

AMBIENTE: Beni vincolati – Dichiarazione di notevole interesse pubblico di un determinato contesto territoriale – Commissione regionale ex art. 137 d.lgs. n. 42 del 2004 che ha effettuato la proposta – Collegio perfetto o imperfetto – Natura giuridica – Individuazione.

Cons. Stato, Sez. VI, 12 settembre 2023, n. 8271

“[...] alla Commissione regionale ex art. 137 del d.lgs. n. 42 del 2004 [deve] essere attribuita natura di collegio imperfetto, con conseguente fondatezza dei motivi di appello proposti dal Ministero della Cultura e dalla Regione Piemonte.

Infatti, in primo luogo, la natura di collegio perfetto per un organo collegiale amministrativo dovrebbe risultare in modo chiaro ed inequivocabile dal dettato normativo della legge che lo istituisce, atteso che la necessità della decisione plenaria, in assenza di una sua specifica previsione, potrebbe indebolire l'efficacia dell'azione dell'organo amministrativo, rallentandone il suo svolgimento.

Nel caso di specie, la legge non ha previsto componenti supplenti e ciò, come evidenziato, costituisce il maggior indice della natura imperfetta di un collegio e non vi sono differenti interessi da comporre, essendo l'istituto volto alla tutela e alla conservazione di valori paesaggistici, culturali e, in definitiva, ambientali, per cui i componenti, sia pure provenendo da differenti esperienze professionali, non sono portatori di interessi in contrasto tra loro, ma perseguono unitariamente la tutela dei descritti interessi pubblici di matrice paesaggistica, culturale ed ambientale [...]”.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Villanova Mondovì in entrambi i giudizi, della Regione Piemonte nel giudizio R.G. n. 9868 del 2022, del Ministero della Cultura nel giudizio R.G. n. 161 del 2023, della Giuggia Costruzioni s.r.l. in entrambi i giudizi e dell'Associazione Salute e Sviluppo nel giudizio R.G. n. 161 del 2023 (rectius: R.G. n. 9868 del 2022);

Visti gli appelli incidentali proposti dal Comune di Villanova Mondovì in entrambi i giudizi;

Visti i motivi riproposti ex art. 101, comma 2, c.p.a. dal Comune di Villanova Mondovì in entrambi i giudizi;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 15 giugno 2023, il Cons. Roberto Caponigro e uditi per le parti gli avvocati come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione Prima, con la sentenza 10 giugno 2022, n. 563, ha accolto, nei termini e per gli effetti precisati in motivazione, il ricorso proposto dal

Comune di Villanova Mondovì avverso la deliberazione della Giunta regionale del Piemonte n. 89-5520 del 3 agosto 2017, limitatamente alla porzione territoriale del contesto ubicato nello stesso Comune, avente ad oggetto la “dichiarazione di notevole interesse pubblico del contesto territoriale del Momburgo con le emergenze monumentali e paesaggistiche di Monte Calvario, del Santuario di Santa Lucia e del percorso devozionale da Villavecchia, nei Comuni di Roccaforte Mondovì e Villanova Mondovì (CN), ai sensi dell’articolo 136, comma 1, lettere c) e d) del d.lgs. n. 42/2004”, comprensiva, per quanto di interesse del Comune ricorrente, degli allegati 1 e 2 alla deliberazione, nonché, tra l’altro, avverso la deliberazione della Giunta regionale del Piemonte n. 22-4612 del 30 gennaio 2017, con cui la medesima Regione Piemonte ha preso atto della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico formulata dalla Commissione regionale ex art. 137 del d.lgs. n. 42 del 2004.

2. Il Ministero dei Beni Culturali (oggi Ministero della Cultura) ha interposto appello (R.G. n. 9868 del 2022) avverso la detta sentenza e, ricostruito il fatto, ha articolato il seguente motivi di impugnativa:

Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione dell’art. 137, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 e delle norme generali in materia di collegio perfetto.

In particolare, premesso che la decisione impugnata si fonda sull’affermazione che la dichiarazione di notevole interesse pubblico in discorso sia illegittima per illegittimità derivata, frutto dell’invalida proposta resa dalla Commissione a ciò deputata, ha sostenuto che le argomentazioni del Tar non risultano condivisibili né in ordine alla qualificazione dei membri come “portatori di interessi differenziati”, né quanto all’individuazione, tra gli obiettivi della Commissione auspicati dal legislatore, del raggiungimento del “contemperamento di interessi” e nemmeno quanto all’affermazione secondo cui la mancata previsione, nel dettato normativo statale e regionale, di un quorum strutturale o funzionale, debba essere interpretata nel senso che le decisioni debbano essere assunte dal plenum dei componenti.

Inoltre, ha posto in rilievo che l’art. 137 del codice non definisce la Commissione come collegio perfetto e non impone quorum deliberativi, né esplicitamente, né implicitamente.

Con la memoria di costituzione, il Comune di Villanova Mondovì, in via pregiudiziale, ha eccepito la nullità del ricorso di appello per il combinato disposto degli artt. 40 e 44, comma 1, lett. b), c.p.a., per incertezza del soggetto proponente lo stesso, vale a dire il Ministero della Cultura, erroneamente indicato in epigrafe come Ministero dei Beni Culturali, o la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Alessandria, Asti e Cuneo ed ha altresì eccepito l’incompletezza del contraddittorio per omessa notifica dell’appello a tutte le parti del giudizio di primo grado.

L’Amministrazione comunale, che nel giudizio di primo grado ha depositato anche una relazione tecnica del Prof. Arch. Paolo Mellano, ha contestato la fondatezza delle doglianze proposte in appello ed ha riproposto i motivi assorbiti dal giudice di primo grado, vale a dire:

Vizi procedurali.

Violazione dell'art. 138 de d.lgs. n. 42 del 2004 e del principio del giusto procedimento.

Il procedimento avrebbe avuto una durata superiore a quella prevista dai termini perentori scanditi dagli artt. 138 e ss. del d.lgs. n. 42 del 2004.

Vizi sostanziali.

Violazione degli artt. 136 e ss. del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché dei principi generali in materia di vincoli a tutela paesaggistica. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione dedotte anche quale violazione della legge n. 241 del 1990; violazione del principio dell'affidamento in relazione agli impegni pregressi stipulati con le Amministrazioni Pubbliche ed in relazione alle previsioni del P.R.G.; violazione del principio del temperamento dell'interesse pubblico con quello privato; violazione dei principi in materia di leale collaborazione tra enti pubblici.

Il Comune premette che lo scopo perseguito dai Comitati e dalle Associazioni richiedenti sarebbe quello di porre un freno alle cave esercitate nel sito del Momburgo da oltre un secolo, laddove l'attività estrattiva caratterizza nella maniera più marcata il territorio Villanovese, non solo per la sua risalenza temporale, ma anche per l'ampio coinvolgimento socio-economico della comunità locale.

Lo scopo della dichiarazione di notevole interesse pubblico non potrebbe essere quello di porre un freno ad una legittima attività d'impresa in corso da decenni, censita urbanisticamente nel P.R.G. ed oggetto di accordi con enti pubblici che hanno ingenerato affidamento.

Allo stato attuale, l'area PE2 sarebbe già compromessa da pregressa attività estrattiva, si presenterebbe in stato di degrado paesaggistico e sarebbe priva di qualsiasi connotazione di "bellezza d'insieme".

La necessità di conciliare l'interesse pubblico con l'interesse privato "per quanto possibile" sarebbe dettata dall'art. 9 del R.D. n. 1357 del 1940.

L'imposizione del vincolo sull'area PE2 violerebbe il principio di leale collaborazione e cooperazione tra Comune e Giunta Regionale, in quanto sia la deliberazione di presa d'atto della proposta della Commissione, sia la deliberazione finale di imposizione del vincolo non contengono nemmeno un cenno alle osservazioni partecipative espresse dal Comune per iscritto ed in sede di audizione.

Violazione degli artt. 136 e ss. del d.lgs. n. 42 del 2004 nonché dei principi generali in materia di vincoli a tutela paesaggistica. Eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione dedotte anche quale violazione degli artt. 3 e 6 della legge n. 241 del 1990.

Il Comune aveva suggerito una limitazione del vincolo paesaggistico che escludesse l'area PE2, la zona urbanizzata nella quale vi è compresenza tra edifici recenti e fabbricati storici, e le aree agricole E di P.R.G.

La misura di tutela per cui è causa concerne un'area che non rivestirebbe omogeneamente la qualità di bellezza d'insieme indicata dalla normativa, neppure in relazione all'aspetto devozionale e delle tradizioni locali rimarcato nella dichiarazione.

Sussisterebbe un deficit istruttorio aggravato dalla carenza motivazionale della deliberazione di Giunta regionale, sicché la dichiarazione di notevole interesse pubblico è stata emanata illegittimamente sia con riguardo a tutto il contesto del Momburgo, sia, in via subordinata, almeno parzialmente con riguardo alle aree di cui il Comune aveva invocato lo stralcio dal perimetro del vincolo.

L'Amministrazione comunale appellata ha chiesto l'ammissione di CTU o verifica avente ad oggetto: "se le valenze storico-culturali, religiose, identitaria, panoramiche del contesto territoriale del Momburgo, nonché le valenze paesaggistiche, siccome descritte nella D.G.R. Piemonte n. 89-5520 del 03/08/2017 e negli atti prodromici del procedimento, siano omogeneamente presenti in tutte le aree comprese entro la perimetrazione del vincolo paesaggistico, oppure se sussistano aree, ed in caso affermativo quali, dove le suddette valenze non sono sussistenti, o comunque non sono state idoneamente accertate e motivate nella D.R.G. n. 89-5520 del 03/08/2017, avuto riguardo ai criteri tecnici che presiedono la materia della tutela del paesaggio".

Il Comune appellato ha altresì proposto appello incidentale per la parziale riforma della sentenza del Tar per il Piemonte, Sezione Prima, n. 563 del 2022, nella sola parte in cui (capo n. 3) è stato respinto il secondo motivo del ricorso di primo grado, ed a tal fine ha articolato i seguenti motivi:

Erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto il motivo 2 di ricorso di primo grado rubricato "Violazione dell'art. 138 del d.lgs. 42/2004 e del principio del giusto procedimento – incompetenza".

La sentenza sarebbe erronea perché, a seguito dell'accoglimento del primo motivo, al Tar sarebbe stato precluso l'esame di ogni altra censura, con conseguente violazione dell'art. 34, comma 2, c.p.a. secondo cui, in nessun caso, il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati.

Il vizio di composizione della Commissione regionale per violazione della regola del collegio perfetto, accolto dalla sentenza, sussumerebbe il vizio di incompetenza, per cui, inspiegabilmente, la sentenza avrebbe ritenuto di doversi pronunciare anche sul secondo motivo, in contrasto con il principio enunciato dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015.

In ogni caso, la sentenza avrebbe travisato che il Comune non contesta la facoltà di associazioni private ed enti collettivi di presentare esposti a tutela del paesaggio, bensì che il procedimento non possa essere avviato motu proprio dalla Commissione regionale senza un formale atto di iniziativa da parte dei competenti soggetti pubblici individuati dalla legge.

Ammettendo che la Commissione regionale possa avviare il procedimento di propria iniziativa, si ammettere un'illegittima commistione tra la fase della proposta e quella di deliberazione.

Nel caso di specie, la fase di iniziativa sarebbe totalmente mancata, essendosi confuse in un unico organo, la Commissione regionale, sia la funzione di formulare l'atto di iniziativa, che presuppone una valutazione amministrativa, sia quella di predisporre la proposta di dichiarazione, che è espressione di una competenza tecnica.

La Regione Piemonte si è costituita in giudizio, concludendo per l'accoglimento dell'appello.

La Giuggia Costruzioni s.r.l. si è costituita in giudizio, concludendo per l'inammissibilità o la reiezione dell'appello.

3. La Regione Piemonte ha poi interposto un autonomo appello (R.G. n. 161 del 2023) avverso la stessa sentenza del Tar Piemonte, Prima Sezione, n. 563 del 10 giugno 2022.

L'appello è articolato nei seguenti motivi:

Error in iudicando. Erronea/distorta lettura ed interpretazione della disciplina normativa applicabile al provvedimento impugnato. Violazione e falsa applicazione dell'art. 137 d.lgs. n. 42 del 2004 e dell'art. 2 L.R. Piemonte n. 32 del 2008 in relazione al principio del collegio perfetto.

La decisione del giudice di primo grado, accogliendo il primo motivo del ricorso proposto dal Comune di Villanova Mondovì, avrebbe erroneamente qualificato la Commissione prevista dall'art. 137 del codice dei beni culturali e del paesaggio quale "collegio perfetto", conseguentemente ritenendone viziata la composizione nelle sedute nelle quali non era presente il plenum dei componenti.

Il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico di un bene o di un insieme di beni ai sensi dell'art. 138 e ss. del d.lgs. n. 42 del 2004, si articola in una pluralità di fasi, caratterizzate da una prima sequenza di carattere istruttorio, che fa capo alla Commissione regionale di cui all'art. 137 del d.lgs. n. 42 del 2004 (e all'art. 2 della L.R. n. 32 del 2008) e da una successiva fase di carattere deliberante, che fa capo alla Regione.

La Commissione regionale è un organo a composizione tecnica qualificata, in quanto composta, ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 32 del 2008 e in attuazione dell'art. 137 del codice, da tre dirigenti statali, da due funzionari regionali competenti per materia e da quattro esperti nominati dalla Giunta Regionale.

La Commissione, che dura in carica cinque anni, è integrata nella sua composizione da un rappresentante del Corpo Forestale dello Stato nel caso in cui la proposta riguardi alberi, filari o alberate monumentali.

Il codice e la legge regionale non recano alcuna qualificazione della Commissione quale collegio perfetto o imperfetto.

La maggior parte delle Regioni avrebbero provveduto ad individuare nel principio della maggioranza dei componenti (o, talune, dei componenti di diritto) il quorum strutturale per la validità delle riunioni, con ciò individuando la natura della Commissione quale collegio imperfetto.

Secondo la giurisprudenza prevalente, un collegio dovrebbe intendersi perfetto solo quando la legge esplicitamente o implicitamente lo disponga; nel silenzio della legge, il criterio più sicuro per individuare un collegio perfetto sarebbe costituito dalla previsione di componenti supplenti, potendosi trarre solo in tal caso l'univoca volontà del legislatore che il valido funzionamento dell'organo richieda la presenza di tutti i membri, essendo lo scopo della supplenza quello di garantire la continuità e la tempestività di funzionamento del collegio medesimo, senza che il suo agire sia impedito o ritardato dall'impedimento di taluno dei suoi componenti.

Né l'art. 137 del codice, né l'art. 2 della L.R. Piemonte n. 32 del 2008 contemplano la previsione di membri supplenti, il che costituirebbe indicatore della natura di collegio imperfetto della Commissione. A maggior garanzia del legittimo funzionamento della Commissione, pur nel silenzio della legge, la Regione Piemonte avrebbe provveduto a richiedere, per la validità delle sedute deliberative del collegio, la presenza dei membri di diritto, limitando la possibilità di delega (istituto diverso dalla supplenza) per il solo svolgimento delle attività istruttorie, preparatorie o strumentali, verificabili anche a posteriori dall'intero consesso.

Il giudice di prime cure avrebbe errato nel ritenere che i membri della Commissione siano portatori di interessi ed esperienze differenziate, il che renderebbe necessario che l'organo collegiale debba operare nel suo plenum; la Commissione regionale, invece, sarebbe costituita da professionalità omogenee, in quanto tutte rappresentative di una medesima competenza in materia di tutela del patrimonio culturale. Le competenze rappresentate in seno alla Commissione sarebbero fungibili, in quanto differenziate solo in relazione all'ente di appartenenza e alle funzioni svolte, così da arricchire l'approccio alle valutazioni; l'unica eccezione a tale criterio sarebbe rappresentata dal Comandante del Corpo Forestale dello Stato che integra la Commissione nel solo caso di proposte relative ad alberi monumentali, filari ed alberati, in quanto portatore di una professionalità specifica e non fungibile.

L'Amministrazione comunale, che nel giudizio di primo grado ha depositato anche una relazione tecnica, ha contestato la fondatezza delle doglianze proposte in appello ed ha riproposto i motivi assorbiti dal giudice di primo grado, già esposti nella ricostruzione della vicenda relativa al giudizio R.G. n. 9868 del 2022, che si intendono qui riportati.

L'Amministrazione comunale appellata ha altresì chiesto l'ammissione di CTU o verifica, già chiesta nell'ambito del giudizio riunito.

Analogamente, il Comune appellato ha altresì proposto appello incidentale per la parziale riforma della sentenza del Tar per il Piemonte, Sezione Prima, n. 563 del 2022, nella sola parte in cui (capo n. 3) è

stato respinto il secondo motivo del ricorso di primo grado, ed a tal fine ha articolato, al pari che nel precedente giudizio R.G. n. 9868 del 2022, i motivi descritti nel capo 2 della presente sentenza.

Il Ministero della Cultura si è costituito in giudizio a sostegno delle ragioni dell'appellante.

La Giuggia Costruzioni s.r.l. si è costituita in giudizio, concludendo per l'inammissibilità o la reiezione dell'appello.

L'Associazione Salute e Sviluppo ha depositato una memoria di costituzione, in realtà riferita all'appello R.G. n. 9868 del 2022 proposto dal Ministero della Cultura, con cui, rappresentando che l'Avvocatura generale dello Stato ha notificato l'atto di appello, ha chiesto che sia dichiarato il proprio difetto di legittimazione passiva.

4. All'udienza pubblica del 15 giugno 2023, le cause sono state trattate per la decisione.

5. Il Collegio, in via preliminare, dispone la riunione dei giudizi in epigrafe, ai sensi dell'art. 96 c.p.a., in quanto le impugnazioni sono state proposte separatamente contro la stessa sentenza.

6. Ancora in via preliminare, il Collegio dispone l'estromissione dai giudizi, per carenza di legittimazione passiva, dell'Associazione Salute e Sviluppo, in quanto soggetto estraneo al rapporto controverso.

7. La sentenza del Tar Piemonte, Sezione Prima, n. 563 del 10 giugno 2022, ha accolto il ricorso proposto dal Comune di Villanova Mondovì, nei termini e per gli effetti precisati in motivazione.

Nello specifico, il Tar ha così provveduto:

- ha accolto il ricorso, avendo ritenuto fondato il primo motivo, con cui la parte ha denunciato l'assenza di alcuni componenti nelle sedute della Commissione nonostante la sua natura di collegio perfetto;
- ha ritenuto infondato il secondo motivo di ricorso, secondo cui l'iniziativa di portare la proposta alla Commissione non avrebbe potuta essere assunta da soggetti privati;
- non ha esaminato ed ha assorbito le censure contenute negli altri motivi di ricorso, relative al rispetto del procedimento, degli obblighi istruttori e di motivazione nonché alla ragionevolezza del contenuto del provvedimento.

Le statuizioni in ragione delle quali il Tar ha accolto il ricorso sono state impugnate dagli appellanti principali, mentre le statuizioni con cui detto giudice ha ritenuto non fondato il secondo motivo di ricorso sono state avversate in via incidentale dal Comune di Villanova Mondovì, il quale ha altresì riproposto i motivi non esaminati in primo grado.

8. L'amministrazione comunale appellata, in via pregiudiziale, con riferimento al giudizio R.G. n. 9868 del 2022 ha eccepito la nullità del ricorso di appello per il combinato disposto degli artt. 40 e 44, comma 1, lett. b), c.p.a., per incertezza del soggetto proponente lo stesso, vale a dire il Ministero della Cultura, erroneamente indicato in epigrafe come Ministero dei Beni Culturali, o la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Alessandria, Asti e Cuneo ed ha altresì eccepito

l'incompletezza del contraddittorio per omessa notifica dell'appello a tutte le parti del giudizio di primo grado.

Le eccezioni non possono essere condivise.

8.1. L'appello è stato evidentemente proposto dal Ministero della Cultura, in persona del Ministro pro tempore, a nulla rilevando l'utilizzo del precedente nome di Ministero per i Beni Culturali, laddove la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Alessandria, Asti e Cuneo, pure indicata nell'epigrafe dell'appello, costituisce un organo periferico dello stesso Ministero.

8.2. L'omessa notificazione dell'appello ad alcuni soggetti intimati in primo grado non assume rilievo, in quanto gli stessi non possono essere qualificati contraddittori necessari e non si sono costituiti nel primo grado di giudizio.

9. Il Collegio ritiene di esaminare prioritariamente gli appelli incidentali proposti dalla parte appellata, che si presentano logicamente antecedenti in quanto, qualora fondati nel merito, il procedimento sarebbe illegittimo ab origine e non si giungerebbe nemmeno ad esaminare lo svolgimento dell'attività svolta dalla Commissione.

In altri termini, le censure proposte in primo grado e ritenute infondate dal Tar afferiscono ad un momento logico e cronologico precedente la stessa attività della Commissione, per cui si impone il loro esame preliminare.

10. Gli appelli incidentali sono infondati e devono essere respinti.

Il Tar ha ritenuto non fondato il secondo motivo con la seguente motivazione:

“Il potere di iniziativa, previsto normativamente solo in capo a enti pubblici, non esclude, infatti, che soggetti privati, quali le associazioni esponenziali di interessi collettivi o singoli cittadini, possano presentare inviti o denunce volte a sollecitare l'imposizione del vincolo che, in omaggio al principio generale di partecipazione al procedimento amministrativo, sono idonee ad avviare una fase di deliberazione preliminare in cui la Commissione decide sulla loro fondatezza. Impostazione, questa, che è del tutto coerente con i recenti approdi giurisprudenziali in materia di partecipazione che, valorizzando, proprio, l'apporto dei privati, hanno sancito che anche i meri esposti possono determinare l'avvio d'ufficio di un procedimento (ex multis T.A.R. Piemonte, Torino, sez. II, 27 marzo 2015, n.547).

Nel caso di specie, non si può poi trascurare anche il fatto che la tutela del paesaggio, riconosciuta quale principio fondamentale dell'ordinamento repubblicano dall'art. 9 Cost., corrisponde anche a un interesse “collettivo”, di cui possono farsi carico anche associazioni private quali Enti esponenziali della collettività, sulla base del principio di sussidiarietà “orizzontale” di cui all'art. 118, comma 5, Cost.. In questo quadro, l'elenco dei soggetti che possono dare avvio al procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico, di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 42 del 2004, non può essere considerato

tassativo, ma deve piuttosto essere inteso come volto a individuare quelle Amministrazioni che, svolgendo anche funzioni tutela del paesaggio (le componenti di parte ministeriale o regionale delle commissioni di cui al precedente art. 137 ovvero gli Enti pubblici territoriali interessati), hanno sicura legittimazione – se non un vero e proprio potere-dovere – di promuovere il riconoscimento del notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all’art. 136”.

10.1. Il Collegio, in primo luogo, disattende la censura secondo cui, in base ai principi di cui alla sentenza dell’Adunanza Plenaria n. 5 del 2015, il motivo avrebbe dovuto essere assorbito in ragione della fondatezza della censura di incompetenza della Commissione regionale per violazione della regola del collegio perfetto.

10.1.1. Il motivo relativo al potere di iniziativa del procedimento volto alla dichiarazione di notevole interesse pubblico, come detto, si pone in una fase antecedente rispetto allo svolgimento dell’attività della Commissione, per cui non incide su poteri amministrativi non ancora esercitati.

10.1.2. A ciò si aggiunga, con portata dirimente, che il motivo accolto dal Tar non afferisce alla competenza dell’organo, atteso che la nomina della Commissione regionale è stata effettuata dall’organo competente, la Giunta Regionale, e che la stessa, validamente costituita è titolare del potere esercitato, laddove, viceversa, il motivo afferisce alle modalità di funzionamento dell’organo collegiale, che avrebbe potuto validamente agire solo in presenza di tutti i suoi componenti, trattandosi, secondo la prospettazione di parte ricorrente accolta dal primo giudice, di un collegio perfetto.

In definitiva, la questione, involgendo un vizio di violazione di legge e non di incompetenza, fuoriesce dal perimetro applicativo dei principi dettati dalla sentenza dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015.

10.2. Nel merito, le doglianze proposte dall’appellante incidentale in ordine alla statuizione avversata non possono essere condivise, sia pure sulla base di un percorso argomentativo parzialmente differente da quello seguito dal Tar.

In attuazione dell’articolo 137 del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004) e dell’articolo 2 della legge regionale del Piemonte n. 32 del 2008, è stata istituita la Commissione regionale con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all’art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004.

La Commissione, “su istanza dei suoi componenti o su iniziativa di altri enti territoriali interessati”, valuta le proposte di istituzione di vincolo paesaggistico, proponendo alla Giunta Regionale l’adozione delle relative dichiarazioni, dopo aver consultato i comuni interessati ed, eventualmente, esperti in materia.

Infatti, l’art. 138 del d.lgs. n. 42 del 2004, al primo comma, evidenzia che le commissioni di cui all’articolo 137, “su iniziativa dei componenti di parte ministeriale o regionale, ovvero su iniziativa di

altri enti pubblici territoriali interessati”, acquisite le necessarie informazioni attraverso le soprintendenze e i competenti uffici regionali e provinciali e consultati i comuni interessati nonché, ove opportuno, esperti della materia, valutano la sussistenza del notevole interesse pubblico, ai sensi dell’articolo 136, degli immobili e delle aree per i quali è stata avviata l’iniziativa e propongono alla regione l’adozione della relativa dichiarazione. La proposta è formulata con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono, e contiene proposte per le prescrizioni d’uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi.

La Giunta Regionale del Piemonte, con la deliberazione 3 agosto 2017, n. 89-5520, ha dichiarato il notevole interesse pubblico quale bene paesaggistico, ai sensi dell’art. 136, comma 1, lettere c) ed e) del d.lgs. n. 42 del 2004, con conseguente assoggettamento alle relative prescrizioni d’uso, del contesto territoriale del Momburgo con le emergenze monumentali e paesaggistiche di Monte Calvario, del Santuario di Santa Lucia e del percorso devozionale da Villavecchia, nei comuni di Roccaforte Mondovì e Villanova Mondovì (CN).

Tale deliberazione del 3 agosto 2017, al pari della deliberazione 30 gennaio 2017, n. 22-4612, con cui la Giunta Regionale del Piemonte ha preso atto della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico, premette che la richiesta di attivazione della procedura è stata presentata dal comitato villanovese “Ama il tuo paese”, dal comitato cuneese del Forum nazionale del paesaggio, da Pro Natura, da Legambiente Cuneo, dalla Sezione di Mondovì di Italia Nostra e, a partire dal 2015, supportata anche dal FAI e che la presentazione dell’istanza nasce dal desiderio di salvaguardia e valorizzazione di una parte del territorio che racchiude testimonianze significative e di pregio dal punto di vista storico, culturale, religioso ed economico, a partire dal Medioevo sino all’epoca industriale.

La circostanza che la richiesta di attivazione della procedura sia stata presentata da associazioni private volte alla tutela del patrimonio paesaggistico, culturale o ambientale, e non da enti pubblici territoriali, non significa che l’iniziativa sia ascrivibile a tali associazioni, le cui richieste, invece, hanno costituito l’occasione affinché venisse effettuato un sopralluogo sulle aree interessate.

In sostanza, la richiesta di attivazione della procedura non può essere considerata sovrapponibile all’avvio della fase pre-procedimentale, la quale, invece, deve ritenersi avviata, nel caso di specie, ad iniziativa dei componenti della Commissione, i quali, come espressamente previsto dall’art. 138 del codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché dall’art. 2 della L.R. Piemonte n. 32 del 2008, sono titolari di tale potere.

In particolare, ricevute le richieste di attivazione, l’avvio del procedimento preliminare può individuarsi nel sopralluogo effettuato in data 26 gennaio 2016, cui è seguita l’audizione dei Comuni di Villanova Mondovì e Roccaforte Mondovì ai sensi del primo comma dell’art. 138 del d.lgs. n.4 2 del 2004.

In altri termini, l'iniziativa è stata assunta dai componenti della Commissione, sia pure su sollecitazione delle associazioni private richiamate, sicché nessuna violazione dell'art. 138 del codice dei beni culturali e del paesaggio e dell'art. 2 della L.R. Piemonte n. 32 del 2008 può dirsi sussistente.

La norma di legge, infatti, nel prevedere che l'iniziativa possa essere assunta dai componenti di parte ministeriale o regionale della Commissione ovvero da altri enti pubblici territoriali interessati distingue l'ipotesi dell'avvio d'ufficio del procedimento, allorquando l'iniziativa è della stessa Commissione, dall'ipotesi dell'avvio del procedimento ad istanza di parte, allorquando l'iniziativa è assunta da un terzo qualificato, quale l'ente pubblico territoriale interessato.

Nell'ipotesi di procedimento avviato su iniziativa dei componenti della Commissione, come in qualunque altro tipo di procedimento d'ufficio, l'organo amministrativo può essere sollecitato da un privato ad esercitare il proprio potere officioso, ma tale circostanza non modifica la natura del procedimento che non diviene, per la mera sollecitazione, ad istanza di parte, per cui il procedimento de quo deve ritenersi avviato in conformità di legge.

11. Il Tar ha accolto il ricorso ritenendo fondato unicamente il primo motivo di impugnativa, con cui la ricorrente ha lamentato l'assenza di alcuni commissari alle sedute istruttorie ed a quella deliberativa del 7 dicembre 2016 (in cui è stata formulata la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico), nonostante la Commissione debba essere considerata un "collegio perfetto", con conseguente invalidità delle determinazioni assunte.

La questione principale, proposta con gli appelli sia del Ministero della Cultura che della Regione Piemonte, quindi, attiene alla natura di collegio perfetto o imperfetto della Commissione regionale ex art. 137 d.lgs. n. 42 del 2004.

Il Tribunale di primo grado ha ritenuto che la Commissione ex art. d.lgs. 42/2004 configura un "collegio perfetto" con la seguente motivazione:

“Per giurisprudenza consolidata, infatti, «la qualificazione dell'organo collegiale in termini di collegio perfetto richiede una previsione di legge che, espressamente o implicitamente, preveda la presenza di tutti i componenti per le attività deliberative e valutative che il collegio medesimo deve operare» (ex multis Consiglio di Stato sez. VI, 6 maggio 2021, n. 3566) e che, «in assenza di specifica norma che qualifichi la commissione, l'eterogeneità di provenienza, esperienza, possesso di titoli tecnici/accademici in capo ai componenti di una commissione giustifica l'attribuzione in via ermeneutica della qualifica di "collegio perfetto" a tale organo, in quanto formato da soggetti portatori di distinte e non sovrapponibili esperienze, la cui necessaria contemporanea compresenza garantisce lo svolgimento dei lavori della Commissione» (T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. I, 13 gennaio 2011, n.19).

Ciò posto, il Collegio condivide l'impostazione giurisprudenziale secondo cui la Commissione de qua «configura un collegio perfetto, che deve sempre operare col plenum dei suoi componenti (effettivi o supplenti)» (cfr. T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. II, 8 febbraio 2008, n.128).

Nel caso di specie, è, infatti, possibile osservare che i membri della commissione sono sì in possesso di analoghe competenze professionali, in quanto tutti esperti nella «nella tutela del paesaggio e nella valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale», ma sono certamente portatori di interessi ed esperienze differenziate, il che rende necessario che l'organo collegiale operi nel suo plenum; solo così si potrà, infatti, raggiungere quel contemperamento di interessi auspicato dal legislatore del codice.

Tale impostazione è avvalorata dalla mancata previsione, nell'art. 137 d.lgs. 42/2004 e nella, più volte menzionata, l.r. 32/2008, di un quorum strutturale o funzionale, la cui omissione deve essere interpretata nel senso che le decisioni devono essere assunte dal plenum dei componenti.

Tuttavia, nonostante l'obbligo di presenza di tutti i membri ai fini della valida assunzione di una determinazione dell'organo, alla seduta del 7 dicembre 2016, in cui è stata approvata la proposta della «dichiarazione di notevole interesse pubblico del complesso monumentale-paesaggistico di Momburgo-Santa Lucia», erano assenti il Prof. Devecchi, il dott. Salsotto e la dottoressa Michelotto (quest'ultima rappresentata dall'arch. Cristina Lucca). Mentre, nella successiva seduta del 5 luglio 2017, in cui è stata, tra l'altro, prevista «una formulazione unanime delle controdeduzioni (che costituirà l'allegato 2 alla deliberazione di giunta)» erano assenti il prof. Devecchi, l'arch. Paludi, il dott. Noveri, l'arch. Imparato, la dottoressa Michelotto e l'arch. Savitti (gli ultimi tre hanno inviato un proprio delegato). Poiché, quindi, è stato violato il principio del c.d. "collegio perfetto" e il vizio di illegittima composizione della Commissione nelle sedute che hanno adottato gli atti censurati «involge la legittima attribuzione del potere ad un organo collegiale che, in ragione dell'illegittima composizione dello stesso, non è legittimato ad esercitare tale potere» (ex multis T.A.R. Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 27 ottobre 2020, n.180) e siccome «in tutte le situazioni di incompetenza, carenza di proposta o parere obbligatorio, si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice non può fare altro che rilevare, se assodato, il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo dettare le regole dell'azione amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo munus.» (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 27 aprile 2015, n. 5), il motivo è fondato e assorbente».

Gli appellanti principali hanno contestato le statuizioni del primo giudice, sostenendo che vi sarebbero indici per cui dover qualificare come avente natura di collegio imperfetto la Commissione regionale de qua.

I motivi d'appello devono essere condivisi.

Il Collegio, in primo luogo, rileva che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 17 del 2018, ha rammentato che:

“la strutturazione di un organo collegiale di natura amministrativa quale collegio perfetto, sebbene integri opzione a più riprese prescelta dal Legislatore, non risponde ad un interesse di carattere assoluto: la giurisprudenza amministrativa è consolidata nello statuire che il collegio perfetto non è un modello indispensabile per gli organi collegiali amministrativi, dovendosi avere riguardo alle peculiarità della relativa disciplina (Consiglio di Stato sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2500, Consiglio di Stato sez. VI, 6 giugno 2011 n. 3363); anche la giurisprudenza costituzionale e quella di legittimità civile (cfr. Corte cost. 12 marzo 1998 n. 52 Cass. S.U. 24 agosto 1999, n.603; Cass. S.U. 5 febbraio 1999, n.39, Cass., Sez. lav., n. 8245 del 26 aprile 2016) non hanno mai ritenuto necessario, a fini di rispetto dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che organi con attribuzioni amministrative fossero collegi perfetti”.

L'ordinanza dell'Adunanza Plenaria n. 17 del 2008 ha anche specificato che:

“Riveste inalterata attualità sul punto, l'insegnamento della giurisprudenza amministrativa secondo il quale “il collegio perfetto è un modello necessario soltanto per gli organi collegiali giurisdizionali, mentre per quelli amministrativi ben può essere previsto un quorum strutturale inferiore al plenum del collegio in relazione alla peculiarità della disciplina da dettare. Trattandosi, quindi, di scelta discrezionale del legislatore e in assenza di qualsiasi regola o principio costituzionale, deve ritenersi manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 61 d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761 e dell'art. 10 l. reg. Veneto 7 aprile 1982 n. 13 nella parte in cui configurano le commissioni di disciplina alla stregua di collegi imperfetti “(Cons. St., sez. V, 11 aprile 1991, n. 539)”.

Secondo una consolidata giurisprudenza, l'indice più sicuro per individuare un collegio perfetto – quando la legge non offra elementi univoci in tal senso – è costituito dalla previsione, accanto ai componenti effettivi, anche di componenti supplenti, essendo lo scopo della supplenza garantire che il collegio possa operare con il plenum anziché con la sola maggioranza, in caso di impedimento di taluno dei membri effettivi, senza che il suo agire sia impedito o ritardato dall'assenza di taluno dei suoi componenti (cfr., ex multis, Cons. Stato, VI, 15 febbraio 2023).

Pertanto, un collegio deve ritenersi perfetto, tranne si tratti di un organo giurisdizionale, nelle ipotesi nelle quali la legge, espressamente o implicitamente, preveda la presenza di tutti i componenti per le attività deliberative e valutative che il collegio medesimo deve operare, ossia quando dalla previsione normativa sia enucleabile l'univoca volontà del legislatore di richiedere per il valido funzionamento dell'organo la presenza di tutti i membri del collegio (Cons. Stato, V, 22 ottobre 2018, n. 6033; Cass. 26 aprile 2016, n. 8245).

L'indice più significativo per individuare un collegio perfetto – quando la legge non offra elementi univoci in tal senso – è costituito, come detto, dalla previsione, accanto ai componenti effettivi, anche di componenti supplenti, essendo lo scopo della supplenza garantire una maggiore speditezza dell'azione amministrativa, che sarebbe altrimenti costretta a soffrire i ritardi derivanti dall'eventuale assenza o impedimento di componenti effettivi.

Tuttavia, sono stati individuati altri e diversi indici da cui desumersi la caratteristica di collegio perfetto, in particolare la natura tecnica dello stesso.

Nei collegi con compiti di giudizio tecnico, il voto di ciascun componente rappresenta l'espressione della particolare professionalità, competenza e capacità, in ragione delle quali ognuno è stato chiamato a far parte dell'organo collegiale; pertanto, l'apporto specifico, ipotizzato al momento della nomina, assume carattere di essenzialità e di imprescindibilità, proprio perché si vuole che il giudizio finale sia il risultato ponderato, dialettico e comparativo delle valutazioni concorrenti di tutti i membri.

Il Collegio, tenendo conto delle descritte opzioni ermeneutiche, ritiene che alla Commissione regionale ex art. 137 del d.lgs. n. 42 del 2004 debba essere attribuita natura di collegio imperfetto, con conseguente fondatezza dei motivi di appello proposti dal Ministero della Cultura e dalla Regione Piemonte.

Infatti, in primo luogo, la natura di collegio perfetto per un organo collegiale amministrativo dovrebbe risultare in modo chiaro ed inequivocabile dal dettato normativo della legge che lo istituisce, atteso che la necessità della decisione plenaria, in assenza di una sua specifica previsione, potrebbe indebolire l'efficacia dell'azione dell'organo amministrativo, rallentandone il suo svolgimento.

Nel caso di specie, la legge non ha previsto componenti supplenti e ciò, come evidenziato, costituisce il maggior indice della natura imperfetta di un collegio e non vi sono differenti interessi da comporre, essendo l'istituto volto alla tutela e alla conservazione di valori paesaggistici, culturali e, in definitiva, ambientali, per cui i componenti, sia pure provenendo da differenti esperienze professionali, non sono portatori di interessi in contrasto tra loro, ma perseguono unitariamente la tutela dei descritti interessi pubblici di matrice paesaggistica, culturale ed ambientale.

Di contro, rispetto a tali rilievi, occorre considerare che la norma non prevede specifici quorum strutturali e funzionali e che il collegio deve svolgere un giudizio tecnico, in relazione al quale i componenti rappresentano espressione di diverse esperienze, ma tali considerazioni non sono di per sé idonee a ribaltare la valutazione sulla natura imperfetta del collegio in ragione degli indici ermeneutici in precedenza esposti che, nel caso di specie, inducono senz'altro ad optare per la qualifica di collegio imperfetto della Commissione regionale in discorso.

D'altra parte, occorre rilevare che, in assenza della fissazione di specifici quorum per il funzionamento dell'organo, troverebbe applicazione la regola ordinaria, secondo cui, da un lato, il collegio è validamente costituito in presenza del 50% più uno dei componenti, dall'altro, le decisioni sono

validamente assunte con il voto favorevole del 50% più uno degli aventi diritto al voto che hanno partecipato alla riunione.

12. I motivi riproposti dal Comune di Villanova Mondovì, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., non sono persuasivi.

12.1. La censura relativa alla durata del procedimento non può essere condivisa.

Infatti, in nessuna parte del testo normativo emerge in modo inequivoco la perentorietà dei termini in esso indicati, né tale perentorietà può direttamente desumersi dalla ratio delle norme stesse.

D'altra parte, il secondo comma dell'art. 138 del codice dei beni culturali e del paesaggio dispone che "La commissione decide se dare ulteriore seguito all'atto di iniziativa entro sessanta giorni dalla data di presentazione dell'atto medesimo. Decorso infruttuosamente il predetto termine, entro i successivi trenta giorni il componente della commissione o l'ente pubblico territoriale che ha assunto l'iniziativa può formulare la proposta di dichiarazione direttamente alla regione".

Pertanto, decorsi i sessanta giorni dall'atto di iniziativa, la Commissione decade dal potere di decidere in via esclusiva se dare ulteriore seguito all'iniziativa, atteso che la proposta può essere formulata direttamente alla regione da chi ha assunto l'iniziativa, ma ciò non implica la consumazione del potere della Commissione di procedere ugualmente, ove ne ravvisi i presupposti, alla proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico.

12.2. La Giunta Regionale (e, prima di essa, la Commissione regionale ex art. 137 d.lgs. n. 42 del 2004), nell'esercitare il potere di valutazione e armonizzazione tra interessi pubblici attribuitole dalla norma, adotta un atto caratterizzato da profili di intensa discrezionalità, sub specie di discrezionalità tecnica.

Nondimeno, l'esercizio del potere amministrativo discrezionale può essere sindacato in sede di giurisdizione di legittimità per eccesso di potere nelle sue figure sintomatiche quali la manifesta illogicità, lo sviamento di potere ed il travisamento del fatto, oltre che per carenza di motivazione o difetto di istruttoria.

Ne consegue che può ritenersi illegittima la sola valutazione che, con riguardo alla concreta situazione, possa ritenersi manifestamente illogica, vale a dire che non sia nemmeno plausibile, e non già una valutazione che, pur opinabile nel merito, sia da considerare comunque ragionevole, ovvero la valutazione che sia basata su un travisamento dei fatti.

La differenza tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di merito, infatti, riposa nella considerazione che, nel giudizio di legittimità, il giudice agisce "in seconda battuta", accertando, nei limiti dei motivi proposti, se le valutazioni effettuate dall'organo amministrativo competente siano viziate o meno da eccesso di potere per manifesta irragionevolezza o per travisamento dei fatti, vale a dire se le stesse, pur opinabili, esulino dal perimetro della plausibilità, mentre, nel giudizio di merito, il giudice agisce "in prima battuta", sostituendosi all'Amministrazione ed effettuando direttamente e nuovamente le

valutazioni a questa spettanti, con la possibilità, non contemplata dall'ordinamento, se non per le eccezionali e limitatissime ipotesi di giurisdizione con cognizione estesa al merito di cui all'art. 134 c.p.a., di sostituire la propria valutazione alla valutazione dell'Amministrazione anche nell'ipotesi in cui quest'ultima, sebbene opinabile, sia plausibile.

12.3. Nel caso di specie, è sufficiente prendere in esame l'allegato 1, parte integrante e sostanziale della deliberazione della Giunta Regionale 3 agosto 2017, per rilevare che la dichiarazione di notevole interesse pubblico quale bene paesaggistico del complesso territoriale del Momburgo, così come la relativa proposta, formulata dalla Commissione regionale ex art. 137 d.lgs. n. 42 del 2004, di cui ha preso atto la Giunta Regionale con la deliberazione del 30 gennaio 2017, è stata preceduta da adeguata istruttoria ed è assistita da congrua motivazione.

In proposito, occorre porre in rilievo come l'allegato contenga un'analitica esposizione divisa in paragrafi riguardanti: il riconoscimento del valore dell'area; la descrizione della perimetrazione dell'area; la descrizione generale; gli altri strumenti di tutela paesaggistica e le prescrizioni specifiche, articolate nella tutela delle emergenze storico-culturali e del sistema insediativo storico, della componente naturalistico-ambientale del Momburgo, degli aspetti percettivo-visivo nonché gli interventi di viabilità e rete sentieristica, aree attrezzate..

12.4. La valutazione compiuta dalla Commissione in sede di proposta (e la conseguente scelta operata dalla Giunta Regionale), sia pure opinabile, non è implausibile.

A comprova di tale considerazione, è sufficiente riferirsi a quanto evidenziato nella esposizione del "riconoscimento del valore dell'area" e nella prima parte della "descrizione della perimetrazione dell'area" dell'allegato 1 alla delibera di Giunta regionale del 3 agosto 2017.

Nel "riconoscimento del valore dell'area" è indicato che "La dichiarazione di notevole interesse pubblico riconosce le valenze storico-culturali, religiose, identitarie, panoramiche del contesto territoriale del Momburgo, caratterizzato dal complesso storico-devozionale formato dal Santuario di Santa Lucia, dalla Chiesa del Santissimo Crocifisso, dalla Cappella di San Bernardo, nonché dai percorsi di collegamento tra di essi e dal percorso con le cappelle della Via Crucis, che, partendo dalla piazza di Santa Caterina a Villavecchia, arriva al Monte Calvario; si riconoscono inoltre le valenze paesaggistiche del contesto territoriale del Momburgo, caratterizzato da vaste aree boscate, un significativo complesso carsico con la Grotta dei Dossi, l'altopiano di Caporale e i margini prativi, che, nel loro insieme, costituiscono il pregevole contesto paesaggistico e naturalistico nel quale si inserisce il complesso monumentale-devozionale del Santuario di Santa Lucia e del Calvario, che costituiscono altresì significativi punti di vista e di belvedere. Per queste motivazioni si riconosce l'interesse pubblico del contesto territoriale del Momburgo, in quanto costituisce un complesso di cose immobili, aventi un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale, che ricomprende altresì

significativi punti di vista o di belvedere accessibili al pubblico dai quali si godono ampie e caratteristiche visuali; inoltre, il valore di questo paesaggio è particolarmente percepito dagli abitanti dei luoghi come bene da salvaguardare per il suo valore storico-paesaggistico e naturalistico e per il ruolo rappresentativo di identità della comunità locale”.

Nella prima parte della “descrizione della perimetrazione dell’area”, è dato leggere quanto segue:

“Nella definizione della perimetrazione è stata privilegiata, ove possibile, l’individuazione di elementi di confine di tipo antropico e fisico-naturalistico (rete viaria, corsi d’acqua). Dove ciò non è stato possibile, in quanto la sostanziale continuità del paesaggio non permette di identificare i suddetti elementi, sono stati utilizzati i limiti catastali. Come criterio generale si è scelto, inoltre, di escludere dalla perimetrazione della dichiarazione le cave poste ai margini della stessa denominate “Rulfi” e “Rocchetta”.

In sostanza, l’Amministrazione ha dato conto in modo ragionevole delle motivazioni a base della dichiarazione di notevole interesse pubblico dell’area nonché delle ragioni a base della perimetrazione dell’area stessa, per cui occorre escludere la presenza di una manifesta illogicità nello svolgimento dell’attività amministrativa.

12.5. Di contro, il sindacato giurisdizionale di legittimità, come si è avuto modo di evidenziare, è limitato ad accertare, nei limiti dei motivi proposti, la presenza di figure sintomatiche dell’eccesso di potere, non potendo il giudice sostituirsi indebitamente e sovrapporsi alle valutazioni di merito effettuate dall’Amministrazione e di sua esclusiva competenza.

Ne consegue che anche eventuali considerazioni in ordine ad un diverso tracciato e ad una diversa perimetrazione dell’area attengono al c.d. “merito” amministrativo, del quale il giudice amministrativo, in sede di giurisdizione di legittimità, una volta accertata la plausibilità dell’opzione prescelta in sede amministrativa, non può in alcun modo ingerirsi.

12.6. La deliberazione di Giunta Regionale del 30 gennaio 2017 dà atto che la Commissione regionale, in data 14 febbraio 2016 e in data 19 novembre 2016, ha ricevuto in audizione i rappresentanti dei Comuni di Villanova Mondovì e Roccaforte Mondovì (CN), come previsto dall’art. 138, comma 1, del codice e che, “a seguito dei suddetti incontri e sulla base di quanto emerso da un approfondito esame istruttorio, la commissione, in data 7 dicembre 2016 è pervenuta all’approvazione ultima della documentazione inerente la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico del complesso monumentale paesaggistico Momburgo-Santa Lucia, parzialmente integrata in data 11 gennaio 2017”.

Inoltre, con la successiva delibera giuntale del 3 agosto 2017, di dichiarazione di notevole interesse pubblico del contesto territoriale del Momburgo, l’Amministrazione ha dato atto che, a seguito dell’avvenuta pubblicazione delle proposte, sono state presentate alla Regione 6 osservazioni e che, per

l'analisi di tali osservazioni, si è tenuto conto delle valutazioni espresse dalla Commissione regionale, verbalizzate in data 5 luglio 2017.

Le osservazioni e le relative controdeduzioni sono state riportate all'allegato n. 2 e, tra queste, le osservazioni proposte dal Comune di Villanova Mondovì sono state compitamente descritte, così come le relative controdeduzioni, e la seconda osservazione, relativa alla riduzione del perimetro del vincolo, è stata parzialmente accolta.

D'altra parte, l'art. 138, comma 1, del d.lgs n. 42 del 2004, richiamato nella deliberazione, dispone che i Comuni interessati debbano essere "consultati", ma non impone di recepire e fare proprie le valutazioni degli stessi, ai quali, diversamente, andrebbe nella sostanza attribuito il potere di valutazione che, invece, la legge riserva alla Commissione regionale.

12.7. La richiesta di ammissione di ctu o verifica, per quanto tutto quanto esposto, deve essere disattesa, in quanto, in presenza di una perimetrazione del vincolo paesaggistico non implausibile, in applicazione di scienze non esatte, ma opinabili, si finirebbe per investire il consulente o il verificatore di valutazioni e scelte relative al c.d. merito amministrativo, mentre, come detto, le stesse sono sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

13. In conclusione gli appelli proposti dal Ministero della Cultura e dalla Regione Piemonte, devono essere accolti, mentre gli appelli incidentali proposti dal Comune di Villanova Mondovì, così come i motivi dallo stesso riproposti ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., devono essere respinti e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, deve essere integralmente respinto il ricorso proposto in primo grado dal Comune di Villanova Mondovì.

14. Le spese dei due giudizi riuniti, in ragione della particolare complessità in fatto ed in diritto delle questioni controverse, possono essere eccezionalmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando, previa riunione dei giudizi in epigrafe (R.G. n. 9868 del 2022 e R.G. n. 161 del 2023), disposta l'estromissione dal giudizio della Associazione Salute e Sviluppo, così provvede:

- accoglie gli appelli proposti dal Ministero della Cultura e dalla Regione Piemonte;
- respinge gli appelli incidentali proposti dal Comune di Villanova Mondovì;
- respinge i motivi riproposti, ex art. 101, comma 2, c.p.a., dal Comune di Villanova Mondovì;
- per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge integralmente il ricorso proposto in primo grado dal Comune di Villanova Mondovì.

Compensa tra le parti le spese dei due giudizi riuniti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2023, con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

Giovanni Gallone, Consigliere

Marco Poppi, Consigliere

IL SEGRETARIO