

N. 08791/2009 REG.DEC.  
N. 09373/2009 REG.RIC.  
N. 09365/2009 REG.RIC.  
N. 09367/2009 REG.RIC.  
N. 09382/2009 REG.RIC.  
N. 09383/2009 REG.RIC.  
N. 09384/2009 REG.RIC.



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 Sesta)

ha pronunciato la presente

**DECISIONE**

sul ricorso in appello numero di registro generale 9373 del 2009, proposto da:  
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Presidenza del  
Consiglio dei ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato,  
domiciliati per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

***contro***

Egidio De Luca, rappresentato e difeso dall'avv. Ettore Valenti, con domicilio  
eletto presso il suo studio in Roma, via Duilio, 13;

***nei confronti di***

Luigi Pelaggi, Roberto Spina;

sul ricorso in appello numero di registro generale 9365 del 2009, proposto da:  
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; Presidenza del

Consiglio dei ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

***contro***

Sandra Giorgetti, rappresentata e difesa dall'avv. Ettore Valenti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Duilio n. 13; Luigi Pelaggi, Roberto Spina;

sul ricorso in appello numero di registro generale 9367 del 2009, proposto da: Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare , Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

***contro***

Giuseppe Leoni, Francesco Borrelli, Pietro Giuliano Cannata, Maurizio Fedele, Marina La Greca, Angelo Liguori, Cinzia Loperfido, Maurizio Montaldo, Stefania Palmisano, Nicola Pasquino, Giuseppe Tarallo, Fabrizio Vigni, rappresentati e difesi dall'avv. Ettore Valenti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Duilio, 13;

***nei confronti di***

Luigi Pelaggi, Roberto Spina;

sul ricorso in appello numero di registro generale 9382 del 2009, proposto da: Luigi Pelaggi, Roberto Spina, rappresentati e difesi dall'avv. Carlo Malinconico, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Liberiana n. 17;

***contro***

Giuseppe Leoni, Francesco Borrelli, Pietro Giuliano Cannata, Maurizio Fedele, Marina La Greca, Angelo Liguori, Cinzia Loperfido, Maurizio Montalto, Stefania Palmisano, Nicola Pasquino, Giuseppe Tarallo, Fabrizio Vigni, rappresentati e

difesi dall'avv. Ettore Valenti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Duilio n. 13;

***nei confronti di***

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Presidenza del Consiglio dei Ministri;

sul ricorso in appello numero di registro generale 9383 del 2009, proposto da: Luigi Pelaggi, Roberto Spina, rappresentati e difesi dall'avv. Carlo Malinconico, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Liberiana n. 17;

***contro***

Egidio De Luca, rappresentato e difeso dall'avv. Ettore Valenti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Duilio, 13;

***nei confronti di***

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Presidenza del Consiglio dei ministri;

sul ricorso in appello numero di registro generale 9384 del 2009, proposto da: Luigi Pelaggi, Roberto Spina, rappresentati e difesi dall'avv. Carlo Malinconico, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Liberiana n. 17;

***contro***

Sandra Giorgetti, rappresentata e difesa dall'avv. Ettore Valenti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Duilio n. 13;

***nei confronti di***

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

*per la riforma*

quanto al ricorso n. 9365 del 2009:

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II BIS n. 10604/2009, resa tra le parti, concernente RICOSTITUZIONE COMMISSIONE DI VALUTAZIONE INVESTIMENTI E SUPPORTO ALLA PROGRAMMAZIONE E GESTIONE INTERVENTI AMBIENTALI - MCP..

quanto al ricorso n. 9367 del 2009;

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II BIS n. 10602/2009, resa tra le parti, concernente RICOSTITUZIONE COMMISSIONE DI VALUTAZIONE INVESTIMENTI E SUPPORTO ALLA PROGRAMMAZIONE E GESTIONE INTERVENTI AMBIENTALI – MCP;

quanto al ricorso n. 9373 del 2009:

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II BIS n. 10603/2009, resa tra le parti, concernente RICOSTITUZIONE COMMISSIONE DI VALUTAZIONE INVESTIMENTI E SUPPORTO ALLA PROGRAMMAZIONE E GESTIONE INTERVENTI AMBIENTALI – MCP;

quanto al ricorso n. 9382 del 2009:

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II BIS n. 10602/2009, resa tra le parti, concernente RICOSTITUZIONE COMMISSIONE DI VALUTAZIONE INVESTIMENTI E SUPPORTO ALLA PROGRAMMAZIONE E GESTIONE INTERVENTI AMBIENTALI – MCP;

quanto al ricorso n. 9383 del 2009:

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II BIS n. 10603/2009, resa tra le parti, concernente RICOSTITUZIONE COMMISSIONE DI

VALUTAZIONE INVESTIMENTI E SUPPORTO ALLA  
PROGRAMMAZIONE E GESTIONE INTERVENTI AMBIENTALI - MCP..

quanto al ricorso n. 9384 del 2009;

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II BIS n. 10604/2009, resa  
tra le parti, concernente RICOSTITUZIONE COMMISSIONE DI  
VALUTAZIONE INVESTIMENTI E SUPPORTO ALLA  
PROGRAMMAZIONE E GESTIONE INTERVENTI AMBIENTALI - MCP.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Egidio De Luca;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Sandra Giorgetti;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Giuseppe Leoni;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Francesco Borrelli;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Pietro Giuliano Cannata;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Maurizio Fedele;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Marina La Greca;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Angelo Liguori;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Cinzia Loperfido;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Maurizio Montaldo;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Stefania Palmisano;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Nicola Pasquino;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Giuseppe Tarallo;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Fabrizio Vigni;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Giuseppe Leoni;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Francesco Borrelli;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Pietro Giuliano Cannata;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Maurizio Fedele;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Marina La Greca;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Angelo Liguori;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Cinzia Loperfido;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Maurizio Montalto;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Stefania Palmisano;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Nicola Pasquino;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Giuseppe Tarallo;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Fabrizio Vigni;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Egidio De Luca;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Sandra Giorgetti;  
Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2009 il Consigliere  
Manfredo Atzeni e uditi per le parti l'avv. Valenti e l'Avvocato dello Stato  
Gerardisi;

1. Va disposta la riunione degli appelli in epigrafe indicati, perché, ancorché  
proposti contro sentenze diverse, riguardano identiche questioni di diritto.

2. Tutti gli appelli sono stati fissati in data odierna per l'incidente cautelare. Le parti  
sono state avvisate della possibilità di decisione immediata del merito.

Sussistono i presupposti per la decisione immediata in quanto in particolare:

- a) il contraddittorio è completo, atteso che tutti gli appelli sono stati ritualmente e  
tempestivamente notificati e depositati;
- b) l'istruttoria è completa;
- c) risultano rispettati i termini a difesa propri della fase cautelare, mentre non  
costituisce condizione del giudizio immediato il decorso anche dei termini a difesa

propri della fase di merito; nessuna delle parti presenti, inoltre, ha chiesto termini a difesa per la proposizione di motivi aggiunti o appelli incidentali.

3. L'art. 29, d.l. n. 223/2006 conv. in l. n. 248/2006 ha imposto alle Amministrazioni pubbliche, per esigenze di contenimento della spesa pubblica, il riordino degli organismi operanti presso di esse.

Il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare ha proceduto a tale riordino con il D.P.R. n. 90/2007. Oggetto di riordino sono stati, tra gli altri organismi, i seguenti:

- a) Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, d'ora innanzi Commissione VIA e VAS;
- b) Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali, d'ora innanzi COVIS;
- c) Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata, c.d. IPPC, d'ora innanzi Commissione IPPC.

Il presente giudizio riguarda la COVIS.

Il riordino è avvenuto sia mediante riduzione del numero dei componenti di ciascun organismo, sia mediante modifica dei requisiti professionali richiesti a ciascun componente.

I pareri resi dal Consiglio di Stato e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sugli schemi di regolamento in occasione del riordino di cui al d.l. n. 223/2006 hanno ritenuto che il citato art. 29 comportasse una decadenza ex lege dei componenti degli organismi riordinati, con conseguente necessità che ciascuna Amministrazione procedesse alla ricostituzione degli organi mediante nomina dei nuovi membri, senza bisogno di procedere a specifica revoca dei precedenti incarichi (appunto perché decaduti ex lege), e con facoltà di rinominare i precedenti membri decaduti, ove in possesso dei nuovi requisiti prescritti.

4. In prosieguo, tali tre Commissioni hanno formato oggetto, in virtù di puntuali disposizioni legislative, di ulteriore intervento finalizzato alla riduzione del numero dei componenti e alla modificazione della composizione, quanto ai requisiti professionali richiesti ai componenti.

esperienze da ciascuno di essi apportate.

La COVIS è stata disciplinata dall'art. 28, d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008, recante <<Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria>>, sul presupposto, tra l'altro, di una situazione di "straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per garantire la stabilizzazione della finanza pubblica, al fine di garantire il rispetto degli impegni in sede internazionale ed europea indispensabili, nell'attuale quadro di finanza pubblica, per il conseguimento dei connessi obiettivi di stabilità e crescita assunti".

Rispetto all'art. 2, D.P.R. n. 90/2007 si è prevista:

- a) la riduzione del numero dei componenti da 33 a 23;
- b) la modifica della composizione, prevedendosi dieci tecnici scelti tra ingegneri, architetti, biologi, chimici e geologi, e tredici scelti tra giuristi ed economisti, tutti di comprovata esperienza, di cui almeno tre scelti fra magistrati ordinari, amministrativi e contabili;
- c) la nomina dei nuovi componenti entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge;
- d) la prorogatio dei componenti in carica fino al decreto di nomina dei nuovi componenti.

5. Il Ministro dell'ambiente con propri decreti ha proceduto alla nomina dei nuovi componenti e con separate note ha comunicato ai componenti non nuovamente nominati la avvenuta cessazione dell'incarico.

6. Tali atti sono stati impugnati dai soggetti odierni appellati, nella loro qualità di componenti delle precedenti Commissioni, dichiarati cessati dall'incarico e non rinominati.

Sono state dedotte censure di illegittimità costituzionale sotto il profilo del difetto dei presupposti di necessità e urgenza per la decretazione di urgenza.

Nel merito si è lamentato che le citate disposizioni normative non prevederebbero una generalizzata decadenza ex lege dei componenti in carica della Commissione, ma si limiterebbero ad imporre al Ministro di procedere alla revoca da un lato dei soli componenti eccedentari rispetto al nuovo numero di componenti, e dall'altro lato dei componenti che non soddisfano i nuovi requisiti di professionalità prescritti.

Sicché, la semplice comunicazione di avvenuta cessazione dell'incarico sarebbe illegittima, perché non avrebbe rispettato le garanzie procedurali di avviso e partecipazione prescritte dalla l. n. 241/1990 per i provvedimenti di revoca.

Si è poi lamentato il contrasto con le regole di imparzialità e buon andamento, e con il principio di ragionevole affidamento.

7. Il TAR adito:

a) ha ritenuto non rilevante la questione di legittimità costituzionale;

c) ha accolto, nel merito, i ricorsi, accogliendo la prospettazione dei ricorrenti sopra sintetizzata.

8. Hanno proposto appello da un lato l'Amministrazione statale e dall'altro lato i controinteressati nel giudizio di primo grado, vale a dire i componenti di nuova nomina delle tre Commissioni.

Ripropongono eccezioni di inammissibilità dei ricorsi di primo grado.

Ritengono che le disposizioni normative sono pienamente conformi alla Costituzione, e che esse, avendo disciplinato diversamente numero dei membri e

composizione della Commissione, hanno ipotizzato una decadenza ex lege di tutti i precedenti componenti, senza necessità di atti di revoca puntuali.

9. Gli appelli sono da accogliere.

9.1. La lettura comparata delle nuove disposizioni normative, sopra sintetizzate, e del D.P.R. n. 90/2007 rende evidente che per la Commissione di cui si discute (e per le altre contestualmente riformate) sono state apportate significative modificazioni sia quanto al numero dei componenti, sia quanto a composizione qualitativa.

9.2. Quanto alla COVIS, il numero dei membri si riduce da 33 a 23, e dunque di ben dieci unità, e, a fronte di una previgente generica disposizione che ne richiedeva comprovata esperienza e competenza in una o più discipline attinenti l'attività della Commissione, si prevede che vi siano dieci tecnici scelti fra ingegneri, biologi, architetti, chimici e geologi e tredici scelti tra giuristi ed economisti, tutti di comprovata esperienza, di cui almeno tre scelti tra magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

9.3. Le disposizioni normative citate, inoltre, espressamente prevedono la nomina di tutti i nuovi membri, assegnando al Ministro un termine per provvedere e stabilendo il regime di prorogatio dei membri in carica nelle more della nomina dei nuovi.

La lettera della legge è dunque chiara nel senso di prevedere la cessazione dei precedenti componenti e la ricostituzione integrale della COVIS, e delle altre Commissioni contestualmente riformate.

9.4. Anche lo spirito della legge milita in tale direzione; quando, infatti, un organo collegiale riceve una nuova disciplina legislativa, che ne riduce il numero dei componenti e ne modifica la composizione qualitativa, è logico e ragionevole ritenere che l'organo in carica decada ex lege nella sua integralità e che si debba procedere alla sua integrale ricostituzione con i nuovi criteri.

9.5. L'opposta interpretazione seguita dal TAR non è coerente con i criteri di buona amministrazione, attesa la difficoltà e l'imbarazzo istituzionale in cui il Ministro verrebbe posto se dovesse scegliere, tra persone tutte esperte e competenti (avendo per la loro esperienza e competenza conseguito la nomina), quali revocare, perché in numero eccedente, e se dovesse procedere a nuova verifica di possesso dei requisiti professionali (nel frattempo cambiati) nei confronti di soggetti già nominati, per poi revocarli.

