

Publicato il 14/03/2024

N. 00080/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00400/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 400 del 2021, proposto dall'associazione W.W.F. O.A. (Organizzazione Aggregata) Molise e dal Comune di Isernia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Ruta ed Enrico Ceniccola, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

contro

la Regione Molise, il Ministero della Transazione Ecologica, il Ministero delle Infrastrutture e Mobilità Sostenibili, l'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, l'ANAS S.p.A., l'ARPA Molise e il Ministero della Cultura, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Campobasso, via Insorti D'Ungheria, n.74;

nei confronti

la Provincia di Isernia, il Comune di Miranda, il Comune di Pesche, il Comune di Carpinone, il Comune di Rocchetta a Volturno, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della determinazione del Direttore del II Dipartimento della Regione Molise n. 92 del 30 settembre 2021, avente ad oggetto la proroga dell'efficacia del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale relativo alla S.S.V. Isernia - Castel di Sangro, Lavori di realizzazione del “**lotto 0**” di collegamento tra il bivio di Pesche al Km 181+500 della statale 17 ed il **lotto 1** della S.S.V. Isernia - Castel di Sangro;
- della nota trasmessa dall'ARPA alla Regione Molise in data 5 luglio 2021, avente ad oggetto: S.S.V. Isernia – Castel di Sangro. Lavori di realizzazione del **Lotto 0** di collegamento tra bivio di Pesche al km 181+500 della S.S. 17 ed il **Lotto 1** della S.S.V. Isernia - Castel di Sangro. Istanza ANAS di rinnovo Compatibilità Ambientale - DGR n. 88 del 6/02/2013 – COMUNICAZIONI;
- della nota dell'Anas s.p.a. acquisita al prot. della Regione Molise n. 61807 del 12 aprile 2021;
- dell'Autorizzazione Paesaggistica prot. n. 336617 del 28 maggio 2021 resa dal Servizio regionale Pianificazione e gestione Territoriale e Paesaggistica n.210126/IS, unitamente ad altri eventuali atti di conferma ed assenso della Soprintendenza e/o del MIBACT;
- di ogni altro atto presupposto consequenziale e/o comunque connesso alla procedura di rilascio della proroga di VIA adottata con D.D.R. n. 92/2021;
- nonché per l'accertamento della decadenza/inefficacia della VIA approvata dalla Giunta Regionale del Molise con delibera di GR n. 88/2013.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimare;

Vista l'ordinanza cautelare n. 7/2022;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 gennaio 2024 il dott. Federico Giuseppe Russo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La strada statale a scorrimento veloce “*Isernia – Castel di Sangro*” n. 17var/A costituisce una variante alla S.S. 17 “*Dell’Appennino Abruzzese ed Appulo-Sannitico*” dal bivio di Pesche (IS) allo svincolo con la S.S. 652 “*Fondo Valle Sangro*” nel territorio dei Comuni di Rionero Sannitico (IS) e Castel di Sangro (AQ).

Alla suddetta arteria, destinata a completare la dorsale appenninica costituita dall’attuale S.S. 17, sono direttamente interessati, sul versante molisano, i centri urbani di Isernia, Miranda, Pesche, Forlì del Sannio, Acquaviva d’Isernia e Rionero Sannitico, e, a più largo raggio, quelli di Cerro al Volturno, Roccasicura e Carovilli, mentre sul versante abruzzese il collegamento interessa, oltre al Comune di Castel di Sangro, i centri turistici di Roccaraso e Rivisondoli.

L’itinerario, della lunghezza complessiva di 23,95 Km, risulta attualmente realizzato per uno sviluppo complessivo di 18,5 Km, ed è costituito dai seguenti tronchi in esercizio:

- **Lotto** “1”, comprendente il tratto dallo svincolo “*Miranda*” allo svincolo “*Forlì del Sannio*” (sviluppo 10,3 Km);
- **Lotto** “2”, comprendente il tratto dallo svincolo “*Forlì del Sannio*” allo svincolo con la S.S. 652 “*Fondo valle Sangro*” (sviluppo 8,2 Km).

2. Per il completamento dell’arteria l’ANAS S.p.A. (d’ora in avanti “ANAS”) ha previsto la realizzazione del cd. **Lotto** “0”, consistente nel collegamento tra il bivio di Pesche (IS) al Km. 181+500 della S.S. 17 e il **Lotto** “1”.

Nello specifico, sulla base del progetto esposto dalle parti nel presente giudizio, il nuovo tracciato del **Lotto** “0” dovrebbe presentare uno sviluppo complessivo di circa 5.45 km con le seguenti caratteristiche:

- a) un tronco stradale costituito da n. 2 gallerie naturali per un totale di 873 m, n. 8 viadotti per uno sviluppo di 1.637 m, e circa 2.940 m di tracciato prevalentemente a mezza costa con la presenza di opere di sostegno e di

contenimento (muri in terra verde, muri di controripa in c.a. o cellulari, paratie);

b) la realizzazione di n. 3 svincoli a livelli sfalsati di collegamento alla viabilità esistente costituiti, procedendo da Sud verso Nord, dallo svincolo “Isernia Nord”, “Università” e “Miranda”;

c) una larghezza complessiva della piattaforma stradale pari a 10,50 m con due corsie, una per senso di marcia, di larghezza pari a 3,75 m e banchine in destra di larghezza pari a 1,50 m..

3. Al fine di acquisire i propedeutici atti di assenso sul progetto definitivo il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti - Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Campania e Molise, su istanza di ANAS del 13 gennaio 2010, procedeva alla convocazione di una conferenza di servizi, finalizzata alla localizzazione dell’opera ai sensi del d.P.R. n. 383/1994.

In pari data ANAS presentava un’istanza di rilascio di una V.I.A. presso la Regione Molise ai sensi della L.R. n. 21/2000, la quale veniva successivamente accordata, con prescrizioni, con la Deliberazione di Giunta Regionale (D.G.R.) n. 88 del 6 febbraio 2013, pubblicata il 1° marzo 2013 al n. 6 del BURM., che esprimeva appunto un giudizio positivo di compatibilità ambientale.

Nel medesimo periodo, ANAS inoltrava alla Regione Molise anche un’istanza per il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica ex art. 146 del Codice dei beni culturali, anche questa accordata con provvedimento n. 27171/11 del 4 novembre 2011 di cui alla relazione-parere n. 110274/is del 24 ottobre 2011.

4. La già citata conferenza di servizi si concludeva, infine, con un Atto Deliberativo del 15 aprile 2016 con il quale veniva conseguita la localizzazione dell’intervento infrastrutturale, con le raccomandazioni, indicazioni e prescrizioni da tenere presenti nella redazione della progettazione esecutiva.

Il Presidente di ANAS autorizzava allora, con prot. CDG-336214-I del 28 giugno 2017, per un importo complessivo di € 130.000.000,00, la redazione della progettazione esecutiva dell’intervento, e confermava la dichiarazione di pubblica utilità dell’opera (successivamente ribadita dall’Amministratore

Delegato e Direttore Generale di ANAS con nota prot. CDG-181693-Int del 24 marzo 2021).

Nel frattempo, con D.P.C.M. del 16 aprile 2021 l'intervento veniva individuato, ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 32/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 55/2019, quale intervento infrastrutturale caratterizzato *“da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale”*. Di conseguenza, veniva disposta la nomina di un Commissario Straordinario, nella persona dell'Ing. Antonio Marasco, Responsabile della Struttura Territoriale di ANAS, con il compito di definire celermente l'effettiva realizzazione dei lavori.

5. L'ANAS, in qualità di soggetto attuatore dell'infrastruttura, ravvisando la necessità di perfezionare e aggiornare gli atti di assenso già rilasciati rispetto al progetto definitivo, con le contestuali istanze del 12 aprile 2021 chiedeva alla Regione il rilascio di:

a) un provvedimento di proroga dell'efficacia della VIA positiva di cui alla citata Deliberazione di G.R. n. 88/2013, esponendo a tal fine che la V.I.A. doveva ritenersi già *“riconfermata”* dalla determinazione di chiusura della Conferenza dei Servizi del procedimento di localizzazione del 15 aprile 2016, con la conseguenza che il suo termine quinquennale di validità avrebbe dovuto conteggiarsi da tale ultima data; si precisava poi che il progetto definitivo assentito non era stato nel frattempo modificato;

b) un provvedimento di rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica n. 27171/11 del 4 novembre 2011 di cui alla relazione-parere 110274/is del 24 ottobre 2011 ai sensi dell'art. 7 comma 1 del d.P.R. n. 31/2017, osservando anche in questo che:

– il progetto non aveva subito modificazioni rispetto a quello autorizzato nel 2011;

- il contesto paesaggistico non evidenziava significative variazioni, salvo che per i sopravvenuti vincoli istituiti nel 2018, ai sensi dell'art. 136, comma 1 del Codice dei beni culturali, sui territori di Isernia e Miranda, nello specifico mediante: a) Decreto n. 28/2018 - Dichiarazione di notevole interesse pubblico del territorio del Comune di Isernia; b) Decreti nn. 12/2018 e 13/2018 - Dichiarazione di notevole interesse pubblico a fini paesaggistici del territorio di Miranda.

6. La Regione, all'esito dell'istruttoria espletata dall'ARPA Molise, accordava la richiesta proroga della V.I.A. con provvedimento n. 92 del 30 settembre 2021, *“per un termine non inferiore a cinque anni, raccomandando di attenersi alle prescrizioni ed ai monitoraggi già stabiliti nelle precedenti autorizzazioni (rif. Parere ARPA Molise prot. n. 108885 del 05.07.2021) per i quali si richiede ad ARPA una attenzione straordinaria soprattutto sui temi ambientali di maggiore delicatezza, in relazione alla normativa vigente”*.

Nel contempo la Regione, una volta acquisito il parere positivo, con prescrizioni, della competente Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Molise, rilasciava il 28 maggio 2021 una nuova autorizzazione paesaggistica n. 210126/is ai sensi dell'art. 146 del Codice dei Beni Culturali.

7. Avverso i nuovi titoli autorizzatori di proroga della VIA e di rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica veniva proposto, da parte del Comune di Isernia e della W.W.F. O.A. Molise, il ricorso in epigrafe, notificato a mezzo PEC il 29 novembre 2021 e corredato di domanda cautelare, con il quale le ricorrenti chiedevano che questo Tribunale disponesse il loro annullamento per i seguenti motivi di diritto:

I.- VIOLAZIONE DELL'ART. 25, COMMA 5, DEL D.LGS. N.152/06: DECADENZA DEL TITOLO PROROGATO; - VIOLAZIONE DELL'ART.3 DELLA L.N.241/90: ERRORE DI FATTO E DI DIRITTO; CARENZA DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO;

II.- VIOLAZIONE DELL'ART. 25, COMMA 5, DEL D.LGS. N.152/06 SOTTO ALTRO PROFILO; - VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L.N.

241/90: CARENZA DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA;

III- VIOLAZIONE DELL'ART.51, COMMA 2, D.L. 16 LUGLIO 2020, N. 76, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA L. 11 SETTEMBRE 2020, N. 120; - VIOLAZIONE DEL COMBINATO DISPOSTO DELL'ART.25 DEL D.LGS. N.152/2006 E DELL'ART.3 DELLA L.N.241/90: CARENZA DI MOTIVAZIONE SOTTO ALTRO PROFILO;

IV.- VIOLAZIONE DEL COMBINATO DISPOSTO DELL'ART.8 DELLA LEGGE REGIONALE 24/03/2000, N. 21 – MOLISE E DELL'ART. 27 BIS DEL D.LGS. N. 152/2006 ANCHE ALLA LUCE DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N.53/2021; - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI GIUSTO PROCEDIMENTO DI CUI AGLI ARTT.97 COST., 1 DELLA L.N.241/90 E 27 BIS DEL D.LGS. N. 152/2006; - VIOLAZIONE DELL'ART.3 DELLA L.N.241/90: CARENZA DI ISTRUTTORIA ED ERRORE DI FATTO E DI DIRITTO; ILLOGICITA' MANIFESTA; - ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO DALLA CAUSA TIPICA DELL'ATTO;

V.- VIOLAZIONE DEL COMBINATO DISPOSTO DEGLI ARTT. 23, 24, 25 E 27 BIS DEL D. LGS. N. 152/2006 E VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI GIUSTO PROCEDIMENTO E DELLE GARANZIE PARTECIPATIVE DI ENTI ED ISTITUZIONI; -VIOLAZIONE DELL'ART.3 DELLA L.N.241/90: CARENZA ASSOLUTA DI MOTIVAZIONE; - VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 E DELL'ARTICOLO 11, PARAGRAFO 1, LETTERA B), 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 (GU 2012, L 26, PAG. 1), E DELL'ARTICOLO 4, PARAGRAFO 1, LETTERA A), PUNTI DA I) A III), E LETTERA B), PUNTO I), DELLA DIRETTIVA N. 2000/60/CE

DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 23 OTTOBRE 2000, CHE ISTITUISCE UN QUADRO PER L'AZIONE COMUNITARIA IN MATERIA DI ACQUE (GU 2000, L 327, PAG. 1 E RETTIFICA GU 2006, L 113, PAG. 26).

In estrema sintesi, con il primo motivo di gravame i ricorrenti deducevano l'illegittimità della proroga dell'efficacia della V.I.A. per violazione dell'art. 25, comma 5 del d.lgs. n. 152/2006 (d'ora in avanti T.U.A.), per essere stata rilasciata con riguardo ad una V.I.A. del 2013, come tale già decaduta da oltre 3 anni.

I motivi secondo e terzo censuravano la stessa proroga per la ragione che essa non conteneva alcuna motivazione esplicativa delle ragioni per le quali la Regione aveva ritenuto di prorogare il titolo autorizzatorio – così conferendogli una vigenza di ben 13 anni - anziché disporre una reiterazione della procedura di V.I.A., sottraendosi così al chiaro onere motivazionale impostole dall'art. 25, comma 5 del T.U.A..

Con il quarto motivo le ricorrenti deducevano ulteriori profili di illegittimità relativi, stavolta, a entrambi gli atti gravati, e così enucleabili:

- a) in forza della normativa regionale di cui all'art. 8, comma 2-bis della L.R. n. 10/2010 sull'autorizzazione unica regionale, l'istanza di proroga avrebbe dovuto essere vagliata in seno al modulo procedimentale della conferenza di servizi, anziché dal solo Servizio VIA regionale;
- b) il contesto ambientale e paesaggistico di riferimento era stato profondamente modificato rispetto al 2013, essendo intervenuta frattanto l'istituzione del vincolo paesaggistico sui territori di Isernia e Miranda, nonché del sito ZSC "Pesche – Monte Totila": sicché, a differenza di quanto sostenuto dall'ANAS con la sua istanza di proroga, e acriticamente recepito dalla Regione, sarebbe stata necessaria l'indizione di una conferenza di servizi;
- c) la mancata attivazione del modulo procedimentale della conferenza di servizi avrebbe determinato, altresì, l'illegittimità dell'autorizzazione paesaggistica n. 210126/is del 28 maggio 2021, non avendo la Regione

permesso alcuna possibilità di interrelazione, confronto e valutazione alle altre Amministrazioni interessate alla tutela del paesaggio, tra cui il Comune di Isernia, con conseguente violazione dei loro diritti di partecipazione procedimentale.

Il quinto motivo di ricorso contestava infine il rilascio della proroga della V.I.A. nella misura in cui questa, non essendo intervenuta a seguito di una conferenza di servizi, avrebbe comportato la violazione dei diritti partecipativi delle ricorrenti, posto che:

- a) l'intervento infrastrutturale in questione inciderebbe profondamente sulle falde acquifere delle sorgenti d'acqua potabile destinata alla città di Isernia;
- b) la V.I.A. oggetto di proroga, oltre a essere assai datata, risulterebbe carente anche dell'apprezzamento della cd. "opzione **zero**" non avendo valutato né comparato l'ipotesi progettuale alle ricadute connesse alla mancata attuazione dell'iniziativa.

8. In vista della camera di consiglio del 12 gennaio 2022 le Amministrazioni intimare si costituivano in giudizio, per mezzo dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con memoria del 7 gennaio 2021, eccependo preliminarmente, in particolare, il difetto di legittimazione attiva delle ricorrenti, la carente integrazione del contraddittorio nei confronti del Commissario Straordinario, e, infine, il difetto di legittimazione passiva delle Amministrazioni statali estranee all'adozione dei provvedimenti impugnati. Nel merito le resistenti chiedevano, inoltre, il rigetto del ricorso in quanto infondato.

Nella propria narrativa in fatto la difesa erariale rappresentava che successivamente al rilascio degli atti gravati:

- il Commissario Straordinario, con Disposizione n. 2 prot. CDG-576432-Int del 16 settembre 2021, aveva approvato il progetto definitivo dell'intervento ai sensi dell'art. 4, comma 2 del D.L. 32/2019;
- il progetto definitivo veniva nuovamente approvato dal Consiglio di Amministrazione di ANAS nella seduta del 20 dicembre 2021, con rimodulazione dei tempi e del quadro economico, ai fini dell'affidamento a un

Contraente Generale delle attività tecniche di progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori, ai sensi dell'art. 194 del d.lgs. n. 50/2016;

- conseguentemente, con Disposizione n. 3 (prot. COMMSS17-0000017-Int del 29/12/2021), lo stesso Commissario aveva approvato in linea tecnica ed economica il Progetto Definitivo e la rimodulazione del Quadro Economico dell'intervento infrastrutturale, dando mandato ad ANAS di fornire immediato avvio a tutte le attività necessarie alla tempestiva realizzazione dell'opera attraverso l'espletamento di gara per affidamento unitario a Contraente Generale dei lavori e servizi tecnici ai sensi dell'art. 194 e seguenti del d.lgs. n. 50/2016.

9. Questo Tribunale rigettava l'istanza cautelare delle ricorrenti per carenza di *periculum in mora* con ordinanza n. 7 del 14 gennaio 2022, la quale veniva successivamente confermata dal Consiglio di Stato in sede di appello cautelare con la propria ordinanza n. 1054 del 4 marzo 2022.

10. Nelle posteriori more del giudizio, parte ricorrente depositava, il 21 giugno 2023, una copia della determina del 6 giugno 2023 di aggiudicazione definitiva della procedura di evidenza pubblica emessa da ANAS a favore della VIANINI LAVORI s.p.a. per la realizzazione del progetto definitivo dell'opera.

Dalle premesse della citata aggiudicazione si desumeva, in particolare, che: a) ANAS il 22 dicembre 2022 aveva emesso un'apposita determina a contrarre prot. CDG-0894224-I, disponendo l'avvio della gara "CB 31/22" per l'affidamento degli interventi infrastrutturali in discussione (Codice CIG: 955873667B - Codice CUP: F91B16000560001), per un importo complessivo dell'appalto pari ad € 146.376.122,25; b) a quest'ultima aveva fatto seguito la pubblicazione di un corrispondente bando di gara sulla G.U.U.E. al nr. 2022/S 250-731738 del 28/12/2022 e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – V Serie Speciale – n. 152 del 30/12/2022, nonché su quotidiani nazionali e regionali.

In ragione dell'intervenuta aggiudicazione, e del "rischio di avvio dei lavori e della conseguente compromissione dei siti interessati", parte ricorrente depositava il medesimo giorno un'apposita istanza di prelievo per la celere fissazione dell'udienza pubblica.

11. Fissata, dunque, l'udienza pubblica del 10 gennaio 2024, parte ricorrente insisteva per l'accoglimento del gravame con memoria del 7 dicembre 2023, mentre la resistente, con memoria del successivo giorno 15:

a) dava conto delle attività di cantierizzazione nel frattempo occorse, allegando la sopravvenuta efficacia della già detta aggiudicazione ai sensi dell'art. 32, comma 7 del d.lgs. n. 50/2016 (nota prot. n. CDG-771023-I del 4 ottobre 2023) e la susseguente stipulazione del contratto di appalto, il 10 ottobre 2023, tra ANAS e l'impresa aggiudicatrice;

b) sollevava una conclusiva eccezione di sopravvenuta carenza d'interesse del ricorso, facendola essenzialmente discendere dalle citate sopravvenienze.

12. Giunta, infine, l'udienza pubblica del 10 gennaio 2024, all'esito della discussione tra le parti costituite la causa è stata trattenuta per la decisione.

13. Il Collegio deve affrontare preliminarmente le molteplici eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso articolate dalla difesa erariale nelle sue memorie.

14. La prima delle eccepitate ragioni di inammissibilità del ricorso è stata ricondotta ad un presunto difetto della legittimazione ad agire in capo a entrambe le ricorrenti.

14.1. Secondo le resistenti l'associazione W.W.F. O.A. (Organizzazione aggregata) Molise sarebbe sprovvista della necessaria *legittimatio ad causam*.

La medesima, configurandosi come una mera articolazione territoriale di una associazione ambientalista nazionale, farebbe derivare il proprio titolo di legittimazione a ricorrere unicamente dall'essere espressione territoriale della W.W.F. nazionale; né avrebbe dato dimostrazione di un adeguato grado di rappresentatività e stabilità rispetto al territorio che si ritiene lesa dai provvedimenti gravati.

Il Comune d'Isernia, dal canto suo, sarebbe carente della necessaria legittimazione a ricorrere per aver prestato preventiva acquiescenza a tutti gli atti del procedimento di localizzazione dell'infrastruttura, inclusi quelli presupposti ai provvedimenti gravati nel presente giudizio.

14.2. L'eccezione non coglie nel segno.

14.3. Principiando con l'associazione W.W.F. O.A. Molise, il Collegio ricorda che il tema della legittimazione ad impugnare atti a tutela dell'interesse ambientale, quindi un interesse diffuso e adespoto, è stato ampiamente vagliato dal Consiglio di Stato nel tempo (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2018, n. 1838, sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928, e Adunanza Plenaria, n. 6 del 2020). La giurisprudenza amministrativa ha, dunque, raggiunto in proposito stabili conclusioni, cui il Collegio ritiene di dover senz'altro aderire, in ordine al fatto che possa *“essere riconosciuta la rappresentanza dello stesso interesse e di conseguenza il riconoscimento della legittimazione attiva non solo alle associazioni nazionali, ma anche alle associazioni territoriali, laddove in capo a queste ultime fossero stati accertati la specifica finalità statutaria di tutela dei temi ambientali, nonché l'adeguato grado di rappresentatività e di stabilità nell'area ricollegabile alla zona in cui si trovava il bene ambientale asseritamente lesò”* (cfr. Cons Stato, sez. IV, 18 maggio 2022, n. 3921).

In sostanza, precisa la giurisprudenza, *“la legittimazione degli enti esponenziali di interessi diffusi in materia ambientale, che deriva ex lege dagli artt. 13 e 18, comma 5, della legge n. 349 del 1986, per le associazioni nazionali e per quelle presenti in almeno cinque regioni dall'iscrizione nell'elenco ministeriale previsto dalla medesima legge, può essere riconosciuta alle associazioni territoriali che, pur non iscritte in detto elenco, perseguono statutariamente la tutela dei beni ambientali, hanno stabile collegamento con il bene oggetto di tutela (inteso come continuità storica della propria azione di tutela) e ad esse è riconoscibile la c.d. “vicinitas” alla fonte della lesione lamentata (intesa come appartenenza o prossimità-contiguità dell'ente al territorio in cui ricade il bene medesimo)”* (cfr. Cons Stato, sez. IV, n. 3921/2022 *cit.*).

In altri termini, ai fini della *legitimitas ad causam* dell'associazione devono pertanto concorrere le seguenti condizioni:

- a) deve sussistere una previsione statutaria dell'associazione che qualifichi l'obiettivo di protezione dell'ambiente come compito istituzionale dell'ente;
- b) l'associazione deve dimostrare di possedere la c.d. "*vicinitas*" rispetto alla fonte della lesione lamentata, oltre che un collegamento stabile con il territorio ove si svolgono le sue attività di tutela degli interessi collettivi;
- c) l'associazione deve, infine, dimostrare di aver svolto la propria attività per le finalità statutarie già per un certo arco temporale, e perciò non deve essere stata costituita al solo scopo di procedere alla impugnazione di singoli atti e provvedimenti (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 22 marzo 2018 n. 1838; sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928; 22 marzo 2012, n. 1640).

14.3.1. Venendo al caso di specie, il Collegio non ha dubbi nel riscontrare in capo alla W.W.F. O.A. Molise la sussistenza della legittimazione ad impugnare gli atti in epigrafe.

L'associazione, invero, pur rappresentando una costola, nel territorio molisano, della W.W.F. nazionale, si prefigge essa stessa in sede statutaria di tutelare il bene costituzionale dell'ambiente, così soddisfacendo già il primo dei suddetti requisiti di legittimazione. L'art. 3.1 dello Statuto dell'Associazione, invero, specifica a tale proposito che: "*l'Associazione in considerazione del patto di costituzione, intende perseguire le seguenti finalità: - la conservazione della diversità genetica, delle specie e degli ecosistemi; - il contrasto alle minacce all'ambiente, con particolare riferimento alle aree protette, alle specie e agli habitat prioritari; - la promozione di un uso sostenibile delle risorse naturali del territorio e dell'energia, del risparmio e dell'efficienza energetica, la lotta all'inquinamento, allo spreco e all'uso irrazionale delle risorse naturali; - la promozione di un uso sostenibile delle risorse naturali del territorio e dell'energia, del risparmio e dell'efficienza energetica, la lotta all'inquinamento, allo spreco e all'uso irrazionale delle risorse naturali (...)*".

L'associazione soddisfa anche gli ulteriori requisiti di legittimazione del collegamento stabile con il bene oggetto di tutela e della *vicinitas* alla fonte di

lesione.

Con riguardo alla *vicinitas*, è dimostrato che questa abbia sede in Campobasso, capoluogo del Molise: essa dunque insiste nello stesso ambito regionale, territorialmente ben circoscritto, in rapporto al quale i provvedimenti di proroga della V.I.A. e di autorizzazione paesaggistica esplicano i propri ultimi effetti giuridici.

Quanto ai requisiti dello stabile collegamento con il bene oggetto di protezione, e dell'attività effettivamente dispiegata, nel tempo, per il perseguimento della finalità di protezione del bene ambiente, la ricorrente ha dato adeguata dimostrazione della continuità storica della propria azione di tutela dell'ambiente molisano per mezzo delle attività e iniziative intraprese sul territorio regionale di riferimento, come si evince dalla consultazione del sito internet istituzionale dell'associazione e della pagina facebook, indicati dalla medesima nella memoria del 7 dicembre 2023 alla pagina 6.

14.3.2. Questo Tribunale ha, peraltro, già scrutinato positivamente, in una fattispecie affine alla presente, la legittimazione della stessa associazione ricorrente a promuovere iniziative impugnatorie avverso provvedimenti amministrativi idonei a incidere sul bene ambiente. La sentenza n. 175 del 30 maggio 2023 del T.A.R., vagliando la posizione della ricorrente unitamente a quella dell'Associazione "Mamme per la salute e l'ambiente Onlus", in una controversia vertente sul tema dell'inquinamento ambientale, ha evidenziato che *"le due associazioni si prefiggono -tra l'altro- di intervenire in tutte le sedi opportune per garantire il rispetto dei principi di prevenzione, di precauzione, di rispetto, tutela e valorizzazione della natura, dell'ambiente e della salute, con espressa previsione del potere di agire in giudizio, anche in sede amministrativa, al fine di promuovere iniziative finalizzate alla tutela ambientale, nonché per contrastare insediamenti inquinanti (cfr. in proposito l'art. 4 dello statuto dell'Associazione "Mamme per la salute e l'ambiente Onlus" e l'art. 3, comma 3.3., dello statuto del "W.W.F. O.A. Molise")"* (cfr. TAR Molise, sez. I, 30 maggio 2023, n. 175).

14.3.3. Alla luce di tutto quanto sopra esposto alla W.W.F. O.A. Molise vanno riconosciuti, quindi, tutti i requisiti per poter impugnare i provvedimenti in epigrafe, con la conseguenza che nei suoi confronti l'eccezione di difetto di legittimazione attiva è destituita di fondamento.

14.4. Ma la stessa conclusione vale anche con riguardo al Comune di Isernia. Secondo la prospettazione della difesa erariale, l'Ente locale dovrebbe ritenersi sfornito della legittimazione a impugnare i provvedimenti in discussione per aver partecipato alla conferenza di servizi decisoria di localizzazione dell'infrastruttura ex d.P.R. n. 383/1994, e aver ritenuto, in quell'occasione, di prestare acquiescenza a tutti gli atti scaturiti dalla stessa o comunque ad essa connessi, incluse quindi la V.I.A. n. 88/2013 e l'autorizzazione paesaggistica n. n. 27171/11 del 4 novembre 2011.

Tale assunto non è però condivisibile.

14.4.1. Va in primo luogo osservato che il Comune di Isernia, in quanto ente esponenziale della collettività locale, chiamato a curarne gli interessi e a promuoverne lo sviluppo anche, e soprattutto, in funzione di salvaguardia della salubrità ambientale del territorio di insediamento (cfr. art. 13 del d.lgs. n. 267/2000), è *“innegabilmente titolare di una posizione soggettiva qualificata a contrastare quelle attività – poste in essere in forza di appositi provvedimenti amministrativi autorizzatori, ipoteticamente illegittimi – che si rivelino suscettibili di compromettere i valori propri dell'anzidetta collettività”* (cfr. TAR Campania – Salerno, sez. II, 14 giugno 2022, n. 1672).

Con riguardo alla materia ambientale, secondo lo stesso condivisibile precedente giurisprudenziale appena citato, sarebbe, infatti, *“alquanto irragionevole riconoscere legislativamente all'ente territoriale la possibilità di agire in giudizio (in via successiva) per il risarcimento del danno all'ambiente (come fa l'art. 18, comma 3, l. 349/1986), e negargli invece la possibilità di agire (in via preventiva) per impedire la produzione di quello stesso danno”* (cfr. TAR Campania – Salerno, n. 1672/2022 *cit.*). E al contempo, prosegue la medesima sentenza, sarebbe *“altrettanto irragionevole riconoscere la titolarità di un interesse collettivo ad associazioni*

ambientaliste, il cui collegamento con il territorio interessato dall'abuso è talora costituito soltanto dal fine statutario, e non individuarlo nell'ente istituzionalmente esponenziale della comunità di riferimento" (cfr. T.A.R. Campania – Salerno, n. 1672/2022 cit., che richiama a sua volta T.A.R. Lombardia - Brescia, sez. I, n. 1568/2011, e T.A.R. Campania - Napoli, sez. V, n. 840/2021).

14.4.2. Una volta riconosciuto quanto precede, ad avviso del Collegio non può farsi discendere un difetto di legittimazione attiva dell'Ente locale dalla circostanza della sua pregressa partecipazione alla procedura di localizzazione dell'opera, adducendosi che tale partecipazione avrebbe comportato una sua acquiescenza rispetto a tutti gli atti connessi.

Il Collegio deve puntualizzare che la V.I.A. e l'autorizzazione paesaggistica sono, invero, espressione di poteri amministrativi ben distinti e autonomi rispetto a quello della localizzazione dell'infrastruttura, in quanto esse incidono prettamente sulle materie dell'ambiente e del paesaggio. Di converso, il potere di localizzazione dell'infrastruttura disciplinato dal d.P.R. n. 383/1994 afferisce al diverso ambito di competenza dell'urbanistica ed edilizia, essendo preordinato all'adozione delle varianti, eventualmente occorrenti, agli strumenti urbanistici ed edilizi (arg. ex. Cons. Stato, sez. VI, 12 gennaio 2011, n. 114).

La differenziazione tra i relativi piani provvedimentali comporta quindi già che, come si vedrà anche più avanti, tanto la V.I.A. di cui alla Delibera n. 88/2013 quanto l'autorizzazione paesaggistica del 2011 non possono ritenersi in alcun modo confermate dal provvedimento finale di localizzazione dell'opera avvenuto con l'Atto Deliberativo del 15 aprile 2016.

La persistente autonoma vigenza della V.I.A. n. 88/2013 e dell'autorizzazione n. 27171/11 del 4 novembre 2011 rispetto all'Atto Deliberativo del 15 aprile 2016 impone, inoltre, di concentrare l'attenzione sugli esatti rapporti logico-giuridici tra i suddetti provvedimenti e gli atti, invece, gravati nel presente giudizio, ossia la proroga del 30 settembre 2021 della stessa V.I.A. e il rinnovo del 28 maggio 2021 dell'autorizzazione paesaggistica.

Quest'ultimi, pur connessi ai precedenti atti che avevano dato origine alla V.I.A. del 2013 e all'autorizzazione paesaggistica del 2011 (tanto da estendere l'efficacia temporale della prima e rinnovare gli effetti della seconda), sono del tutto autonomi dai medesimi, sono stati discrezionalmente assunti in contesti temporali ampiamente successivi ed erano, perciò, senz'altro suscettibili di formare oggetto di valutazioni diverse.

Sicché non può desumersi alcun effetto preclusivo all'impugnazione dei nuovi atti qui gravati discendente, rispettivamente, dalla mancata impugnazione, a suo tempo, delle originarie V.I.A. e autorizzazione paesaggistica da parte del Comune di Isernia.

In tema di proroga della V.I.A., l'art. 25, comma 5 del T.U.A., nella versione *ratione temporis* applicabile al caso di specie, recita: *“Il provvedimento di VIA è immediatamente pubblicato sul sito web dell'autorità competente e ha l'efficacia temporale, comunque non inferiore a cinque anni, definita nel provvedimento stesso, tenuto conto dei tempi previsti per la realizzazione del progetto, dei procedimenti autorizzatori necessari, nonché dell'eventuale proposta formulata dal proponente e inserita nella documentazione a corredo dell'istanza di VIA. Decorsa l'efficacia temporale indicata nel provvedimento di VIA senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento di VIA deve essere reiterato, fatta salva la concessione, su istanza del proponente, di specifica proroga da parte dell'autorità competente”*.

Quanto al rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica, l'art. 7, comma 1 del d.P.R. n. 31/2017 precisa quanto segue: *“Oltre agli interventi di lieve entità indicati nell'elenco di cui all'Allegato «B», sono assoggettate a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica le istanze di rinnovo di autorizzazioni paesaggistiche, anche rilasciate ai sensi dell'articolo 146 del Codice, scadute da non più di un anno e relative ad interventi in tutto o in parte non eseguiti, a condizione che il progetto risulti conforme a quanto in precedenza autorizzato e alle specifiche prescrizioni di tutela eventualmente sopravvenute”*.

La completa autonomia dei presupposti di applicazione dei provvedimenti qui in discussione destituisce di ogni fondamento, dunque, l'assunto che possa

essere estesa anche ad essi l'acquiescenza che il Comune aveva prestato, in passato, nei confronti dei loro atti antecedenti.

L'acquiescenza ai suddetti provvedimenti presupposti non preclude, in altre parole, al medesimo Ente Locale di impugnare i successivi provvedimenti di proroga e rinnovazione, in quanto atti ontologicamente autonomi, produttivi di nuovi impatti, e fondati su requisiti applicativi e condizioni di legittimità loro propri.

14.4.3. Ne consegue che anche il Comune di Isernia è sicuramente legittimato a proporre impugnazione avverso questi ultimi al fine di far accertare la carenza dei loro requisiti di legittimità.

L'eccezione di difetto di legittimazione deve essere, dunque, rigettata anche nei confronti dell'Ente locale ricorrente.

15. La già illustrata autonomia dei provvedimenti gravati anche rispetto all'Atto Deliberativo di localizzazione del 15 aprile 2016 giustifica, altresì, la mancata evocazione in giudizio del Commissario straordinario, l'Ing. Antonio Marasco, nominato per la realizzazione della infrastruttura con D.P.C.M. del 16 aprile 2021.

Il Collegio ricorda che con D.P.C.M. del 16 aprile 2021 l'opera in analisi è stata individuata, ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 32/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 55/2019, quale intervento infrastrutturale caratterizzato *“da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale”*.

Ora, come si evince dagli atti di causa, le istanze di rilascio degli atti impugnati provengono direttamente dall'ANAS in qualità di soggetto aggiudicatore dell'intervento, senza che da esse possa desumersi alcuno specifico coinvolgimento giuridicamente apprezzabile del Commissario straordinario nella loro proposizione alla Regione Molise.

Né un simile coinvolgimento potrebbe discendere dal suddetto art. 4 del D.L. n. 32/2019.

La norma prevede che: “L’approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d’intesa con i Presidenti delle regioni territorialmente competenti, sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla osta occorrenti per l’avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela ambientale, per i quali i termini dei relativi procedimenti sono dimezzati, e per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali il termine di adozione dell’autorizzazione, parere, visto e nulla osta è fissato nella misura massima di sessanta giorni dalla data di ricezione della richiesta, decorso il quale, ove l’autorità competente non si sia pronunciata, detti atti si intendono rilasciati”.

Dal suddetto dato normativo non si evince, pertanto, alcuno specifico ruolo del Commissario straordinario in relazione ai procedimenti su istanza di parte tesi alla proroga dell’efficacia della V.I.A. e al rinnovo dell’autorizzazione paesaggistica *ex art. 7, comma 1 del d.P.R. n. 31/2017.*

Esso, difatti, attribuisce al Commissario straordinario un ruolo autonomo solo con riferimento ai progetti ancora in fase di approvazione, potendo questo adottare il provvedimento decisivo conclusivo idoneo a sostituire una molteplicità di autorizzazioni, pareri, visti e nulla osta, fatta eccezione, però, proprio per quelli relativi alla tutela ambientale e alla tutela di beni culturali e paesaggistici.

Peraltro, il progetto dell’infrastruttura in analisi era già stato definitivamente approvato con l’Atto Deliberativo del 15 aprile 2016, ben prima dell’insediamento del Commissario con D.P.C.M. del 16 aprile del 2021: sicché sotto ogni profilo deve ritenersi che correttamente sia stata intimata nel presente giudizio la sola l’ANAS, e non anche la predetta figura commissariale.

Ne consegue, pertanto, l’infondatezza della relativa eccezione della carente integrazione del contraddittorio.

16. Di converso, deve essere accolto il diverso rilievo di parziale inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione passiva di non poche tra le Amministrazioni intimate nel presente giudizio.

Stante l'autonomia della proroga della V.I.A. e del rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica rispetto all'atto di localizzazione dell'infrastruttura, deve essere dichiarato il difetto di legittimazione passiva nei confronti di tutte le Amministrazioni, statali, provinciali e locali, che non abbiano assunto alcuna qualificata veste sostanziale nei procedimenti sfociati nei predetti atti in questa sede impugnati.

Deve pertanto essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso *in parte qua* nei confronti della Provincia di Isernia e dei Comuni di Miranda, Pesche, Carpinone e Rocchetta al Volturno.

La stessa declaratoria di inammissibilità deve inoltre essere emessa nei riguardi del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (già Ministero della Transizione Ecologica), del Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibili e dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale (ex Autorità di Bacino dei Fiumi Liri, Garigliano e Volturno).

Il Ministero della Cultura, nella sua articolazione territoriale della Soprintendenza B.A.P. per il Molise, per contro, ha sicuramente la legittimazione passiva a resistere nel presente giudizio, stante il suo qualificato coinvolgimento sostanziale nel procedimento di rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica ex art. 7, comma 1 del d.P.R. n. 31/2017, nel cui ambito la Soprintendenza ha, invero, adottato il parere vincolante n. 5222-P del 19 maggio 2021, non a caso anch'esso oggetto della presente impugnazione quale atto presupposto.

17. Il Collegio deve procedere a questo punto alla disamina della residua questione preliminare, quella sollevata dalla difesa erariale, in occasione della sua memoria del 14 dicembre 2023, sotto forma di eccezione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse discendente, in tesi, dalla definitiva aggiudicazione della commessa per la realizzazione

dell'infrastruttura, dalla stipulazione del relativo contratto con l'aggiudicataria e dall'inizio dei relativi lavori.

17.1. A tal fine, non guasta richiamare le più salienti tappe del procedimento di evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori diretti alla realizzazione dell'opera infrastrutturale di cui si tratta.

Il percorso di tale procedimento può essere così sintetizzato:

- con determina a contrarre prot. CDG-0894224-I del 22 dicembre 2022 è stato disposto l'avvio della gara "CB 31/22" per l'affidamento dell'intervento S.S.V. "Isernia – Castel di Sangro" - **Lotto** 0 di collegamento tra il bivio di Pesche al km 181+500 della SS17 ed il **Lotto** 1 della S.S.V "Isernia Castel di Sangro" (Codice CIG: 955873667B - Codice CUP: F91B16000560001), con un importo complessivo dell'appalto pari ad € 146.376.122,25;
- il relativo bando di gara è stato pubblicato sulla GUUE al nr. 2022/S 250-731738 del 28 dicembre 2022 e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – V Serie Speciale – n. 152 del 30 dicembre 2022, nonché su due quotidiani nazionali e due regionali;
- con determina prot. CDG-0432875-U del 6 giugno 2023 è stata disposta l'aggiudicazione dell'appalto, ai sensi dell'art. 32, comma 5, del D. Lgs. 50/2016 e s.m.i., a favore del concorrente VIANINI LAVORI s.p.a., che ha indicato: M.I.C. s.r.l. quale impresa cooptata; quale prestatore per il servizio di monitoraggio ambientale il raggruppamento "ECOL STUDIO S.p.A. (Capogruppo mandataria) - LIFEANALYTICS TORINO S.r.l. (Mandante)"; per il Servizio di Progettazione il raggruppamento di progettisti "INGEGNERIA DEL TERRITORIO S.R.L. (Capogruppo mandataria) - TECHPROJECT S.R.L. (mandante) - ISTITUTO IRIDE S.R.L. (mandante), INCO ENGINEERING S.R.L. (mandante), STUDIO CORONA S.R.L. CIVIL ENGINEERING (mandante)"; per il servizio di Bonifica Ordigni Bellici l'impresa singola "CF&G DI CORONELLA FEDERICO" (poi sostituita dalla Società B.M. Service S.r.l.) e per il servizio di Sorveglianza e indagini archeologiche "l'Arch. Antonio Leopardi", libero professionista;

- Paggiudicazione dell'appalto è divenuta efficace, ai sensi dell'art. 32 comma 7 del D. lgs. n. 50/2016, con nota prot. n. CDG-771023-I del 4 ottobre 2023;
- infine, il 10 ottobre 2023 è stato stipulato il contratto di appalto n. 28615 di rep. tra ANAS S.p.A. e l'aggiudicataria.

17.2. Tanto premesso, il Tribunale ritiene che anche l'eccezione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse debba essere respinta.

17.2.1. Il Collegio osserva preliminarmente che le Amministrazioni resistenti, con la loro eccezione di improcedibilità dell'impugnativa, parrebbero voler ricostruire i rapporti fra i pur diversi procedimenti di localizzazione dell'opera, di V.I.A., di autorizzazione paesaggistica, e di affidamento del relativo appalto secondo evidenza pubblica, come se i medesimi dessero vita ad un unico procedimento complesso. In questa ottica, l'aggiudicazione della commessa e la conseguente stipulazione del contratto avrebbero, pertanto, fatto ormai venir meno l'utilità del presente giudizio, atteso che la gara si è conclusa con l'aggiudicazione del 6 giugno 2023, divenuta poi inoppugnabile a seguito della decorrenza dei relativi termini di impugnazione.

Ad ogni modo, la tesi di fondo delle resistenti è che a seguito del consolidamento dell'aggiudicazione non residuerebbe più in capo alle ricorrenti alcun interesse alla definizione del presente giudizio.

17.2.2. Questa conclusione non può tuttavia essere condivisa.

Come si vedrà, infatti, benché la predetta aggiudicazione sia rimasta inoppugnata, e pur non essendo essa suscettibile di caducazione automatica in caso di annullamento dei provvedimenti in epigrafe, persiste comunque in capo alla parte ricorrente un residuo interesse all'accoglimento del presente gravame, che si appunta sulla possibilità di un annullamento d'ufficio in autotutela, da parte dell'ANAS, della stessa aggiudicazione, in caso di esito annullatorio del presente giudizio.

17.2.3. Il Collegio deve in primo luogo osservare come i rapporti fra i procedimenti a monte della procedura di gara, e la procedura stessa, si

connotino in termini di diversità e autonomia, sì da individuare, quale effetto su tale procedura dei vizi inficianti i primi, una forma di invalidità semplicemente viziante, anziché caducante.

A tal fine, il Collegio ritiene di dover porre una preliminare precisazione di ordine sistematico in ordine all'istituto della caducazione automatica del provvedimento amministrativo alla luce della consolidata giurisprudenza in materia.

Il ricorso allo schema concettuale della detta forma di caducazione emerge, invero, allorquando si tratti di considerare la sorte di provvedimenti che, legati strettamente agli atti precedenti della medesima serie procedimentale, ritraggano la loro legittimità unicamente da questi, per cui, annullati i primi, i secondi perderebbero parimenti i connotati di validità ed efficacia in modo tanto diretto e automatico da non richiedere la loro diretta impugnazione. Si tratta cioè di una sanzione adottata contro atti ulteriori interni allo stesso procedimento, sanzione che non richiede la previa impugnazione dell'atto, strumento tipico del diritto amministrativo, ma rientra in uno schema lineare di propagazione delle nullità, più vicino alle dinamiche processualcivilistiche di cui all'art. 159 c.p.c. (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 settembre 2015, n. 4404).

L'eccezionalità di questo peculiare tipo di intervento invalidante, la cui disciplina rende concettualmente inapplicabile il modulo ordinario di impugnazione per singoli atti fondante il diritto amministrativo, giustifica il particolare rigore con cui l'elaborazione pratica ha individuato i casi di caducazione automatica.

Una giurisprudenza del tutto pacifica, dopo aver rimarcato la differenza tra invalidità a effetto caducante e invalidità a effetto viziante, connota la prima forma di vizio, di natura più dirompente, sulla base di due elementi precisi: a) il primo dato dall'appartenenza, sia dell'atto annullato direttamente come di quello caducato per conseguenza, alla medesima serie procedimentale; b) il secondo, individuato nel rapporto di necessaria derivazione del secondo atto dal primo, come sua inevitabile ed ineluttabile conseguenza e senza necessità

di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, con particolare riguardo al coinvolgimento di soggetti terzi (*ex plurimis*, indicando le decisioni più recenti, Cons. Stato, sez. IV, 21 settembre 2015, n. 4404, cui ha dato avvio a una consolidata giurisprudenza amministrativa Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 13 dicembre 2021, n.1037; Cons. Stato, sez. IV, 15 ottobre 2020, n.6241; id., sez. III, 7 gennaio 2020 n. 112; id., sez. V, 10 aprile 2018, n. 2168; id., sez. V, 13 novembre 2015, n. 5188; id., sez. VI, 13 ottobre 2015, n. 4695; id., sez. III, 19 dicembre 2014 n. 6174).

Pertanto, qualora almeno uno dei due detti presupposti fosse inesistente, sarebbe già per questo inapplicabile lo schema concettuale della caducazione automatica, e dovrebbero ritenersi utilizzabili unicamente le usuali impugnative tipiche del diritto amministrativo.

Ora, venendo al caso di specie, indubbiamente esiste un rapporto di presupposizione e derivazione logica tra i provvedimenti antecedenti all'indizione della gara e la posteriore procedura di evidenza pubblica. Ma, già a tutta prima può dirsi che non sussiste alcuna coincidenza sul lato dell'appartenenza a un unico procedimento tra gli atti presupposti alla gara e la posteriore aggiudicazione, atteso che questi atti appartengono a differenti e autonome serie procedimentali.

In questo senso, il rapporto fra i provvedimenti in questione non comporta quindi l'estrema conseguenza per cui, qualora in giudizio venisse riscontrata l'invalidità di un atto presupposto, con il suo annullamento anche tutti i successivi atti di gara ne verrebbero anch'essi automaticamente caducati. L'invalidità di un atto presupposto alla procedura di gara si riverbererebbe, invece, sui successivi atti del procedimento di evidenza pubblica nella sola forma dell'invalidità derivata ad effetto viziante, sicché gli atti stessi, in difetto di una diretta e tempestiva impugnazione in giudizio, potrebbero essere eliminati dal mondo giuridico con il solo rimedio dell'annullamento d'ufficio *ex art. 21-novies* della l. n. 241/1990, nel rispetto, beninteso, del termine all'uopo imposto dalla legge.

Questa ricostruzione, che presenta il pregio di preservare i legittimi interessi dei partecipanti alla procedura di evidenza pubblica, terzi rispetto all'impugnazione degli atti presupposti, che sarebbero irrimediabilmente incisi qualora si configurasse, invece, un effetto di caducazione automatica di tutti gli atti gara a seguito dell'annullamento di un atto presupposto, è stata recentemente seguita da una persuasiva giurisprudenza, all'esito dei cui approfondimenti il Collegio ritiene senz'altro di uniformarsi.

Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Sicilia con la sentenza 13 dicembre 2021, n. 1037 ha invero svolto, in materia, le seguenti considerazioni.

“Sul piano degli effetti sostanziali della pronuncia n. 589 del 2006 si deve distinguere, in presenza di vizi accertati dell'atto presupposto, fra invalidità ad effetto caducante e invalidità ad effetto viziante, ammettendosi per la prima che l'annullamento dell'atto presupposto si estenda automaticamente a quello consequenziale, anche ove quest'ultimo non venga impugnato, mentre la seconda renderebbe l'atto consequenziale annullabile, e quindi da gravare nel termine di decadenza.

Detto ciò in punto di distinzione fra le due tipologie di conseguenze dell'annullamento di un atto amministrativo sui successivi, è necessario inquadrare la problematica nell'ambito delle coordinate fondamentali della procedura amministrativa, e anche dei rapporti di diritto pubblico, che impongono un termine di decadenza per l'impugnazione degli atti.

Detta ultima regola (sul termine di decadenza) non solo è funzionale all'amministrazione della giustizia (amministrativa) ma coinvolge direttamente i rapporti sostanziali gestiti dalle soggettività pubbliche e la regolamentazione degli interessi coinvolti in detti rapporti.

Decorso infatti il termine di decadenza l'Amministrazione può fare affidamento sulla stabilità dei propri atti, così assicurando la continuità dell'azione pubblica, di modo che la certezza dei rapporti di diritto pubblico è funzionale al principio di buon andamento.

In tale prospettiva l'effetto caducante è idoneo a superare detta regola generale dell'attività amministrativa, esponendo atti non impugnati al venir meno dei propri effetti indipendentemente dall'impugnazione dei medesimi nel rispetto del termine di decadenza, e quindi inserendo un profilo di incertezza nell'agire pubblico, che, in quanto direttamente

incidente sul principio costituzionale di buon andamento, non può che essere circoscritto ai casi specificamente enucleati, evitando interpretazioni estensive, foriere di incrinare il sistema di diritto pubblico.

L'effetto caducante, "di natura più dirompente", è infatti definito dalla giurisprudenza come eccezionale: "l'eccezionalità di questo tipo di intervento invalidante, la cui disciplina rende concettualmente inapplicabile il modulo ordinario di impugnazione per singoli atti, fondante il diritto amministrativo e il modo dell'equiparazione, giustifica la particolare rigidità con cui l'elaborazione pratica ha individuato i casi di caducazione" (Cons. St., sez. IV, 21 settembre 2015 n. 4404).

Il ricorso allo schema concettuale della caducazione emerge in giurisprudenza allorché si tratta di considerare la sorte di provvedimenti che, legati strettamente agli atti precedenti della medesima serie procedimentale, ritraggono la loro legittimità unicamente da questi, per cui, annullati i primi, i secondi perdono parimenti i connotati di efficacia in modo tanto diretto ed automatico da non richiedere la loro diretta impugnazione. Si tratta cioè di una sanzione adottata contro atti ulteriori interni allo stesso procedimento, sanzione che non richiede la previa impugnazione dell'atto, strumento tipico del diritto amministrativo, ma rientra in uno schema lineare di propagazione dell'invalidità: è la caducazione che caratterizza il procedimento monofase, che trova la propria ratio, almeno in parte, nella nozione di procedimento e di atti endoprocedimentali (e che si distingue da ciò che avviene nei procedimenti plurifase o nei procedimenti autonomi, seppur collegati).

Così inquadrata la portata caducante dell'annullamento di un atto, ai fini della concreta individuazione della predetta tipologia di effetti, è necessario valutare l'intensità del rapporto di consequenzialità, con riconoscimento dell'effetto caducante ove tale rapporto sia immediato, diretto e necessario, nel senso che l'atto successivo si ponga, nell'ambito della stessa sequenza procedimentale, come inevitabile conseguenza di quello anteriore (Cons. St., sez. II, 28 maggio 2021 n. 4130), senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi.

*Orbene la giurisprudenza individua detta relazione fra il bando e l'aggiudicazione, laddove il primo si pone come atto generale e, in particolare, come *lex specialis* della procedura ad evidenza pubblica, le cui prescrizioni non vincolano solo i concorrenti, ma anche le stesse*

amministrazioni (che non potranno disapplicare il bando), mentre il secondo si pone come atto finale di scelta del concorrente affidatario.

Ne deriva che l'effetto caducante dell'annullamento del bando rispetto all'aggiudicazione avviene nell'ambito di una procedura che sin dall'inizio è idonea a individuare la platea dei soggetti interessati dalla medesima (in quanto atto generale i destinatari del bando sono determinabili a posteriori), o perché partecipanti alla gara o perché lesi da una clausola immediatamente escludente (che hanno impugnato).

Non si pone quindi un problema di alterità soggettiva fra i destinatari del bando e i soggetti interessati all'aggiudicazione. Né il soggetto nel frattempo divenuto aggiudicatario è estraneo alla procedura: ché, anzi, è proprio uno dei destinatari del bando in quanto atto generale.

Le deliberazioni prodromiche al bando comportano invece un vincolo solo rispetto all'Amministrazione che bandirà la procedura, nel senso che impongono alla medesima di dare corso a quanto stabilito al fine di non incorrere nel vizio della contraddittorietà fra atti, ma non impegnano l'Amministrazione rispetto ai possibili concorrenti della gara, atteso che detto vincolo discende solo dalla pubblicazione del bando ("prima dell'avvio della procedura" le stazioni appaltanti "decretano o determinano di contrarre, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione", così l'art. 32 comma 2 del d. lgs. n. 50 del 2016). E ciò anche in ragione del fatto che il procedimento a evidenza pubblica, tipicamente monofase, inizia con la pubblicazione del bando, mentre le precedenti deliberazioni e/o determinazioni si pongono al di fuori della gara.

In tale ipotesi si impone all'evidenza l'alterità soggettiva fra i soggetti destinatari delle deliberazioni prodromiche all'approvazione del bando (appunto la stessa Amministrazione) e i soggetti che partecipano al procedimento avviato con la pubblicazione della lex specialis (che saranno poi interessati dall'aggiudicazione), così impedendo il prodursi della portata caducante dell'annullamento degli atti prodromici al bando sugli atti del procedimento successivo (dal bando all'aggiudicazione), considerato l'inquadramento della medesima nell'ordinamento amministrativo.

"Diversamente, soggetti che non erano parti necessarie nel giudizio avverso l'atto presupposto verrebbero a subire gli effetti negativi del giudicato con un inammissibile

ampliamento, su un piano processuale e sostanziale, dei suoi limiti soggettivi ed oggettivi" (Cons. St., sez. V, 6 luglio 2007 n. 3867).

I terzi in buona fede devono infatti essere posti in condizione di "difendere la definizione dell'esito della gara ridondante a loro vantaggio" (Cons. St., 19 dicembre 2014 n. 6185)" (cfr. Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 13 dicembre 2021, n. 1037).

17.2.4. Una volta collocati i rapporti tra i provvedimenti presupposti alla gara e l'aggiudicazione di questa sul terreno dell'invalidità semplicemente viziante, il Collegio non può non riconoscere che i soggetti qui ricorrenti avrebbero ben potuto insorgere, mediante motivi aggiunti nell'ambito del presente giudizio, a seguito dell'aggiudicazione definitiva dell'appalto teso alla realizzazione dell'intervento da loro avversato.

Il fatto che essi non abbiano adempiuto a tale onere, tuttavia, non permette di concludere per ciò stesso per l'improcedibilità del corrente ricorso.

Il Collegio deve difatti comunque ravvisare in capo alla parte ricorrente l'esistenza di un residuo interesse, che, anche da solo, è già sufficiente a sorreggere la presente impugnazione ai fini in rilievo: si tratta dell'interesse, di natura strumentale, connesso alla possibilità che l'annullamento giurisdizionale degli atti presupposti della proroga della VIA e del rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica possa indurre l'Amministrazione all'annullamento d'ufficio in autotutela dell'aggiudicazione definitiva del 6 giugno 2023.

17.2.4.1. Ad avviso del Collegio la sussistenza dell'attuale interesse al ricorso trova, invero, puntuale conforto nella figura dell'interesse strumentale, così come da tempo elaborata dalla giurisprudenza amministrativa.

Il Collegio ricorda che *"l'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. (applicabile al processo amministrativo anche per effetto del richiamo di cui all'art. 39 comma 1, c.p.a.) si compone di due elementi costitutivi, ovvero dell'esistenza di un attuale e concreto pregiudizio derivante alla parte dagli atti impugnati; e del profilo di utilità che la parte ricorrente potrebbe ricavare dall'eventuale accoglimento della domanda svolta in giudizio"* (cfr. Cons. Stato, sez. III, 17 dicembre 2015, n. 5705).

Sussiste, difatti, l'interesse all'impugnativa di un atto allorché l'atto medesimo abbia arrecato una lesione diretta, attuale e concreta alla sfera giuridica del destinatario, di tal ché l'accoglimento dell'impugnativa lascia prefigurare un vantaggio pratico e concreto che può derivarne al ricorrente. Quanto alla figura dell'interesse strumentale, *“essa integra una variante del secondo dei due elementi costitutivi sopra richiamati, in quanto affianca all'interesse al conseguimento del c.d. bene o utilità 'finale', il perseguimento di un interesse 'mediato', connesso alla caducazione dell'intero procedimento e all'eventuale nuovo esercizio del potere, veicolante l'utilità gradata consistente nella chance di un esito favorevole del procedimento rinnovato”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 3 aprile 2023, n. 3424).

L'essenzialità del profilo della lesione attuale e concreta nonché la chance discendente dall'eventuale rinnovazione delle procedure di rilascio della VIA e dell'autorizzazione paesaggistica supportano, pertanto, nella fattispecie anche l'interesse ad agire strumentale, con conseguente ammissibilità dell'azione processuale ai sensi dell'art. 100 c.p.c. (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 3424/2023, che richiama sul tema l'Adunanza Plenaria, 25 febbraio 2014, n. 9).

17.2.4.2. Del resto, la sufficienza di un siffatto interesse al soddisfacimento della condizione dell'azione di cui si tratta trova ampio sostegno nella più autorevole giurisprudenza tradizionale.

La sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 4 del 27 ottobre 1970, i cui principi anche nell'odierno contesto ordinamentale non appaiono scalfiti, ha rilevato come, *“considerando obiettivamente la incidenza dell'annullamento dell'atto presupposto sull'atto consequenziale, deve necessariamente pervenirsi alla conclusione che quest'ultimo ne rimane comunque pregiudicato; il concetto della “illegittimità derivata” che definisce appunto tale pregiudizio appare, del resto, idoneo punto di riferimento delle osservazioni che si vanno a svolgere sullo specifico problema dell'ammissibilità del ricorso avverso l'atto presupposto quando sia mancata ovvero sia stata irritualmente proposta la impugnazione dell'atto consequenziale”*.

Venendo più specificamente al tema della procedibilità del ricorso pur nella mancata impugnazione dell'atto consequenziale lesivo, la stessa decisione

dell'Adunanza Plenaria ha precisato che *“quest'ultimo problema è portato in falsa prospettiva quando si afferma che il ricorso avverso l'atto presupposto sarebbe ammissibile solo se ed in quanto il suo annullamento determini automaticamente l'annullamento o la caducazione dell'atto consequenziale (...) l'interesse al ricorso, secondo la nozione che si è venuta elaborando nell'ambito della giurisdizione amministrativa, non si concentra unicamente sul risultato formale dell'annullamento dell'atto impugnato, ma include tra le sue componenti anche l'affidamento in ordine alle attività che in esecuzione del giudicato l'Amministrazione è tenuta o facultata a svolgere e delle quali potrà derivare il soddisfacimento dell'interesse sostanziale”*.

In particolare, ha proseguito l'Adunanza, *“quando si consideri che l'annullamento dell'atto presupposto ha quale effetto la illegittimità derivata dell'atto consequenziale, il solo fatto che l'amministrazione possa essere tenuta, o anche semplicemente facultata a rimuovere d'ufficio l'atto siffattamente viziato, costituisce già di per sé motivo sufficientemente per riconoscere l'interesse alla impugnazione”*. Ed essa ha concluso con l'ulteriore considerazione che, *“anche in ipotesi di mera facoltà di annullamento di ufficio dell'atto consequenziale, la posizione dell'interessato non è del tutto sprovvista di tutela, essendo ammesso che egli possa sollecitare l'esercizio di tale facoltà ed eventualmente gravarsi contro il diniego esplicito o implicito”*.

Alla luce di queste indicazioni, e venendo al caso di specie, il Collegio non può, pertanto, esimersi dall'osservare che ANAS, stazione appaltante della gara, a seguito dell'accoglimento del presente ricorso potrebbe effettivamente disporre l'annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione dell'appalto, anche perché non sarebbe ancora decorso il termine di legge di 12 mesi dal momento della sua adozione, avvenuta il 6 giugno 2023.

17.2.4.3. Del resto, siffatta ricostruzione della persistenza di un interesse strumentale all'annullamento d'ufficio in capo alle ricorrenti ben si coniuga con la tematica, di ordine generale, della doverosità dell'Amministrazione ad esprimersi su eventuali istanze di autotutela provenienti da soggetti privati qualificati.

In dettaglio, il Collegio ricorda che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, non sussiste alcun obbligo per l'Amministrazione di pronunciarsi su un'istanza volta ad ottenere un provvedimento in via di autotutela, non essendo coercibile dall'esterno l'attivazione del procedimento di riesame della legittimità dell'atto amministrativo mediante l'istituto del silenzio-rifiuto e lo strumento di tutela offerto; invero, il potere di autotutela si esercita discrezionalmente di ufficio, essendo rimesso alla più ampia valutazione di merito dell'Amministrazione (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 gennaio 2020, n. 183; id. IV, 11 ottobre 2019, n. 6923; id., sez. II, 1° febbraio 2019, n. 806; id. sez. V, 27 dicembre 2018, n. 7246).

E' stato, inoltre, precisato come la richiesta all'Amministrazione, da parte di un privato, di esercizio dei poteri di autotutela (nelle forme di un annullamento, una revoca, un riesame) è qualificabile come *“mera denuncia, ossia come atto con mera funzione sollecitatoria, ma non fa sorgere in capo all'Amministrazione alcun obbligo di provvedere”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2622).

Nondimeno, la medesima giurisprudenza ha configurato, in via pretoria, le ipotesi nelle quali è configurabile comunque un obbligo di provvedere in capo all'Amministrazione sulle istanze dei privati di autotutela.

Tale obbligo sussiste non solo nei casi espressamente previsti da una norma, ma anche in ipotesi ulteriori nelle quali si evidenzino specifiche ragioni di giustizia ed equità che impongano l'adozione di un provvedimento (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 gennaio 2020, n.183, che richiama Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2010, n. 3024; id. VI, 11 maggio 2007, n. 2318).

In particolare, è stato già chiarito da autorevole giurisprudenza che *“l'obbligo di provvedere dell'Amministrazione sussiste, oltre che nei casi espressamente previsti da una norma, anche in ipotesi ulteriori nelle quali si evidenzino specifiche ragioni di giustizia e di equità le quali impongano l'adozione di un provvedimento e che il criterio distintivo tra l'istanza idonea a far emergere un dovere di provvedere ed il mero esposto vada ricercato nell'esistenza in capo al privato di uno specifico e rilevante interesse che sia idoneo a differenziare la sua posizione da quella della collettività”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n.

3024/2010 cit., che rimanda alla precedente sentenza della medesima sezione n. 2318 dell'11 maggio 2007).

Occorre, in altri termini, seguita la giurisprudenza citata, che *“l'eventuale comportamento omissivo dell'Amministrazione sia contestato da un soggetto qualificato, in quanto titolare di una situazione di specifico e rilevante interesse che lo differenzi da quello generalizzato, di per sé non immediatamente tutelabile (...) Ciò perché, come avvertiva già altra decisione di questa Sezione (n. 7955 del 14 dicembre 2004) ‘indipendentemente dall'esistenza di specifiche norme che impongano ai pubblici uffici di pronunciarsi su ogni istanza non palesemente abnorme dei privati, non può dubitarsi che, in regime di trasparenza e partecipazione, il relativo obbligo sussiste ogniqualvolta esigenze di giustizia sostanziale impongano l'adozione di un provvedimento espresso, in ossequio al dovere di correttezza e buona amministrazione (art. 97, Cost.), in rapporto al quale il privato vanta una legittima e qualificata aspettativa ad un'esplicita pronuncia”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 3024/2010 cit., che rimanda a Cons. Stato sez. IV, 14 dicembre 2004, n. 7955).

17.2.4.4. Ora, il Collegio è consapevole che le predette coordinate giurisprudenziali sono state sviluppate in ordine al diverso contesto dell'ammissibilità di azioni avverso il silenzio-inadempimento dell'Amministrazione su istanze di autotutela del privato non esitate.

Senonché, i suddetti argomenti sono, comunque, idonei a delineare la consistenza, anche *pro futuro*, dell'interesse strumentale all'annullamento d'ufficio in capo alle ricorrenti, atteso che le stesse, un domani, nel caso di esito a loro favorevole del presente giudizio, potrebbero forse anche pretendere un pronunciamento dell'Amministrazione sulla loro eventuale richiesta di autotutela.

Con riguardo all'opera infrastrutturale tanto la W.W.F. O.A. Molise quanto il Comune di Isernia sono, infatti, titolari di una situazione di specifico e rilevante interesse che:

a) li differenzia da quello generalizzato del *quisque de populo* in ragione della loro funzione statutaria e istituzionale a tutela dell'ambiente e del paesaggio

colpito dall'infrastruttura;

b) li legittimerebbe, altresì, a ottenere comunque una risposta dall'ANAS e dalla Regione Molise qualora avanzassero un'istanza di autotutela a seguito di una pronunzia positiva nel merito.

Sarebbe, allora, ravvisabile, ad avviso del Collegio, in tesi un obbligo di provvedere in capo alle suddette: ragioni di giustizia sostanziale ed equità, di trasparenza e correttezza, nonché la tutela dei valori costituzionalmente tutelati dell'ambiente e del paesaggio imporrebbero all'Amministrazione adita di dare una risposta con un provvedimento espresso, sì da permettere:

- la piena conoscenza/conoscibilità ai consociati della persistenza delle ragioni giustificative dell'infrastruttura anche al cospetto di sopravvenute esigenze di tutela ambientale e paesaggistica, discendenti dall'adozione delle dichiarazioni di notevole interesse paesaggistico per i territori di Isernia e Miranda (Decreti del MiC nn. 12/2018, 13/2018 e 28/2018) e dall'istituzione del sito "*Pesche – Monte Totila*" quale ZSC (zona speciale di conservazione);

- la conseguente sindacabilità in sede giurisdizionale ai sensi dell'art. 24 della Costituzione.

17.3. Conclusivamente, in forza di tutto quanto sopra esposto l'eccezione di improcedibilità del ricorso deve pertanto essere rigettata, atteso che, pur in carenza di impugnazione dell'aggiudicazione dell'appalto per l'esecuzione dell'opera in discussione, le ricorrenti detengono comunque un sufficiente interesse alla definizione del merito del presente giudizio.

18. Sgombrato, dunque, il campo dalle suddette questioni preliminari, il Collegio può finalmente ora passare alla trattazione della sostanza della controversia.

19. Il ricorso è fondato.

20. Con il primo motivo di gravame i ricorrenti deducono l'illegittimità del provvedimento di proroga dell'efficacia della V.I.A. per violazione dell'art. 25, comma 5 del T.U.A., per essere stata disposta, tale proroga, con riguardo a una V.I.A. che aveva già visto esaurita la propria efficacia da oltre tre anni.

La V.I.A., rilasciata dalla Regione Molise con Delibera di G.R. n. 88/2013, si era oramai caducata, essendo spirato da tempo il termine di 5 anni di validità assegnatole dalla legge, e decorrente dalla data della sua pubblicazione nel BURM n. 6 del 1° marzo 2013. Ne consegue che la Regione non avrebbe potuto accogliere l'istanza di proroga della VIA dall'ANAS il 12 aprile 2021, bensì avrebbe dovuto procedere alla reiterazione dell'intera procedura di V.I.A. ai sensi del T.U.A..

21. Il motivo merita accoglimento.

Il provvedimento n. 92 del 30 settembre 2021 di proroga della VIA è, invero, illegittimo per evidente errore di fatto e di diritto e carenza dei presupposti di cui al combinato disposto degli artt. 25, comma 5, e 26, comma 6, del T.U.A. (nelle versioni *ratione temporis* applicabili), in quanto la Regione ha operato la proroga nonostante il fatto che la V.I.A. di cui alla delibera n. 88/2013 fosse già decaduta *ope legis* dal marzo del 2018.

22. Il Collegio ritiene, in proposito, di dover focalizzare preliminarmente l'attenzione sul termine di efficacia cui soggiaceva la V.I.A. espressa dalla delibera di G.R. n. 88/2013; nel prosieguo saranno poi affrontate, e disattese, le obiezioni sollevate dalle resistenti in ordine alla individuazione del relativo *dies a quo*.

23. Il primo punto richiede di ripercorrere, seppur sinteticamente, le tappe evolutive della disciplina positiva della V.I.A..

23.1. La ricostruzione del dato normativo, così come interpretato dalla giurisprudenza pronunziatasi su fattispecie analoghe (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2022, n. 4349; id. sez. IV, 2 agosto 2022, n. 6808), deve muovere dall'art. 26 del T.U.A., che nel suo testo originario di soli quattro commi disciplinava la "*fase introduttiva del procedimento*" di V.I.A..

Successivamente, l'art. 1, comma 3 del d.lgs. 16 gennaio 2008 n. 4 sostituiva l'art. 26, la cui rubrica veniva modificata in "*decisione*" della VIA, introducendovi un comma 6 che stabiliva espressamente quanto segue: "*I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla*

pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata”.

Tale disposizione rimaneva in vigore nella sua predetta formulazione dal 13 febbraio 2008 al 4 agosto 2009. L'art. 23, comma 21-*quinquies* d.l. del 1° luglio 2009, n. 78 (nel testo risultante dalla legge di conversione 2 agosto 2009, n. 102) si limitava peraltro ad aggiungere un ulteriore e conclusivo periodo al comma 6 del citato art. 26, specificando che: *“I termini di cui al presente comma si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008 n. 4”.*

Il suddetto art. 26 comma 6 non riceveva invece nessuna modificazione dai successivi interventi legislativi di cui al d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, e alla l. 28 dicembre 2015, n. 221, conservando così inalterata la prescrizione della efficacia quinquennale della V.I.A..

Infine, l'articolo 26 veniva integralmente sostituito dall'art. 15, comma 1 del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104, e nel suo nuovo testo non recava più disposizioni d'interesse ai fini del giudizio.

Per converso, l'art. 25 del T.U.A., nel testo introdotto dalla medesima novella del 2017, dettava con il suo comma 5 le seguenti previsioni (non molto diverse da quelle del precedente art. 26 comma 5): *“Il provvedimento di VIA è immediatamente pubblicato sul sito web dell'autorità competente e ha l'efficacia temporale, comunque non inferiore a cinque anni, definita nel provvedimento stesso, tenuto conto dei tempi previsti per la realizzazione del progetto, dei procedimenti autorizzatori necessari, nonché dell'eventuale proposta formulata dal proponente e inserita nella documentazione a corredo dell'istanza di VIA. Decorsa l'efficacia temporale indicata nel provvedimento di VIA senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento di VIA deve essere reiterato, fatta salva la concessione, su istanza del proponente, di specifica proroga da parte dell'autorità competente”.*

L'efficacia temporale della novella dell'art. 25 veniva, infine, stabilita dall'art. 23, comma 1 del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104, il quale prevedeva, per quanto interessa ai fini di causa, che *“le disposizioni del presente decreto si applicano ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e ai procedimenti di VIA avviati dal 16 maggio 2017”*.

23.2. Ricostruite le vicende del dato normativo, può ricordarsi che il Consiglio di Stato, operando una lineare e convincente ricognizione del regime di diritto positivo, ha sottolineato che *“dall'esame della disciplina relativa alla VIA innanzi riportata (e rilevante nel caso di specie), può dunque ricavarsi:*

- *in un primo periodo (dal d.lgs. n. 152/2006 fino al d. lgs. 16 gennaio 2008, n. 4) non era previsto alcun termine di efficacia della VIA;*
- *in un secondo periodo (dal d.lgs. n. 4/2008 fino al d.lgs. n. 104/2017), è stato previsto un termine di efficacia di cinque anni della VIA, salvo termine più lungo previsto dallo stesso provvedimento, con possibilità di proroga concessa dall'autorità emanante su richiesta dell'interessato;*
- *in un terzo periodo (a decorrere dal d.lgs. n. 104/2017), l'efficacia temporale della VIA è di volta in volta stabilita dal provvedimento stesso, in una misura che non può comunque essere inferiore a cinque anni; il termine di efficacia previsto può comunque essere prorogato dall'autorità emanante”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2022, n. 4349).

24. Alla stregua di questa piana interpretazione letterale della disciplina del T.U.A., il Collegio non può allora non convenire con la parte ricorrente che la V.I.A. di cui alla Delibera di G.R. n. 88/2013 ha avuto una efficacia di cinque anni a partire dal 1° marzo 2013, data di sua pubblicazione sul BURM al n. 6. Conseguentemente, il 1° marzo 2018 la stessa ha già cessato i suoi effetti.

Tale V.I.A., invero, soggiaceva al termine di efficacia di 5 anni previsto dall'art. 26, comma 6 del T.U.A.; e, d'altra parte, la delibera n. 88/2013 non aveva ritenuto di fissare un termine di durata maggiore di quella dettata dalla legge.

Ne consegue, allora, che alla data di adozione della proroga, operata dal provvedimento del 30 settembre 2021 oggetto della presente impugnazione, la

V.I.A. n. 88/2013 risultava senza dubbio ormai irrimediabilmente scaduta, essendo ampiamente decorsi i suoi 5 anni di vigenza.

In queste condizioni, quindi, la Regione Molise non avrebbe potuto concedere la proroga richiesta dall'ANAS ai sensi dell'art. 25, comma 5 del T.U.A., difettandone i presupposti, ma avrebbe potuto unicamente disporre la reiterazione del procedimento della V.I.A.. Da qui l'evidente illegittimità del provvedimento di proroga in questa sede gravato, in quanto la Regione, a seguito della decadenza che aveva (da tempo) colpito la V.I.A. del 2013, aveva perduto ogni possibilità di prorogarne il corso.

25. Né può valere l'obiezione difensiva che il *dies a quo* del predetto quinquennio sarebbe stato identificabile, in realtà, nell'atto deliberativo del 15 aprile 2016 di localizzazione dell'infrastruttura di cui all'art. 3 del d.P.R. n. 383/1994.

Il punto richiede un chiarimento sulla procedura di localizzazione delle infrastrutture.

25.1. Il Collegio osserva, a tal fine, che la disciplina della localizzazione integra un regime giuridico speciale che rileva essenzialmente, come si è sopra già accennato, ai fini propri delle materie dell'edilizia e dell'urbanistica.

L'art. 7 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico in materia edilizia), rubricato "*Attività edilizia delle pubbliche amministrazioni*", stabilisce che non trovano applicazioni le disposizioni sui titoli abilitativi per le opere individuate alla lettera b), ossia le "*opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni*".

In tale contesto derogatorio interviene, allora, il citato d.P.R. n. 383/1994, il quale all'articolo 2 avverte che "*Per le opere pubbliche di cui all'articolo 1 del presente regolamento, l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato*

di intesa con la regione interessata, entro sessanta giorni dalla richiesta da parte dell'amministrazione statale competente". E con il successivo articolo 3 introduce il meccanismo della conferenza di servizi nel caso in "l'accertamento di conformità di cui all'articolo 2 del presente regolamento, dia esito negativo, oppure l'intesa tra lo Stato e la regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito".

Per completezza, si aggiunge che l'articolo 3, nella versione applicabile al caso di specie, specifica altresì che:

- alla conferenza di servizi partecipano la Regione e, previa deliberazione degli organi rappresentativi, il comune o i comuni interessati, nonché le altre amministrazioni dello Stato e gli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, o a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, previsti dalle leggi statali e regionali;
- la conferenza valuta i progetti definitivi relativi alle opere di interesse statale, nel rispetto delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, storici, artistici e ambientali;
- la conferenza si esprime sui progetti definitivi entro sessanta giorni dalla convocazione, apportando ad essi, ove occorra, le opportune modifiche, senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni del soggetto proponente;
- l'approvazione dei progetti, infine, nei casi in cui la decisione sia adottata dalla conferenza di servizi, sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nullaosta, previsti da leggi statali e regionali.

25.2. Orbene, a differenza di quanto sostenuto dalle Amministrazioni resistenti, deve escludersi che, nella presente vicenda, l'atto deliberativo del 15 aprile 2016 reso a conclusione della conferenza di servizi di cui al citato articolo 3 d.P.R. cit. possa essere riguardato, sul piano tecnico-giuridico, come un atto confermativo della V.I.A..

Come ben osservato dalla giurisprudenza amministrativa, il procedimento di localizzazione dell'opera infrastrutturale di cui al d.P.R. n. 383/1994 afferisce

agli ambiti di competenza dell'urbanistica e dell'edilizia, in quanto concerne le tematiche inerenti alle varianti agli strumenti urbanistici e i titoli edilizi edilizi (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 12 gennaio 2011, n. 114).

In questo contesto, quindi, le valutazioni rese in ordine ai profili ambientali e paesaggistici dell'opera infrastrutturale rimangono comunque indipendenti e autonome rispetto al provvedimento di localizzazione.

25.2.1. E di tale autonomia dà conferma la stessa giurisprudenza, la quale ha già avuto modo di valorizzare l'autonomia del provvedimento di localizzazione rispetto all'autorizzazione paesaggistica nel caso di opere destinate alla difesa militare (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 novembre 2005, n. 6312).

Con particolare riferimento proprio alla V.I.A., inoltre, il Consiglio di Stato ha evidenziato la sua autonomia rispetto al provvedimento di localizzazione in un caso coinvolgente la variante ovest esterna alla città di Lecce (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2013, n. 2830).

25.3. Alla luce di quanto sopra esposto, dunque, nella data dell'atto deliberativo di localizzazione del 15 aprile 2016 non può ravvisarsi un nuovo *dies a quo*, ai fini di causa, diverso da quello coincidente, a norma di legge, con la pubblicazione della VIA del 1° marzo 2013.

26. Privo di fondamento è anche l'ulteriore argomento difensivo secondo cui il *dies a quo* in discorso dovrebbe essere individuato nella data di entrata in vigore della versione dell'art. 25 del T.U.A. novellata da parte dell'art. 14 del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104, vale a dire il 21 luglio 2017.

Come precedentemente già qui esposto nel par. 23.1, l'art. 23, comma 1 del medesimo d.lgs. n. 104/2017 prevede, con norma disciplinante gli aspetti di diritto intertemporale, che *“le disposizioni del presente decreto si applicano ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e ai procedimenti di VIA avviati dal 16 maggio 2017”*.

La norma, dunque, fissa così una precisa linea temporale di demarcazione della propria efficacia, escludendo esplicitamente la propria applicazione

retroattiva ai provvedimenti di VIA già rilasciati prima del 16 maggio 2017.

Ora, la V.I.A. per cui è causa è stata rilasciata con delibera di G.R. n. 88/2013, e quindi ben 4 anni prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 104/2017, che pertanto, a norma del suo art. 23, si rivela inapplicabile, *ratione temporis*, alla materia del contendere.

Ne consegue, già per questo, che si rivela priva di qualsivoglia fondamento logico la tesi che vorrebbe identificare un nuovo *dies a quo* di efficacia della V.I.A. oggetto di causa nella data di entrata in vigore della versione dell'art. 25 del T.U.A. novellata dall'art. 14 del d.lgs. n. 104/2017.

27. Giungendo, allora, alle conclusioni del Tribunale sul primo motivo di gravame, questo deve essere accolto, con il conseguente annullamento del provvedimento n. 92 del 30 settembre 2021 di proroga della V.I.A..

Possono essere conseguentemente assorbite le ulteriori doglianze di cui ai motivi II, III, IV e V del ricorso, nella parte in cui investono la stessa proroga.

28. Possono essere conseguentemente assorbite le ulteriori doglianze di cui ai motivi II, III, IV e V del ricorso.

29. L'Amministrazione regionale dovrà pertanto procedere alla reiterazione della procedura di V.I.A. regionale ai sensi dell'odierno articolo 27-bis del T.U.A., nel rispetto delle regole circa il relativo contraddittorio procedimentale.

La presente pronuncia, come si è già esposto, non produce però effetti diretti sugli atti adottati nel contesto della procedura di evidenza pubblica che ha seguito gli atti impugnati, salve le determinazioni assumibili al riguardo dalla Pubblica Amministrazione in sede di autotutela.

30. La complessità delle questioni giuridiche trattate giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

a) dichiara il ricorso inammissibile per difetto di legittimazione passiva nella parte in cui proposto nei riguardi delle seguenti Amministrazioni: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (già Ministero della Transizione Ecologica), il Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibili, l'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale (ex Autorità di Bacino dei Fiumi Liri, Garigliano e Volturno), la Provincia di Isernia, il Comune di Miranda, il Comune di Pesche, il Comune di Carpinone e il Comune di Rocchetta al Volturno;

b) accoglie il ricorso, nei confronti degli altri soggetti intimati, nei termini e con gli effetti di cui in motivazione, e pertanto annulla:

- la determinazione del Direttore del II Dipartimento della Regione Molise n. 92 del 30 settembre 2021;

- la consequenziale nota trasmessa dall'ARPA alla Regione Molise in data 5 luglio 2021.

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

Così deciso in Campobasso nelle camere di consiglio dei giorni 10 e 15 gennaio 2024, con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Roberto Ferrari, Referendario

Federico Giuseppe Russo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Federico Giuseppe Russo

IL PRESIDENTE
Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO

