



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5628 del 2022, proposto dal Ministero della transizione ecologica, da Ispra - Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***contro***

la Regione Liguria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difeso dagli avvocati Leonardo Castagnoli, Aurelio Domenico Masuelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

i Comuni di Avegno, Tribogna, Cicagna, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Alberto Marconi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

l'Associazione Internazionale "Amici del Monte di Portofino", la Onlus Associazione Verdi Ambiente e Società - V.A.S., in persona dei rispettivi rappresentanti legali, rappresentati e difesi dall'avvocato Daniele Granara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II 154/3de;

i Comuni di Camogli, Chiavari, Coreglia Ligure, Portofino, Rapallo, Recco, Santa

Margherita Ligure, Zoagli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 00220/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Liguria, Comune di Avegno, Comune di Tribogna, Comune di Cicagna, Associazione Internazionale “Amici del Monte di Portofino”, Onlus Associazione Verdi Ambiente e Società - V.A.S.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2022 il consigliere Giuseppe Rotondo; viste le conclusioni delle parti presenti, o considerate tali ai sensi di legge, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso allibrato al nrg 652 del 2021, i comuni di Avegno, Tribogna e Cicagna si rivolgevano al Tribunale amministrativo regionale per la Liguria per ottenere, in uno con gli atti presupposti, l'annullamento dei seguenti atti:

- decreto del Ministero della transizione ecologica, n. 332, datato 6 agosto 2021, concernente la perimetrazione e zonizzazione provvisoria e misure di salvaguardia del parco nazionale di Portofino, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 201 del 23 agosto 2021;

- nota ISPRA, prot. ministeriale 81331 del 26 luglio 2021, di invio della proposta tecnica di perimetrazione e zonizzazione provvisoria del Parco nazionale.

1.2. Il ricorso introduttivo veniva integrato con successivi motivi aggiunti mediante i quali il Comune impugnava il decreto, adottato dallo stesso Ministero, n. 434 del 27 ottobre 2021, recante costituzione del comitato di gestione provvisoria del parco nazionale di Portofino.

2. Questi gli snodi principali della vicenda.

In data 28 luglio 2021, veniva trasmessa ai Comuni oggi resistenti la nota num. 82366 del Ministero della transizione ecologica avente ad oggetto “urgentissimo”:

«Attuazione sentenza T.a.r. Lazio n. 7694 – Reg. Ric. 02541/2021 del 28.06.2021 trasmessa in data 5.7.2021 - delimitazione provvisoria del Parco Nazionale di Portofino, ai sensi dell'art. 34 comma 3 della Legge 394/91 - “Parco Nazionale di Portofino” di cui all'art. 1, commi 1116, 1117 e 1118, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205”.

La sentenza, resa inter alios, ordinava al Ministero della transizione ecologica (già Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) di provvedere, nel termine di 30 giorni dalla comunicazione/notifica del provvedimento, alla delimitazione provvisoria del parco nazionale di Portofino, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 394 del 1991, nonché all'adozione delle misure di salvaguardia.

Con note prot. 73695, datata 8 luglio 2021 e 76083, datata 13 luglio 2021, il Ministero richiedeva a ISPRA di inoltrare, entro il termine di 15 giorni, la proposta tecnica di perimetrazione e zonizzazione provvisoria del Parco nazionale di Portofino e le relative misure di salvaguardia.

ISPRA trasmetteva la proposta tecnica (acquisita con nota prot. 81331 del 26 luglio 2021).

Il Ministero, nell'intento di dare attuazione alla sentenza del T.A.R. Lazio n. 7694 del 28 giugno 2021, invitava il Comune a trasmettere osservazioni sulle misure di salvaguardia.

Il Comune riscontrava tale nota (prot. n. 0032192 del 4 agosto 2021), segnalando talune “incongruenze maggiormente evidenti come, ad esempio, l'inclusione all'interno del perimetro del parco del centro di stoccaggio dei rifiuti comunale” nonché lamentando il “*modus procedendi* del Ministero che si poneva in contrasto con i principi di concertazione e leale collaborazione tra enti”.

Con nota prot. n. 262759 del 3 agosto 2021, veniva fissato un incontro tra Ministero, Comuni e Regione per discutere della perimetrazione provvisoria e delle misure di salvaguardia presso la prefettura di Genova, in data 7 agosto 2021.

Il giorno 6 agosto 2021, il Ministero approvava la perimetrazione provvisoria del Parco nazionale di Portofino e le relative misure di salvaguardia.

Il suddetto decreto posticipava l'efficacia delle misure di salvaguardia alla data di costituzione del comitato di gestione provvisoria.

Con successiva nota (impugnata mediante motivi aggiunti) il Ministero della transizione ecologica comunicava l'emanazione del d.m. n. 434 del 27 ottobre 2021 recante costituzione del comitato di gestione provvisoria del Parco nazionale di Portofino, rendendo efficaci le misure di salvaguardia.

3. I Comuni resistenti, nel presupposto di essere stati sottoposti alle disposizioni vincolistiche del Parco “senza il minimo coinvolgimento del territorio sul quale il provvedimento adottato produce i suoi effetti” e con misure “eccessivamente restrittive se applicate alla perimetrazione e zonizzazione redatta da ISPRA”, proponeva il menzionato ricorso (integrato con motivi aggiunti) innanzi al T.a.r. per la Liguria.

3.1. Il ricorso veniva a complessivi 11 motivi di gravame, illustrati da pagina 5 a 16 del ricorso introduttivo e alle pagine 3, 4 e 5 dei successivi motivi aggiunti.

3.2. Si costituivano il Ministero della transizione ecologica, la Regione Liguria, l'associazione internazionale Amici del monte di Portofino, la Onlus associazione verdi ambiente e società-v.a.s. l'istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale (Ispra).

3.3. Il T.a.r. per la Liguria, con sentenza 2 febbraio 2022, n. 220:

a) respingeva l'eccezione di incompetenza territoriale (“Nel caso del parco nazionale di Portofino, interamente compreso nel territorio della regione Liguria, la cognizione del provvedimento di perimetrazione provvisoria spetta, pertanto, al T.A.R. periferico che opera nella medesima regione”);

b) respingeva l'eccezione di inammissibilità per violazione del giudicato formatosi sulla sentenza del T.A.R. Lazio n. 7694 del 28 giugno 2021;

c) respingeva l'eccezione di inammissibilità dell'atto di intervento della Regione Liguria (trattandosi di ente intimato in giudizio);

d) respingeva l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata instaurazione del contraddittorio nei confronti dei soggetti nominati quali componenti del comitato di gestione provvisoria del parco (per difetto di un interesse personale al mantenimento dell'incarico conferito a tali soggetti);

e) accoglieva il ricorso, reputando fondate le censure di carenza di motivazione sollevate con il secondo (seconda parte) e con l'ottavo motivo di gravame (la motivazione dell'atto non avrebbe tenuto conto dell'articolato parere del Comune

ricorrente, né indicato le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione precedente a disattendere le critiche ivi formulate, anche con specifico riferimento alle misure di salvaguardia).

4. Ha appellato il Ministero della transizione ecologica che censura la sentenza per erronea e omessa valutazione di circostanza decisive, quali: a) violazione del giudicato formatosi sulla sentenza del T.a.r. per il Lazio, n. 7694 del 28 giugno 2021; omessa integrazione del contraddittorio nei confronti dei componenti del comitato di gestione; c) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 34, comma 3, della L. n. 394/1991 (il decreto recherebbe idonea motivazione, anche in relazione al parere Ispra).

4.1. Si sono costituiti la Regione Liguria, i Comuni di Avegno, Tribogna e Cicagna, l'associazione internazionale Amici del monte di Portofino per resistere all'appello.

4.2. La Regione Liguria e l'associazione "Amici del monte di Portofino" hanno depositato memorie, rispettivamente in data 10 ottobre 2022.

4.3. In data 10 ottobre 2022, la Regione Liguria e l'Associazione Amici del monte di Portofino hanno depositato memorie conclusive.

5. In data 20 ottobre 2022, la Regione Liguria, i Comuni di Avegno, Tribogna e Cicagna e l'Associazione Amici del monte di Portofino hanno depositato memorie di replica.

6. All'udienza del 10 novembre 2022, la causa è stata trattenuta per la decisione.

7. Preliminarmente, il Collegio dichiara irricevibile – ai sensi art. 73, comma 1, c.p.a. - le memorie di replica depositate dalle resistenti in data 20 ottobre 2022 in quanto prodotte oltre il termine di 30 giorni liberi antecedenti la data fissata per l'udienza, in assenza di nuovi documenti o nuove memorie versate da controparte in vista dell'udienza.

8. Per ragioni di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015, § 5.3.), il Collegio ritiene pregiudiziale all'esame di ogni altra questione la disamina del secondo motivo di appello del Ministero con il quale si fa valere la non completa instaurazione del contraddittorio, a causa della mancata notificazione del ricorso per motivi aggiunti alle persone nominate membri del comitato provvisorio di gestione del parco.

8.1. Secondo il costante orientamento di questo Consiglio, “Nel processo amministrativo la nozione di controinteressato al ricorso si fonda sulla simultanea sussistenza di due elementi: a) quello formale, rappresentato dalla contemplazione nominativa del soggetto nel provvedimento impugnato, tale da consentirne alla parte ricorrente l'agevole individuazione; b) quello sostanziale, derivante dall'esistenza in capo a tale soggetto di un interesse legittimo uguale e contrario a quello fatto valere attraverso l'azione impugnatoria, vale a dire di un interesse al mantenimento della situazione esistente.” (Cons. Stato, Sez. V, 15 giugno 2022, n. 4891).

8.2. Nel delinearne ulteriormente i tratti salienti, il Consiglio di Stato ha affermato che il controinteressato è tale se l'atto “gli attribuisce in via diretta una situazione giuridica di vantaggio”, mentre non può essere così qualificato “il soggetto la cui posizione sia incisa solo in modo indiretto e riflesso, e tantomeno chi non può subire alcuna sorta di pregiudizio” (Cons. Stato, Sez. V, 18 ottobre 2016, n. 4346).

8.3. Sulla base dei su richiamati principi, il Collegio evidenzia che, rispetto al primo provvedimento impugnato (d.m. n. 332, datato 6 agosto 2021), i componenti del comitato di gestione non erano originariamente qualificabili come controinteressati, in quanto neppure designati e nominati al momento dell'adozione del decreto di perimetrazione provvisoria del parco.

8.3.1. Successivamente, il provvedimento di nomina del comitato di gestione (d.m. 457/2021), impugnato con il ricorso per motivi aggiunti, ha reso attuativa la scelta fatta a monte con la perimetrazione provvisoria del parco.

8.3.2. L'organo in questione, previsto dalla legge istitutiva delle aree protette, è tenuto a operare sino a quando non verrà istituito definitivamente l'ente parco (dotato di personalità giuridica).

8.4. I componenti del comitato di gestione – in quanto indicati nominativamente nel provvedimento di nomina o facilmente individuabili in base alla disciplina relativa alla loro nomina – devono ritenersi controinteressati formali rispetto al ricorso per motivi aggiunti e controinteressati sopravvenuti rispetto al ricorso originario.

8.5. Quanto al requisito sostanziale, che integra la qualità di controinteressato, rileva la circostanza che i singoli componenti hanno interesse alla conservazione dello status acquisito con la nomina; ciò che eleva l'interesse dei singoli membri da interesse di fatto (sufficiente per l'intervento *ad opponendum* nel giudizio

amministrativo) a interesse differenziato e qualificato, idoneo a fondare una posizione soggettiva giustapposta a quella azionata dal Comune, tesa cioè alla conservazione dei provvedimenti impugnati.

8.6. Con i motivi aggiunti, il Comune censura la legittimità della nomina, colpendo il *munus* delle singole persone fisiche, ovvero il loro interesse a far parte del comitato in questione; persone fisiche che, in quanto vulnerate nel proprio *munus*, acquisiscono una posizione personale, qualificata e differenziata, autonoma e distinta rispetto a quella posseduta dall'organo o ente di cui sono espressione, che conferisce loro interesse e legittimazione a resistere alle istanze annullatorie.

8.7. Da qui, la necessità di porle nelle condizioni di difendere la legittimità, non solo dell'atto di nomina (d.m. 457/2021), bensì anche del presupposto decreto di perimetrazione provvisoria in ragione degli effetti caducatori che, in tesi, potrebbe produrre il suo eventuale annullamento.

8.8. La tesi del Tar, per cui i membri del comitato non partecipavano in veste di persone fisiche, ma in qualità di rappresentanti di enti non è, pertanto, condivisa dal collegio, sia perché non vera per tutti i soggetti, sia perché deve riconoscersi in capo a tali soggetti un interesse, anche soltanto morale, ma processualmente apprezzabile, a far parte del comitato di gestione e a conservare lo status raggiunto.

8.8.1. Interesse (morale) meritevole di altrettanto, pari tutela rivestendo esso la medesima, sebbene opposta, consistenza sostanziale di quello posseduto dalla parte ricorrente.

8.8.2. Invero, l'art. 100 c.p.c. prevede che per proporre una domanda giudiziale o per contraddire alla stessa è necessario avervi un interesse (principio desumibile anche dall'art. 24 Cost.).

8.8.3. Pertanto, l'interesse ad agire reca, come conseguenza, il corrispettivo interesse a contraddire che fa capo a qualsiasi soggetto che, dall'eventuale annullamento del provvedimento impugnato, potrebbe subire un pregiudizio in senso economico o morale riconosciuto e apprezzato dall'ordinamento giuridico. Ne consegue, pertanto, che la posizione soggettiva posseduta dalle singole persone fisiche che compongono il comitato di gestione provvisorio presenta entrambi i requisiti, formale e sostanziale, per l'individuazione della posizione processuale del controinteressato,

in quanto nominativamente citate (requisito formale), nonché legittimate a difendere la propria nomina.

9. A conferma delle motivazioni sin qui esposte, va soggiunto che le persone nominate membri del comitato provvisorio di gestione del parco, che non hanno partecipato al processo di primo grado e che, per effetto della sentenza di annullamento, si vedono privati della relativa carica, potrebbero, in tesi, proporre opposizione di terzo alla sentenza di primo grado (o a quella che definisse l'intero giudizio), determinandosi, infatti, nei loro confronti, per effetto di eventuali pronunce di annullamento dell'atto di perimetrazione provvisoria e della nomina a membri del comitato di gestione, "...una situazione di incompatibilità fra la situazione giuridica definita dalla sentenza e quella in cui sia titolare un altro soggetto, rispetto ai destinatari della stessa, con conseguente necessità di porvi riparo" (Cons. Stato, Ad. plen., 11 gennaio 2007 n. 2, § 5.).

9.1. La legittimazione alla proposizione dell'opposizione di terzo comprova la sussistenza del difetto di contraddittorio non dichiarato dal T.a.r., in quanto "la legittimazione a proporre la opposizione di terzo, nei confronti della decisione amministrativa resa tra altri soggetti, va riconosciuta: a) ai controinteressati pretermessi; b) ai controinteressati sopravvenuti (beneficiari di un atto consequenziale, quando una sentenza abbia annullato un provvedimento presupposto all'esito di un giudizio cui siano rimasti estranei); c) ai controinteressati non facilmente identificabili; d) in generale ai terzi titolari di una situazione giuridica autonoma ed incompatibile, rispetto a quella riferibile alla parte risultata vittoriosa per effetto della sentenza oggetto di opposizione." (Cons. Stato, Ad. plen., n. 2 del 2007, § 5.).

9.2. Ai membri del comitato provvisorio di gestione del parco competerebbe, dunque, la legittimazione a proporre opposizione di terzo in quanto controinteressati sopravvenuti, perché "titolari di una situazione giuridica autonoma ed incompatibile rispetto a quella riferibile alla parte risultata vittoriosa per effetto della sentenza oggetto di opposizione" (così espressamente, fra le molte, C.d.S., sez. V, 30 aprile 2018, n. 2597).

10. In definitiva, nel rispetto di quanto stabilito all'art. 49 c.p.a., il giudizio di primo grado avrebbe dovuto svolgersi a contraddittorio integro, per garantire il giusto

processo e l'effettività della tutela giurisdizionale nei confronti di tutti i soggetti coinvolti, dapprima, dall'azione amministrativa, in senso pregiudizievole o accrescitivo della propria sfera giuridica; poi, dall'azione giudiziaria che gli esiti amministrativi potrebbe ribaltare.

10.1. Militano in tal senso anche principi di economia processuale, concentrazione dei giudizi, simultaneità del processo e uniformità di giudizio, potendo esporsi – come innanzi evidenziato - la sentenza definitiva a una eventuale opposizione di terzo pretermesso.

11. Per quanto sin qui esposto, il Collegio, considerato che è mancato il pieno contraddittorio nei sensi sopra chiarito e che è stato violato l'art. 49 c.p.a., ritiene sussistenti i presupposti di cui all'art. 105, comma 1, c.p.a., per la rimessione della causa al giudice di primo grado, previo annullamento della sentenza impugnata (Cons. St., VI, 28 novembre 2022, n. 10427).

12. In ragione della complessità della questione, si compensano le spese del presente grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie il secondo motivo di appello e, per l'effetto, annulla la sentenza di primo grado, rimettendo la causa al T.a.r., ai sensi dell'art. 105 c.p.a..

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

Michele Conforti, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giuseppe Rotondo**

**IL PRESIDENTE**  
**Vincenzo Neri**

## IL SEGRETARIO