Si allungherebbero sia i tempi dell'agire amministrativo, che invece la legge ordina espressamente che siano celeri, sia i possibili contenziosi.

9.5. Sicché, di fronte alla scelta legislativa (ragionevole e pertanto insindacabile) di modificare determinati organismi, si giustifica pienamente la soluzione della decadenza ex lege di tutti i componenti in carica, rispetto all'opposta soluzione di un mantenimento parziale in carica a geometria variabile.

9.6. Da quanto esposto consegue che correttamente l'Amministrazione:

- a) ha ritenuto essersi verificata una decadenza ex lege di tutti i componenti in carica;
- b) ha proceduto a ricostituzione integrale delle tre Commissioni;
- c) non ha adottato inutili provvedimenti di revoca nei confronti dei singoli componenti, essendosi già verificata la decadenza ex lege.

9.7. La ritenuta legittimità dell'operato dell'Amministrazione alla luce delle norme vigenti, impone al Collegio di valutare se siano non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate in relazione a tali norme sotto il profilo, dedotto in prime cure, della insussistenza dei presupposti costituzionali per la decretazione di urgenza.

Ritiene il Collegio che le questioni sollevate in relazione all'art. 28, d.l. n. 112/2008, sebbene in astratto rilevanti, siano manifestamente infondate.

9.8. L'art. 28, d.l. n. 112/2008 si inserisce nel più ampio contesto di un decreto legge che reca <<Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria>>. Nel preambolo di tale decreto se ne giustifica l'emanazione sul presupposto, tra gli altri, di una situazione di "straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per garantire la stabilizzazione della finanza pubblica, al fine di garantire il rispetto degli impegni in sede internazionale ed europea indispensabili, nell'attuale quadro di finanza pubblica, per il conseguimento dei connessi obiettivi di stabilità e crescita assunti".

Tale d.l. interviene in una notoria situazione di crisi economica e di deficit della finanza pubblica, che giustifica l'adozione di ogni misura finalizzata al contenimento della spesa pubblica.

In tale prospettiva, uno degli strumenti che possono essere utilizzati (e che è stato utilizzato anche dal già citato d.l. n. 223/2006), è proprio quello della riduzione degli organismi consultivi ovvero del loro ridimensionamento e modifica qualitativa.

L'obiettivo di riduzione della spesa pubblica, poi, si consegue se la misura prevista (riduzione o ridimensionamento degli organismi) è di immediata applicazione, laddove l'obiettivo non sarebbe raggiunto con la stessa tempestiva efficacia se la misura venisse rimandata al momento in cui l'organo in carica scade e va ricostituito nella nuova composizione.

Pertanto l'art. 28, d.l. n. 112/2008, trova giustificazione in una comprovata situazione di necessità e urgenza di contenere la spesa pubblica.

9.9. Neppure si può ritenere che la disciplina legislativa abbia previsto uno spoil system in relazione ad incarichi di esclusivo profilo tecnico - professionale, in contrasto con i dettami della Corte costituzionale che non ritiene giustificato lo spoil system (ossia la decadenza automatica dall'incarico per effetto dell'inizio di

una nuova legislatura) per incarichi a contenuto tecnico che non implicano una diretta e fiduciaria collaborazione con i vertici politici (Corte cost., n. 103 e n. 104/2007). Infatti non si è in presenza di una decadenza generalizzata e automatica di tutti gli organi connessa al solo fatto dell'inizio di una nuova legislatura, ma di una decadenza limitata solo a taluni organi e necessitata dalla novazione degli organi in virtù della loro diversa disciplina.

9.10. Né la disciplina può ritenersi incostituzionale o incompatibile con il diritto comunitario sotto il profilo che determinerebbe l'interruzione delle attività istruttorie in corso, in materie che hanno rilevanza comunitaria, in quanto la legge ha previsto la prorogatio dei membri in carica fino alla nomina dei nuovi membri.

10. Per quanto esposto gli appelli vanno accolti.

La novità delle questioni giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite in relazione ad entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe, previa riunione, li accoglie e, per l'effetto, respinge gli originari ricorsi proposti innanzi al Tribunale Amministrativo.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2009 con l'intervento dei Signori:

Giuseppe Barbagallo, Presidente

Roberto Garofoli, Consigliere

Manfredo Atzeni, Consigliere, Estensore

Claudio Contessa, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/12/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione