

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00332/2025 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 332 del 2025, proposto da Metanar s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Sticchi Damiani, Mattia Malinvernì e Daniele Chiatante, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

Comune di Narni, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Marini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di San Gemini, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Garzuglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

ARPA Umbria, Azienda unità sanitaria locale Umbria 2, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Ministero della cultura, Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio dell’Umbria, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Perugia, via degli Offici, 14;

e con l’intervento di

ad opponendum: Giulia Astolfi, Silvano Baglioni, Alano s.r.l., Stefano Ciuffetti, Stefania Valvola, Benilde Gentili, Stefania Bonaccini, Patrizia Galeazzi, Marcello Marcellini, Gianluca Gambini, Roberto Colangeli, Andrea Bonaccini, Bruno Galeazzi, Carlo Trappetti, Federico Raffanelli, Corrado Sdrubolini, Debora Galeazzi, Leonardo Testarella, Antonella Falocco, Alessio Camilloni, Marco Angeletti, Gabriele Perotti, Antonia Zannini, Eleonora Tulli, Antonella Poma, rappresentati e difesi dall’avvocato Giovanni Ranalli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l’annullamento

- della determina dirigenziale n. 5265 del 22 maggio 2025 recante *D.Lgs. 387/2003 - METANAR S.r.l. - Istanza di Autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio di un impianto per la produzione di biometano e relative opere ed infrastrutture connesse, nel comune di Narni, località Ponte Caldaro, con capacità produttiva di 500 Sm3/h di biometano da fonti rinnovabili agro-industriali. Conclusione negativa del procedimento*”, nonché di tutti gli atti presupposti, preordinati o connessi, inclusi:
- il verbale conclusivo della conferenza di servizi del 2 aprile 2025 (DG_0020488_2025.04.2025), inviato alla Società anche ai sensi dell’art. 10 bis della l. n. 241 del 1990;
- il verbale della conferenza di servizi interna, tenutasi il 26 marzo 2025;
- il parere negativo del Comune di Narni ed il parere negativo del Comune di San Gemini, entrambi acquisiti in sede di conferenza di servizi del 2 aprile 2025.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Umbria, del Comune di Narni, del Comune di Sangemini e del Ministero della cultura, Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio dell'Umbria;

Cisto l'atto di intervento *ad opponendum*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2026 la dott.ssa Daniela Carrarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Emerge dagli atti di causa che, in data 19 luglio 2024, la Metanar s.r.l. avanzava presso la Regione Umbria un'istanza per la costruzione e l'esercizio di un impianto produzione di biometano, nonché energia elettrica e calore in assetto cogenerativo ed in autoconsumo, e relative opere ed infrastrutture connesse, con produzione di 500 Sm3/h di biometano da fonti rinnovabili agro-industriali, da ubicarsi nel Comune di Narni, località Ponte Caldaro.

La Regione Umbria, con nota del 8 agosto 2024, comunicava la non ricevibilità dell'istanza in quanto, ai sensi dell'art. 8 bis del d.lgs. n. 28 del 2011, la costruzione e l'esercizio dell'impianto in questione richiedeva la procedura abilitativa semplificata di competenza comunale; la nota precisava, comunque, la facoltà in capo alla Società proponente di optare espressamente per il procedimento di Autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 in alternativa alla procedura semplificata comunale, ai sensi del punto 11.1 del d.m. 10 settembre 2010.

Con nota del 12 agosto 2024 la Metanar s.r.l. manifestava la volontà di avvalersi, con riferimento al progetto sopra richiamato, del procedimento di Autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, in alternativa alla PAS.

All'esito della verifica sulla completezza documentale e sulla procedibilità dell'istanza, con nota prot. 200081 del 5 settembre 2024 veniva data comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati; con note prot. reg. nn. 233399 del 21 ottobre 2024, 6732 del 14 gennaio 2025, 47333 del 10 marzo 2025, veniva indetta e convocata la conferenza di servizi sensi dell'art. 14 ter della l. n. 241 del 1990, alla quale venivano invitati: il Comune di Narni, la Provincia di Terni, SNAM Rete Gas - Distretto centro occidentale, ENAC, il Consorzio di bonifica Tevere-Nera. La medesima nota era trasmessa per conoscenza anche alle Amministrazioni periferiche dello Stato interessate (Ministero delle imprese e del made in Italy - Divisione XVI Marche-Umbria; Ministero della difesa - Comando militare Esercito Umbria; Ministero Interno - Comando provinciale vigili del fuoco di Terni; Ministero della cultura - Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio dell'Umbria, delegato RUAS).

Con note prot. nn. 233400 del 21 ottobre 2024, 12912 del 22 gennaio 2025 e 47333 del 10 marzo 2025 era indetta e convocata la conferenza di servizi interna ai sensi della D.G.R. n. 305 del 2017, (tenutasi nelle riunioni del 30 ottobre 2024, 4 febbraio 2025 e 26 marzo 2025) per la definizione della posizione unitaria del Rappresentante unico della Regione Umbria. Alla conferenza di servizi interna venivano invitati il Servizio sostenibilità ambientale, valutazioni ed autorizzazioni ambientali - Sezione AUA, il Servizio risorse idriche, acque pubbliche, attività estrattive e bonifiche, il Servizio foreste, montagna, sistemi naturalistici e faunistica venatoria, il Servizio prevenzione, sanità veterinaria, sicurezza alimentare, il Servizio rischio idrogeologico, idraulico e sismico, difesa del suolo; il Servizio urbanistica, politiche della casa e rigenerazione urbana, tutela del paesaggio, l'ARPA Umbria, l'Azienda sanitaria locale Umbria 2 e l'AFOR Umbria. La conferenza dei servizi interna si concludeva con la formazione della posizione unitaria non favorevole all'approvazione del progetto, per le motivazioni così riassunte:

«- per quanto riguarda la regimentazione del fosso camporile non demaniale, nella

documentazione progettuale non è presente uno studio idraulico che dia evidenza della soluzione progettuale adottata, al fine di garantire di non arrecare aggravi a monte e valle dell'intervento (tombamento);

- le carenze impiantistiche evidenziate, per la loro risoluzione, richiedono modifiche al progetto presentato che comporterebbero una ulteriore interruzione del procedimento ai fini della produzione delle integrazioni;*
- la L.R. 8/2011, non consente ulteriori interruzioni per richiesta di integrazioni e stabilisce che la conferenza, giunta in tale fase del procedimento, si deve esprimere sulla base della documentazione agli atti, senza ulteriori proroghe;*
- che per effetto delle carenze impiantistiche rilevate, il progetto agli atti, come è stato presentato e successivamente integrato, non può essere autorizzato».*

La conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona, ai sensi dell'art. 14 ter della l. n. 241 del 1990, si svolgeva nelle riunioni del 30 ottobre 2024, 7 febbraio e 2 aprile 2025.

In sede di conferenza venivano espresse le seguenti posizioni dalle Amministrazioni intervenute nel procedimento:

- «- Regione Umbria, agli esiti della conferenza dei servizi interna ex D.G.R. 305/2017, ha espresso parere non favorevole;*
- Comune di Narni, ha espresso parere non favorevole all'approvazione dell'istanza;*
- MIC-SABAP UMBRIA ha espresso parere favorevole con prescrizioni di carattere paesaggistico e tutela archeologica ed in qualità di Rappresentante Unico delle Amministrazioni periferiche dello Stato espressamente delegato dalla Prefettura di Terni, ha comunicato che: MIMIT - Ministero delle Imprese e del Made in Italy - Divisione IX Ispettorato territoriale dell'Emilia Romagna delle Marche e dell'Umbria, ha comunicato che le dichiarazioni della Società agli atti, ai sensi dell'art. 56 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, sostituiscono il nulla osta del ministero; il CMEU - Ministero della Difesa, ha espresso il proprio*

nulla osta con prescrizioni; il Ministero dell'Interno - Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Terni, ha espresso parere favorevole con prescrizioni;

- Provincia di Terni, ha trasmesso una nota in cui vengono impartite delle prescrizioni di carattere paesaggistico e vengono rilevate carenze progettuali relative alla viabilità pubblica».

Con trasmissione del verbale del 2 aprile 2025 venivano comunicati alla Metanar s.r.l. i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ai sensi dell'art. 10 bis della l. n. 241 del 1990; la Società presentava memorie, acquisite al prot. reg. n. 73404 del 14 aprile 2025.

Ritenute le memorie prodotte dalla Società non rilevanti o significative ai fini della rivalutazione della conclusione negativa del procedimento, con determina dirigenziale n. 5265 del 22 maggio 2025 la Regione Umbria adottava la determinazione motivata di conclusione negativa della conferenza di servizi del procedimento di Autorizzazione unica per la realizzazione e gestione dell'impianto sopra citato.

2. La Metanar s.r.l., ha agito per l'annullamento del provvedimento regionale negativo e degli atti presupposti, articolando sei motivi di ricorso, riassumibili come segue.

i. Sul difetto di motivazione e sull'erronea valutazione delle posizioni prevalenti, omessa considerazione dell'interesse prevalente alla realizzazione di impianti rinnovabili e violazione della regolamentazione in materia di aree idonee. Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e delle Linee guida nazionali approvate con d.m. 10 settembre 2010; violazione del d.lgs. n. 28 del 2011, dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, della direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 e della direttiva 2023/2413 del 18 ottobre 2023, del regolamento UE 2577/2022; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, per erronea presupposizione in diritto, illogicità ed irragionevolezza dell'azione amministrativa; violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, svilimento di potere; eccesso di potere per

violazione del principio di proporzionalità dell’azione amministrativa, difetto di istruttoria e di motivazione.

Ad avviso di parte ricorrente, premesso che il progetto è opera di pubblica utilità, che riveste *ex lege* interesse prevalente ed interessa un’area idonea ai sensi dell’art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, un eventuale diniego avrebbe dovuto essere sostenuto da una motivazione rafforzata sul punto, dando atto delle ragioni assolutamente ostative alla realizzazione del progetto. Al contrario, la Regione ha attribuito portata ostativa alla posizione prevalente negativa formatasi in sede di conferenza di servizi interna, lamentando sostanzialmente la necessità di introdurre varianti, non consentite dalla tempistica del procedimento. La Regione avrebbe erroneamente ritenuto irrilevante l’interesse prevalente alla realizzazione dell’impianto e l’interessamento di aree idonee *ex lege*; inoltre, omettendo una corretta verifica delle posizioni prevalenti emerse in sede di conferenza di servizi, non avrebbe fornito alcuna motivazione sul punto.

ii. Sulla violazione del contraddittorio procedimentale e dei principi di trasparenza e non discriminazione, nonché sulle disposizioni in merito di conferenza di servizi interna. Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e delle Linee guida nazionali approvate con d.m. 10 settembre 2010; violazione degli artt. 1 e ss. della l. n. 241 del 1990, dell’art. 37 della l.r. n. 8 del 2011; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, per erronea presupposizione in diritto, illogicità ed irragionevolezza dell’azione amministrativa; violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, sviamento di potere, eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità dell’azione amministrativa, difetto di istruttoria e di motivazione.

