



**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 2447 del 2022, proposto dall'associazione internazionale “*Amici del Monte di Portofino*” e dall'associazione onlus “*Verdi Ambiente e Società - V.A.S.*”, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Daniele Granara, con domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Bartolomeo Bosco, n. 31/4;

***contro***

la Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Leonardo Castagnoli e Aurelio Domenico Masuelli, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

il Ministero della transizione ecologica, in persona del Ministro *pro tempore*, e l'Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale – Ispra, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***nei confronti***

dei Comuni di Avegno, di Cicagna, di Santa Margherita Ligure e di Tribogna, in persona dei rispettivi Sindaci *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Alberto Marconi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

del Comune di Portofino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Adamo, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

del Comune di Rapallo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Cocchi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

del Comune di Recco, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Barilati, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

della Città Metropolitana di Genova, del Comune di Camogli, del Comune di Chiavari, del Comune di Coreglia Ligure, del Comune di 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. 236 del 22 marzo 2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'appello incidentale proposto dal Ministero della transizione ecologica e dall'Ispra;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Liguria, del Comune di Avegno, di Cicagna, di Santa Margherita Ligure e di Tribogna, del Comune di Portofino, del Comune di Rapallo e del Comune di Recco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2022 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Giungono alla decisione del Consiglio di Stato l'appello proposto dalle associazioni “Amici del monte di Portofino” e “Verdi ambiente e società – V.a.s.” (d'ora in avanti, semplicemente “associazioni”) e l'appello incidentale proposto dal Ministero della transizione ecologica (d'ora in avanti, semplicemente “Ministero”) avverso la sentenza del T.a.r. per la Liguria n. 236 del 22 marzo 2022.

2. Con l'art. 1, comma 1116, legge n. 27 dicembre 2017, n. 205, è stato istituito il Parco Nazionale di Portofino.

2.1. Pertanto, il Ministero della transizione ecologica ha avviato il procedimento per l'individuazione e la perimetrazione provvisoria dell'area del parco nazionale, domandando alla Regione e ad alcuni enti locali di esprimere un parere sulla proposta elaborata da ISPRA nel novembre del 2018 e che ipotizzava, in via provvisoria, l'estensione del parco su di una superficie di 15.339 ettari.

2.2. La Regione Liguria e gli enti locali interpellati hanno formalizzato il proprio parere, evidenziando una posizione contraria.

2.3. Poiché l'intrapreso procedimento di perimetrazione non si è concluso nel termine di legge, le associazioni hanno notificato al Ministero il ricorso di cui agli articoli 31 e 117 c.p.a., per sentirne dichiarare l'inadempimento all'obbligo di provvedere e per farne pronunciare la relativa condanna.

2.4. Con la sentenza non definitiva n. 7694 del 28 giugno 2021, il T.a.r. per il Lazio ha accolto la domanda e ha ordinato al Ministero *"di provvedere nel termine di 30 giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza o dalla sua notifica, se anteriore, alla delimitazione provvisoria del Parco Nazionale di Portofino, ai sensi dell'art. 34 comma 3 l. cit., nonché all'adozione delle misure di salvaguardia necessarie a garantire la conservazione dello stato dei luoghi"*, mentre ha disposto la prosecuzione del processo, previo mutamento del rito, sui motivi aggiunti di carattere impugnatorio e sulla domanda di risarcimento del danno e/o di pagamento dell'indennizzo.

2.5. Con la nota del 13 luglio 2021, il Ministero ha domandato ad ISPRA di elaborare una nuova perimetrazione provvisoria del Parco.

2.6. Il 23 luglio 2021, l'ISPRA ha comunicato la nuova proposta di delimitazione provvisoria del Parco, nella quale è stata prevista la riduzione della superficie ipotizzata per il nuovo parco nazionale, da 15.339 a 5.363 ettari.

2.7. Il Ministero ha pertanto domandato alla Regione Liguria e agli enti locali di esprimere, nuovamente, il loro parere sulla perimetrazione provvisoria entro 7 giorni dalla ricezione della richiesta.

2.8. Sia la Regione che gli enti interpellati hanno contestato la ristrettezza del termine assegnato e hanno evidenziato le rispettive posizioni di merito.

2.9. Con il decreto n. 332 del 6 agosto 2021, il Ministero ha adottato la perimetrazione provvisoria del Parco e le relative misure di salvaguardia.

