

Concessione del diritto d'uso di terreni demaniali a soggetti privati per la realizzazione di un impianto eolico

Cons. Stato, Sez. IV 19 ottobre 2015, n. 4776 - Giaccardi, pres.; Bianchi, est. - Comitato civico tutela e salvaguardia del territorio della montagna di Morcone (avv. Chiacchio) c. Comune di Morcone (avv. Prozzo) ed a.

Usi civici - Concessione del diritto d'uso di terreni demaniali a soggetti privati per la realizzazione di un impianto eolico - Modifica di destinazione d'uso dei terreni comunali gravati da uso civico - Soggetti titolari di diritti di fida pascolo sulle aree interessate dall'intervento - Difetto di legittimazione ed interesse ad agire.

(Omissis)

FATTO

Le società Dotto Morcone srl ed Energia Eolica Sud srl (nel prosieguo, per brevità, anche solo le Società), dopo aver presentato nel 2004 singole istanze di autorizzazione unica ai sensi del decreto legislativo n. 387 del 2003, avanzavano nel 2006 istanza congiunta per la realizzazione e gestione di un parco eolico in località Montagna e Monte alto del Comune di Morcone, su terreni di proprietà di quest'ultimo in parte gravati da usi civici.

Per consentire la realizzazione dell'intervento, ritenuto di rilevante interesse per la collettività, l'Amministrazione comunale nel maggio 2013 bandiva una gara per la concessione in uso dei terreni in questione, che si concludeva con l'aggiudicazione definitiva alle anzidette società.

A seguito dell'aggiudicazione della gara, il Comune nel settembre 2013 inoltrava alla Regione una richiesta di mutamento di destinazione d'uso dei terreni in questione, rilevando nella sostanza che le relative aree erano da ritenere non utilizzate come pascolo permanente.

La Regione riscontrava positivamente detta istanza nel dicembre 2013, rilasciando il proprio parere favorevole alla modifica di destinazione d'uso dei terreni comunali gravati da uso civico, con la prescrizione di provvedere ai conseguenziali adeguamenti del Piano di Assestamento Forestale.

Il procedimento avviato dalle Società del 2006, si concludeva quindi con l'emanazione del Decreto regionale n. 999/2014, con cui veniva rilasciata la richiesta autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto eolico sui terreni in questione.

Avverso gli atti anzidetti - con esclusione del citato Decreto regionale n. 999/2014 conclusivo del procedimento - insorgevano dinanzi al Tar Campania, chiedendone l'annullamento, alcuni soggetti privati quali asseriti titolari di diritti di *fida pascolo* sulle aree interessate dall'intervento ed il Comitato Civico Tutela e Salvaguardia del Territorio della Montagna di Morcone.

Si costituiva in primo grado il Comune di Morcone, chiedendo la reiezione del ricorso siccome inammissibile e comunque infondato nel merito.

Intervenivano altresì *ad opponendum* le Società, eccependo parimenti la inammissibilità del gravame e la sua infondatezza nel merito.

Con sentenza n. 1535/2014, il Tribunale addito dichiarava inammissibile il ricorso per carenza di legittimazione e di interesse ad agire tanto dei soggetti privati, quanto del Comitato.

Avverso detta pronuncia il solo Comitato ha quindi interposto l'odierno appello, chiedendone l'integrale riforma.

Si sono costituite in giudizio le Società ed il Comune di Morcone, chiedendo la reiezione del gravame siccome privo di fondamento.

Alla pubblica udienza del 4 giugno 2015 la causa è stata trattenuta per la decisione

DIRITTO

1. Con il primo mezzo di gravame il Comitato appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata, laddove ha dichiarato inammissibile il ricorso dallo stesso proposto in primo grado per difetto di legittimazione ed interesse ad agire.

Assume infatti al riguardo:

- che se il Tar avesse operato correttamente “avrebbe avuto piena contezza : a) dello stabile collegamento del comitato con il territorio nel quale opera; b) della sua rappresentatività non occasionale; c) della sua partecipazione..... alla conferenza dei servizi..... afferente la prefigurata allocazione di un parco eolico sul terreni dedotti nei bandi impugnati; d) della non strumentalità dell'azione dispiegata in sede giurisdizionale” ;

- che “le ragioni fondanti il richiesto annullamento degli atti impugnati si esprimevano nella caducazione dei provvedimenti amministrativi in quanto lesivi dei valori ambientali o paesaggistici” e che pertanto “ quella lesione era concretamente espressiva del danno vantato dal Comitato e dai suoi soci residenti nell'area, atteso che il prefigurato impianto comporta una irreversibile modificazione del paesaggio circostante in considerazione dei nuovi manufatti, ivi, a realizzarsi” ;

- che *“l'adesione espressa dal Giudice di prime cure al reputare dell'amministrazione”* in ordine alla insussistenza nella specie di una specifica compromissione sia del paesaggio che dell'ambiente (così come sostenuto nella delibera consiliare n. 142 del 2013) sarebbe *“apodittica e non espressiva di motivata comparazione tra le tesi da quest'ultima espressa e le considerazioni di segno contrario addotte dal Comitato”*.

2. La doglianza non può essere condivisa.

3. Ed invero, osserva il collegio come il primo giudice abbia dichiarato inammissibile il ricorso per i seguenti due ordini di ragioni:

con riguardo sia ai singoli cittadini che al Comitato

a) considerato che nella specie vengono impugnati gli atti relativi alla gara per la concessione in uso di terreni di proprietà comunale, cui i ricorrenti in primo grado (e quindi anche il Comitato) non hanno partecipato, la *“prospettazione attorea è..... inaccoglibile, sul piano della legittimazione a ricorrere, perché è palese che, rispetto alla procedura di gara impugnata, non vantino una posizione differenziata e qualificata.*

In tale ambito, è da rimarcare come costituisca richiamo non pertinente quello effettuato in ricorso alla giurisprudenza che ammette la impugnazione del bando anche in assenza di partecipazione alla gara, trattandosi di asserzioni giurisprudenziali afferenti ad un tema diverso da quello delle assegnazione di una concessione (come nel caso di specie) in quanto riferito alla partecipazioni di imprese ad appalti pubblici per i quali l'aggiudicazione e la partecipazione ad una nuova procedura costituisce elemento fondamentale di interesse (da ultimo, cfr., Ad. Plen. n. 9/2014 in relazione proprio alla Plen. nr. 4/2011 richiamata in ricorso (pg. 5): anzi, tale ultima pronuncia, a chiare lettere, afferma: “Al di fuori delle ipotesi tassativamente enunciate dalla giurisprudenza, pertanto, deve restare fermo il principio secondo il quale la legittimazione al ricorso, nelle controversie riguardanti l'affidamento dei contratti pubblici, spetti esclusivamente ai soggetti partecipanti alla gara, poiché solo tale qualità si connette all'attribuzione di una posizione sostanziale differenziata e meritevole di tutela.)”.

Tutti i motivi del ricorso principale (punti da 2.3 a 2.11.16) in quanto incentrati sulla critica al bando selettivo sono, come tali, inammissibili: a ciò si aggiunga che le delibere indicate in epigrafe sono impugnate non per vizi propri, ma solo in quanto richiamate dai predetti bandi.”

Stessa sorte seguono i motivi aggiunti che si sostanziano nella impugnazione degli atti strettamente conseguenti: determinazione nr. 487/2013 e 516/2013 di aggiudicazione definitiva della concessione in uso dei terreni de quibus; delibera nr. 17/2013 e 18/2013 di richiesta di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso dei terreni gravati di uso civico (su cui cfr., Autorizzazione regionale prot. 2013 del 13.12.2013 significativamente subordinata a che il progetto “sia realizzato in maniera eco-compatibile”): atti che, come afferma lo stesso ricorso per motivi aggiunti, “concludono la sequela procedimentale connessa alla procedura” selettiva impugnata.

Anche i motivi aggiunti sono conclusivamente inammissibili.”

con specifico riguardo al Comitato

b) *“Questa stessa linea interpretativa si mantiene e si rafforza nei confronti del Comitato di difesa della località Montagna di Morcone.*

Ferma e ribadita tutta l'attenzione curiale nei confronti delle formazioni spontanee a difesa del territorio e della sua salubrità e valorizzazione (anche in un'ottica di funzionalizzazione dei beni

pubblici: cfr., Corte di Cassazione – Sez. Unite Civili - sentenza 16 febbraio 2011 n. 3813), non può tuttavia non rilevarsi come questa debba essere processualmente veicolata da tali soggetti nelle peculiari forme entro cui gli interessi adespoti possono farsi valere.

Nel caso di specie, anche in disparte della nota limitazione alla legittimazione delle associazioni che non va ricollegata a generici impegni statutari (cfr., ex pluris, Cd SVI 29 maggio 2008 nr. 2546) -questione condivisibilmente sollevata dalle parti resistenti- resta insuperato il rilievo che l'azione del Comitato è processualmente contraria alla concessione in uso dei terreni comunali interessati dal parco eolico senza che ne siano spiegate le ragioni, anche qui con pregiudiziale ricaduta sulla sua legittimazione.”

4. Orbene, in relazione al primo profilo di inammissibilità del ricorso di cui alla lettera a) che precede, il Comitato appellante non ha dedotto alcunché, incentrando le proprie censure esclusivamente sul secondo profilo relativo alla mancata dimostrazione di uno specifico e concreto interesse all'annullamento degli atti impugnati.

Sul punto, pertanto, la sentenza è passata a tutti gli effetti in giudicato.

Ne consegue all'evidenza l'inconducenza dell'odierno appello, atteso che il ricorso di primo grado resta in ogni caso inammissibile, in ragione del richiamato profilo deliberato dal primo giudice, ad oggi non più sindacabile.

5. A ciò aggiungasi che le censure dedotte si appalesano comunque prive di fondamento.

Ed invero, con riguardo alla mancata dimostrazione da parte del Comitato ricorrente di uno specifico, concreto ed attuale danno idoneo a legittimare in punto di interesse l'azione giurisdizionale intrapresa, il primo giudice ha osservato che *“Dagli atti deliberativi.... si evidenzia (aggravando quel predetto deficit di rappresentatività ed operatività giustiziale del Comitato) come l'amministrazione comunale (in particolare la delibera nr. 12/2013) si è soffermata sugli aspetti di convenienza economica per l'intera comunità della realizzazione del progetto eolico, rispetto al quale “la tutela di natura paesaggistica-ambientale è garantita in quanto il nuovo progetto ha risolto con efficacia le problematiche connesse alla dimensione del parco..ha affrontato il problema archeologico della presenza delle capanne a tholos proponendo un progetto di valorizzazione delle stesse: ha affrontato il problema delle sorgenti d'acqua..”*

E' significativo di quanto qui sostenuto che proprio la giurisprudenza citata in ricorso a sostegno della legittimazione del Comitato, sottolinei quella esigenza di accurata perimetrazione della pretesa azionata, espressa dal Tribunale: Nei ricorsi contro atti relativi alla realizzazione di opere pubbliche, per concretare l'interesse all'impugnazione .. occorre anche dimostrare il danno che dall'opera deriva specificamente al soggetto in quanto titolare del bene: CdS VI 19 ottobre 2007, nr. 5453.

2.1.- La radicalità della carenza di interesse espressa per i singoli ricorrenti, connota quindi parimenti ed in misura maggiore il Comitato istante: il ricorso principale va dichiarato inammissibile.”

Orbene, a fronte di tale puntuale statuizione, l'appellante si limita a dedurre che “*l'adesione espressa dal giudice di prime cure al reputare dell'amministrazione*” sarebbe “*apodittica e non espressiva di motivata comparazione tra le tesi da quest'ultima espressa e le considerazioni di segno contrario addotte dal comitato.*”, senza ulteriori precisazioni di qualsivoglia genere.

E' di tutta evidenza, pertanto, come il dedotto profilo di censura risulti del tutto generico e come tale da disattendere, non rappresentando minimamente le ragioni per cui le specifiche argomentazioni sviluppate dall'Amministrazione e condivise dal Tar siano erranee o comunque prive di fondamento.

6. L'acclarata infondatezza del primo mezzo di censura, atteso il suo carattere assorbente, comporta di per sé la conferma della sentenza impugnata e la relativa declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto in primo grado e, quindi, esime il collegio dall'esame delle restanti doglianze relative al merito della causa.

7. Per le ragioni esposte l'appello si appalesa infondato e, come tale, da respingere.

8. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

(Omissis)