



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle acque pubbliche nelle persone dei signori:



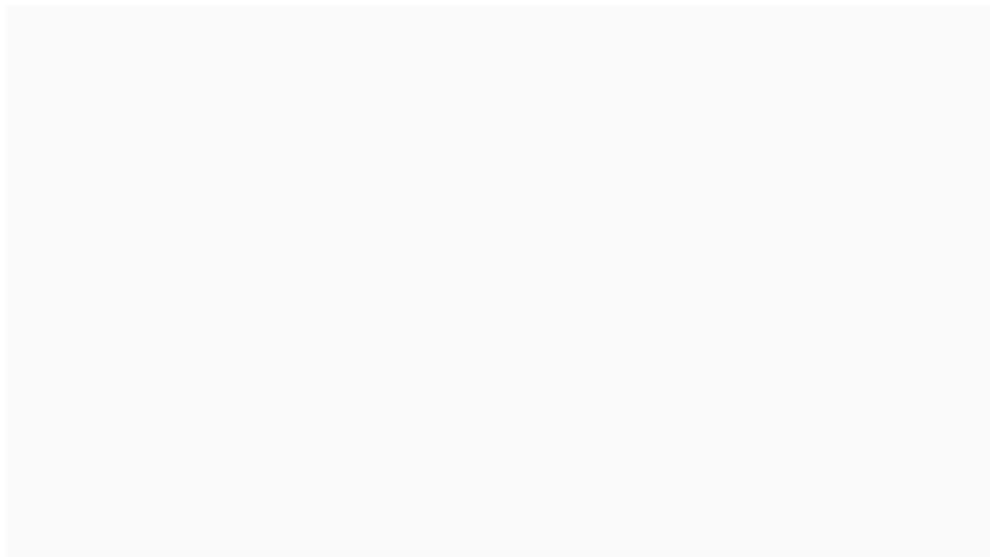
GIUDICI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nei ricorsi riuniti, in sede di legittimità, iscritti ai numeri di Ruolo Generale
238 dell'anno 2023 e 69 dell'anno 2024, vertiti entrambi

TRA



OGGETTO:**Quanto al ricorso R.G. n. 238 del 2023**

PER L'ACCERTAMENTO DELL'ILLEGITTIMITÀ, e per l'elusione e violazione del giudicato di cui alla sentenza TSAP 139/2023, e per il consequenziale annullamento e/o dichiarazione di nullità, dell'atto prot. n. 38222 del 20 ottobre 2023 con cui la Provincia di Frosinone ha indetto una conferenza di servizi "decisoria", e di tutti gli atti ad essa consequenziali, presupposti, connessi e successivi, inclusa la nota del 13.11.2023, con la quale la stessa Provincia di Frosinone ha disposto la sospensione del termine inizialmente previsto per la definizione della predetta conferenza di servizi, nonché gli atti di integrazione richiesti dalle amministrazioni intervenute e per la richiesta di nomina di un commissario ad acta per l'esecuzione della sentenza TSAP 139/2023

Quanto al ricorso R.G. n. 69 del 2024

PER L'ANNULLAMENTO della determinazione dirigenziale della Provincia di Frosinone n. 355 del 5.02.2024 notificata il 6 febbraio 2024, con cui la Provincia ha rigettato l'istanza della società Elettroliri s.r.l., dell'anno 2015, per l'ottenimento della concessione di piccola derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico dal fiume Gari in località Sant'Angelo in Theodice nel Comune di Cassino, nonché di tutti gli atti ad essa connessi, consequenziali, presupposti e collegati, ed in particolare della



Determinazione Dirigenziale n. 88 del 11 gennaio 2024 con cui la Provincia di Frosinone ha determinato la conclusione negativa della Conferenza di Servizi, di cui all'art. 14 e ss. della Legge n. 241/1990 e ss.mm.ii., indetta, in forma semplificata e asincrona, con nota prot. n. 38222 del 20/10/2023, anch'essa da annullare e/o PER LA NULLITA' di tali atti per violazione ed elusione del giudicato di cui alla sentenza TSAP 13 settembre 2023 n. 139.

FATTO

1. La società Elettroliri s.r.l. (d'ora in seguiti anche semplicemente Elettroliri o "Società") presentava istanza acquisita al protocollo della Provincia di Frosinone al n. 137510 del 17/11/2015, con cui richiedeva la concessione di derivazione di Acqua Pubblica per uso idroelettrico dal fiume "Gari" in località Sant'Angelo in Theodice nel Comune di Cassino (FR), per una portata media di 32.890 l/sec, pari a quella ritenuta disponibile dal relativo studio idrologico, ed una portata massima di 40.000 l/sec (valore annuo derivato mc 1.037.329.564), per una potenza nominale di impianto di kW 661,02, attraverso lo sfruttamento del salto di metri 2,05 (quota di presa 24,90 m s.l.m. e quota di restituzione 22,85 m s.l.m.).

1.1. La Provincia di Frosinone, con nota del 15/12/2015, inviava l'istanza alla Regione Lazio - Direzione Regionale Infrastrutture - Area Risorse Idriche, per la richiesta del parere di competenza, ex art. 7 T.U. n. 1775/1993, facendo rilevare una incompatibilità con altre due richieste di concessione nel territorio del Comune di S. Ambrogio sul Garigliano, a cui la Regione Lazio - Direzione Regionale Risorse Idriche e Difesa del Suolo, con nota Prot. n. 160270 del 25/03/2016, acquisita dalla Provincia di Frosinone al n. 37258 del 07/04/2016, rispondeva esprimendo parere favorevole di



compatibilità.

1.2. L'istante, quindi, con nota del 03/11/2016, acquisita al protocollo dell'Ente al n. 110864 del 04/11/2016, sollecitava la Provincia di Frosinone al proseguo dell'iter amministrativo in esame.

1.3. La Provincia di Frosinone, con nota prot. n. 50751 del 29/06/2017, richiedeva alla Elettroliri le attestazioni di ricevuta di pagamento degli oneri istruttori in favore del medesimo Ente nonché delle somme necessarie alla pubblicazione sulla G.U. di un estratto della domanda di concessione a derivare, che la Società provvedeva ad inviare, con nota acquisita al protocollo dell'Ente al n. 53717 del 12/07/2017.

1.4. Successivamente, con nota prot. n. 66153 del 13/09/2017, la Provincia richiedeva all'Istituto Poligrafico dello Stato, la pubblicazione sulla G.U. della domanda di concessione a derivare che veniva pubblicata in estratto sulla Gazzetta Ufficiale, Parte II, n. 112 del 23/09/2017 e nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n. 76 del 21/09/2017 e successivamente inviava la domanda di concessione, completa dei relativi elaborati progettuali, all'Autorità di Bacino dei Fiumi Liri, Garigliano e Volturno per l'ottenimento del prescritto parere, ai sensi dell'art. 7 del R.D. 1775/1933.

1.4.1. L'Autorità di Bacino dei Fiumi Liri, Garigliano e Volturno, con nota prot. n. 5347 del 01/06/2018, esprimeva parere negativo, comunicando che la derivazione in esame, così come proposta, non risultava compatibile con i risultati delle attività di pianificazione distrettuale e di bacino, realizzata e in corso.

1.4.2. La Provincia di Frosinone, con nota protocollo n. 48847 del 25/09/2018, inviava alla Elettroliri il parere dell'Autorità di Bacino dei Fiumi



Liri, Garigliano e Volturno e la Società, con nota del 15/10/2018, acquisita al protocollo dell'Ente al n. 51355 del 15/10/2018, presentava documentazione integrativa in risposta al parere dell'Autorità di Bacino, proponendo una variante al progetto, trasmessa poi dalla Provincia alla predetta Autorità, con nota prot. n. 55045 del 13/11/2018.

1.4.3. L'Autorità di Bacino dei Fiumi Liri, Garigliano e Volturno, con nota prot. n. 7442 del 25/06/2019, acquisita agli atti della Provincia al prot. n.18566 del 25/06/2019, esprimeva parere favorevole, comunicando che l'istanza, limitatamente ai soli aspetti inerenti il bilancio idrico ed il DMV, non risultava incompatibile con i risultati delle attività di pianificazione e di studio al momento realizzate ed in corso in materia di risorse idriche da parte della Autorità stessa, rinviando per il resto alle valutazioni dell'Autorità precedente e precisando che *“l'assenso al prelievo dovrà essere altresì essere subordinato alla verifica da parte dell'Ente concedente dell'esistenza di eventuali vincoli di salvaguardia territoriale [...]”*.

1.5. La Società, con nota del 08/07/2019, acquisita al protocollo dell'Ente Provinciale al n. 20011 del 09/07/2019, sollecitava quindi il proseguimento dell'iter amministrativo per l'ottenimento della concessione richiesta.

1.6. La Regione Lazio – Area Valutazione di Impatto Ambientale, con nota prot. n. 670662 del 19/08/2019, acquisita dalla Provincia di Frosinone al n. 24684 del 19/08/2019, inviava l'avviso di inizio istruttoria per la Procedura di Assoggettabilità a Valutazione di Impatto ambientale, ai sensi del combinato disposto dell'art.19, parte II del d.lgs n. 152/2006 e D.M. n. 52/2015, richiesto dalla Elettroliri, disponendo che, eventuali osservazioni potevano essere proposte, da chiunque ne avesse avuto interesse, entro il



termine di 45 giorni dal 19/08/2019 e cioè entro il 03/10/2019.

1.7. La Provincia di Frosinone, con Determina Dirigenziale n. 3410 del 27/09/2019, ammetteva ad istruttoria la domanda di derivazione di acqua pubblica per uso idroelettrico, stabilendo, al punto 2) del determinato che la pubblicazione da parte del Comune di Cassino doveva avvenire dal 03/10/2019 e per i successivi 15 giorni e al punto 8) del determinato che la Società doveva attivare la procedura di Verifica di Assoggettabilità a V.I.A. entro 60 giorni dalla data del sopralluogo. Tale determinazione veniva inviata dalla Provincia di Frosinone al Comune di Cassino per la pubblicazione all'Albo Pretorio del Comune medesimo, con nota protocollo n. 28662 del 01/10/2019, con cui si disponeva che la pubblicazione da parte del Comune di Cassino dovesse avvenire dal 27/09/2019 e per i successivi 15 giorni, anziché dal 3/10/2019 e successi 15 giorni.

1.8. La Regione Lazio, con nota prot. 0782632 del 03/10/2019, acquisita al protocollo dell'Ente Provinciale al n. 29262 del 04/10/2019, trasmetteva la Determinazione G13048 del 02/10/2019 avente ad oggetto "*Procedura di Verifica di Assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale ai sensi del combinato disposto dell'art. 19, parte II del d.lgs.152/2006 e ss.mm.ii. e D.M.52/2015 sull'intervento di un impianto idroelettrico "Gari" sul fiume Gari, nel Comune di Cassino, Provincia di Frosinone. Registro elenco progetti: n°74/2019*" con cui dichiarava che l'impianto idroelettrico era escluso dal procedimento di V.I.A.

1.9. Allo stesso tempo, a seguito dell'inizio della procedura di *screening* V.I.A., veniva espressa l'opposizione del Comune di Cassino alla realizzazione dell'impianto idroelettrico, con nota prot. n. 54859 del



03/10/2019, trasmessa dalla Regione alla Provincia di Frosinone, unitamente alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 98 del 01/10/2019, acquisite al protocollo della Regione Lazio - Area Valutazione Impatto Ambientale, al n. 0786153 del 04/10/2019. Tale decisione veniva emessa anteriormente al sopralluogo, contrariamente a quanto prescritto dalla Provincia al punto 8 della Determinazione Dirigenziale n. 3410 del 27/09/2019.

1.9.1. Il Comune di Cassino, con nota prot. n. 2417 del 17/10/2019, acquisita al protocollo dell'Ente Provinciale al n. 30819 del 17/10/2019, inviava la relata di avvenuta pubblicazione, dal 01/10/2019 al 17/10/2019, della Determinazione Dirigenziale della Provincia di Frosinone n. 3410 del 27/09/2019 di ammissione ad istruttoria della istanza di concessione, allegando l'opposizione dell'"Associazione Italia Nostra", acquisita dal Comune di Cassino al protocollo n. 54032 del 03/10/2019. Il Comune di Cassino formalizzava l'opposizione alla Concessione di Derivazione richiesta dalla Società, con propria nota prot. n. 56588 del 14/10/2019.

1.9.2. La Provincia di Frosinone veniva edotta dell'opposizione medesima, quindi, solamente in sede del sopralluogo, tenutosi in data 21/10/2019, al quale prendevano parte i tecnici della Provincia di Frosinone all'uopo incaricati dal Dirigente del Settore Ambiente.

1.9.3. Successivamente, con nota protocollo n. 32192 del 29/10/2019, la Provincia richiedeva alla Elettroliri le proprie controdeduzioni alle opposizioni del Comune di Cassino e dell'Associazione Italia Nostra dalle stesse formulate in sede di sopralluogo, cui la Società rispondeva, con nota del 11/11/2019, acquisita al protocollo dell'Ente Provinciale al n. 33655 dell'11/11/2019. A seguito dell'inoltro di tali osservazioni da parte



dell'Elettroliri, la Provincia di Frosinone rimaneva del tutto inerte.

1.10. Nelle more, con riferimento alla nota della Regione Lazio n. 0782632 del 3/10/2019, con cui la Regione evidenziava la non assoggettabilità a V.I.A. dell'istanza richiesta dalla Elettroliri, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, con nota prot. n. 13614 del 04/10/2019, inviata alla Regione Lazio, alla Società richiedente e per conoscenza al Rappresentante Unico delle Amministrazioni Statali, ma non alla Provincia di Frosinone, esprimeva le proprie osservazioni ai sensi dell'art. 19 comma 4 del d.lgs. n. 152/2006, in risposta all'avvio del procedimento di screening V.I.A., indetto dalla Regione Lazio con nota prot. 670662 del 19/08/2019, facendo rilevare che l'intervento in oggetto, invece, doveva essere sottoposto a procedura V.I.A.

1.10.1. La Regione Lazio, con nota prot. 0787465 del 04/10/2019, acquisita al protocollo della Provincia al n. 29302 del 04/10/2019, evidenziava che la propria Determinazione G13048 del 02/10/2019 non costituiva atto autorizzativo e con successiva nota prot. n. 797046 del 08/10/2019, acquisita al protocollo della Provincia di Frosinone al n. 29544 del 08/10/2019, comunicava del pari alla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Frosinone, Latina e Rieti che la propria determinazione G13048 del 02/10/2019 non costituiva atto autorizzativo e che la Provincia di Frosinone avrebbe dovuto rilasciare l'autorizzazione a seguito del procedimento normato dal d.lgs. n.387 del 29/12/2003, nel quale avrebbe dovuto acquisire anche l'Autorizzazione Paesaggistica ai sensi dell'art. 7 della l. 1497/39 (*rectius* art. 146 d.lgs. 42/2004).

1.11. La Provincia di Frosinone, dopo vari solleciti da parte della Elettroliri,



inoltrava in data 08/09/2021, con nota prot. 27799 alla Regione Lazio - Direzione Regionale Infrastrutture Ambiente e Politiche Abitative Area Lavori Pubblici, Area Espropri, Supporto Giuridico e Comitato Regionale per i Lavori Pubblici, la richiesta di parere previsto dalla L.R. n. 5 del 31 gennaio 2002, ex art. 3 comma 3 lettera e bis). A seguito di tale nota, l'Elettroliri non avendo ricevuto alcun riscontro, in data 06/04/2022 richiedeva alla Provincia di Frosinone e alla Regione Lazio - Direzione Regionale Infrastrutture Ambiente e Politiche Abitative Area Lavori Pubblici, Area Espropri, Supporto Giuridico e Comitato Regionale per i Lavori Pubblici, l'esito del parere richiesto, con nota dell'08/09/2021, dalla Provincia di Frosinone.

1.12. Sul punto la Regione con nota del 12/04/2022, riscontrava la richiesta dell'Elettroliri ed in particolare segnalava che non era pendente presso il Comitato alcuna pratica per il rilascio del parere per l'impianto dell'Elettroliri in quanto la Provincia di Frosinone, seppur sollecitata con note 825442 del 14/10/2021 e 932177 del 15/11/2021, non aveva inoltrato la documentazione integrativa richiesta, facendo decadere la procedura con la conseguente restituzione del fascicolo alla stessa Provincia.

1.13. La Provincia di Frosinone, invece, in riscontro alla già menzionata nota del 06/04/2022 della Elettroliri s.r.l., con nota del 12.04.2022, rappresentava che:

1) la Provincia di Frosinone continuava ad esercitare le funzioni non fondamentali in materia ambientale di cui alla delibera di Giunta Regionale n. 335 del 16/06/2016, malgrado la cronica carenza di personale, determinatasi in applicazione della l. 56/2014;



2) l'Ufficio Opere Idrauliche - Risorse Idriche, attualmente, non aveva personale assegnato;

3) La Provincia di Frosinone si trovava nella condizione di assegnare l'istruttoria delle istanze pervenute a personale esterno all'Ente e al fine di ovviare a tale carenza, comunicava che era in corso di predisposizione un avviso pubblico per l'individuazione di professionisti, in possesso di adeguata qualificazione, per l'affidamento dei procedimenti inerenti le autorizzazioni di cui al Regio Decreto n. 368/1904, Regio Decreto n. 523/1904 e Regio Decreto n. 1775/1933, di competenza dell'Ufficio Opere Idrauliche – Risorse Idriche della Provincia di Frosinone.

1.14. La Società, stante l'inerzia della Provincia, pertanto adiva, con azione sul silenzio, questo Tribunale, che, con sentenza 13 settembre 2023, n. 139, condannava la Provincia di Frosinone a concludere, con un provvedimento espresso, il procedimento aperto dalla società Elettroliri con istanza prot. n. 137510 del 17/11/2015 volta ad ottenere la concessione in località Sant'Angelo in Theodice nel Comune di Cassino, entro 120 giorni dalla comunicazione della sentenza medesima - e, dunque, entro il 07/02/2024 - ritenendo non necessaria la ripetizione dell'iter, con la pubblicazione sulla G.U. della variante, in quanto non essenziale, affermando peraltro di non potersi pronunciare anche sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, ai sensi dell'art. 31 comma 3 c.p.a.

1.15. La Provincia di Frosinone, ricevuta la comunicazione della sentenza, con nota prot. n. 38222/2023 del 20 ottobre 2023, indicava dunque, ai fini istruttori, la conferenza di servizi avente ad oggetto la determinazione da assumere in ordine alla suddetta richiesta di concessione di derivazione di



acque pubbliche per uso idroelettrico.

1.16. Alla predetta conferenza venivano invitati tutti gli Enti chiamati, a vario titolo, ad esprimersi sugli aspetti interessati dalla concessione, tra cui la Regione Lazio Direzione Regionale per le Politiche Abitative e la Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica, Area Autorizzazioni Paesaggistiche e Valutazione Ambientale Strategica, la quale con nota Registro Ufficiale, U.1207024.25-10-2023, acquisita al protocollo provinciale al n. 38822 del 25/10/2023, avente ad oggetto “*Parere paesaggistico ai sensi dell’art. 146, comma 7, del d.lgs. 42/2004*”, precisava:

“[...] Considerato che da una verifica preliminare della documentazione trasmessa è emerso che l’area oggetto di intervento risulta classificata tra i beni paesaggistici individuati nella Tavola “B” del PTPR ai sensi del D.lgs. n. 42/2004: o art. 134 co. 1 lett. b) e art. 142 co. 1: lett. c) i fiumi, i torrenti, i corsi d’acqua (Fiume Gari e Rapido - c060_1063); o e nella Tavola “A” è stata individuata come Paesaggio Agrario di Rilevante Valore; Considerato che dall’esame della documentazione trasmessa è emerso che la stessa non è completa di tutti gli elementi richiesti dalle NTA del PTPR e D.P.C.M. 12/12/2005, e in particolare dovrà essere integrata con:

- individuazione dei vincoli che gravano sulle aree oggetto di intervento; p.to. 5

– eventuale presenza di gravami di usi civici (); p.to 6*

- dichiarazione di esistenza ovvero insussistenza del vincolo di cui all’art. 10 del d.lgs 42/2004; p.to 10

- tabella disciplina urbanistica comunale (): come previsto dal modulo è necessario allegare la certificazione comunale in materia di usi civici – si*



precisa che tale adempimento non può essere sostituito da una dichiarazione sostitutiva di atto notorio del proprietario e/o del tecnico incaricato, in quanto tale accertamento deve essere effettuato dal Comune con propria attestazione rilasciata sulla base della “accurata analisi del territorio” e sulle risultanze delle istruttorie demaniali, come indicato nel parere della Direzione Regionale Agricoltura, Promozione della Filiera e della Cultura del Cibo, Caccia e Pesca, Foreste-Area Regionale Legislativa e Usi Civici prot. 411532 del 07/05/2021;

- Relazione Paesaggistica, redatta in conformità al DPCM 12/12/2005 e firmata digitalmente dal tecnico incaricato, con:

- l'individuazione univoca della normativa urbanistica comunale e la relativa valutazione di conformità, riportando i relativi estratti cartografici e legende;

-l'individuazione di tutti i vincoli paesaggistici che gravano sull'area oggetto di intervento e la relativa valutazione di conformità, riportando i relativi estratti dalle Tavole “a” e “B” legende;

- la descrizione del contesto paesaggistico corredato da pertinente documentazione fotografica;

- tutte le informazioni e le dimostrazioni necessarie ad illustrare l'aspetto esteriore dei luoghi e consenta di apprezzare la trasformazione conseguente alla realizzazione dell'opera;

- tutte le opere eventualmente previste per la mitigazione dell'impatto dell'opera sul contesto paesaggistico.

1.17. L'autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, con nota prot. n. 30654 del 31/10/2023, acquisita al protocollo della Provincia di



Frosinone al n. 39570 del 31/10/2023, in riscontro alla richiesta della Provincia di Frosinone protocollata il 19.1.2023 prot. 2191, confermava il parere favorevole (prot. n. 7442 del 25/06/2019 acquisito agli atti della Provincia al prot. n. 18566 del 25/06/2019) già reso in merito all'istanza di concessione de qua, secondo cui: “[...] *l'assenso al prelievo dovrà essere altresì essere subordinato alla verifica da parte dell'Ente concedente dell'esistenza di eventuali vincoli di salvaguardia territoriale [...]*”.

2. Con nota prot. n. 40980 del 03/11/2023, la Provincia di Frosinone procedeva dunque, ai sensi dell'art. 2, comma 7, l. n. 241/1990 e ss.mm.ii, alla sospensione del procedimento con contestuale richiesta di integrazioni documentali, non riscontrate dalla Società istante, che procedeva ad impugnare, innanzi questo Tribunale, con ricorso R.G. n. 238 del 2023, l'atto prot. n. 38222 del 20 ottobre 2023 con cui la Provincia di Frosinone aveva indetto, per asserite ragioni “istruttorie”, una conferenza di servizi “decisoria”, nonché la nota del 13 novembre 2023, con la quale la stessa Provincia di Frosinone aveva disposto la sospensione del termine inizialmente previsto per la definizione della predetta conferenza di servizi, nonché gli atti di integrazione richiesti dalle amministrazioni intervenute, ritenendo gli stessi fossero elusivi del giudicato formatosi sulla sentenza di questo TSAP, n. 139/2023 e richiedendo pertanto la nomina di un commissario *ad acta*.

2.1. Infatti, in tesi della Società ricorrente, l'indizione di conferenza di servizi, unitamente a tutti i susseguenti atti, era da considerarsi illegittima ed in elusione della indicata sentenza, in quanto la Provincia di Frosinone, invece di indire la conferenza di servizi per il rilascio della concessione di



derivazione, avrebbe dovuto, sulla base dell'avanzamento dell'iter amministrativo già espletato ed avendo anche acquisito la conferma del Parere dell'Autorità di Bacino, completare gli ultimi adempimenti amministrativi (redazione schema disciplinare di concessione, richiesta di approvazione degli aspetti finanziari alla Regione Lazio, sottoscrizione del disciplinare di concessione) ed emettere il provvedimento di concessione per derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico in capo alla Elettroliri, provvedendo alla registrazione degli atti e alla loro pubblicazione in estratto su B.U.R.L. e G.U. ai sensi del R.d. 1775/1933. Ciò non era stato fatto, nonostante la formale diffida alla Provincia di Frosinone, che tra l'altro aveva eluso il giudicato del TSAP, anche sospendendo i termini per giorni trenta della illegittima conferenza di servizi relativa al rilascio della concessione di derivazione d'acqua. Solo a valle del rilascio della concessione per derivazione di acque pubbliche Elettroliri avrebbe potuto presentare istanza di Autorizzazione Unica, ai sensi del d.lgs. n.387/03 e smi e la Provincia di Frosinone avrebbe dovuto indire la conferenza di servizi, finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio dell'impianto idroelettrico (ivi compresi il parere di ARPA Lazio e della Regione Lazio Area autorizzazioni paesaggistiche).

2.2. La decisione della Provincia di Frosinone di procedere con l'indizione della conferenza di servizi e con l'adozione degli atti ad essa successivi, ivi compresa la auto-disposta sospensione del termine di definizione della stessa conferenza, si appaleserebbe, in tesi attorea, chiaramente elusiva / violativa del giudicato di cui alla sentenza TSAP 139/2023, avendo la stessa attivato



una procedura, non solo dilatoria, ma anche e soprattutto del tutto abnorme rispetto allo scopo che doveva essere perseguito, dimostrando, evidentemente, che non intendeva adottare il provvedimento conclusivo del procedimento, in conformità a quanto imposto dal giudicato.

3. Si è costituita la Provincia, instando per la declaratoria di inammissibilità del ricorso in quanto proposto contro atti non lesivi ed infraprocedimentali, e comunque per la sua improcedibilità, essendo successivamente intervenuto il diniego definitivo al rilascio della concessione di derivazione.

4. La società Elttroliri con distinto ricorso, rubricato al n. 69/2024 R.G., ha peraltro impugnato la determinazione dirigenziale della Provincia di Frosinone, n. 355 del 5/02/2024, notificata il 6/02/2024, con cui la Provincia ha rigettato l'istanza, presentata dalla Società nel 2015, per l'ottenimento della concessione di piccola derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico dal fiume Gari in località Sant'Angelo in Theodice nel Comune di Cassino, nonché tutti gli atti ad essa connessi, consequenziali, presupposti e collegati, ed in particolare la Determinazione Dirigenziale n. 88 del 11/01/2024, con cui la Provincia di Frosinone ha determinato la conclusione negativa della Conferenza di Servizi, di cui all'art. 14 e ss. della Legge n. 241/1990 e ss.mm.ii., indetta, in forma semplificata e asincrona, con nota prot. n. 38222 del 20/10/2023, anch'essa da annullare, chiedendone anche la declaratoria di nullità, in quanto elusiva del giudicato formatosi sulla sentenza resa in sede di silenzio, n. 139/2023.

4.1. Infatti, in data 11/1/2024, la Provincia di Frosinone, proseguendo nell'iter avviato con l'indizione della conferenza di servizi, con determinazione n. 88/2024, ha disposto la conclusione negativa della stessa



e ha adottato, nel contempo, il preavviso di diniego al rilascio della concessione di derivazione d'acqua ad uso idroelettrico sul fiume Gari, significando che l'iter istruttorio oggetto di richiesta di concessione avrebbe avuto delle irregolarità da ascrivere:

- 1) al mancato rilascio del parere dell'Autorità di Bacino;
- 2) alla mancata costituzione del Comitato regionale dei lavori pubblici;
- 3) alla mancata ripubblicazione dell'istanza Elettroliri a seguito di modifica della stessa nel 2015;
- 4) alla necessità di sottoporre a V.I.A. il Progetto in esame;
- 5) al mancato riscontro delle integrazioni richieste dagli enti partecipanti alla conferenza di servizi.

5. La Elettroliri, in data 20/01/2024, inoltra osservazioni ex art. 10 bis Legge 241/90, precisando che tutto quanto dedotto ed eccepito nella determina 88/2024 della Provincia fosse illegittimo.

5.1. La Provincia di Frosinone tuttavia procedeva, per i medesimi motivi indicati nella determina n. 88/2024 di preavviso di rigetto, a riconfermare le dedotte illegittimità, e a notificare, in data 6/02/2024, la determinazione n. 355/2024, di diniego di accoglimento dell'istanza a suo tempo presentata da Elettroliri.

6. Con il ricorso R.G. n. 69/2024 la Società ha formulato le seguenti censure:

Illegittimità degli atti impugnati per violazione di legge ed eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, carenza e incongruenza di motivazione, e per illogicità. Nullità degli stessi per elusione e violazione del giudicato di cui alla sentenza TSAP 139/2023.

1) La illegittima indizione della conferenza di servizi (atto 38222/2023 del 23



ottobre 2023). Nullità per violazione ed elusione del giudicato e, comunque, illegittimità della stessa e della determina Dirigenziale n. 88 del 11/01/2024 di conclusione negativa e del conseguente provvedimento finale di rigetto di cui alla Determina 355/2024, per violazione di legge ed eccesso di potere.

In tesi attorea la Provincia sarebbe in eccesso di potere allorquando, per dichiarate e non meglio chiarite “esigenze istruttorie”, con atto 38222/2023 del 23 ottobre 2023, aveva ritenuto di indire una conferenza di servizi “decisoria”, alla quale aveva invitato tutte le Autorità Pubbliche possibili, ritenendo di dover perseguire obiettivi istruttori quando, invece, aveva chiesto valutazioni attinenti ad aspetti autorizzatori che sarebbero stati propri, caso mai, della fase successiva al rilascio della richiesta concessione di derivazione, ovvero della conferenza di servizi decisoria propria del procedimento di autorizzazione unica, di cui all’art. 12 del d.lgs. 387/2003.

Pertanto, la Provincia di Frosinone, per concludere il procedimento, ed adempiere a quanto imposto dal giudicato di cui alla sentenza TSAP 139/2023, in luogo di indire la detta conferenza di servizi, avrebbe dovuto, sulla base dell’avanzamento dell’*iter* amministrativo già espletato, ed avendo anche acquisito la conferma del Parere dell’Autorità di Bacino, completare gli ultimi adempimenti amministrativi (redazione schema disciplinare di concessione, richiesta di approvazione degli aspetti finanziari alla Regione Lazio, sottoscrizione del disciplinare di concessione) ed emettere il provvedimento di concessione per derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico in capo alla Elettroliri, provvedendo alla registrazione degli atti e alla loro pubblicazione in estratto su B.U.R.L. e G.U. ai sensi del R.d. 1775/1933.



Solo a valle, successivamente, cioè, al rilascio della concessione per derivazione di acque pubbliche, sulla base dell'istanza di Autorizzazione Unica, cui sarebbe stata tenuta la società concessionaria Elettroliri, ai sensi del d.lgs. n.387/03, la Provincia di Frosinone avrebbe potuto/dovuto indire la conferenza di servizi ("decisoria"), finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla costruzione, realizzazione e all'esercizio dell'impianto idroelettrico.

Pertanto, in tesi attorea, previo accertamento della dedotta illegittimità e/o violazione o elusione del giudicato di cui alla sentenza Trap 139/2023, andrebbero annullati e/o dichiarati nulli (ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 *septies* della legge 241/90 e dell'art. 114, comma 4, lett. b), c.p.a., l'atto prot. n. 38222/2023 del 20.10.2023, con cui la Provincia di Frosinone ha indetto, per asserite ragioni "istruttorie", una conferenza di servizi "decisoria", e tutti gli atti ad essa consequenziali e successivi, e in specie la Determina Dirigenziale n. 88 del 11/01/2024, di conclusione negativa della conferenza di servizi, avente anche valore di preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10 *bis* legge 241/1990, e infine la Determina Dirigenziale n. 355 del 5/02/2024, con cui è stata rigettata l'istanza di Elettroliri, diretta ad ottenere il rilascio della concessione per piccola derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico. In tesi attorea, la nullità e/o illegittimità dell'atto di indizione della conferenza di servizi, della determina di conclusione negativa della stessa e del provvedimento di rigetto dell'istanza di concessione per derivazione di acque, a suo tempo presentata da Elettroliri, emergerebbe anche dall'esame delle ragioni addotte dalla Provincia di Frosinone a sostegno della decisione



di indizione della stessa.

Infatti, secondo quanto indicato nella determina dirigenziale n. 355 del 5.02.2024, detta conferenza di servizi sarebbe stata indetta per far fronte alle criticità emerse dalla disamina/valutazione degli atti in possesso dell'Ente, consistite in:

1) Mancata ripubblicazione del progetto: la società istante aveva modificato il progetto iniziale (a seguito di un primo parere negativo) e su tale nuovo progetto si era comunque pronunciata positivamente l'Autorità di Bacino, rilasciando parere favorevole di compatibilità (con nota prot. n. 7442 del 25/06/2019).

2) Presentazione alla Regione Lazio, da parte della società Elettroliri, di istanza di assoggettabilità a V.I.A. del progetto, senza attendere il decorso del termine di giorni sessanta dalla data in cui si sarebbe svolto il sopralluogo sul posto, come indicato nella determina di ammissione a istruttoria n. 3410 del 27/09/2019. Tale inosservanza avrebbe determinato una alterazione della linearità e regolarità del procedimento amministrativo finalizzato al rilascio della richiesta concessione;

3) Per effetto di quanto indicato al punto 2, la Regione Lazio avrebbe avviato il procedimento di verifica di assoggettabilità a V.I.A. in data 19/0/2019, concedendo il termine di giorni 45 (scadente, quindi, il 4 ottobre 2019) per eventuali osservazioni, ma avrebbe concluso tale procedura, escludendo l'assoggettabilità a V.I.A. del progetto, già in data 3 ottobre 2019, quindi un giorno prima, senza aver, conseguentemente, potuto esaminare e considerare l'opposizione al progetto manifestata dal Comune di Cassino con nota del 3 ottobre 2019, e neppure la richiesta di sottoposizione a V.I.A. avanzata dal



Ministero per i Beni e le Attività Culturali in data 4 ottobre 2019. Pertanto, la decisione della Regione Lazio – Settore V.I.A. – circa la non assoggettabilità a tale procedura del progetto Elettroliri, sarebbe viziata e quindi illegittima, tanto più che il MIBAC aveva ribadito la propria posizione anche con email 12 maggio 2021 e il parere positivo dell’Autorità di Bacino del 25 giugno 2019 n. 7442-riportava la clausola per la quale “ [...] *l’assenso al prelievo dovrà essere altresì essere subordinato alla verifica da parte dell’Ente concedente dell’esistenza di eventuali vincoli di salvaguardia territoriale[...]*”

In tesi attorea, le ragioni evidenziate per fondare e giustificare l’attivazione della conferenza di servizi sarebbero illegittime in quanto inficiate da chiaro eccesso di potere e violazione di legge.

La mancata ripubblicazione del progetto, successivamente alla modifica di quello originario, effettuato dalla società Elettroliri, non poteva essere ascritta a quest’ultima, non spettando ad essa provvedere a tale adempimento, ai sensi dell’art. 7 del RD 11 dicembre 1933, n. 1775, con la conseguenza che, ove, si fosse ritenuta indispensabile tale ulteriore pubblicazione, vi avrebbe dovuto senz’altro procedere la Provincia di Frosinone. Peraltro, nel caso in esame, appariva dubbio che fosse necessaria la indicata ripubblicazione, stante la possibilità (nonostante il numero degli elaborati tecnici emersi dalle interlocuzioni con l’Autorità di Bacino) di poter considerare il nuovo progetto, in quanto caratterizzato anche da una consistente riduzione della portata di derivazione d’acqua, come variazione che lascia “*sostanzialmente invariate le opere di raccolta, regolazione, presa o restituzione dell’acqua, la loro ubicazione e l’uso dell’acqua*” (art. 49,



comma 2, RD 1775/1933). Comunque, doveva reputarsi assorbente l'intervenuto parere favorevole dell'Autorità di Bacino del 25 giugno 2019 n. 7442, confermato anche durante la conferenza di servizi. In presenza di una pubblicazione già eseguita con riguardo al primo progetto, di una modifica non sostanziale dello stesso e di un parere ampiamente positivo dell'Autorità di Bacino, la ripubblicazione non solo non era richiesta dal citato art. 49, ma, in una logica di buon andamento dell'azione amministrativa, si imponeva il superamento di logiche formalistiche e di adempimenti, peraltro di spettanza della Amministrazione Pubblica, non richiesti dalla norma né giustificati dalla situazione.

La autonoma presentazione, da parte di Elettroliri, della istanza alla Regione Lazio, affinché procedesse a verifica di assoggettabilità a V.I.A., non poteva considerarsi una criticità atta a giustificare l'attivazione della conferenza di servizi, né, comunque, ragione ostativa per una valutazione sostanziale della vicenda. Quando la Elettroliri aveva presentato tale richiesta, la determina di ammissione a istruttoria n. 3410 non era stata ancora adottata, né poteva Elettroliri prevederne il contenuto. Infatti, la Regione Lazio, a seguito dell'istanza, aveva attivato il procedimento il 19/08/2019, mentre la predetta determina era del 27/09/2019. Pertanto, in tesi attorea, sarebbe chiara la irrilevanza della mancata osservanza del termine indicato in quest'ultima, visto che il procedimento era comunque già stato attivato. La Regione Lazio aveva inoltre escluso che il progetto Elettroliri fosse da assoggettare a V.I.A. Di fronte a tale valutazione alcuna rilevanza poteva assumere la circostanza che, nei giorni successivi alla decisione della Regione Lazio – Settore V.I.A., il Comune di Cassino avesse manifestato la propria opposizione al progetto



e poi il MIBACT avesse, invece, ritenuto e chiesto di attivare il procedimento V.I.A.

La Pubblica Amministrazione competente nel settore, secondo la prospettazione attorea, non potrebbe considerarsi vincolata né a decidere, né tanto meno a uniformare le proprie valutazioni alle opinioni di altri enti, non aventi alcuna specifica competenza in materia. Peraltro, se le determinazioni del Comune di Cassino e del MIBACT fossero state considerate pertinenti e rilevanti, ben avrebbe potuto la Regione Lazio, di propria iniziativa oppure su specifico impulso di chi ne fosse stato interessato, e quindi anche da parte della Provincia, riesaminare la propria decisione. Ciò che la Regione Lazio – Ufficio V.I.A. non aveva fatto neppure quando, con la nota in data 8/10/2019, si era trovata a puntualizzare il valore della propria decisione, nel senso che non poteva considerarsi equivalente al rilascio di una autorizzazione, che, invece, trattandosi di impianto di produzione di energia, poteva essere rilasciata solo all’esito del procedimento di autorizzazione unica di cui all’art. 12 d.lgs. 29.12.2003, n. 387.

In tesi attorea, inoltre, la conferenza di servizi decisoria, presentando carattere tipico, al contrario di quella istruttoria, potrebbe essere attivata solo nei casi previsti dalla legge, ovvero per il rilascio dell’autorizzazione unica - che comprende, ove previsti, i provvedimenti di valutazione ambientale e costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato (art. 12, comma 4, d.lgs. 387/2003) - riferita a un progetto esecutivo e dettagliato. Pertanto, la concessione di derivazione e utilizzo della risorsa, ai sensi dell’art. 7 RD 1775/1933, deve essere *“corredata dei progetti di massima delle opere da eseguire per la raccolta, regolazione,*



estrazione, derivazione, condotta, uso, restituzione e scolo delle acque” e ad essa, una volta rilasciata, deve fare seguito, sulla base di un progetto esecutivo dettagliato, la attivazione del procedimento finalizzato al rilascio, all’esito della conferenza di servizi decisoria ivi prevista, dell’autorizzazione unica di cui all’art. 12 cit..

II) L’eccesso di potere per le contraddizioni sul ruolo del parere del Comitato Regionale per i Lavori Pubblici

In tesi attorea la problematica concernente il parere del Comitato Regionale per i lavori Pubblici (così come altre analoghe situazioni) conseguiva alla illegittima ed erronea attivazione della Conferenza di servizi effettuata dalla Provincia di Frosinone con la nota prot. n. 38222 del 20/10/2023. Infatti, la competente Direzione Regionale Infrastrutture, Ambiente e Lavori Pubblici, nell’ambito della quale opera il predetto Comitato Regionale, era stata attivata proprio con l’atto di indizione della conferenza. Se la Provincia, nel rispetto delle norme di legge, avesse dapprima completato l’iter concessorio e solo successivamente, nell’ambito del procedimento finalizzato all’autorizzazione unica di cui all’art. 12 d.lgs 29/12/2003, n. 387, avesse coinvolto le altre amministrazioni pubbliche, si sarebbe potuto vagliare il ruolo del parere del Comitato Regionale Lavori Pubblici.

Peraltro la Provincia, in tesi attorea, da una lato avrebbe affermato, nel provvedimento, che *“il diniego non è motivato dalla mancata costituzione del Comitato Regionale Lavori Pubblici”* (pag. 10, nel “Precisato”), e che *“a fronte delle criticità riscontrate nel presente procedimento, non è necessario richiedere il parere del Comitato”*, dall’altro avrebbe affermato che *“la Provincia di Frosinone non poteva in alcun modo [...] concludere il*



procedimento con la redazione dello schema di disciplinare e la emissione della concessione per la derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico, a fronte delle criticità ed anomalie rilevate ed in particolare di quanto sancito dall'art. 3 comma 1 lett. e-bis) della legge 31 gennaio 2002 n. 5 che prevede che il Comitato Regionale per i Lavori Pubblici esprima pareri obbligatori "su concessioni di piccole e grandi derivazioni di acque pubbliche di competenza rispettivamente, della provincia e della Regione, qualora siano state proposte opposizioni o vi siano domande concorrenti".

Pertanto, la mancata ricostituzione dell'organo ad opera della Regione non poteva essere di ostacolo alla valutazione della domanda del privato. Tanto più che il rilascio dei pareri obbligatori era comunque assoggettato al regime generale dettato dall'art. 16 della legge 241/90, secondo cui il parere obbligatorio va rilasciato entro venti giorni dalla richiesta; altrimenti, in mancanza, l'amministrazione procede indipendentemente dall'espressione del parere.

III) Le illegittimità per violazione di legge e per eccesso di potere riferibili ai pareri dell'Autorità di Bacino e alla esigenza di previa pubblicazione delle variazioni della originaria domanda di concessione.

Nella impugnata determina 355/2024, la Provincia di Frosinone sosteneva che le modifiche apportate da Elettroliri al progetto originario dovessero essere considerate "variazioni sostanziali", per cui, ai sensi dell'art. 49 RD 1775/1933, dovevano essere assoggettate alla stessa procedura richiesta per le nuove concessioni, e in particolare, alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e nel Bollettino Ufficiale Regionale, prima che l'Autorità di Bacino fosse richiesta ed esprimesse il proprio parere favorevole in merito. Per



contro, la modifica all'originario progetto, comportando una riduzione della portata di derivazione d'acqua, in quanto variante non sostanziale, non doveva essere sottoposta a ripubblicazione, in applicazione del comma 2 dell'art. 49 RD 1775/1933, che consente di accordare la concessione senza formalità e condizioni.

Peraltro, seppure la modifica dovesse considerarsi come variante sostanziale, doveva essere la stessa Provincia a richiedere la pubblicazione dell'istanza nella G.U. e nel BUR, come aveva appunto fatto per la domanda originaria del 2015.

Con chiaro eccesso di potere, e dunque in maniera del tutto illegittima, la Provincia di Frosinone aveva motivato il rigetto della domanda di Elettroliri in base al fatto che la modifica alla domanda originaria non sarebbe stata previamente pubblicata, quando si trattava di un adempimento di sua spettanza.

IV) Le illegittimità per violazione di legge e per eccesso di potere riferibili alla valutazione della condizione cui sarebbe stato subordinato il parere favorevole dell'Autorità di Bacino.

L'impugnato provvedimento 355/2024, dava rilievo, ai fini del diniego in ordine al rilascio della richiesta concessione, anche alla circostanza che l'Autorità di Bacino, nell'esprimere parere favorevole sulla istanza di Elettroliri (il 25/06/2019) e confermarlo successivamente (il 31/10/2023), avrebbe inserito la clausola avente il seguente tenore: "...l'assenso al prelievo in esame dovrà, altresì, essere subordinato alla verifica, da parte dell'Ente concedente, dell'esistenza di eventuali vincoli di salvaguardia territoriale".



In tesi attorea si tratterebbe di una clausola di mero stile.

Peraltro, la competenza ed il dovere di compiere ogni verifica circa la presenza di vincoli di salvaguardia territoriale ricadeva in capo alla stessa Provincia di Frosinone, e non poteva certo essere demandata a terzi. Meno che mai poteva essere gravata la Elettroliri, quale società richiedente la concessione. Per cui, sarebbe del tutto illogico ed incongruo e dunque espressione di eccesso di potere che, in quanto tale, renderebbe illegittimo l'atto impugnato, affermare, in quest'ultimo, che il rilascio della concessione sarebbe impedita dalla impossibilità di ottemperare alle prescrizioni dell'Autorità di Bacino, e aggiungere che tale impossibilità deriverebbe dal comportamento di Elettroliri, la quale si era *“rifiutata di fornire le integrazioni richieste dalla Regione Lazio – Direzione Regionale per le Politiche Abitative e la Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica – Area Autorizzazioni Paesaggistiche e Valutazione Ambientale Strategica, con nota prot. U.1207024 del 25-10-2023, in merito ai vincoli territoriali rilevati”*.

Era compito della Provincia di Frosinone esercitare i propri poteri accertamento in ordine alla sussistenza di eventuali vincoli di salvaguardia territoriale. Una volta rilevata la presenza, la stessa Provincia avrebbe dovuto esplicitarne le caratteristiche e valutarne la rilevanza e non ritenere che l'accertamento fosse stato impedito dal rifiuto della società istante.

La rilevanza degli aspetti ambientali, sia in termini di presenza e sussistenza dei vincoli, sia soprattutto in termini di rilevanza degli stessi ai fini della assoggettabilità a procedura di V.I.A., secondo la ricorrente sarebbe di spettanza delle Amministrazioni Pubbliche preposte alla salvaguardia degli



interessi pubblici di cui essi sono espressione. Nel caso di specie, la Regione Lazio – Ufficio V.I.A. – quale Amministrazione competente in materia, aveva escluso ogni interferenza di interessi ambientali con il procedimento di concessione per derivazione di acque, ed aveva correttamente rimandato ogni valutazione in merito in sede di procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica ai sensi del d.lgs 387/2003.

V) Le illegittimità per violazione di legge e per eccesso di potere per illogicità, travisamento di fatti ed errore manifesto nella parte in cui si fa richiamo e si motivano i provvedimenti impugnati con riguardo alla V.I.A. e al parere paesaggistico.

In tesi attorea l'eccesso di potere per illogicità, travisamento dei fatti ed errore manifesto, si riscontrerebbe anche nel punto in cui la Provincia di Frosinone, nell'impugnata determina 335/2024, e negli atti da esso richiamati, affermava che il progetto di Elettroliri fosse da sottoporre a V.I.A., e che la stessa società non avesse riscontrato l'integrazione richiesta per il parere paesaggistico.

Relativamente alla questione V.I.A., la determina 335 del 2024 affermava che il giudizio espresso dalla Regione Lazio (con nota G13048 del 2 ottobre 2019) circa il fatto che il progetto Elettroliri non fosse da assoggettare a V.I.A., fosse pervenuto un giorno prima (il 44esimo) della scadenza del termine finale (di 45 giorni) per l'acquisizione dei pareri, con la conseguenza che la stessa non avrebbe valutato le opposizioni al progetto Elettroliri rese dal Comune di Cassino e dall'Associazione Italia Nostra. Peraltro, la stessa Regione Lazio – Area V.I.A. – alcuni giorni dopo tali atti di opposizione del Comune di Cassino e di Italia Nostra, comunicava (con nota dell'8 ottobre



2019) alla Soprintendenza Archeologica ed alla stessa Provincia di Frosinone, che la propria determinazione sulla V.I.A. del 02/10/2019, non costituiva atto di autorizzazione, il quale poteva essere rilasciato, dalla Provincia di Frosinone, a seguito del Procedimento Unico, come previsto e disciplinato dal d.lgs. 29/12/2003 n. 387, nell'ambito del quale avrebbe dovuto acquisire anche l'Autorizzazione Paesaggistica ed altri pareri.

Pertanto, anche sotto tale profilo, la determina 335/2024 sarebbe illegittima in quanto se la Provincia avesse con attenzione esaminato gli atti del procedimento, si sarebbe resa conto che:

1) non avrebbe dovuto né dare avvio alla conferenza di servizi né tanto meno sospendere la stessa, per richiedere al privato integrazioni (inerenti il parere paesaggistico) che la stessa Regione prevedeva dover svolgere in altro e successivo procedimento (autorizzazione unica);

2) l'atto di mancato assoggettamento a V.I.A. del 2.10.2019 della Regione era un atto istruttorio che, in primis, non era stato mai contestato né in qualche modo impugnato dalla Provincia, e certamente non poteva di per sé ricadere su Elettroliri, che attendeva da quasi dieci anni una decisione positiva, che gli veniva negata per errori della P.A. nell'espletamento della propria attività di istruttoria.

7. Anche sul ricorso R.G. n. 69 del 2024 si è costituita la Provincia, con articolata memoria, con cui ha replicato ai motivi di ricorso, evidenziando *in primis* come non fosse evidenziabile la violazione del giudicato in riferimento alla sentenza TSAP n. 139/2024.

7.1. La Provincia poi ha evidenziato che il progetto dell'istante era stato sottratto alla Valutazione di Impatto Ambientale a seguito della mancata



valutazione delle tempestive opposizioni pervenute da parte del Comune di Cassino e del MIBACT, che l'amministrazione competente non aveva ritenuto di valutare, chiudendo il procedimento prima che scadesse il termine di 45 gg per le osservazioni, termine non comprimibile. La Regione Lazio avrebbe dovuto riaprire il procedimento di Verifica di Assoggettabilità (VA) a V.I.A. e valutare le osservazioni e opposizione al progetto manifestate dal Comune di Cassino con nota del 3 ottobre 2019, e la richiesta di sottoposizione a V.I.A. avanzata dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali in data 4 ottobre 2019. Non potendosi svolgere sul medesimo progetto due volte la VA, una in sede di procedimento di concessione a derivazione e una in sede di AU dell'impianto, perché ciò rappresenterebbe un evidente aggravamento del procedimento, quanto scritto, nella nota prot. n. 797046 del 08/10/2019, della Regione Lazio - Area di Valutazione Impatto Ambientale sarebbe poco comprensibile, non potendosi in sede di AU e dopo aver rilasciato la concessione a derivare, valutare la richiesta motivata del MIBACT di sottoporre il Progetto a V.I.A., soprattutto se l'Autorità di Bacino, già in sede di procedimenti di concessione, aveva precisato che “[...] *l'assenso al prelievo dovrà essere altresì subordinato alla verifica da parte dell'Ente concedente dell'esistenza di eventuali vincoli di salvaguardia territoriale [...]*” (cfr. prot. n. 7442 del 25/06/2019).

Sul punto ha richiamato il d.lgs 152/2006 che prevede all'allegato A IV della Parte II sui Progetti sottoposti alla Verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano che è sottoposta a VA la “*derivazione di acque superficiali ed opere connesse che prevedano derivazioni superiori a 200 litri al secondo o di acque sotterranee che*



prevedano derivazioni superiori a 50 litri al secondo, nonché le trivellazioni finalizzate alla ricerca per derivazioni di acque sotterranee superiori a 50 litri al secondo” (cfr. Punto 7, lett. d) del suddetto Allegato).

In tesi della Provincia se la Società avesse seguito la giusta sequenza procedurale e avviato la procedura di VA solo a seguito della prescrizione contenuta nella determina della Provincia n. 3410 del 27/09/2019 di ammissione in istruttoria e dopo 60 gg dalla effettuazione del sopralluogo e dall’acquisizione delle osservazioni e opposizioni pervenute in tale sede, come ivi previsto, la VA si sarebbe potuta svolgere alla luce della pienezza della evidenze amministrative formatesi nel corso della fase di partecipazione.

Tale carenza in fase di VA non poteva essere sostituita da altra attività procedimentale della Provincia, che aveva potuto prendere solo atto di quanto avvenuto e della condotta tenuta dalla Regione Lazio.

La Provincia ha contestato anche il quarto motivo di ricorso, assumendo che il parere dell’Autorità di bacino conteneva una chiara prescrizione da ottemperare in relazione alle caratteristiche del Progetto della ricorrente, per cui il rifiuto consapevole della Elettroliri di fornire le integrazioni richieste dalla Regione Lazio – Direzione Regionale per le Politiche Abitative e la Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica – Area Autorizzazioni Paesaggistiche e Valutazione Ambientale Strategica, con nota prot. U.1207024 del 25-10-2023, in merito ai vincoli territoriali rilevati dalle amministrazioni a ciò preposte, aveva comportato la violazione di tale prescrizione ed il rigetto dell’istanza. Non era invece certamente compito della Provincia di Frosinone sopperire al mancato rispetto di tale richiesta di



integrazioni, soprattutto in un procedimento ad istanza di parte. La Provincia di Frosinone aveva rilevato la carenza di detta integrazione ritenendo correttamente che la mancata sottoposizione a V.I.A. del progetto, come richiesto dal MIBACT e il rifiuto della Elettroliri di fornire i dati necessari per sopperire a tale carenza, fossero motivi più che validi per non rilasciare la concessione a derivazione.

8. Conclusa la fase istruttoria innanzi al G.D., depositate le memorie conclusionali ad opera della Elettroliri e della Provincia di Frosinone, i due ricorsi R.G. n. 238 del 2023 e R.G. n. 69 del 2024 sono stati chiamati all'udienza collegiale dell'8 ottobre 2025, nel corso della quale si è proceduto alla loro riunione per connessione soggettiva ed oggettiva.

DIRITTO

9. In *limine litis* vanno vagliate le eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità del ricorso R.G. n. 238 del 2023, sollevate dalla Provincia di Frosinone.

9.1. Ed invero è noto come l'esame delle questioni preliminari di rito deve precedere la valutazione del merito della domanda (Cons. Stato, ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4), salve esigenze eccezionali di semplificazione che possono giustificare l'esame prioritario di altri aspetti della lite, in ossequio al superiore principio di economia dei mezzi processuali (Cons. Stato, ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5); inoltre l'ordine di esame delle questioni pregiudiziali di rito non rientra nella disponibilità delle parti (Cons. Stato, ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9).

La norma positiva enucleabile dal combinato disposto degli artt. 76, comma 4, c.p.a. e 276, comma 2, c.p.c., impone infatti di risolvere le questioni



processuali e di merito secondo l'ordine logico loro proprio, assumendo come prioritaria la definizione di quelle di rito rispetto a quelle di merito, e fra le prime dando priorità all'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali (nell'ordine, giurisdizione, competenza, capacità delle parti, *ius postulandi*, ricevibilità, contraddittorio, estinzione), rispetto alle condizioni dell'azione (tale fondamentale canone processuale è stato ribadito anche da Cons. Stato, ad. plen., 3 giugno 2011, n. 10).

10. Ciò posto le eccezioni sono fondate.

10.1. Ed invero va in primo luogo evidenziato come la sentenza TSAP n. 139 del 2023 non contenga alcun accertamento in merito alla fondatezza dell'istanza affermando semplicemente *“che il ricorso avverso il silenzio presentato dalla Elettroliri deve essere accolto, con conseguente declaratoria dell'illegittimità dell'inerzia della Provincia di Frosinone, inadempiente all'obbligo su di essa gravante di pronunciarsi espressamente sulla domanda di rilascio di concessione di acqua pubblica per uso idroelettrico, non potendo questo Tribunale pronunciarsi anche sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio ai sensi dell'art. 31 comma 3 c.p.a.”*.

Né tale sentenza contiene alcun vincolo in ordine al *modus procedendi*, in quanto di mero accertamento dell'obbligo della Provincia di concludere il procedimento nel termine di centoventi giorni dalla comunicazione della sentenza, seppure nel rispetto dell'unico vincolo conformativo contenuto nella parte del *decisum* secondo cui *“A giustificare l'inerzia dell'Amministrazione e la mancata conclusione del procedimento, pendente da quasi otto anni, non possono valere, in verità, né le difficoltà*



rappresentate nella nota prot. n.12917 del 12 aprile 2022 circa l'impossibilità di attuare una definitiva e completa riorganizzazione funzionale e strutturale dell'ente a causa dei ritardi della Regione Lazio nella emanazione di una generale rivisitazione normativa delle funzioni non fondamentali", permanendo comunque, allo stato, la competenza in questione in capo all'Ufficio Opere idrauliche e risorse idriche della Provincia, né tanto meno le argomentazioni esposte nella successiva "riattivazione del procedimento" del 6 dicembre 2022 (prot. n. 43837), volte a segnalare una pretesa sostanziale "differenza" della domanda - come modificata in riduzione quanto a portata massima e portata media lorda di concessione dalla ricorrente in seguito all'interlocuzione avuta con l'Autorità di bacino - che secondo l'Amministrazione, integrando un "nuovo progetto ... non pubblicato ai sensi dell'art. 7 del r.d. n. 1775/1933 " avrebbe imposto di reiterare la pubblicazione e l'istruttoria già espletate e dunque di ripetere dall'inizio l'intero iter procedimentale, in violazione della ratio di semplificazione espressa dall'art. 49 del medesimo r.d. che precisa che "quando le variazioni, pure aumentando la quantità d'acqua o di forza motrice utilizzata, lascino sostanzialmente invariate le opere di raccolta, regolazione, presa o restituzione dell'acqua, la loro ubicazione e l'uso dell'acqua, il Ministro dei lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore può previa breve istruttoria limitatamente alle varianti introdotte, accordare la concessione senza le condizioni e formalità stabilite al comma precedente, salvo il pagamento del canone per la maggiore utilizzazione... ", nonché del divieto di aggravio del procedimento di cui all'art. 1, comma 2 della legge 7 agosto 1990 n.241".



Pertanto, per un verso la semplice attivazione della Conferenza di servizi non si poneva come violativa del giudicato, essendo stata peraltro la stessa tempestivamente attivata prima della scadenza dei termini assegnati dal TSAP, rispetto ai quali non si pone come violativa neanche la sospensione del termine di trenta giorni concesso all'istante per l'integrazione documentale.

Da ciò un primo profilo di inammissibilità del ricorso che, laddove riferito alla violazione del giudicato, deve intendersi come ricorso per ottemperanza, non essendo evidenziabile la suddetta violazione né la nullità degli atti impugnati, ex art. 21 *septies* l. 241/1990.

In ogni caso lo stesso è inammissibile anche laddove volto a contestare l'illegittimità degli atti gravati, posto che gli stessi, in quanto atti meramente endoprocedimentali, non assumono valenza di immediata lesività, con la conseguente assenza di interesse ad agire, emergendo semmai detto interesse con riferimento alla determinazione di definitivo diniego, assunta all'esito della conferenza di servizi, oggetto del distinto ricorso R.G. n. 69/2024 (*ex multis* sentenza TSAP 146/2025 secondo cui “*Non sono autonomamente impugnabili, per difetto di lesività immediata, atti endoprocedimentali quali la relazione istruttoria recante proposta di rigetto dell’istanza, i verbali del Comitato Consultivo Tecnico Amministrativo e gli atti applicativi del Regolamento Regionale Abruzzo n. 2/2023*”).

10.2. Ciò in disparte dal rilievo che in ogni caso, una volta adottato il provvedimento di diniego definitivo della concessione a derivare, l'interesse al ricorso non poteva che intendersi traslato avverso tale provvedimento, per cui il ricorso R.G. n. 238 del 2023 sarebbe in ogni caso improcedibile, ai



sensi dell'art. 35 comma 1 lett c) c.p.a. non potendo la Società ricorrente ricevere alcuna utilità dall'accoglimento del ricorso medesimo, rivolto avverso atti superati dalla determinazione di rigetto finale.

11. Ciò posto, può passarsi alla disamina del ricorso R.G. n. 69 del 2024.

12. Nell'esaminare i motivi di ricorso, non avendo la parte graduato le censure in senso vincolante per il giudice, non potendo la graduazione essere confusa con la mera enumerazione, secondo il noto pronunciamento di cui alla sentenza Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015, si procederà in ordine logico, avendo riguardo alla maggiore satisfattività delle censure, con possibilità di accorpamento di quelle connesse, in quanto fondate sui medesimi presupposti di fatto e/o di diritto ovvero su presupposti collegati.

13. In ordine logico è senza dubbio prioritaria la censura, articolata nella prima parte del primo motivo di ricorso, con cui la società ricorrente assume come il provvedimento di diniego e gli atti presupposti siano nulli, ex art. 21 *septies* l. 241/90, o comunque illegittimi, in quanto adottati all'esito di una conferenza di servizi che, in tesi, non avrebbe dovuto nemmeno essere attivata, alla stregua del giudicato formatosi sulla sentenza, resa in sede di rito sul silenzio da questo TSAP, n. 139 del 2023, ed essendo peraltro la conferenza di servizi di tipo decisorio un modulo procedimentale tipico, cui non sarebbe possibile ricorrere ai fini del rilascio della concessione di derivazione, dovendo alla stessa farsi ricorso solo in sede di rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. n. 387/2023.

13.1. Il motivo è destituito di fondamento, non essendo ravvisabile *in primis* alcuna violazione del giudicato formatosi sulla sentenza di questo Tribunale n. 139/2023 che, come dianzi osservato, non aveva indicato alcun *modus*



operandi, né tantomeno si era pronunciata sulla fondatezza dell'istanza.

13.2. Né alcuna illegittimità è ravvisabile nell'attivazione della conferenza di servizi ex art. 14 l. 241/1990, modulo da adottare in via semplificativa, ogni qualvolta si tratti di decidere sulla base di atti di assenso da rilasciarsi da parte di più amministrazioni, come nell'ipotesi di specie, come evincibile dalla stessa disamina dell'art. 7 R.D. 1775 del 1933; in particolare nell'ipotesi di specie si doveva acquisire il parere del Comitato regionale per i lavori pubblici che, ai sensi dell'art. 3, comma 3 lett. e *bis*, deve pronunciarsi obbligatoriamente nel caso in cui su una istanza di concessione di derivazione siano presentate opposizioni o osservazioni, e si doveva tenere conto sia dell'esito della procedura di screening V.I.A., che delle opposizioni intervenute e non prese in considerazione in tale sede – previa acquisizione del parere del Comitato regionale per i lavori pubblici - nonché dei vincoli territoriali esistenti, secondo quanto evidenziato nel parere favorevole dell'Autorità di Bacino, anche con la richiesta di eventuali chiarimenti alla medesima Autorità circa tale prescrizione, all'esito della procedura di esclusione dalla V.I.A.

Infatti, come evidenziato da Cass. civ., Sez. Unite, 27 luglio 2011, n. 16386 in tema di concessione di derivazione di acque pubbliche, la Conferenza di servizi costituisce strumento conoscitivo interno alla fase istruttoria, la quale deve tenere conto delle diverse istanze e delle problematiche prospettate dai vari organi e servizi interessati all'"iter" procedimentale, in attuazione del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione (in applicazione di tale principio le SS.UU. hanno ritenuto che, pur essendo il relativo procedimento pervenuto al punto di poter escludere la presenza di



elementi ostativi in termini di valutazione di impatto ambientale, il medesimo può essere sospeso in attesa dell'ottenimento di ulteriori elementi, anche alla luce dell'adozione di eventuali e diversi interventi a tutela delle acque - nella specie, dell'approvazione di un nuovo Piano di tutela delle acque nel territorio - in ragione della natura stessa dei compiti attribuiti alla Conferenza).

14. Le altre censure possono essere esaminate congiuntamente e in ordine logico, in quanto, in tesi, dirette a contrastare i motivi considerati come ostativi al rilascio della concessione di derivazione.

14.1. In tale ottica occorre peraltro avere riguardo ai motivi realmente posti a base del provvedimento conclusivo di diniego, nel quale sono precisate anche le risposte alle controdeduzioni presentate dalla società all'esito della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

14.2. A tal riguardo deve evidenziarsi come la disamina dei motivi indicati nel provvedimento di diniego può dar luogo all'assorbimento delle censure solo nell'ipotesi in cui una di esse, diretta a contestare una delle ragioni del diniego, si rilevi infondata – con conseguente rigetto del ricorso - ma non nell'ipotesi inversa, in cui si riscontri la fondatezza di alcune censure, dovendo in tale ipotesi la disamina essere esaustiva, venendo nella specie in rilievo un atto plurimotivato.

14.3. Ed invero, secondo la giurisprudenza di questo TSAP (ex multis sent. 120/2025), che sul punto si è uniformato alla costante giurisprudenza amministrativa (ex multis Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2020, n. 2403)

“qualora un atto amministrativo sia fondato su una pluralità di motivazioni indipendenti tra di loro è sufficiente che anche una sola di tali motivazioni



risulti legittima e fondata per giustificare la validità dell'intero provvedimento".

15. Dall'analisi della determina n. 355 del 2024 si evince come le ragioni della decisione di segno negativo siano così sintetizzabili:

a) mancata pubblicazione del progetto in variante, che aveva ottenuto il parere favorevole, sia pure con prescrizioni, dell'Autorità di Bacino, posto che l'unico progetto pubblicato era quello precedente, che aveva ottenuto il parere sfavorevole da parte della medesima Autorità;

b) illegittimità del giudizio di esclusione dalla V.I.A. adottato dalla Regione Lazio il 2 ottobre 2019, da ascriversi alle seguenti circostanze;

b1) al fatto la Società, non rispettando la prescrizione imposta dalla Determinazione di Ammissione ad istruttoria, aveva presentato di gran lunga in anticipo istanza di Verifica di Assoggettabilità a V.I.A., falsando di fatto tale procedimento che non aveva potuto considerare in alcun modo le osservazioni formulate correttamente in sede di sopralluogo;

b2) al rilievo che la Regione Lazio aveva emesso il proprio giudizio di esclusione dalla V.I.A. il 2 ottobre 2019, prima che fosse decorso il termine di 45 previsto per legge;

b3) alla circostanza che la Regione Lazio, per tale motivo, non aveva valutato le opposizioni e le osservazioni del Comune di Cassino e del MIBACT tempestivamente inviate alla Regione medesima, in cui, tra l'altro, si evidenziava il perché il progetto dovesse essere sottoposto a V.I.A.;

c) al mancato adempimento della Elettroliri alla richiesta di integrazioni richieste dalla Regione Lazio – Direzione Regionale per le Politiche Abitative e la Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica - Area



Autorizzazioni Paesaggistiche e Valutazione Ambientale Strategica, con nota prot. U.1207024 del 25-10 2023 in merito ai vincoli territoriali rilevati;

d) alla circostanza che detto inadempimento aveva reso impossibile ottemperare alle prescrizioni del parere dell'Autorità di Bacino che impedivano il rilascio della concessione di derivazione senza *“la verifica, da parte dell'Ente concedente, dell'esistenza di eventuali vincoli di salvaguardia territoriale”*.

15.1. Per contro non può essere considerato quale motivo ostativo il mancato rilascio del parere da parte Comitato Lavori Pubblici in quanto - come indicato nell'atto di indizione della Conferenza di Servizi *“La determinazione di conclusione della conferenza di servizi, se positiva, costituisce relazione di istruttoria da trasmettere alla Regione Lazio – Comitato Lavori Pubblici per il parere di cui L.R. n. 5 del 31 Gennaio 2002, art. 3 comma 3 lettera e-bis)”* per cui il mancato rilascio del parere è da ascrivere alla circostanza che la determinazione della conferenza di servizi aveva avuto esito negativo.

16. Ciò posto, i motivi di ricorso, diretti ad avversare nel loro insieme le evidenziate ragioni, sono fondati, nel senso di seguito precisato.

17. Quanto alla mancata pubblicazione del nuovo progetto vi è da evidenziare come la non necessità di detta pubblicazione fosse stata evidenziata nella sentenza di questo TSAP n. 139/2023 che *in parte qua* dettava un vincolo conformativo fondato sulla previsione dell'art. 49 del R.D. n. 1775/1933, ritenendo che la richiesta di pubblicazione al riguardo fosse violativa della *ratio* di semplificazione ivi sottesa.

17.1. In disparte dal vincolo conformativo, da intendersi richiamato da parte



ricorrente laddove ha dedotto la violazione del giudicato formatosi sulla indicata sentenza, ritiene il collegio che ben possa applicarsi alla fattispecie *de qua* il citato disposto normativo, venendo in rilievo una variazione non sostanziale, rientrante nella previsione del comma 2 dell'art. 49 RD 1775/1933, che consente di accordare la concessione senza formalità e condizioni.

17.2. Ciò in disparte dal rilievo che, come evidenziato da parte ricorrente, della pubblicazione del nuovo progetto era comunque onerata la Provincia, quale autorità procedente, per cui, fermi gli evidenziati ed assorbenti rilievi, la mancata pubblicazione non poteva costituire legittimo motivo di diniego al rilascio della concessione di derivazione.

18. Quanto all'asserita illegittimità del provvedimento della Regione Lazio, che aveva escluso l'assoggettabilità a V.I.A., è dirimente il rilievo che detto provvedimento e i successivi atti di conferma non siano stati oggetto di impugnativa da parte della Provincia, del Mibact, o infine da parte dei soggetti che avevano manifestato la loro opposizione, ovvero il Comune di Cassino e l'Associazione Italia Nostra, né di ritiro in autotutela da parte della Regione Lazio, cui pure erano state comunicate successivamente le opposizioni, avendo la medesima Regione precisato, con nota acquisita al Protocollo della Provincia in data 4 ottobre 2019 *“Si fa presente che il provvedimento con il quale l'area V.I.A. ha escluso l'intervento in esame dalla V.I.A. non costituisce atto Autorizzatorio, come evidenziato nella predetta determina. L'autorizzazione dovrà essere rilasciata dalla Provincia a seguito di un Procedimento Unico disciplinato dal Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. Pertanto si trasmettono le osservazioni comunali alla*



Provincia per il seguito di competenza” nonché, con successiva nota, acquisita al protocollo della Provincia in data 8/10/2019, “L’Autorizzazione dovrà essere rilasciata dalla Provincia a seguito di un Procedimento Unico disciplinato dal Decreto Legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, nel quale dovrà essere acquisita anche l’Autorizzazione paesaggistica ai sensi della legge 1497 del 29 giugno 1939, art. 7. Come infatti evidenzia la L.R. 6/07/1998, n. 24, art. 25 co.6, solo per le opere per le quali è prevista la procedura di valutazione di impatto ambientale, in attuazione delle direttive comunitarie sono rilasciate dall’ente competente all’interno del procedimento di V.I.A.. Pertanto, come evidenziato anche nella Determina di esclusione, la Società Elettroliri deve acquisire tutte le autorizzazioni, concessioni, licenze pareri nulla osta e assensi comunque denominati preordinati alla realizzazione del progetto, con particolare riferimento alle disposizioni di cui al D.lgs. 152/2006, e s.m.i.”.

18.1. Pertanto, ferma restando l’impossibilità di sottoporre il progetto a V.I.A., stante la cristallizzazione del provvedimento di esclusione adottato dal competente settore della Regione Lazio, le valutazioni afferenti alla compatibilità *strictu sensu* paesaggistica ed agli aspetti edilizi (esternate nell’opposizione del Comune) non potevano che essere oggetto delle autorizzazioni da rilasciarsi nell’ambito del successivo procedimento, volto al rilascio dell’Autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. 397/2003.

Ciò tanto più che, pur dopo la comunicazione successiva delle opposizioni (in particolare di quella del Comune di Cassino), la Regione Lazio aveva confermato detto provvedimento, con atti da intendersi come di carattere provvedimentale (in quanto di conferma in senso proprio, ovvero fondati su



una rinnovata valutazione all'esito della trasmissione dell'opposizione) non fatti oggetto di impugnativa.

Quanto al carattere provvedimentale degli atti di conferma – e al connesso onere di impugnazione – va richiamata la giurisprudenza amministrativa secondo la quale l'atto meramente confermativo differisce dall'atto di conferma: il primo si limita a dichiarare il mero dato dell'esistenza di un precedente provvedimento; il secondo, invece, pur arrivando alle stesse conclusioni ed avendo lo stesso contenuto dell'atto confermato, è pronunciato all'esito di una nuova valutazione degli interessi coinvolti e di una nuova istruttoria (cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2025, n. 4635 e 9 maggio 2024, n. 4153; sez. II, 14 gennaio 2022, n.272 e 31 maggio 2021, n. 4157; sez. IV, 29 agosto 2019, n. 5977; sez. V, 10 aprile 2018, n. 2172; sez. IV, 12 settembre 2018, n. 5341 e 27 gennaio 2017, n. 357, Sez. VI, 30 giugno 2017, n. 3207 12 ottobre 2016, n. 4214 e 29 febbraio 2016, n. 812).

18.2. Ciò ovviamente non escludeva la possibilità per la Provincia, quale ente competente al rilascio della concessione a derivare, di valutare autonomamente le opposizioni - previa acquisizione del parere da parte del competente Comitato - e di denegare pertanto la stessa sulla base di valutazioni *strictu sensu* ambientali, afferenti allo stesso rilascio della concessione a derivare, previa peraltro adeguata motivazione, ovvero considerando se si trattasse di aspetti che non potevano essere oggetto della sola valutazione sottesa al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, che sarebbe dovuta intervenire nell'ambito del successivo procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica, considerando motivatamente tutti gli apporti istruttori intervenuti, anche quelli che non erano stati presi in



considerazione in sede di screening V.I.A..

Infatti, come già affermato da questo Tribunale, in materia di conferenza di servizi, l'amministrazione procedente conserva il potere di riaprirla al fine di acquisire e valutare pareri rilevanti per la tutela di interessi pubblici qualificati (quali quelli paesaggistici e idraulici), anche se pervenuti tardivamente rispetto alla seduta conclusiva, potendo esercitare i poteri di autotutela ex artt. 14-quater, comma 2, e 21-nonies l. n. 241/1990. L'art. 2, co. 8 bis, della legge n. 241/1990, sancendo l'inefficacia dei pareri negativi intervenuti successivamente all'ultima riunione della conferenza, non impedisce all'Amministrazione procedente di considerare i pareri negativi successivamente intervenuti, ai fini di una rivalutazione complessiva della vicenda, potendo la stessa Amministrazione agire in autotutela e quindi, a fortiori, riaprire la conferenza per una nuova complessiva valutazione con la partecipazione di tutte le Amministrazioni coinvolte, a garanzia di una corretta ponderazione degli interessi pubblici coinvolti (sentenza TSAP n. 44/2025).

Ciò ferma restando la necessità di un onere motivazionale rafforzato in quanto la Regione per contro, quale ente competente in materia di tutela paesaggistica e di vigilanza urbanistico edilizia, aveva considerato, con i suddetti atti di conferma del provvedimento di esclusione dalla V.I.A., l'opposizione del Comune come non ostativa al rilascio della concessione a derivare, ritenendo che gli aspetti dallo stesso addotti avrebbero dovuto formare oggetto di valutazione nel successivo procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica, nel corso del quale avrebbe dovuto acquisirsi l'autorizzazione paesaggistica.



Infatti, come affermato da questo Tribunale, nel procedimento di rilascio di concessioni sul demanio idrico, *“la Regione conserva competenze proprie in materia di tutela paesaggistica e di vigilanza urbanistico-edilizia, sicché non può limitarsi a recepire il parere (nella specie, contrario) del Comune, ma deve verificare autonomamente la compatibilità dell’intervento con il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR) e con gli strumenti urbanistici vigenti. È illegittimo il provvedimento con cui la Regione, autorità procedente ai sensi dell’art. 12 del Reg. reg. Lazio n. 1/2022, neghi la concessione demaniale limitandosi a recepire il parere comunale negativo, senza svolgere una autonoma e complessiva valutazione degli interessi coinvolti”* (sentenza TSAP 191/2025).

19. Quanto al profilo ostantivo relativo al mancato adempimento alla richiesta di integrazione documentale, è sufficiente osservare come dalla disamina della relativa richiesta della Regione Lazio – Direzione Regionale per le Politiche Abitative e la Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica - Area Autorizzazioni Paesaggistiche e Valutazione Ambientale Strategica, di cui alla nota prot. U.1207024 del 25-10 2023 si evince come la stessa fosse relativa al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, ex art. 146 d.lgs. 42/2004, la cui acquisizione doveva per contro intervenire nel corso del successivo procedimento volto al rilascio dell’autorizzazione unica, nell’ambito della conferenza ex art. 12 d.lgs. 387/2003, come peraltro precisato dalla Regione negli atti di conferma in senso proprio, innanzi richiamati.

19.1. Come evidenziato da questo TSAP (sentenza 5 aprile 2012, n. 56) *“il rilascio dell’autorizzazione unica ex art. 12, comma 3 del d.lgs. n. 387 del*



2003 mira a concentrare in un unico contenitore tutti gli atti di tipo autorizzativo occorrenti, tra l'altro, alla "...riattivazione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili...". Tale contenitore nulla innova in ordine alle potestà autorizzative spendibili da ciascuna autorità, ma ne impone solo la contestuale valutazione in un unico ambito logico-giuridico, senza, tuttavia, coinvolgervi altri procedimenti, quale quello connesso al rilascio della concessione ex art. 7, comma 1, del R.D. n. 1775 del 1933, non espressamente previsti e funzionalmente distinti. Ciò detto, è illegittima la statuizione dell'ente provinciale, come acclarato nel caso di specie, che oppone, così sfuggendo alla responsabilità connessa all'esercizio della potestà concessoria, un diniego all'istanza del privato volta ad ottenere il rilascio di una concessione per piccola derivazione d'acqua a scopi idroelettrici, basandolo su uno strumento di semplificazione amministrativa quale quello di cui al citato art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003".

19.2. Quanto all'ultimo profilo ostatico, fondato sul rilievo che il mancato adempimento alla richiesta di integrazione documentale formulata dalla Regione Lazio – afferente come innanzi precisato il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che non poteva che afferire al rilascio dell'autorizzazione unica – impediva di assolvere alla condizione espressa dall'Autorità di Bacino circa il rispetto dei vincoli territoriali, occorre osservare come, avuto riguardo anche all'intervenuto provvedimento di esclusione dalla V.I.A. e alla precisazione da parte della Regione Lazio che la valutazione degli aspetti paesaggistici avrebbe dovuto formare oggetto del successivo provvedimento di rilascio della autorizzazione unica, vincolato



all'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, ex art. 146 d.lgs.42/2004, fosse onere della Provincia provvedere ad assumere chiarimenti da parte dell'Autorità di Bacino circa l'indicata prescrizione, avuto riguardo a detti sviluppi procedurali.

Ciò fermo restando, che, come dedotto da parte ricorrente, l'accertamento dei vincoli territoriali esistenti sull'area de qua era onere della Provincia, quale ente procedente – chiamata pertanto a valutare l'ostatività degli stessi al rilascio della stessa concessione a derivare - e non potessero pertanto rimettersi alla parte istante adempimenti relativi al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in quanto, una volta esclusa l'assoggettabilità del progetto a V.I.A., detta autorizzazione non poteva che essere rilasciata, come più volte evidenziato, nell'ambito della conferenza ex art. 12 d.lgs. 387/2003.

20. In conclusione il ricorso R.G. n. 238/2023 va dichiarato inammissibile e comunque improcedibile, mentre il ricorso R.G. n. 69/2004 va accolto nel senso innanzi precisato.

21. Sussistono nondimeno, ad avviso del collegio, avuto riguardo alla decisione in rito afferente al primo ricorso, alla peculiarità della fattispecie e alla complessità delle questioni sottese ad un travagliato iter istruttorio, i presupposti per la compensazione integrale delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche decidendo definitivamente sui ricorsi in epigrafe, previamente riuniti:

Dichiara inammissibile e comunque improcedibile il ricorso R.G. n. 238/2023.



Accoglie nei sensi di cui in motivazione il ricorso R.G. n. 69/2024 e per l'effetto annulla la Determinazione Dirigenziale n. 355 del 5.02.2024 della Provincia di Frosinone.

Compensa le spese di lite fra le parti.

Così deciso nella camera di consiglio del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in Roma, tenuta in data 8 ottobre 2025

Il Relatore

Il Presidente

Dott.ssa Diana CAMINITI

Dr. Antonio Pietro M. LAMORGESE