3. Il decreto veniva impugnato dalla Regione Liguria con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, oltre che da altri Comuni liguri.

3.1. Successivamente, il 27 ottobre 2021, il Ministero ha adottato il decreto n. 434 di nomina dei componenti del comitato di gestione provvisoria del Parco.

3.2. Anche questo provvedimento è stato impugnato dalla Regione con la proposizione di motivi aggiunti

3.3. Sono intervenute *ad opponendum* le associazioni, eccependo in via pregiudiziale l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti:

a) per violazione del giudicato formatosi sulla sentenza del TAR Lazio n. 7694 del 18 giugno 2021;

b) per difetto di competenza territoriale del T.a.r. per la Liguria;

c) per la mancata notifica del ricorso ai membri del comitato di gestione provvisorio.

Nel merito, le associazioni hanno dedotto l'infondatezza dei ricorsi e ne hanno domandato il rigetto.

3.4. Si è costituito, altresì, il Ministero intimato, il quale ha eccepito l'inammissibilità dei ricorsi per incompetenza del T.a.r. adito e per l'omessa notifica degli atti ai componenti del comitato di gestione provvisoria del Parco, qualificati come controinteressati.

4. Con la sentenza n. 236/2022, il T.a.r. ha accolto il ricorso (e i motivi aggiunti) e compensato le spese del giudizio.

4.1. Segnatamente, il T.a.r.:

a) ha respinto l'eccezione di incompetenza territoriale in favore del T.a.r. per il Lazio, in quanto:

a.1) l'applicazione del criterio di individuazione della competenza fondato sugli effetti diretti dell'atto impugnato, localizzati interamente sul territorio della regione Liguria, è da ritenersi prevalente su quello della sede dell'autorità emanante;

a.2) la competenza territoriale non può mutare in finzione dell'esigenza di concentrazione delle cause presso il giudice dell'ottemperanza;

a.3) per l'individuazione del giudice territorialmente competente non “può rilevare la classificazione dell'area protetta, quale parco nazionale, 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”;*

b) ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per violazione del giudicato formatosi con la sentenza del T.a.r. per il Lazio, in quanto 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;

c) ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per la mancata instaurazione del contraddittorio nei confronti dei componenti del comitato di gestione del parco, perché:

c.1) *“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”;*

c.2) i suddetti soggetti non sono 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;

d) ha respinto l'eccezione di improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse, per l'avvenuta proposizione dei motivi aggiunti avverso il provvedimento di nomina dei membri del comitato di gestione del parco;

e) ha esaminato e accolto le doglianze articolate con il sesto e con l'ottavo motivo di ricorso, in quanto:

e.1) rilevato che l'art. 35, comma 7, legge n. 394/1991, assegna un termine di quarantacinque per l'espressione di pareri da parte delle regioni, ha espressamente così affermato: *“L'onnicomprendensiva formulazione di tale disposizione comporta che il termine di quarantacinque giorni ivi previsto vada rispettato anche nell'ambito del procedimento di perimetrazione provvisoria del parco e di adozione delle misure di salvaguardia ex art. 34, comma 6, della stessa legge.*

*Nel caso in esame, la prescrizione è stata palesemente violata, poiché è stato assegnato alla Regione Liguria un termine di soli sette giorni per la formulazione del parere in merito alle misure di salvaguardia.*

*È evidente, peraltro, che la dichiarata esigenza di rispettare la tempistica definita dalla sentenza del T.A.R. Lazio non può giustificare, di per sé, il mancato rispetto del termine fissato dal legislatore”;*

e.2) la motivazione del provvedimento del Ministero non tiene conto del parere formulato dalla regione, mentre, pur non essendo richiesta l'intesa regionale, “*l'attività valutativa 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”;*

f) ha dichiarato assorbite le rimanenti censure e pronunciato l'illegittimità derivata del provvedimento di costituzione del comitato di gestione del parco, impugnato con i motivi aggiunti.

5. Con ricorso notificato il 22 marzo 2022 e depositato in pari data, le associazioni hanno proposto appello avverso la sentenza di primo grado, articolando cinque distinti motivi di impugnazione.

5.1. Con il ricorso notificato il 1° aprile 2022 e depositato il 7 aprile 2022, il Ministero ha proposto appello incidentale, articolando tre motivi di impugnazione.

5.2. Il 7 aprile 2022, si è costituito in giudizio il comune di Rapallo, il quale ha resistito all'appello e ne ha domandato il rigetto, illustrando le sue difese nella memoria dell'11 aprile 2022.

5.3. L'11 aprile 2022, si sono costituiti con due distinte comparse il comune di Recco e quello di Portofino, resistendo all'appello e domandandone il rigetto.

5.4. Nella sua memoria di costituzione, il comune di Portofino solleva numerose eccezioni pregiudiziali.

Il comune di Recco, invece, si difende unicamente nel merito.

5.5. In pari data, la regione Liguria ha depositato una memoria illustrativa delle sue difese, nella quale ha proposto l'eccezione pregiudiziale di improcedibilità dell'appello, scaturente dalla mancata impugnazione da parte delle appellanti di tutte le sentenze rese in primo grado.

Nella medesima memoria, la regione ha riproposto i motivi di censura di primo grado che non sono stati esaminati dal T.a.r. (estesi da pagina 29 a pagina 42).

5.6. In pari data, il comune di Santa Margherita Ligure si è costituito in giudizio, formulando un’eccezione pregiudiziale di improcedibilità dell’appello analoga a quella regionale, per la mancata impugnazione delle altre sentenze pronunciate sui medesimi atti impugnati in questo giudizio, resistendo all’appello e domandandone il rigetto.

5.7. Sempre in pari data, anche i comuni di Avegno, Cicagna e Tribogna hanno depositato una loro memoria, eccependo, a loro volta, l’improcedibilità dell’appello a causa della mancata impugnazione delle altre sentenze pronunciate avverso i medesimi atti impugnati nel presente giudizio.

5.8. Con l’ordinanza n. 1748 del 15 aprile 2022, la Sezione ha accolto l’istanza cautelare ai soli fini della sollecita fissazione dell’udienza di discussione dell’appello, ai sensi dell’art. 55 comma 10, c.p.a..

5.9. Il comune di Portofino (in data 9 ottobre 2022), di Recco, di Rapallo, di Avegno, Tribogna e Cicagna, di Santa Margherita Ligure, la regione Liguria e l’associazione (in data 10 ottobre 2022) hanno depositato ulteriori memorie difensive.

5.10. Il comune di Portofino, di Recco, di Rapallo, la regione Liguria e l’associazione hanno altresì depositato memorie di replica (tutte depositate in data 20 ottobre 2022).

5.11. Nelle sue repliche la regione ha formulato un’eccezione di improcedibilità del primo motivo di appello proposto dalle associazioni e dal Ministero, perché il profilo dell’incompetenza del T.a.r. per la Liguria non sarebbe stato proposto negli altri giudizi incardinati avverso i medesimi provvedimenti, sicché la questione “competenza” non potrebbe più essere messa in discussione in alcun giudizio.

6. All’udienza del 10 novembre 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Vanno esaminate le eccezioni pregiudiziali di inammissibilità e improcedibilità formulate da alcune delle parti consistenti.

7.1. Per ragioni di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015, § 5.3.), il Collegio ritiene di non esaminare le eccezioni relative all’appello principale, in quanto procederà all’esame dell’appello incidentale improprio proposto dal

Ministero, che non pone la questione pregiudiziale di eventuale inammissibilità del gravame, che, in tesi, potrebbe invece porsi per l'appello delle associazioni ambientaliste trattandosi di gravame proposta da chi, nel giudizio di primo grado, ha rivestito la posizione processuale di interventore *ad opponendum* e che, dunque, potrebbero non essere legittimato all'impugnazione (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 567 del 2020; sez. V, 11 luglio 2017, n. 3409; 22 febbraio 2016, n. 724; sez. VI 15 gennaio 2020, n. 384; Cass., sez. un., 29 novembre 2019, n. 31266 e 17 aprile 2012, n. 5992)

7.2. Va respinta l'eccezione di inammissibilità dell'appello incidentale, per violazione del criterio di specificità delle censure di cui all'art. 101 c.p.a., formulata dal Comune di Portofino nella sua memoria di costituzione relativamente all'appello incidentale, considerato che l'impugnazione del Ministero contiene una critica puntuale e motivata delle statuzioni della sentenza di primo grado (cfr. sull'art. 101 c.p.a., Cons. Stato, sez. IV, 16 dicembre 2021 n. 2698, e, in particolare, la giurisprudenza ivi citata).

7.3. Va altresì respinta l'eccezione di inammissibilità dell'appello incidentale, per l'asserita avvenuta acquisenza alla sentenza di primo grado, adombrata dal Comune di Portofino nella sua memoria del 11 aprile 2022 (pagina 8), in quanto la nota del Ministero del 31 marzo 2022, nella quale si afferma la pendenza di un “*nuovo procedimento*”, dà conto della pendenza dei “*contenziosi giudiziali in essere*” e non presenta quel contenuto “*preciso*” ed “*univoco*” da cui desumere la volontà di abbandonare l'iniziativa giudiziaria intrapresa (*ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 21 febbraio 2022, n. 1254).

7.4. Va altresì respinta l'eccezione pregiudiziale di improcedibilità dell'appello, in quanto, in disparte ogni considerazione relativa alla sua fondatezza, nel corso del giudizio, è stato accertato che tutte le sentenze di primo grado sono state appellate.

8. In considerazione dell'ordine logico di trattazione delle questioni di cui agli articoli 39 c.p.a. e 276 c.p.c., deve procedersi all'esame del primo motivo dell'appello incidentale del Ministero, che deduce l'*error in procedendo* della sentenza di primo grado, per non aver accolto l'eccezione di incompetenza del T.a.r. per la Liguria in favore del T.a.r. per il Lazio.

8.1. Il primo motivo di appello è infondato.

8.2. Risulta infatti *per tabulas* che il provvedimento di perimetrazione provvisoria del Parco e la successiva nomina dei membri che compongono il comitato provvisorio di gestione dispieghino i loro “*effetti diretti*” limitatamente “*all’ambito del territorio della regione in cui il T.a.r. ha sede*” (art. 13, comma 1, c.p.a.), sicché va riaffermato il principio di diritto secondo cui “*...qualora un atto di un’autorità statale centrale, che ha sede in Roma, esplichi i propri effetti solo nell’ambito di una circoscrizione territoriale ben delimitata e diversa dalla circoscrizione territoriale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, il criterio dell’efficacia opererà, con la devoluzione della controversia al Tribunale “periferico”.*” (Cons. Stato, Ad. plen., 13 luglio 2021 ord. n. 13).

9. Sempre seguendo l’ordine logico delle questioni, il Collegio procede all’esame del terzo motivo dell’appello del Ministero, che risulta pregiudiziale rispetto al secondo motivo. Mentre con il terzo motivo si fa valere un *error in procedendo*, correlato alla non corretta instaurazione del contraddittorio, con il secondo si deduce un *error in iudicando*, che discenderebbe dalla violazione dell’art. 35, comma 7, legge n. 394/1991 da parte del T.a.r.: il terzo motivo è dunque pregiudiziale al secondo, riguardando questioni di rito, in tesi, non correttamente risolte dal Giudice di primo grado.

9.1. Con il terzo motivo di appello, il Ministero impugna la sentenza di primo grado, per non aver dichiarato l’inammissibilità dei motivi aggiunti per la mancata instaurazione del contraddittorio nei confronti dei membri del suddetto comitato e per avere pronunciato, conseguentemente, la sentenza di annullamento dei provvedimenti impugnati, ancorché il contraddittorio non fosse integro.

9.2. 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).

9.3. 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).

9.4. 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.

9.4.1. 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.

9.4.2. 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).

9.5. 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.

9.6. 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.

9.7. 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.

9.8. 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.

9.9. 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.

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

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

9.9.3. Pertanto, l'interesse ad agire reca, come conseguenza, il corrispettivo interesse a contraddirre 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.

10. 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.).

10.1. 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 conseguenziale, 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.).

10.2. 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).

11. 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.

11.1. 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 definitoria a una eventuale opposizione di terzo pretermesso.

12. Per quanto sin qui espoto, 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).

13. L'accoglimento del terzo motivo dell'appello incidentale e la conseguente declaratoria di non corretta instaurazione del contraddittorio determina che non si proceda all'esame delle rimanenti censure dell'appello incidentale e non si faccia luogo alle censure dell'appello principale, dovendo la causa essere rimessa al giudice di primo grado.

14. 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 e sull'appello incidentale, proposti nel giudizio n.r.g. 2447/2022, accoglie il terzo motivo dell'appello incidentale, dichiarando assorbito quello principale, 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..

Compensa le spese del presente grado del giudizio.

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

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Michele Conforti**

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

# IL SEGRETARIO