



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche riunito in camera di consiglio nelle persone dei Sigg.ri:



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa in sede di legittimità iscritta al n. 28 del Registro Generale dell'anno 2025, proposta



per l'annullamento

del decreto dirigenziale n. 62 del 24 marzo 2020, con il quale la Regione Marche ha adottato la



determinazione negativa di conclusione della conferenza di servizi e ha disposto il diniego del rilascio del provvedimento autorizzatorio unico richiesto dalla società ricorrente ai sensi dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 (*Norme in materia ambientale*), per la «*Realizzazione di una centrale idroelettrica in Comune di Fano in località Pian di Zucca*»;

della nota prot. 69524 del 17 gennaio 2020 di preavviso del rigetto della domanda.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Marche, Provincia di Pesaro e Urbino, Comune di Fano, ASET s.r.l. ed AATO 1 Marche Nord;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2026, il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati come dal verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con ricorso R.G. 150/2021 la società Doma s.r.l. ha chiesto l'annullamento del provvedimento della Regione Marche, meglio descritto in epigrafe, di diniego del rilascio dell'autorizzazione unica regionale per la realizzazione di una centrale idroelettrica. Con sentenza del 17 novembre 2022, n. 217, questo Tribunale superiore delle acque pubbliche ha accolto detto ricorso e ha annullato i provvedimenti impugnati ritenendo sussistente il dedotto difetto di motivazione circa le ragioni con le quali l'amministrazione regionale ha motivato il diniego.

1.2. - Le ragioni del diniego emergono dalla motivazione del provvedimento impugnato.

Il progetto presentato da Doma s.r.l. ricadrebbe in un'area della Rete Natura 2000 denominata SIC - ZPS IT5310022 "*Fiume Metauro da Piano di Zucca alla foce*", e per questo motivo è stato sottoposto sia alla valutazione di incidenza ambientale (VINCA), di cui all'art. 5 del D.P.R. n. 357 del 1997, sia alla valutazione di impatto ambientale (VIA) ai sensi dell'art. 6, comma 7, lett. b), del d.lgs. 152 del 2006 (*«Norme in materia ambientale»*, c.d. Codice dell'ambiente), all'esito delle quali l'amministrazione precedente ha rilevato l'interferenza delle opere di captazione della centralina idroelettrica con la captazione idropotabile situata sul fiume Metauro, che avrebbe compromesso l'approvvigionamento di un'ampia fascia di popolazione della Provincia di Pesaro. In secondo luogo, è stata rilevata l'incompatibilità dei lavori con la tutela della fauna e della flora presente all'interno dell'area SIC e ZPS "*Fiume Metauro da Piano di Zucca alla foce*" (rientrante, come anticipato, nella rete Natura 2000) con riferimento alle specifiche misure di conservazione prescritte per le zone di protezione speciale dalla deliberazione della Giunta regionale n. 1471/2008 (Allegato 4, punto 5: *«ZPS caratterizzate dalla presenza di ambienti fluviali»*, secondo cui *«è vietato, lungo i corsi d'acqua, il taglio ed il danneggiamento della vegetazione naturale e seminaturale acquatica*



sommersa, semisommersa e riparia, erbacea, arbustiva ed arborea, salvo specifica deroga, prevista dagli Enti di gestione dei siti Natura 2000, per gli interventi eseguiti dall'autorità idraulica, per ragioni connesse alla pubblica incolumità, alla gestione del sito e per altre ragioni connesse alle pratiche agricole»).

1.3. - Secondo la citata sentenza di accoglimento (T.S.A.P. n. 217/2022), quanto alla *«questione del potenziale pregiudizio recato dalla centrale idroelettrica in progetto al regime delle acque»*, la relazione tecnica di parte avrebbe negato *«alcun pregiudizio fino ad escludere interferenze di natura idraulica tra i due impianti sulla base di calcoli di portata e altre considerazioni tecniche»*, e tali asserzioni - rimaste incontestate da parte delle amministrazioni resistenti, che non avrebbero opposto *«corrispondenti riscontri tecnici che contestino i dati ivi esposti»* - dimostrerebbero che *«il decreto impugnato ipotizza, in via meramente congetturale, possibili pregiudizi senza il conforto di elementi oggettivi di riscontro, sì da rendere radicalmente insufficiente la motivazione sul punto del diniego impugnato»*. Con riguardo alla seconda ragione di diniego dell'autorizzazione (la presenza di una vegetazione di cui la misura di conservazione vieta il taglio), *«la situazione di fatto dei luoghi, attestata dalla ricorrente sulla base di documentazione iconografica, depone in senso diametralmente opposto a quella palesata nel corpo della motivazione del decreto: la realizzazione della centrale non comporterebbe affatto il taglio ed il danneggiamento della vegetazione naturale e seminaturale protetta presente lungo il corso d'acqua poiché, a seguito delle esondazioni susseguitesi nel corso del tempo, l'area di sedime, allo stato, è stata spogliata della vegetazione esistente, risultando priva di alcuna rilevanza conformativa dell'ambiente»*. In ogni caso, posto che il progetto è finalizzato alla produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, esso rientrerebbe nell'ipotesi derogatoria contemplata nella stessa deliberazione regionale n. 1471/2008 per le *«conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente»*, nella considerazione che *«in vista della lotta ai cambiamenti climatici, la produzione d'energia da fonti rinnovabili rientra infatti fra le attività di primario interesse nazionale»*.

2. - Avverso la citata sentenza del T.S.A.P. hanno proposto ricorso per cassazione sia la Regione Marche che la ASET s.p.a. (società che gestisce il servizio idrico integrato).

2.1. - Con ordinanza delle Sezioni Unite 13 agosto 2024, n. 22771, la Corte di cassazione ha accolto il primo motivo del ricorso proposto dalla Regione Marche e il primo, il secondo e il quarto motivo del ricorso proposto da ASET s.p.a., dichiarando assorbiti i restanti motivi.

2.2. - I motivi accolti attengono ad un'unica questione, ossia la violazione della regola della non contestazione di cui all'art. 115 c.p.c., posto che la sentenza aveva condiviso la censura di insufficiente motivazione del provvedimento di diniego muovendo dalla considerazione che il contenuto della relazione tecnica di parte ricorrente (in ordine alla questione di fatto della



disponibilità idrica per l'impianto di captazione idropotabile a servizio dell'acquedotto dell'area costiera) sarebbe rimasto incontrovertito fra le parti alla luce della mancata contestazione da parte della Regione. Al contrario, la questione di fatto era stata contrastata mediante i rilievi tecnici effettuati da ASET s.p.a., emersi nelle diverse conferenze di servizio, rilievi che il TSAP, reputando incontrovertibile la questione, ha omesso di considerare. Da ciò la *«erronea applicazione della regola della non contestazione [riguardo alla] questione della disponibilità idrica per l'impianto di captazione idropotabile a servizio dell'acquedotto dell'area costiera»* (p. 9 dell'ordinanza).

2.3. - Quanto alla questione *«del danneggiamento della vegetazione naturale e semi naturale protetta presente lungo il corso d'acqua»*, il TSAP *«si è limitato ad affermare che “alla medesima stregua, la situazione di fatto dei luoghi, attestata dalla ricorrente sulla base di documentazione iconografica, depone in senso diametralmente opposto a quella palesata nel corpo della motivazione del decreto”. Il giudizio di fatto è stato così basato in modo unilaterale su quanto “attestato” dalla ricorrente senza alcuna considerazione delle contestazioni sollevate dalla controparte, tali da far ricadere la questione nella materia controversa, bisognosa dunque di istruzione probatoria»* (p. 9 dell'ordinanza).

3. - Le parti hanno riassunto il giudizio, reiterando i motivi, le domande, le eccezioni e le conclusioni rese nel giudizio definito con la sentenza cassata.

4. - All'udienza del 28 gennaio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. - Passando al vaglio dei motivi dedotti dalla ricorrente Doma s.r.l., con l'unica, articolata censura il provvedimento di diniego è impugnato per la violazione degli articoli 1 e 3 della legge n. 241 del 1990 nonché per eccesso di potere sotto il profilo della violazione dei principi di buon andamento della P.A. e di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, carenza di motivazione, manifesta illogicità.

In particolare, la società ricorrente contesta specificamente la sussistenza delle ragioni sulle quali si basa l'impugnato diniego, sull'assunto fondamentale della inapplicabilità al presente caso del divieto posto dall'Allegato 4, punto 5, della DGR n. 1471/2018 (recante le specifiche misure di conservazione prescritte per la ZPS *“Fiume Metauro da Piano di Zucca alla foce”*, rientrante nella rete Natura 2000). Si duole preliminarmente della carente motivazione con cui la Provincia di Pesaro e Urbino ha confutato le osservazioni presentate dalla società nel corso della conferenza di servizi dedicata all'esame del progetto, anche perché dette motivazioni sarebbero basate su un sopralluogo effettuato unilateralmente dalla Provincia, in violazione del principio del contraddittorio, e in assenza di una relazione sugli esiti del sopralluogo e di una documentazione grafica e fotografica, necessari per dare contezza della realtà e della consistenza dell'accertamento effettuato.

5.1. - Nel merito, quanto alla presenza di vegetazione protetta nell'area interessata dal progetto di



centrale idroelettrica, sottolinea come gli stessi tecnici provinciali non siano stati in grado di indicare il tipo e la qualità delle specie; e comunque l'asserzione (che, come accennato, costituisce una delle ragioni del diniego) sarebbe smentita anche dalla documentazione fotografica eseguita nel giugno 2020 (dopo il sopralluogo della Provincia) che mostrerebbe l'area pressoché spoglia di vegetazione. Sotto il profilo normativo, la ricorrente ritiene erronea l'interpretazione della Provincia secondo cui il divieto posto dalla misura di conservazione, in relazione alla presenza di specie vegetali protette, sia di carattere assoluto e non sia invece possibile il bilanciamento con le esigenze economiche di natura imprenditoriale, le quali pertanto non potrebbero in alcun caso essere fatte valere in quanto assorbite nella disposizione di cui al citato punto 5 dell'Allegato 4 della deliberazione regionale n. 1471/2018.

5.2. - Secondo la ricorrente, la valutazione di compatibilità tra l'iniziativa umana e le direttive stabilite per la conservazione dell'area non dovrebbe essere basata unicamente sui valori ambientali, in via del tutto autonoma, separata e distaccata dalle attività umane, anche in considerazione del fatto che, nel caso di specie, la centrale idroelettrica avrebbe una dimensione minima, per superficie e impatto, rispetto all'ampio contesto ambientale in cui questa si inserisce, come emergerebbe anche dalla documentazione fotografica in cui l'area occupata dall'impianto - rispetto a un'estensione dell'area di vincolo di circa 13 Kmq - appare del tutto marginale. Nella stessa area, inoltre, sarebbero già state autorizzate e realizzate opere di grandi dimensioni e di notevole impatto sull'ambiente tutelato.

5.3. - A sostegno della compatibilità, o in deroga al divieto, la Provincia avrebbe dovuto considerare altresì che la centrale è destinata a produrre energia elettrica offerta in vendita a terzi, per la ricarica di veicoli elettrici, cooperando in tal modo anche allo sviluppo dell'energia alternativa, imposta dalle direttive internazionali ed europee, che concorre con le altre misure alla conservazione e tutela dell'ambiente dall'inquinamento derivante dagli ordinari sistemi di produzione di energia elettrica.

5.4. - Con un secondo gruppo di censure, la ricorrente denuncia l'illegittimità anche della seconda ragione del diniego basata sulla asserita interferenza della realizzazione della centrale idroelettrica con le esigenze di captazione delle risorse idriche per l'approvvigionamento idropotabile di una parte della comunità residente nella zona.

La conclusione negativa sarebbe illegittima per la violazione del principio di precauzione, eccesso di potere sotto i profili della illogicità e contrarietà ai principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, in quanto non sarebbe ammissibile un diniego fondato su perplessità, incertezze, dubbi, cautele in ordine a eventuali conseguenze negative. Il principio di precauzione invocato dalla Regione (di cui all'art.191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE) comporterebbe infatti, qualora non vi possa essere certezza scientifica di assenza di dannosità “*seria o irreversibile*” di un intervento umano sull'ambiente, non il divieto di realizzare l'intervento, ma



l'adozione delle precauzioni necessarie per la riduzione dei rischi.

5.5. - Sotto il profilo tecnico, la società ribadisce che la relazione tecnica prodotta dal consulente della ricorrente in sede di conferenza di servizi ha escluso ogni interferenza dell'opera in ordine alle opere di captazione idropotabile esistenti. Il successivo accertamento effettuato da ASET dopo il deposito dell'atto di osservazioni della società al preavviso di rigetto, oltre a violare il principio del contraddittorio (sia perché eseguito unilateralmente, sia perché gli esiti non sarebbero stati comunicati alla società prima della conferenza di servizi), e anche inidoneo in quanto non sarebbe stata allegata alcuna relazione del sopralluogo né una documentazione grafica e fotografica per dare contezza degli esiti dell'accertamento, nel merito non supererebbe i rilievi e gli accertamenti tecnici effettuati dai progettisti e consulenti di parte. Vengono pertanto riproposte le osservazioni del tecnico di parte, in particolare con riguardo alla compatibilità tra il sistema di approvvigionamento idropotabile (il quale, secondo ASET, *«necessita di un battente idraulico positivo ottimale alla quota di 26,66 m (che corrisponde alla briglia nel punto di fronte al pozzetto presa) e minimo alla quota di 25,80 (quota testa pozzetto). Tale situazione pertanto non renderebbe compatibili le due opere»*), in cui si rileva come *«la posizione della testa del pozzetto ASET: 26.66 m (quota briglia) – 25.80 m (quota testa pozzetto) = 0.86 m [sarà al] disotto della quota della briglia. [...] dal momento che l'impianto idroelettrico, come attestato nella documentazione progettuale [...] funzionerà: a) mantenendo il livello del bacino di monte costante attraverso un monitoraggio continuo del valore indicato da ASET per il funzionamento ottimale della sua derivazione idropotabile; b) con esclusione dei mesi estivi, quelli con maggiore carenza idrica, nei quali sarà fermo; c) per un valore minimo di portata superiore a 400 l/sec»*, non si avrebbe mai *«una riduzione del battente utile alla derivazione ASET imputabile alla nuova centrale»*. Né vi sarebbero rischi per la captazione in caso di particolari situazioni di siccità, sia perché l'impianto idroelettrico in queste ipotesi sarebbe fermo (funzionerebbe esclusivamente come regolatore del DMV), sia perché ASET anche in caso di portata inferiore a 400 l/s (quindi inferiore a quella massima richiesta col progetto) avrebbe sempre la possibilità di derivare la quota di propria competenza.

6. - Le doglianze sopra esposte sono infondate.

6.1. - Con riferimento al primo gruppo, sono infondate le dedotte violazioni procedurali, stante il principio generale ricavabile dall'art. 6, primo comma, lettera b), della legge generale sul procedimento amministrativo (l. n. 241 del 1990), secondo cui il responsabile del procedimento *«accerta d'ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria»*. E nemmeno si può sostenere che il contenuto degli accertamenti effettuati dalla Provincia sia stato sottratto al contraddittorio procedimentale, tenuto del fatto che già con la nota del 17 gennaio 2020 erano stati anticipati i motivi ostativi al



rilascio dell'autorizzazione (contrasto con le misure di conservazione e con i vincoli di cui alla deliberazione regionale n. 1471/2018 e interferenza dell'opera con il sistema di approvvigionamento idrico), a cui la società ha potuto replicare con le memorie e le relazioni tecniche presentate nel corso del procedimento. Gli ulteriori sopralluoghi eseguiti dalla Provincia e da ASET sono stati in realtà indotti proprio dalle osservazioni presentate dalla società, al fine di ulteriormente verificare la correttezza dei rilievi effettuati dalle amministrazioni.

6.2. - Quanto al merito, premesso che l'area interessata dal progetto della centrale ricade all'interno di Rete Natura 2000, denominata SICZPS IT5310022 "Fiume Metauro da Piano di Zucca alla foce", i diversi accertamenti condotti dalla Provincia di Pesaro e Urbino (ente deputato alla gestione del vincolo), di cui si è riferito, hanno confermato il contrasto con la citata misura (deliberazione della Giunta regionale n. 1471/2008 (Allegato 4, punto 5, secondo cui nella zona «è vietato, lungo i corsi d'acqua, il taglio ed il danneggiamento della vegetazione naturale e seminaturale acquatica sommersa, semisommersa e riparia, erbacea, arbustiva ed arborea, salvo specifica deroga, prevista dagli Enti di gestione dei siti Natura 2000, per gli interventi eseguiti dall'autorità idraulica, per ragioni connesse alla pubblica incolumità, alla gestione del sito e per altre ragioni connesse alle pratiche agricole»), per la presenza di almeno 56 specie differenti tra quelle oggetto di tutela.

6.3. - Né vale dire che la misura non esprime un divieto ma autorizza la valutazione di compatibilità in concreto dell'opera, perché una tale soluzione si porrebbe in netto contrasto con il tenore letterale della disposizione, formulata in termini di divieto del taglio della vegetazione lungo i corsi d'acqua presenti nell'area, salve le deroghe espressamente contemplate (fra le quali non rientra l'intervento della società ricorrente, il quale non è eseguito dall'autorità idraulica e non attiene a ragioni connesse con pratiche agricole).

7. - Trattandosi di provvedimento plurimotivato, l'infondatezza delle censure dirette a inficiare la legittimità della prima ragione di diniego sarebbe sufficiente per respingere l'intero ricorso (secondo un principio logico del tutto pacifico: per tutte v. Consiglio di Stato, sez. VI, 31 luglio 2020, n. 4866).

7.1. - Tuttavia, per completezza, è opportuno esaminare anche le doglianze mosse dalla ricorrente avverso la seconda ragione del diniego.

7.2. - Nel provvedimento è riassunta nei seguenti termini:

«ASET ha effettuato dei rilievi in loco dai quali emerge che le quote riportate dal proponente nella documentazione progettuale sono errate. Infatti, da quanto rilevato, si evince che il canale di prelievo della centrale idroelettrica proposta è situato ad una quota di 25,34 m mentre il pozzetto di prelievo ASET si trova ad una quota di 25,80 m. Il sistema di approvvigionamento idropotabile necessita di un battente idraulico positivo ottimale alla quota di 26,66 m (che corrisponde alla quota della briglia nel punto di fronte al pozzetto presa) e minimo alla quota di 25,80 m (quota testa pozzetto). Tale



situazione pertanto non renderebbe compatibili le due opere. Inoltre se il rilascio del DMV avvenisse prima della captazione idropotabile, come previsto dal progetto, in particolari situazioni di siccità si creerebbe all'interno del bacino una carenza di circolazione, che potrebbe creare problemi qualitativi della risorsa tali da mettere a rischio l'approvvigionamento idrico di ASET».

7.3. - Le riportate ragioni tecniche di ASET hanno trovato piena conferma in successivi accertamenti (effettuati in vista di una nuova conferenza di servizi svoltasi il 18 maggio 2023, dopo la sentenza cassata e in attesa dell'esito dei ricorsi per cassazione), di cui alla consulenza tecnica di parte depositata in giudizio da ASET (ammissibile ai sensi dell'art. 394, terzo comma c.p.c., non comportando una modifica delle conclusioni rese nel giudizio d'appello definito con la sentenza cassata ed essendo attività istruttoria connessa al principio di diritto affermato nell'ordinanza delle Sezioni Unite), nella quale sono state interamente riesaminate le scelte poste a base del progetto per la realizzazione della centrale, con particolare riguardo alle condizioni che si determinerebbero in periodi di siccità e in generale nei casi di portate minime, dimostrando (sulla base di dati disponibili a partire dal 1° gennaio 2005, non presi in considerazione nelle ipotesi formulate da DOMA) che *«le disponibilità reali delle portate sul fiume Metauro a monte della briglia sono molto diverse da quelle teoriche ipotizzate da DOMA»*; e che *«i valori delle portate minime sono distribuite non solo nel periodo Giugno-Luglio-Agosto ma si ritrovano in tutti i mesi dell'anno rendendo complicata la gestione degli impianti»*. Il rischio è quindi che *«in condizioni di portate minime la presa DOMA vista la quota di progetto può drenare tutta la portata in arrivo [e] l'area a monte della briglia diventerebbe uno stagno con conseguenze ambientali molto pericolose [...]»*.

7.4. – Pertanto, trovano puntuale smentita le ipotesi formulate nel progetto, derivandone, tra l'altro, anche la irrilevanza del fatto che la centrale non funzionerebbe nel periodo estivo (che in tesi sarebbe quello in cui si verificherebbero i fenomeni siccitosi). È pur vero che i rilievi e le analisi della società che gestisce il servizio idrico potrebbero ancora includere profili di incertezza e lacune conoscitive; tuttavia, proprio questi profili consentono di invocare il principio di prevenzione e di precauzione (attualmente inserito nell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e prima nell'art. 174 del Trattato CE), come inteso nella Comunicazione della Commissione 2 febbraio 2000, COM (2000) e come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E., nel senso che per adottare misure di protezione non occorre attendere che siano esaustivamente dimostrate la realtà e la gravità dei rischi, purché non si tratti di pure ipotesi o di semplici supposizioni (cfr. Corte Giust. U.E., sez. III, 2 dicembre 2004, C-41/02), e siano stati raccolti sufficienti dati scientifici che dimostrino l'esistenza del rischio.

Nel caso di specie, i dati e le analisi raccolte nel corso dell'istruttoria appaiono sufficienti a giustificare il diniego dell'autorizzazione a realizzare la centrale, quale misura applicativa del



principio di precauzione.

8. - In conclusione, il ricorso va integralmente rigettato.

9. - La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, decidendo sul ricorso in epigrafe, lo rigetta.

Condanna la ricorrente DOMA s.r.l. al pagamento delle spese giudiziali in favore di Regione Marche, Provincia di Pesaro e Urbino, ASET S.p.a. e AATO 1 Marche Nord, liquidate in euro 8.000,00 (ottomila/00) per ciascuna di esse (di cui 3.000,00 per il giudizio in Cassazione e 5.000,00 per il doppio giudizio davanti al TSAP); e in euro 5.500,00 (cinquemilacinquecento/00) in favore del Comune di Fano.

Così deciso nella camera di consiglio del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in data 28 gennaio 2026.

IL RELATORE

Giorgio Manca

IL PRESIDENTE

Antonio M. Pietro Lamorgese

