

Università agraria di Civitavecchia
agrariacivitavecchia@pec.it

Città Metropolitana di Roma Capitale
Dip. IV – Serv. I
pianificaterr@pec.cittametropolitanaroma.it

Regione Carabinieri Forestale Lazio
frm44004@pec.carabinieri.it

Gruppo Carabinieri Forestale di Roma
frm43057@pec.carabinieri.it

Direzione Regionale Ambiente
Area Protezione e Gestione della Biodiversità

Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per
la provincia di Viterbo e l'Etruria meridionale
mbac-sabap-vt-em@mailcert.beniculturali.it

Comune di Civitavecchia
Assessorato all'Ambiente e Beni culturali
comune.civitavecchia@legalmail.it

LIPU sez. Civitavecchia
alessiacolle@pec.it

OGGETTO: Università agraria di Civitavecchia e legittimazione ad agire da parte del Consiglio di amministrazione. Comunicazione.

In riferimento alla problematica inerente alla legittimazione ad agire da parte dell'attuale Consiglio di amministrazione dell'Università agraria, il cui mandato è scaduto nell'aprile del 2020, la scrivente ha provveduto, con nota prot. n. 0659088 del 05-07-2022, ad interessare l'Avvocatura regionale al fine di pervenire ad un definitivo chiarimento della materia e in previsione dell'eventuale avvio del procedimento di approvazione della variante al vigente Piano di Gestione e Assestamento Forestale (PGAF) dell'Ente agrario.

In data 29/07/22 è pervenuto il parere da parte della competente Avvocatura, di cui alla nota iscritta al prot. reg n. 0747660 allegata alla presente, dal cui esame si rilevano alcune criticità alla luce di quanto stabilito dalle medesime norme statutarie dell'Università agraria.

In ordine si evidenzia, tra le criticità rappresentate, che il Consiglio di amministrazione dell'Ente, terminato il mandato di governo e a seguito di formale indizione di nuove elezioni, ha potere di azione limitatamente all'adozione di atti di ordinaria amministrazione nonché di atti urgenti ed indifferibili.

Atti a cui non possono essere ricondotti gli strumenti di pianificazione, che, *in quanto eccedenti l'ordinaria amministrazione ed in quanto non urgenti ed indifferibili (omissis) non possono essere assunti allorchè l'organo deputato versi in regime di prorogatio.*

Unica eccezione, da quanto rappresentato, è un'*articolata motivazione di comprovata urgenza di evitare danni gravi al paesaggio naturale o all'assetto urbanistico* che, tuttavia, dovrà essere oggetto comunque di specifica valutazione al fine di determinare il presunto carattere di urgenza ed indifferibilità.

In merito alla figura del Presidente facente funzioni, si rileva, inoltre, che il Consiglio di amministrazione, autoconvocatosi per la nomina senza una formale convocazione da parte del Presidente eletto, non ha potere di designazione di tale figura, oltretutto non prevista dallo statuto dell'Ente.

Tanto è dovuto evidenziare tenuto conto che le criticità rappresentate saranno oggetto di valutazione qualora venga perfezionata l'istanza di approvazione della variante al PGAF.

Per informazioni contattare il funzionario Antonio Zani ai seguenti recapiti 334 110 6800 - azani@regione.lazio.it.



Il Dirigente d'Area
(dott. agr. Fabio GENCHI)



AVVOCATURA REGIONALE

Fasc.: 653/2022

**Direzione Regionale
Agricoltura, Promozione della
Filiera e della Cultura del Cibo,
Caccia e pesca, Foreste
Dott. Ugo Della Marta**

**Area Governo del Territorio e
Foreste**

Oggetto: Università Agraria di Civitavecchia – richiesta parere in merito alla legittimazione ad agire del Consiglio di Amministrazione scaduto.

Si fa riferimento alla nota prot. n. 0659088 del 5 luglio u.s. con la quale codesta Direzione ha posto un quesito relativamente *“al titolo e alla facoltà del Consiglio di Amministrazione uscente dell’Università Agraria di Civitavecchia ad avanzare istanze che esulano dalla gestione ordinaria dell’Ente”* in ragione delle seguenti circostanze di fatto.

L’Università Agraria di Civitavecchia ha presentato istanza relativa all’approvazione di una proposta di variante al Piano di Gestione e Assestamento Forestale.

Ai sensi della DGR n. 126 del 14 febbraio 2005 le proposte di Piano o di variante devono essere corredate da apposita delibera di adozione da parte dell’organo dell’Ente deputato a manifestare la volontà verso l’esterno.

Il mandato del Consiglio di Amministrazione dell’Università Agraria di Civitavecchia è scaduto nell’aprile 2020 e, secondo le norme statutarie, il campo di azione dell’organo di governo decaduto sarebbe limitato ai soli atti di ordinaria amministrazione ed agli atti urgenti ed indifferibili.

Il Comune di Civitavecchia, nella nota acquisita al protocollo n. 570509 del 9 giugno 2022, ha portato a conoscenza che l’attuale Consiglio di Amministrazione sarebbe ridotto dagli 11 membri previsti a soli 5 membri non garantendo la metà più uno dei componenti stabiliti dalla norma statutaria (art. 8, comma 1) per assicurarne il funzionamento.

Alla luce di tale quadro fattuale, la Direzione in indirizzo chiede, dunque, di conoscere se l’attuale Consiglio di Amministrazione possa o meno assumere atti che vadano oltre la gestione ordinaria, compresa l’adozione della variante al PGAF da sottoporre ad approvazione regionale.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

Ai sensi dell’art. 1 della legge 20 novembre 2017 n. 168 le Università Agrarie del Lazio sono Enti esponenziali delle collettività titolari di diritti di uso civico e della proprietà collettiva con personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.

Lo Statuto costituisce, pertanto, fonte primaria di disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'Ente.

All'autonomia organizzativa tipica delle associazioni di diritto privato, le Università Agrarie affiancano, quanto all'amministrazione, poteri e funzioni di rilievo pubblicistico.

Esse, infatti, sono chiamate ad amministrare beni collettivi indisponibili sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. h) del D. Lgs. n. 42/2004, vincolo attraverso il quale l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (art. 3, comma 6, della L. n. 168/2017).

Tali funzioni d'interesse generale costituiscono lo scopo dell'U.A. di Civitavecchia come espressamente richiamati nell'art. 1, commi da 3 a 13, dello Statuto ispirato, coerentemente, quanto all'organizzazione ed al funzionamento, attraverso il rinvio recettizio e per quanto compatibili con la natura privata dell'Ente, alle norme contenute nella L. n. 267/2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali).

Ed infatti, l'art. 7, comma 1, dello Statuto dell'U.A. di Civitavecchia individua nel Consiglio di Amministrazione (al pari del Consiglio comunale) l'organo di Governo con funzioni di indirizzo politico e di controllo, accanto al Presidente, legale rappresentante dell'Ente e al Comitato esecutivo, con funzioni residuali.

Al Consiglio di Amministrazione compete, in particolare, l'assunzione degli atti di indirizzo, programmazione e pianificazione, di controllo e di verifica.

Ai sensi dell'art. 8, comma 2, dello Statuto, il Consiglio di Amministrazione, composto dal Presidente e da un numero di Consiglieri pari ad 11 in forza del rinvio operato all'art. 37, comma 1 della L. n. 267/2000, dura in carica cinque anni.

La medesima disposizione statuisce che scaduto il quinquennio, i Consiglieri uscenti restano in carica fino alla proclamazione dei nuovi Consiglieri e possono, successivamente all'emanazione dell'atto di indizione delle elezioni, adottare esclusivamente atti di ordinaria amministrazione nonché atti urgenti ed indifferibili.

Vale evidenziare come tale disposizione, espressione della sovrana autonomia dell'associazione agraria, sia identica a quella contenuta nell'art. 38, comma 5 del D.Lgs. n. 267/2000 riguardante i Consigli comunali e provinciali la quale così statuisce: *"I Consigli durano in carica fino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti ed improrogabili"*.

La *ratio* della norma che giustifica l'operato del Consiglio degli Enti pubblici locali a mandato scaduto (*ratio* che può estendersi anche all'analoga norma dello Statuto dell'associazione agraria in questione, in ragione delle potestà pubbliche di cui essa è istituzionalmente investita) disciplinando le competenze nel periodo intermedio tra la convocazione dei comizi elettorali e l'entrata in carica dei nuovi eletti, risiede nella necessità di garantire l'osservanza del principio di buona amministrazione e di continuità dell'attività amministrativa.

Tali poteri sono tuttavia limitati all'adozione di atti di mera ordinaria amministrazione, cioè quelli di natura conservativa, privi di contenuto discrezionale (cfr. Cons. St., sentenza 15 gennaio 2013, n. 178; Tar Lazio – Roma Sez. II, 14 gennaio 2021, n. 511) e di atti urgenti ed indifferibili, quali quelli vincolati nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quando* (cfr. Tar Puglia, 15 gennaio 2004, n. 382; circolari Ministero Interno n. 17/1999 e n. 2/2006).

E ciò anche al fine di evitare interventi che possano essere interpretati come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori (cfr. Tar Sicilia, Palermo, Sez. I, sentenza 3 dicembre 2013, n. 2342; Tar Emilia Romagna, sentenza 21 marzo 2014, n. 314).

L'esistenza dei presupposti dell'indifferibilità e dell'urgenza va valutata in concreto, caso per caso, tenendo presente il criterio interpretativo di fondo che pone, quali elementi costitutivi della fattispecie, scadenze fissate improrogabilmente dalla legge e/o il rilevante danno per l'Ente che deriverebbe da un ritardo nel provvedere.

In applicazione dei principi su esposti, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare, quale principio generale, che gli atti di pianificazione (qual è, nel caso di specie, l'adozione della variante al PGAF), in quanto eccedenti l'ordinaria amministrazione ed in quanto non urgenti ed indifferibili, non possono essere assunti allorchè l'organo deputato versi in regime di *prorogatio* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 aprile 2003, n. 1948; conforme, Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2017, n. 2304; Tar Friuli Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 15 dicembre 2011, n. 559).

