Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

<u>TAR LAZIO, SEZ. II BIS, SENTENZA DEL 30 OTTOBRE 2009, N. 10599</u>: annullato il decreto GAB/DEC/221/2008 del 5/08/2008, con il quale il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, aveva provveduto alla nomina di nuovi componenti della Commissione COVIS - Commissione di Valutazione degli Investimenti e di Supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali, sostituendo i precedenti membri.

N. 10599/2009 REG.SEN.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 9562 del 2008, proposto da: MARGOTTINI Claudio e STEFUTTI Valentina rappresentati e difesi dall'avv. Valentina Stefutti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Aurelio Saffi, 20;

contro

Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliato per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

ALUNNI Giovanni, CALZONI Julio Antonio; BALDELLI Silvia, rappresentati e difesi dall'avv. Rossella De Angelis, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Ippolito Nievo, 61 Sc.D; PELAGGI Luigi, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Malinconico, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Liberiana, 17; SPINA Roberto, rappresentato e difeso dagli avv. Carlo Malinconico, Sergio Fidanzia ed Angelo Gigliola, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso avv. Carlo Malinconico in Roma, via Liberiana, 17;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del provvedimento adottato con D.M. GAB/DEC/221/2008 -RICOSTITUZIONE DELLA COMMISSIONE DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E DI SUPPORTO ALLA PROGRAMMAZIONE E GESTIONE DEGLI INTERVENTI AMBIENTALI - CESSAZIONE DA COMPONENTE DAL 5/8/08.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Baldelli Silvia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Pelaggi Luigi;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Spina Roberto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2009 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. I ricorrenti impugnano il D.M. GAB/DEC/221/08 del 5.8.08, di nomina dei nuovi componenti della Commissione COVIS - Commissione di Valutazione degli Investimenti e di Supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (di seguito, Commissione), unitamente alla nota dell'Amministrazione che comunica loro la conseguente avvenuta cessazione dall'incarico, sollevando inoltre questione di legittimità costituzionale del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, per la parte in cui riduce il numero dei commissari da 33 a 23 e prevede la nomina di nuovi commissari e il riordino della Commissione con D.M.

2. Per comprendere la dinamica dei dati che hanno dato origine al ricorso, occorre premettere che l'art. 14 della legge n. 41/1986 istituì la Commisione Tecnica Scientifica (CTS). Il D.P.R. n. 90/2007 ne mutò la denominazione in Commissione di Valutazione degli Investimenti e di Supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (COVIS), disciplinandone in dettaglio l'organizzazione ed i compiti e determinando, in particolare, il numero di 33 componenti. Il D.M. GAB/DEC/158/2007 ne disciplinò ulteriormente il funzionamento, stabilendo anche la durata (3 anni) ed il compenso dei componenti, che accettarono il decreto di nomina previa dichiarazione obbligatoria di impegno a considerare prevalente a qualsiasi altra attività quella prestata presso la commissione.

Successivamente, con il decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con legge del 6 agosto 2008, n. 133, sono stata emanate disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. In particolare, all' articolo 28, comma 10, del suddetto decreto legge, è previsto che "la Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali di cui all'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90, è composta da ventitré membri di cui dieci tecnici, scelti fra ingegneri, architetti, biologi, chimici e geologi, e tredici scelti fra giuristi ed economisti, tutti di comprovata esperienza, di cui almeno tre scelti fra magistrati ordinari, amministrativi e contabili."

Il successivo comma 11 ha previsto che i componenti sono nominati con decreto del Ministro, "entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legge" e che sino all'adozione del decreto di nomina dei nuovi esperti, lo svolgimento delle attività istituzionali e' garantito dagli esperti in carica alla data di entrata in vigore del decreto legge in esame .

3. A seguito delle predette disposizioni, è stato emanato e comunicato ai ricorrenti il decreto del Ministero dell'Ambiente di nomina dei nuovi membri, che ha determinato la loro cessazione dall'incarico. Tale decreto è stato quindi impugnato dagli interessati, che hanno dedotto la sussistenza di molteplici vizi di violazione di legge ed eccesso di potere, chiedendo a questo Tribunale di sottoporre pregiudizialmente alla Corte costituzionale la possibile illegittimità della citata normativa d'urgenza.

4. Con il ricorso vengono, in particolare, dedotte le censure di seguito sintetizzate.

4.1. Illegittimità costituzionale dell'art.28, commi 10 e 11, del D.L. 25 giugno 2008 n.112 per violazione degli artt. 3, 24, 70,76, 77, 81 e 97 della Costituzione. Violazione dell'art.15 della legge 23 agosto 1988 n.400 s.m.i. Illegittimità derivata del DM 221 del 5 agosto 2008.

I ricorrenti, premesso che l'impugnato D.M. è stato emanato sulla base di quanto normato dall'art. 28, commi 10 e 11, del DL 25 giugno 2008, e non già sulla base della legge 6 agosto 2008 n.133 di conversione del predetto decreto-legge, deducono l'illegittimità costituzionale dell'originaria disposizione per la carenza dei requisiti legittimanti la decretazione di urgenza, con particolare riguardo alla "evidente" mancanza delle condizioni di straordinaria necessità e urgenza, quale emergerebbe da molteplici punti di vista, quali la modestia dell'intervento, a fronte di una recente competa ristrutturazione dell'organo, la non immediatezza degli effetti e la possibilità di intervenire invece in via regolamentare per sortire i medesimi effetti. Ne discenderebbe la fondata convinzione che la norma avesse in realtà la precipua finalità di revocare anzitempo il contratto stipulato con i componenti ed il presidente della Commissione, privati di ogni tutela giurisdizionale, in contrasto con gli artt. 24 e 97 Cost.

4.2. Violazione di legge. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.28, commi 10 e 11, del citato decreto legge sotto numerosi profili. Violazione e falsa applicazione dell'art.3 della l. n.241/90. Violazione dell'art.2, comma 3, del DPR 14 maggio 2007 n.90. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche. Difetto assoluto di istruttoria e di motivazione, illogicità e ingiustizia manifesta, sviamento, confusione e perplessità dell'azione amministrativa, grave disparità di trattamento ed erronea presupposizione in fatto e in diritto.

I ricorrenti traggono spunto dalle vicende che hanno riguardato il precedente riordino delle Commissioni del Ministero dell'ambiente, ed in particolare dalla nota prot. 222/2007/UL 11 gennaio 2007, trasmessa dall'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Ambiente alle Sezioni Consultive del Consiglio di Stato e recante una richiesta di parere sullo schema di regolamento da emanarsi ai sensi dell'art.29 del DL 4 luglio 2006, n.223, convertito in legge con modifiche dalla legge 4 agosto 2006, n.248, dalle note interlocutorie del Consiglio di Stato e del D.A.G.L. della Presidenza del Consiglio e dal definitivo parere del Consiglio di Stato del 22 aprile 2007, che portarono all'adozione del sopra citato DPR 14 maggio 2007 n.90, il quale ancora disciplina integralmente il funzionamento e l'organizzazione della Commissione, essendo stato lasciato in vita dalle disposizioni in questa sede sospettate d'incostituzionalità.

I predetti atti, in particolare, hanno ritenuto che i precedenti componenti potessero ritenersi legittimamente decaduti ex lege a seguito della soppressione dell'organo esistente e della creazione di un nuovo organo, completamente riordinato sia quanto all'organizzazione, sia quanto ai compiti conferiti. Quindi, a giudizio dei ricorrenti, gli stessi atti confermano, a contrario, l'illegittimità della revoca in esame, disposta invece nella più assoluta continuità organizzativa e funzionale della Commissione, che infatti continua a trovare la propria prevalente disciplina proprio nel D.P.R. che fu allora emanato.

Del resto, proseguono i ricorrenti, le invocate disposizioni di legge d'urgenza in realtà si limitano a ridurre il numero dei componenti della Commissione ed a precisarne i requisiti, senza determinarne la decadenza,e quindi avrebbero dovuto imporre all'Amministrazione ministeriale di limitare il proprio intervento alle motivate mancate

conferme resesi necessarie, senza procedere all'integrale rinnovo dell'organo. L'operato dell'Amministrazione paleserebbe quindi gravi vizi di eccesso e sviamento di potere, ben apprezzabili da questo giudice quantomeno sotto il profilo della manifesta ingiustizia e della grave irragionevolezza, in contrasto con i principi costituzionali d'imparzialità e buon andamento che devono invece guidare l'azione amministrativa.

5. I ricorrenti concludono, quindi, per l'annullamento degli atti impugnati e per la propria reintegrazione nell'incarico, nonché per il risarcimento del danno, consistente in primo luogo nel pagamento del compenso previsto fino alla naturale scadenza del contratto con rivalutazione ed interessi.

6. L'Amministrazione intimata ed i controinteressati, costituiti in giudizio, propongono una pluralità di ampie ed argomentate memorie, per controdedurre l'inammissibilità ed infondatezza di tutte le censure precedentemente sintetizzate.

6.1. In particolare, parte resistente ritiene inammissibile e comunque infondato il primo motivo d'impugnazione, con il quale la ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, 10° c., del D.L. n. 112/08, convertito, con modificazioni, in L. n. 133/08 per asserita mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza. In primo luogo, la richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 171/2007 avrebbe circoscritto l'esclusione della sanatoria del difetto dei requisiti di necessità e urgenza all'ipotesi in cui "le disposizioni della legge di conversione ( ) non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto ", mentre nel caso in esame la norma d'urgenza sarebbe stata oggetto di ampio dibattito e "rimaneggiamento" parlamentare.

Parte resistente richiama, poi, le esplicite espressioni impiegate nel preambolo del D.L. circa la "straordinaria necessità ed urgenza" di emanare le disposizioni urgenti in esame,

anche in relazione all'ineludibile esigenza di finanza pubblica di rispettare il patto di stabilità, mediante la razionalizzazione della spesa della P.A. La norma in esame non perseguirebbe, quindi, alcun fine diverso o ulteriore, come invece insinuato dai ricorrenti, rispetto alla razionalizzazione dell'attività della Pubblica amministrazione.

6.2. Con riguardo al secondo motivo, parte resistente osserva che l'art. 2, 3°c., D.P.R. 14 maggio 2007, n. 90 prevedeva testualmente che "La Commissione è composta da trentatré membri, tra cui il Presidente, aventi una comprovata esperienza e competenza in una o più discipline attinenti l'attività della Commissione stessa, nominati con incarico di esperto anche tra il personale delle pubbliche amministrazioni. I suddetti componenti sono nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ". Il sopravvenuto D.L. 112/2008, all'art. 28, 10° c., ai fini del contenimento della spesa pubblica e dell'incremento dell'efficienza procedimentale, ha previsto la riduzione (da 33 a 23) del numero dei commissari della COVIS, prescrivendo altresì il possesso, da parte loro, di specifiche professionalità prima non richieste, e rimodulando la consistenza numerica delle diverse componenti, in modo da assicurare un congruo rapporto di proporzione fra di esse: infatti, prosegue parte resistente, dei 23 membri dieci sono tecnici, scelti tra ingegneri, architetti, biologi, chimici e geologi, e tredici sono scelti tra giuristi ed economisti, tutti di "comprovata esperienza ", di cui almeno tre scelti tra magistrati ordinari, amministrativi e contabili. La norma in esame avrebbe, dunque, operato il radicale riordino della COVIS, dal quale non potrebbe che discendere la cessazione (salva la prorogatio di cui all' 11° c., fino all'intervento delle nuove nomine ministeriali) dell'organismo nella sua vecchia composizione, non più rispondente allo

schema legale che prevede un nuovo assortimento qualitativo e quantitativo delle professionalità.

Pertanto, conclude parte resistente, la cessazione del mandato quale componente della COVIS non sarebbe determinata da un provvedimento di "revoca" conseguente all' applicazione del c.d. spoil system, ma sarebbe conseguenza immediata e diretta del combinato disposto della norma primaria e dell'impugnato decreto ministeriale emanato in attuazione dell'art. 28, 10° c., del D.L. n. 112/2008, in tutta evidenza completamente estraneo al menzionato sistema di spoil system, riguardante una materia (la responsabilità dirigenziale) del tutto estranea alla presente controversia, e da cui non potrebbe derivare, per gli interessati, alcuna pretesa risarcitoria, stante la mancanza di danno ingiusto.

Quanto alla presunta inosservanza delle garanzie procedimentali, in particolare di cui all'art. 3 l. 241/90, parte resistente osserva, per un verso, che l'impugnato decreto ministeriale illustra compiutamente l'iter seguito per addivenire alle determinazioni censurate (onde nessuna compromissione del diritto di difesa vi sarebbe stata), e, per altro verso, che il D.M. in questione costituisce doverosa e piena applicazione della norma di "riordino" di cui all'art. 28, 10° c., D.L. 112/08, che prevede la nomina dei nuovi componenti "entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legge" (12° c.). In considerazione dell' effetto di conoscenza legale che l'ordinamento ricollega alla pubblicazione del D.L. in G.U., era poi conosciuto o conoscibile il procedimento di rinnovo dell' organo collegiale, avviato doverosamente per legge a far data dall' entrata in vigore del D.L.; onde la mancanza, nella fattispecie, dell'avviso ex art. 7 l. 241/1990 rimarrebbe del tutto irrilevante, in applicazione dell'art. 21 octies l. 241/1990 e comunque in ossequio a quel consolidato orientamento

giurisprudenziale secondo cui, ove l'interessato abbia avuto notizia aliunde del procedimento, l'omissione della comunicazione ex art. 7 l. 241/1990 non vizia il provvedimento finale.

7. Alla Camera di Consiglio del 4 dicembre 2008 questa Sezione ha ordinato l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i controinteressati nuovi componenti della commissione, consentendo la notifica per pubblici proclami senza indicazione nominativa dei destinatari. Alla camera di consiglio del 12 marzo 2009 l'esame è stato poi rinviato al merito. Infine, a seguito della pubblica udienza del 21 maggio 2009 la causa è stata introitata dal Collegio per la decisione, unitamente ad altre cause concernenti la disposta cessazione di componenti di commissioni presso il Ministero dell'ambiente.

DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe i ricorrenti impugnano il D.M. GAB/DEC/221/08 del 5.8.08, di nomina dei nuovi componenti della Commissione COVIS - Commissione di Valutazione degli Investimenti e di Supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (di seguito, Commissione), unitamente alla nota dell'Amministrazione che comunica loro la conseguente avvenuta cessazione dall'incarico. Chiedono quindi la reintegrazione nel precedente incarico presso la Commissione ed il risarcimento del danno, consistente essenzialmente nel mancato compenso.

2. Viene, in primo luogo, sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 10, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, in quanto la norma legislativa d'urgenza in esame sarebbe stata adottata

nonostante l'evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza e di omogeneità che avrebbero dovuto giustificare l'introduzione in un provvedimento legislativo d'urgenza volto a perseguire lo sviluppo economico nonché la semplificazione e stabilizzazione della finanza pubblica, risolvendosi la previsione in esame non in una razionalizzazione dell'agire dell'Amministrazione, bensì in una sostanziale ed ingiustificata risoluzione unilaterale del contratto con il mancato riconoscimento dell'indennità di legge e con l'ulteriore danno derivante dal sospetto di inefficienza, privando gli interessati di ogni tutela giurisdizionale. La disposizione in esame paleserebbe quindi la propria natura di "norma provvedimento" in contrasto con i principi di ragionevolezza e non arbitrarietà, e si rivelerebbe inoltre contraddittoria rispetto alla dichiarata finalità di contenimento della spesa pubblica, comportando un aumento delle spese ed un pregiudizio all'azione amministrativa. Anche sotto tale ultimo profilo, risulterebbe dunque confermata la mancanza dei presupposti di necessità e urgenza.

3. Il Collegio ritiene quindi di dover innanzitutto esaminare, ai fini della decisione della controversia, la predetta questione pregiudiziale di legittimità sollevata da parte ricorrente, che, come si argomenterà, ai fini della sua soluzione impone al Collegio di esaminare anche diversi ed ulteriori profili di possibile illegittimità costituzionale dell' art. 28, comma 10, del decreto legge n. 112 del 25.6.2008, convertito, con modificazioni con legge 6 agosto 2008 n. 133.

4. La questione sollevata da parte ricorrente riguarda in primo luogo l'affermato difetto, nella disposizione in esame, dei presupposti di necessità ed urgenza, nonché la sua

ritenuta estraneità alle misure per lo sviluppo economico, la semplificazione e la stabilizzazione della finanza pubblica, in contrasto con l'art. 77 della Costituzione.

Al riguardo le parti dibattono se la dinamica temporale dei fatti, essendo stato avviato l'iter amministrativo prima della conversione in legge del decreto, e l'affermato "rimaneggiamento" più o meno sostanziale delle disposizioni del decreto legge in sede di conversione, possano o meno esimere il Collegio dall'affrontare la questione di costituzionalità. Il punto non sembra peraltro decisivo, in quanto il Collegio non ignora l'autorevole ed ormai univoco orientamento della Corte Costituzionale, secondo cui la delibazione di legittimità costituzionale da parte della I Commissione di Camera e Senato e la successiva conversione in legge da parte del Parlamento, qualunque sia la maggioranza di voti conseguita, non possono in alcun modo sanare l'eventuale difetto dei presupposti previsti dall'art. 77 Cost., poiché tale difetto comporta la violazione di disposizioni imperative, poste dalla Costituzione a garanzia del principio di separazione dei poteri e (quindi) a tutela dell'esercizio della sovranità popolare sancita dall'art. 1 Cost., non superabili da alcun principio maggioritario. Inoltre, se è ormai ritenuta costituzionalmente legittima la presentazione di decreti fiscali "omnibus" (c.d. "decreti catenaccio") recanti una pluralità di misure economiche, finanziarie e fiscali ed anche di riassetto organizzativo dell'amministrazione, la cui urgenza deriva anche dalla necessità di collegare le singole disposizioni ed evitare la loro divulgazione prima dell'entrata in vigore, non per questo ciascuna disposizione, pur introdotta dal legislatore nell'esercizio della propria insindacabile discrezionalità, può essere ritenuta esclusa dalla necessità di verificare che sussistano specifiche ragioni di necessità ed urgenza, alla stregua del

parametro di ragionevolezza (e, quindi, di adeguatezza e proporzionalità) indicato dalla Corte Costituzionale per le c.d. norme provvedimento.

5. Peraltro, ai fini della sottoposizione della questione di legittimità costituzionale in esame alla Consulta, la delibazione del Collegio deve riguardare, prima ancora della non manifesta infondatezza, la rilevanza della disposizione di legge sospettata d'incostituzionalità ai fini della decisione del giudizio di merito.

Occorre quindi procedere alla interpretazione della disposizione di legge in esame, al fine di accertare se essa disponga o meno la soppressione della Commissione e/o la decadenza dei suoi componenti.

6. In realtà, osserva il Collegio, la norma si limita letteralmente a prevedere che "la Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali di cui all'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90, è composta da ventitré membri di cui dieci tecnici, scelti fra ingegneri, architetti, biologi, chimici e geologi, e tredici scelti fra giuristi ed economisti, tutti di comprovata esperienza, di cui almeno tre scelti fra magistrati ordinari, amministrativi e contabili."

L'organo quindi non decade, né muta la propria organizzazione e la propria attività, così come è letteralmente confermato dal successivo comma 12, secondo cui "La Commissione continua ad esercitare tutte le funzioni di cui all'articolo 2, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90".

Neppure mutano le norme organizzative, incluse quelle relative alla nomina dei componenti dell'organo, tant' è che ai sensi del comma 11 "I componenti sono nominati ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della

Repubblica 14 maggio 2007, n. 90, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge".

Al riguardo, il Collegio osserva altresì che non può non attribuirsi un univoco significato ("ubi lex voluit dixit…") alla scelta del Legislatore di richiamare non il generale potere di nomina del Ministro, bensì la predetta disciplina (che prevede semplicemente un decreto ministeriale, e che resta, anche per tale via, confermata nel proprio vigore), e di non richiamare affatto, al contrario, il comma 4 del citato art. 2 D.P.R. n. 90/2007, secondo cui "con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di natura non regolamentare, si provvede a disciplinare le modalità di funzionamento e di organizzazione interni della Commissione".

Anche l'eventuale riorganizzazione interna "delle modalità di funzionamento e di organizzazione" della Commissione, potrà quindi avvenire solo ai sensi della previgente disciplina, e non in relazione ad un nuovo potere di riordino.

La mancanza di qualsiasi soluzione di continuità è infine espressamente confermata dalla seconda parte del predetto comma 12, secondo cui la Commissione "continua" ad esercitare tutte le precedenti funzioni "provvedendovi, sino all'adozione del decreto di nomina dei nuovi componenti, con quelli in carica alla data di entrata in vigore del presente decreto", che restano quindi pienamente in carica fino alla loro conferma o revoca. Si chiarisce ulteriormente, in tal modo, che si tratta di un successivo adeguamento di un collegio già in possesso delle necessarie competenze, e non della decadenza di un organo, con nuova nomina ed eventuale "prorogatio" dei precedenti componenti limitata nel tempo e nei poteri (ordinaria gestione ed urgenze).

Quindi, il legislatore conferisce al Ministro il mandato non di rinnovare l'organo a seguito di una (pur non espressamente prevista) decadenza "ex lege" dei precedenti esperti, bensì di ricorrere alla previgente disciplina di nomina dei componenti, per ridurne il numero e procedere alle eventuali ulteriori sostituzioni necessarie, motivando la scelta in relazione alla verifica del possesso dei requisiti, come ulteriormente precisati dalla nuova norma, da parte dei componenti in carica e, in tale ambito, in relazione alla valutazione circa il precedente espletamento dell'incarico in corso.

La ricostruzione della normativa di riferimento nel senso indicato, osserva infine il Collegio, è l'unica possibile, rispondendo non solo alla lettera della legge (ed "in claris non fit interpretatio"), ma anche ad un criterio interpretativo logico-sistematico, alla luce delle successive disposizioni del medesimo testo. Nel medesimo senso depone, infine, l'applicazione di un criterio interpretativo teleologico, alla luce delle finalità di contenimento della spesa pubblica perseguite dalla disposizione in esame, nell'ambito di un decreto legge recante "disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria". Infatti, tali finalità sono potenzialmente idonee a giustificare la riduzione e riqualificazione dei componenti, ma non la radicale novazione dell'organo (con tutte le connesse spese organizzative e procedurali), alla stregua del criterio di ragionevolezza, adeguatezza, coerenza e non discriminazione che, secondo la Corte Costituzionale, deve informare le "leggi-provvedimento" (quale quella in esame).

Tale ultima considerazione peraltro conferma l'interpretazione normativa accolta dal Collegio, che risulta essere quella maggiormente appropriata, secondo la lettera, la collocazione sistematica e le finalità della norma, nonchè ammissibile alla stregua del

criterio (più volte ribadito dalla Corte Costituzionale) di presunzione di legittimità degli atti pubblici.

Infatti, ove la citata disposizione legislativa d'urgenza dovesse essere ritenuta (così come sostenuto dall'Amministrazione nelle proprie difese) idonea a determinare l'automatica decadenza di tutti i componenti della Commissione già nominati ed insediati, prima del termine del loro incarico e senza alcuna valutazione dei risultati né alcun indennizzo, ne conseguirebbe, a giudizio del Collegio, l'integrale rinnovo della Commissione con nuovi esperti, liberamente nominati mediante un atto amministrativo ampiamente discrezionale sottratto, di fatto, al sindacato giurisdizionale di questo Giudice rispetto al possibile ricorso dei precedenti titolari (pur evidentemente lesi dal medesimo atto) a causa della cesura fra i due organi amministrativi e del riconosciuto carattere non comparativo della scelta dei nuovi componenti. I ricorrenti non potrebbero quindi vantare alcuna posizione giuridica qualificata rispetto alla nuova scelta, essendo semplicemente stati titolari di un precedente organo ormai decaduto e non dovendo la P.A. dare conto dell'avvenuta ponderazione fra i possibili candidati ai fini della nomina. Una volta accolta tale interpretazione, si imporrebbe quindi una valutazione circa la eventuale non ragionevolezza della norma-provvedimento in esame in danno dei ricorrenti, con la conseguente possibile violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

La sostanziale soppressione dell'organo e la sua ricostituzione con nuovi componenti, operata dalla norma secondo l'indicata interpretazione, a giudizio del Collegio si rivelerebbe peraltro irragionevole, e quindi in potenziale contrasto con i principi d'imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. sotto un duplice profilo: a) poiché, essendo mantenute tutte le norme organizzative, tutte

le competenze e tutte le attività della Commissione, mancherebbe qualsiasi tratto di discontinuità idoneo a giustificare la novazione dell'organo; b) poiché, mancando la novazione dell'organo, si determinerebbe una sostanziale ed immotivata revoca ex lege (senza le previste garanzie procedimentali e senza la dovuta indennità) di tutti gli incarichi di esperto ancora in corso,che pur rivestivano un esclusivo profilo tecnico-professionale, e che erano quindi sottratti al c.d. spoil system della dirigenza amministrativa (come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale e come ammesso dalla stessa Amministrazione resistente), con conseguente violazione del diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 Cost.

In tale ipotesi interpretativa, il Collegio non potrebbe quindi esimersi dal sottoporre alla Corte Costituzionale la norma in esame, sotto i plurimi profili della sua possibile arbitrarietà ed irragionevolezza, nonché della possibile violazione dei principi costituzionali di tutela giurisdizionale dei cittadini lesi da atti amministrativi e di imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa.

7. Conclusivamente, la norma in esame, secondo la ricostruzione del suo reale significato fin qui operata dal Collegio, non prevede affatto la decadenza automatica dei componenti della Commissione già in carica alla data di pubblicazione del decreto legge e non può quindi essere addotta a fondamento del provvedimento impugnato. Ne consegue, da un lato, che le censure di illegittimità riguardanti il gravato decreto ministeriale dovranno essere esaminate (nei paragrafi successivi) indipendentemente da ogni considerazione circa la legittimità della disposizione legislativa d'urgenza in esame, in quanto il suo contenuto non sarebbe comunque idoneo a giustificare l'adozione del provvedimento impugnato e, dall'altro lato, che ogni questione circa la legittimità del

decreto legge in esame non risulta "essenziale" ai fini della definizione del giudizio in epigrafe, discendendone la manifesta irrilevanza –e quindi l'inammissibilità – anche della questione di legittimità costituzionale dedotta dai ricorrenti.

8. Le considerazioni che precedono consentono al Collegio di entrare nel merito della questione, ed esaminare le censure volte direttamente a far valere l'illegittimità "propria" (e non mutuata dalla norma di riferimento) del decreto ministeriale impugnato.

9. In particolare, i ricorrenti argomentano che il D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, per la parte in cui ha fissato il numero dei commissari in 23 e previsto la nomina di nuovi commissari con D.M., ha ridotto il numero dei componenti (che prima erano 33) ma non sciolto l'Organo, lasciando quindi in carica i vecchi membri fino alla nomina dei nuovi, che avrebbero dovuto essere motivatamente selezionati tra i primi previa verifica dei necessari requisiti. I vecchi membri sono stati invece esclusi - denuncia parte ricorrente - senza alcuna motivazione, con illegittima applicazione del sistema dello "spoil system" di cui all'art. 6 L. 145/02 e senza le garanzie procedimentali previste dalla legge n. 241/1990.

Inoltre, sono dedotti la violazione della L. n. 241/90 e lo sviamento di potere, in relazione alla disposta decadenza dall'incarico senza l'accertamento della responsabilità dirigenziale o di eventuali altri inadempimenti, in violazione non solo del contratto già stipulato ma anche del diritto di difesa e del giusto procedimento nonché dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, lesi dalla sostituzione, immotivata ed ingiustificata, da parte della P.A., dei componenti di un Organo tecnico assolutamente neutrale.

10. Il Collegio esclude, in primo luogo , per le ragioni illustrate ai paragrafi precedenti, la fondatezza delle censure di violazione di legge riferite al più volte citato art. 28, c.7, in quanto tale disposizione (come il Collegio ha illustrato) non consente, ma neppure vieta, la rinnovazione dell'organo e dei componenti, limitandosi a prevedere una fattispecie affatto diversa: la mera "riduzione" del numero dei componenti ed il conseguente "adeguamento" – e non il totale rinnovo- della composizione della Commissione.

11. Per analoghe ragioni, deve essere altresì esclusa la fondatezza delle predette censure, per la parte in cui non argomentano concretamente per quali motivi la disposta riduzione del numero dei componenti dovrebbe pregiudicare l'efficienza e l'efficacia dell'attività della Commissione ovvero ostacolarne il lavoro. La relativa questione si sposta quindi su di un piano di opportunità ed efficacia della concreta attuazione del provvedimento amministrativo impugnato, sottratta al sindacato di questo Giudice e comunque confutata dall'Amministrazione, che allega l'avvenuta adozione di misure organizzative idonee a scongiurare ritardi nello svolgimento delle istruttorie.

12. Maggiore considerazione meritano le censure di violazione di legge, da parte del decreto ministeriale impugnato, riferite alla legge n. 241/90 e di eccesso di potere per difetto di istruttoria: la dedotta mancanza della comunicazione di avvio del procedimento, di un'idonea istruttoria caratterizzata dalla partecipazione degli interessati e di un'adeguata motivazione circa la mancata conferma dei precedenti titolari e la loro sostituzione con i nuovi componenti nominati, risultano, infatti, comprovate "per tabulas", e non sono neppure oggetto di contestazione in giudizio.

13. L'Amministrazione riferisce di aver adottato l'impugnato provvedimento in applicazione del più volte citato articolo 28, comma 10, del decreto legge 25 giugno

2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha ridotto il numero degli esperti da 33 a 23 precisando i necessari profili tecnico-professionali, e che ha imposto di procedere alla nomina dei nuovi esperti, in modo da adeguare la composizione dell'organo alle nuove prescrizioni, mantenendo fino ad allora gli esperti già nominati. Si sarebbe quindi trattato di decadenza ex lege e non di revoca, sulla premessa che la norma di cui all'art. 2, comma 10, D.L. n. 112/08, rientra pienamente nei poteri del Legislatore di ridisegnare composizione e funzioni di organi pubblici, e previamente valutare, nell'ottica generale, il complesso degli interessi pubblici sottesi. Quindi, secondo parte resistente iniziative normative e provvedimentali di tal genere, pur potendo comportare "un certo dispendio di energie amministrative e la perdita di alcune competenze o il mancato compimento di alcune procedure (…) non per questo necessariamente confliggono coi principi di imparzialità e buon andamento dell' azione amministrativa", afferendo all'insindacabile discrezionalità del legislatore, cui il Governo si sarebbe limitato a dare attuazione.

14. Conclusivamente, l'impugnato decreto ministeriale, nominando "ex novo" tutti i componenti della Commissione, avrebbe semplicemente dato esecuzione all'art. 28, c. 10, del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con legge del 6 agosto 2008, n. 133, determinando il verificarsi della condizione prevista dalla medesima norma per il termine di svolgimento dell'incarico da parte dei precedenti titolari, che peraltro erano già da tempo decaduti dalla titolarità dello stesso incarico, con la novazione dell'organo disposta dalla medesima norma. Si tratterebbe, quindi, di decadenza "ex lege" e non di revoca o di applicazione di una regola di "spoil system".

Di conseguenza, l'efficacia solo dichiarativa del provvedimento rispetto all'intervenuta decadenza "ex lege" dei ricorrenti impedirebbe di poter configurare la sussistenza delle censure in esame, e forse dello stesso interesse ad agire in giudizio dei ricorrenti.

15. Il Collegio ha, viceversa, già rilevato come, secondo la lettera, la collocazione sistematica e le finalità della disposizione legislativa d'urgenza invocata dall'Amministrazione, il suo reale contenuto sia ben altro, e cioè il mero ridimensionamento di un organo collegiale composto da alti esperti. Di conseguenza, l'intera disciplina al riguardo, ivi inclusa quella relativa alla nomina dei componenti con decreto del Ministro competente, resta quella previgente, così come del resto viene espressamente chiarito dalla medesima disposizione legislativa d'urgenza. Pertanto, l'ulteriore previsione secondo cui "il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare procede "entro 45 giorni" alla nomina dei componenti ai sensi delle previgenti disposizioni, può solo essere letta in relazione alla necessità di diritto transitorio di adeguare, in sede di prima applicazione, la composizione dell'organo alle nuove prescrizioni.

Pertanto, essendo escluso che possa trattarsi della mera presa d'atto di una già intervenuta decadenza "ex lege" (in quanto la legge invocata non contiene, come si è sopra rilevato, tale previsione), il Collegio, ai fini della decisione, deve individuare i contenuti e la collocazione dell'impugnato provvedimento, per la parte in cui, nominando i nuovi componenti della Commissione, determina l'automatica cessazione dei ricorrenti dall'incarico precedentemente svolto.

Non può trattarsi, in primo luogo, né di un annullamento d'ufficio della precedente nomina (mancando del tutto i requisiti e le condizioni di cui all'art. 21 nonies della legge

n. 241/1990), né di un recesso unilaterale dell'Amministrazione dal rapporto negoziale conseguito alla precedente nomina, ai sensi dell'art. 21 sexies della stessa legge n. 241/1990 (con la lesione di un diritto soggettivo connesso all'esecuzione di un contratto e con la conseguente carenza di giurisdizione di questo TAR) poiché il provvedimento ministeriale impugnato – a giudizio del Collegio – sembra muoversi al di là delle previsioni del Codice civile, e sembra non far valere alcun profilo relativo all'adempimento del contratto di prestazione d'opera professionale che potrebbe, in ipotesi, essere configurato in relazione all'attività di ciascun esperto.

Al contrario, l'Amministrazione intimata non si occupa dell'attività svolta dai componenti dell'organo, neppure per definire le relative spettanze economiche, ma pone nel nulla, più semplicemente e radicalmente, il precedente provvedimento amministrativo di nomina dei componenti di un organo amministrativo espressamente disciplinato dall'ordinamento giuridico ed incardinato nella struttura ministeriale di riferimento, nominando contestualmente tutti i nuovi componenti e mostrando, in tal modo, di voler fare uso del riconosciuto potere di auto-organizzazione amministrativa dei propri uffici.

16. E' noto che, secondo il costante insegnamento della giurisprudenza amministrativa, i provvedimenti devono essere individuati e classificati non già sulla base del "nomen juris", bensì del loro contenuto sostanziale, ovvero del potere realmente esercitato dall'Ufficio che li ha adottati. Ne consegue che, alla stregua del richiamato criterio di individuazione del potere sostanziale realmente esercitato dall'Ufficio che ha adottato i provvedimenti, in realtà non siamo in presenza (come è stato dimostrato) di una decadenza "ex lege", né si tratta dell'applicazione di una qualche normativa di "spoil

system" (eventualità, questa, esclusa anche dall'Amministrazione), e neppure vi è stato un recesso da un rapporto negoziale di prestazione professionale. Siamo, invece, in presenza di una vera e propria revoca degli incarichi di componente della commissione, che in quanto tale postula il rispetto delle disposizioni procedurali di riferimento di cui alla legge n. 241/1990.

La revoca del provvedimento è disciplinata in via generale dall'articolo 21 quinquies della legge n. 241/1990, come inserito dall'articolo 14, comma 1, della legge n. 15/2005, "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario" con la precisazione che "se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo". Le controversie, anche in materia di determinazione e corresponsione dell'indennizzo sono poi attribuite dalla norma "alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo". Si applicano quindi alla revoca, senza alcun dubbio, anche le norme sul procedimento amministrativo previste dalla medesima legge, a partire dalla comunicazione di avvio del procedimento fino alla motivazione dell'atto, che si palesano ancor più determinanti nel caso di specie, in relazione all'ampia latitudine della discrezionalità amministrativa sottesa a quel tipo di provvedimento. Viene, anzi, in rilievo la costante giurisprudenza amministrativa, secondo cui l'adozione di un provvedimento (in questo caso, addirittura tacito) di secondo grado nell'esercizio dei propri poteri di autotutela, richiede invece una motivazione particolarmente esaustiva, che dia conto sia dell'interesse pubblico concreto ed attuale perseguito, sia dell'avvenuta ponderazione con i diversi interessi pubblici e

privati coinvolti, in particolare quando, come nella fattispecie in esame, il provvedimento leda le legittime aspettative maturate dai privati interessati (in questo caso, i ricorrenti).

17. Risultano, quindi, fondate le dedotte censure di violazione e falsa applicazione dell'art.3 della legge n.241/90, di difetto assoluto di istruttoria e di motivazione ed erronea presupposizione in fatto e in diritto, con conseguente necessità, per questo Tribunale, di accogliere il ricorso in epigrafe.

18. In conformità ad un criterio di effettività della tutela giurisdizionale in relazione al petitum, ovvero ai beni della vita sostanzialmente oggetto del ricorso, il Collegio ritiene altresì necessario esaminare anche gli ulteriori motivi di censura, per verificare se all'illegittimità formale e procedurale già accertata corrisponda, in realtà, anche una illegittimità sostanziale del provvedimento di revoca tacita in esame.

Come già evidenziato ai paragrafi precedenti, secondo il Collegio la revoca è stata, in particolare, disposta, ampiamente prima della scadenza del mandato, nei confronti di tutti i componenti precedentemente nominati e da tempo insediati nell'incarico ed ancora in carica (salvo recuperarne alcuni nelle nuove nomine, peraltro in modo del tutto immotivato), senza alcuna istruttoria volta all'accertamento ed alla valutazione dei risultati dell'attività compiuta da ciascun componente (e dalla Commissione nel suo complesso), e quindi senza alcun elemento idoneo a motivare la mancata conferma dei ricorrenti nell'incarico ancora in corso.

Come poi evidenziato dall'esame della norma compiuto dal Collegio, è altresì mancata qualsiasi modifica dell'organizzazione, delle competenze e delle attività della Commissione, tale da determinare un qualsiasi tratto di discontinuità che fosse idoneo a

giustificare la novazione dell'organo ed il conseguente integrale rinnovo della Commissione disposto con il provvedimento impugnato.

19. L'Amministrazione giustifica il proprio operato con la necessità di adeguare la composizione della Commissione al previsto "nuovo assortimento quantitativo e qualitativo" delle professionalità e competenze previste dalla disciplina legislativa d'urgenza più volte richiamata.

In effetti, il Collegio conviene che secondo la previsione dell' articolo 28, comma 10, del decreto legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, dei ventitré membri, dieci devono essere "tecnici, scelti fra ingegneri, architetti, biologi, chimici e geologi, e tredici "giuristi ed economisti, tutti di comprovata esperienza, di cui almeno tre scelti fra magistrati ordinari, amministrativi e contabili.")

Peraltro, il Collegio osserva anche che la previgente disciplina (D.P.R. 14-5-2007 n. 90, ancora in vigore per tutti i restanti aspetti) imponeva ai trentatrè membri previsti in precedenza di avere "una comprovata esperienza e competenza in una o più discipline attinenti l'attività della Commissione", chiedendo quindi requisiti del tutto sovrapponibili ai nuovi (che in realtà si limitano a chiarire quali siano le discipline "attinenti l'attività della Commissione" salvo il puntuale riferimento ai "tre magistrati ordinari, amministrativi e contabili.")

A giudizio del Collegio ne consegue che, alla stregua dei parametri di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità dell'attività amministrativa (mutuati dal diritto comunitario ad opera della più autorevole giurisprudenza amministrativa) l'invocata necessità di adeguamento non può eccedere la motivata scelta dei dieci componenti da non confermare, salvo dimostrare l'altrettanto motivata necessità di intervenire anche su altri

singoli componenti al fine di ricondurre la composizione al previsto nuovo "assortimento" di singole professioni tecniche e giuridiche: 10 tecnici, scelti (indifferentemente) fra ingegneri e/o architetti e/o biologi e/o chimici e/o geologi, e 13 giuristi e/o economisti, qualunque sia la loro professione fatta slava la necessità che "almeno 3" siano magistrati (peraltro, indifferentemente ordinari, amministrativi e contabili, pur trattandosi di professionalità molto differenziate).

20. Con il provvedimento impugnato, contestualmente alla revoca tacita, è stata viceversa interamente rinnovata la composizione dell'organo mediante un atto d'alta amministrazione, con il quale si è inteso immediatamente nominare ex novo, tutti i componenti della pur preesistente Commissione, anziché limitare l'esercizio della propria ampia discrezionalità alla motivata scelta delle mancate conferme rese necessarie dalla riduzione dei componenti ed alle altre eventuali sostituzioni rese necessarie dalla precisazione dei requisiti,

Risultano pertanto fondate, a giudizio del Collegio, anche le dedotte particolari censure di illegittimità sostanziale del provvedimento impugnato per illogicità, confusione e perplessità dell'azione amministrativa e sviamento.

21. Ciò posto, il Collegio ritiene doveroso precisare che all'organo giurisdizionale giudicante è preclusa ogni valutazione che non sia strettamente tecnico-giuridica, e men che mai ogni valutazione per così dire di opportunità politica. Le considerazioni sopra esposte sono quindi svolte con esclusivo riferimento alle oggettive contraddittorietà, ivi riferite, del comportamento dell'Amministrazione intimata rispetto agli interessi pubblici di riferimento, nonchè, alla parimenti oggettiva considerazione della contestualità fra la nomina dei nuovi componenti e la conseguente revoca tacita dei precedenti.

Nessun rilievo possono ancora avere, in questo quadro, le affermazioni delle parti in giudizio circa gli scopi che potrebbero essere sottesi a questo o quel provvedimento, affermazioni che restano estranee al contenzioso e prive di ogni rilievo, oltreché di ogni riscontro.

Ad assumere rilievo decisivo ai fini della decisione sulle censure ora in esame è allora - sempre a giudizio del Collegio - l'obiettiva constatazione del "vulnus" recato dal provvedimento impugnato alla Pubblica Amministrazione, che ai sensi dell'art. 97 Cost. deve essere organizzata, determinando le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità di ciascuno (II comma) in modo che "siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità" (I comma), così come confermato dall'Art. 98 Cost. secondo il quale "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione".

Da qui la rilevanza, anche ai fini della tutela di diritti costituzionali, dei compiti conferiti all'Amministrazione mediante la Commissione in esame, necessariamente caratterizzata dall'alto profilo scientifico-professionale e dalla grande ponderazione ed autorevolezza delle proprie conclusioni, che secondo il Collegio costituisce pertanto un esempio paradigmatico, di come una Pubblica Amministrazione di alta qualità sia essenziale alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, ed a propria volta tragga la propria forza, nel contesto del nostro ordinamento proprio dallo stretto rapporto con i cittadini, e quindi dall' autorevolezza derivante sia dalle proprie professionalità e capacità, sia dalla continuità del proprio impegno, sia dal rispetto delle previste garanzie di affidabilità ed imparzialità della propria organizzazione e della propria attività a partire dalla previsione dell'accesso mediante pubblico concorso (art. 97 Cost.).

Diviene così possibile individuare, a giudizio del Collegio, una sorta di " vulnus" ai principi costituzionali che devono guidare l'organizzazione ed il funzionamento della Pubblica Amministrazione, determinato dalla immotivata (ed anzi tacita) revoca, prima della scadenza del loro mandato, di tutti gli esperti della Commissione, da parte di quella stessa Amministrazione che poco tempo prima li aveva discrezionalmente nominati in base all'eccellenza delle loro professionalità e competenze, che fino a quel momento si è avvalsa del loro operato senza nulla eccepire e che ora interrompe le attività in corso di svolgimento e nomina, allo stesso identico modo e quindi senza alcun giudizio comparativo con i vecchi componenti, nuovi esperti.

22. Acclarata l'illegittimità sostanziale dell'impugnato provvedimento, il Collegio deve altresì precisare che la detta illegittimità si riverbera anche in un vizio (sommariamente dedotto dai ricorsi nell'ambito delle segnalate questioni di legittimità costituzionale) di ingiustizia manifesta, sviamento, e grave disparità di trattamento. Infatti i precedenti componenti, al pari di ogni altro esperto o professionista, non avevano alcun titolo a pretendere di competere con i nuovi componenti prescelti dal Ministro (trattandosi non di un concorso ma di una scelta largamente discrezionale e fondata sull'"intuitus personae" fra tutti i possessori dei necessari requisiti professionali e d'esperienza), ma, in quanto componenti in carica fino all'impugnata revoca, vantavano certamente una legittima aspettativa a poter concludere il proprio mandato percependo il relativo compenso, o quantomeno a partecipare ad un'adeguata istruttoria volta ad accertare la motivata necessità della revoca per superiori interessi pubblici, fermo restando il diritto all'indennizzo. Nell'ipotesi, poi, che la revoca fosse stata ritenuta giustificata per l'inadeguatezza dei titoli posseduti rispetto alle nuove previsioni di legge, ciascuno dei

componenti non confermati avrebbe avuto diritto ad un'adeguata motivazione comparativa con i titoli posseduti dal suo successore, anche in questo caso non per stilare una sorta di "graduatoria", bensì per verificare la congruità e fondatezza della motivazione addotta.

23. Parte ricorrente deduce, infine, di aver subito un danno, la cui esistenza ed ingiustizia non potrebbe revocarsi in dubbio. Osserva il Collegio che con la revoca tacita impugnata è venuto anticipatamente ed immotivatamente meno, senza alcun indennizzo, un incarico di prestigio e ben retribuito, che prevedeva la priorità rispetto ad ogni altra attività lavorativa o professionale. La stessa revoca, con la sua sottesa alea di disvalore morale e professionale, alla stregua della presente sentenza risulta affetta dagli illustrati vizi, anche sostanziali, di illegittimità. L'Amministrazione, in presenza di norme legislative d'urgenza con margini d'ambiguità interpretativa, ha omesso – in sostanza - di attenersi ad un canone di prudente diligenza, in quanto ha accolto interpretazioni normative ed adottato iniziative amministrative che pur potevano palesare un non immediato riscontro né in tali disposizioni, né nei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost..

Il Collegio non ritiene peraltro di poter convenire sulla domanda di risarcimento in esame, in quanto l'accoglimento delle precedenti censure rende giustizia della possibile alea di disvalore della revoca, fin dall'inizio arginata con la proposizione del ricorso, ed inoltre postula la piena reintegrazione dei ricorrenti nella Commissione per l'originaria durata, consentendo loro di svolgere la prevista attività professionale, con corresponsione da parte della P.A. del relativo compenso.

24. Sulla base delle pregresse considerazioni, il ricorso deve quindi essere accolto nei termini sopraindicati e, per l'effetto, deve essere annullato l'impugnato provvedimento di revoca tacita e di contestuale nomina dei nuovi componenti, unitamente a tutti gli eventuali e conseguenti atti organizzativi della Commissione ad esso direttamente connessi. Di conseguenza, occorre altresì ordinare all'Amministrazione di procedere senza indugio alla reintegrazione nell' incarico nella Commissione e nell'effettivo svolgimento di tutti i connessi compiti, protraendone la scadenza fino al compimento dell'intera durata originariamente prevista. Spetterà all'Amministrazione (che riferisce di aver già evitato ritardi nel precedente avvicendamento dei componenti) il compito di adottare analoghe misure per evitare interruzioni o ritardi nel compimento delle istruttorie - anche ricorrendo alla figura del funzionario di fatto per il lavoro finora svolto degli attuali componenti - procedendo nel contempo al riconoscimento del debito nei loro confronti.

Anche in relazione alla complessità della fattispecie ed alla presenza di norme legislative d'urgenza dal contenuto non immediatamente decifrabile in modo univoco, sussistono infine, a giudizio del Collegio, giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione II Bis, definitivamente decidendo sul ricorso in epigrafe, lo accoglie ai sensi di cui in motivazione e, per l'effetto:

- annulla il Decreto del Ministro dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare impugnato, unitamente ai successivi provvedimenti organizzativi direttamente connessi;

- ordina al Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro pro tempore, di procedere, entro il termine di 45 (quarantacinque) giorni, decorrenti dalla pubblicazione o dalla notifica a cura di parte della presente sentenza, alla piena reintegrazione dei ricorrenti nella Commissione meglio indicata in epigrafe e nello svolgimento del relativo incarico, fino a concorrenza della durata originariamente prevista per detto incarico.

Compensa fra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2009 con l'intervento dei Signori:

Eduardo Pugliese, Presidente

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Mariangela Caminiti, Primo Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/10/2009

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

IL SEGRETARIO