tr) non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale Regione Umbria n. 2748 del 22.03.2017, notificata al Comune di Terni con nota prot. Reg. U. n. 65074 in data 22.03.2017 ed assunta al protocollo generale del Comune di Terni con il n. 39863 del 23.03.2017 avente ad oggetto: "Terni Biomassa S.r.l., Impianto di coincenerimento dei rifiuti, per rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 3 Mg all'ora sito in Via Ratini n. 1, Loc. Maratta – Terni (TR) – Autorizzazione Integrata Ambientale";

- dei verbali tutti della conferenza dei servizi convocata ai sensi degli artt.14, 14-bis, 14-ter e 14-quater della legge n. 241/1990 e del d.lgs. n. 152/2006 dall'Autorità preposta della Direzione Regionale Agricoltura, Ambiente, Energia, Cultura, Beni Culturali e Spettacolo – Servizio Autorizzazioni Ambientali (AIA e AUA) e segnatamente del verbale della conferenza dei servizi decisoria del 10 Febbraio 2017;

- del Rapporto Istruttorio annesso all'A.I.A. rilasciata in data 22.03.2017;

- della Determinazione Dirigenziale Regione Umbria n. 5235 del 23.07.2015;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Terni Biomassa s.r.l., della Regione Umbria e del Ministero Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 27 aprile 2021 - tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (conv. con modificazioni, l. 18 dicembre 2020, n. 176) come modificato dall'art. 6, comma 1, lett. e), del d.l. n. 44 del 2021 - il dott. Enrico Mattei;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe il Comune di Terni ha adito l'intestato Tribunale per chiedere l'annullamento della determinazione dirigenziale regionale n. 2748 del 22 marzo 2017, avente ad oggetto l'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in favore di un impianto di coincenerimento dei rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 3 Mg all'ora sito in Terni, via Ratini n. 1, Loc. Maratta, di proprietà di Terni Biomassa s.r.l., odierna controinteressata.

2. L'impugnativa è stata affidata ai seguenti motivi di diritto:

I. Violazione dell'art. 14-quater ("Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi"), nonché dell'art. 3 ("Motivazione del provvedimento") e ("Responsabile del procedimento"), l. 241/1990; Difetto di attribuzioni e di competenza; Violazione di legge ed eccesso di potere per difetto di istruttoria, motivazione assente o apparente e comunque, errata illogica e contraddittoria. Sviamento di potere e travisamento dei fatti; Violazione, errata e/o falsa applicazione del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione; Violazione del Piano Regionale di Prevenzione 2014/2018 (Del. Giunta regionale n. 1799 del 29.12.2014 – n. 746 del 28/05/2015).

Sostiene in sintesi l'Amministrazione ricorrente che in sede di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, la Regione Umbria non avrebbe tenuto conto del "dissenso qualificato" del Sindaco di Terni, emesso ai sensi del comma 3 dell'art. 14 quater della legge 241/1990, dovendosi pertanto rimettere il procedimento al Consiglio dei Ministri.

II. Violazione dell'art. 29 (Disposizioni transitorie), d.lgs. 46/2014; Difetto di attribuzioni e di competenza; Violazione di legge (errata e/o falsa applicazione degli artt. 3 e 6, l. 241/1990); Violazione dell'art. 29-quater, d.lgs. 152/2006); eccesso di potere per difetto di istruttoria, motivazione assente o apparente e comunque, errata illogica e contraddittoria; Sviamento e travisamento dei fatti; Violazione, errata e/o falsa applicazione del principio

di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione; Irragionevole durata del procedimento.

Lamenta il Comune di Terni l'illegittimità delle motivazioni poste a sostegno dell'autorizzazione integrata ambientale impugnata, nella parte in cui vi si afferma che l'eventuale mancato rilascio di quest'ultima avrebbe l'effetto mantenere in validità il precedente regime autorizzativo, contemplante un livello di emissioni inquinanti superiori a quelle in contestazione.

III. Violazione di legge (artt. 2 e 3 l. 241/1990) ed eccesso di potere per difetto di istruttoria; motivazione errata, contraddittoria ed illogica sotto altro profilo.

Lamenta l'Amministrazione ricorrente che la Regione Umbria non avrebbe aspettato gli esiti dell'indagine della U.S.L. Umbria, ritenuti necessari su tutto il territorio ternano con la D.G.R. n. 259/17.

IV. Violazione dell'art. 14-quater ("Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi") nonché dell'art. 3 ("Motivazione del provvedimento"), l.241/1990: Violazione di legge (artt. 216 e 217 T.U.L.S) ed eccesso di potere per difetto di istruttoria, motivazione assente o apparente e comunque errata illogica e contraddittoria. Sviamento: travisamento dei fatti. Violazione di legge ed eccesso di potere sotto altro profilo.

Riferisce la ricorrente che la Regione Umbria non avrebbe fornito la prova dell'improbabilità della causazione del danno, essendo invertito per effetto del principio di precauzione l'onere probatorio.

3. La Regione Umbria si è costituito in giudizio eccependo il difetto di legittimazione attiva del Comune di Terni, per non avere quest'ultimo espresso in sede di conferenza di servizi un dissenso qualificato, nonché l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, atteso che nella denegata ipotesi in cui il Tribunale disponga l'annullamento degli atti impugnati tornerebbe ad applicarsi la precedente autorizzazione meno garantista di quella oggetto di odierna impugnazione.

4. Conclude l'Amministrazione regionale per il rigetto del ricorso in ragione dell'infondatezza delle doglianze ivi formulate.
5. Si è altresì costituita in giudizio la società gestore dell'impianto per cui è causa, concludendo anch'essa per il rigetto del ricorso.
6. Si è infine costituito il Ministero dell'Interno eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva.
7. All'udienza del giorno 27 aprile 2021 la causa è passata in decisione, non potendo essere accolta l'istanza di rinvio della trattazione del ricorso avanzata dal Comune ricorrente, essendosi l'intestato Tribunale già pronunciato sulla stessa materia che forma oggetto del presente giudizio riconoscendo, con sentenza n. 79/2019, la legittimità dell'A.I.A. per cui è causa e dunque l'infondatezza delle posizioni espresse dal Comune di Terni nel parere contrario al rilascio di tale titolo assentivo.

DIRITTO

1. È materia del contendere la legittimità della determinazione dirigenziale regionale n. 2748 del 22 marzo 2017, avente ad oggetto: "Terni Biomassa s.r.l.- Impianto di coincenerimento dei rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 3 Mg all'ora sito in Via Ratini n. 1, Loc. maratta – Terni (TR) – Autorizzazione Integrata Ambientale".
2. Ritiene in via preliminare il Collegio di dover disporre l'estromissione dal presente giudizio del Ministero dell'Interno, trattandosi di amministrazione totalmente estranea agli atti di causa.
3. Sempre in via preliminare, ritiene il Collegio di poter prescindere dalle eccezioni in rito di difetto di legittimazione attiva del Comune di Terni e di inammissibilità del ricorso per difetto originario di interesse, attesa l'infondatezza delle nel merito delle doglianze formulate dall'Amministrazione ricorrente.
4. Con i primi due motivi di ricorso, si lamenta che in sede di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, la Regione Umbria non avrebbe tenuto conto del "dissenso qualificato" espresso dal Sindaco di Terni, emesso

ai sensi del comma 3 dell'art. 14 quater della legge 241/1990, con la conseguenza che l'intero procedimento avrebbe dovuto essere rimesso Consiglio dei Ministri; si sostiene altresì l'illegittimità delle motivazioni poste a sostegno dell'autorizzazione integrata ambientale impugnata, secondo cui l'eventuale mancato rilascio di quest'ultima avrebbe l'effetto mantenere in validità il precedente regime autorizzativo, contemplante un livello di emissioni inquinanti superiori a quelle in contestazione.

5. Entrambi i motivi sono destituiti di fondamento e vanno respinti.

6. Osserva infatti il Collegio che il dissenso espresso da una amministrazione in sede di conferenza di servizi *ex* art. 14 quater della legge 241/1990, <<deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, predicati dall'articolo 97 della Costituzione, non potendo limitarsi ad una mera sterile opposizione al progetto in esame, ma dovendo essere "costruttivo">>; in altri termini, esso <<deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso>> (Cons. Stato Sez. V, 23-05-2011, n. 3099; Cons. Stato Sez. V, 24-01-2013, n. 434; Cons. Stato Sez. IV, 24-05-2013, n. 2836; Cons. Stato Sez. III, 23-01-2014, n. 350; Cons. Stato Sez. V, 13-03-2014, n. 1180; Cons. Stato Sez. IV, 01-07-2015, n. 3252; Cons. Stato. Sez. II, par. n. 2363 del 14/11/2016; T.A.R. Abruzzo L'Aquila Sez. I, 06-02-2017).

7. Nell'ultima seduta della conferenza di servizi del 10 febbraio 2017, il Sindaco del Comune di Terni ha dichiarato che << al momento, non vi siano le condizioni per dettare le prescrizioni di cui all'art.217 del Regio Decreto 1265/34 funzionali alla adozione del provvedimento AIA, mancandone, così come riportato in premessa, i necessari elementi costitutivi e pertanto si dichiara contrario al rilascio dello stesso provvedimento AIA>>.

8. Ritiene il Collegio che tale posizione non possa essere considerata legittima e rappresenti un mero dissenso di massima, espressione di una posizione

meramente interlocutoria che rinvia surrettiziamente la manifestazione definitiva della volontà a un tempo successivo alla chiusura della conferenza e che non può pertanto essere valutata in termini negativi, in quanto proveniente da amministrazione che ha sostanzialmente dichiarato di non essere in grado di esprimersi (Cons. Stato Sez. VI, 28-05-2015, n. 2675; T.A.R. Piemonte, Sez. I, 18-04-2012, n. 449). Ed invero la posizione negativa del Sindaco del Comune di Terni, nei termini sopra riportati, era già stata espressa nella seduta della conferenza di servizi del 4 settembre 2015, senza però che in tal sede il Sindaco stesso si fosse premurato di esercitare i propri poteri *ex artt.* 216 e 217 del r.d. 1265/1934, disponendo un'indagine epidemiologica in seno alla conferenza medesima che gli avrebbe consentito, in occasione delle successive sedute, di esprimere non un dissenso privo di qualsivoglia riscontro fattuale e motivazionale, bensì le prescrizioni di cui agli stessi artt. 216 e 217 del r.d. 1265/1934, ai fini del loro recepimento nell'autorizzazione integrata ambientale, così come previsto dall'art. 29 quater, comma 6, del d.lgs. 152/2006.

9. Sul punto, peraltro, è allo stato indimostrato il paventato danno alla salute ed all'ambiente, atteso che le modifiche apportate all'impianto di incenerimento per renderlo conforme alla determina AIA in contestazione <<hanno trovato comunque recepimento nella riduzione dei limiti per taluni inquinanti emessi in atmosfera, in via cautelativa e precauzionale fino al valore minimo delle BAT di settore>> (cfr. pag. 15 determina AIA), con ciò determinando un significativo miglioramento dell'impatto ambientale dell'impianto rispetto alla precedente autorizzazione del 2009, come comprovato *ex actis* dal parere dell'U.S.L. Umbria 2, reso nel corso della riunione della conferenza di servizi del 4 settembre 2015.

10. Non è pertanto ravvisabile alcuna violazione dell'invocato principio di precauzione, il quale <<presuppone l'esistenza di un rischio specifico all'esito di una valutazione quanto più possibile completa, condotta alla luce dei dati disponibili che risultino maggiormente affidabili e che deve concludersi con

un giudizio di stretta necessità della misura>> (Consiglio di Stato, sez. V, 27-12-2013, n. 6250); rischio non ravvisabile nella fattispecie in esame, attesa l'assenza di qualsivoglia documento, studio o parere scientifico che dimostri la pericolosità ambientale dell'impianto di Terni Biomassa.

12. Parimenti infondato è il terzo motivo di ricorso con cui si lamenta che la Regione Umbria non avrebbe aspettato gli esiti dell'indagine della U.S.L. Umbria, ritenuti necessari su tutto il territorio ternano con la D.G.R. n. 259/17.

13. Osserva infatti il Collegio che la delibera di Giunta regionale n. 259/2017 non ha disposto alcun obbligo di arrestare il procedimento cui ha fatto seguito il rilascio dell'a.i.a. impugnata, trattandosi invero di delibera assunta al solo fine di costruire un quadro di riferimento più preciso in relazione ai numerosi procedimenti di autorizzazione ambientale e di controllo coinvolti da una economia produttiva di beni e servizi particolarmente rilevante e che ambisce ad attirare nuove iniziative innovative ed i cui esiti, qualora in contrasto con le vigenti determinazioni a.i.a., potranno eventualmente essere valutati in termini di riesame autorizzativo di quest'ultime ex art. 29 quater e 29 octies del d.lgs. 152/2006.

15. Deve, infine, essere disatteso il quarto ed ultimo motivo si lamenta che la Regione Umbria non avrebbe fornito la prova dell'improbabilità della causazione del danno, avendo tutti gli enti intervenuti alla conferenza di servizi preso atto del fatto che l'esercizio dell'impianto in questione in costanza del nuovo regime di a.i.a., avrà una valenza ambientale meno impattante di quella antecedente.

17. Le considerazioni che precedono impongono il rigetto del ricorso e l'estromissione del Ministero dell'Interno dal presente giudizio.

18. Le spese del giudizio seguono, come da regola, la soccombenza e si liquidano nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, previa estromissione dal giudizio del Ministero dell'interno, lo respinge.

Condanna il Comune di Terni al pagamento delle spese del giudizio nella misura complessiva di € 3.000,00 (tremila/00), oltre oneri ed accessori di legge, da dividersi in pari misura tra la Regione Umbria e Terni Biomassa.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2021 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto previsto dalle disposizioni citate in epigrafe, con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere, Estensore

Daniela Carrarelli, Referendario

L'ESTENSORE
Enrico Mattei

IL PRESIDENTE
Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO