

Sussiste il difetto di legittimazione attiva per i comitati costituiti al solo scopo di opporsi alla realizzazione di un'iniziativa o di un progetto (c.d. comitati di “comodo”)

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 17 novembre 2025, n. 7451 - Abbruzzese, pres.; Soricelli, est. - Comitato No Biometano Grazzanise (avv.ti Falbo, Di Sano, Mirra, Teoli, Di Zazzo, Di Sano, Noli) c. Comune di Grazzanise (n.c.) ed a.

Ambiente - Costruzione di un impianto di produzione di biometano da fonte rinnovabile - Comitati costituiti al solo scopo di opporsi alla realizzazione di un'iniziativa o di un progetto - Comitati di comodo - Difetto di legittimazione attiva.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La controversia all'esame si riferisce alla realizzazione nel comune di Grazzanise, a opera della società controinteressata Capwatt Biometano Grazzanise s.r.l. società agricola, di un “impianto di produzione di biometano da fonte rinnovabile di potenzialità di 500 Smc/h in via Fiume Morto”.

Per la migliore comprensione della vicenda è opportuno premettere che per la realizzazione dell'impianto il comune di Grazzanise rilasciava un permesso di costruire (p.d.c. n. 10 del 2 settembre 2020) alla società agricola Gima (precedente proprietaria dell'area); la Gima, quindi, il 27 giugno 2022 – avvalendosi delle disposizioni dell'articolo 6 d.lg. 3 marzo 2011, n. 28 in materia di procedura abilitativa semplificata PAS (il citato articolo 6 è stato abrogato; le disposizioni in materia di PAS sono “confluite”, a decorrere dal 1° gennaio 2025, nell'articolo 8 d.lg. 25 novembre 2024, n. 190) – comunicava la costruzione e messa in esercizio dell'impianto. Successivamente la Gima presentava alcune varianti non sostanziali a seguito dell'ultima delle quali (risalente al 18 dicembre 2023) il comune, con nota del 29 dicembre 2023, dichiarava di “prendere atto del procedimento ... e di quanto trasmesso e asseverato”.

In data 12 luglio 2023 la Gima comunicava al comune l'inizio dei lavori. Successivamente il 13 febbraio 2024 essa alienava il suolo alla Capwatt che le subentrava nella iniziativa.

I ricorrenti – come oltre si vedrà – sono un comitato sorto per opporsi alla costruzione dell'impianto e un gruppo di soggetti promotori del comitato proprietari di immobili siti nelle vicinanze dell'area in cui l'impianto sarà costruito e i lavori sono in corso.

Essi, in data 14 settembre 2024, presentavano al comune di Grazzanise una istanza di annullamento del permesso di costruire e della PAS denunciandone l'illegittimità sotto vari profili.

Non avendo il comune dato riscontro a questa istanza, notificavano in data 13 dicembre 2024, depositandolo il successivo 27 dicembre 2024, un ricorso (R.G. n. 6664/2024) con il quale chiedevano la declaratoria di illegittimità del silenzio sulla istanza di annullamento presentata, contemporaneamente impugnando il permesso di costruire del 2 settembre 2020 e la PAS del 27 giugno 2022 e chiedendo altresì la condanna del comune al risarcimento dei danni.

Il comune di Grazzanise non si costituiva in giudizio; si costituiva invece la Capwatt che chiedeva che il ricorso fosse dichiarato inammissibile o, in subordine, respinto.

Successivamente a questo (primo) ricorso, i medesimi ricorrenti notificavano il 2 gennaio 2025 un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica con il quale impugnavano, deducendo in sostanza i medesimi vizi già denunciati con il ricorso n. 6664 del 2024, il permesso di costruire n. 70 del 2020 e la PAS del 27 giugno 2022; la Capwatt – esercitando la facoltà prevista dagli articoli 8 e segg. del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 – chiedeva con atto notificato il 20 gennaio 2025 la “trasposizione” del ricorso straordinario; di conseguenza i ricorrenti si costituivano in giudizio il 6 febbraio 2025 dandone avviso alle controparti (al ricorso era attribuito il numero 647 del registro generale ricorsi 2025).

Successivamente si costituiva in giudizio la Capwatt che, anche con riferimento a questo secondo ricorso, concludeva per la declaratoria di inammissibilità o, in subordine, per il rigetto.

Il comune di Grazzanise non si è costituito in giudizio.

Con ordinanza n. 2370 del 20 marzo 2025 la sezione si pronunciava in sede camerale sul ricorso n. 6664 del 2024 disponendo che esso fosse reinscritto a ruolo per essere trattato con rito ordinario in applicazione dell'articolo 32 c.p.a..

La trattazione dei ricorsi nn. 6664 del 2024 e 647 del 2025 era quindi fissata alla udienza pubblica del 4 novembre 2025, all'esito della quale il Collegio riservava la decisione in camera di consiglio.

I due ricorsi – che si differenziano solo per il fatto che il primo contiene la domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio - vanno riuniti data l'evidente connessione.

Preliminarmente occorre esaminare l'eccezione di difetto di legittimazione attiva e/o interesse dei ricorrenti sollevata dalla Capwatt; questa sostiene che il Comitato No Biometano Grazzanise sia carente di legittimazione attiva in quanto si

tratterebbe di un cd. comitato di comodo, cioè di un soggetto creato al solo e unico scopo di opporsi al progetto in contestazione e pertanto non portatore in via stabile e organizzata di un interesse collettivo differenziato, diverso da quello dei suoi componenti; quanto ai ricorrenti persone fisiche, la Capwatt sostiene che essi, a sostegno della loro iniziativa, hanno invocato esclusivamente il loro radicamento nell'area di realizzazione e esercizio dell'impianto (cioè la cd. vicinitas); senonché la vicinitas al massimo può radicare la legittimazione al ricorso ma non anche la seconda condizione dell'azione, cioè l'interesse, per dimostrare il quale occorre allegare e provare l'esistenza di una specifica lesione di una preesistente situazione giuridica e il conseguente vantaggio diretto, personale e attuale che l'eventuale accoglimento del ricorso permetterebbe di far conseguire a chi lo propone; nel caso all'esame, la lesione sarebbe prospettata in modo del tutto generico. L'eccezione di inammissibilità delle domande del Comitato No Biometano è fondata; il Collegio condivide infatti la giurisprudenza in materia di legittimazione richiamata dalla Capwatt nei suoi scritti difensivi, che nega la legittimazione a comitati che si siano costituiti al solo scopo di opporsi alla realizzazione di un'iniziativa o di un progetto (cfr., da ultimo, TAR Piemonte, Torino, Sez. II, 27 dicembre 2024, n. 1338; Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 aprile 2023, n. 3639); nella fattispecie, dalla semplice lettura dell'atto costitutivo del comitato (che del resto si è costituito poco tempo prima della presentazione dell'istanza di annullamento al comune) si desume che questo ente è stato costituito al solo scopo di opporsi alla realizzazione del progetto della Capwatt; del resto i promotori del comitato si identificano pressoché totalmente con gli altri ricorrenti dei due ricorsi. In pratica il comitato non risulta essere portatore stabilmente di un interesse collettivo diverso da quello dei promotori - ricorrenti persone fisiche.

Il problema diventa quindi quello di stabilire se legittimazione e interesse possano riconoscersi a questi ultimi. Essi infatti sostengono di essere legittimati ai ricorsi in quanto soggetti stabilmente insediati nell'area in cui è in corso la costruzione dell'impianto della Capwatt e di avervi interesse in quanto la realizzazione di un simile impianto "potrebbe peggiorare la qualità della loro vita qualora lo stesso emettesse suoni ed odori superiori alle soglie di legge o producesse sostanze inquinanti per l'ambiente e per l'uomo".

Come è noto la giurisprudenza amministrativa – a seguito della sentenza n. 22 del 9 dicembre 2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato – è costante nel ritenere che la cd. vicinitas (cioè lo stabile insediamento nell'area in cui un progetto deve essere realizzato) vale a radicare la legittimazione al ricorso e che, al fine di poter riconoscere la concorrente condizione dell'azione costituita dall'interesse al ricorso, è indispensabile che il ricorrente alleghi e provi l'esistenza di una specifica lesione dei suoi interessi; in particolare nella sentenza citata è stato affermato che "lo specifico pregiudizio derivante dall'intervento edilizio che si assume illegittimo, e che è necessario sussista, può comunque ricavarsi, in termini di prospettazione, dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso, suscettibili di essere precisate e comprovate laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti o dai rilievi del giudice ..."; l'applicazione di questi principi induce a ritenere fondata l'eccezione di difetto di interesse dei ricorrenti; essi, infatti, si sono limitati ad allegare e provare di essere residenti nella medesima strada in cui è prevista la realizzazione dell'impianto della Capwatt, affermando in modo del tutto generico che esso "potrebbe" peggiorare la qualità della loro vita ove emettesse suoni e odori superiori ai limiti di legge o emettesse nell'ambiente sostanze inquinanti; queste affermazioni risultano, come eccepito dalla Capwatt, generiche e prive di elementi che, anche in via solamente presuntiva, possano corroborarle, dato che, anche a seguito della specifica eccezione sollevata dalla Capwatt, i ricorrenti non hanno fornito alcun ulteriore elemento che possa far ritenere che suoni, odori o esalazioni provenienti dall'impianto, una volta che esso fosse messo in esercizio, possano turbare la loro vita o danneggiare l'ambiente o determinare una perdita di valore delle loro proprietà; sintomatico è che non solo non siano stati forniti elementi di natura tecnica che, in base alle caratteristiche dell'impianto in progetto (ben conosciute dai ricorrenti che hanno esercitato il diritto di accesso e acquisito l'intera documentazione presentata), dimostrino la possibile incidenza di emissioni sonore o di odori sulle loro proprietà ma neppure risultino indicati elementi in merito alla semplice distanza intercorrente tra queste proprietà e l'erigendo impianto; quest'ultima assenza risulta, in particolare, dirimente dato che si tratterebbe di informazioni agevolmente reperibili e suffragabili (quindi non una probatio diabolica, come sarebbe il pretendere che i ricorrenti dimostrino che l'impianto possa concretamente pregiudicare l'ambiente) e dalle quali si potrebbe desumere, anche in via meramente presuntiva (come ritenuto sufficiente dal Consiglio di Stato), che le emissioni dell'impianto possano turbare il pacifico godimento delle loro proprietà da parte dei ricorrenti, così determinando una lesione dei loro interessi. Gli unici elementi forniti a questo riguardo si trovano nella relazione tecnica allegata al ricorso al fine di dimostrare l'esistenza di un "centro abitato" posto a meno di 500 m. dall'impianto erigendo, ma in questa relazione tecnica vi è solo una ripresa dall'alto degli edifici (che sono comunque posti a notevole distanza dall'area dell'impianto) senza che vi sia indicazione alcuna che si tratti di fabbricati in tutto o in parte di proprietà dei ricorrenti. A ciò si aggiunge che non sono smentiti (e invero nemmeno puntualmente contestati) gli assunti della Capwatt (che il comune ha anche condiviso nella relazione del Responsabile dell'area pianificazione del comune di Grazzanise: cfr. allegato n. 9 della produzione Capwatt del 18 febbraio 2025) secondo cui l'impianto: 1) rispetta le distanze imposte di almeno 500 mt. dal "nucleo abitato di Borgo Appio, rientrando in tale circonferenza solo alcune aziende bufaline e qualche casa colonica sempre intervallata dalle su richiamate aziende bufaline"; 2) non produrrà odori o polveri in quanto il "processo di digestione" avviene in vasche chiuse e a tenuta e le biomasse (che sono comunque rappresentate da liquami di bufala e sottoprodotti agricoli identici a quelli presenti nei numerosi allevamenti della zona) sono stoccate in trincee coperte da teli plastici; 3) l'impatto acustico dell'impianto rispetterà i limiti previsti dalle vigenti normative sia generali



che del comune.

In definitiva, a fronte della puntuale e argomentata eccezione di difetto di interesse sollevata dalla Capwatt, le allegazioni dei ricorrenti risultano del tutto generiche e prive di elementi che possano sia pure in via presuntiva sostenerle.

Ma anche a voler riconoscere in capo ai ricorrenti legittimazione e interesse al ricorso (o meglio “ai” ricorsi), essi risulterebbero comunque inammissibili.

La domanda avente a oggetto la declaratoria di illegittimità del silenzio e dell’obbligo di provvedere sulla istanza di annullamento dei titoli relativi all’impianto in contestazione è, invero, a sua volta, inammissibile.

In linea generale, infatti, l’amministrazione non ha l’obbligo di provvedere su istanze che sollecitino l’esercizio dei propri poteri di autotutela di atti divenuti inoppugnabili “giacché, diversamente opinando, si eluderebbe l’onere legale di impugnazione nei termini decadenziali posti dalla legge a tutela della stabilità dell’assetto degli interessi pubblici sottesi al concreto esercizio della funzione pubblica; in questi casi, conseguentemente, l’impugnativa del diniego di autotutela è inammissibile, in coerenza con il principio generale della impossibilità di assicurare tutela all’interesse strumentale se non nei casi eccezionali espressamente previsti dalla legge” (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 12 settembre 2023, n. 8284). A ciò si aggiunge il rilievo che, a causa del tempo trascorso, gli atti di cui i ricorrenti chiedevano l’annullamento in autotutela erano divenuti intangibili anche per la stessa amministrazione; nel sistema delineato dall’articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 il potere di annullamento d’ufficio di propri atti illegittimi è esercitabile solo entro il termine di dodici mesi dall’emanazione (o dal perfezionamento della procedura, nel caso in cui non si richieda da parte dell’amministrazione un atto di assenso espresso come nel caso della PAS); nel caso all’esame, l’istanza di annullamento dei ricorrenti è stata presentata ben oltre quel termine né sono state allegare le speciali circostanze che permetterebbero al comune di superare lo sbarramento temporale previsto dalla disposizione citata. Né potrebbe ritenersi che il termine decorresse (o avesse ricominciato a decorrere) dalla data di presentazione dell’ultima variante non sostanziale comunicata dalla Capwatt il 18 dicembre 2023, dato che l’istanza di annullamento e i vizi di legittimità con essa denunciati erano riferiti al permesso di costruire e alla originaria istanza di PAS del 27 giugno 2022 (che, non essendo il comune intervenuto nel termine di 30 giorni, si era consolidata il 27 luglio 2022) e non alla variante del 18 dicembre 2023 (che aveva ad oggetto semplici modifiche alla parte impiantistica del realizzando impianto).

Le domande di annullamento del permesso di costruire n. 10 del 2020 e della PAS del 27 giugno 2022 sono parimenti inammissibili.

Per quanto riguarda le domande proposte con il ricorso n. 6664 del 2024 risulta infatti chiaramente fondata l’eccezione di irricevibilità sollevata dalla Capwatt che osserva che la “piena conoscenza” degli atti impugnati da parte dei ricorrenti si è verificata al più tardi il 4 settembre 2024, essendo avvenuto in tale data l’accesso ai documenti relativi alla realizzazione dell’impianto.

L’eccezione è fondata, anche se occorre puntualizzare che l’avvenuto accesso del 4 settembre 2024 non dimostra che tutti i ricorrenti abbiano in tal data preso conoscenza della documentazione relativa all’impianto; dalla relazione del tecnico comunale risulta infatti soltanto che in data 4 settembre 2024 è stata consegnata su supporto informatico al legale rappresentante del comitato No Biometano la documentazione; tuttavia i ricorrenti hanno inoltrato il 14 settembre 2024 al comune l’istanza di annullamento degli atti che hanno successivamente impugnato e ciò dimostra che a quella data conoscevano questi atti e conoscevano i vizi che, secondo la loro prospettazione, li inficiavano (e infatti il contenuto dell’istanza è confluito nel ricorso all’esame); alla data del 14 settembre 2024, quindi, i ricorrenti avevano “conoscenza piena” degli atti che hanno impugnato con il ricorso all’esame e dei loro (supposti) vizi; il ricorso è stato però notificato il 13 dicembre 2024. Esso quindi è irrimediabilmente tardivo in quanto il termine per ricorrere era ormai scaduto il 13 novembre 2024.

Le (medesime) domande di impugnazione proposte con il ricorso n. 647 del 2025 R.G. risultano invece inammissibili in applicazione dell’articolo 8, comma 2, del citato D.P.R. n. 1199 del 1971, come eccepito dalla Capwatt; il secondo comma dell’articolo 8 infatti dispone che “quando l’atto sia stato impugnato con ricorso giurisdizionale, non è ammesso il ricorso straordinario da parte dello stesso interessato”; il ricorso straordinario proposto dai ricorrenti quindi era ormai precluso dall’avvenuta proposizione del ricorso giurisdizionale avverso i medesimi atti; né potrebbe ritenersi che la declaratoria di inammissibilità del ricorso n. 6664 del 2024 renda inoperante la regola dell’articolo 8, comma 2, in quanto questa regola ha carattere generale e prescinde dall’esito del ricorso giurisdizionale proposto prima del ricorso straordinario; in sostanza la previa proposizione del ricorso giurisdizionale ai fini dell’applicazione del principio di alternatività rileva come “fatto storico”, cioè “indipendentemente dall’esito dello stesso” (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sez. I, 9 ottobre 2023, n. 1273).

Conclusivamente, i ricorsi sono inammissibili.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

(Omissis)