

Pubblicato il 07/06/2023

N. 09594/2023 REG.PROV.COLL.

N. 04282/2023 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4282 del 2023, proposto da Domenico Pappaterra, rappresentato e difeso dall'avvocato Luisa Torchia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luisa Torchia, in Roma, Viale Bruno Buozzi, 47;

contro

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale domicilia ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Ente Parco nazionale del Pollino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale domicilia ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;
Valentina Viola, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica comunicato con nota prot. n. 0019120 del 09.02.2023, recante "decadenza incarico di Presidente dell'Ente Parco Nazionale del Pollino" e la sua sostituzione con la vice presidente, nelle more dello svolgimento della procedura di nomina del nuovo presidente;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e dell'Ente Parco nazionale del Pollino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2023 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il dottor Domenico Pappaterra, nominato Presidente dell'Ente Parco nazionale del Pollino, da ultimo, con decreto n. 345 del 15 dicembre 2017, impugna la nota del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica indicata in epigrafe, recante “*decadenza incarico di Presidente dell'Ente Parco Nazionale del Pollino*” e la sostituzione di esso ricorrente, nelle more dello svolgimento della procedura di nomina del nuovo Presidente, con la vice Presidente, avvocato Valentina Viola.

La missiva, indirizzata alla dottoressa Viola e inviata per conoscenza al dottor Pappaterra e al Presidente del Collegio dei revisori dei conti del Pollino, comunicava la maturata decadenza del ricorrente in ragione del fatto, che alla data del 29 gennaio 2023, era terminato, con riferimento alla sua nomina, il regime di *prorogatio* di 45 previsto dal decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito con legge 15 luglio 1994, n. 444, rappresentando, inoltre, come alla fattispecie concreta non fosse applicabile l'ulteriore proroga prevista dall'art. 64 *ter* del d.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito con legge n. 108 del 29 luglio 2021, a norma del quale “*al fine di agevolare la programmazione degli interventi del PNRR nelle aree protette, la durata in carica del presidente e del consiglio direttivo di ciascun Ente parco nazionale, ove il rispettivo mandato non risulti scaduto alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è prorogata fino alla scadenza dell'organo nominato in data più recente*”.

In proposito il Ministero osservava come, sebbene il mandato del dottor Pappaterra “*non era scaduto alla data di entrata in vigore della legge di conversione del predetto decreto legge (29 luglio 2021), non può non rilevarsi che il Consiglio Direttivo non era stato ancora costituito e, pertanto, la proroga del mandato del Presidente non ha potuto ancorarsi alla scadenza del Consiglio Direttivo stesso; infatti, il Consiglio Direttivo è stato nominato con Decreto n. 371 del 10 settembre 2021 (quindi successivamente all'entrata in vigore dell'art. 64 *ter* del d.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito in legge in data 29 luglio 2021) con scadenza fissata al 10 settembre 2026*”.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1. Nullità del provvedimento per incompetenza assoluta. Violazione del principio del *contrarius actus*.

Il ricorrente, qualificata la nota come provvedimento di revoca della precedente nomina – la competenza all'adozione della quale, ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge n. 394/1991, appartiene al Ministro dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle regioni o delle province autonome nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale oppure, nel caso in cui non sia raggiunta un'intesa, sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia – rileva come l'atto gravato, emanato dal Direttore generale del MASE, sia stato adottato da un organo privo della necessaria competenza.

2. Illegittimità del provvedimento impugnato per violazione e falsa applicazione dell'art. 64-ter del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con legge n. 108 del 29.07.2021. Eccesso di potere per travisamento dei fatti posti alla base del provvedimento; manifesta illogicità.

A giudizio del ricorrente, l'atto impugnato si baserebbe su una lettura erronea dell'art. 64-ter del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, non essendo dubbio che, alla data di conversione del detto d.l. (29 agosto 2021), sussistesse il presupposto applicativo dell'essere ancora in carica sia il Presidente sia il Consiglio direttivo dell'Ente Parco.

La scadenza della nomina del Presidente, di conseguenza, avrebbe dovuto definirsi con riferimento alla scadenza del Consiglio direttivo, fissata, con decreto del (ex) Ministro della transizione ecologica n. 3717 del 10 settembre 2021, al 10 settembre 2026.

3. Illegittimità del provvedimento per violazione e falsa applicazione degli artt. 1, co. 1, 7 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per difetto dell'istruttoria.

Il provvedimento sarebbe viziato dalla mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, ciò che avrebbe compromesso le facoltà difensive del ricorrente.

4. Illegittimità del provvedimento per eccesso di potere. Contraddittorietà dell'agire amministrativo. Violazione del legittimo affidamento.

L'atto sarebbe stato adottato in violazione del legittimo affidamento ingenerato nel ricorrente dalla circostanza che nessun rilievo era stato a lui mosso in ordine all'adozione (pur nel preteso periodo di *prorogatio* ai sensi dell'art. 3, comma 1, dal decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito con legge 15 luglio 1994, n. 444) all'adozione di atti eccedenti l'ordinaria amministrazione.

Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e l'Ente Parco nazionale del Pollino, costituiti in giudizio, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Alla camera di consiglio del 4 aprile 2023 è stata fissata l'udienza per la discussione del merito.

All'udienza pubblica del 23 maggio 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

In via preliminare deve essere esaminata l'eccezione di incompetenza territoriale del Tar Lazio, sede di Roma, articolata dalla difesa erariale con riferimento al fatto che il provvedimento impugnato produrrebbe effetti diretti limitati all'ambito territoriale di estensione dell'Ente Parco, la maggior parte del quale è collocata nella Regione Calabria.

L'eccezione va respinta.

Come riconosciuto dalla stessa amministrazione resistente, infatti, il Parco del Pollino ha estensione interregionale e la sua sede legale è situata nel territorio della Regione Basilicata, presso il Complesso Monumentale Santa Maria della Consolazione di Rotonda (PZ), ragione per la quale, ai sensi dell'art. 13, comma 3, c.p.a., il ricorso, rivolto avverso un atto del Ministero dell'ambiente, appartiene alla competenza del Tar Lazio, sede di Roma.

Passando all'esame del merito, il Collegio rileva, preliminarmente, come la nota impugnata, come sostenuto dall'Avvocatura generale, alla luce di quanto indicato nell'oggetto e del tenore letterale della stessa, abbia effettivamente natura di atto meramente ricognitivo di una cessazione verificatasi *ex lege*, ciò che pur non comportando l'inammissibilità del ricorso (come già implicitamente ritenuto nell'ordinanza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 9464 del 17 ottobre 2022, sempre riferita a un provvedimento dell'allora Ministero della transizione ecologica dichiarativo della decadenza di direttore di altro Ente Parco), importa tuttavia l'infondatezza del primo motivo, del terzo e del quarto motivo di doglianza.

Deve, infatti, osservarsi come il mero accertamento di un effetto decadenziale verificatosi *ex lege*, a differenza di quanto avviene in caso di revoca, non comporta l'esercizio di un potere uguale e contrario a quello a suo tempo esercitato con la nomina, con conseguente non ravvisabilità della pretesa incompetenza del Direttore generale del MASE all'emanazione della nota.

Il fatto che il provvedimento si limiti ad accertare l'avvenuta cessazione del ricorrente dalla carica di Presidente dell'Ente Parco sulla base di un meccanismo automatico disegnato dal legislatore, senza esercizio di poteri discrezionali, rende del pari irrilevanti la lamentata violazione delle garanzie partecipative e la pretesa lesione dell'affidamento ingenerata dalla mancata tempestiva contestazione, da parte del MASE, dell'adozione, nel corso del periodo di *prorogatio* di 45 giorni, anche di atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, ciò che sarebbe stato in contrasto con l'art. 3, comma 1, dal decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito con legge 15 luglio 1994, n. 444.

Nessun utile apporto partecipativo o affidamento meritevole di tutela sono infatti predicabili rispetto a una attività di accertamento condotta sulla base di un criterio sostanzialmente automatico.

È del pari infondato il secondo motivo di ricorso, con il quale il ricorrente ha lamentato l'erronea interpretazione, da parte del Ministero, dell'art. 64-*ter* del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con legge n. 108 del 29 luglio 2021.

La disposizione, inserita dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione, prevedeva che *“Al fine di agevolare la programmazione degli interventi del PNRR nelle aree protette, la durata in carica del presidente e del consiglio direttivo di ciascun Ente parco nazionale, ove il rispettivo mandato non risulti scaduto alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è prorogata fino alla scadenza dell'organo nominato in data più recente.”*

Nel caso in esame, alla data del 29 luglio 2021, data di entrata in vigore della legge di conversione, il ricorrente, quale Presidente dell'Ente Parco, era effettivamente in carica con mandato la cui scadenza sarebbe maturata al termine del quinquennio dalla nomina (e dunque al 16 dicembre 2022), salva la *prorogatio* di 45 giorni prevista dal decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito con legge 15 luglio 1994, n. 444.

Quanto al Consiglio direttivo, questo, nominato il 16 dicembre 2015, sarebbe decaduto naturalmente

nel dicembre 2020, salvo l'eventuale regime ordinario di *prorogatio* di quarantacinque giorni in caso di mancata nomina del nuovo Consiglio.

La decadenza del Consiglio alla scadenza del 16 dicembre 2020 (o del 29 gennaio 2021), tuttavia, non si è verificata in ragione della sopravvenuta disciplina dettata con l'art. 33, co. 1, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito dalla legge 5 giugno 2020, n. 4, il quale ha previsto il prolungamento del mandato "*fino al termine dello stato di emergenza e, comunque, fino alla (...) ricomposizione dell'organo*", per gli enti e organismi pubblici che, nel periodo dello stato di emergenza, dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, erano tenuti al rinnovo degli organi ordinari e straordinari di amministrazione e controllo.

Dalla lettura della disposizione, e alla luce della finalità emergenziale perseguita dalla stessa, appare evidente come la cessazione "*dello stato di emergenza*" individuava il termine massimo di prolungamento del mandato e che il detto meccanismo di proroga avrebbe trovato applicazione solo nel caso in cui non fosse intervenuta, prima di tale data, la ricomposizione dell'organo, l'adozione della quale, evidente espressione della ritrovata fisiologia del funzionamento dell'Ente, riportava i criteri di computo dei termini di durata degli organi alla loro ordinaria estensione.

La diversa interpretazione fatta propria dal ricorrente, e secondo cui la data di ricomposizione dell'organo avrebbe potuto anche essere successiva al termine della fase di emergenza (31 marzo 2022), oltre a non trovare una base testuale nel dettato dell'art. 33, comma 1, del d.l. 23/2020 (che nell'utilizzare l'espressione "*e comunque fino a ...*" evidentemente individua nella cessazione dello stato di emergenza un termine da applicarsi in via residuale, in caso di mancato verificarsi del rinnovo in un termine più breve), confligge con la *ratio* stessa della disposizione, finalizzata a consentire il funzionamento degli organi, in regime derogatorio a quello ordinario delle naturali scadenze, al massimo entro la fine della situazione emergenziale e a favorire, ove possibile e nel più breve tempo possibile, il ritorno all'ordinario funzionamento degli stessi, anche sotto il profilo della durata.

Nel caso in esame, dunque, poiché al 29 luglio 2021 non era intervenuta una investitura del Consiglio direttivo con mandato avente scadenza successiva a quella del mandato presidenziale, il meccanismo disegnato dall'art. 64-ter avrebbe giustificato la proroga del Consiglio fino alla data di scadenza del Presidente e non viceversa.

L'intervenuta ricomposizione dell'organo in data successiva all'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 77/2021 non può dunque giovare al ricorrente, atteso che, al 29 luglio 2021, non esisteva, in fatto, una data di scadenza del Consiglio successiva alla data di scadenza del suo mandato presidenziale.

Diversamente opinando, ossia non individuando al 29 luglio 2021 la data ultima alla quale far riferimento per individuare l'organo con scadenza meno prossima, si innescherebbe un processo di proroghe a catena, virtualmente senza termine.

Né può trovare applicazione, alla presente fattispecie, la ricostruzione operata dal Consiglio di Stato nella già citata ordinanza 7109/2022 (depositata in atti dal ricorrente), atteso che, in quel caso, la nuova scadenza del Consiglio direttivo (fissata al 15 dicembre 2025) era evidentemente intervenuta nel settembre 2020, così che il mandato consiliare era effettivamente in corso al 29 luglio 2021 (data di entrata in vigore della legge di conversione).

La novità della questione giustifica, a giudizio del Collegio, la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Francesca Mariani, Referendario

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO