

**ENERGIA: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza 3 dicembre settembre 2025 n. 9539.**

**1. -Giustizia amministrativa -Processo amministrativo -Energia -Localizzazione impianto - Verificazione -Rilievi di inattendibilità della relazione di verificazione -Ampliamento del tema decisorio -Inammissibilità.**

**2. -Giustizia amministrativa -Processo amministrativo -Energia -Localizzazione impianto - Ampliamento delle censure in appello -Inammissibilità ex art. 104 c.p.a.**

**3. -Giustizia amministrativa -Processo amministrativo -Energia -Localizzazione impianto - Verificazione - Consulente nominato dall'ufficio -Nomina ausiliari del verificatore - Ammissibilità -Preventiva autorizzazione del giudice e nomina formale -Non è necessaria.**

**4. -Giustizia amministrativa -Processo amministrativo -Energia -Localizzazione impianto – Appello - Verifica esistenza dei presupposti e delle condizioni per la proposizione del ricorso di primo grado – Ammissibilità.**

**5. -Giustizia amministrativa -Processo amministrativo -Energia -Localizzazione impianto – Principio di conservazione degli atti giuridici -Applicabilità -Annullamento *tout court* del provvedimento di autorizzazione dell'intero impianto -Inammissibilità.**

1. Preliminarmente, il Collegio ritiene necessario evidenziare che la formulazione dei primi due quesiti (indicati dalle lettere “a” e “a.1”) posti al verificatore muovono, necessariamente, in considerazione della natura soggettiva del giudizio amministrativo, dalle censure che le parti hanno articolato nei rispetti ricorsi introduttivi del giudizio, come devoluti nel giudizio innanzi al Consiglio di Stato.

Pertanto, il Collegio ritiene che non può ammettersi un ampliamento del tema decisorio mediante l'introduzione, attraverso le memorie depositate in vista dell'udienza di discussione, di ulteriori doglianze che introducono nuovi temi di indagine, facendosi “schermo”, a tal fine, della formulazione di rilievi di inattendibilità della relazione di verificazione.

2. Preliminarmente giova perimetrare la censura formulata a cui il Collegio è chiamato a decidere. Per fare ciò, risulta necessario partire da quella contenuta nel ricorso introduttivo del giudizio, stante il divieto di cui all'art. 104 c.p.a., che preclude l'eventuale ampliamento della censura nel presente grado del giudizio.

3. Come affermato nella giurisprudenza civile, “*il consulente nominato dall'ufficio può avvalersi dell'opera di esperti specialisti, al fine di acquisire, mediante gli opportuni e necessari sussidi tecnici, tutti gli elementi di giudizio, senza che sia necessaria una preventiva autorizzazione del giudice, né una nomina formale, purché egli assuma - come puntualmente avvenuto nel caso di specie - la responsabilità morale e scientifica dell'accertamento e delle conclusioni assunte dal collaboratore* (Cass. 11 marzo 1995 n. 2859, 8 marzo 1984 n. 1605)” (Cass. civ., Sez. III, 29 marzo 2006 n. 7243).

4. “*Sussiste il potere del Giudice di appello di rilevare ex officio la esistenza dei presupposti e delle condizioni per la proposizione del ricorso di primo grado (con particolare riguardo alla condizione rappresentata dalla tempestività del ricorso medesimo), non potendo ritenersi che sul punto si possa formare un giudicato implicito, preclusivo alla deduzione officiosa della questione.*” (Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4).

5. dall'allegato 4 alla relazione di verificazione, depositato in data 16 maggio 2025, si evidenzia come nell'area oggetto della variante urbanistica sono ricomprese l'impianto e le opere al servizio dell'impianto, rimanendo invece ricompresa nell'area a destinazione agricola esclusivamente la strada che funge da “bretella” di collegamento fra l'impianto e la strada principale.

A tale riguardo, il Collegio non può esimersi dall'evidenziare, sia pure come mero *obiter dictum*, essendo la questione preclusa dalla declaratoria di inammissibilità, che, quand'anche ammissibile e perfino qualora fosse stata giudicata fondata, la censura di parte, per elementari principi di

proporzionalità e ragionevolezza, oltre che per il principio di conservazione degli atti giuridici, non comporterebbe l'annullamento *tout court* del provvedimento di autorizzazione dell'intero impianto, come pure sottende la censura in esame, ma comporterebbe unicamente una declaratoria di illegittimità *in parte qua* e il conseguente annullamento parziale della parte dispositiva autorizzatoria, limitatamente con riferimento a quest'opera.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Pesaro, della Regione Marche, del Ministero dell'interno, del Ministero della cultura e del Ministero delle imprese e del made in Italy, nonché della società Feronia s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 settembre 2025 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Tornano all'esame del Consiglio di Stato gli appelli proposti dai signori Antonio Francesco Manunta, Walter Fiscaletti, Valentina Fiscaletti, Orazio Tonelli, Renzo Tronchin e Anna Christine Michel, con il ricorso n.r.g. 5630/2023, e dal Comune di Terre Roveresche, con il ricorso n.r.g. 5665/2023.

Il giudizio ha ad oggetto la legittimità del provvedimento unico ambientale regionale n. 752 del 7 luglio 2022, emanato dalla Provincia di Pesaro e Urbino (e degli atti presupposti).

