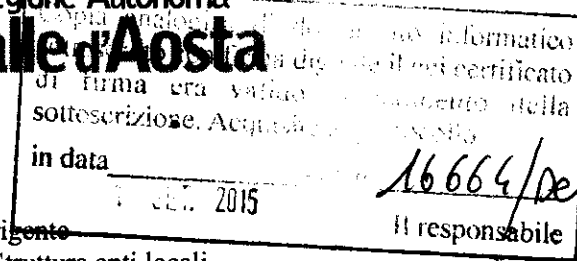




Assessorat du Territoire et de l'Environnement
Assessorato Territorio e Ambiente



Al Dirigente
della Struttura enti locali
del Dipartimento enti locali, segreteria della
Giunta e affari di prefettura
SEDE

Réf. n° - Prot. n. 7119

V/ réf. - Vs. rif. 1989 del 17/07/2015
N/ réf. - Ns. rif. 5672 del 17/07/2015

e, p.c.

Saint-Christophe 17.9.15

Al Presidente
del Consiglio permanente degli enti locali
Piazza Narbonne, 16
11100 AOSTA
protocollo@pec.celva.it

Oggetto: richiesta di parere in merito all'eventuale nomina di amministratori comunali quali membri della Commissione edilizia di cui all'art. 55 della l.r. 11/1998.

Con riferimento alla nota inviata in data 31 agosto 2015, prot. n. 16009, pervenuta in data 1 settembre 2015 prot. n. 6672/TA, avente ad oggetto la richiesta di parere relativa alla legittimità di un'eventuale nomina di amministratori comunali quali membri della Commissione edilizia di cui all'articolo 55 della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (*Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta*), tenuto conto anche delle indicazioni a suo tempo fornite dalla Direzione urbanistica con parere prot. n. 1971/TA in data 21 febbraio 2011, che parrebbero in contrasto con la disposizione di cui al comma 2 dell'art. 4 del Regolamento edilizio tipo, approvato con DGR 629/2013, si espone quanto segue.

Premessa

Il parere rilasciato dalla Direzione urbanistica in data 21 febbraio 2011, a cui fa riferimento il quesito posto, deve inquadrarsi in un contesto normativo differente dall'attuale, poiché faceva riferimento ad una diversa impostazione della commissione edilizia rispetto a quella espressa nei commi 1 e 4 dell'art. 55 (Commissione edilizia) della l.r. 11/1998, come novellati dalla l.r. 12 giugno 2012, n. 17, e da una diversa formulazione dell'art. 4 del Regolamento edilizio tipo regionale, relativo alla composizione della Commissione edilizia. Infatti, con l'approvazione del Nuovo regolamento edilizio tipo regionale, di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 629 del 12 aprile 2013, che sostituisce quello vigente dal 2001, è mantenuto il requisito della competenza tecnica ma sono stati eliminati dalla CE i componenti di diritto e i componenti elettivi, conseguentemente alla nuova formulazione dell'art. 55 della l.r. 11/1998. Inoltre, al comma 2 dell'art. 4 del nuovo regolamento, è esplicitato quanto segue: "Non

CT C:\Users\ctreves\Documents\Pareri e sentenze\Quesiti\Commissione edilizia\LET Composizione CE.docx
R:\DEL-TER\LET Composizione CE.pdf

Département du Territoire et de l'Environnement
Pianificazione territoriale
Dipartimento Territorio e Ambiente
Pianificazione territoriale

11020 Saint-Christophe
34, Grand Chemin
téléphone +39 0165272171
télécopie +39 0165272119

11020 Saint-Christophe
34, Grand Chemin
telefono +39 0165272171
telefax +39 0165272119

pianificazione_territoriale@regione.vda.it
www.regione.vda.it

possono essere nominati a far parte della CE i dipendenti del Comune di appartenenza e gli amministratori comunali.”, mentre il testo precedente escludeva dalla CE chi era chiamato a valutare in altra sede le domande o i progetti di trasformazione edilizia e urbanistica, oltre ai dipendenti comunali. Per le ragioni appena esposte, nel seguito si risponderà al quesito posto facendo unicamente riferimento alla normativa vigente, senza tenere in ulteriore considerazione il parere rilasciato nel 2011.

Quadro normativo

La Commissione edilizia comunale (CE) è compiutamente disciplinata dalla normativa regionale attraverso la legge regionale 6 aprile 1998, n. 11, come modificata dalla l.r. 12 giugno 2012, n. 12, e la DGR n. 629 del 12/04/2013 che introduce il nuovo regolamento edilizio tipo (RE).

La legge regionale 11/1998 disciplina la Commissione edilizia in due articoli del Titolo VII Disciplina dell'attività edilizia: l'articolo 53 e l'articolo 55.

L'articolo 53 prende in considerazione la CE nell'ambito della definizione dei contenuti del regolamento edilizio comunale e demanda al regolamento edilizio stesso le specifiche modalità di funzionamento della Commissione edilizia “in armonia con le disposizioni di legge”. In particolare la lettera a) del comma 2 specifica che il regolamento comunale disciplina:

“la composizione, la durata, la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della commissione edilizia, nel rispetto del criterio secondo cui l'istruttoria tecnico-giuridica delle pratiche è compito del responsabile del procedimento, mentre compete alla commissione la valutazione di merito sul progetto;”.

La norma pertanto distingue tra le competenze tecnico-giuridiche del responsabile del procedimento e le valutazioni di merito della CE.

L'articolo 55 disciplina le competenze e le modalità generali di funzionamento della CE e rende facoltativa l'istituzione della CE o ne permette la costituzione anche in forma associata “attraverso le forme di collaborazione di cui alla parte IV, titolo I, capo IV della l.r. 54/1998”. La non obbligatorietà di questo organo comunale è prevista anche dalla normativa nazionale che disciplina la CE solo all'art. 4 comma 2 del D.P.R. 380/2001, che recita: “Nel caso in cui il Comune intenda istituire la Commissione edilizia, il regolamento indica gli interventi sottoposti al preventivo parere di tale organo consultivo.”.

Diversamente dalla norma nazionale, ma coerentemente con le funzioni consultive attribuite dalla stessa, l'art. 55 della legge regionale declina le competenze della CE ai commi 1, 2 e 3.

Al comma 1 sono declinate le competenze della CE, che afferiscono all'espressione di pareri preventivi obbligatori non vincolanti su:

- . proposte di PUD di iniziativa privata,
- . programmi, intese e concertazioni attuativi del PRG,
- . istanze per il rilascio del permesso di costruire e relative varianti.

Inoltre, i commi 2 e 3 specificano che la CE può rilasciare pareri non vincolanti, su istanza della Giunta comunale, del Sindaco o dei responsabili dei procedimenti edilizi, relativamente a argomenti attinenti all'uso e alle trasformazioni urbanistiche ed edilizie oppure può farsi



parte attiva formulando proposte riguardanti le materie dell'edilizia, dell'urbanistica e di procedimenti amministrativi connessi.

E' sempre l'art. 55 a trattare al comma 4 l'argomento della composizione della CE: "I componenti della commissione edilizia sono scelti fra soggetti competenti per esperienza e specifica preparazione nelle discipline riguardanti l'edilizia, l'urbanistica e l'ambiente. La commissione è formata dal numero di componenti definito dal regolamento edilizio, in misura non inferiore a tre e non superiore a sette.". La norma è di indirizzo, essendo rivolta al Comune che dovrà stabilire le regole per la sua composizione nel RE, e specifica la natura specialistica dei membri della commissione individuando quale criterio per la sua composizione quello della competenza disciplinare.

Il RE tipo è stato approvato con DGR 629 del 12/04/2013 e posto a disposizione dei Comuni, i quali comunque possono, qualora non intendano avvalersene, predisporre un testo autonomo, da approvare con le procedure di cui all'art. 54 della l.r. 11/1998.

Per quanto riguarda la composizione della CE, il RE tipo all'articolo 4 del titolo II richiama testualmente l'art. 55 della legge regionale e inoltre specifica, come già precedentemente richiamato, che: "non possono essere nominati a far parte della commissione edilizia i dipendenti del comune di appartenenza e gli amministratori comunali."

Il RE tipo ammette la presenza in CE dei dipendenti comunali ma senza diritto di voto e pertanto unicamente in veste di supporto amministrativo ai lavori della commissione, come più volte esplicitato ai commi 1 e 2 dell'art. 5 e al comma 3 dell'art. 6.

Giurisprudenza

Per quanto riguarda l'orientamento della giurisprudenza sulla materia, ancora oggi fa scuola il parere del 13/06/2003, n. 2447, formulato dal Consiglio di Stato, commissione speciale, sulla composizione della commissione edilizia comunale, fatto proprio anche dalla circolare 27/04/2005, n. 1 del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali. Il Consiglio di Stato si esprime sulla base del presupposto che: "non può non tenersi conto delle profonde innovazioni normative che hanno introdotto nell'ordinamento il principio, di portata generale, della netta separazione fra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo (proprie degli organi politici e di governo) e di quelle di gestione (proprie dei dirigenti).", facendo con ciò riferimento agli articoli 88 e 107 del D.Lgs 267/2000 nonché al comma 4 dell'art. 4 e all'art. 27 del D.Lgs. 165/2001. Le conclusioni cui giunge sono chiare: "Ne consegue che la presenza di organi politici nella commissione edilizia, deputata a pronunciarsi su richieste di autorizzazioni e concessioni edilizie, non è più consentita dall'assetto normativo attuale. Qualora tale presenza sia espressamente prevista da regolamenti comunali, gli Enti locali dovranno provvedere alle necessarie modifiche."

Questo orientamento è ribadito anche in atti più recenti. Sull'argomento è infatti intervenuta la sentenza del 24 ottobre 2011, n. 5695, del Consiglio di Stato, sez. IV, che condividendo le considerazioni espresse dal giudice di primo grado, afferma che: "È fin troppo noto (che) nel nostro ordinamento vige la distinzione fra atti di indirizzo politico - amministrativo (spettanti agli organi politici) e atti di gestione (spettanti agli organi burocratici) e che, in applicazione di tale distinzione, a livello locale, [...] il D.L.vo 267 del 2000 ha individuato in modo netto gli organi competenti ad emanare gli atti di indirizzo (Consiglio Comunale, Giunta Comunale



e Sindaco) e quelli competenti all'emanazione degli atti di gestione (dirigenti comunali). Ciò si evince in modo inequivoco dal combinato disposto degli artt. 50 e 107 del D. L.vo 267 del 2000. Poi, con più specifico riferimento alla Commissione edilizia comunale, la giurisprudenza ha chiarito che, anche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Testo Unico in materia urbanistica (che ha reso facoltativa la Commissione Edilizia Comunale) non può più far parte della stessa il Sindaco in quanto organo politico.”.

E' inoltre utile ricordare che il TAR del Piemonte con sentenza del 23/03/2005, n. 657 ha statuito in ordine alla legittimità di un permesso di costruire rilasciato sul presupposto di un parere positivo espresso da una commissione edilizia composta da figure politiche nei seguenti termini: “Seppure la Commissione Edilizia abbia perso, a seguito delle innovazioni introdotte dal D.P.R. 380/2001, il suo carattere di organo necessario ex-lege – potendo oggi scegliere gli enti locali se conservarla o sopprimerla –, laddove si sia optato per la persistenza di tale organo, l'effettiva espressione di un parere da parte di una commissione illegittimamente composta da soggetti politici, in violazione del generale principio di separazione delle funzioni politiche da quelle amministrativo-gestionali (principio che ha portata generale ed è per ciò stesso in suscettibile di eccezioni che non siano espressamente previste dalla legge), inficia di conseguenza gli atti successivi del procedimento e travolge la legittimità del provvedimento finale”.

La giurisprudenza contempla anche una recente sentenza di diverso orientamento. Infatti, la sentenza del 26 giugno 2013, n. 3490, del Consiglio di Stato, sez. III, si è pronunciata per la legittimità di una CE presieduta dal Sindaco, ritenendo che: “il Sindaco potesse legittimamente presiedere la Commissione edilizia integrata, in virtù della specifica previsione in tal senso posta nel Regolamento edilizio comunale e che trova il supporto normativo anche nel nominato articolo 53, comma 23, della legge 388/2000, indirizzato proprio ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e nella stessa legge costituzionale n. 3/2001, recante la riforma del titolo V della Costituzione, che attribuisce potestà regolamentare ai Comuni circa la disciplina della organizzazione e delle funzioni proprie.”. La sentenza si basa sulla considerazione che “è proprio la complessità della normativa, in materia urbanistica ed edilizia – omissis -a consentire a quei Comuni, nell'ambito dell'autonomia statutaria e regolamentare loro attribuita, l'adozione di disposizioni che derogano ai principi generali della separazione di cui al T.U.E.L. (D.Lgs. n. 267/2000)”, ossia in considerazione del numero contenuto degli abitanti e della implicitamente supposta mancanza di disponibilità di figure tecniche nonché in ossequio alle esigenze di economicità dell'azione amministrativa. Va detto tuttavia che tale sentenza è minoritaria nel panorama giurisprudenziale.

Parere

La normativa regionale disciplina in legge e nel regolamento edilizio tipo in modo esteso e dettagliato l'istituto della Commissione edilizia definendone competenze, composizione e modalità istitutive.

Analogamente alla legge dello Stato, D.P.R. 380/2001, la CE ha carattere facoltativo e, qualora il Comune intendesse istituirla, è demandata al RE edilizio comunale la sua puntuale normazione.



Con specifico riferimento all'oggetto del quesito, ossia all'ammissibilità delle figure politiche quali membri della CE, si precisa quanto segue.

1. La l.r. 11/1998 individua quale requisito per l'ammissibilità nella composizione della CE quello della competenza disciplinare, senza ulteriore specificazione. Pertanto, non è dichiarato se una figura politica avente i requisiti disciplinari richiesti debba essere esclusa o possa essere ammessa. Pare tuttavia conseguente che, nell'ipotesi dell'ammissibilità della contemporaneità della competenza tecnica e di quella politica – peraltro esplicitamente esclusa dalla giurisprudenza prevalente –, il membro della CE avente tali caratteristiche potrebbe esercitare nell'ambito della CE stessa soltanto le competenze di tipo tecnico, escludendosi quelle afferenti all'organo politico.
2. Il RE tipo rende esplicito l'orientamento dell'Amministrazione regionale, condivisa del resto dal CPEL come indicato dalla DGR 629/2013, di separazione della CE dalle funzioni politico-amministrative comunali, escludendo dalla CE sia i dipendenti che gli amministratori comunali dello stesso comune. Conseguentemente, come anche esplicitato dai commi 1, 2, 3 dell'art. 55 della l.r.11/1998, la CE ha funzioni consultive e propositive ma non decisorie.
3. Il compito di curare le istruttorie relative all'attività edilizia e di portare a conclusione i relativi procedimenti è in capo all'area tecnico-amministrativa del comune, così come spetta all'organo politico adottare e approvare gli strumenti urbanistici (dalle varianti ai piani regolatori, agli strumenti attuativi), come stabilito dalla l.r. 11/1998 e nel rispetto del principio della separazione tra funzioni di direzione politica e funzioni di direzione amministrativa di cui alla l.r. 22/2010. In questo contesto, la CE ha funzioni di supporto consultivo sia all'area tecnico-amministrativa, in particolare per il rilascio dei titoli abilitativi, sia all'organo politico per gli aspetti di programmazione e pianificazione urbanistica.
4. La giurisprudenza, che si esprime nell'ambito della disciplina nazionale, è prevalentemente orientata a considerare non ammissibile la presenza di rappresentanti politici nella composizione della CE, facendo riferimento alla separazione tra indirizzo e controllo da un lato, spettante all'organo politico, e attuazione e gestione dall'altro, attribuite alle funzioni amministrative, con riferimento al D.Lgs 165/2001.

In conclusione, la disciplina regionale, pur non escludendo esplicitamente l'inserimento di figure politiche nella composizione della CE, traccia attraverso il RE tipo un chiaro e opportuno indirizzo di separazione tra le competenze tecniche e quelle politiche, in coerenza con il quadro legislativo e giurisprudenziale e a tutela della legittimità degli atti.

Restando a disposizione per ulteriori chiarimenti si porgono distinti saluti.

Il Dirigente
- Chantal Trèves -
Doc.to firmato digitalmente