

Interessi individuali e diffusi nella tutela e valorizzazione del paesaggio

Giorgio Baratti

Sommario

1. Introduzione – 2. Interessi individuali e diffusi nella tutela giurisdizionale del paesaggio – 2.1. Gli interessi “individuati” e quelli “individuabili” in base ai criteri elaborati dalla giurisprudenza – 3. Conclusioni.

1. Introduzione

L'idea di affrontare l'argomento che sostanzialmente attiene al ruolo dei diversi interessi nell'ambito della disciplina del paesaggio nacque da alcune riflessioni scambiate con il prof. Sciuillo che si incentravano soprattutto sulla particolare tutela giurisdizionale prevista in materia dal legislatore statale (art. 146, comma 12, d.lgs. 42/2004).

È pertanto su questo versante che si concentrerà la mia relazione, anche se devo dire, più in generale, che la nuova legge regionale offre numerosi spunti per ulteriori riflessioni sul tema.

Ad esempio, seguendo un ordine cronologico, con l'art. 40-ter – in relazione ai compiti della Regione e alla politica per il paesaggio – che al comma 3 sottolinea il ruolo della Giunta (anche) al fine di promuovere la partecipazione alle scelte relative alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio, attraverso processi partecipativi dei *cittadini* e *loro associazioni* secondo metodologie trasparenti, paritetiche, rappresentative e inclusive che permettano il confronto dei punti di vista e la *mediazione degli interessi*. Affermazioni di ampio respiro che a volte, all'orecchio del giurista, possono suonare come espressioni di un gergo “politichese” – ad esempio le citate diverse metodologie intese a permettere il “confronto dei punti di vista”, ma che possono anche dare adito ad aspettative giuridiche come la “mediazione degli interessi”.

Ancora, con l'art. 40-*quinquies*, in relazione al procedimento di elaborazione del Piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR), laddove si prevede la possibilità di formulare osservazioni e proposte da parte di diversi soggetti quali: *a*) enti e organismi pubblici; *b*) associazioni economiche e sociali e quelle *costituite* per la tutela di interessi diffusi; *c*) i singoli cittadini, nei confronti dei quali le previsioni del piano adottato sono destinate a produrre effetti diretti (comma 6).

Inoltre con l'art. 40-*septies*, che al comma 3 prevede accordi territoriali (tra Regione ed enti locali) "anche attraverso il confronto con le *parti sociali* e i *portatori d'interessi diffusi*", nonché la possibilità di partecipazione agli stessi accordi anche per gli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali ovvero altre amministrazioni statali interessate.

Attraverso il richiamo e il coinvolgimento di diversi soggetti risulta evidente come le citate norme della legge regionale finiscano per contemplare ed incidere significativamente su molteplici interessi che si animano nel vasto panorama offerto dalla materia che ci occupa.

Un panorama, si può aggiungere, i cui precisi contorni non si comprendono esattamente se non si tiene conto, da un lato, di cosa significhino tutela e valorizzazione del paesaggio e, dall'altro, la stretta relazione che intercorre tra paesaggio-ambiente e pianificazione urbanistica, nonché delle implicazioni, dirette e indirette, anche di carattere economico che le scelte operate in materia comportano¹.

A quest'ultimo proposito, si pensi, ad esempio, che "l'accordo territoriale impegna gli enti sottoscrittori a conformare i propri atti di pianificazione e di programmazione ai suoi contenuti, indirizzando l'allocazione delle risorse comunitarie, nazionali, regionali e locali, anche settoriali e la progettazione dei relativi e specifici interventi" (art. 40-*septies*, comma 5) e che la Regione concorre al finanziamento dei progetti attraverso "appositi contributi" (art. 40-*septies*, comma 6). Più in generale, poi, giova ricordare che secondo il "Codice" quando si parla di paesaggio, si deve intendere "il territorio espressivo d'iden-

(1) Questa stretta relazione emerge anche dalla lettura dell'art. 5 d.lgs. 152/2006, come sostituito dall'art. 1, comma 3, d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

tità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni", laddove la *tutela* del paesaggio "è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime"; mentre la valorizzazione concorre a promuovere lo sviluppo della cultura attraverso un'azione (di promozione e di sostegno) affidata innanzitutto alle amministrazioni pubbliche, intesa a porre in essere "apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio, nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati". Valorizzazione, aggiungasi, che deve essere attuata nel rispetto delle esigenze della tutela (cfr. art. 131 d.lgs. 42/2004).

Date pertanto le numerose implicazioni che la tutela e la valorizzazione del paesaggio comportano, non deve stupire che tra gli obiettivi del legislatore regionale vi sia anche quello del massimo coinvolgimento dei soggetti potenzialmente interessati, mentre potrebbe stupire che nel momento in cui certi obiettivi sembrerebbero realizzarsi anche attraverso scelte che cadono su aspetti circoscritti del paesaggio, alcuni soggetti e i relativi interessi non risultino coinvolti.

Intendo riferirmi agli accordi territoriali ed alla circostanza che non si menzionino tra i soggetti coinvolgibili, anche solo in termini di confronto o di partecipazione, i proprietari d'immobili.

Non entro nel merito tecnico-giuridico dell'ambito degli accordi territoriali, né intendo rivendicare un ruolo ai proprietari solo perché la legislazione in materia (statale – art. 145, comma 4, d.lgs. 42/2004; e regionale – art. 40-*sexies*, comma 3) comporta che i limiti alla proprietà derivanti dalle previsioni dei piani paesaggistici non sono oggetto d'indennizzo, ma credo che il massimo coinvolgimento dei soggetti, e quindi degli interessi di cui sono portatori, si imponga proprio in ragione di quel salto di livello culturale che è implicato quale obiettivo di fondo dai concetti di tutela e valorizzazione del paesaggio.

In altre parole, mi sembra che in tema di paesaggio, così come in materia di ambiente, siano coinvolti aspetti e interessi (o se si preferisce beni) materiali e immateriali la cui coniugazione passa non solo attraverso un dato comune, "la sostenibilità", ma anche e prima ancora, attraverso il passaggio dal momento della sensibilità a quello della cultura del tema.

In questa prospettiva “culturale” che impone un cambio di mentalità al di là dei diversi interessi, giova piuttosto sottolineare, in conclusione di questa breve introduzione, l’interesse comune che, in analogia con quanto avviene in materia di ambiente, sembra sottendere la tutela e valorizzazione del paesaggio, cioè la consapevolezza che esse non risiedono solo nella salvaguardia di specifici elementi, quanto piuttosto nella salvaguardia dell’insieme delle condizioni che consentono all’uomo di trarre da ciò che lo circonda le tradizionali utilità fisiche, psichiche ed emotive, sociali ed economiche. Una visione, se si vuole, antropocentrica, in cui anche l’interesse per il “bene paesaggio” sembra risiedere nell’equilibrio dei diversi fattori da cui scaturiscono per l’uomo le utilità richiamate².

2. Interessi individuali e diffusi nella tutela giurisdizionale del paesaggio

Tracciato, ancorché per sommi capi, il quadro di riferimento che la nuova legge regionale lascia intravedere in tema d’interessi si può passare alla trattazione del tema specifico, non senza premettere un’avvertenza.

E cioè che in relazione alla tutela giurisdizionale la linea di demarcazione tra interessi individuali e interessi diffusi tende a stemperarsi, almeno nella misura in cui anche questi ultimi, proprio per trovare albergo nel processo, tendono tradizionalmente ad individualizzarsi, ovvero a materializzarsi necessariamente in un soggetto che li rappresenta (che si fa così portatore di una posizione concreta e differenziata).

Fenomeno di cui proprio i settori dell’ambiente e del paesaggio recano testimonianze: si pensi, ad esempio, alle associazioni ambientaliste individuate ai sensi della legge 349/1986 (artt. 13 e 18).

È anche vero d’altra parte, che oggi questa rappresentazione, per così dire, individualizzante degli interessi diffusi viene rimessa in discussione e la dottrina (ma anche, come vedremo, una parte della

(2) Questa visione antropocentrica è sottolineata, peraltro in relazione all’art. 2 d.lgs. 152/2006 in materia ambientale, da S. MARGIOTTA, *La riforma della legislazione ambientale*, Milano, ed. Il Sole-24 Ore, 2006, p. 9.

giurisprudenza) non ha mancato di sottolineare, quali elementi per una nuova riflessione sul tema, sia la partecipazione *ex art. 9* legge 241/1990, sia il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, della Costituzione³.

Passando alla trattazione del tema specifico va innanzitutto evidenziato che il Codice del paesaggio contiene, sin dalla prima versione, apposite disposizioni in tema di tutela giurisdizionale.

L'art. 146, comma 11, prevedeva, infatti, l'impugnabilità dell'autorizzazione paesaggistica, con ricorso al TAR o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, da parte delle associazioni ambientaliste portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi dell'art. 13 della legge 349/1986 e da parte di qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne avesse interesse. Inoltre era prevista per i medesimi soggetti la possibilità di proporre appello avverso le sentenze e le ordinanze del TAR, anche qualora non avessero proposto ricorso in primo grado. Infine, ed in modo assai singolare, si sanciva che il ricorso dovesse essere deciso anche se, dopo la sua proposizione ovvero in grado di appello, il ricorrente avesse dichiarato di rinunciare o di non avervi più interesse.

Specie quest'ultima disposizione aveva suscitato non poche perplessità, ad esempio portando ad interrogarsi in merito alla sua incidenza sul "principio della domanda" che regge anche il processo amministrativo ed ancora, sulla sua probabile incostituzionalità e non mancavano critiche anche sotto diversi profili di illogicità, nei confronti di una norma che in buona sostanza sembrava aver costruito il processo amministrativo relativo alla pretesa illegittimità dell'autorizzazione paesaggistica come un processo di tipo oggettivo, sganciato cioè dall'impulso di parte, per il quale, oltretutto, non si potevano escludere casi in cui, proprio in presenza di interessi diffusi venissero proposti ricorsi pretestuosi al solo scopo di costringere i controinteressati a concludere transazioni⁴.

(3) In questo senso si veda P. DURET, *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, n. 3, p. 688 ss.

(4) In proposito si veda F. CANGELLI, *La disciplina procedimentale dell'autorizzazione paesaggistica: l'impatto delle modifiche introdotte dal decreto 26 marzo 2008*, n. 63, in

Tuttavia, con la novella del 2008 proprio quest'ultima, singolare, disposizione in merito alla doverosità di una decisione anche a prescindere dalla rinuncia del ricorrente o da una dichiarazione di non avervi più interesse, è stata espulsa e la nuova formulazione dell'art. 146 del Codice prevede, al comma 12, più semplicemente che l'autorizzazione paesaggistica sia impugnabile con ricorso al TAR o con ricorso straordinario, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e di danno ambientale, nonché da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Resta ferma la possibilità per i medesimi soggetti di appellare le sentenze e le ordinanze del TAR, anche se non abbiano proposto ricorso in primo grado.

Complessivamente, come si vede, sono stati eliminati i profili di maggiore criticità presenti nella precedente, richiamata, formulazione anche se, rispetto al regime generale, permangono aspetti di eccezionalità: in particolare, la prevista impugnabilità delle decisioni del TAR anche a prescindere dall'essere stati parte in primo grado; eccezione che evoca i giudizi elettorali (art. 83/12 del d.P.R. 570/1960) e che, d'altra parte, ha già trovato una sua interpretazione giurisprudenziale.

Secondo l'opinione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (espressa peraltro in un caso diverso dalla tutela del paesaggio e nei confronti di un'associazione di consumatori che rivendicava comunque tale possibilità d'appello), la disciplina dei giudizi elettorali e la norma in commento del Codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono normative speciali, derogatorie dei principi generali e pertanto non suscettibili di applicazione analogica.

In particolare poi, per quanto qui può interessare, il Supremo Collegio sottolinea che "quando il giudizio amministrativo ha per oggetto un'autorizzazione paesaggistica la facoltà di proporre appello delle associazioni ambientaliste – pure nel caso di mancata partecipazione al giudizio di primo grado – risulta in effetti giustificata dal pericolo che, altrimenti, l'autorizzazione paesaggistica riconosciuta legittima

Riv. giur. urb., 2009, n. 1-2, p. 212. Inoltre A. TRENTINI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Rimini, Maggioli, 2004, pp. 264-265.

dal giudice di primo grado possa diventare definitiva, con conseguente concreta possibilità per i proprietari degli immobili o delle aree interessate, di porre in essere immediatamente interventi anche irreversibili ed irrimediabilmente pregiudizievoli per i valori paesaggistici⁵. Tanto che in questo senso sembra giustificarsi, anche sotto il profilo della ragionevolezza, la particolare scelta operata nel nostro caso dal legislatore, al punto, che se, viceversa, si consentisse in generale a tutte le associazioni di consumatori inserite nell'elenco ministeriale, rimaste estranee al giudizio di primo grado, di proporre appello anche nell'ipotesi di inerzia dell'autorità competente (motivata sia da effettiva acquiescenza che dalla riserva di successiva adozione di nuovi provvedimenti emendati dalle parti ritenute viziate) si aprirebbe, in definitiva, ad una prospettiva di "accanimento giudiziario che non troverebbe in realtà giustificazione alcuna"⁶.

Emerge così il particolare significato che viene attribuito ai "valori paesaggistici" ed alla relativa tutela al punto che, sempre sulla scorta della giurisprudenza del Consiglio di Stato, si può ricordare come in precedenza si fosse negato alle associazioni ambientaliste c.d. "individuate" tale possibilità di appellare (in assenza di un precedente ricorso) in materia ambientale nonostante il riconoscimento, da parte dello stesso giudice, del particolare significato ad esse attribuibile attraverso la possibilità riconosciuta loro dal legislatore di impugnazione dei provvedimenti – illegittimi – che comportino l'alterazione ambientale: sul presupposto cioè che qualsiasi parte del territorio nazionale deve basarsi su un atto amministrativo legittimo.

In altre parole, sottolineando come tale possibilità d'appello non possa ad esse essere riconosciuta in generale, nonostante unitamente a quelle legittimate in base ai criteri elaborati dalla giurisprudenza, esse concorrano con i propri ricorsi giurisdizionali alla concreta affermazione del principio di legalità. Ed ancorché per lo stesso giudice amministrativo si debba ritenere che alle associazioni "individuate" sia

(5) Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2006-11 gennaio 2007, n. 1, in *Guida al diritto*, 2007, n. 6, p. 69 ss.

(6) *Ibidem*, p. 73.

stato conferito un rilievo pubblicistico, anche in considerazione del fatto che l'ordinamento vigente non prevede la figura del pubblico ministero nel processo amministrativo⁷.

2.1. Gli interessi "individuati" e quelli "individuabili" in base ai criteri elaborati dalla giurisprudenza

Particolare rilievo (pubblicistico) va riconosciuto al paesaggio inteso anche e soprattutto quale "valore culturale" che comporta e giustifica una disciplina speciale in tema di tutela giurisdizionale; disciplina peraltro di recente rivisitata ed emendata dagli aspetti più critici.

Queste, in sintesi, le prime conclusioni che si possono trarre dall'evoluzione normativa e dalle interpretazioni giurisprudenziali.

Quanto poi agli interessi sottesi dalla materia che ci occupa, la disciplina statale contempla la possibilità di tutela per qualsiasi soggetto pubblico o privato "che ne abbia interesse" (in questo senso nulla innovando rispetto al dettato precedente dell'originario art. 146 del Codice), mentre in relazione agli interessi diffusi, anch'essi tutelati, il nuovo dettato dell'art. 146 non menziona più l'art. 13 della legge 349/1986 al fine dell'individuazione delle associazioni ambientaliste legittimate, prevedendo invece per queste ultime la loro "individuazione ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale".

Dato peraltro il tenore dell'art. 309 del Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006) ed il riconoscimento contenuto nel comma 2 della legittimazione delle organizzazioni di cui all'art. 13 legge 349/1986, non sembra a prima vista che la modifica del dettato dell'art. 146 del Codice del paesaggio muti granché la situazione.

Piuttosto vale la pena ricordare che il novero dei soggetti (associazioni), portatori di interessi diffusi ammessi alla tutela giurisdizionale non si esaurisce col riferimento a quelli c.d. "individuati" ai sensi del citato art. 13 legge 349/1986, comprendendo invece anche altri individuabili in base ai criteri elaborati dalla giurisprudenza.

(7) Si veda Cons. Stato, sez. VI, 6 giugno 2003, n. 3165, in *Riv. giur. edilizia*, 2004, 1, p. 306.

In altre parole, come sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa con riferimento all'ambiente ed agli interessi ambientali "posta la non tassatività del riconoscimento ministeriale *ex lege* 349/1986, esiste nel nostro ordinamento un duplice sistema di accertamento della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste (e dei comitati), nel senso cioè che il potere di individuazione ministeriale *ex art.* 13 legge 349/1986 non esclude il potere del giudice di accertare, caso per caso, la sussistenza della legittimazione in capo ad una determinata associazione"⁸.

Così, ad esempio, si è ritenuto che un ente privato, pur non compreso nelle associazioni individuate ai sensi dell'art. 13 legge 349/1986, sia comunque legittimato a ricorrere in giudizio, indipendentemente dalla sua specifica natura giuridica, quando: *a*) persegue (statutariamente) in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale; *b*) abbia un adeguato grado di stabilità; *c*) un sufficiente livello di rappresentatività; *d*) un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva, che si assume lesa.

In altri termini, l'esplicita legittimazione delle associazioni ambientaliste individuate a livello nazionale o ultraregionale, non esclude di per sé la legittimazione ad agire in giudizio degli organismi privati che si costituiscono in un ambito territoriale più ristretto per salvaguardare in modo serio e duraturo l'ambiente in una data località⁹. Ma vi è di più, perché questa "dilatazione" (se così si può dire) della legittimazione ad agire si è giustificata non solo con l'esigenza di proteggere comunque interessi legati all'ambiente e alla salute delle popolazioni residenti ove questi ultimi non siano presi in considerazione da associazioni riconosciute ma assenti *in loco*, ma anche e soprattutto facendo leva sulle norme in tema di partecipazione al procedimento amministrativo e sul principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale: prospettando così un'interpretazione evolutiva peraltro, come vedremo, non sempre condivisa dalla stessa giurisprudenza amministrativa.

(8) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760, in *Riv. giur. edilizia*, 2007, 3, p. 1170.

(9) Cfr. TAR Liguria, Genova, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267.

Si è sottolineato, così, come ai sensi degli artt. 9 e 10 della legge 241/1990, i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati abbiano non solo la facoltà d'intervenire nel procedimento, di prendere visione degli atti dello stesso e di presentare memorie scritte e documenti, ma ancor più come la partecipazione al procedimento generi la legittimazione processuale e quindi debba riconoscersi la legittimazione ad agire ai sensi della legge 349/1986 anche alla associazione ambientalista che opera localmente in ambito circoscritto, la quale abbia partecipato al procedimento oggetto di controversia.

Inoltre, sulla base del criterio della *vicinitas*, si è riconosciuta la legittimazione ad agire anche dei *singoli*, in particolare a tutela di interessi (ambientali) incisi da atti e comportamenti dell'amministrazione che li ledano direttamente e personalmente, unitamente all'intera collettività che insiste sul territorio locale.

Ancora, si è posto l'accento sull'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione – ovvero sul principio della sussidiarietà orizzontale – per sottolineare come esso sancisca e concluda un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno dell'entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario.

Infine, si è richiamata l'attenzione sulla necessità di evitare che la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste (e/o dei comitati) spetti solo per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto, perché invece essa, in senso lato (ovvero secondo una nozione allargata di ambiente) comprende anche la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, l'ambiente in senso ampio, e quindi il paesaggio urbano, rurale e naturale, i monumenti e i centri storici: in definitiva, la qualità della vita¹⁰.

3. Conclusioni

Sullo sfondo del richiamato filone di giurisprudenza che dalle innovazioni dell'ordinamento giuridico (vorrebbe desumere) desume anche un mutamento in senso ampliativo dei criteri per stabilire la

(10) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760, cit.

legittimazione processuale si può passare a verificare, in conclusione, quanto propone oggi, relativamente alla tutela giurisdizionale, la disciplina statale e quanto invece prospetta, in merito al coinvolgimento procedimentale dei diversi interessi, la nuova legge regionale sul paesaggio.

Come avevamo anticipato non va dimenticato però che le citate interpretazioni evolutive-ampliative non trovano piena condivisione, perché anzi, successivamente, hanno subito critiche e smentite da parte di altra giurisprudenza amministrativa.

Così, ad esempio, in relazione al richiamato principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118 della Cost. novellato, si è ritenuto, invece, che esso attenendo a forme più evolute di esercizio di potestà amministrativa, non possa incidere sui cardini della funzione giurisdizionale.

A proposito dei quali, relativamente alla struttura della giurisdizione amministrativa, non come giurisdizione di diritto oggettivo, o come astratto sindacato di legalità, si è ribadito il carattere di giurisdizione di diritto soggettivo fin dalla sua origine con l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato, nata per decidere sui ricorsi aventi ad oggetto "un interesse di individui o di enti morali" (art. 3 legge 31 marzo 1989, n. 4992).

Laddove poi, l'evidente richiamo alla posizione individuale legittimante si è attuata nel principio dispositivo, in base al quale il ricorrente conserva la disponibilità del giudizio, potendo anche rinunciare senza che possa opporvisi l'autorità amministrativa o altra autorità che agisca nell'interesse generale.

Concetti, peraltro, desunti anche dagli artt. 103 e 113 della Costituzione, ovvero dal riferimento alla tutela delle posizioni soggettive.

Giungendo infine a riaffermare, sulla scorta della tradizione, "l'esigenza imprescindibile" del collegamento dell'azione con la tutela di un interesse (individuale) concreto (qualificato) e differenziato da quello della generalità (anche allorquando la legge, come ad es. art. 10 legge 765/1967, consente a "chiunque" di impugnare "la licenza edilizia")¹¹.

(11) Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 2007, n. 826, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 3, p. 859.

Sul punto, relativamente alla disciplina statale sul paesaggio, si può ricordare che è stata espulsa quella norma che impediva la rinuncia al ricorso, mentre più in generale si può notare che la bozza del nuovo “Codice del processo amministrativo” prevede – all’art. 35, comma 2 – che “per agire o contraddire in giudizio è necessario avere un interesse concreto, diretto ed attuale”.

Quanto poi alla relazione tra partecipazione *ex art.* 9 legge 241/1990 al procedimento amministrativo e successiva legittimazione processuale, si può notare come (anche) secondo una recente giurisprudenza, non scaturisca automaticamente il riconoscimento di quest’ultima dall’esercizio della prima (ovvero dalla facoltà d’intervenire nel procedimento) per tutti i soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi, restando rimesso all’autorità giudiziaria il compito di verificare nel singolo caso se il soggetto interveniente abbia effettiva legittimazione processuale in quanto portatore di un interesse differenziato e qualificato, senza che la valutazione operata in sede di partecipazione al procedimento vincoli quella da rinnovarsi in sede processuale¹².

Infine, quanto agli interessi individuali e diffusi coinvolti nel procedimento di pianificazione paesaggistica, si può notare conclusivamente e sinteticamente quanto segue.

In base all’art. 144 del Codice (d.lgs. 42/2004) nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici “sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale” (e ampie forme di pubblicità).

Inoltre, a tal fine è lasciata alle Regioni la possibilità di disciplinare, con apposite norme di legge, procedimenti di pianificazione paesaggistica che contemplino anche ulteriori forme di partecipazione, nonché di informazione e comunicazione.

La nuova legge regionale in materia prevede, come avevamo anticipato nell’introduzione, la partecipazione, attraverso la formulazione

(12) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 25 giugno 2008, n. 3234; inoltre TAR Lazio, Roma, sez. III, 5 giugno 2008, n. 5492.

di *osservazioni e proposte*, di diversi soggetti, quali: *a*) enti ed organismi pubblici; *b*) associazioni economiche e sociali; *c*) associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi; *d*) infine, singoli cittadini nei confronti dei quali le previsioni del piano adottato sono destinate a produrre effetti diretti.

Tradotto in termini di interessi, sono coinvolgibili quelli individuali privati e quelli meta-individuali, cioè pubblici, collettivi e diffusi.

Quanto ai primi – individuali privati – l’uso della terminologia adoperata, da un lato, sembra restringere l’ambito degli interessi coinvolti, dato il riferimento ai *singoli cittadini*, laddove invece la legge statale parla solo di soggetti interessati; dall’altro, evocando l’art. 7 della legge 241/1990, sembra escludere i c.d. controinteressati, entrambi aspetti che se valutati nell’ottica del passaggio dal momento programmatico-pianificatorio a quello della tutela giustiziale (e processuale) nei confronti degli atti attuativi-applicativi del primo (ossia delle autorizzazioni) potrebbe dare adito a perplessità ricordando che: *a*) per stessa disposizione regionale, art. 40-*undecies*, “gli strumenti di pianificazione paesaggistica, costituiscono primario parametro di valutazione per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche” (comma 5) e che oltretutto, queste ultime sono atti autonomi e presupposti del titolo abilitativo edilizio (comma 7; nonché art. 146 del Codice, comma 4); *b*) l’autorizzazione paesaggistica è impugnabile “da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse”.

Relativamente, poi, agli interessi diffusi il legislatore regionale, a differenza di quello statale, non specifica che la partecipazione al momento pianificatorio sia subordinata alle associazioni individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale, così lasciando spazio almeno a livello partecipativo-amministrativo ad un potenziale più ampio coinvolgimento di soggetti esponenziali di interessi diffusi, comunque conforme a quanto la legge statale consente attraverso il riferimento ad “ulteriori forme di partecipazione” e probabilmente anche opportuno in relazione ad interessi diffusi, consolidati, ma di ambito locale. Tuttavia, ciò postula anche un’attività interpretativa per l’individuazione degli interessi diffusi ammissibili al procedimento pianificatorio, da condursi sulla base degli obiettivi perseguiti dal PTPR, cioè l’individuazione dei valori identitari, rappre-

sentativi della diversità paesaggistica e culturale del territorio emiliano-romagnolo (art. 40-*quater*, comma 2), ovvero, in ragione, in definitiva, dell'ampiezza e del valore che da noi si può o si vuole attribuire al concetto di paesaggio quale bene della vita.