

VIA, atti esecutivi e permanenza dell'interesse a ricorrere. Il caso del termovalorizzatore di San Vittore del Lazio

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.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - Il caso e il perimetro della decisione. La sentenza in commento affronta un problema processuale dal quale dipende l'effettività della tutela giurisdizionale in materia ambientale: se l'avvio e l'avanzamento dei lavori possano rendere inutile il ricorso proposto contro i provvedimenti che hanno valutato e autorizzato il progetto. Il Consiglio di Stato riconosce la persistente utilità della domanda di annullamento. La portata della pronuncia va delimitata subito: la compatibilità ambientale della quarta linea del termovalorizzatore di San Vittore del Lazio resta impregiudicata e dovrà essere esaminata dal giudice di rinvio¹.

Il progetto prevede l'adeguamento dell'impianto esistente e la realizzazione di una quarta linea di incenerimento. Alle tre linee già autorizzate per una capacità complessiva di 397.000 tonnellate annue si aggiungerebbe una capacità di 180.000 tonnellate annue. Il Comune di Rocca d'Evandro, i Comuni di Mignano Monte Lungo e San Pietro Infine e l'associazione Fare Verde avevano impugnato la determinazione regionale di compatibilità ambientale; con motivi aggiunti avevano esteso il giudizio alla variante sostanziale con valenza di riesame dell'AIA e al PAUR².

Il T.A.R. Lazio, Sezione staccata di Latina, aveva arrestato il giudizio sulla questione processuale, dichiarando improcedibili il ricorso e i motivi aggiunti. Durante il giudizio, la società capogruppo aveva indetto la gara per la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori, poi aggiudicata e seguita dalla stipulazione del contratto. I lavori, iniziati il 17 giugno 2024, risultavano in fase avanzata. Secondo il primo giudice, l'interesse dei ricorrenti era diretto a impedire la realizzazione della quarta linea; il bando e gli atti successivi avrebbero perciò assunto autonoma portata lesiva e avrebbero dovuto essere tempestivamente impugnati³.

¹ Cons. Stato, Sez. IV 24 luglio 2026, n. 6048, in www.giustizia-amministrativa.it, che annulla T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 31 maggio 2025, n. 502, *ivi*.

² Si tratta della determinazione della Regione Lazio 12 luglio 2022, n. G09041, recante la pronuncia di compatibilità ambientale; della determinazione 26 ottobre 2022, n. G14621, relativa alla variante sostanziale con valenza di riesame dell'AIA; della determinazione 28 ottobre 2022, n. G14844, recante il PAUR.

³ T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 31 maggio 2025, n. 502, cit., punti 11 e 12. La gara, indetta il 15 novembre 2022, aveva a oggetto la progettazione esecutiva e la realizzazione dei lavori della quarta linea.

Il Consiglio di Stato rovescia l'impostazione. Prima respinge le eccezioni sulla legittimazione del Comune appellante e sulla mancata impugnazione di successivi atti autorizzatori. Quindi ravvisa tra VIA, PAUR e procedura di gara un nesso di presupposizione necessaria: la gara non avrebbe potuto essere indetta senza il progetto valutato sul piano ambientale e autorizzato. Richiama, inoltre, la disciplina dei progetti già realizzati o in corso di realizzazione in caso di annullamento della VIA. Ne desume che il ricorso conservava utilità. Infine, applicando il principio enunciato dall'Adunanza plenaria n. 10 del 2025, annulla la sentenza e rimette la causa al T.A.R.

La vicenda interessa direttamente un'area posta tra il Lazio meridionale e l'alto Casertano. La sua dimensione territoriale offre una rappresentazione concreta di un dato giuridico: le possibili esternalità di un impianto possono oltrepassare il confine comunale o regionale, mentre l'accesso al giudice richiede una posizione differenziata e un'utilità conseguibile.

2. - Il Comune limitrofo quale ente esponenziale della comunità incisa. La prima questione riguarda la legittimazione del Comune di Rocca d'Evandro. La sentenza muove dall'ampiezza che la partecipazione e l'accesso alla giustizia assumono in materia ambientale, anche per effetto della Convenzione di Aarhus e del diritto dell'Unione europea⁴. Tale apertura è ricondotta alle ordinarie condizioni dell'azione. Quando il bene inciso ha natura diffusa, la qualificazione della posizione e l'interesse al ricorso sono accertati attraverso il collegamento concreto tra il ricorrente, il territorio e i possibili effetti dell'intervento.

Il criterio della *vicinitas* assolve questa funzione. Esso esprime il collegamento stabile e significativo tra il ricorrente e l'area interessata dall'intervento. In materia ambientale, il suo accertamento richiede una valutazione più ampia della proprietà confinante o della distanza predeterminata. La propagazione degli effetti sulle diverse matrici ambientali, l'incremento del traffico e le possibili ricadute sulla salute impongono una verifica aderente alle caratteristiche del progetto e del territorio⁵.

La posizione del Comune presenta, inoltre, una specificità. L'ente locale agisce quale ente esponenziale della comunità insediata sul territorio. Nel caso esaminato, il Consiglio di Stato valorizza due elementi: la valutazione di impatto ambientale aveva investito anche il territorio di Rocca d'Evandro; il Comune aveva prospettato possibili ricadute degli inquinanti, l'aggravio emissivo connesso ai flussi di mezzi pesanti e impatti sanitari. Questi elementi differenziano la posizione dell'ente e rendono attuale l'interesse al ricorso.

Ai fini delle condizioni dell'azione era sufficiente la prospettazione di una possibile nocività dell'ampliamento. Pretendere già in rito la prova certa del pregiudizio ambientale o sanitario sovrapporrebbe la verifica della legittimazione e dell'interesse all'accertamento di fondatezza delle censure. La giurisprudenza richiamata dalla decisione qualifica espressamente tale pretesa come *probatio diabolica*; anche le Sezioni Unite hanno riconosciuto alla *vicinitas* la capacità di differenziare interessi qualificati quando l'azione amministrativa incida sulle caratteristiche urbanistiche, paesaggistiche, ecologiche o di salubrità di un determinato territorio⁶.

⁴ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998 e ratificata con l. 16 marzo 2001, n. 108; art. 11 della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 *concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*. Sull'ampiezza della legittimazione partecipativa e processuale in materia ambientale, Cons. Stato, Sez. IV 12 maggio 2014, n. 2403, in www.giustizia-amministrativa.it. Sul rilievo della Convenzione di Aarhus nell'ampliamento dell'accesso alla giustizia ambientale, v. F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, 2021, 10, 269-308, spec. 285-290.

⁵ Sul rapporto tra interesse a ricorrere e *vicinitas* nel contenzioso ambientale, G. TORELLI, *L'interesse a ricorrere dei comitati ambientalisti in relazione al criterio della vicinitas* (commento a Cons. Stato, Sez. IV 7 agosto 2024, n. 7033), in *Giustizia insieme*, 18 dicembre 2024, www.giustiziainsieme.it.

⁶ Cons. Stato, Sez. V 31 maggio 2012, n. 3254, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. IV 1° marzo 2019, n. 1423, *ivi*; Cass. Sez. Un. Civ. 27 agosto 2019, n. 21740, in www.misterlex.it; Cass. Sez. Un. Civ. 30 giugno 2021, n. 18493 ord., in *Giust. civ. Mass.*, 2021. Sulla sufficienza, ai fini dell'interesse ad agire, della prospettazione di una possibile lesione,

Due decisioni recenti presentano accenti diversi. Cons. Stato, n. 1071 del 2025, ritiene sufficiente, per il Comune limitrofo, la prospettazione delle temute ripercussioni sul territorio; Cons. Stato, n. 619 dello stesso anno richiede, quando la posizione sia contestata, elementi concreti idonei a rappresentare lo specifico pregiudizio ambientale⁷. La pronuncia in commento valorizza la prima impostazione e, al tempo stesso, individua puntualmente gli elementi che collegano l'opera al territorio dell'ente appellante. Il criterio conserva, così, una funzione selettiva: alla prossimità territoriale devono accompagnarsi la prospettazione di un effetto almeno potenziale e un collegamento effettivo tra l'opera e la comunità rappresentata. In questa prospettiva, la giurisprudenza ha escluso la legittimazione di Comuni vicini quando mancavano specifiche competenze esercitate nel procedimento e concrete ragioni di possibile incidenza sui rispettivi territori⁸.

La soluzione appare equilibrata, perché preserva la funzione selettiva della *vicinitas* senza anticipare in rito la prova della concreta nocività dell'opera, che appartiene al merito. La generica appartenenza a un'area vasta rimane, perciò, insufficiente ad aprire il giudizio. Nel caso di Rocca d'Evandro, la continuità geografico-ambientale è stata verificata attraverso il perimetro della stessa VIA e le ricadute specificamente dedotte. In questi elementi risiede la rilevanza territoriale della decisione.

3. - VIA, PAUR e atti esecutivi: l'onere di impugnazione. Il secondo passaggio della sentenza concerne l'individuazione degli atti che il ricorrente deve impugnare per conservare interesse alla decisione. La questione richiede di distinguere il collegamento fra procedimenti dall'identità di oggetto ed effetti dei relativi provvedimenti.

La VIA esprime il giudizio sulla compatibilità ambientale del progetto. L'AIA disciplina le condizioni di esercizio dell'installazione. Il PAUR, previsto dall'art. 27 *bis*, d.lgs. n. 152/2006, raccoglie nel modulo unitario regionale il provvedimento di VIA e gli ulteriori titoli necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto. L'unitarietà procedimentale convive con l'autonomia dei singoli titoli che vi confluiscono⁹. VIA e AIA possono, pertanto, produrre lesioni distinte ed essere separatamente impugnate; il ricorso contro la VIA conserva la propria procedibilità anche senza estendersi alla successiva AIA, ove manchi un rapporto di presupposizione necessaria e caducante¹⁰.

Nel caso di specie, i ricorrenti avevano impugnato la VIA, la variante sostanziale con valenza di riesame dell'AIA e il PAUR. Il T.A.R. ha ritenuto che dovessero estendere ancora il giudizio alla gara per la progettazione esecutiva e la realizzazione dei lavori. Siffatta conclusione deriva dall'identificazione dell'interesse processuale con il fine pratico di impedire l'opera. Il bene della vita perseguito individua l'utilità sostanziale dell'azione; l'estensione dell'onere di impugnazione dipende dalla portata lesiva dei singoli atti. La gara esercita una funzione diversa da quella propria dei titoli ambientali: seleziona l'operatore al quale affidare progettazione ed esecuzione e presuppone il progetto già valutato e autorizzato. La compatibilità ambientale dell'intervento e l'eventuale sanatoria dei vizi della VIA o del PAUR restano estranee a tale

restando l'effettivo accertamento del pregiudizio riservato al merito, Cons. Stato, Sez. VI 23 settembre 2025, n. 7480, in *Riv. giur. edil.*, 2026, 1, I, 64.

⁷ Cons. Stato, Sez. IV 10 febbraio 2025, n. 1071, in *Riv. giur. edil.*, 2025, 3, I, 378, che ha ritenuto sufficiente, per il Comune limitrofo, la prospettazione delle temute ripercussioni sul proprio territorio; Cons. Stato, Sez. IV 27 gennaio 2025, n. 619, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che ha richiesto, a fronte di una specifica contestazione, elementi concreti idonei a rappresentare il pregiudizio ambientale allegato.

⁸ T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 17 luglio 2024, n. 1174, in *www.osservatorioagromafie.it*, che ha riconosciuto la legittimazione del Comune sede dell'impianto e l'ha esclusa per gli altri due Comuni ricorrenti, i quali, pur appartenendo al medesimo Distretto agroalimentare di qualità, non risultavano titolari di funzioni amministrative nel relativo organismo, non erano stati coinvolti nel procedimento di PAUR e non avevano provato situazioni giuridiche differenziate potenzialmente lese.

⁹ Cons. Stato, Sez. IV 10 febbraio 2025, n. 1071, cit., sulla natura unitaria del PAUR e sull'autonomia dei titoli che vi confluiscono.

¹⁰ Cons. Stato, Sez. IV 10 giugno 2024, n. 5154, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Sez. IV 14 luglio 2022, n. 6013, in *Foro amm.*, 2022, 7-08, II, 938.

procedimento. La sua impugnazione porrebbe, inoltre, un problema di legittimazione: la posizione qualificata del Comune attiene all'incidenza ambientale dell'opera e non si estende, per ciò solo, alla regolarità della competizione o alla scelta del contraente.

L'inizio dei lavori lascia immutata la natura dell'atto di affidamento. Estendere l'onere di impugnazione a ogni successivo atto contrattuale o esecutivo, anche privo di una nuova determinazione circa la compatibilità dell'intervento, imporrebbe al ricorrente una rincorsa processuale difficilmente conciliabile con l'effettività della tutela. Il contraddittorio resta assicurato attraverso l'impugnazione degli atti che esprimono una valutazione effettivamente lesiva.

Il pregio della soluzione risiede nell'aver commisurato l'onere di impugnazione alla portata lesiva dei singoli atti, anziché alla mera successione delle attività necessarie alla realizzazione dell'opera. La procedura di affidamento conserva la propria autonomia, ma interviene su un progetto già valutato e autorizzato e resta condizionata dalla validità dei relativi titoli. Il collegamento funzionale con la decisione ambientale permane, dunque, anche in presenza del distinto potere esercitato nella gara.

4. - *L'opera in corso di realizzazione e l'utilità dell'annullamento.* Per spiegare il rapporto tra i titoli ambientali e la gara, la sentenza ricorre alla categoria della presupposizione. Richiamando un proprio precedente, afferma che il collegamento presenta un profilo strutturale e uno funzionale: l'atto anteriore deve costituire il sostegno indispensabile di quello successivo; entrambi devono concorrere alla realizzazione del medesimo rapporto amministrativo¹¹. La VIA e il PAUR sarebbero il presupposto imprescindibile della gara, perché questa non avrebbe potuto avere a oggetto un progetto privo di valutazione ambientale e di autorizzazione. Da ciò la conclusione che il loro annullamento travolgerebbe il procedimento di affidamento per il venir meno dell'oggetto.

Il risultato è condivisibile nella parte in cui esclude l'improcedibilità. Ad avviso di chi scrive, non persuade, invece, l'ulteriore affermazione secondo cui l'annullamento della VIA e del PAUR travolgerebbe automaticamente la gara per il venir meno dell'oggetto. Il nesso di presupposizione che consente di riconoscere la perdurante utilità del ricorso non basta, di per sé, a fondare l'automatica caducazione degli atti di affidamento. Secondo la stessa giurisprudenza amministrativa, l'annullamento dell'atto presupposto si comunica senza bisogno di autonoma impugnazione soltanto quando la consequenzialità sia immediata, diretta e necessaria e l'atto successivo non implichi nuove valutazioni di interessi¹². La procedura di gara comporta l'esercizio di un distinto potere, conduce all'individuazione di un contraente e può essere seguita dalla stipulazione del contratto. Questi elementi lasciano aperto, sul piano generale, il problema della sorte degli atti di affidamento.

La permanenza dell'interesse poteva essere riconosciuta indipendentemente dalla soluzione di tale problema. Il fondamento più netto della decisione è offerto dall'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 152/2006. La disposizione contempla espressamente l'annullamento giurisdizionale o in autotutela della VIA relativa a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione. In tal caso, l'autorità assegna all'interessato un termine per avviare un nuovo procedimento e può consentire la prosecuzione dei lavori o delle attività soltanto a condizioni compatibili con la sicurezza rispetto ai rischi sanitari, ambientali o per il patrimonio culturale. Se il termine decorre inutilmente o la nuova VIA è negativa, l'autorità dispone la demolizione e il ripristino¹³.

La disciplina governa il rischio del fatto compiuto mantenendo fermo il controllo di legittimità anche per i progetti già realizzati o in corso. Gli effetti dell'annullamento sono affidati a una nuova sequenza procedimentale, nella quale l'amministrazione valuta se e a quali condizioni i lavori possano proseguire e

¹¹ Cons. Stato, Sez. IV 6 ottobre 2025, n. 7789, in www.giustizia-amministrativa.it; in termini generali, Cons. Stato, Sez. IV 23 marzo 2000, n. 1561, in *Foro amm.*, 2000, 854.

¹² Cons. Stato, Sez. V 7 febbraio 2024, n. 1263, in *Foro amm.*, 2024, 2, II, 149. L'effetto caducante presuppone che l'atto successivo costituisca conseguenza inevitabile di quello annullato, senza necessità di nuove valutazioni di interessi.

¹³ Art. 29, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

adotta le misure conseguenti all'esito della nuova valutazione.

Invero, l'utilità della pronuncia di annullamento consiste anzitutto nel ripristino del corretto ordine delle valutazioni amministrative. La realizzazione dell'opera torna a dipendere da un valido giudizio ambientale. L'art. 29, comma 3, preserva l'effettività del sindacato e rimette all'amministrazione le determinazioni sulla sorte finale dell'impianto.

Questa lettura rende meno decisiva la qualificazione dell'invalidità derivata della gara. Anche ammettendo la perdurante efficacia degli atti di affidamento, l'annullamento della VIA o del PAUR produrrebbe effetti conformativi e procedurali concreti sulla possibilità di proseguire l'intervento. Tale utilità, giuridicamente apprezzabile e attuale, impedisce la sopravvenuta carenza di interesse.

La conclusione è coerente anche con il diritto dell'Unione europea, che ammette in determinate condizioni la regolarizzazione di un progetto realizzato senza previa valutazione, purché essa non offra l'occasione di eludere la disciplina e consideri anche gli impatti prodotti dalla sua realizzazione¹⁴. L'effettività della tutela risiede, in questi casi, nella capacità della valutazione ambientale di ordinare ancora il procedimento quando l'attività materiale sia già iniziata; l'esito demolitorio resta una delle conseguenze possibili, secondo le condizioni previste dalla legge.

5. - L'annullamento con rinvio e il merito ancora da decidere. Accertata la procedibilità del ricorso, il Consiglio di Stato riserva al giudice di rinvio l'esame dei motivi relativi alla VIA, all'AIA e al PAUR. Applica il principio formulato dall'Adunanza plenaria n. 10 del 2025: l'art. 105, comma 1, c.p.a. opera anche quando il primo giudice abbia dichiarato improcedibile il ricorso, errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse e privando la parte dell'esame di merito¹⁵.

La sentenza del T.A.R. è qualificata come fondata su una motivazione tautologica, perché aveva desunto la perdita d'interesse dalla sola considerazione del fine pratico perseguito dai ricorrenti, senza esaminare la struttura giuridica dei procedimenti necessari alla realizzazione dell'impianto. Il rinvio restituisce alle parti il giudizio di primo grado sulle numerose censure rimaste assorbite e preserva, in tal modo, il doppio grado sul merito.

La precisazione è essenziale anche per la lettura pubblica della vicenda. Restano da accertare l'adeguatezza dell'istruttoria ambientale, la competenza della Regione, il rapporto del progetto con la pianificazione dei rifiuti e l'adeguatezza della valutazione degli impatti sanitari prospettati. Il dispositivo si limita ad annullare con rinvio la declaratoria di improcedibilità e lascia al T.A.R. ogni determinazione sul merito e sulle eventuali conseguenze per le opere.

6. - Conclusioni. La sentenza merita condivisione nell'esito. La legittimazione del Comune limitrofo resta ancorata a un collegamento concreto tra comunità, territorio e possibili ricadute dell'opera, senza assumere i caratteri di un'azione popolare. Anche l'onere di impugnazione è correttamente commisurato alla portata lesiva dei singoli atti, anziché alla mera successione delle attività necessarie alla realizzazione dell'intervento. L'avanzamento dei lavori non rende inutile il controllo sui titoli ambientali quando il loro annullamento sia ancora idoneo a incidere sulla prosecuzione dell'opera.

Più problematica è la motivazione relativa alla sorte della gara. Il procedimento di affidamento esprime un distinto esercizio di potere e può aver già prodotto l'aggiudicazione e la stipulazione del contratto; la sorte di tali atti richiede, pertanto, una verifica ulteriore, che non appare risolvibile mediante il solo richiamo al rapporto di presupposizione. Per escludere l'improcedibilità non occorre affermarne la caducazione automatica. L'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 attribuisce all'annullamento un'utilità con-

¹⁴ Corte di giustizia UE, Sez. I 26 luglio 2017, in cause riunite C-196/16 e C-197/16, *Comune di Corridonia e altri*, in *eur-lex.europa.eu*, spec. punti 35-43.

¹⁵ Cons. Stato, Ad. plen. 15 luglio 2025, n. 10, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in continuità con Cons. Stato, Ad. plen. 20 novembre 2024, n. 16, *ivi*.

creta anche rispetto a un'opera in corso, poiché riapre la sequenza ambientale e rimette all'amministrazione le determinazioni sulla prosecuzione dei lavori e sulle misure conseguenti.

Orbene, la portata della pronuncia rimane processuale: il Consiglio di Stato preserva la sede nella quale dovrà essere accertata la compatibilità ambientale dell'ampliamento, lasciando impregiudicata la relativa valutazione. Proprio qui risiede, a giudizio di chi scrive, il rilievo più generale della decisione: lo stato di avanzamento dell'opera e la complessità della sequenza amministrativa non possono consolidare un fatto compiuto sottratto al controllo giurisdizionale, quando l'annullamento dei titoli contestati sia ancora idoneo a produrre effetti conformativi sul successivo esercizio del potere.

Francesco Alberto D'Aliesio