La parte ricorrente denuncia la violazione del modulo procedimentale delineato dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2023, che non consentirebbe il ricorso alla conferenza di servizi interna alla Regione Umbria, nonché dei principi di trasparenza e proporzionalità ed il radicale difetto di motivazione in merito al

superamento dei pareri positivi espressi da ARPA e dal Servizio ambiente, valutazioni e autorizzazioni ambientali pubblicati sul sito regionale in data 26 marzo 2024 [*rectius* 2025], con l'espressione del parere unico regionale negativo.

iii. Sulla violazione dell'art. 10 bis l. n. 241 del 1990 e del principio del soccorso istruttorio. Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e delle Linee guida nazionali approvate con d.m. 10 settembre 2010; violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 6, comma 1, lett. b, 14 ter e dell'art. 14 quinque della l. n. 241 del 1990; violazione del principio di buon andamento dell'Amministrazione, del principio di proporzionalità; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità e irrazionalità dell'azione amministrativa.

Le criticità sollevate in relazione al fosso camporile non demaniale non potrebbero, ad avviso di parte ricorrente, giustificare l'impugnato diniego, sia in ragione dell'insussistenza delle stesse – come esposto nelle osservazioni – sia perché eventuali criticità ben avrebbero potuto e dovuto essere colmate con domanda di integrazione documentale, puntuale e specifica, in ossequio al principio di soccorso istruttorio. Con riferimento al richiamato fosso camporile, privato e di modestissima entità, nessun Ente ha mai elevato alcuna contestazione; risulta, inoltre, acquisito agli atti del procedimento anche il parere positivo sugli scarichi, reso dalla stessa Regione - Servizio aria e ambiente. A fronte delle contestazioni formulate dal rappresentante unico regionale, la Società ha reso puntuali precisazioni, osservando che: a) le valutazioni in merito alla necessità di ottenere l'autorizzazione idraulica non è del settore energia; b) il tombamento del fosso camporile non demaniale è stato attentamente valutato, sin dalle fasi preliminari, ed è stato accertato che si tratta di intervento irrilevante sia per le dimensioni dell'intervento, sia per la portata; c) in fase preliminare è stato effettuato uno studio idraulico del fosso camporile, che esclude fenomeni di tracimazione e ed esondabilità; d) la modesta quantità delle acque reflue provenienti dai servizi igieniche non è tale da variare il regime idraulico; e) le acque di prima pioggia non

mutano la quantità di acque che può essere smaltita nel fosso camporile in quanto in mancanza di questo impianto le acque sarebbero comunque pervenute al fosso stesso. La determina conclusiva avrebbe del tutto omesso di riscontrare le osservazioni della Società su tale profilo, con violazione sia dell'art. 10 bis della l. n. 241 del 1990, sia del principio del soccorso istruttorio.

iv. Sulla violazione principi di trasparenza, imparzialità e dell'obbligo di leale collaborazione, nonché dell'obbligo di dissenso costruttivo e soccorso istruttorio. Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e delle Linee guida nazionali approvate con d.m. 10 settembre 2010; violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 6, comma 1, lett. b, 14 ter e dell'art. 14 quinque della l. n. 241 del 1990; violazione del principio di buon andamento dell'Amministrazione, del principio di proporzionalità, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità e irrazionalità dell'azione amministrativa.

La parte ricorrente ha denunciato la carenza della motivazione della deliberazione che ha addebitato la posizione unitaria negativa dell'Ente alle criticità legate al fosso camporile privato, omettendo di attribuire rilievo alle posizioni negative espresse da ARPA e dal Servizio ambiente nella conferenza interna (contrastanti con pareri già pubblicati a portale) e dell'Azienda sanitaria (anch'essa in conferenza di servizi interna), tutte fondate su criticità legate alle emissioni. La determina ha comunque riscontrato le osservazioni presentate ai sensi dell'art. 10 bis dalla Società, dirette a contestare la totale assenza di motivazione in relazione al cambio drastico delle posizioni di ARPA e del Servizio Ambiente, affermando che ARPA avrebbe rivisto la propria posizione favorevole in quanto si sarebbe resa necessaria una modifica sostanziale al progetto (non specificata), al fine di calcolare le emissioni di una specifica sezione di impianto (non specificata). Dal parere negativo di ARPA e sarebbe disceso il diniego del Servizio aria e ambiente e, da qui, il parere negativo del rappresentante unico. La motivazione si presenterebbe del tutto insufficiente, non specificando neppure quale sezione

impiantistica avrebbe determinato criticità e non descrivendo in alcun modo l’ipotetica variante sostanziale. Anche laddove si volessero ricollegare le problematiche riscontrate alla sezione di compostaggio (prevista nel progetto quale sezione in cui trattare il digestato, attraverso digestione aerobica, per produrre compost di qualità), la parte ricorrente evidenzia come i pareri di ARPA (proposta di conclusione favorevole ai fini del rilascio dell’autorizzazione alle emissioni, caricata sul sito regionale il 26 marzo 2024 [*rectius* 2025]) e l’autorizzazione alle emissioni del Servizio Sostenibilità ambientale, valutazioni ed autorizzazioni ambientali (Repertorio: 31/2025, caricato sul sito regionale il 26 marzo 2024 [*rectius* 2025]) davano espressamente atto dell’adeguatezza della documentazione ricevuta, e disponevano una puntuale e specifica prescrizione in relazione alla sezione di compostaggio, prevendo la completa chiusura della sezione. Denunciando l’illegitimità degli atti gravati sotto il profilo dell’eccesso di potere, difetto di motivazione e violazione dei canoni di buon andamento dell’azione amministrativa, la parte ricorrente ha evidenziato che anche a voler qualificare la chiusura della sezione di compostaggio – che si configura come sezione eventuale del ciclo produttivo legato alla produzione di biometano – come modifica progettuale: si sarebbe trattato evidentemente di modifica non sostanziale, posto che per convogliare le emissioni della sezione e operare in regime di depressione sarebbe stato sufficiente prevedere tamponature laterali fisse sino alla falda del tetto, chiudendo completamente la sezione; si tratta di modifiche non imputabili all’adeguatezza documentale, ma discendenti da una valutazione dell’Ente, che mai aveva chiesto prima di intervenire con una modifica progettuale sul punto e che come tale avrebbe dovuto essere richiesta in ossequio al principio del soccorso istruttorio, restando irrilevanti i termini del procedimento (tanto più che sono termini a tutela del privato e che si tratta di necessità che ARPA ha evidenziato per la prima volta in sede di conferenza di servizi interna.

v. Sulla violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza dell’azione amministrativa, nonché del principio di precauzione. Violazione dell’art. 8 bis del

d.lgs. n. 28 del 2011 e del d.lgs. n. 152 del 2006, degli artt. 1 e ss. della l. n. 241 del 1990, dei principi di leale collaborazione, non discriminazione, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa; difetto di istruttoria e di motivazione. Lamenta la parte ricorrente che la Regione abbia espresso un parere radicalmente negativo senza alcun dato tecnico a supporto di un ipotetico pericolo derivante dalla realizzazione del progetto e trascurando la natura del progetto (impianto di piccola taglia e che non rientra tra le industrie insalubri).

vi. Sull'illegittimità dei pareri dei Comuni. Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e delle Linee guida nazionali approvate con d.m. 10 settembre 2010; violazione del d.lgs. n. 28 del 2011, dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, della direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 e della direttiva 2023/2413 del 18 ottobre 2023, del regolamento UE 2577/2022; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, incompetenza, violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, difetto di istruttoria e di motivazione. Afferma la ricorrente che i pareri negativi espressi dal Comune di Narni e dal Comune di San Gemini non sarebbero idonei a imporre il diniego sul progetto, risultando, inoltre, illegittimi per difetto di istruttoria e motivazione.

3. Si è costituito formalmente in giudizio il Ministero della cultura.

4. La Regione Umbria, costituitasi per resistere in giudizio, premesso il quadro della normativa di riferimento, ha contestato la fondatezza delle doglianze attoree e la sussistenza dei presupposti per la concessione della richiesta misura cautelare.

5. Si è costituito il Comune di Narni; argomentando nel merito circa l'infondatezza dei motivi di ricorso, la difesa comunale ha fornito ampia ricostruzione del procedimento che ha condotto all'adozione della gravata conclusione negativa, con particolare riguardo alle carenze riscontrate sotto il profilo urbanistico-edilizio.

6. Alla camera di consiglio del 2 settembre 2025, la difesa di parte ricorrente ha dichiarato di rinunciare alla domanda cautelare; per la discussione del merito è stata

fissata la prima udienza pubblica del 13 gennaio 2026.

7. Con atto notificato in data 28 ottobre 2025 e depositato il giorno successivo, la sig.ra Giulia Astolfi ed altri hanno proposto intervento *ad opponendum*, allegando di essere proprietari di immobili ubicati nella zona di San Gemini nel Comune di Narni.

8. In data 28 novembre 2025 si è costituito in giudizio il Comune di San Gemini, che con successiva memoria ha ribadito la legittimità della partecipazione comunale alla conferenza di servizi – stante la adiacenza dell'area prescelta al territorio comunale – richiamando il contenuto delle note rese in questa sede e chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato.

9. Le parti hanno depositato documenti, memorie e repliche in vista della trattazione.

In particolare, la parte ricorrente ha eccepito l'inammissibilità dell'atto di intervento proposto da una pluralità di soggetti che avrebbero formulato opposizione senza allegare un interesse concreto all'intervento. Le controparti hanno replicato ribadendo e puntualizzando le proprie difese.

10. All'udienza pubblica del 13 gennaio 2026, uditi per le parti i difensori come specificato a verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

11. Preliminarmente, osserva il Collegio che l'atto di intervento *ad opponendum* non risulta essere stato correttamente notificato al Ministero controinteressato, in quanto la notifica è stata effettuata ad un indirizzo pec dell'Amministrazione – peraltro non presente nei pubblici elenchi – e non presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato, d'altra parte costituita in giudizio.

Può comunque soprassedersi alla rinnovazione della notificazione presentandosi l'intervento inammissibile.

Per principio consolidato ai fini dell'ammissibilità dell'intervento *ad opponendum* «è sufficiente che l'interventore possa vantare un interesse (anche) di mero fatto rispetto alla controversia, dipendente da quello azionato in via principale o ad esso accessorio, ovvero sotteso al mantenimento dei provvedimenti impugnati, che gli

consenta di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso» (C.d.S., sez. V, 14 agosto 2024, n. 7141), potendo nel processo amministrativo l'intervento *ad adiuvandum* o *ad opponendum* essere proposto solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale oppure del controinteressato, ex artt. 28 e 50 cod. proc. amm., riconducibili al c.d. intervento adesivo dipendente, mentre non è previsto il c.d. intervento autonomo di colui che ha un interesse personale e diretto all'impugnazione del provvedimento censurato (cfr. C.d.S., A.P., 13 novembre 2022 n. 13).

Tuttavia, come eccepito dalla difesa attorea, l'atto di intervento si presenta del tutto carente sotto il profilo dell'allegazione di un interesse concreto all'intervento. Gli intervenienti si sono limitati ad affermare di essere proprietari di immobili ubicati nella “zona di San Gemini – Narni”, senza fornire alcun riscontro né indicare la distanza tra dette proprietà e il sito destinato all'impianto; inoltre, gli intervenienti si limitano ad affermare genericamente di essere «*titolari di posizioni giuridiche che avrebbero un sicuro pregiudizio nella denegata ipotesi di rilascio del titolo autorizzatorio richiesto*», senza neppure individuare un concreto pregiudizio derivante dall'eventuale realizzazione dell'impianto stesso.

12. Quanto al merito delle questioni proposte, la Metanar s.r.l., con ricorso articolato su sei motivi, ha impugnato la determinazione dirigenziale n. 5265 del 22 maggio 2025, con cui la Regione Umbria ha concluso negativamente il procedimento di Autorizzazione unica per l'impianto di produzione di biometano nel Comune di Narni, chiedendone l'annullamento previa sospensione, unitamente agli atti presupposti, tra cui il verbale della conferenza di servizi del 2 aprile 2025 e i pareri negativi espressi, in quella sede, dal rappresentante unico regionale e dai Comuni di Narni e di San Gemini.

Si legge nel provvedimento gravato: «*Visti i verbali della Conferenza dei servizi interna, tenutasi ai sensi della D.G.R. 305/2017, la quale si è conclusa con la*

formazione della posizione unitaria non favorevole all'approvazione del progetto, per le seguenti motivazioni, così riassunte:- per quanto riguarda la regimentazione del fosso camporile non demaniale, nella documentazione progettuale non è presente uno studio idraulico che dia evidenza della soluzione progettuale adottata, al fine di garantire di non arrecare aggravi a monte e valle dell'intervento (tombamento);- le carenze impiantistiche evidenziate, per la loro risoluzione, richiedono modifiche al progetto presentato che comporterebbero una ulteriore interruzione del procedimento ai fini della produzione delle integrazioni; - la L.R. 8/2011, non consente ulteriori interruzioni per richiesta di integrazioni e stabilisce che la conferenza, giunta in tale fase del procedimento, si deve esprimere sulla base della documentazione agli atti, senza ulteriori proroghe; - che per effetto delle carenze impiantistiche rilevate, il progetto agli atti, come è stato presentato e successivamente integrato, non può essere autorizzato ... Ritenuto che le memorie prodotte dalla Società non sono rilevanti ovvero risultano non significative ai fini di rivalutare la conclusione negativa del procedimento, per i seguenti motivi: 1. Relativamente alla idoneità dell'area di sedime dell'impianto ai sensi dell'art. 20, comma 8 del D.Lgs. 199/2021, si rileva che tale fattispecie non è determinante ai fini degli esiti del procedimento come scaturiti al termine della Conferenza dei Servizi. 2. Con riferimento all'erronea posizione espressa dal Rappresentante unico regionale, si evidenzia che ARPA Umbria svolge un'attività di supporto all'Autorità competente al rilascio dell'Autorizzazione alle emissioni in atmosfera (ex art. 269 del D.lgs. 152/2006), competenza in capo al servizio regionale Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali. L'istruttoria di ARPA Umbria evidenziava altresì la necessità di apportare ulteriori modifiche sostanziali al progetto, atteso che lo stesso non aveva valutato correttamente le emissioni in atmosfera generate da una specifica sezione impiantistica. Si rappresenta che ai fini della formazione della posizione del Rappresentante Unico regionale rileva quanto espresso in sede di conferenza di servizi interna del 26/03/2025, indetta ai sensi della D.G.R. 305/2017, nella cui sede si è espresso il rappresentante di ARPA Umbria a supporto

dell'autorità competente all'autorizzazione alle emissioni in atmosfera individuata nel Servizio Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali che ha altresì espresso parere contrario. Si evidenzia infine che nel corso del procedimento è stato dato ampio termine alla società proponente per la presentazione delle integrazioni documentali e che la Conferenza di Servizi, ai fini della conclusione del procedimento, anche ai sensi della L.R. 8/2011, si deve esprimere sulla base della documentazione agli atti. 3. Per quanto riguarda i pareri negativi espressi dal Comune di Narni e dal Comune di San Gemini, riportati nel verbale di seduta di conferenza di servizi del 02/04/2025, pur non costituendo di per sé motivo ostativo all'accoglimento dell'istanza, rappresentano l'interesse legittimo della collettività interessata dall'impianto e, nel caso del Comune di Narni, rilevano carenze documentali tali da non consentire all'amministrazione municipale una favorevole pronuncia relativamente alle materie di diretta competenza».

13. Occorre puntualizzare, quanto alla normativa applicabile, che il procedimento che ha condotto all'adozione del gravato diniego è stato avviato sotto la vigenza degli artt. 20 e ss. del d.lgs. n. 199 del 2021 (recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili”); in particolare, l’istanza è stata presentata in data 12 agosto 2024 e, all’esito della verifica sulla completezza documentale e sulla procedibilità dell’istanza, con nota del 5 settembre 2024 è stata data comunicazione di avvio del procedimento.

I richiamati articoli sono stati nelle more abrogati – a far data dal 30 dicembre 2024 – dall’art. 15, comma 1, del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, mediante rinvio alle disposizioni elencate nell’Allegato D al medesimo decreto legislativo; nella medesima sede è stato abrogato l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

Il secondo comma dell’art. 15 d.lgs. n. 190 del 2024 ha, tuttavia, posto una disciplina transitoria, prevedendo che «[a] far data dall’entrata in vigore del presente decreto ai sensi dell’articolo 17, le disposizioni di cui all’allegato D

continuano ad applicarsi alle procedure in corso, fatta salva la facoltà del soggetto proponente di optare per l'applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto. Ai fini di cui al primo periodo, per procedure in corso si intendono quelle abilitative o autorizzatorie per le quali la verifica di completezza della documentazione presentata a corredo del progetto risulti compiuta alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Nel caso che occupa, non risultando agli atti di causa che la Metanar s.r.l. (“soggetto proponente” ai sensi dell’art. 4, comma 1, lett. c) del medesimo d.lgs. n. 190 del 2024) abbia manifestato la volontà di optare per la disciplina sopravvenuta, risultano applicabili *ratione temporis* tanto l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 che le richiamate disposizioni del d.lgs. n. 199 del 2021.

14. Il primo motivo di ricorso non si presenta fondato.

Va preliminarmente evidenziato che ai sensi del primo comma dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 «*sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti*» «*[l]e opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3*»; pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte ricorrente, la qualificazione quali «*opere di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti*» è espressamente riferita dal Legislatore alle opere «*autorizzate*», non ad ogni progetto inerente i richiamati impianti.

Ciò posto, emerge dagli atti di causa che l’Amministrazione ha espressamente tenuto conto del fatto che l’area prescelta per l’impianto ricade nell’ambito di quelle definite idonee ai sensi dell’art. 20, comma 8 del d.lgs. n. 199 del 2021 ritenendo, tuttavia, che ciò non fosse determinante «*ai fini degli esiti del procedimento come scaturiti al termine della Conferenza dei Servizi*» (cfr. determinazione dirigenziale gravata, pag. 5).

Diversamente dalla ricostruzione attore, la circostanza che l’area individuata ricada in zona idonea ai sensi dell’art. 20, comma 8 del d.lgs. n. 199 del 2021 comporta l’applicazione di disposizioni di semplificazione dei procedimenti di

autorizzazione – tra cui la riduzione dei termini procedurali e la natura obbligatoria ma non vincolante del parere espresso dall’Autorità competente in materia paesaggistica – ma non elimina le valutazioni delle Amministrazioni coinvolte ex art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003, espresse nel caso che occupa, seppur con i limiti su cui si tornerà nel prosieguo.

15. Fatto salvo quanto precisato nei successivi paragrafi in merito al lamentato difetto di motivazione, parimenti non meritevoli di accoglimento si presentano le doglianze di cui al secondo motivo volte a censurare l’applicazione del modulo procedimentale della conferenza di servizi interna – disciplinata dall’art. 37 l.r. n. 8 del 2011 – ritenuta non compatibile con il modello procedimentale posto dall’art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003.

L’art. 14 ter della l. n. 241 del 1990 prevede che ciascuna Amministrazione convocata sia rappresentata in sede di conferenza di servizi *«da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell’amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell’assenso»* (comma 3). Il modulo della conferenza di servizi interna disciplinato dall’art. 37 l.r. n. 8 del 2011 risponde all’esigenza dell’Amministrazione regionale di giungere alla definizione della propria posizione unitaria da esprimere in sede di conferenza di servizi, ponendosi il esecuzione della previsione del quinto comma dell’art. 14 ter, ai sensi del quale *«[c]iascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla stessa regione o allo stesso ente locale nonché l’eventuale partecipazione delle suddette amministrazioni ai lavori della conferenza»* (comma 5).

Né il ricorrente può lamentare alcuna la violazione del contradditorio procedimentale, né dei principi di trasparenza e non discriminazione, per non essere stato ammesso alle riunioni di detta conferenza interna che, per espressa previsione

dell'art. 37 della l.r. n. 8 del 2011 non prevede la partecipazione del proponente, bensì dei soli responsabili delle strutture regionali interessate. Del resto anche l'art. 14 ter l. n. 241 del 1990, al comma 6, prevede la partecipazione alle conferenze del privato proponente come meramente facoltativa (*«alle riunioni possono essere invitati gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza»*).

16. Con il terzo e il quarto motivo, tra loro connessi, la parte ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 10 bis l. n. 241 del 1990 e dei principi di soccorso istruttorio e di dissenso costruttivo, nonché l'eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità e irrazionalità dell'azione amministrativa. Le censure attoree, da trattarsi unitamente ai profili di difetto di motivazione dedotti nei motivi precedenti nonché con quelle di cui al quinto mezzo, si presentano meritevoli di condivisione, nei limiti di quanto di seguito esposto.

16.1. Come emerge da quanto sopra riportato, le motivazioni del diniego riposano, in definitiva, sull'assenza di studio idraulico sulla proposta di tombamento del fosso camporile e sulle carenze impiantistiche – non meglio individuate – che avrebbero richiesto modifiche progettuali non compatibili con i tempi della conferenza di servizi.

16.2. Quanto alle contestazioni inerenti il fosso camporile (*«- per quanto riguarda la regimentazione del fosso camporile non demaniale, nella documentazione progettuale non è presente uno studio idraulico che dia evidenza della soluzione progettuale adottata, al fine di garantire di non arrecare aggravi a monte e valle dell'intervento (tombamento)»*), la parte ricorrente ha lamentato, da un lato, l'erroneità della valutazione regionale, che non avrebbe tenuto conto delle controdeduzioni dell'istante in merito all'assenza di criticità ostative e, dall'altro, la mancata richiesta integrativa da parte dell'Amministrazione.

Come anticipato, le censure si presentano fondate.

Dagli atti di causa emerge che nel corso del procedimento di autorizzazione unica vi sono state plurime richieste di integrazione riscontrate dalla Società istante;

tuttavia, dalla lettura dei verbali tanto della conferenza esterna che di quella interna emerge che le carenze relative allo studio idraulico, ritenuto necessario a fronte del progetto di tombamento di un tratto di un fosso camporile, sono state evidenziate solo nell'ambito dell'ultima seduta della conferenza interna (da parte del Servizio energia, ambiente, rifiuti) e, conseguentemente, riportate nell'ultima seduta della conferenza di servizi, senza che sia stata data al riguardo alcuna possibilità all'istante di integrazione del progetto o dello studio idraulico.

In sede di osservazioni ex art. 10 bis l. n. 241 del 1990, l'istante ha rilevato che la Società avrebbe, sin dalle fasi preliminari del progetto, accertato che «*(i) il tratto da tombare ha uno sviluppo lineare di 160 m a fronte del massimo sviluppo dell'impianto di 450 m circa; (ii) il tombamento si sviluppa in destra idraulica del fosso Camporile e la parte del fosso non intubata sarà oggetto di interventi di manutenzione delle sponde tali da garantire, oltre al normale deflusso delle acque del modesto bacino idrico della estensione di 0,33 km2, anche un elemento di pregio paesaggistico; (iii) in fase preliminare è stato effettuato uno studio idraulico del fosso Camporile, dal quale risulta che il valore di portata massima del fosso nella sezione esaminata e posta immediatamente della attuale zona di attraversamento è superiore a quella stimata per la pioggia critica in un tempo di ritorno di 200 anni, con esclusione di fenomeni di tracimazione; (iv) la situazione di non esondabilità dell'area esplicitata anche dalla cartografia dell'Autorità di Bacino del Tevere: Q_{max} (fosso) = 22,472 m³/s > Q_{max} (200 anni+trattamenti) = 19,616 m³/s; (v) la modesta quantità delle acque reflue provenienti dai servizi igieniche non è tale da variare il regime idraulico in quanto il volume di acque da smaltire è pari ad una portata in eccesso prossima al l/s; (vi) le acque di prima pioggia non mutano la quantità di acque che può essere smaltita nel fosso Camporile in quanto in mancanza di questo impianto le acque sarebbero comunque pervenute al fosso stesso»* (cfr. doc. 10 produzione di parte ricorrente).

Nella gravata determinazione dirigenziale conclusiva del procedimento nulla è

controdedotto in merito alle richiamate argomentazioni dell’istante – neanche per evidenziare l’eventuale carenza dello studio idraulico ivi citato – essendosi sul punto l’Amministrazione limitata a dare atto delle memorie e ad evidenziare che «*nel corso del procedimento è stato dato ampio termine alla società proponente per la presentazione delle integrazioni documentali*», circostanza che, come detto, non trova riscontro con riferimento alla problematica in esame.

Non ignora il Collegio che, per costante orientamento giurisprudenziale, «*[n]el procedimento amministrativo l’onere di cui all’art. 10-bis, L. n. 241/1990 non comporta la puntuale confutazione analitica delle argomentazioni svolte dalla parte privata; al contrario, per giustificare il provvedimento conclusivo adottato, è sufficiente la motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno dell’atto stesso, alla luce delle risultanze acquisite*», «*essendo, cioè, sufficiente che dalla motivazione si evinca ... che l’amministrazione abbia tenuto conto, nel loro complesso, di quelle osservazioni e controdeduzioni per la corretta formazione della propria volontà*» (Cons. di St., sez. V, 30.08.2023, n. 8063) e siano nella sostanza percepibili le ragioni del loro mancato recepimento» (ex multis, T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 12 dicembre 2023, n. 6890; cfr. da ultimo T.A.R. Umbria, 1° luglio 2025, n. 584). Tuttavia, nel caso che occupa, dalla motivazione complessiva del provvedimento gravato non è possibile dedurre che l’Amministrazione abbia tenuto conto delle argomentazioni dell’istante al fine della corretta formazione della propria volontà.

