



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 266 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da Comitato No Inceneritori, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Claudio Borgna, Francesco Della Scala, Franco Giorgi, Giannantonio Torricelli, Massimo Petrucci, Arjuna Cecchetti, Lorenzo **Di** Schino, Riccardo Foglietta, Marco Coppoli, Riccardo Tappo, Diego Ricciutelli, Mirko Carducci, Damiano Bernardini, Marco Vulcano, Federica Fioretti, Sara Federici, Marta Fogliani, Marleent Je Jannet Maartensdi Sinte, Elisabetta Torricelli, Francesca Torriglia, Valeria Della Sala, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Maria **Di** Paolo, Valeria Passeri e Simona Leonelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Valter Biscotti in Perugia, corso Vannucci n. 1047;

*contro*

Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa in giudizio dall'avv. Anna Rita Gobbo ed elettivamente domiciliata presso il Servizio Avvocatura regionale, Palazzo Ajò, C.so Vannucci 30, Perugia;

Comune **di** Terni, Azienda Unità Sanitaria Locale Umbria n. 2, Arpa Umbria - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale non costituiti in giudizio;

*nei confronti*

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

*per l'annullamento*

- per quanto riguarda il ricorso introduttivo notificato il 1° giugno 2017: della determinazione dirigenziale della Regione Umbria, Direzione Regionale Agricoltura, Ambiente, Energia, Cultura, Beni Culturali e Spettacolo - Servizio Autorizzazioni ambientali (AIA e AUA) n. 2748 del 22/03/2017, 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”, sia per i vizi propri sia per vizi derivati; **di** ogni atto precedente, presupposto, conseguente o comunque connesso, anche non conosciuto, e per il risarcimento dei danni arrecati dalla Regione Umbria alla popolazione e all’ambiente, della cura dei cui interessi il Comitato è competente a tutelare, ed ai singoli cittadini facenti parte del Comitato stesso;
- per quanto riguarda i motivi aggiunti notificati il 3 agosto 2017: della deliberazione della Giunta Regionale n. 259 del 13 marzo 2017, avente ad oggetto “Problematiche su ambiente e salute nell’area **di** Terni. Informazioni”.

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

Visto l’atto **di** costituzione in giudizio della Regione Umbria e **di** Terni Biomassa s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2019 il dott. Enrico Mattei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con atto **di** ricorso notificato alla Regione Umbria in data 1° giugno 2017, il “Comitato No Inceneritori” e gli altri soggetti in epigrafe elencati hanno adito l’instato Tribunale per chiedere l’annullamento 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.- L’impugnativa è stata affidata ai seguenti motivi:

I. Violazione e falsa applicazione dell’art. 14 *quater*, comma 3 e comma 5, della legge 241/1990 e successive modifiche, in combinato disposto con il comma 3 e 4 dell’art 14 *bis*.

Violazione del **principio di precauzione**. Eccesso **di** potere per totale travisamento dei fatti e degli atti. Difetto **di** istruttoria.

Lamentano i ricorrenti che in sede **di** rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale **di** cui all'impianto **di** incenerimento in contestazione, 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 e suffragato, a loro giudizio, da evidenze scientifiche, dovendosi eventualmente rimettere il procedimento al Consiglio dei Ministri.

II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 29 del d.lgs. 46/2014. Eccesso **di** potere per difetto **di** istruttoria e **di** motivazione. Sviamento **di** potere.

Sostengono i ricorrenti 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.

3.- Con successivo atto per motivi aggiunti notificati alla Regione Umbria in data 3 agosto 2017, i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione della Giunta Regionale n. 259 del 13 marzo 2017, (avente ad oggetto "Problematiche su ambiente e salute nell'area **di** Terni. Informazioni"), la quale, nel dare atto <<che proprio in seno al procedimento AIA per Terni Biomassa s.r.l. sono emerse delle criticità che, su segnalazione ed istanza **di** USL Umbria 2, la inducono a sviluppare senza indugi un progetto già inserito nel Piano **di** Prevenzione Regionale, per quanto attiene gli aspetti epidemiologici>>, farebbe concludere per l'illegittimità dell'autorizzazione integrata ambientale in contestazione.

4.- Concludono i ricorrenti per l'annullamento degli atti impugnati e per il risarcimento dei danni arrecati dalla Regione Umbria alla popolazione e all'ambiente.

5.- La Regione Umbria si è costituita in giudizio eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per difetto **di** interesse in ragione del fatto che << qualora l'adito Tribunale annullasse gli atti impugnati, e quindi, l'AIA rilasciata con Determinazione Dirigenziale Regione Umbria n. 2748 del 22.03.2017, trattandosi **di** impianto già in esercizio, tornerebbe ad applicarsi la precedente autorizzazione, che, nonostante gli adeguamenti adottati necessari a garantire la

conformità dell'esercizio dell'installazione con il titolo III-bis della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni>>.

5.1.- Conclude nel merito l'amministrazione resistente per l'infondatezza delle censure proposte avverso l'autorizzazione integrata ambientale, essendosi il relativo procedimento svolto nel rispetto della normativa **di** riferimento.

6.- Si è altresì costituita in giudizio per resistere al ricorso la società gestore dell'impianto **di** incenerimento (Terni Biomassa s.r.l.), eccependo il difetto **di** legittimazione attiva del Comitato No Inceneritori per difetto del requisito della rappresentatività e degli altri ricorrenti per assenza del requisito della *vicinitas* a detto impianto.

7.- In vista dell'udienza **di** discussione nel merito del ricorso, le parti in causa hanno depositato memorie **di** replica a mezzo delle quali hanno ribadito le proprie posizioni difensive.

8.- Alla pubblica udienza del giorno 15 gennaio 2019, uditi i difensori, la causa è passata in decisione.

## 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** poter prescindere dall'esaminare le eccezioni in rito **di** inammissibilità del ricorso per carenza **di** interesse e per difetto **di** legittimazione attiva degli odierni ricorrenti, attesa l'infondatezza, nel merito, delle doglianze proposte.

3.- Con i due motivi del ricorso introduttivo, i ricorrenti lamentano 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 e suffragato, a loro giudizio, da evidenze scientifiche, dovendosi eventualmente rimettere il procedimento al Consiglio dei Ministri. Sostengono altresì i ricorrenti 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.

3.1.- Entrambi i motivi sono destituiti **di** fondamento.

3.2.- 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).

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>>.

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.

Sul punto, peraltro, è indimostrato, allo stato, 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'USL Umbria 2, reso nel corso della riunione della conferenza **di** servizi del 4 settembre 2015.

Né a diverse conclusioni in merito può condurre il rapporto scientifico S.E.N.T.I.E.R.I. depositato da parte ricorrente, trattandosi **di** studio che valuta la mortalità nelle aree individuate come SIN (i.e. siti **di** interesse nazionale) ai fini della loro bonifica (ricercando le correlazioni delle malattie alle tipologie **di** inquinanti associati allo specifico sito e quindi alla causa dell'inquinamento) e non è quindi pertinente al caso **di** specie, atteso che l'impianto **di** Terni Biomassa non ricade nell'ambito **di** detta tipologia **di** aree all'interno del territorio comunale.

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 Terni Biomassa in regime **di** AIA.

3.2.- Le considerazioni **di** cui sopra, palesano la conseguente infondatezza della tesi per 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; detta sopravvivenza infatti, non può che essere esclusa dalla corretta emanazione della nuova autorizzazione.

4.- Devono infine essere respinti i motivi aggiunti a mezzo dei quali si adduce l'irrazionalità dell'iter provvedimento della Regione per aver successivamente al rilascio dell'AIA, incaricato l'USL Umbria 2 **di** effettuare su tutto il territorio ternano degli approfondimenti epidemiologici; trattasi infatti **di** decisione assunta al 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 AIA, potranno eventualmente essere valutati in termini **di** riesame autorizzativo **di** quest'ultime *ex art. 29 quater e 29 octies* del d.lgs. 152/2006.

5.- Le considerazioni che precedono impongono il rigetto della domanda **di** annullamento degli atti impugnati anche per motivi aggiunti e della connessa domanda risarcitoria.

6.- Le spese del giudizio seguono 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 introduttivo e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge in ogni domanda.

Condanna i ricorrenti alle spese del giudizio che liquida in complessivi € 4.000,00 (quattromila/00), da dividersi in parti uguali tra la Regione Umbria e Terni Biomassa s.r.l., oltre oneri ed accessori come per legge.

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

Così deciso in Perugia nella camera **di** consiglio del giorno 15 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Paolo Amovilli, Consigliere

Enrico Mattei, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Enrico Mattei**

**IL PRESIDENTE**

**Raffaele Potenza**

IL SEGRETARIO