

# Legittimazione del Comune limitrofo a impugnare VIA e PAUR e permanenza dell'interesse al ricorso nonostante l'avanzamento dei lavori

Cons. Stato, Sez. IV 24 luglio 2026, n. 6048 - Lamberti, pres.; Martino, est. - Comune di Rocca D'Evandro (avv. Rinaldi) c. Regione Lazio (avv. Caprio) ed a.

**Ambiente - Contenzioso ambientale - Comune limitrofo - Valutazione di impatto ambientale (VIA) - Legittimazione ad agire - Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) - Legittimazione processuale - Interesse a ricorrere - Ente esponenziale - Comunità locale - Interesse concreto e attuale.**

*Nel contenzioso ambientale il Comune limitrofo al sito di un impianto è legittimato a impugnare i provvedimenti di VIA e di PAUR quando agisca quale ente esponenziale di una comunità interessata dalle possibili ricadute del progetto, la valutazione ambientale abbia investito anche il suo territorio e siano prospettati effetti pregiudizievoli sulle matrici ambientali o sulla salute. La prova della concreta nocività dell'opera attiene al merito; le condizioni dell'azione richiedono la prospettazione di un pregiudizio almeno potenziale. Il ricorso proposto contro la VIA e il PAUR conserva la propria utilità anche quando la successiva procedura di gara per la progettazione esecutiva e la realizzazione dell'opera sia rimasta inoppugnata e i lavori siano avanzati. Gli effetti dell'eventuale annullamento dei titoli ambientali sui progetti già realizzati o in corso di realizzazione sono espressamente disciplinati dall'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.*

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso di primo grado, il Comune di Rocca D'Evandro, il Comune di Mignano Monte Lungo, il Comune di San Pietro Infine e l'Associazione ambientalista Fare Verde Onlus, hanno domandato l'annullamento della determinazione della Regione Lazio - Direzione Ambiente 12 luglio 2022 n. G09041, avente ad oggetto il "Procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale ai sensi dell'art.27bis del d.lgs. 152/2006 e s.m.i. del progetto di "Adeguamento impiantistico e sistemazione ambientale del termovalorizzatore di San Vittore del Lazio con la realizzazione di una quarta linea", nel Comune di San Vittore del Lazio (FR), località Valle Porchio Società proponente: Acea Ambiente S.r.l. Registro elenco progetti n. 066/2020", con la quale è stata espressa pronuncia di compatibilità ambientale del progetto di cui trattasi.

1.1. Con il ricorso di primo grado veniva rappresentato che nel territorio del Comune di San Vittore del Lazio è attivo dal 2002 un impianto di incenerimento, gestito da ACEA Ambiente s.r.l., attualmente composto da n. 3 linee di incenerimento indipendenti autorizzate a bruciare 397.000 tonnellate l'anno (t/a) di CSS/CDR (Combustibile Solido Secondario/Combustibile Derivato dai Rifiuti) prodotto dal trattamento dei rifiuti solidi urbani e da fanghi da depurazione.

1.2. Con la determinazione della Direzione Ambiente del 12 luglio 2022 n. G09041, è stato espresso parere positivo di compatibilità ambientale da parte della Regione alla costruzione di una quarta linea di incenerimento che consente di bruciare ulteriori 180.000 t/a.

Le Amministrazioni ricorrenti hanno rappresentato che, nel raggio di poche centinaia di metri dall'inceneritore vi sono abitazioni, edifici scolastici e luoghi di aggregazione degli abitanti dei Comuni di San Vittore del Lazio (FR), Rocca d'Evandro (CE), Mignano Monte Lungo (CE), San Pietro Infine (CE), Cervaro (FR), Cassino (FR).

Al riguardo è stato evidenziato che, già nel 2012, con solo due linee di incenerimento in funzione (linea n. I in manutenzione) ed una capacità di trattamento autorizzata di circa 250,000 t/a di CSS, vi sarebbero state gravi conseguenze della produzione dell'impianto sulla salute della popolazione circostante quali un eccesso di ospedalizzazioni per malattie dell'apparato respiratorio (+26%) e per malattie polmonari croniche ostruttive (+86%), un aumento dei ricoveri per malattie dell'apparato respiratorio nei bambini (0-14 anni) a causa dell'elevata concentrazione di PM10 (Studio Eras Arpa Lazio 2013, in atti).

1.3. Con il ricorso di primo grado sono stati dedotti i motivi, così sintetizzati dal T.a.r.:

I. *Violazione d. lgs. n. 205/2010, di attuazione della Direttiva 2008/98/CE - Eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per difetto di istruttoria - Violazione degli artt. 9 e 32 Cost. - Violazione degli artt. 35 e 37 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.*

Nel corso dell'istruttoria VIA, la Direzione Regionale Ciclo dei rifiuti – Area Rifiuti della Regione Lazio ha prodotto il c.d. "Contributo dell'Area Rifiuti relativo al procedimento, in merito alla coerenza del progetto con i contenuti del Piano regionale dei rifiuti" - Int. 0787726.04-10-2021.

Tale contributo sarebbe privo di fondamento, in quanto da esso non emergerebbe alcuna coerenza tra il Piano Regionale Gestione dei Rifiuti (aggiornato con Delibera del Consiglio regionale n. 4 del 5 agosto 2020) e il progetto di realizzazione della IV Linea per l'inceneritore di San Vittore del Lazio (FR).

Inoltre, come riportato dalla stessa Acea Ambiente nello Studio di Impatto Ambientale (SIA – Cfr. IO45PD RO10 O Parte

1 e 2 – Introduzione e quadro programmatico: doc. n. 11), l'attuale impianto e, quindi l'eventuale IV linea di incenerimento, distano circa 600 metri dalla scuola dell'infanzia di San Cesareo (Comune di San Vittore del Lazio).

II. *Violazione dell'art. 27bis, d. lgs. n. 152/2006. Violazione della Deliberazione G.R. del Lazio n. 132 del 27 febbraio 2018.*

A seguito della conferenza di servizi del 25 ottobre 2021, è stata concessa ad Acea Ambiente una proroga per fornire le integrazioni richieste da Arpa Lazio. Acea Ambiente ha provveduto a depositare e comunicare le integrazioni richieste il 9 dicembre 2021 con conseguente violazione dell'art. 27 bis del d.lgs n. 152/2006, nonché delle prescrizioni contenute nella Deliberazione di Giunta Regionale del Lazio n. 132 del 27 febbraio 2018, i quali impongono il rispetto del termine perentorio di 30 giorni.

III. *Violazione d. lgs. n. 152/2006, Parte Seconda, Allegato II, punto 2 – Violazione del d. lgs. n. 152/2006, art. 184 ter - Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità.*

La VIA in esame rientrerebbe tra le competenze del Ministero dell'Ambiente e non in quelle della Regione Lazio, da ciò conseguirebbe l'illegittimità dell'impugnata determinazione della Regione Lazio del 12 luglio 2022 n. G09041.

IV. *Violazione dell'art. 3 ter d. lgs. n.152/2006. Violazione della Direttiva 2018/851/CE – Eccesso di potere per difetto di istruttoria.*

L'impugnata determinazione fa poi riferimento al parere di competenza rilasciato dalla ASL di Frosinone il 27 settembre 2021, il quale presenterebbe delle criticità in quanto non risulterebbe essere conforme a quanto dichiarato dalla stessa ASL di Frosinone in conferenza di servizi.

V. *Violazione della determinazione Regione Lazio n. 6936 del 17.05.2017 – Eccesso di potere per illogicità e manifesta ingiustizia.*

Nella determinazione regionale del 17 maggio 2017 sono definite una serie di prescrizioni che non sarebbero state osservate.

VI. *Violazione dell'art. 15, comma 8, L.R. n. 27/1998 – Eccesso di potere per illogicità.*

Il Comune di San Vittore del Lazio non è dotato di strumenti di pianificazione urbanistica e l'area oggetto dell'intervento per la realizzazione della IV Linea è un'area agricola ai sensi della legge regionale n. 38/1999 e come tale non sarebbe possibile la realizzazione del progetto di che trattasi.

VII. *Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per falsità del presupposto. Difetto di motivazione.*

La Regione Lazio - nell'esprimere pronuncia di compatibilità ambientale sul progetto *de quo* - non avrebbe tenuto in alcun conto di una serie di pareri obbligatori e vincolanti, tutti caratterizzati da contrarietà al progetto in esame.

VIII. *Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Difetto di motivazione - Violazione dell'art. 29sexies d.lgs. 152/2006.*

IX. *Eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità, ingiustizia manifesta.*

X. *Violazione dell'art. 6, comma 16, d. lgs. n. 152/2006 – Violazione degli artt. 11 e 191 Trattato sul funzionamento dell'UE, dell'art. 3 Trattato sull'UE, dell'art. 37 Carta dei diritti fondamentali dell'UE - Eccesso di potere per difetto di istruttoria.*

1.4. Con motivi aggiunti sono stati impugnati: a) la determinazione della Regione Lazio n. G14621 del 26 ottobre 2022, recante il provvedimento di variante sostanziale con valenza di riesame, dell'A.I.A. dell'impianto di cui trattasi, relativo alla realizzazione della quarta linea, nell'ambito del Procedimento PAUR ex art. 27bis del d.lgs. 152/2006 - Registro elenco progetti n. 066/2020; b) la determinazione della Regione Lazio n. G14844 del 28 ottobre 2022, recante il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ai sensi dell'art. 27bis del d.lgs. n. 152/2006 relativo al progetto "Adeguamento impiantistico e sistemazione ambientale del termovalorizzatore di San Vittore del Lazio con la realizzazione di una quarta linea", nel Comune di San Vittore del Lazio; c) gli esiti dell'istruttoria tecnica e amministrativa allegati ai provvedimenti impugnati sub a) e sub b).

2. Nella resistenza del MASE, della Provincia di Frosinone, della Regione Lazio e di Acea Ambiente s.r.l., il T.a.r. ha dichiarato improcedibili il ricorso e i motivi aggiunti, sulla scorta della seguente motivazione: "In data 15 novembre 2022, Acea s.p.a. - holding del gruppo societario di cui fa parte anche Acea Ambiente - ha indetto la procedura di gara avente ad oggetto la "Progettazione esecutiva, sviluppata con metodologia BIM, e successiva realizzazione dei lavori per l'adeguamento impiantistico e sistemazione ambientale del termovalorizzatore di San Vittore del Lazio (FR) con la realizzazione di una quarta linea - CIG 949261735C".

Nelle more della trattazione del merito del ricorso, le operazioni di gara sono proseguite sino all'individuazione dell'aggiudicatario, con il quale è stato stipulato il relativo contratto per la realizzazione della IV linea.

Più in particolare, i lavori di costruzione della IV linea hanno avuto inizio a far data dal 17 giugno 2024 e sono, al momento, in fase di avanzata esecuzione.

Parte ricorrente non ha impugnato né il bando di gara, né i successivi provvedimenti.

Tali sopravvenienze hanno un'immediata conseguenza processuale, in quanto la mancata tempestiva impugnazione del bando di gara, pubblicato, come detto il 15 novembre 2022, da parte degli enti ricorrenti, determina l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso introduttivo e dell'atto di motivi aggiunti.

L'interesse a ricorrere di parte ricorrente, infatti, si collega indefettibilmente alla volontà di impedire la realizzazione della IV linea dell'impianto di San Vittore del Lazio.

*Assumendo questo presupposto, pertanto, i ricorrenti avrebbero dovuto impugnare tempestivamente il bando avente ad oggetto l'affidamento dei lavori di realizzazione della IV<sup>o</sup> linea, al fine di mantenere il proprio interesse all'impugnazione, in quanto il bando stesso, e la conseguente realizzazione dei lavori, hanno un contenuto pienamente e autonomamente lesivo dell'interesse dei ricorrenti oggetto della presente controversia".*

3. La sentenza è stata impugnata dal Comune di Rocca D'Evandro, sulla scorta dei seguenti motivi:

I - ERROR IN IUDICANDO: ERRONEA DECLARATORIA DI IMPROCEDIBILITÀ PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE DEL RICORSO INTRODUTTIVO E DELL'ATTO DEI MOTIVI AGGIUNTI. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE (ARTT. 24 E 113 COST.; ART. 1 C.P.A.).

La circostanza che, nelle more del giudizio instaurato anche dal Comune di Rocca d'Evandro avverso la pronuncia di compatibilità ambientale ex art. 27-bis del d.lgs n. 152/2006, la holding ACEA S.p.A. abbia bandito una procedura di gara per la realizzazione della quarta linea del termovalorizzatore di San Vittore del Lazio non incide in alcun modo sulla permanenza dell'interesse all'impugnazione degli atti di V.I.A., né può determinare una sopravvenuta carenza di interesse. Secondo consolidata giurisprudenza, infatti, il provvedimento di valutazione di impatto ambientale costituisce atto autonomamente lesivo, in quanto idoneo a incidere direttamente sull'assetto del territorio e sulle prerogative degli enti locali, sicché l'interesse del Comune odierno appellante sorge e si consolida già con la sua adozione, indipendentemente dagli atti successivi di attuazione dell'intervento (Cons. Stato, sez. IV, 13 settembre 2017, n. 4327; Cons. Stato, sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1213).

La mancata impugnazione del bando di gara, atto meramente strumentale ed esecutivo rispetto al titolo ambientale, non può essere qualificata come acquiescenza, né può essere valorizzata al fine di sostenere il venir meno dell'interesse all'annullamento della pronuncia di compatibilità ambientale, pena la violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; art. 1 c.p.a.).

Al contrario, una simile ricostruzione finirebbe per legittimare una evidente elusione del giudizio pendente, consentendo al soggetto proponente dell'opera di svuotare di contenuto il sindacato giurisdizionale attraverso la mera accelerazione delle fasi esecutive.

Nel caso di specie, l'indizione della gara da parte di Acea S.p.A., soggetto peraltro distinto dal destinatario formale della pronuncia di V.I.A. (Acea Ambiente S.r.l.), si inserisce in una fase in cui la legittimità stessa del titolo ambientale è *sub iudice*, e non può quindi essere utilizzata per sostenere una sopravvenuta carenza di interesse del Comune ricorrente, il quale non è operatore economico né portatore di interessi concorrenziali, ma agisce esclusivamente a tutela del territorio e della salute della collettività amministrata.

Pertanto, alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa, l'interesse del Comune di Rocca d'Evandro all'annullamento della pronuncia di compatibilità ambientale permane integro, e non risulta in alcun modo inciso dalla mancata impugnazione del bando di gara, dovendosi altrimenti ammettere una inammissibile compressione della tutela giurisdizionale mediante la creazione di un fatto compiuto.

La mancata impugnazione del bando di gara indetto da Acea s.p.a. non può in alcun modo incidere sulla persistenza dell'interesse del Comune, poiché il giudizio verte sulla legittimità della pronuncia di compatibilità ambientale rilasciata in favore di Acea Ambiente s.r.l., atto autonomamente lesivo e tuttora *sub iudice*. Qualsiasi diversa conclusione determinerebbe una inammissibile compressione del diritto di difesa dell'ente territoriale e legittimerebbe una prassi elusiva fondata sulla frammentazione soggettiva delle attività di progetto ed esecuzione.

L'interesse azionato in giudizio è esclusivamente ambientale e territoriale, e trova la sua fonte unicamente nella pronuncia di compatibilità ambientale, non già negli atti di gara, che restano meramente strumentali ed eventuali. L'interesse del Comune è attuale, poiché la pronuncia di VIA è tuttora efficace; concreto, poiché l'intervento incide sul territorio comunale e sulle matrici ambientali. L'annullamento della VIA determinerebbe il travolgimento degli atti conseguenti.

Pertanto, nessuna carenza sopravvenuta di interesse può essere utilmente affermata, permanendo in capo all'appellante un interesse pieno, attuale e giuridicamente tutelabile all'annullamento della pronuncia di compatibilità ambientale impugnata.

II. Il Comune ha quindi riproposto i motivi il cui esame è stato assorbito dal T.a.r.

4. Si sono costituiti per resistere, la Regione Lazio e la società Acea Ambiente s.p.a., nonché il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

5. Il Comune, la Regione e la società appellata hanno depositato ulteriori memorie in vista della pubblica udienza del 7 maggio 2026, alla quale l'appello è stato trattenuto per la decisione.

6. In via preliminare, vanno respinte le eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado, riproposte dalla Regione e dalla società appellata.

Nello specifico:

- la tutela dell'ambiente si connota per una peculiare ampiezza del riconoscimento della legittimazione partecipativa e dei coinvolgimento dei soggetti potenzialmente interessati, come è dimostrato dalle scelte legislative (di recepimento delle norme europee e della Convenzione di Aarhus) in tema di partecipazione alle procedure di V.A.S. e V.I.A., di legittimazione all'accesso alla documentazione in materia ambientale, di valorizzazione degli interessi "diffusi" anche quanto al

profilo della legittimazione processuale (Consiglio di Stato sez. IV, 12 maggio 2014, n.2403).

In tale ottica, pretendere la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute, ai fini della dimostrazione dell'interesse a ricorrere, costituirebbe una *probatio diabolica*, tale da incidere sul diritto costituzionale di tutela in giudizio delle posizioni giuridiche soggettive (Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254; cfr. anche sez. V, n. 5193 del 16 settembre 2011).

- ai fini della sussistenza delle condizioni dell'azione avverso provvedimenti lesivi dal punto di vista ambientale, il criterio della "*vicinitas*" - ovvero il fatto che i ricorrenti vivano abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento o comunque abbiano uno stabile e significativo collegamento con esso (come nel caso del Comune appellante, ente esponenziale della comunità stanziata sul territorio) - rappresenta un elemento di per sé qualificante della legittimazione e dell'interesse a ricorrere, tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative del progetto avversato (Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2017, n. 6667). In tal senso, è anche la giurisprudenza della Cassazione civile la quale, condividendo gli approdi della giurisprudenza amministrativa, ha statuito (sentenza n.21740 del 27 agosto 2019) che il requisito della "*vicinitas aggiunge l'elemento della differenziazione ad interessi qualificati in virtù delle norme costituzionali o di quelle ordinarie [...]*" nelle materie che di volta in volta vengono in rilievo. Ciò in quanto l'interesse "*appartiene a tanti soggetti facenti parte di una comunità identificata in base ad un prevalente criterio territoriale, che emerge come autentica situazione giuridica tutelabile in giudizio, laddove l'attività conformativa della Pubblica Amministrazione incida su un determinato spazio territoriale, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche non solo urbanistiche, ma anche paesaggistiche, ecologiche e di salubrità, e venga nel contempo denunciata come foriera di rischi per la salute, diritto, questo, costituzionalmente protetto*". In quest'ottica la legittimazione dei proprietari di immobili o dei residenti in un'area interessata da un nuovo insediamento ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente "*può fondarsi anche sul solo requisito della "vicinitas", il quale costituisce elemento di differenziazione di interessi qualificati appartenenti ad una pluralità di soggetti facenti parte di una comunità identificata in base ad un prevalente criterio territoriale che evolvono in situazioni giuridiche tutelabili in giudizio - allorché l'attività conformativa dell'Amministrazione incida in un determinato ambito geografico, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche non soltanto urbanistiche, ma anche paesaggistiche, ecologiche e di salubrità, e venga nel contempo denunciata come foriera di rischi per la salute, senza che occorra la prova puntuale della concreta pericolosità dell'opera, né la ricerca di un soggetto collettivo che assuma la titolarità della corrispondente situazione giuridica*" (Cass. civ., Sez. un., 30 giugno 2021, n. 18493);

- in ogni caso, al fine di radicare oltre alla legittimazione, derivante dalla *vicinitas*, anche l'interesse al ricorso, è sufficiente che il ricorrente prospetti una possibile nocività per l'ambiente circostante, per effetto dei vizi prospettati, mentre attiene alle valutazioni di merito, e non di rito, accertare se in concreto la nocività per l'ambiente sussista ovvero che il ricorrente abbia fornito una prova congrua, o un consistente principio di prova (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2025, n. 7480);

- nel caso in esame deve convenirsi con il Comune appellante che esso ha agito come Ente della comunità locale direttamente incisa dall'impianto (non essendo al riguardo contestato che la valutazione impatto ambientale abbia investito anche il suo territorio), prospettando una serie di conseguenze negative derivanti dalla ricaduta degli inquinanti, dall'aggravio emissivo derivante dall'aumento dei flussi di mezzi pesanti per il conferimento dei rifiuti, dai prospettati impatti sanitari etc.;

- quanto alla sopravvenuta modifica o rinnovo dell'AIA, va ricordato che, in ogni caso, oggetto di impugnativa, sono principalmente i presupposti provvedimenti di VIA e di PAUR; secondo la giurisprudenza della Sezione (sentenza n. 5154 del 10 giugno 2024) "*Pur essendo la valutazione di impatto ambientale e la procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale strettamente correlate, ciò non vieta la possibilità di impugnare separatamente i rispettivi atti (e quindi, la separazione dei due procedimenti), poiché, anche se il materiale tecnico può essere condiviso, gli effetti giuridici dei provvedimenti finali sono distinti. I due procedimenti, per la valutazione d'impatto ambientale e per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, sono infatti diretti verso accertamenti autonomi e diversi, e pertanto possono avere conseguenze lesive autonome, rendendo necessaria l'impugnazione separata dei relativi atti conclusivi*";

- infine, non è possibile dichiarare l'improcedibilità del ricorso proposto avverso la VIA in caso di mancata impugnazione della successiva AIA non essendo configurabile un rapporto di presupposizione necessaria fra i due procedimenti (Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 6013 del 2022).

7. Ciò posto, il primo motivo dell'appello del Comune, è fondato.

Al riguardo, si richiamano le considerazioni svolte dalla Sezione nella sentenza n. 7789 del 6 ottobre 2025 relativamente agli effetti, caducanti o meramente viziati, che l'annullamento dell'atto presupposto illegittimo può produrre sull'atto presupponente.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, la nozione di atto presupposto è fondata, in relazione ad atti di un unico procedimento o anche ad atti autonomi, sull'esistenza di un collegamento fra gli atti stessi, così stretto nel contenuto e negli effetti, da far ritenere che l'atto successivo sia emanazione diretta e necessaria di quello precedente, così che il primo è in concreto tanto condizionato dal secondo nella statuizione e nelle conseguenze da non potersene discostare (Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 marzo 2000, n. 1561; Sez. V, 15 ottobre 1986, n. 544).

Nello specifico "*La connessione di più provvedimenti amministrativi per presupposizione postula, dunque, un aspetto*

strutturale ed uno funzionale. Sotto l'aspetto strutturale, gli atti sono in una relazione di successione giuridica e cronologica, o di necessario concatenamento; l'atto presupposto non soltanto precede e prepara quello presupponente, ma ne è il sostegno esclusivo. Gli effetti del provvedimento pregiudiziale sono i fatti costitutivi del secondo, o meglio del relativo potere; vi è una consequenzialità necessaria tra i due provvedimenti, tale che l'esistenza e la validità di quello presupposto sono condizioni indispensabili affinché l'altro possa legittimamente esistere e produrre la propria efficacia giuridica. Quanto all'aspetto funzionale, poi, gli atti risultano preordinati alla realizzazione di un unico rapporto amministrativo, riguardano, cioè, un unico bene della vita; ciascun atto spiega da solo taluni effetti giuridici, ma soltanto congiuntamente all'altro dà vita al rapporto giuridico, che rappresenta l'oggetto dell'interesse pubblico considerato dai più poteri funzionalmente collegati" (Cons. Stato, sentenza ult. cit.).

Alla luce di tali coordinate, ritiene il Collegio che la procedura di gara – sulla cui mancata impugnativa il T.a.r. ha fondato la declaratoria di improcedibilità - trovi il suo presupposto imprescindibile nella VIA e nel PAUR, essendo ad essi legata da un nesso di presupposizione necessaria.

La procedura di gara non avrebbe infatti potuto essere indetta in assenza del suo oggetto, ovvero del progetto dell'impianto la cui realizzazione è stata positivamente valutata sul piano ambientale ed autorizzata dal PAUR.

Si tratta cioè di un'attività necessariamente conseguente agli atti originariamente impugnati.

Tale conclusione trova poi un preciso riscontro nella disposizione di cui all'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui *"Nel caso di progetti a cui si applicano le disposizioni del presente decreto realizzati senza la previa sottoposizione al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27-bis, in violazione delle disposizioni di cui al presente Titolo III, ovvero in caso di annullamento in sede giurisdizionale o in autotutela dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA o dei provvedimenti di VIA relativi a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione, l'autorità competente assegna un termine all'interessato entro il quale avviare un nuovo procedimento e può consentire la prosecuzione dei lavori o delle attività a condizione che tale prosecuzione avvenga in termini di sicurezza con riguardo agli eventuali rischi sanitari, ambientali o per il patrimonio culturale. Scaduto inutilmente il termine assegnato all'interessato, ovvero nel caso in cui il nuovo provvedimento di VIA, adottato ai sensi degli articoli 25, 27 o 27-bis, abbia contenuto negativo, l'autorità competente dispone la demolizione delle opere realizzate e il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità. In caso di inottemperanza, l'autorità competente provvede d'ufficio a spese dell'inadempiente. Il recupero di tali spese è effettuato con le modalità e gli effetti previsti dal testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639"*.

In sostanza, è la realizzazione del progetto, con qualsiasi strumento, ad essere condizionata dal giudizio di VIA, e non già il contrario.

Nell'ipotesi in cui tale giudizio, ovvero il PAUR che lo contiene, fossero annullati, verrebbe quindi travolto anche il successivo procedimento di gara, per il venire meno del suo oggetto.

7.1. In definitiva, a differenza di quanto ritenuto dal T.a.r., il ricorso e i motivi aggiunti di primo grado avrebbero dovuto essere ritenuti procedibili.

8. Secondo la decisione dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato n. 10 del 15 luglio 2025 *"l'art. 105, comma 1, del c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse del ricorrente"*.

Nel caso in esame, il T.a.r. ha adottato una declaratoria di improcedibilità sulla base di una motivazione tautologica, fondata sulla mera valorizzazione del fine pratico perseguito dalla parte ricorrente, senza analizzare in alcun modo, sul piano tecnico – giuridico, l'attività amministrativa sottesa alla realizzazione dell'impianto di cui trattasi, privando in tal modo la parte dell'esame di merito della controversia.

La sentenza va pertanto annullata e la causa rimessa al T.a.r.

9. In considerazione del mutamento di giurisprudenza in tema di rimessione al primo giudice, sussistono le eccezionali ragioni sancite dal combinato disposto degli artt. 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c. per compensare integralmente le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la sentenza appellata e rinvia la causa al primo giudice ex art. 105, comma 1, c.p.a.

Spese del doppio grado compensate.

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

(Omissis)