2. Il progetto autorizzato consiste in un impianto funzionale alla produzione di energia rinnovabile sotto forma di biometano, mediante la frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU), per un quantitativo annuo pari a 40.000 ton/anno. Il biometano non sarà immesso nella rete del gas, ma dovrà essere liquefatto e poi trasportato, mediante automezzi, nei punti di destinazione.

3. Per i fatti relativi al procedimento amministrativo, allo svolgimento e alla decisione del processo di primo grado, nonché relativi al presente processo, si rinvia per dovere di sintesi (art. 3 c.p.a.) a quelli già esposti nella sentenza non definitiva n. 7884 del 1° ottobre 2024 di questo Consiglio di Stato.

3.1. A tale esposizione, cui si rinvia *per relationem*, va aggiunto che con la sentenza n. 7884/2024, questo Consiglio ha dichiarato infondati il primo motivo, il secondo motivo, le censure dalla seconda all'ottava del terzo motivo, il quarto motivo, il sesto motivo, il settimo motivo, l'ottavo motivo e il nono motivo formulati con l'appello n.r.g. 5630/2023, mentre ha dichiarato infondati il primo motivo,

il secondo motivo, la prima e la seconda censura del terzo motivo, il quarto motivo, il sesto motivo e il settimo motivo formulati con l'appello n.r.g. 5665/2023.

3.2. Con la medesima pronuncia, il Collegio ha ritenuto necessario disporre la verifica sulle censure dedotte con il terzo motivo di appello e con il quinto motivo di appello proposti dal signor Manunta ed altri, con l'appello n.r.g. 5630/2023, e sulla censura dedotta con il terzo motivo di appello proposto dal Comune, con l'appello n.r.g. 5665/2023.

3.3. Segnatamente, si è domandato al verificatore, nominato dal Preside della facoltà di Ingegneria civile ed ambientale dell'Università Politecnica delle Marche, di rispondere ai seguenti quesiti:

a) dica il verificatore, quanto alle valutazioni ambientali compiute dalla Provincia di Pesaro e Urbino sulla matrice geologica, se in base alle leggi tecniche della materia specialistica, le amministrazioni preposte erano tenute a considerare l'incidenza dell'opera, localizzata in un'area classificata "P2" rispetto all'area confinante, ma non interessata direttamente dal progetto, e classificata "P3";

a.1) in caso di risposta positiva al precedente quesito, dica il verificatore se le amministrazioni preposte hanno tenuto in considerazione la suddetta incidenza;

b) dica il verificatore se, in base alle tavole di progetto che sono state approvate con il rilascio del PAUR, vi sono alcuni edifici dell'impianto progettato che ricadono nell'ambito della zona che resterà a destinazione agricola e/o nella zona sottoposta al "vincolo dei crinali";

b.1) dica, altresì, se, come dichiarato dalla società Feronia, *"la sistemazione ad uffici del fabbricato rurale esterno alla recinzione è stata stralciata dal progetto e non costituisce più oggetto della relativa richiesta di permesso di costruire"* e se risulta corretto che *"...gli appellanti avrebbero preso come riferimento elaborati tecnici superati nel corso del procedimento"*.

3.4. Con l'ordinanza n. 419 del 21 gennaio 2025, vista l'istanza del verificatore, il Collegio ha autorizzato quest'ultimo a nominare un ausiliario con competenze specifiche su aspetti geologici geomorfologici.

3.5. In data 16 maggio 2025, il verificatore ha depositato la relazione e gli allegati parte integrante di essa.

3.6. In vista dell'udienza di discussione, le parti appellanti, le amministrazioni resistenti e la società controinteressata hanno depositato memorie e repliche prendendo ampiamente posizione sugli esiti della verifica.

In particolare, con le rispettive memorie del 18 luglio 2025, le parti appellanti hanno domandato la rinnovazione della verifica e hanno insistito nell'accoglimento dell'appello, nella resistenza delle controparti.

4. All'udienza del 18 settembre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Giova richiamare i motivi di appello che residuano all'esame del Collegio, attenendosi alla sintesi che ne è stata svolta nell'ambito della sentenza non definitiva n. 7884/2024.

5.1. I motivi dell'appello n.r.g. 5630/2023.

5.1.1. Con il terzo motivo di appello, gli appellanti impugnano il capo della sentenza che ha respinto il decimo motivo di ricorso di primo grado, articolando distinte censure.

Con la prima censura (estesa da pagina 48 a pagina 49), si impugna la sentenza del T.a.r. per aver affermato che sarebbe *“del tutto normale che in presenza di vincoli il proponente “ritagli” il progetto in modo che l'impianto ricada al di fuori delle aree inedificabili ed in questo senso non può valere una sorta di proprietà transitiva, tale per cui anche le aree limitrofe a quelle vincolate siano di fatto assoggettate al medesimo regime: se così fosse, non avrebbe senso alcuno la perimetrazione delle aree vincolate”*.

A tale riguardo, gli appellanti deducono che, in origine, l'opera avrebbe dovuto essere ubicata anche nell'area che il Piano per l'assetto idrogeologico (nel prosieguo, P.a.i.) aveva qualificato come *“P3- a rischio elevato”*, mentre, successivamente al rilievo di questa circostanza nel corso dell'istruttoria, l'impresa *“ha proceduto a ritagliare in maniera chirurgica il progetto facendo coincidere il fabbricato con la linea della perimetrazione”*.

L'istruttoria sarebbe viziata in quanto non avrebbe però tenuto conto che *“l'opera continua a ricadere sul confine con la contigua area classificata P3 a rischio elevato”* e questo avrebbe implicato, secondo la relazione tecnica di parte depositata in primo grado, che si prevedesse una fascia di rispetto dall'area a rischio elevato.

5.1.2. Con il quinto motivo, gli appellanti impugnano il capo della sentenza che ha respinto il sedicesimo motivo di ricorso, con il quale si è lamentata l'erroneità dei provvedimenti impugnati nella parte in cui non viene individuata con esattezza la porzione delle aree in proprietà di Feronia interessate dalla variante urbanistica.

Con il motivo di appello in esame, gli appellanti insistono, in particolare, nel ritenere che il progetto autorizzato ricomprirebbe ancora l'area dove è ubicato l'edificio rurale da adibire ad uffici e l'area interessata dalle infrastrutture di viabilità funzionali allo stabilimento e che, dunque, la variante urbanistica determinata dall'approvazione del progetto avrebbe interessato anche queste aree, le quali tuttavia sono ricomprese in quelle per le quali l'art.30 del Piano paesistico ambientale regionale (PPAR) delle Marche del 2015, richiamato dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR), prescrive la tutela integrale dei crinali con divieto di localizzazione di qualsiasi impianto digestione dei rifiuti.

Rispetto alla viabilità si deduce che la strada a servizio dello stabilimento non potrebbe essere ubicata in zona agricola, in quanto, contrariamente a quanto rilevato dal T.a.r., ciò violerebbe l'art. 3, comma 1, lett. c), della legge della Regione Marche n. 13 dell'8 marzo 1990.

Si deduce altresì che risulta *“Evidente anche la violazione dell'art. 30 delle NTA”*.

La Provincia e la società appellata contestano la prospettazione di parte appellante rilevando, in particolare, che la *“sistemazione ad uffici del fabbricato rurale esterno alla recinzione è stata stralciata dal progetto e non costituisce più oggetto della relativa richiesta di permesso di costruire e che gli appellanti avrebbero preso come riferimento elaborati tecnici superati nel corso del procedimento”* (così, in particolare, la memoria dell'8 gennaio 2024 della società Feronia, a pag. 29).

5.2. I motivi dell'appello n.r.g. 5665/2023.

5.2.1. Con il terzo motivo di appello, il Comune censura il capo della sentenza che ha respinto il terzo motivo di ricorso, con il quale il Comune ha censurato la positiva valutazione di impatto ambientale con specifico riferimento a tre delle matrici ambientali: i) acqua (prima censura estesa da pagina 26 a pagina 27); ii) suolo e sottosuolo (seconda censura estesa da pagina 27 a pagina 32); iii) salute (terza censura estesa da pagina 32 a pagina 34).

Su ciascuno di questi aspetti, il Comune formula critiche alle relative motivazioni della sentenza di primo grado.

Relativamente a questo motivo di appello, il Collegio ha accolto le eccezioni di inammissibilità proposte dalla Provincia, riguardanti la matrice “acqua” e quattro censure (§§. 3.3.1., 3.3.2., 3.3.3. e 3.3.4.) relative alla matrice “salute”, dichiarando la quinta (§. 3.3.5.) infondata, ritenendo ammissibile soltanto la censura relativa alla matrice “suolo e sottosuolo”.

Con questa censura, il Comune deduce che:

i. sarebbe errata la valutazione d'impatto ambientale, relativamente alla matrice suolo, perché la Provincia non avrebbe tenuto conto, come avrebbe dovuto, secondo quanto rilevato anche nella relazione di parte a firma del dott. geologo Longhini, dell'incidenza dell'opera sui livelli di rischio geologico dell'area;

ii. *“...la sentenza appellata non ha esaminato nel merito le censure di cui al par. 3.2 del ricorso”*, finalizzate a dimostrare che l'area prescelta per l'intervento sarebbe geologicamente instabile. In ragione di queste criticità, ripercorse nell'appello, si sostiene che *“Al cospetto di tali elementi si rivelano insufficienti e sintomatiche quantomeno dell'eccesso di potere per sviamento e irragionevolezza, le condizioni ambientali apposte dalla Provincia”*.

6. Sintetizzate le censure, può procedersi al loro esame.

6.1. Il Collegio ritiene che, per continuità logica e per comodità espositiva, possa procedersi all'esame del terzo motivo di appello formulato dai signori Antonio Francesco Manunta, Walter Fiscaletti,

Valentina Fiscoletti, Orazio Tonelli, Renzo Tronchin e Anna Christine Michel e della censura che residua del terzo motivo di appello formulato dal Comune, considerato che le doglianze sviluppano argomentazioni analoghe e attengono ai medesimi profili.

6.2. I motivi di appello in esame sono infondati.

6.3. Preliminarmente, il Collegio ritiene necessario evidenziare che la formulazione dei primi due quesiti (indicati dalle lettere “a” e “a.1”) posti al verificatore muovono, necessariamente, in considerazione della natura soggettiva del giudizio amministrativo, dalle censure che le parti hanno articolato nei rispetti ricorsi introduttivi del giudizio, come devoluti nel giudizio innanzi al Consiglio di Stato.

Pertanto, il Collegio ritiene che non può ammettersi un ampliamento del tema decisorio mediante l'introduzione, attraverso le memorie depositate in vista dell'udienza di discussione, di ulteriori doglianze che introducono nuovi temi di indagine, facendosi “schermo”, a tal fine, della formulazione di rilievi di inattendibilità della relazione di verifica.

Il Collegio ritiene che la verifica abbia colto appieno l'*ubi consistam* dei quesiti posti, finalizzati a conoscere, in particolare, due differenti ma connessi profili: se vi fossero e quali fossero gli errori tecnici eventualmente commessi dall'amministrazione nella valutazione dei progetti di parte e, in particolare, se questi errori commessi nell'individuazione o nell'applicazione delle *leges artis* abbiano comportato la mancata valutazione dell'incidenza dell'opera sull'area confinante “P3”; se sussistano, perciò, effettivamente, dei profili di rischio geologico connessi alla realizzazione dell'impianto.

6.4. Il verificatore, Professor Giovanni Marinelli, professore associato di Tecnica e pianificazione urbanistica, avvalendosi per gli aspetti di competenza geologico-geomorfologici dell'ausilio della Professoressa Elisa Mammoliti, professoressa di Geologia applicata presso il Dipartimento di Scienze e Ingegneria della Materia, dell'Ambiente ed Urbanistica, esaminate le “*principali normative*” che “*includono il Piano di Assetto Idrogeologico (PAI) e le Norme Tecniche per le Costruzioni (NTC 2018)*”, ha evidenziato, quanto al primo quesito (quesito “a”) che: “*Sebbene nella normativa non vi sia un riferimento specifico alla necessità di estendere le indagini a zone in frana contigue con pericolosità da PAI diversamente classificata, la buona interpretazione delle norme tecniche della materia permette di affermare che le amministrazioni preposte erano tenute ad estendere lo studio anche a un intorno significativo del versante, attorno all'opera. L'obbligo di estendere la valutazione a un intorno significativo risulta essenziale per garantire la compatibilità dell'intervento con le condizioni geologiche e idrogeologiche dell'area circostante*”.

Il verificatore ha dunque ritenuto necessario, secondo le regole tecniche della materia, che l'amministrazione dovesse procedere ad un esame degli impatti dell'opera anche ad un'area

circostante a quella dell'impianto (*"a un intorno significativo"*), *"per garantire la compatibilità dell'intervento con le condizioni geologiche e idrogeologiche dell'area circostante"*.

6.5. Il verificatore, rispondendo al secondo quesito, dopo aver evidenziato di disporre di un *"quadro esaustivo della condizione attuale dei dissesti in atto nella zona esaminata"* ed elencate le fonti bibliografiche consultate, ha poi evidenziato che *"è stata condotta un'ampia e dettagliata campagna di indagini geognostiche, finalizzata alla caratterizzazione litostratigrafica e geotecnica della zona d'intervento. In particolare, la definizione dei modelli litostratigrafici e geotecnici è stata ottenuta attraverso un'approfondita campagna di indagini, svolta sia in sito che presso un laboratorio geotecnico, che ha coinvolto non solo l'area classificata P2, ma anche un suo intorno significativo, comprendente l'area P3 (sei punti di monitoraggio tra CPT, CPTu, inclinometri, DMT) e punti di monitoraggio situati all'esterno delle aree perimetrate (vedasi in dettaglio la carta di ubicazione delle indagini a pag. 24 del pdf)"*.

Viene poi dato conto, nel dettaglio, degli esami tecnici che sono stati svolti, e si conclude, infine, rilevando che: *"l'analisi dei documenti e degli studi geologici ha confermato che il progetto dell'impianto, situato in un'area P2, non presenta rischi per la vicina zona P3. Sulla base delle analisi e delle verifiche riportate nelle relazioni precedenti, si può affermare che le amministrazioni competenti hanno valutato l'incidenza del progetto sulla zona P3."*

*I risultati ottenuti non evidenziano impatti significativi, né dal punto di vista ambientale né per quanto riguarda l'alterazione delle condizioni preesistenti. Pertanto, pur avendo considerato la possibilità di un impatto, le amministrazioni preposte, alla luce degli esiti delle verifiche, non hanno ritenuto necessaria l'adozione di interventi o modifiche al progetto"*.

6.6. Tali risultanze, condivise dal Collegio, che le ritiene pertinenti al quesito posto, consentono il rigetto delle censure formulate dalle parti.

6.7. A quanto sin qui evidenziato, va poi aggiunto quanto segue.

6.7.1. L'eccezione secondo cui *"il verificatore individuato dal Preside della Facoltà di Ingegneria non aveva le competenze per affrontare compiutamente tutti i quesiti posti dall'Ecc.mo Collegio, in particolare con riferimento ai quesiti sub a) e a.1)"*, formulata dal Comune nella memoria del 18 luglio 2025, è infondata.

Il Collegio evidenzia che il verificatore si avvalso dell'opera di un'ausiliaria, che per l'attività di docenza svolta si ritiene pienamente qualificata al compimento del *munus* assegnato.

6.7.2. Non rileva a tale proposito la circostanza che la dott.ssa Mammoliti non ha sottoscritto sia la Relazione di verifica del 2 aprile 2025 sia le *"Controdeduzioni alle osservazioni inviate dalle parti alla Relazione di verifica"* del 16 maggio 2025, in quanto è dato presumere, fino a prova contraria, che le attività compiute dal verificatore – e che quest'ultimo svolge assumendosene la

responsabilità, in generale e nei confronti dell'Autorità giudiziaria – siano state svolte avvalendosi dell'ausiliario a tale fine nominato, senza che rilevi da parte di quest'ultimo la sottoscrizione o meno della relazione di verifica.

Come affermato nella giurisprudenza civile, *“il consulente nominato dall'ufficio può avvalersi dell'opera di esperti specialisti, al fine di acquisire, mediante gli opportuni e necessari sussidi tecnici, tutti gli elementi di giudizio, senza che sia necessaria una preventiva autorizzazione del giudice, nè una nomina formale, purché egli assuma - come puntualmente avvenuto nel caso di specie - la responsabilità morale e scientifica dell'accertamento e delle conclusioni assunte dal collaboratore (Cass. 11 marzo 1995 n. 2859, 8 marzo 1984 n. 1605)”* (Cass. civ., Sez. III, 29 marzo 2006 n. 7243).

6.7.3. Circa il mancato svolgimento di un sopralluogo, indicata dalle parti come circostanza che inficerebbe l'attendibilità della relazione, il Collegio evidenzia che le parti appellanti non hanno chiarito l'indispensabilità di questo adempimento, mentre, dal canto suo, il verificatore ha evidenziato che *“considerata la natura dei quesiti, ovvero finalizzate all'analisi della documentazione relativa al procedimento di PAUR, non è stato necessario effettuare un sopralluogo di rilievo delle aree oggetto di verifica, non essendo richiesta una specifica verifica dello stato dei luoghi, ma unicamente una verifica documentale sulla completezza e correttezza degli elaborati in merito all'oggetto dei quesiti posti dal giudice”*.

6.7.4. Non sussiste inoltre il dedotto vizio di parzialità del verificatore, che viene argomentato, in quanto *“il verificatore si è rifiutato di acquisire la sopra indicata documentazione depositata presso la Provincia di Pesaro e Urbino ai fini della verifica di ottemperanza”* (pag. 19 memoria) e travisando alcune espressioni adoperate dal verificatore nella relazione (pag. 44 memoria).

In particolare, il periodo che comproverebbe la non imparzialità sarebbe il seguente: *“In merito alle osservazioni tecniche a firma del dott. Geol. Longhini, va chiarito che esse sono state esaminate nel contesto della verifica, come parte integrante del fascicolo, ma non è stato possibile attribuire loro pari rilevanza normativa rispetto agli atti e agli elaborati provenienti da enti pubblici o da fonti regolamentate.*

*Si rimarca, qualora non fosse chiaro, che il ruolo del Verificatore non è quello di equiparare documenti tecnici redatti da consulenti di parte – per loro natura orientati a sostenere una tesi difensiva – con atti ufficiali normativamente vincolanti, ma di valutarli in rapporto alla loro fondatezza tecnica e al loro riscontro nei dati normativi esistenti. In questo senso, non si è trattato di una omissione, ma di una selezione fondata su criteri di gerarchia normativa e rilevanza tecnico-giuridica.*

*Pertanto, si ribadisce che la verifica è stata condotta con rigore, nel rispetto del quesito posto e dei criteri oggettivi richiesti. Le osservazioni del dott. Longhini, pur legittime come contributo di*

*parte, non contenevano elementi tecnici tali da sovvertire o invalidare i contenuti dei documenti normativi di riferimento, ne risultavano fondati su basi scientifiche tali da imporre un diverso inquadramento tecnico del contesto” (pag. 9 delle “Controdeduzioni alle osservazioni inviate delle parti alla relazione di verifica”).*

Quanto al primo profilo, risulta evidente l’irrelevanza della richiesta svolta dalla parte, in quanto tale documentazione esula dal quesito posto al verificatore.

Si evidenzia, inoltre, che, trattandosi di documentazione formata successivamente al rilascio del P.a.u.r., essa non può in alcun modo incidere sulla legittimità o meno di tale provvedimento, che può essere influenzata, in via derivata, dall’illegittimità di atti precedenti, ma non da eventuali vizi di atti successivi.

Quanto alle affermazioni che denoterebbero la non imparzialità del verificatore, va dato conto del fatto che, tornando sui medesimi aspetti tecnici a cui si riferisce l’affermazione che denoterebbe la mancanza di imparzialità, il verificatore afferma: *“si precisa che, contrariamente a quanto sostenuto dal CTP, il Verificatore ha puntualmente tenuto conto delle cartografie ufficiali che segnalano condizioni di dissesto, ed in particolare ha fatto esplicito riferimento al PAI, ritenendolo il principale riferimento tecnico-normativo in materia di pericolosità idrogeologica.*

*Infatti, a pag. 13 della Relazione di Verifica, si legge testualmente: “Per quanto riguarda la pericolosità geologica, come noto, l’unico strumento normativo che deve essere preso in considerazione ai fini della pianificazione è il PAI (Piano di Assetto Idrogeologico) approvato dall’Autorità di Bacino Distrettuale dell’Appennino Centrale. Tale strumento prevale su qualunque altro studio geologico pregresso, anche se allegato al PRG.”.*

*Inoltre, nella stessa relazione (sempre a pag. 13), viene ulteriormente ribadito che: “Al riguardo si fa presente che i documenti tecnici di riferimento ufficiale sono esclusivamente quelli redatti da enti aventi competenza istituzionale in materia (PAI, MSI-MS2, IFFI, ecc.), nonché la normativa tecnica vigente (NTC 2018 e relativa Circolare esplicativa n. 7 del 21/01/2019).”.*

*Tali affermazioni smentiscono in modo netto l’ipotesi che la valutazione si sia basata unicamente sulla cartografia del PRG. Il PRG è stato utilizzato come strumento urbanistico comunale, ma sempre in integrazione alle fonti ufficiali di livello sovraordinato, tra cui il PAI, che è stato riconosciuto come normativamente vincolante e prioritario.*

*La relazione dimostra quindi una corretta gerarchia tra le fonti e una lettura tecnica fondata esclusivamente su documentazione normativa e ufficiale, come richiesto dal quesito del Consiglio di Stato e dalle prescrizioni delle NTC 2018”.*

Risulta dunque che, al di là della loro formulazione, le affermazioni del verificatore vanno correttamente intese nel senso che l’ausiliario ha svolto la sua *“lettura tecnica”*, cioè la sua analisi

specialistica, basandosi *“esclusivamente su documentazione normativa e ufficiale, come richiesto dal quesito del Consiglio di Stato e dalle prescrizioni delle NTC 2018”*, ritenendo cioè le risultanze ricavabili dalla suddetta documentazione di maggiore attendibilità rispetto alle ricostruzioni fornite in vista del giudizio dalle parti. In questo senso va inteso il riferimento alla *“corretta gerarchia tra le fonti”* e l’affermazione, esplicita, contenuta a pag. 9, secondo cui *“Le osservazioni del dott. Longhini, pur legittime come contributo di parte, non contenevano elementi tecnici tali da sovvertire o invalidare i contenuti dei documenti normativi di riferimento, ne risultavano fondati su basi scientifiche tali da imporre un diverso inquadramento tecnico del contesto”*.

6.7.5. Sui vari profili di merito che le parti appellanti hanno dedotto, il Collegio evidenzia che con la relazione denominata *“controdeduzioni alle osservazioni inviate dalle parti alla relazione di verifica”*, il verificatore ha preso posizione sulle osservazioni che le parti gli hanno presentato, senza che emergano profili di illogicità o di erronea applicazione delle regole tecniche, emergendo, per contro, esclusivamente diverse impostazioni metodologiche da parte dei consulenti.

La relazione di verifica non risulta pertanto né indeterminata, né ambigua, né contraddittoria. La sua validità non è inficiata, inoltre, dalla circostanza che la relazione del 2 aprile 2025 e le controdeduzioni del 16 maggio 2025 non siano state trasfuse in una relazione *“finale”* unitaria, essendo tale circostanza una mera irregolarità formale.

Va evidenziato, poi, che le contestazioni di merito non centrano, in realtà, il punto focale dei quesiti posti, che, si ribadisce, erano preordinati ad appurare se la società nel suo dato progettuale e conseguentemente l’amministrazione nella sua attività di verifica avessero l’obbligo di procedere ad esaminare anche l’area circostante a quella che costituisce il sedime di progetto e, in caso di risposta positiva, se ciò sia stato fatto.

Il verificatore ha dato compiuta risposta ai suddetti quesiti e le contestazioni, operate specialmente con l’appello n.r.g. 5630/2023, sull’insufficienza dell’area circostante esaminata costituiscono un’argomentata, ma opinabile valutazione di parte, in assenza dell’indicazione di elementi certi e riscontrabili che impongano necessariamente il compimento di accertamenti su di un *“intorno”* più vasto.

7. Residua, infine, l’esame del quinto motivo di appello, proposto nell’ambito del giudizio n.r.g. 5630/2023.

7.1. Il T.a.r. ha affermato rispetto alla censura riproposta in appello (quinto motivo) e avente ad oggetto le strade e le opere tecniche che: *“il Tribunale ha evidenziato in decisioni relative ad analoghe controversie (si vedano ad esempio le sentenze n. 2 e 3 del 2018), tutte le opere accessorie ad un impianto principale, ed in particolare quelle di mitigazione, ben possono ricadere in zone agricole ordinarie, visto che esse non modificano nella sostanza la destinazione (nella specie, comunque, la*

*cabina di trasformazione elettrica, prevista inizialmente, non sarà realizzata in quanto stralciata dal progetto definitivo). Infatti, la piantumazione di essenze vegetali destinate a mascherare l'impianto costituisce attività agricola a tutti gli effetti. Allo stesso modo, non si può disconoscere il fatto che anche nelle zone agricole debbono esistere strade vicinali o poderali indispensabili per accedere ai fondi e agli immobili utilizzati dall'agricoltore".*

7.2. Tale capo della sentenza viene contestato dalla parte appellante evidenziandosi, quanto alla "strada" e i "parcheggi" funzionali all'impianto, che *"se è vero che una strada può essere costruita in zona agricola secondo i principi generali è pur vero che tale principio, "non può trovare applicazione ove questo venga a scontrarsi con esposte previsioni normative in senso opposto"* e, nella vicenda in esame, l'art. 3 comma 1 lett. c) della L.R. Marche 13/90 vieterebbe espressamente la realizzazione di qualsiasi *"attrezzatura e infrastruttura"* che non sia *"necessaria per il diretto svolgimento dell'attività agricola"*.

7.3. La censura è infondata.

7.4. Preliminarmente giova perimetrare la censura formulata a cui il Collegio è chiamato a decidere. Per fare ciò, risulta necessario partire da quella contenuta nel ricorso introduttivo del giudizio, stante il divieto di cui all'art. 104 c.p.a., che preclude l'eventuale ampliamento della censura nel presente grado del giudizio.

Il sedicesimo motivo di ricorso degli appellanti Manunta ed altri era così intitolato: *"16. errato presupposto in fatto costituito dalla diversa superficie oggetto di variante e la reale area di intervento – elusione della normativa vincolistica – errata presupposto in fatto costituito dal ritenere l'area di intervento fuori dall'ambito di tutela dei crinali - violazione dei vincoli di tutela integrale alla localizzazione degli impianti disposta dal PRGR MARCHE"*.

Nella formulazione del motivo, la parte premetteva che, sebbene la Regione Marche avesse dichiarato che la variante avrebbe interessato un'area di 57.400 mq, in realtà, dal documento *"dalla Tav. PDC.12int-Superficie interessata dalla trasformazione urbanistica"*, sarebbe emerso che *"l'area interessata dalla trasformazione urbanistica risulta avere la superficie è di mq. 78.710, ovvero ben 21.310 mq. in più! La superficie fondiaria oggetto di variante urbanistica si estende correttamente sino a comprendere il fabbricato rurale che sarà oggetto di variazione di destinazione a uffici e servizi dell'attività, nonché l'area interposta fra la strada comunale e la recinzione, posto che sarà interessata dalle infrastrutture (viabilità, parcheggi, cabina di trasformazione, ecc., funzionali al nuovo stabilimento. Tale area sarà, invero, sottratta all'attuale destinazione agricola e trasformata in zona a destinazione produttiva"*.

La parte prosegue la doglianza contestando, sulla base della premessa operata, che: *"Dal PRG del Comune di Terre Roveres che ha recepito le disposizioni del PPAR Marche, contrariamente a quanto*

*si legge nel documento istruttorio VIA (pag. 9) l'area interessata dalla trasformazione urbanistica è soggetta a tutela dei crinali. Pertanto evidente che gli atti impugnati sono inficiati dall'errato presupposto in fatto costituito dal ritenere l'area di intervento fuori dalla tutela dei crinali".*

La parte conclude il suo ragionamento argomentativo, affermando conclusivamente: *"Orbene il PRGR Marche per le aree di tutela dei crinali prescrive a pag. 356 e ss la tutela integrale rispetto alla possibilità di localizzare impianti di gestione dei rifiuti. Evidente dunque nel caso di specie da un lato il tentativo di elusione da parte della documentazione progettuale di tale divieto e dall'altra la violazione del PRGR Marche".*

7.5. Perimetrata la doglianza, giova aggiungere talune ulteriori circostanze prodromiche alla decisione in diritto.

La prima riguarda l'esatto contenuto della PRGR della Regione Marche che prescrive che: *"In queste fasce [cioè nelle fasce precedentemente indicate da una tabella del predetto piano regionale] vige la tutela integrale rispetto alla possibilità di localizzare impianti di gestione dei rifiuti".*

La seconda riguarda il quesito posto al verificatore, ossia: *"dica il verificatore se, in base alle tavole di progetto che sono state approvate con il rilascio del PAUR, vi sono alcuni edifici dell'impianto progettato che ricadono nell'ambito della zona che resterà a destinazione agricola e/o nella zona sottoposta al "vincolo dei crinali".*

La terza è costituita dalla risposta del verificatore a tale quesito: *"non sono presenti fabbricati dell'impianto progettato ed autorizzato con il rilascio del PAUR posti in zona agricola o in "zona sottoposta a vincolo di crinali" ovvero all'esterno dell'area di Variante urbanistica, così come individuate nelle tavole di Variante (di cui alla Raccolta documentale Atti n.7 e n.8 tab.4 della presente relazione) e ridotte dalla successiva eliminazione dal procedimento degli interventi relativi al fabbricato rurale denominato nel procedimento "casa Colonica" operati con il Parere da parte della Provincia di Pesaro Urbino, Prot. N. 22259 del 23 giugno 2022.*

...

*sono presenti fuori dall'ambito di Variante, nella restante zona agricola di proprietà della ditta Feronia le opere impiantistiche per l'approvvigionamento elettrico, illuminazione e la strada di accesso all'area dell'impianto progettato".*

7.6. Le puntualizzazioni svolte consentono in primo luogo di dichiarare infondata la censura finalizzata a censurare il provvedimento per violazione del regime vincolistico.

Tale regime, come risulta dalla lettura del piano regionale, riguarderebbe, in astratto, soltanto l'impianto *"di impianti di gestione dei rifiuti"*, ma quest'ultimo, come accertato dal verificatore, si colloca al di fuori dell'area di tutela.

7.6.1. Il verificatore ha accertato che non verrà realizzato, contrariamente a quanto affermato dagli appellanti, l'edificio denominato "casa colonica", da destinarsi ad uffici e servizi dell'attività (e dunque, in tesi, parte vera e propria dell'impianto realizzando), sicché diviene influente ai fini del giudizio qualsiasi deduzione svolta a riguardo.

7.6.2. Sul punto è bene puntualizzare che nessun rilievo assumono gli atti successivi al procedimento che viene scrutinato nel presente processo (cfr., a tale riguardo, il §. 6.7.4. della presente sentenza), perché nel presente giudizio – cui è devoluto dalle parti anche il compito di accertare il contenuto dispositivo del provvedimento, proprio in relazione e nei limiti delle censure e delle difese da esse formulate – viene accertato (e sul punto rilevano le inequivocabili dichiarazioni della società Feronia, per il tramite del suo difensore) che ogni intervento edilizio inerente a questo edificio è stato stralciato dal progetto originariamente presentato e non costituisce pertanto oggetto dell'autorizzazione.

7.7. Risulta irrilevante, pertanto, stabilire se nell'ambito di quest'area di "tutela dei crinali" prevista dal PRGR, vi ricadano la strada o le altre opere definite "pertinenziali" (in verità, non individuate con specificità e rigore, nel corso del giudizio, dall'appellante).

7.8. Quanto alla contestazione riguardante la violazione dell'art. 3, comma 1, lett. c, legge regionale delle Marche, su tale aspetto, il Collegio ritiene necessario svolgere una considerazione, assorbente, di carattere pregiudiziale, non preclusa dalla circostanza che il T.a.r. si sia pronunciato nel merito (e senza compiere il necessario prodromico vaglio di ammissibilità in rito) su aspetti che esulavano dal perimetro della doglianza originariamente formulata dalla parte, in evidente ultra petizione, anche, in verità, a causa della non chiarezza della censura stessa.

Infatti, secondo la giurisprudenza di questo Consiglio, *"Sussiste il potere del Giudice di appello di rilevare ex officio la esistenza dei presupposti e delle condizioni per la proposizione del ricorso di primo grado (con particolare riguardo alla condizione rappresentata dalla tempestività del ricorso medesimo), non potendo ritenersi che sul punto si possa formare un giudicato implicito, preclusivo alla deduzione officiosa della questione."* (Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4).

Segnatamente, dunque, si evidenzia che la circostanza relativa all'eventuale non realizzabilità della strada in zona agricola costituisce un aspetto che esula dal perimetro decisorio del presente giudizio, in quanto tale censura non risulta essere stata articolata nell'ambito del sedicesimo motivo di ricorso di primo grado.

Ne va pertanto dichiarata l'inammissibilità costituendo la sua proposizione in appello una violazione dell'art. 104 c.p.a..

7.9. In disparte quanto appena statuito in rito, sul punto, va peraltro evidenziato che dall'allegato 4 alla relazione di verifica, depositato in data 16 maggio 2025, si evidenzia come nell'area oggetto della variante urbanistica sono ricomprese l'impianto e le opere al servizio dell'impianto, rimanendo

invece ricompresa nell'area a destinazione agricola esclusivamente la strada che funge da "bretella" di collegamento fra l'impianto e la strada principale.

A tale riguardo, il Collegio non può esimersi dall'evidenziare, sia pure come mero *obiter dictum*, essendo la questione preclusa dalla declaratoria di inammissibilità, che, quand'anche ammissibile e perfino qualora fosse stata giudicata fondata, la censura di parte, per elementari principi di proporzionalità e ragionevolezza, oltre che per il principio di conservazione degli atti giuridici, non comporterebbe l'annullamento *tout court* del provvedimento di autorizzazione dell'intero impianto, come pure sottende la censura in esame, ma comporterebbe unicamente una declaratoria di illegittimità *in parte qua* e il conseguente annullamento parziale della parte dispositiva autorizzatoria, limitatamente con riferimento a quest'opera.

Infatti, il divieto che la parte assume essere previsto dal PRGR risulta circoscritto testualmente alla localizzazione degli impianti e non ricomprende le strade o altre tipologie di opere che non costituiscono l'impianto di gestione dei rifiuti, ma mere costruzione al servizio di esso, mentre non risulta dedotto in giudizio né che sia impossibile un mutamento della destinazione urbanistica dell'area in questione né che senza la realizzazione di questa "bretella" di collegamento la realizzazione dell'impianto risulterebbe impossibile (e, dunque, l'intero provvedimento *inutiliter datum*).

8. Per le motivazioni fin qui esposte vanno pertanto respinte sia l'istanza di rinnovazione della verifica sia l'istanza di chiarimenti relativamente alla collocazione della strada nell'ambito della fascia di rispetto dei crinali.

9. In conclusione, l'appello proposto dai signori Antonio Francesco Manunta, Walter Fiscaletti, Valentina Fiscaletti, Orazio Tonelli, Renzo Tronchin e Anna Christine Michel, con il ricorso n.r.g. 5630/2023, e l'appello proposto dal Comune di Terre Roveresche, con il ricorso n.r.g. 5665/2023, vanno respinti.

10. Le spese del presente grado di giudizio, regolate secondo l'ordinario criterio della soccombenza nei confronti della Provincia di Pesaro e Urbino e della società Feronia s.r.l., sono liquidate in dispositivo.

Si compensano le spese del presente grado del giudizio nei confronti delle altre parti costituite.

10.1. Le spese di verifica, poste a carico delle parti soccombenti, in solido, sono liquidate con separato provvedimento.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 5630/2023 e sull'appello n.r.g. 5665/2023, come in epigrafe proposto, li respinge.

Condanna signori Antonio Francesco Manunta, Walter Fiscaletti, Valentina Fiscaletti, Orazio Tonelli, Renzo Tronchin, Anna Christine Michel e il Comune di Terre Roveresche, in solido, alla rifusione, in favore della Provincia di Pesaro e Urbino e della società Feronia s.r.l., delle spese del giudizio che liquida in euro 6.000,00 (seimila/00), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%), per ciascuna delle due parti appellate.

Compensa le spese del presente grado del giudizio nei confronti delle altre parti del giudizio.

Pone a carico delle parti soccombenti le spese della verificaione e ne riserva la liquidazione con separato provvedimento.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere