

Nozione di *vicinitas* idonea a fondare la legittimazione attiva per inibire la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica

Cons. Stato, Sez. IV 10 febbraio 2025, n. 1069 - Mastrandrea, pres.; Conforti, est. - F.G. ed a. (avv. Salvo) c. Regione Campania (avv. Imparato) ed a.

Ambiente - Ricorso contro il silenzio inadempimento sull'istanza di adozione di un provvedimento di inibizione alla realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica - Nozione di *vicinitas* idonea a fondare la legittimazione attiva.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto la domanda di accertamento del silenzio inadempimento proposta dai signori Franca Giannetta, Anna Benedetta Caggiano, Antonio Ciriello, Gerardo Matarangolo nei confronti della Regione Campania, relativamente all'istanza diffida notificata in data 28 luglio 2023 e con cui si è domandato di adottare il provvedimento di inibizione alla realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica, nei confronti della società Ecoenergia Lacedonia s.r.l..

2. Si premettono i fatti necessari ad una migliore comprensione della vicenda.

2.1. Con il decreto dirigenziale regionale n. 553 del 15 novembre 2011 la Società Ecoenergia s.r.l. è stata autorizzata a costruire e a gestire un impianto di produzione di energia elettrica mediante tecnologia eolica.

2.2. Con successivo decreto dirigenziale n. 1260 del 12 dicembre 2014 si decretava la presa d'atto della cessione di ramo aziendale relativo all'impianto eolico in favore della società Ecoenergia Lacedonia s.r.l..

2.3. Con il decreto dirigenziale n. 99 del 02 agosto 2022 veniva decretata la presa d'atto della variante non sostanziale al progetto a seguito di presentazione, avvenuta in data 12 gennaio 2022, della relativa istanza.

2.4. Con il decreto dirigenziale n. 990 del 15 dicembre 2022 veniva decretato l'esproprio delle aree interessate dai lavori.

2.5. Con la diffida del 28 luglio 2023, gli odierni appellanti hanno diffidato la Regione Campania perché diffidasse la realizzazione dell'opera ritenendo inesistente un valido ed efficace titolo che la legittimasse.

3. Poiché la Regione Campania non ha dato seguito alla diffida, gli interessati hanno proposto ricorso innanzi al T.a.r. per la Campania, sezione staccata di Salerno, ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a..

I ricorrenti hanno premesso, nella narrativa in fatto, di *“essere proprietari rispettivamente di terreni ubicati nel Comune di Lacedonia e che hanno formato oggetto di decreto di esproprio finalizzato alla realizzazione di un impianto eolico.”*, senza null'altro aggiungere nei successivi scritti difensivi.

3.1. Si sono costituite in giudizio la Regione Campania e la società Ecoenergia Lacedonia s.r.l., resistendo al ricorso.

4. Con la sentenza n. 871/2024, il T.a.r. ha respinto il ricorso e ha compensato le spese di lite.

Segnatamente, il giudice di primo grado:

a) ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di legittimazione attiva in quanto *“...all'indomani dell'emissione del D.D. n. 990 del 15 dicembre 2022, recante l'esproprio e l'asservimento dei terreni di localizzazione dell'impianto eolico controverso, ossia all'indomani dell'ormai inoppugnabile produzione degli effetti ablatori su questi ultimi, non risulta in concreto allegato dai proponenti un interesse qualificato a stimolare in sede giurisdizionale l'invocato pronunciamento amministrativo di decadenza del titolo abilitativo all'esecuzione di un'opera di pubblica utilità incidente su cespiti patrimoniali irretrattabilmente fuoriusciti dalla relativa sfera di disponibilità dominicale.*

La pretesa attorea si colora, del pari, in termini di inammissibilità, nella misura in cui si invoca il pronunciamento amministrativo di decadenza della dichiarazione di pubblica utilità contenuta nel D.D. n. 553 del 15 novembre 2011”;

b) pronunciandosi sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, sul presupposto che l'accertamento della decadenza costituisca attività vincolata, ha dichiarato comunque infondata la domanda anche nel merito, in quanto *“nell'ipotesi in cui si ricorra alle procedure espropriative, il termine di inizio dei lavori decorre dall'immissione in possesso degli immobili oggetto della procedura ablativa”, nonché successivamente codificata dall'art. 11, comma 5, della l. r. Campania n. 37/2018 («L'autorizzazione unica prevede un termine per l'avvio e la conclusione dei lavori, rispettivamente non superiori ad un anno dalla data dell'autorizzazione e a tre anni dall'avvio dei lavori, congruenti con i termini di efficacia degli atti amministrativi che l'autorizzazione recepisce. Nei casi in cui il soggetto proponente non abbia la disponibilità dei suoli e abbia chiesto l'emissione degli atti ablativi previsti dal d.p.r. 327/2001, il termine di inizio lavori decorre dalla data di immissione in possesso dei suoli ...»)*, sicché, secondo il T.a.r., *“In altri termini, la prevista decorrenza del termine di inizio e di ultimazione dei lavori di realizzazione dell'impianto eolico è da intendersi ancorata*



al momento di rilascio dell'autorizzazione unica" e questo termine deve identificarsi nel 2 maggio 2023 "allorquando figurano completate le operazioni di immissione in possesso (cfr. nota della E. L. del 23 maggio 2023)";

c) analogamente, ha dichiarato infondata la domanda di decadenza della dichiarazione di pubblica utilità in quanto il "D.D. n. 990 del 15 dicembre 2022 figura, infatti, tempestivamente emanato entro il termine quinquennale ex art. 13, comma 4, del d.p.r. n. 327/2001, ricominciato a decorrere dalla reiterazione della dichiarazione di pubblica utilità, espressamente disposta con l'inoppugnato D.D. n. 99 del 2 agosto 2022."

5. I ricorrenti hanno proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, formulando tre motivi di appello.

5.1. Si sono costituite in giudizio la Regione Campania e la società controinteressata, resistendo all'appello.

5.2. Nel corso del giudizio le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi.

6. Alla camera di consiglio del 16 gennaio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Con il primo motivo di appello, gli appellanti deducono l'erroneità della sentenza di primo grado in quanto il T.a.r. avrebbe trascurato "l'aspetto fondamentale rappresentato sia dal fatto che la società ha ormai perso la disponibilità dell'area per la decadenza della dichiarazione di pubblica utilità, sia dal fatto che il titolo è decaduto."

Gli appellanti aggiungono che "Dalla documentazione (comunicazione ex art 7 e 8 L. 241/90) versata in atti sin dalla proposizione del ricorso originario è dato evincere che i ricorrenti Ciriello Antonio e Caggiano Anna Benedetta sono, rispettivamente, titolari dei beni identificati al foglio 27, particelle 90,130 e 131, e al foglio 27, particella 35, interessati da occupazione temporanea non preordinata all'esproprio per mesi 12, il che equivale a dire che, cessata la temporaneità della occupazione, i cespiti in questione ritornano nella disponibilità dei proprietari odierni ricorrenti."

Si allega, poi, in ideale prosecuzione della precedente affermazione, che "L'interesse qualificato è in re ipsa.", rilevando, secondo gli appellanti, il "concetto di vicinitas, intesa come vicinanza dei soggetti che si ritengono lesi dal sito prescelto per l'ubicazione dell'impianto, non potendo loro addossarsi il gravoso onere dell'effettiva prova del danno subito o subendo.". Si rimarca come vi sarebbe la prova che "i ricorrenti sono titolari di beni interessati dall'opera e/o in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento e su cui ancora oggi praticano l'attività agricola, non potendosi poi negare quantomeno a livello potenziale effetti dannosi per la salute dei residenti e la stessa salubrità delle coltivazioni".

7.1. Gli argomenti dedotti dagli appellanti sono in parte inammissibili e in parte infondati.

7.2. A tale riguardo, si evidenzia che il decreto di esproprio emanato dalla regione Campania, in assenza di una rituale impugnazione da parte dei precedenti proprietari delle aree, è oramai divenuto inoppugnabile e, avendo consolidato i suoi effetti giuridici, costituisce titolo idoneo a comportare l'acquisizione della proprietà dei fondi interessati dalla realizzazione delle opere in capo alla società controinteressata e precedentemente di proprietà degli appellanti, privandoli, perciò e al contempo, dell'elemento giuridico-fattuale che, in tesi, avrebbe dato luogo alla sussistenza del titolo legittimante la proposizione del ricorso (la sussistenza rispetto ai beni in questione di un interesse legittimo di difesa ad opporsi all'espropriazione ritenuta illegittima).

7.3. Quanto alla dedotta decadenza dell'autorizzazione unica alla realizzazione dell'impianto e alla sua gestione, quand'anche si volesse seguire, per ipotesi, la prospettazione di parte e la si volesse pertanto ritenere effettivamente avvenuta, essa non inciderebbe sulla sussistenza o meno della legittimazione attiva dei ricorrenti di primo grado, in quanto non varrebbe a differenziare la posizione degli appellanti da quella di qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento rispetto alla domanda di inibizione della realizzazione delle opere, non vedendo quest'ultimi ristorata, in ragione dell'effetto estintivo del provvedimento autorizzatorio per maturata decadenza, la loro precedente situazione giuridica proprietaria legittimante il ricorso.

7.4. Quanto poi alla deduzione di essere proprietari anche di altri fondi, ubicati nelle immediate vicinanze dei fondi prescelti per la realizzazione delle opere, il Collegio rileva che tale circostanza costituisce un fatto nuovo, non dedotto in primo grado, e che, pertanto, non può essere utilmente invocato a fondamento della legittimazione.

Va evidenziato che la circostanza, dedotta dagli appellanti nel presente grado del giudizio, secondo cui la proprietà di tali fondi risulterebbe dalla documentazione versata in atti nel processo di primo grado, risulta irrilevante per superare la declaratoria di inammissibilità ai sensi dell'art. 104 c.p.a. dell'allegazione in questione, per l'assorbente rilievo che i fatti costitutivi dell'azione devono essere innanzitutto allegati in giudizio e, poi, provati.

Non può tenersi conto, infatti, di fatti provati, ma non previamente allegati, dovendo il momento della prospettazione dei fatti e quello della loro prova essere tenuti logicamente distinti (per quanto fra loro interconnessi) ed essendo onere della parte la selezione dei fatti rilevanti da portare nella cognizione del giudice.

Secondo quanto rilevato anche dalla Corte di Cassazione, si ritiene "...di dover ribadire qui il suo insegnamento, che il giudice ha il potere-dovere di esaminare i documenti prodotti dalla parte solo nel caso in cui la parte interessata ne faccia specifica istanza, esponendo nei propri scritti difensivi gli scopi della relativa esibizione con riguardo alle sue pretese, derivandone altrimenti per la controparte l'impossibilità di controdedurre e risultando per lo stesso giudice impedita la valutazione delle risultanze probatorie e dei documenti ai fini della decisione (Cass. 6 aprile 2001 n. 5149, 16 agosto 1990 n. 8304). Si tratta di principi che, lungi dall'aver perso di validità, hanno acquistato un ulteriore rilievo a seguito della sottolineatura che il valore del contraddittorio ha assunto nella riforma dell'art. 111 della Costituzione, operata con l'art. 1, legge cost. 23 novembre 1999, n. 2, essendo manifesto che il richiamo generico, e non univocamente

decifrabile, ad un materiale di prova documentale prodotto in causa non consente alla controparte di controdedurre adeguatamente, e di esercitare pienamente il suo diritto di difesa, ma si traduce in un inammissibile tentativo di demandare al giudice la ricerca degli elementi più utili alla tesi sostenuta.” (Cass. civ. Sez. I, 24 dicembre 2004, n. 23976).

Si è ritenuto, inoltre, che “il mero deposito della documentazione (che si asserisce non essere stata adeguatamente esaminata dal Collegio di appello), non supportato da un’adeguata allegazione dei fatti costitutivi del diritto (al risarcimento dei danni) non costituisce circostanza idonea a determinare l’accoglimento della domanda di risarcimento del danno, in quanto si ritiene che in mancanza di tempestiva deduzione assertiva delle circostanze costituenti la causa petendi della pretesa risarcitoria, tali fatti ed i relativi documenti non sono mai entrati a far parte del thema decidendum (Cass. civ., Sez. III, 21 marzo 2013 n. 7115; Cass. civ., Sez. III, 12 ottobre 2012, n. 17408), con preclusione per il Giudice di procedere alla valutazione delle risultanze probatorie e dei documenti ai fini della decisione (Cass. civ., Sez. I, 24 dicembre 2004 n. 23976; Cass. Sez. Un. 1° febbraio 2008 n. 2435).” (Cass. civ., Sez. III, ord. 19 ottobre 2017 n. 24607).

7.4.1. In ragione dei richiamati principi, la nozione di *vicinitas* idonea a fondare la legittimazione attiva implica, dunque, l’assolvimento di un onere minimo di allegazione circa i presupposti di fatto dai quali desumere la sussistenza di una “vicinanza” giuridicamente rilevante (e impregiudicata la sussistenza delle ulteriori condizioni dell’azione).

7.4.2. Nel caso di specie, le circostanze di fatto secondo cui gli appellanti “ancora oggi praticano l’attività agricola” su fondi limitrofi a quelli interessati dalla realizzazione dell’opera non risulta essere stata allegata in primo grado e viene prospettata per la prima volta nel giudizio dinanzi al Consiglio di Stato, in violazione dell’art. 104 c.p.a..

7.4.3. Va infine evidenziato come di questi fatti gli interessati non abbiano neppure dato conto alla Regione con la diffida notificata all’ente.

Nell’ambito della comunicazione del 28 luglio 2023, l’unico elemento rilevante, rappresentato in proposito, è costituito dalla circostanza, poi confluita nel processo innanzi al T.a.r., che “ciascuno [degli istanti risulta] proprietario di terreni interessati dal decreto di esproprio in oggetto emarginato”. Nient’altro viene dedotto per rappresentare alla Regione la legittimazione a proporre l’istanza e, soprattutto, per dimostrare a quest’ultima la sussistenza di un presupposto fattuale da cui potesse scaturire la legittimazione alla proposizione dell’istanza e un correlato dovere di intraprendere e concludere il procedimento amministrativo.

8. La rieiezione del primo motivo di appello, con la conferma del capo della sentenza che ha dichiarato l’inammissibilità per difetto di legittimazione attiva, comporta l’improcedibilità degli ulteriori motivi di appello per i noti principi, più volte enunciati da questo Consiglio, in materia di sentenze plurimotivate, pertinenti rispetto alla sentenza impugnata e a cui si rinvia per dovere di sintesi (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 2023 n. 848: “Qualora la sentenza impugnata si fondi su autonome rationes decidendi, tutte convergenti nel senso della rieiezione della domanda proposta in primo grado, è sufficiente che una di esse sia confermata per rendere inutile l’esame dei mezzi di gravame che contestano gli ulteriori capi”).

9. In conclusione, per le suesposte motivazioni, l’appello va respinto.

10. Le spese del presente grado di giudizio, regolamentate secondo l’ordinario criterio della soccombenza sono liquidate in dispositivo.

(Omissis)