16.3. L’ulteriore motivo posto a base del diniego si presenta del tutto generico, non essendo dato comprendere dagli atti quali siano con precisione «*le carenze impiantistiche evidenziate*» la cui risoluzione avrebbe richiesto «*modifiche al progetto presentato che comporterebbero una ulteriore interruzione del procedimento ai fini della produzione delle integrazioni*».

Non soccorre al fine di una compiuta ricostruzione del quadro motivazionale il richiamo, contenuto nelle controdeduzioni alle osservazioni della Società riferite alla posizione espressa dal rappresentante unico regionale (punto 2), all’istruttoria

di ARPA Umbria nella quale è stata evidenziata «*la necessità di apportare ulteriori modifiche sostanziali al progetto, atteso che lo stesso non aveva valutato correttamente le emissioni in atmosfera generate da una specifica sezione impiantistica*».

Dalla lettura dei verbali della conferenza di servizi emerge un salto logico tra le motivazioni poste alla base del dissenso regionale palesato nella terza ed ultima seduta – con riferimento alle carenze riscontrate da ARPA nello studio previsionale presentato dalla Società («*che non prende in considerazione tutte le sorgenti olfattive come previste da progetto come successivamente integrato*») ed al dimensionamento «*dei sistemi di aspirazione relativi allo stoccaggio delle biomasse solide*», nonché al «*tematismo delle emissioni in atmosfera*» – e il motivo posto alla base del provvedimento di diniego.

L’indeterminatezza delle motivazioni richiamate stride, invero, con la puntuale descrizione dei processi e degli impianti contenuta nell’istruttoria tecnica compita da ARPA e nel “Parere emissioni in atmosfera” 31/2025 del Servizio sostenibilità, valutazioni ed autorizzazioni ambientali apparsi sul sito regionale (doc. 7 e 8 della produzione di parte ricorrente) ritenuto dalla Regione superato dalla posizione espressa in sede di conferenza di servizi interna. In detto documento il Servizio sostenibilità, valutazioni ed autorizzazioni ambientali sulla base dell’istruttoria di ARPA – che dà atto dell’esame del progetto presentato da Metanar, degli allegati tecnici e delle integrazioni fornite – esprime il proprio parere favorevole al rilascio dell’autorizzazione alle emissioni in atmosfera ai sensi dell’art. 269 del d.lgs. n. 152 del 2006 ponendo una pluralità di prescrizioni, anche riferite allo stoccaggio delle biomasse solide (punto e.6 «*le aree in cui si svolgono le lavorazioni di stoccaggio solidi, connesse al punto di emissione E1, nonché l’operazione di carico e stoccaggio delle biomasse solide, devono essere mantenute sistematicamente in depressione in modo da evitare la propagazione di odori molesti verso l’esterno*»). Pur convenendo con la difesa resistete sul fatto che la posizione della Regione sia

quella espressa dal rappresentante unico regionale in sede di conferenza di servizi, dall'esame degli atti del procedimento non è possibile individuare il percorso logico giuridico che ha condotto alla formazione della stessa superando – nella medesima data del 26 marzo 2025 – la posizione espressa dal Servizio sostenibilità, valutazioni ed autorizzazioni ambientali nel richiamato parere e ritenendo (implicitamente) non percorribile della strada ivi tracciata con indicazione di precise prescrizioni relative alle emissioni in atmosfera. L'Amministrazione avrebbe dovuto, al contrario, dare atto espressamente delle risultanze istruttorie e fornire una adeguata motivazione a sostegno del mutato avviso.

Tanto risulta sufficiente per l'accoglimento delle censure per difetto di istruttoria e di motivazione, non consentendo la riscontrata genericità delle motivazioni poste a fondamento del rigetto di esaminare in modo più specifico le argomentazioni attoree connesse alla problematica delle emissioni in atmosfera.

17. Quanto, infine, alle censure di cui al sesto motivo, riferite ai pareri espressi dai Comuni di Narni e di San Gemini, va evidenziato che i citati pareri comunali negativi non si presentano lesivi, in quanto non sono stati ritenuti «*di per sé motivo ostativo all'accoglimento dell'istanza*», bensì considerati quale espressione della rappresentazione dell'interesse legittimo della collettività interessata dall'impianto.

18. Per quanto esposto, dichiarata l'inammissibilità dell'intervento *ad opponendum*, il ricorso deve essere accolto ai sensi di cui in motivazione, con conseguente annullamento della gravata determina dirigenziale della Regione Umbria n. 5265 del 22 maggio 2025 di conclusione negativa del procedimento di Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto per la produzione di biometano per cui è causa.

La complessità della materia trattata giustifica la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima),

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- a) dichiara inammissibile l'intervento *ad opponendum* proposto dalla sig.ra Giulia Astolfi + altri;
- b) accoglie il ricorso ai sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere

Daniela Carrarelli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Daniela Carrarelli

IL PRESIDENTE
Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO