

La sussidiarietà orizzontale nella tutela del paesaggio

labsus.org/2022/11/la-sussidiarieta-orizzontale-nella-tutela-del-paesaggio/

di Riccardo Stupazzini

10 novembre 2022



Con la **sentenza n. 562 del 16 giugno 2022**, il **T.A.R. Piemonte, Sez. I**, ha riconosciuto ai soggetti privati, quali associazioni esponenziali di interessi collettivi o singoli cittadini, la possibilità di **sollecitare l'avvio del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico** ex art. 138 d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42.

La vicenda amministrativa e giudiziaria

La controversia sulla quale si è pronunciata il T.A.R. Piemonte trae origine da un procedimento di dichiarazione di pubblico interesse, avviato a seguito della richiesta di alcuni soggetti privati di apporre un **vincolo paesaggistico** su un complesso monumentale-paesaggistico. Ad esito del procedimento, suddetto sito era stato dichiarato di pubblico interesse dalla Giunta regionale con propria deliberazione. Asseredone l'illegittimità, il provvedimento, nonché gli atti connessi, venivano successivamente impugnati da una società privata in veste di proprietaria di una parte dell'area interessata.

Pur ritenendo due dei tre motivi di gravame infondati, il T.A.R. Piemonte ha accolto il ricorso, ritenendo fondata la censura attraverso cui la ricorrente aveva contestato l'illegittima composizione della Commissione provinciale ex art. 137 d.lgs. n. 42/2004. La Commissione medesima, difatti, avrebbe operato in violazione del principio del c.d.

‘collegio perfetto’, non avendo deliberato nel suo *plenum*. Come osservato dal giudice amministrativo, la violazione delle previsioni che qualificano la Commissione come un collegio perfetto avrebbe inficiato sul contemperamento degli interessi auspicato dal legislatore, nella misura in cui i componenti della Commissione, benché tutti in possesso di analoghe competenze professionali, rimangono portatori di interessi ed esperienze differenziate.

A chi compete la formulazione di una proposta alle Commissioni provinciali?

Ai sensi dell’art. 138, co. 1, d.lgs. n. 42/2004, l’eventuale sussistenza di un notevole interesse pubblico con riferimento a immobili ed aree è valutata dalle Commissioni ex art. 137, che propongono alla Regione l’eventuale adozione della dichiarazione. Intorno a tali previsioni si concentra la parte della sentenza in questa sede di maggiore interesse. In specie, con il terzo motivo di ricorso la ricorrente aveva censurato il provvedimento della Giunta regionale sull’assunto che, secondo le disposizioni ex art. 138, co. 1, d.lgs. n. 42/2004, **la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico di un sito, rivolta alle Commissioni medesime, non potesse essere avanzata da soggetti privati.**

La non tassatività dell’elenco soggettivo ex art. 138, co. 1, d.lgs. n. 42/2004

Ad avviso del collegio, quest’ultimo motivo di gravame era da ritenersi infondato. Nonostante la norma riconosca il potere di iniziativa in capo ai componenti di parte ministeriale o regionale della Commissione e agli altri enti pubblici territoriali interessati, **non sarebbe esclusa la possibilità per i privati di presentare inviti o denunce volte a sollecitare l’imposizione del vincolo.** Tali sollecitazioni, secondo i giudici, risulterebbero difatti idonee ad avviare una fase di deliberazione preliminare su cui è la Commissione a pronunciarsi. L’**elenco** dei soggetti individuati dall’art. 138, co. 1, d.lgs. n. 42/2004 **non dovrebbe dunque considerarsi tassativo**, bensì riferito alle amministrazioni che avrebbero una legittimazione certa di promozione della valutazione della Commissione, se non un potere-dovere.

Il modello di Amministrazione condivisa nella tutela del paesaggio

Seguendo il ragionamento dei giudici amministrativi, l’**estensione soggettiva** di tale legittimazione troverebbe fondamento non solo nel più generale **principio di partecipazione** al procedimento amministrativo, ma anche nel **legame tra il principio di sussidiarietà orizzontale e la tutela del paesaggio**. Per meglio dire, configurandosi quest’ultimo come un interesse collettivo, sulla base di detto principio, anche associazioni private possono farsene carico, in qualità di enti esponenziali della collettività. Sia dall’operato della Commissione, che ha successivamente agito coinvolgendo le associazioni proponenti, che dall’esegesi della norma da parte del T.A.R. emergerebbe dunque una visione che individua l’**Amministrazione condivisa come il modello maggiormente idoneo ai fini della tutela paesaggistica**. A ben vedere, difatti, si tratterebbe, ad avviso di chi scrive, di una prospettiva coerente con la nozione di paesaggio riconosciuta dall’ordinamento, ossia non riconducibile al solo ambiente naturale statico, bensì alla dinamica sintesi dei fattori naturali, umani e delle interrelazioni (Cfr. **Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 28 gennaio 2022, n. 624**). Dalla

valorizzazione della dimensione soggettiva legata agli aspetti identitari e culturali propria di tale nozione di paesaggio, ovvero dalla caratura dei valori intorno ai quali viene formulata la proposta dalla Commissione secondo l'art. 138, non possono dunque disconoscersi le **potenzialità del contributo derivante dal complesso di soggetti privati nel riconoscimento e nella tutela di tali interessi collettivi**.

Il possibile permanere di differenze rispetto al potere di iniziativa (in senso proprio) ex art. 138, co. 1, d.lgs. n. 42/2004.

Benché tale estensione soggettiva della richiamata legittimazione risulti coerente con la nozione di paesaggio, parrebbero ad avviso di chi scrive delle **differenze** tra la possibilità per i soggetti privati di stimolare l'avvio del procedimento e quanto riconosciuto, dall'art. 138, co. 1, alle amministrazioni pubbliche, pur non essendo riconosciute dal T.A.R. Soltanto in quest'ultimo caso parrebbe configurarsi un potere di iniziativa in senso proprio, con il conseguente obbligo di procedere per la Commissione. Per meglio dire, solo a seguito della proposta avanzata dai soggetti puntualmente individuati seguirebbe un obbligo per la Commissione di valutare la sussistenza del notevole interesse pubblico. Una lettura differente da quest'ultima potrebbe apparire contraria al dato normativo di cui all'art. 138, co. 1.

LEGGI ANCHE:

[La percezione del paesaggio costiero quale Bene comune](#)

Foto di copertina: Santuario di Santa Lucia a Villanova Mondovi (fonte:Wikimedia Commons)

ALLEGATI (1):

[TAR PIEMONTE_10 giugno 2022, n. 562](#)