

Perimetrazione e zonizzazione provvisoria e misure di salvaguardia del parco nazionale di Portofino

T.A.R. Liguria, Sez. I 22 marzo 2022, n. 220 - Morbelli, pres.; Goso, est. - Comune di Avegno ed a. (avv. Barbieri) c. Ministero della transizione ecologica ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Bellezze naturali - Perimetrazione e zonizzazione provvisoria e misure di salvaguardia del parco nazionale di Portofino.

(Omissis)

FATTO

Il parco nazionale di Portofino, comprendente la già istituita area protetta marina di Portofino, è stato istituito con l'art. 1, comma 1116, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha modificato l'elenco di cui all'art. 34, comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

Ai sensi del comma 3 del citato art. 34, il Ministro dell'ambiente (ora Ministro della transizione ecologica) provvede alla delimitazione provvisoria dei parchi nazionali entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge istitutiva, *“sulla base degli elementi conoscitivi e tecnico-scientifici disponibili, in particolare, presso i servizi tecnici nazionali e le amministrazioni dello Stato nonché le regioni e, sentiti le regioni e gli enti locali interessati, adotta le misure di salvaguardia, necessarie per garantire la conservazione dello stato dei luoghi. La gestione provvisoria del parco, fino alla costituzione degli Enti parco previsti dalla presente legge, è affidata ad un apposito comitato di gestione istituito dal Ministro dell'ambiente in conformità ai principi di cui all'articolo 9”*.

Essendo ampiamente decorso il termine finale previsto dalla legge, le associazioni Amici del Monte di Portofino e Verdi Ambiente e Società - V.A.S. diffidavano il Ministero dell'ambiente, con nota del 18 gennaio 2021, a concludere il procedimento istitutivo del parco nazionale di Portofino e ad adottare immediatamente le relative misure di salvaguardia, compresa la perimetrazione provvisoria del parco.

Quindi, con ricorso ex art. 31 c.p.a. proposto dinanzi al T.A.R. del Lazio, le medesime associazioni instavano per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio asseritamente serbato sulla diffida e per il risarcimento dei danni.

Con la sentenza non definitiva n. 7694 del 28 giugno 2021, il T.A.R. del Lazio - Roma ha:

- dichiarato l'inammissibilità del ricorso nella parte in cui veicola la pretesa inerente alla determinazione in via definitiva del perimetro del parco nazionale, stante la necessità di approfondimenti istruttori e di un accordo tra i diversi soggetti coinvolti;

- accolto il ricorso nella parte relativa alla declaratoria dell'obbligo del Ministero di provvedere alla delimitazione provvisoria.

Per l'effetto, *“visto il lungo tempo trascorso dall'istituzione del parco nazionale”*, è stato ordinato al Ministero dell'ambiente di provvedere, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione o dalla notifica della sentenza, alla delimitazione provvisoria e all'adozione delle misure di salvaguardia necessarie per garantire la conservazione dello stato dei luoghi.

A seguito della sentenza, il Ministero della transizione ecologica chiedeva all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA di elaborare, sulla base degli elementi conoscitivi e delle informazioni tecniche già in possesso dello stesso Istituto, una proposta tecnica di perimetrazione e zonizzazione provvisoria del parco nazionale di Portofino nonché di misure di salvaguardia da applicare nelle diverse zone del parco.

Acquisite le proposte dell'ISPRA, il Ministero ha chiesto alla Regione Liguria e agli enti locali territorialmente interessati di trasmettere eventuali osservazioni relative alle misure di salvaguardia entro il termine di sette giorni.

I Comuni ricorrenti evidenziavano che il lasso di tempo come sopra assegnato non sarebbe stato sufficiente a formulare le richieste valutazioni. Con la nota di riscontro, i Comuni di Cicagna e Tribogna dichiaravano anche di essere contrari all'inclusione dei propri territori nel perimetro del parco nazionale.

Con decreto del 6 agosto 2021, quindi, il Ministero della transizione ecologica ha approvato la delimitazione provvisoria del parco nazionale di Portofino, efficace fino all'approvazione della definitiva perimetrazione: conformemente alla proposta dell'ISPRA, il perimetro provvisorio comprende il territorio dell'attuale parco regionale nonché le aree contigue, le “aree cornice” e due “zone speciali di conservazione”, per un'estensione complessiva di 5.363 ettari. L'inserimento dell'area marina protetta di Portofino è stato rinviato alla perimetrazione definitiva del parco nazionale. Sono state contestualmente adottate le misure di salvaguardia, consistenti in divieti e particolari regimi autorizzativi da osservare nelle diverse zone del parco.

Il decreto suddetto è stato collettivamente impugnato dai Comuni di Avegno, Cicagna e Tribogna con ricorso notificato il 7 settembre 2021 e depositato il 22 settembre successivo.

Le amministrazioni ricorrenti deducono i seguenti motivi di gravame:

I) “Violazione degli artt. 5, 97, 114 e 118 della Costituzione. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, commi 1 e 5, 2, comma 7, 22, commi 1 e 2, e 34, comma 3, della l. n. 394/1991. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 77, comma 2, del d.lgs. n. 112/1998. Violazione e/o falsa applicazione del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Violazione dell’art. 17 della CEDU (abuso del diritto)”.

Si contesta la mancanza di un procedimento concertato con gli enti locali sul cui territorio incidono le misure di salvaguardia.

II) “Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, commi 1 e 5, 2, comma 7, 22, commi 1 e 2, e 34, comma 3, della l. n. 394/1991. Violazione e/o falsa applicazione del principio di leale collaborazione sotto altro profilo. Eccesso di potere per difetto dei presupposti legittimanti, di istruttoria e di motivazione”.

Per la sua eccessiva brevità, il termine di sette giorni assegnato per presentare osservazioni avrebbe impedito l’effettiva partecipazione degli enti locali interessati al procedimento di perimetrazione provvisoria del parco. In ogni caso, non è stata fornita alcuna giustificazione in merito al mancato recepimento delle osservazioni presentate dagli enti medesimi.

III) “Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 77, comma 2, del d.lgs. n. 112/1998. Eccesso di potere per difetto di istruttoria”.

Non è stato acquisito il parere della Conferenza unificata.

IV) “Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 34, comma 3, della l. n. 394/1991 sotto altro e diverso profilo. Eccesso di potere per difetto dei presupposti legittimanti, di istruttoria e di motivazione”.

Non sono stati coinvolti nell’istruttoria i servizi tecnici della Regione Liguria.

V) “Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 6, 11 e 12 del d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per difetto dei presupposti legittimanti, di istruttoria e di motivazione”.

Non è stata esperita la procedura di VAS.

VI) “Violazione dell’art. 97 Cost. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 34, comma 3, della l. n. 394/1991 sotto altro e diverso profilo. Violazione dell’art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42/2004. Eccesso di potere per difetto dei presupposti legittimanti, di istruttoria e di motivazione. Genericità dell’azione amministrativa. Travisamento della situazione di fatto e di diritto”.

Le misure di salvaguardia sarebbero del tutto generiche, non correlate allo specifico contesto territoriale e ai vigenti strumenti di pianificazione paesaggistica.

VII) “Violazione /o falsa applicazione dell’art. 6 e dell’art. 34, comma 3, della l. n. 394/1991. Eccesso di potere per difetto dei presupposti legittimanti, di istruttoria e di motivazione”.

Non si sarebbe tenuto conto dei vincoli attualmente gravanti sulle aree comprese nella perimetrazione provvisoria del parco, in particolare di quelli posti dalla disciplina del parco regionale.

VIII) “Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 2 e dell’art. 34, comma 3, della l. n. 394/1991. Violazione del principio di leale collaborazione. Eccesso di potere per difetto dei presupposti legittimanti, di istruttoria e di motivazione. Illogicità ed arbitrarietà della decisione amministrativa”.

Nessuna giustificazione sarebbe stata offerta in merito alla scelta di includere nei confini provvisori del parco nazionale il territorio dei Comuni ricorrenti, in contrasto con la volontà manifestata dagli stessi.

IX) “Illegittimità costituzionale dell’art. 34, comma 3, della l. n. 394/1991 nella parte in cui non prevede la partecipazione degli enti locali al procedimento di perimetrazione del parco nazionale”.

La disposizione normativa indicata in rubrica, qualora interpretata nel senso ivi esplicitato, sarebbe illegittima per violazione degli artt. 5, 114 e 118 della Costituzione.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero della transizione ecologica, l’ISPRA, la Regione Liguria e le associazioni controinteressate (Amici del Monte di Portofino e Verdi Ambiente e Società - V.A.S.).

Queste ultime eccepiscono preliminarmente che il ricorso sarebbe inammissibile perché teso a violare il giudicato formatosi sulla sentenza del T.A.R. Lazio n. 7694 del 28 giugno 2021, per difetto di competenza territoriale dell’adito T.A.R. Liguria e per mancata impugnazione del decreto costitutivo del Comitato di gestione provvisoria del parco nazionale. Nel merito, le controinteressate argomentano nel senso dell’infondatezza delle dedotte censure di legittimità, concludendo per la reiezione del ricorso.

Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 1° dicembre 2021 e depositato il giorno successivo, è stato impugnato il decreto ministeriale del 27 ottobre 2021 di costituzione del Comitato di gestione provvisoria del parco nazionale di Portofino, comportante l’effetto di rendere applicabili le misure di salvaguardia.

Parte ricorrente denuncia i seguenti vizi di legittimità:

X) “Invalidità in via derivata”.

XI) “Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, commi 1 e 5, 2, comma 7, 22, commi 1 e 2, e 34, comma 3, della l. n. 394/1991. Violazione e/o falsa applicazione del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà. Eccesso di potere per difetto dei presupposti legittimanti, di istruttoria e di motivazione. Sviamento di potere”.

Si contesta nuovamente la mancata valutazione dell’apporto procedimentale delle amministrazioni ricorrenti, nonostante l’ormai lungo lasso temporale trascorso dalla presentazione delle rispettive osservazioni.

Nel prosieguo del giudizio, le parti in causa hanno depositato memorie difensive.

Il Ministero della transizione ecologica e l'ISPRA sollevano unicamente eccezioni in rito relative all'incompetenza territoriale del Tar Liguria nonché all'incompletezza del contraddittorio.

La Regione Liguria aderisce sostanzialmente alla prospettazione dei ricorrenti.

Le associazioni controinteressate eccepiscono l'inammissibilità dell'atto di intervento della Regione Liguria e l'inammissibilità in via derivata del ricorso per motivi aggiunti.

Previo deposito di memorie di replica, il ricorso è stato chiamato alla pubblica udienza del 2 febbraio 2022, congiuntamente ad altri sette ricorsi proposti avverso gli stessi provvedimenti gravati in questo giudizio, e trattenuto in decisione all'esito della trattazione orale.

DIRITTO

I Comuni di Avegno, Cicagna e Tribogna contestano la legittimità del provvedimento di perimetrazione provvisoria del parco nazionale di Portofino e di adozione delle relative misure di salvaguardia; con ricorso per motivi aggiunti, l'impugnazione è stata estesa al sopravvenuto provvedimento costitutivo del Comitato di gestione provvisoria del parco. Nel complesso, gli stessi atti sono stati contestati in sede giurisdizionale da nove degli undici Comuni territorialmente interessati oltre che dalla Regione Liguria.

Vanno preliminarmente esaminate le eccezioni sollevate in rito dalle parti resistenti.

A) In ordine logico, è prioritario lo scrutinio dell'eccezione di incompetenza territoriale del T.A.R. Liguria, sollevata sotto due distinti profili.

Sostiene la difesa erariale che la competenza a decidere sul ricorso spetterebbe al T.A.R. Lazio onde evitare, nell'eventualità di accoglimento, *“la possibile frustrazione degli effetti della sentenza”* con cui lo stesso T.A.R. centrale aveva ordinato al Ministero dell'ambiente di provvedere alla perimetrazione provvisoria del parco: l'unica modalità processuale atta a garantire *“il ponderato equilibrio fra dovere di osservanza della statuizione giudiziale e controllo di legittimità dell'attività amministrativa posta in essere in esecuzione del decisum”* andrebbe ravvisata nella concentrazione delle cause presso il giudice dell'ottemperanza.

Le associazioni controinteressate sviluppano analoghe argomentazioni laddove affermano che la competenza spetterebbe al T.A.R. Lazio cui *“è imputabile la decisione che ha dato origine al decreto ministeriale”* gravato in questa sede.

In secondo luogo, la competenza territoriale dell'adito T.A.R. periferico andrebbe esclusa in ragione degli effetti ultraregionali degli atti relativi all'istituzione di un parco nazionale, come affermato dal Consiglio di Stato con la decisione della sesta Sezione n. 4652 del 23 luglio 2009.

L'eccezione di incompetenza territoriale non pare condivisibile sotto alcuno dei denunciati profili.

Quanto al primo di essi, si rileva che il ricorso avverso il silenzio, essendo inteso all'accertamento della sussistenza di un comportamento inerte di un'amministrazione centrale rispetto all'adozione di un provvedimento con efficacia territoriale non definibile a priori, era stato proposto dalle associazioni odierne controinteressate dinanzi al T.A.R. Lazio.

A seguito della sentenza di parziale accoglimento di tale ricorso, il Ministero ha adottato il contestato provvedimento di perimetrazione provvisoria, per effetto del quale il parco nazionale si estende solo all'interno dei confini regionali.

In applicazione del criterio fondato sugli effetti diretti dell'atto impugnato, prevalente su quello della sede dell'autorità emanante, va conseguentemente affermata la competenza del T.A.R. periferico a vagliare la legittimità di un atto che produce effetti diretti circoscritti nel territorio della regione Liguria.

Tale conclusione, frutto dell'applicazione dei criteri inderogabili di riparto della competenza territoriale, non può mutare in funzione della pretesa esigenza di concentrazione della causa presso il giudice dell'ottemperanza, poiché le dedotte censure di legittimità sono estranee alle ragioni della sentenza che, accertando l'illegittimità del silenzio finora serbato dall'Amministrazione, aveva semplicemente statuito l'obbligo di provvedere alla perimetrazione provvisoria e fissato il termine per l'adempimento, senza vincolare la successiva attività amministrativa relativamente al *quomodo* o ai contenuti delle adottande determinazioni.

Pur avendo imposto una stringente tempistica, quindi, la pronuncia in questione non ha comportato una definitiva conformazione della successiva attività amministrativa, fermo restando che solo una parte delle censure dedotte in giudizio presenta una diretta correlazione con la compressione dei tempi del procedimento.

In definitiva, il provvedimento successivo alla formazione del giudicato, seppure adottato in dichiarata ottemperanza alla sentenza di accertamento dell'illegittimità del silenzio, è stato impugnato con un ricorso ordinario di cognizione che, denunciando vizi autonomi dalle statuizioni di tale pronuncia, è stato correttamente incardinato presso il giudice competente sulla base dei criteri ordinari ex art. 13 c.p.a.

In secondo luogo, per quanto concerne i pretesi effetti ultraregionali degli atti impugnati, si rileva innanzitutto che il precedente giurisprudenziale richiamato dalle eccepienti è antecedente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo che ha specificato come, nell'individuazione degli effetti dell'atto ai fini dell'individuazione del giudice territorialmente competente, si debba avere riguardo ai soli *“effetti diretti”*, con conseguente irrilevanza degli effetti mediati e indiretti che si propaghino eventualmente ad ambiti territoriali esterni alla circoscrizione del tribunale

amministrativo.

Tanto precisato, ai fini dell'individuazione del giudice territorialmente competente non può rilevare la classificazione dell'area protetta (direttamente operata dal legislatore) né la valenza degli interessi tutelati, dovendosi avere esclusivo riguardo agli effetti immediati e diretti del provvedimento di perimetrazione provvisoria e di approvazione delle misure di salvaguardia che, all'evidenza, non si producono oltre i confini del parco.

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) L'eccezione di inammissibilità per violazione del giudicato si muove nella stessa logica sottesa all'eccezione di incompetenza territoriale esaminata *sub A*).

Sostengono le associazioni controinteressate, infatti, che il ricorso sarebbe inammissibile in quanto, sollecitando l'ingerenza di questo Tribunale *“quanto al decisum e al decidendum”* dal T.A.R. Lazio, risulterebbe oggettivamente teso a violare il giudicato formatosi sulla sentenza con cui lo stesso T.A.R. ha parzialmente accolto il ricorso avverso il silenzio. L'estraneità dei Comuni ricorrenti alla vicenda processuale da cui è scaturito il gravato provvedimento di perimetrazione provvisoria del parco rivelerebbe anche un profilo di inammissibilità del presente gravame per difetto di legittimazione attiva. In ultimo, le eccezioni osservano come il provvedimento impugnato *“sia stato emesso su impulso del T.A.R. Lazio, sicché, essendo privo di autonoma volontà amministrativa, risulta di per sé sottratto ad autonoma impugnazione”*.

Come si è già avuto modo di precisare, la sentenza del T.A.R. centrale ha semplicemente ordinato al Ministero di provvedere nel termine di trenta giorni alla delimitazione provvisoria del parco e all'adozione delle misure di salvaguardia, senza pronunciarsi sul *quomodo* dell'adempimento o sui contenuti delle adottande determinazioni.

Non può ravvisarsi, in conseguenza, alcuna violazione del giudicato di accertamento dell'illegittimità del silenzio o interferenza tra le due pronunce, poiché le amministrazioni ricorrenti non vogliono impedire la perimetrazione del parco nazionale, ma contestano la legittimità della decisione assunta al riguardo.

C) Le associazioni controinteressate eccepiscono, inoltre, che l'atto di intervento della Regione Liguria sarebbe inammissibile in quanto *“proposto da soggetto già autonomamente ricorrente”*: infatti, con il ricorso r.g. n. 787 del 2021, chiamato all'udienza odierna, la Regione ha gravato gli stessi atti di cui si discute nel presente giudizio.

L'eccezione è infondata in quanto la Regione Liguria non ha proposto un intervento adesivo dipendente, ma è stata intimata in giudizio mediante la notificazione del ricorso e si è costituita direttamente alla stregua di cointeressata al ricorso principale.

Peraltro, la Regione si è anche attivata tempestivamente in sede giurisdizionale onde conseguire la rimozione del provvedimento ritenuto lesivo dei suoi interessi, sicché la titolarità di una posizione giuridica autonoma non le preclude, nel caso concreto, di aderire all'azione proposta dai ricorrenti principali.

D) La difesa erariale rileva che il contraddittorio non sarebbe completo, stante la mancata evocazione in giudizio dei soggetti nominati quali componenti del Comitato di gestione provvisoria del parco.

Neppure questa eccezione può essere condivisa, poiché non è dato scorgere un interesse personale al mantenimento dell'incarico conferito a tali soggetti (quasi sempre in assenza di designazione) e, quindi, una relazione diretta tra gli effetti di un'eventuale statuizione caducatoria e il patrimonio giuridico degli stessi.

Non è stata contestata, d'altronde, la carenza dei necessari requisiti in capo ai soggetti nominati i quali non sono evidentemente portatori di un interesse qualificato alla conservazione del provvedimento di perimetrazione provvisoria, rispetto al quale la nomina del Comitato di gestione configura un adempimento meramente consequenziale.

A maggior ragione, non possono essere considerati titolari di interessi di natura uguale e contraria a quelli dei ricorrenti quei soggetti che sono stati nominati membri del Comitato di gestione in ragione della posizione di legale rappresentante dell'ente di riferimento, nonostante la precedente opposizione al *modus procedendi* del Ministero e il rifiuto della nomina sostanzialmente manifestato attraverso la proposizione dei motivi aggiunti.

E) Stante la tempestiva impugnazione con motivi aggiunti del sopravvenuto provvedimento di nomina del Comitato di gestione provvisoria, deve ritenersi superata, infine, l'eccezione di improcedibilità sollevata dalle associazioni controinteressate.

Nel merito, sono fondate le censure di carenza di motivazione sollevate con il secondo (seconda parte) e con l'ottavo motivo di gravame.

Come evidenziato nelle premesse, il Ministero della transizione ecologica, con nota del 27 luglio 2021, aveva trasmesso alla Regione Liguria e agli enti locali territorialmente interessati la proposta tecnica di perimetrazione e zonizzazione provvisoria elaborata dall'ISPRA, chiedendo alle amministrazioni destinatarie di esprimere il proprio parere in ordine alle misure di salvaguardia nel termine di sette giorni.

A prescindere dalla tempistica imposta, tale *modus procedendi* è conforme al disposto dell'art. 34, comma 3, della legge n. 394 del 1991, secondo cui le misure di salvaguardia sono adottate *“sentiti le regioni e gli enti locali interessati”*.

I Comuni ricorrenti hanno presentato osservazioni in riscontro alla richiesta istruttoria.

Più precisamente, il Comune di Cicagna e il Comune di Tribogna hanno trasmesso le deliberazioni approvate dai rispettivi organi consiliari per esprimere la contrarietà all'inclusione dei propri territori nel perimetro del parco nazionale, come già comunicato al Ministero in precedenti occasioni ed anche per non pregiudicare la realizzazione del progettato svincolo

dell'autostrada A12. Il Sindaco di Avegno ha trasmesso una nota che evidenzia la necessità, *“prima di entrare nel merito delle misure di salvaguardia”*, di avviare un percorso concertato ai fini della delimitazione provvisoria del parco.

Il provvedimento impugnato in principalità opera una semplice menzione degli apporti degli enti locali interpellati e, senza rendere conto del contenuto specifico di ciascuno di essi, evidenzia che *“la maggior parte delle osservazioni pervenute riguardano modifiche del perimetro e/o richieste di integrazione non direttamente pertinenti alle misure di salvaguardia”*, fermo restando che le osservazioni relative al perimetro provvisorio sarebbero state oggetto di approfondimento ai fini della definitiva perimetrazione, previa acquisizione delle valutazioni di competenza dell'ISPRA. La motivazione dell'atto non tiene conto, quindi, del parere dei Comuni ricorrenti che, opponendosi all'inclusione nel parco nazionale dei propri territori (peraltro assai distanti dal promontorio di Portofino), avevano manifestato una volontà contraria all'adozione di qualsivoglia misura di salvaguardia incidente sugli stessi.

Ciò non significa che la delimitazione del parco nazionale, con le relative misure di salvaguardia, sia condizionata dall'assenso degli enti locali territorialmente interessati, ma soltanto che la decisione finale non può pretermettere i punti di vista espressi dai soggetti coinvolti nel procedimento e che, nel caso di dissenso, le opzioni prescelte devono essere corroborate da una congrua e adeguata motivazione.

Fermo restando che la dichiarata esigenza di rispettare la tempistica definita dalla sentenza di accoglimento del ricorso avverso il silenzio, peraltro non pronunciata all'esito di un giudizio instaurato fra le stesse parti, non esonerava l'Amministrazione procedente dal motivare in ordine alle ragioni della non accoglibilità delle istanze manifestate dai Comuni ricorrenti.

Sussistendo il denunciato vizio di difetto di motivazione, il ricorso introduttivo è fondato e, con assorbimento delle altre censure dedotte, deve essere accolto.

L'accertata illegittimità del provvedimento di perimetrazione provvisoria del parco nazionale e di adozione delle misure di salvaguardia determina l'illegittimità derivata del provvedimento di costituzione del Comitato di gestione gravato con motivi aggiunti.

In considerazione della peculiarità della vicenda procedimentale e della natura degli interessi in gioco, le spese di giudizio vanno integralmente compensate tra le parti in causa.

(Omissis)