Tuttavia vi è da registrare l'esistenza di alcune pronunce che, in casi particolari, hanno ritenuto **legittima** l'adozione di atti di pianificazione urbanistica deliberata in regime di *prorogatio* là dove è stata rinvenuta una articolata motivazione sulla comprovata urgenza di evitare danni gravi al paesaggio naturale o all'assetto urbanistico (in tal senso, Tar Umbria, Perugia, sentenza 13 febbraio 1998, n. 165; Tar Veneto, sez. II, sentenza 18 gennaio 2017, n. 50; Cons. Stato, sez. IV, sentenza 30 giugno 2003, n. 3894).

Da tutto quanto su esposto discendono le seguenti ulteriori considerazioni.

Il Consiglio di Amministrazione dell'Università Agraria di Civitavecchia, insediato in data 29 aprile 2015 a seguito di regolari elezioni, è scaduto il 29 aprile 2020 (vale a dire oltre due anni or sono).

In forza dell'espresso richiamo operato dall'art. 6 dello Statuto al D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti Locali) ed alla L. n. 570/1960 e ss.mm.ii., l'indizione delle elezioni per la nomina dei nuovi organi ed il loro svolgimento dovevano obbligatoriamente avvenire nei tempi e con le modalità prescritte per i Consigli comunali con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, salvo specifica normativa di dettaglio contenuta in apposito regolamento assunto dal Consiglio di Amministrazione.

Al riguardo, si richiama la L. n. 182/1991, art. 1, comma 1: “*le elezioni dei consigli comunali si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre*” e l'art. 3 “*la data per lo svolgimento delle elezioni di cui agli articoli 1 e 2 è fissata dal Ministro dell'interno non oltre il cinquantacinquesimo giorno precedente quello della votazione ed è comunicata immediatamente ai prefetti perché provvedano alla convocazione dei comizi ed agli altri adempimenti di loro competenza previsti dalla legge*”.

L'Università Agraria di Civitavecchia non ha provveduto secondo tale stringente tempistica a fissare la data delle elezioni, né a convocare i comizi elettorali mantenendo così inammissibilmente in regime di *prorogatio sine die* gli organi scaduti la cui durata appare, pertanto, rimessa al loro totale arbitrio.

Né ciò può ritenersi giustificato dell'epidemia Covid-19 che ha colpito il Paese nell'anno 2020 e ancora in corso posto che i Decreti legge nn. 103/2020 e 117/2021 hanno disciplinato le modalità operative precauzionali e di sicurezza della raccolta del voto nelle consultazioni elettorali da svolgersi negli anni 2020 e 2021 (consultazioni che hanno riguardato, nel biennio di riferimento, anche grandi Amministrazioni locali, peraltro).

L'epidemia in questione non è dunque una valida causa giustificativa alla mancata indizione delle doverose consultazioni elettorali.

A ciò si aggiunga che, a seguito delle misure limitative della libertà personale che hanno colpito il Presidente nel mese febbraio 2022, e di successiva misura interdittiva dagli uffici pubblici e privati per 12 mesi, il Consiglio di Amministrazione dell'U.A. di Civitavecchia, autoconvocatosi, con delibera n. 4 del 31 marzo 2022 ha nominato un Presidente f.f.

Al riguardo, è doveroso segnalare che il Commissario agli usi civici, nell'ambito di alcuni contenziosi pendenti tra privati e l'U.A. di Civitavecchia per l'accertamento della *qualitas soli* (tra molte, ordinanza n. 534 del 31 maggio 2022 e n. 648 del 20 luglio 2022), ha avuto modo di rilevare che:

- il Consiglio di Amministrazione dell'U.A. di Civitavecchia poteva essere convocato solo dal Presidente (art. 8 dello Statuto) di talché la suddetta delibera non risulta validamente adottata in assenza di regolare convocazione;
- l'art. 7 dello Statuto non prevede in capo al Consiglio di Amministrazione il potere di nomina del Presidente, né di un Presidente f.f.;
- l'atto di conciliazione risulta sottoscritto da soggetto privo di poteri rappresentativi dell'Ente e pertanto non può essere approvato;
- la figura di un temporaneo Presidente f.f. non è prevista dallo Statuto.

Quanto sopra evidenzia un grave stato patologico che investe gli organi dell'U.A. di Civitavecchia i cui atti non possono più ritenersi espressione della volontà degli Associati.

L'eventuale invio di una delibera consiliare di adozione di variante al PGAF dovrà, pertanto, tenere conto delle circostanze sopra riportate, salva una valutazione di indifferibilità e urgenza motivata in ragione di un comprovato danno grave ed irreparabile all'assetto boschivo che potrebbe derivare dalla sua mancata approvazione.

Nei termini su estesi è il richiesto parere.

L'ESTENSORE
Avv. Rita Santo



L'AVVOCATO COORDINATORE
Rodolfo Murra



Firmato digitalmente da
MURRA RODOLFO
Data: 2022.07.28 14:13:34
+02'00'