

& ASSOCIATI

Torino, 17 dicembre 2009

Spett.le  
FEDERAZIONE  
INTERREGIONALE DEGLI  
ORDINI DEI DOTTORI  
AGRONOMI E FORESTALI  
DEL PIEMONTE E DELLA  
VALLE D'AOSTA  
Via A. Peyron, 13  
10143 TORINO

AVV. CARLO MERANI  
AVV. ANTONELLA LAURIA  
AVV. ANTONELLA BORSERO  
AVV. LISA GROSSI  
AVV. ANDREA CERMELE  
AVV. ROBERTO SERVENTI  
DOTT. CRISTINA TESSARIN  
DOTT. ANDREA TERZOLO  
DOTT. SARA DE GIORGIS

*Alla c.a. dott. Giampaolo Bruno*

*Anticipata a mezzo posta elettronica*

**Oggetto: componenti delle Commissioni locali per il paesaggio, profili di regolamentazione e responsabilità.**

Egregio Dottore,

abbiamo esaminato i quesiti sottoposti alla nostra attenzione e Le esponiamo qui di seguito le nostre prime considerazioni al riguardo.

### **I quesiti**

La questione riguarda i componenti delle Commissioni locali per il paesaggio di cui all'art. 148 del d. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (qui di seguito le "Commissioni") e all'art. 4 della legge regionale della Regione Piemonte 1 dicembre 2008, n. 32, i quali sono individuati, tra l'altro, in "soggetti in possesso di laurea attinente alle scienze agrarie o forestali ed alla gestione del patrimonio naturale", compresi - dunque - i Dottori Agronomi e Forestali.

In particolare, le problematiche sottoposte riguardano il regime giuridico e di responsabilità configurabili in capo a tali soggetti a seguito dell'attività svolta in seno alle Commissioni.

I quesiti sottoposti sono i seguenti:

a) quali siano i riferimenti normativi che disciplinano la materia;

**Merani & Associati**

10121 Torino  
Via Pietro Micca 21

20121 Milano  
Via Senato 8

Centralino unico-Main switchboard  
Tel. +39 011 5075811

Torino Fax +39 011 5075818  
Milano Fax +39 02 36569092

- b) se, fermo restando che ogni Comune è tenuto ad aprire un procedimento per ogni pratica sottoposta ad autorizzazione paesaggistica, la definizione di un responsabile all'interno dell'Ente sia obbligatoria;
- c) se, qualora i Comuni non fossero obbligati ad individuare un responsabile, vi sia comunque un responsabile;
- d) quali siano le responsabilità dei professionisti in caso di ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale.

a) **I riferimenti normativi**

Come già accennato, le Commissioni sono disciplinate dall'art. 148 del d. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (c.d. Codice dei Beni Culturali), nel testo attualmente in vigore a seguito delle modifiche apportate dall'art. 18 del d. lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e dal successivo d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 che le individua quale organo tecnico di supporto ai soggetti deputati al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Nella vigente versione l'art. 148 prevede che *“le Regioni promuovono l'istituzione e disciplinano il funzionamento delle commissioni per il paesaggio di supporto ai soggetti ai quali sono delegate le competenze in materia di autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'articolo 146, comma 6”*.

A sua volta l'art. 146, comma 6, dispone che *“la Regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a [...] Comuni, purchè gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche”*.

Le Commissioni, dunque, in base alle norme citate svolgono funzioni di supporto tecnico ai Comuni a cui le Regioni hanno delegato l'esercizio della funzione autorizzatoria con riferimento al paesaggio.

Per quanto riguarda, nello specifico, la Regione Piemonte, la legge regionale 1 dicembre 2008, n. 32 elenca i casi in cui la titolarità della funzione autorizzatoria permane in capo agli enti regionali e i casi (residuali) in cui, invece, questa è delegata ai Comuni sempre che gli stessi istituiscano una Commissione per il paesaggio.

La medesima legge regionale individua i requisiti richiesti per i componenti delle Commissioni, demandando a provvedimenti comunali la disciplina del funzionamento delle stesse.

In particolare l'art. 4 della legge regionale 1 dicembre 2008, n. 32 prevede che:

*“I Comuni istituiscono, ai sensi dell'articolo 148 del codice dei beni culturali e del paesaggio, singolarmente o preferibilmente in forma associata, la commissione locale per il paesaggio con competenze tecnico scientifiche incaricata di esprimere i pareri previsti dall'articolo 148, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio.*

*Ogni commissione locale per il paesaggio è composta da almeno tre componenti, in possesso di diploma di laurea attinente alla tutela paesaggistica, alla storia dell'arte e dell'architettura, al restauro, al recupero ed al riuso dei beni architettonici e culturali, alla progettazione urbanistica ed ambientale, alla pianificazione territoriale, alle scienze agrarie o forestali ed alla gestione del patrimonio naturale.*

*I componenti della commissione locale per il paesaggio devono rappresentare una pluralità delle competenze elencate al comma 2.*

*Il Comune stabilisce le modalità di funzionamento della commissione locale per il paesaggio.*

*I componenti della commissione locale per il paesaggio durano in carica per un periodo non superiore a cinque anni. Il mandato è rinnovabile per una sola volta.*

*I Comuni trasmettono alla Regione copia del provvedimento istitutivo della commissione locale per il paesaggio, delle nomine dei singoli componenti e dei rispettivi curriculum”.*

Individuate così le fonti statali, regionali e locali delle Commissioni, è possibile verificare quali siano i compiti attribuiti alle stesse e, di conseguenza, il regime di responsabilità per i relativi componenti.

### **L'attività delle Commissioni**

L'art. 148, comma 3, del d.lgs. 42 del 22 gennaio 2004 specifica che le Commissioni *“esprimono pareri nel corso dei procedimenti autorizzatori previsti dagli articoli 146, comma 7, 147 e 159”.*

L'attività delle Commissioni, quindi, si inserisce all'interno di un più ampio procedimento autorizzatorio e, in particolare, dell'autorizzazione c.d. paesaggistica che riguarda interventi da eseguirsi su immobili ed aree privati sottoposti a tutela dalla legge (art. 146) ovvero opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali (art. 147) o ancora a procedimenti avviati prima del 31 dicembre 2008 e non ancora conclusi (art. 159).

L'art. 4, comma 1, della legge regionale 1 dicembre 2008, n. 32, analogamente prevede che le Commissioni "*con competenze tecnico-scientifiche*" esprimono i pareri di cui all'art. 148, comma 3, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Ancora l'art. 3 della citata legge regionale dispone che, nei casi in cui l'adozione dell'autorizzazione paesaggistica è delegata ai Comuni, questi "*si avvalgono, per la valutazione delle istanze, delle competenze tecnico-scientifiche delle commissioni locali per il paesaggio di cui all'art. 4*".

Da quanto riportato si desume che:

- i) le Commissioni sono organi tecnico-consultivi dei Comuni nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica e
- ii) l'attività delle Commissioni si esprime con l'adozione di un parere e, dunque, di un atto di natura valutativa.

E' ancora da precisare che, ai sensi dell'art. 146, comma 4, del d.lgs. 22 gennaio n. 42, la "*autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico edilizio*".

Per affrontare i successivi quesiti sottoposti è necessario verificare la natura del parere in questione.

In primo luogo il dettato normativo, sia statale che regionale, sembra fare chiaro riferimento ad un parere di natura obbligatoria, nel senso che lo stesso è parte integrante del procedimento per l'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica.

Più delicata è la valutazione circa la natura vincolante o non vincolante dello stesso parere, posto che ad eccezione di un singolo caso, la normativa sopra riportata non specifica questo aspetto. Al riguardo occorre premettere che, secondo l'opinione dominante in dottrina e giurisprudenza, in mancanza di espressa qualificazione, i pareri si intendono obbligatori ma non vincolanti, nel senso che l'Amministrazione procedente può discostarsi, con adeguata motivazione, dalle risultanze degli stessi.

L'esame di numerosi regolamenti comunali piemontesi istitutivi delle Commissioni supporta tale conclusione, posto che gli stessi di norma prevedono che il parere espresso sia obbligatorio non vincolante per le autorizzazioni paesaggistiche di competenza del Comune, con un'unica eccezione di parere obbligatorio vincolante per i casi di cui all'art. 49, comma 15, della legge

regionale n. 56 del 5 dicembre 1977<sup>1</sup>. Tale eccezione è infatti espressamente richiamata dall'art. 7, comma 2, della legge regionale 1 dicembre 2008, n. 32.

Alla luce di quanto precede, dunque, le Commissioni si inseriscono nell'ambito del più ampio procedimento autorizzatorio volto al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e si limitano a svolgere funzioni consultive e di supporto tecnico.

In particolare l'attività della Commissione si esplica nella fase istruttoria dell'*iter* per l'ottenimento di tale autorizzazione.

Tali premesse sono fondamentali per inquadrare correttamente il ruolo delle Commissioni: infatti, l'istanza di autorizzazione è presentata dagli interessati al Comune di norma nell'ambito dell'istanza di permesso di costruire. Il medesimo intervento viene infatti esaminato dal Comune sia dal punto di vista paesaggistico che urbanistico e, come già specificato, l'autorizzazione paesaggistica è presupposto per il permesso di costruire.

Il Comune, a seguito dell'istanza finalizzata all'ottenimento del permesso di costruire provvederà alla nomina un responsabile del procedimento<sup>2</sup>, normalmente un Dirigente dell'Ufficio Tecnico, che avvierà la fase valutativo-istruttoria in cui si inserisce anche l'attività delle Commissioni.

Prima di decidere sul permesso di costruire, infatti, sarà necessario acquisire il parere delle Commissioni: di norma un funzionario dell'Ufficio Tecnico del Comune partecipa, senza diritto di voto, all'attività delle Commissioni.

All'esito dell'attività istruttoria, in mancanza di autorizzazione paesaggistica, il Comune non potrà rilasciare il permesso di costruire.

E' evidente, in ogni caso, che il provvedimento finale dell'*iter* sopra descritto sarà riferibile ed imputabile non già alla Commissione, che si limita a svolgere una funzione tecnico - valutativa<sup>3</sup>, ma al Comune titolare *ex lege* della funzione

---

<sup>1</sup> L'art. 49, comma 15, della legge regionale n. 56 del 5 dicembre 1977 dispone che "Il rilascio della concessione relativa alle aree e agli immobili che nelle prescrizioni di Piano Regolatore Generale sono definiti di interesse storico-artistico e subordinato al parere vincolante della Commissione Regionale per i Beni Culturali Ambientali [...]".

<sup>2</sup> L'art. 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di determinare un responsabile del procedimento per ogni tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza.

<sup>3</sup> "La Commissione per il paesaggio è un organo consultivo del Comune in materia paesaggistica. La Commissione valuta la qualità paesaggistica, ambientale, architettonica delle opere, con particolare riguardo al loro

amministrativa sia per il permesso di costruire sia, per delega regionale, dell'autorizzazione paesaggistica.

Concludendo sul punto ed in risposta ai quesiti b) e c) di cui sopra, l'attività provvedimentale vera e propria (rilascio o diniego di autorizzazione paesaggistica, quale presupposto del permesso di costruire) è imputabile e riferibile al Comune e al responsabile del procedimento specifico, e non già alle Commissioni che si limitano ad un intervento tecnico in una fase sub procedimentale.

### **Regime di responsabilità dei componenti delle Commissioni**

E' possibile a questo punto affrontare la trattazione dell'ultimo quesito proposto relativo al regime di responsabilità dei componenti delle Commissioni.

Al riguardo la normativa esaminata non contiene elementi di disciplina: la questione dovrà dunque essere impostata applicando i principi generali relativi all'azione amministrativa.

In primo luogo rileviamo che i componenti delle Commissioni sono estranei alla compagine del Comune e, come già detto, hanno compiti di supporto e valutazione tecnica e non svolgono attività tipicamente amministrativo-provvedimentale.

I soggetti che lamentano un pregiudizio a seguito dell'adozione dell'autorizzazione paesaggistica o del diniego della stessa (o diniego del permesso di costruire per mancanza dell'autorizzazione paesaggistica) potranno proporre ricorso giurisdizionale avanti il Tribunale Amministrativo Regionale impugnando questi ultimi provvedimenti e non già il parere delle Commissioni.

Tale parere, infatti, è atto infraprocedimentale non immediatamente impugnabile, perché non immediatamente lesivo<sup>4</sup>. Unica eccezione a tale

---

*corretto inserimento nel contesto urbano. [...]. La Commissione non ha alcuna competenza e non si pronuncia sulla qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento proposto" (Regolamento Comunale di Gudo Visconti, MI).*

<sup>4</sup> Sul punto ad esempio: "È inammissibile il ricorso giurisdizionale proposto avverso un parere non vincolante il quale, per la sua collocazione endoprocedimentale e l'assenza di alcuna efficacia esterna, è inidoneo a

principio potrebbe essere quella del parere vincolante che, secondo parte della giurisprudenza, è autonomamente impugnabile<sup>5</sup>.

In ogni caso il ricorso sarebbe proposto contro il Comune e non contro la Commissione, che non è incardinata nella struttura dell'ente ma resta organo estraneo alla stessa.

Ciò non esclude che il gravame possa fare riferimento ai contenuti del parere, vincolante o meno, e trarre da questo motivi di illegittimità, con conseguente istanza di annullamento anche del medesimo, unitamente ai provvedimenti conclusivi del procedimento.

In tal caso, comunque, la responsabilità dei singoli componenti delle Commissioni si ritiene non possa essere equiparata o assimilata a quella dei pubblici funzionari, bensì piuttosto alla responsabilità professionale.

A tale riguardo occorre anche considerare che eventuali profili di responsabilità difficilmente sarebbero configurabili in capo al singolo componente, in quanto le Commissioni sono organi collegiali e il parere è riferibile al collegio nel suo complesso.

\*\*\*\*\*

Confidando di aver risposto esaurientemente ai quesiti sottoposti, rimaniamo a Sua disposizione per ogni chiarimento o approfondimento al riguardo.

Con i nostri migliori saluti.

Avv. Carlo Merani

Avv. Antonella Borsero

---

*concretizzare quella lesione della situazione giuridica soggettiva facente capo al ricorrente e necessaria per la nascita dell'interesse a ricorrere"* (T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 7 giugno 2007, n. 6031).

<sup>5</sup> "Il parere obbligatorio (che cioè deve essere necessariamente richiesto), quando sia anche vincolante (e cioè comporti un vincolo di conformazione al medesimo della decisione finale), assume una connotazione non solamente consultiva, ma tale da possedere un'autonoma capacità lesiva della sfera giuridica del destinatario, ed essere dunque ex se impugnabile in sede giurisdizionale; segue da ciò che il parere vincolante ha natura sostanzialmente decisoria" T.A.R. Umbria Perugia, 06 maggio 2009, n. 202.