

Pubblicato il 07/02/2026

N. 00042/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00128/2025 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 128 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Orvieto Ambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Pasquale Cristiano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità Umbra Rifiuti e Idrico - A.U.R.I., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Colombari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Benci, Anna Rita Gobbo, Luciano Ricci, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura Regionale in Perugia, corso Vannucci, 30;

nei confronti

Gest S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Bartolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Sog. Eco S.r.l., Valle Umbra Servizi Spa, Comune di Terni, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della deliberazione del Consiglio Direttivo di AURI n. 51 del 27.12.2024, notificata con nota prot. n. 11553 del 30.12.2024;

per quanto occorrer possa, della nota della Regione Umbria prot. n. 264943 del 5.12.2024 nonché, in parte qua, del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti;

nonché di ogni atto e/o provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale ancorché non conosciuto;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti notificati e depositati da Orvieto Ambiente S.r.l. il 22.07.2025:

- della deliberazione del Consiglio Direttivo di AURI n. 24 del 26.05.2025 e del relativo Allegato Tecnico, comunicata alla società ricorrente con nota AURI prot. n. 4626 del 27.05.2025;

- per quanto occorrere possa, *in parte qua*, del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, nonché del resoconto degli incontri tecnici svoltisi in data 28.02.2025 e 14.03.2025 tra Regione Umbria, AURI ed ARPA, formalizzati nella nota della Regione Umbria prot. n. 56049 del 21.03.2025;

- per quanto occorrer possa ed in parte qua della Determinazione Dirigenziale n. 5797 del 09.06.2022, paragrafo 2.140;

- nonché di ogni atto e/o provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale ancorché non conosciuto;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di AURI, della Regione Umbria e di Gest S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2025 la dott.ssa Elena Daniele e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Orvieto Ambiente S.r.l. gestisce la discarica per rifiuti non pericolosi sita ad Orvieto, in località “Le Crete”, autorizzata, in virtù di AIA originariamente rilasciata con Determinazione Dirigenziale della Regione Umbria n. 5797 del 09 giugno 2022 (poi volturata in favore della società ricorrente con Determinazione Dirigenziale n. 3936 del 12 marzo 2023), a ricevere sia rifiuti urbani che rifiuti speciali di provenienza umbra ed extra-regionale. A seguito della Delibera di Giunta Regionale n. 661 del 10 luglio 2024 il predetto impianto veniva incluso tra gli impianti di chiusura del ciclo rifiuti “*minimi*” ai sensi della Delibera ARERA del 3 agosto 2021 n. 363/2021/rif, come attuata dalla DGR Umbria n. 375 del 27 aprile 2022.

2. Va premesso che con legge regionale n. 11 del 2013 gli A.T.I., originariamente previsti dal D. Lgs. 152/2006, sono stati soppressi e l'intero territorio regionale costituisce ora unico Ambito Territoriale Ottimale; inoltre, è stata istituita l'Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico (“AURI”), con funzioni di regolazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Nella perdurante vigenza dei contratti di servizio stipulati prima dell'entrata in vigore della predetta riforma l'Ambito territoriale ottimale unico non risulta ancora implementato ed il territorio regionale risulta suddiviso in 4 differenti sub-ambiti: il sub Ambito 1, corrispondente alla parte nord della Provincia di Perugia, è servito dall'impianto integrato di Belladanza, comprendente anche la discarica; il sub Ambito 2, comprendente il comune di Perugia ed i comuni limitrofi è servito dalla discarica di Borgogigione, il 3, relativo alla parte sud della provincia di Perugia è privo di discarica ed il 4, corrispondente alla provincia di Terni è servito dal polo impiantistico “Le crete” in Orvieto, di proprietà della ricorrente.

3. Orvieto Ambiente impugna la deliberazione del Consiglio Direttivo dell'Autorità Umbra Rifiuti ed Idrico n. 51 del 27 dicembre 2024, con la quale è stata disposta l'approvazione provvisoria per l'anno 2025 della *“Programmazione dei flussi di rifiuti conferibili agli impianti regionali di trattamento e smaltimento”* ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera h) - *rectius*, l) - della L. R. n. 11/2013. In particolare, per quanto di interesse nella presente sede, la discarica “Le Crete” è stata abilitata a ricevere un quantitativo massimo di 52.850 tonnellate di rifiuti, di cui 10.000 tonnellate di rifiuti speciali anche extraregionali. Rispetto al quantitativo complessivo, 14.050 tonnellate di rifiuti urbani venivano riservate a quelli di provenienza dal sub-ambito 3 (privo di autonoma discarica) e dunque conferite dal relativo gestore VUS. AURI nel predetto provvedimento precisava che la programmazione definitiva sarebbe seguita entro il 31 maggio 2025, all'esito di una serie di confronti con la Regione Umbria ed ARPA.

4. L'odierna impugnativa è affidata a sei motivi di gravame, ai quali si premette l'immediata lesività Delibera dell'AURI n. 51 del 2024, ad onta della sua natura “provvisoria”, in quanto la stessa, prevedendo la riduzione di circa il 30% di rifiuti conferibili rispetto all'anno precedente, limiterebbe (in via immediata, stante la necessità di stipulare contratti con i soggetti “conferitori” della discarica per l'annualità entrante) la sua autonomia imprenditoriale e pregiudicherebbe l'equilibrio economico – finanziario della gestione dell'impianto, realizzando altresì una disparità di trattamento con le altre due discariche regionali.

4.1. *Violazione di legge in riferimento all'art. 6, comma 2, lett. i) della L.R. n.11/2013 e all'art. 198 del D.Lgs. n.152/2006 – Eccesso di potere per carenza di potere – difetto di istruttoria e di motivazione – sviamento – irragionevolezza.* AURI, allorchè ha fissato i quantitativi massimi di rifiuti speciali (anche di provenienza extraregionale) conferibili dal gestore nell'impianto di smaltimento “Le Crete” (specificando altresì le singole tipologie di rifiuti conferibili e la relativa provenienza), ha esercitato un potere che non le è attribuito da alcuna norma

di legge, che, al contrario, le conferisce potestà regolatoria limitatamente ai rifiuti urbani.

4.2. *Violazione di legge in riferimento agli artt. 196 e 199 del D. Lgs. n.152/2006 – Eccesso di potere per sviamento – difetto di istruttoria e di motivazione – irragionevolezza.*

AURI ha quantificato le tonnellate massime di rifiuti conferibili in ciascuna discarica regionale suddividendo tra di esse i flussi attesi di rifiuti come indicati al paragrafo 2.5.3. del Piano Regionale di Gestione Integrata Rifiuti (ovvero 180.000 tonnellate complessive, di cui 140.000 tonnellate di rifiuti urbani e 40.000 di rifiuti speciali): l'Autorità ha quindi erroneamente attribuito natura vincolante alle predette previsioni di piano regionale, che tra l'altro risultavano fondate sul presupposto (non più attuale, perché il relativo procedimento risulta sospeso) dell'attivazione entro il 2028 di un nuovo impianto di incenerimento che avrebbe consentito la sostanziale riduzione dei conferimenti in discarica.

4.3. *Eccesso di potere per sviamento – difetto di istruttoria e di motivazione – irragionevolezza – contraddittorietà.* La Delibera impugnata richiama a fondamento delle proprie statuizioni la Deliberazione della Giunta Regionale n. 661 del 10 luglio 2024 in maniera del tutto contraddittoria, dato che quest'ultima individua quale stima dei flussi annualmente smaltibili in discarica 75.000 tonnellate/anno, non corrispondenti alle quantità indicate nell'atto gravato.

4.4. *Eccesso di potere per sviamento – difetto di istruttoria e di motivazione – irragionevolezza – contraddittorietà.* La Delibera impugnata vincola il gestore a ricevere singole tipologie di rifiuto con i relativi quantitativi (sovvalli 7.350 tonn.; sottovaglio biostabilizzato 4.200 tonn.; scarti trattamento di recupero frazione organica da RD 1.000 tonn., ecc.) ma soprattutto impone la riserva di 14.050 tonnellate ai conferimenti di rifiuto provenienti dal sub-ambito n.3, senza tuttavia prevedere un corrispondente obbligo di conferimento a carico del relativo produttore, la società VUS, né, soprattutto, la possibilità, per la ricorrente, di accettare rifiuti di altra tipologia e provenienza qualora VUS non conferisca effettivamente i predetti quantitativi.

4.5. *Eccesso di potere per sviamento – difetto di istruttoria e di motivazione – irragionevolezza – disparità di trattamento.* La discarica “Le Crete” risulterebbe ingiustificatamente pregiudicata rispetto a quelle di Belladanza e di Borgogiglione, sia con riguardo ai quantitativi di rifiuti urbani conferibili, ma soprattutto quanto a quelli di rifiuti speciali perché la ricorrente può attualmente smaltire solo 10.000 tonnellate di rifiuti speciali, a fronte delle 15.000 tonnellate autorizzate alle altre due.

4.6. *Violazione della L.R. n.11/2013 e del D.Lgs. n.152/2006 – Eccesso di potere per sviamento – difetto di istruttoria e di motivazione – irragionevolezza – contraddittorietà.* La delibera impugnata sarebbe illegittima nella parte in cui pone a fondamento delle scelte operate la nota regionale prot. n.264943 del 5 dicembre 2024 (con la quale si ipotizzava un possibile superamento dei quantitativi di rifiuti speciali autorizzati per il 2024 in ragione dei significativi aumenti di conferimenti registrati nel secondo semestre 2024 per la discarica di Orvieto e di Belladanza) senza citare il successivo riscontro della ricorrente datato 23 dicembre 2024, in cui si dimostrava il rispetto delle quantità autorizzate e si giustificavano gli aumentati conferimenti con lo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale, cui corrispondevano invii di rifiuti umbri nelle regioni limitrofe. Inoltre, pur dichiarandosi espressamente come provvedimento provvisorio, la delibera n. 51 del 2024 rimandava la programmazione definitiva a future interlocuzioni con la Regione e l'ARPA senza chiarire perché tali interlocuzioni non si erano potute svolgere prima oppure perché la programmazione non sia stata direttamente posticipata rispetto a queste ultime. Infine AURI non avrebbe tenuto conto delle ricadute dei minori conferimenti di rifiuti sull'importo delle tariffe dei rifiuti urbani, e quindi sui maggiori importi richiesti ai cittadini, nonché sull'equilibrio economico- finanziario di gestione della discarica di Orvieto.

5. Si sono costituite per resistere in giudizio sia AURI che la Regione Umbria, le quali hanno preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso, stante la natura interinale e provvisoria del provvedimento impugnato, nonché

l'inammissibilità del sesto motivo per difetto di interesse, quanto alle contestazioni sugli aumenti tariffari, di pertinenza dei cittadini umbri e non certo del gestore della discarica. Nel merito le difese di parte pubblica hanno argomentato sull'infondatezza dei singoli motivi di gravame, ribadendo che il potere pianificatorio degli enti competenti in materia di rifiuti deve tendere primariamente alla tutela degli interessi pubblici coinvolti (primo fra tutti la tutela dell'ambiente e la conseguente necessaria riduzione dei conferimenti in discarica) piuttosto che alla tutela della concorrenza o dell'iniziativa imprenditoriale dei singoli gestori degli impianti.

6. All'udienza in camera di consiglio del 25 marzo 2025, su concorde richiesta delle parti, la domanda cautelare è stata abbinata al merito e la trattazione del giudizio è stata rinviata all'udienza pubblica del 24 giugno 2025.

7. *Medio tempore* è stata adottata la deliberazione del Consiglio Direttivo di AURI n. 24 del 26 maggio 2025, con la quale è stata approvata la programmazione definitiva dei flussi di rifiuti conferibili agli impianti di smaltimento regionali per il triennio 2025-2027: rispetto alla programmazione provvisoria, in tale sede venivano aumentati i quantitativi di rifiuti conferibili alla discarica di Orvieto in complessive 59.865 tonnellate, di cui solo 12.975 tonn. di rifiuti speciali (categoria b) e 46.890 urbani (categoria a), tuttavia venivano poste delle prescrizioni limitative della possibilità di derogare a tali limiti. In particolare si stabiliva che nel caso di maggiori conferimenti di rifiuti di categoria a) gli stessi avrebbero potuto "erodere" il quantitativo riservato alla categoria b) riducendone ulteriormente la relativa quota, senza però superare il limite complessivo; viceversa se la quota di rifiuti urbani non fosse stata raggiunta, il gestore non avrebbe potuto incrementare corrispondentemente la quota di speciali, ma doveva comunque mantenere fermo il limite massimo totale (*"eventuali minori conferimenti saranno registrati come economie di volumetria a smaltimento a beneficio del sistema regionale"*.)

Inoltre analogamente a quanto già previsto in sede di programmazione provvisoria all'interno della quota dei rifiuti urbani 13.445 tonnellate venivano

riservate ai rifiuti di origine urbana derivanti dal sub-ambito n. 3 e dunque conferiti dal relativo gestore VUS, e anche ove tale quota non fosse stata concretamente conferita non avrebbe potuto essere riassorbita da rifiuti di altra provenienza.

8. Orvieto Ambiente ha impugnato la predetta delibera, unitamente al Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti *in parte qua*, nonché ai resoconti degli incontri tecnici svoltisi in data 28 febbraio 2025 e 14 marzo 2025 tra Regione Umbria, AURI ed ARPA, formalizzati nella nota della Regione Umbria prot. n. 56049 del 21 marzo 2025, ed infine *in parte qua* la Determinazione Dirigenziale n. 5797 del 09 giugno 2022 (recante l'originaria AIA della discarica "Le Crete" paragrafo 2.140), articolando sette motivi.

8.1. Con un primo motivo la ricorrente ha reiterato gli argomenti posti alla base del primo motivo di ricorso principale, soggiungendo altresì che l'illegittimità delle scelte pianificatorie di AURI doveva ritenersi aggravata dalla circostanza che la discarica di Orvieto è di proprietà di un operatore privato, Orvieto Ambiente, (mentre le altre due discariche regionali di Belladanza e Borgogiglione sono di proprietà pubblica) e quindi, *a fortiori* non potrebbe rientrare nel perimetro degli obblighi nascenti dalla concessione del sub Ambito n. 4.

8.2. Con il secondo motivo si evidenziava che la circostanza che le prescrizioni di PRGR non sono vincolanti sarebbe dimostrata dal fatto che i provvedimenti di programmazione dei flussi adottati da AURI con riferimento alle annualità 2023 e 2024 (che prevedevano per il 2023 lo smaltimento in discarica di 208.400 tonnellate di rifiuti totali per le 3 discariche regionali, e per il 2024, di 230.400 tonnellate di rifiuti totali) non risultavano rispettose delle previsioni del Piano Regionale, che invece sempre alla tabella 25, prevedeva lo smaltimento in discarica di 180.000 tonnellate complessive per il 2024 e 185.000 per il 2023. Inoltre nel PRGR alla tabella 26 si prevedevano quantitativi di rifiuti di cui agli scenari provvisori nella fase transitoria che AURI aveva omesso di tenere presenti nella rispettiva

programmazione: argomentando in maniera coerente, se doveva essere ritenuta vincolante la tabella 25 avrebbe dovuto esserlo anche la 26.

8.3. Con il terzo mezzo la ricorrente contesta che solo nella nota della Regione Umbria prot. n. 56049 del 21 marzo 2025, recante il resoconto degli incontri tecnici svoltisi in data 28 febbraio 2025 e 14 marzo 2025 tra Regione Umbria, AURI ed ARPA si faceva riferimento alla previsione contenuta al paragrafo 2.140 dell'AIA di cui alla determina n. 5797 del 2022, nella parte in cui obbligava il gestore a ricevere i rifiuti urbani o speciali solo se provenienti dal sub- ambito 4, nonché i rifiuti umbri nel rispetto della pianificazione regionale dei piani d'ambito e dei contratti di servizio, quasi a voler tardivamente ed illegittimamente giustificare il potere pianificatorio di AURI sulle prescrizioni dell'AIA, invece che sull'art. 6, comma 3, lett. l.) della L.R. n. 11/2013.

8.4. Con il quarto motivo Orvieto Ambiente amplia le censure già recate dal quarto motivo di ricorso principale, inerenti l'asimmetria delle rispettive posizioni rispetto alla riserva di 13.445 tonnellate di rifiuti di quelli autorizzati allo smaltimento al gestore VUS che conferisce i rifiuti provenienti dal sub ambito 3, privo di discarica di riferimento, in mancanza di un corrispondente obbligo di VUS di conferire solo nella discarica "Le crete", anche alla luce della delibera AURI n. 24/2025, che sancisce il divieto di utilizzare eventuali economie di conferimenti per ricevere rifiuti urbani e/o speciali da fuori regione, rischiando così di non poter sfruttare il limite massimo di conferimenti autorizzato da AURI, già gravemente pregiudizievole rispetto alle annualità precedenti.

8.5. Con il quinto mezzo si censura il grave pregiudizio per l'autonomia imprenditoriale della ricorrente che deriva dal meccanismo introdotto nella Delibera AURI n. 24/2025, la quale, nell'ottica di impedire un superamento dei quantitativi conferibili, stabilisce che eventuali maggiori conferimenti di rifiuti urbani andranno ad erodere la quota stabilita per rifiuti speciali anche di

provenienza extraregionale mentre non è consentita la modalità contraria, nella quale si determineranno invece economie di volumetria a smaltimento.

8.6. Con il sesto motivo la ricorrente ha segnalato che il riferimento contenuto alla delibera n. 661 del 2024 nella pianificazione provvisoria è scomparso dalla delibera di pianificazione definitiva ed inoltre nella nota della Regione Umbria prot. 56049 del 21 marzo 2025, prodromica all'approvazione della seconda delibera AURI si specificava che i quantitativi indicati nell'Allegato 1 alla citata DGR n.661/2024 (ovvero le 75.000 tonnellate di rifiuti smaltibili) dovevano intendersi come *“riferiti ad una mera stima dei rifiuti che si prevede che siano trattati nel biennio di riferimento 24-25 ai fini della prevista regolazione tariffaria di ARERA”* ma non *“possono essere assunti come base della programmazione dei flussi a smaltimento, chiaramente in contrasto con la espressione previsione di flussi a smaltimento”* stabilita nel PRGIR.

8.7. Con il settimo motivo la ricorrente ha ampliato le censure contenute nel settimo motivo di ricorso principale, stigmatizzando la mancata preventiva valutazione da parte di AURI della significativa diminuzione dei conferimenti di rifiuti sulle tariffe per il conferimento dei rifiuti urbani che gravano sui cittadini oltre alle ricadute sul conto economico e sull'equilibrio economico-finanziario del gestore della discarica.

9. In vista della pubblica udienza di discussione si è costituita in giudizio Gest s.r.l., soggetto gestore del servizio dei rifiuti urbani nel sub ambito n. 2, tra le cui socie operative c'è TSA Trasimeno Servizi Ambientali S.p.A. la quale gestisce la discarica di Borgogigione: la stessa, premettendo di essere stata pregiudicata al pari di Orvieto Ambiente dalle delibere AURI gravate, si è costituita nel presente giudizio per contrastare gli argomenti di parte ricorrente, in quanto un ipotetico accoglimento dell'impugnativa (e l'eventuale conseguente aumento dei quantitativi di rifiuti conferibili in discarica da Orvieto Ambiente, peraltro già riconosciuto nella delibera n. 24 del 2025 a seguito della proposizione del ricorso principale) avrebbe l'effetto di rideterminare in riduzione le quote massime di conferimento dei rifiuti in

discarica riservate a Gest. La società ha eccepito inoltre l'improcedibilità del ricorso principale proposto avverso la delibera provvisoria, e segnatamente del quinto motivo, con cui si eccepiva la disparità di trattamento con le altre discariche: quanto invece ai motivi aggiunti se ne sostiene l'irricevibilità limitatamente alla prescrizione n. 2.140 dell'A.I.A., inerente il rispetto della pianificazione regionale e d'ambito, che la ricorrente ben conosceva già prima della proposizione del presente ricorso e avrebbe dovuto essere gravata al più tardi in tale sede. Da ciò discenderebbe altresì l'inammissibilità del ricorso nella parte in cui si contestano i quantitativi massimi già imposti alla stregua dell'AIA.

10. Dopo il rinvio dell'udienza pubblica del 27 giugno 2025 per consentire il rispetto dei termini a difesa sui motivi aggiunti, le parti pubbliche hanno depositato memorie, nelle quali hanno anch'esse eccepito l'improcedibilità del ricorso in ragione dell'avvenuto esaurimento degli effetti della Delibera AURI gravata con il ricorso principale.

In sede di repliche la parte ricorrente ha espressamente dichiarato di avere interesse alla decisione dei motivi contenuti nel ricorso principale *“anche ai soli fini risarcitori ovvero ai fini del recupero delle spese legali”*, soddisfacendo il suo interesse anche l'accoglimento di un solo motivo. Peraltro Orvieto Ambiente ha argomentato sul fatto che la delibera impugnata con motivi aggiunti confermerebbe la fondatezza del terzo motivo di ricorso (nella parte in cui viene espunto ogni riferimento alla DGR 661 del 20024) del quinto motivo (nella parte in cui sono stati modificati i quantitativi massimi di rifiuti autorizzati ad Orvieto Ambiente) nonché infine del sesto (quanto al rispetto dei quantitativi massimi conferiti nel 2024). Inoltre è stata confutata l'eccezione di irricevibilità dei motivi aggiunti perché la lesività della prescrizione n. 2.140 dell'AIA sarebbe sorta solo a seguito dell'erronea interpretazione resa nel presente giudizio dalle parti pubbliche.

11. All'udienza pubblica del 16 dicembre 2025, dopo ampia discussione delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

12. Preliminarmente, sull'eccepita improcedibilità del ricorso principale, si osserva che ancorchè la Delibera AURI n. 51 del 2024 abbia completamente esaurito i suoi effetti, la stessa li ha innegabilmente prodotti dal 1 gennaio 2025 al 26 maggio 2025 (data di approvazione della programmazione definitiva) in termini di minori quantitativi conferibili, con le conseguenti ricadute economiche sui contratti con i soggetti terzi: dunque sussiste l'interesse della ricorrente alla delibazione dei relativi motivi, anche in considerazione del fatto che la maggior parte delle censure sviluppate nei motivi aggiunti costituisce rielaborazione ed ampliamento dei motivi originari.

13. Il primo e il secondo motivo di ricorso (poi ampliati nel primo e nel secondo motivo aggiunto) devono essere esaminati congiuntamente per la connessione logico- giuridica degli argomenti su cui sono fondati, e devono essere entrambi respinti.

14. Oggetto del presente giudizio è la contestazione delle Delibere con cui l'AURI ha operato la programmazione, dapprima in via provvisoria e poi definitiva, dei flussi di rifiuti conferibili negli impianti di trattamento umbri per le annualità 2025-2027, fissando le quantità massime di rifiuti urbani e speciali (oltre alle singole tipologie dei medesimi) smaltibili nelle tre discariche regionali, e riservando una quota delle discariche Le Crete e Borgogigione a quelli provenienti dal Sub ambito; inoltre nella Delibera AURI n. 24 del 2025 si è inciso ulteriormente sul quantitativo potenziale di rifiuti speciali conferibili giacchè, in presenza di un insuperabile limite massimo complessivo smaltibile in ogni discarica, un conferimento di rifiuti urbani maggiore rispetto alla quota prevista, andrebbe ad erodere la quota disponibile per i rifiuti speciali, ma non accade il contrario, ovvero in ipotesi di minori conferimenti di urbani si avranno economie di conferimento, che non potranno essere recuperate con gli speciali. In sostanza, nel rispetto del limite complessivo di smaltimento in discarica il quantitativo massimo di conferimento degli urbani risultava derogabile sia verso l'alto che verso il basso, quello degli speciali solo verso il basso.

La tesi sviluppata dalla ricorrente nei primi due motivi è che AURI non avrebbe potuto limitare il conferimento di rifiuti speciali extraregionali nelle discariche regionali in assenza di specifica norma di legge, né soprattutto vincolare uno specifico impianto ad accettare rifiuti da una determinata provenienza (si fa riferimento in particolare alle 14.000 tonnellate riservate ai rifiuti provenienti dal sub – ambito 3): inoltre i limiti massimi smaltibili fissati da AURI sarebbero illegittimi perchè desunti dalle tabelle inerenti i flussi di rifiuti attesi contenute nel PRGIR, al paragrafo 2.5.3. dell'allegato 4, che sotto tale profilo avrebbe carattere meramente previsionale senza poter imporre alcuna prescrizione cogente, soprattutto in tema di rifiuti speciali.

15. Tali censure non possono essere condivise.

15.1. Deve premettersi che il Codice Ambiente di cui al D.Lgs. n. 152/06 (cfr. art. 179) colloca all'ultimo posto della gerarchia della gestione dei rifiuti lo smaltimento in discarica, quale attività residuale dopo la prevenzione, il riciclaggio e il recupero, in ragione delle inevitabili criticità in termini di maggiore inquinamento ambientale; a tal proposito il d.lgs. n. 36 del 2003, in attuazione della direttiva 1999/31/CE (poi modificata dalla direttiva 2018/850), onera le parti pubbliche coinvolte a conseguire *“una progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti”* vietando, a partire dal 2030, lo smaltimento in discarica di *“tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo”* (cfr. art. 5, comma 4 bis) ed imponendo entro il 2035 la riduzione della quantità di rifiuti urbani collocati in discarica al di sotto del 10 per cento del totale dei rifiuti urbani prodotti (comma 4 ter). Tali risultati potranno essere raggiunti mediante misure che le Regioni dovranno introdurre nell'apposita pianificazione, ovvero nel PRGIR.

Poiché i predetti obiettivi primari in tema di gestione dei rifiuti non riguardano i soli rifiuti urbani ma tutte le categorie di rifiuti (basti solo richiamare, a livello regionale l'art. 22, comma 2, della L.R. n. 11 del 2009 secondo cui *“La gestione dei rifiuti speciali si basa sulla riduzione della produzione”*), è evidente che le relative esigenze di pianificazione dovranno tenere conto in

maniera integrata sia dei rifiuti urbani che di quelli speciali (categoria peraltro non espressamente disciplinata a livello eurounitario).

15.2. Tra i contenuti principali del PRGR, a norma dell'art. 199 del D.lgs. 152/06, sono annoverati:

- l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, ivi compreso il fabbisogno impiantistico, la stima dei costi e le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti (comma 2);
- l'indicazione del tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno del territorio, nonché la fissazione degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere a livello regionale (comma 3, lett. a);
- *“il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti”* (comma 3, lett. g).

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

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

15.3. Rispetto ai predetti contenuti del piano regionale, che come visto, riguardano sia i rifiuti urbani che gli speciali, la Regione, a norma dell'art. 3 della L.R. 11 del 2009:

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

15.4. In virtù delle coordinate normative di cui sopra la Regione, nel perseguimento dell'obiettivo cogente di derivazione europea della minimizzazione dei conferimenti in discarica, è onerata di inserire nel Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti tutte le misure che, da un lato, assicurino la tenuta del sistema impiantistico attuale (ottimizzando i conferimenti in discarica, così da rispettare le volumetrie residue degli impianti esistenti senza doverne costruire di nuovi) e, dall'altro, garantiscano il rispetto del principio di prossimità e di autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani e la riduzione della movimentazione di quelli speciali. E' chiaro che per l'effettiva implementazione degli obiettivi sono necessarie previsioni cogenti contenute negli atti pianificatori, a partire dal Piano Nazionale per la gestione dei Rifiuti di cui all'art. 198-bis del D.lgs. 152/2006, che unitamente ai piani redatte dagli enti più prossimi ai cittadini viene a configurare *“un meccanismo pianificatorio "a cascata", del tutto assimilabile a quello vigente in materia urbanistica”* (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 06 dicembre 2023, n. 10550): a partire dalle linee generali fissate nel PNGR, la Regione redige programmi, fissa gli obiettivi e le modalità di perseguimento degli stessi nel PRGIR, e il Piano d'Ambito li attua a livello locale sotto la responsabilità dell'Autorità d'Ambito (per l'Umbria AURI).

15.5. Del resto che i piani regionali siano essenziali per garantire il raggiungimento degli obiettivi di cui alle norme statali ed europee, declinati

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

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

16.1. Dalla mera lettura di tale tabella si palesa l'infondatezza del secondo motivo di ricorso principale (poi sviluppato nel secondo motivo aggiunto) secondo cui le relative previsioni in termini di quantità massime non siano vincolanti, ma costituiscano mere stime previsionali inidonee a fondare il potere di AURI di disciplinare i limiti ai conferimenti nei singoli impianti umbri.

16.2. L'obiettivo cogente di ridurre i conferimenti in discarica (evitando inoltre di dover costruire nuovi impianti prima del previsto) si realizza condizionatamente al rispetto di tali flussi annuali attesi: se ad esempio AURI nelle delibere gravate avesse superato i limiti massimi indicati nella predetta tabella 25 del PRGIR per l'anno 2025 (180.000 tonnellate complessive di cui 140.000 urbani e 40.000 speciali) ciò avrebbe automaticamente eroso i volumi disponibili per l'annualità successiva avvicinando proporzionalmente l'esaurimento della discarica rispetto all'annualità attesa. Analogamente la medesima tabella spiega la stretta connessione tra la regolazione dei rifiuti urbani e di quelli speciali: essendo questi ultimi una componente del

complessivo quantitativo sulla cui base sono calcolate le volumetrie residue, un aumento eccessivo della relativa componente incide sul totale e rischia di porre in crisi la tenuta complessiva del sistema.

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

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

Ed ancora, è lo stesso PRGIR a precisare, a pag. 19 della Relazione generale: *“Il presente Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti, partendo da specifici indirizzi strategici ed obiettivi generali, individua gli obiettivi cogenti/azioni per la durata relativa a tredici anni estendendoli quindi fino all'anno 2035”*.

17. Procedendo in ordine logico a confutare partitamente gli argomenti posti a fondamento del primo motivo di ricorso - come anche ampliato nel primo motivo aggiunto - è indubbio che l'art. 6, comma 2, lett. l) della L.R. n.11/2013 (come modificato dalla L.R. n. 10 del 2024) attribuisca all'Autorità d'ambito umbra il potere di stabilire i flussi e le quantità massime di rifiuti conferibili dai gestori del servizio integrato rifiuti urbani su ciascuno degli impianti di smaltimento regionali, ma il potere di AURI di incidere, in via sussidiaria, sulla programmazione dei rifiuti speciali deriva, oltre che dal

quadro normativo già riferito *supra*, anche dall'obbligo di rispetto del PRGIR, oltrechè dalle già richiamate esigenze di tenuta del sistema.

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

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

a) le delibere AURI n. 63 del 16 dicembre 2022 e 70 del 19 dicembre 2023, di programmazione dei flussi dei rifiuti rispettivamente per gli anni 2023 e 2024, recavano espressamente l'indicazione che le scelte adottate erano state operate *“in conformità alla vigente normativa e alla pianificazione e programmazione di settore; nonché in coerenza con le nuove indicazioni del PRGIR attualmente in fase di definitiva approvazione. In particolare la ripartizione dei flussi a smaltimento presso le discariche cosiddette strategiche (Belladanza di Città di Castello, Borgogiglione di Magione e Le Crete di Orvieto) è stata determinata con riferimento alle capacità residue degli impianti (attuali e potenzialmente autorizzabili) al fine di preservare le volumetrie di smaltimento disponibili e consentire al sistema regionale di traghettare la fase transitoria e la successiva fase a regime in coerenza con le scelte e le previsioni temporali dell'adottato PRGIR”*;

b) la Determinazione Dirigenziale n. 5797 del 9 giugno 2022 recante Autorizzazione Integrata Ambientale in favore dell'originario gestore Acea

Ambiente S.r.l., (al cui rispetto la ricorrente è vincolata in virtù della Determina 3936 del 12 aprile 2023 di voltura della medesima AIA) subordina l'esercizio dell'impianto di discarica al rispetto di una serie di condizioni, tra le quali la prescrizione di cui al punto 2.140 dell'allegato tecnico, secondo cui: *“È fatto obbligo al Gestore di ricevere i rifiuti urbani o speciali dal trattamento di rifiuti urbani indifferenziati di cui alla Tabella 9 solo se provenienti dall'ATI 4, nonché rifiuti umbrini nel rispetto della pianificazione regionale, dei Piani d'Ambito e sulla base degli accordi previsti dalla Legge Regionale 11 del 2009 e s.m.i.”*;

c) l'allegato tecnico al contratto di servizio stipulato il 14 ottobre 2014 tra l'ATI 4 e i relativi comuni di riferimento per la discarica Le crete stabilisce (art. 1.2, pag. 2): *“il conferimento dei rifiuti speciali diversi da quelli provenienti dal trattamento dei rifiuti urbani dell'AT.I. n. 4, sarà regolato dalla pianificazione di riferimento e dalle delibere delle autorità di tempo in tempo competenti”*.

17.2. La ricorrente era dunque già vincolata al rispetto della pianificazione regionale, e il progressivo restringimento dei flussi era già prevedibile sulla base delle previsioni del PRGIR.

17.3. Sul punto non possono essere condivise le difese di parte ricorrente, e segnatamente:

- quanto al richiamo operato nel secondo motivo aggiunto alla circostanza che nelle delibere citate sub a) vi fosse un parziale scostamento rispetto ai flussi indicati nel PRGIR, va precisato che le previsioni indicate nel piano regionale sono divenute vincolanti solo dopo la sua approvazione (avvenuta con delibera dell'Assemblea Legislativa n. 360 del 14 novembre 2023) quindi c'è stato un fisiologico iniziale disallineamento, tanto è vero che nella delibera AURI n. 63 del 13.12.2022 (flussi 2023) si precisa che *“le stime dei fabbisogni sono state effettuate a garanzia della stabilità del sistema ed in via cautelativa, senza tenere conto delle previsioni di cui al paragrafo 2.5.3. del PRGIR solo adottato”*,

- quanto all'impugnativa operata con motivi aggiunti della prescrizione AIA di cui al punto 2.140 richiamata sub b), la stessa, oltre che evidentemente tardiva - perché sicuramente conoscibile *ab initio* nella sua valenza lesiva rispetto alle

tesi oggetto di ricorso e dunque da gravarsi nel copro dello stesso - è peraltro anche infondata perché analogo obbligo discendeva per il gestore oltre che dalla legge regionale dal contratto di servizio e dagli atti programmatori.

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

Inoltre gli impianti minimi a norma della DGR 661/2024 sono anche “*a supporto degli altri sub-ambiti, accettando e trattando rifiuti prodotti in ambito regionale, ma afferenti a diverso sub-ambito*”, ma su tale aspetto si tornerà *infra* in sede di esame del quarto motivo di ricorso.

Peraltro, come questo Tribunale ha già avuto di chiarire, dall'individuazione quali impianti minimi “*discendono rilevanti conseguenze per i gestori, in quanto gli impianti minimi a seconda del tipo (discarica, inceneritore, trattamento) hanno tariffe di ingresso più basse rispetto ad impianti non “minimi” perché destinati a soddisfare primariamente le esigenze di conferimento locali: secondo quanto efficacemente chiarito dal Consiglio di Stato nella più volte citata sentenza n.10550/2023, in presenza di criticità impiantistiche, allorchè le Regioni individuano gli impianti “minimi” operano una sostanziale acquisizione al sistema pubblicistico di impianti operanti in regime di libera concorrenza, che vengono “conformati” dal punto di vista delle tariffe, dei quantitativi massimi di rifiuti conferibili e della loro provenienza.*” (T.A.R. Umbria, 23 gennaio 2025, n. 61).

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

18. In questo senso – venendo sotto questo profilo a confutare il terzo motivo di ricorso principale nonché il sesto motivo aggiunto – di nessun pregio è l’argomento secondo cui il riferimento operato nella Delibera n. 51 del 2024 di programmazione provvisoria dei flussi per il 2025 alla DGR 661 del 2024 sarebbe contraddittoria nella parte in cui richiama un quantitativo atteso di rifiuti di 75.000 tonnellate, che sommati agli 80.000 di Belladanza e ai 70.000 di Borgogiglione esorbiterebbe le 180.000 tonnellate previste nel PRGIR per il 2025. Tale delibera aveva la funzione primaria di individuare gli impianti di chiusura del ciclo minimi ed i relativi adempimenti in punto di determinazione delle tariffe di conferimento ed individuazione di AURI quale soggetto competente alla ricezione di piani economico- finanziari, mentre l’indicazione dei rifiuti attesi aveva espressamente natura di mera “stima”, invece essendo il PRGIR e la programmazione AURI gli strumenti preordinati normativamente all’effettiva determinazione dei flussi. Inoltre nella successiva nota regionale prot. 2568 del 21 marzo 2025 (nella quale si dava atto delle interlocuzioni tecniche con ARPA ed AURI) si spiegava tale apparente incongruenza

chiarendo che i quantitativi indicati nella DGR 661/2024 vanno riferiti “*a una mera stima dei rifiuti che si prevede siano trattati nel biennio di riferimento 24-25 ai fini della prevista regolazione tariffaria di ARERA. Non possono pertanto essere assunti come base della programmazione dei flussi a smaltimento, chiaramente in contrasto con la espressa previsione di flussi a smaltimento stabilita con il Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti - PRGIR, approvato con Delibera dell’Assemblea legislativa n. 360 del 14.11.2023 che costituisce per l’AURI l’unico riferimento ai fini della programmazione annuale dei flussi a discarica.*”.

In ogni caso va ribadito che la DGR 661/2024 costituiva appositamente antecedente della programmazione AURI solo quanto alla destinazione degli impianti, quali minimi, alla ricezione di rifiuti del proprio ambito di riferimento ovvero di altro ambito regionale oltre che alla fissazione delle tariffe di conferimento, non quanto alle quantità massime di rifiuti, che trovavano il proprio presupposto di elezione solo nel PRGIR.

19. Ed ancora deve essere disatteso il terzo motivo aggiunto nella parte in cui si sostiene che nella nota della Regione Umbria prot. n. 56049 del 21 marzo 2025 – recante il resoconto degli incontri tecnici svoltisi tra Regione Umbria, AURI ed ARPA e prodromici all’approvazione della Delibera 24/25 di programmazione definitiva – per la prima volta si faceva riferimento all’Autorizzazione integrata ambientale, e, per quanto di specifico interesse nella presente sede al paragrafo 2.140 della Determinazione Dirigenziale n. 5797 del 09 giugno 2022 (nella parte in cui si impone al gestore di ricevere i rifiuti urbani o speciali solo se provenienti dall’ATI 4, nel rispetto della pianificazione regionale, dei Piani d’Ambito e sulla base degli accordi previsti dalla Legge Regionale 11 del 2009), prescrizione non prevista nella pianificazione provvisoria, al fine di legittimare a posteriori la potestà di AURI nella limitazione del conferimento speciali nella discarica di Orvieto.

Si è già detto in sede di esame del primo motivo di ricorso (paragrafo 17) che il potere pianificatorio di AURI in tema di rifiuti speciali trova fondamento nelle leggi nazionali e regionali che abilitano la Regione (in sede di PRGIR) ed

a cascata l'Autorità d'ambito ad adottare misure vincolanti finalizzate a limitare il più possibile lo smaltimento in discarica: in questa prospettiva, non coglie nel segno l'affermazione, sviluppata dalla ricorrente nelle proprie difese, secondo la quale il richiamo, operato dalle controparti, a norme diverse dall'articolo 6 della l.R. n. 11 del 2023 e al 2023, come pure il richiamo al contratto di servizio e all'AIA, costituirebbero una inammissibile motivazione postuma dei provvedimenti impugnati.

Infatti a prescindere dalle norme formalmente indicate in tali atti, il potere pianificatorio di AURI in tema di rifiuti speciali si fonda sulle più volte richiamate norme statali e regionali che abilitano la Regione e la stessa AURI a regolamentare la gestione dei rifiuti nell'ottica della progressiva minimizzazione dei conferimenti in discarica; d'altro canto l'autorizzazione integrata ambientale, pur non fondando questo potere, costituisce lo strumento di conformazione dell'esercizio dell'attività e vincola il gestore al rispetto delle prescrizioni contenute negli atti normativi, nel PRGIR e nella programmazione d'ambito, pena la sospensione dell'attività o la revoca dell'autorizzazione all'esercizio della stessa. In questo senso l'impugnativa in parte qua dell'AIA appare infondata perché comunque inidonea a scardinare il fondamento del potere di AURI.

20. Neppure il quarto motivo di ricorso principale, ampliato in sede di quarto motivo aggiunto, è meritevole di condivisione. Con esso la ricorrente lamenta la riserva apposta da AURI al totale conferibile da Orvieto Ambiente nella discarica le Crete di 14.050 tonnellate di rifiuti di provenienza dal Sub-ambito 3, servito dal gestore VUS e privo di discarica: se quest'ultimo scegliesse di conferire altrove la ricorrente vedrebbe ulteriormente ridotto il proprio quantitativo di rifiuti smaltibili, anche alla luce della disposizione della Delibera 24 del 2025 secondo cui i minori conferimenti non sono surrogabili con un corrispondente aumento di altra componente di rifiuto, ma restano definitivamente quali economie da utilizzare nelle annualità successive.

20.1. Innanzitutto l'obbligo per VUS di conferire il 50% rifiuti nella discarica di Le Crete (ed un altro 50% nella discarica di Belladanza) è la diretta conseguenza del principio di prossimità e di autosufficienza a livello regionale nello smaltimento dei rifiuti dettato dall'art. 182 bis del d.lgs. n. 152/2006: infatti, in mancanza di apposita discarica, i rifiuti del sub-ambito 3 devono essere necessariamente smaltiti nel luogo più prossimo, ovvero i sub - ambiti contigui. Inoltre tale obbligo deriva ulteriormente dalla già acclarata precettività del PRGIR e della conseguente programmazione di AURI.

20.2. Non solo. L'obbligo di conferire i rifiuti di provenienza regionale, anche se di altro sub - ambito non è stato imposto per la prima volta alla discarica di Orvieto dalla delibera AURI n. 51 del 2024 bensì era già previsto nella più volte citata DGR n. 661 del 2024 in cui il relativo impianto - come peraltro le altre due discariche regionali - veniva qualificato quale impianto minimo, e quindi vincolato a *“supporto degli altri sub-ambiti, accettando e trattando rifiuti prodotti in ambito regionale, ma afferenti a diverso sub-ambito.”* Ed infatti la relazione allegata alla Delibera AURI n. 24 del 2025, in attuazione di tale scelta regionale, ha stabilito che i rifiuti prodotti dal sub-ambito 3, mancante di una discarica interna, debbano essere ripartiti al 50% tra le discariche di Belladanza e di le Crete.

In questo senso non è corretto sostenere all'obbligo di conferimento per Orvieto Ambiente non corrisponda un uguale vincolo per VUS, dato che tutti i gestori sono ugualmente soggetti agli obblighi nascenti dal PRGIR e dalla programmazione AURI, come richiamati dalle rispettive AIA e dai rispettivi contratti di servizio, e dunque analogo obbligo di conferimento grava altresì su SO.GE.CO, gestore della discarica di Belladanza.

Peraltro non mancano ad AURI gli strumenti per garantire l'adempimento di tali prescrizioni da parte dei singoli gestori, dato che l'art. 6, comma 3, della L.R. n. 11 del 2013 prevede che in caso di inadempienze del gestore *“agli obblighi che derivano dalla normativa vigente, dalla convenzione o dal contratto di servizio, nonché in caso di mancata attuazione degli interventi previsti nei Piani d'ambito”*, il

Consiglio direttivo possa intervenire per garantire l'adempimento, *“esercitando tutti i poteri conferiti dalla normativa vigente, dalla convenzione o dal contratto di servizio”* potendo anche applicare sanzioni e delle penali contrattuali, nonché la risoluzione del contratto. Dunque la censura laddove paventa una possibile sottrazione di VUS agli obblighi di conferimento appare completamente infondata.

Peraltro è la stessa parte ricorrente a depositare in giudizio un contratto intervenuto nel secondo semestre 2025 fra la stessa Orvieto Ambiente e VUS per il conferimento di 8.600 tonnellate di rifiuti (ragionevolmente corrispondente al 50% del totale): la circostanza che il quantitativo sia inferiore alla riserva garantita non è comunque censurabile - perché è coerente con la scelta di AURI di favorire le economie di conferimenti e la possibile maggior durata della discarica – e non è certo la prova che VUS conferisca anche altrove se non nell'impianto di Belladanza, autorizzato dall'AURI.

21. Il quinto motivo di ricorso principale censurava la Delibera n. 51/24 sotto il profilo della disparità di trattamento con le altre discariche in particolare sotto il profilo dei rifiuti speciali conferibili (a fronte di 10.000 tonnellate per la discarica Le crete, alle altre due ne toccavano 15.000): tale censura non risulta riproposta in sede di impugnativa della programmazione definitiva, che ha mutato la proporzione tra i quantitativi assegnati alle tre discariche, annullando la differenziazione con la discarica di Belladanza già per il 2025, ed incrementando ulteriormente i quantitativi per la ricorrente per le annualità successive fino ad eguagliare Borgogiglione.

Stante la carenza di attualità della censura la stessa deve essere dichiarata improcedibile per difetto di interesse, ma si ritiene comunque opportuno richiamare quanto recentemente affermato da questo Tribunale sulla tutela della concorrenza in materia di pianificazione su impianti di scarica: *“non è neppure ipotizzabile che, in sede di preordinazione delle capacità volumetriche delle discariche, l'Amministrazione impronti le proprie decisioni a una presunta esigenza di tutelare la concorrenza tra gli operatori che gestiscono i diversi impianti, in quanto la*

relativa scelta deve essere assunta avendo di mira piuttosto la soddisfazione dei profili di interesse pubblico individuati dalla disciplina primaria. Di conseguenza, un profilo di discriminazione ingiustificata tra gli operatori sarebbe astrattamente prospettabile soltanto nel caso in cui l'opzione per il potenziamento dell'uno o dell'altro impianto risultasse del tutto indifferente ai fini della soddisfazione dell'interesse pubblico: unicamente in questa ipotesi l'Amministrazione dovrebbe assicurare uguali opportunità economiche a tutti gli operatori coinvolti. Si tratta, tuttavia, di un'eventualità difficilmente ipotizzabile in concreto e che, comunque, non ricorre nel caso in esame" (T.A.R. Umbria, 3 marzo 2025, n. 233).

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

22. Anche il quinto motivo aggiunto deve essere disatteso, alla luce di argomenti già largamente affrontati *supra*. Non è irragionevole e rientra pienamente nella discrezionalità regolatoria di AURI, esercitata entro i limiti delle indicazioni regionali, la scelta di privilegiare, in un impianto "*minimo*" quale quello di Orvieto, il conferimento di rifiuti urbani di provenienza regionale, anche a scapito del quantitativo di speciali conferibili: le tre discariche regionali sono primariamente destinate alla ricezione di rifiuti urbani, rispetto a cui gli speciali costituiscono destinazione residuale da regolamentare con attenzione nell'ottica di salvaguardare le volumetrie disponibili in discarica per le annualità future fino alla dismissione della stessa.

23. Residuano da esaminare le censure di cui al sesto motivo di ricorso principale e al settimo motivo aggiunto. Hanno ormai perso di attualità le contestazioni inerenti il mancato riferimento in sede di programmazione provvisoria alle interlocuzioni con la ricorrente in cui si dimostrava che gli incrementi di rifiuti conferiti nel secondo semestre 2024 rispetto al semestre precedente erano di provenienza extraregionale e comunque erano stati operati nel pieno rispetto dei limiti fissati per la relativa annualità.

Invece non è meritevole di condivisione la censura a mente della quale AURI in sede di programmazione, sia preventiva che definitiva, avrebbe omesso di valutare che la significativa diminuzione dei conferimenti di rifiuti avrebbe determinato inevitabili incrementi delle tariffe per il conferimento dei rifiuti urbani oltre a provocare inevitabili ricadute sul conto economico e sull'equilibrio economico-finanziario del gestore della discarica.

Preliminarmente si deve convenire con la difesa delle parti pubbliche sulla circostanza che la ricorrente difetti di legittimazione a far valere la censura, poiché si fa portatrice dell'interesse dei cittadini a non subire incrementi tariffari, fermo restando che nel bilanciamento tra incrementi tariffari ed eventuale prematuro esaurimento della discarica è evidentemente prevalente l'interesse pubblico a non realizzare nuove discariche.

Quanto al resto, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettere d bis) ed e) AURI provvede a proporre all'Assemblea dei Sindaci la predisposizione della tariffa di conferimento negli impianti minimi e verifica la correttezza dei Piani finanziari elaborati dai gestori del servizio di gestione integrata dei rifiuti nel rispetto della normativa nazionale e del metodo tariffario definito dall'ARERA, ai fini della loro validazione da parte dell'Assemblea e successiva trasmissione all'Autorità.

Nel caso in esame con Delibera n. 13 del 18 luglio 2025 l'Assemblea ha approvato *“le tariffe di accesso all'impianto sulla base degli esiti del modello di PEF 2024- 2025” proposte da Orvieto Ambiente, e nel frattempo ha avviato il procedimento volto alla verifica del disequilibrio, richiedendo al Gestore:*

- il piano economico-finanziario vigente, al fine di documentare l'andamento storico della gestione;*
- un piano economico - finanziario che rappresenti l'ipotesi di squilibrio economico-finanziario (“PEF di Disequilibrio”), corredato da indicazione puntuale delle cause determinanti lo scostamento, della sua quantificazione e delle misure eventualmente già adottate per contrastarne l'effetto;*
- un piano economico-finanziario rivisto (“PEF di Riequilibrio”), recante l'indicazione delle misure di riequilibrio da attuare, nel rispetto della sostenibilità della tariffa e della*

cornice regolatoria vigente;

-l'indicazione delle leve, in considerazione che il recupero delle condizioni di equilibrio non necessariamente possa passare solo per l'incremento tariffario, ma ben può essere raggiunto anche attraverso ulteriori misure che meglio si sposano con una logica pluriennale. “

Il procedimento risulta attualmente non ancora concluso, pertanto non è possibile prevedere se vi sarà un qualche impatto sul piano economico finanziario della ricorrente, ma comunque Orvieto Ambiente verrà tenuta indenne da qualsivoglia pregiudizio, perché in caso di disequilibrio del piano, interverrà AURI, incrementando le tariffe agli utenti.

24. In conclusione il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere integralmente respinti.

25. La complessità delle questioni affrontate giustifica nondimeno la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

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

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere

Elena Daniele, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Elena Daniele

IL PRESIDENTE
Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO