

Procedure edilizie. Il caso in cui il collegio è integrato con esperti esterni

Vincolo paesaggistico, serve la commissione

Per il Consiglio di Stato l'organismo è «indispensabile»

PAGINA A CURA DI
Donato Antonucci

Il Comune può sempre fare a meno della commissione edilizia? Due recenti pronunce del Consiglio di Stato danno risposte differenti, mentre per la legge da oltre un decennio le commissioni edilizie comunali non sono più un organo consultivo di natura obbligatoria nell'ambito dei procedimenti edilizi. L'articolo 4 del Dpr 380/2001 - innovando le disposizioni contenute nell'articolo 23 della legge urbanistica fondamentale 150/1942 - ha infatti lasciato ai Comuni, nell'ambito del regolamento edilizio, la potestà di

L'ALTRO ORIENTAMENTO

Secondo i giudici di merito è possibile affidare le valutazioni a un soggetto tecnico con atto dirigenziale

prevedere o meno l'istituzione e precisare le relative attribuzioni.

Nella prima pronuncia (Sezione IV, 975/2012), a conferma dell'orientamento già espresso in passato dalla stessa sezione (4793/2008), si ribadisce che l'articolo 4 del Dpr 380/2001, nel rendere per i Comuni facoltativa l'istituzione della commissione edilizia, ha introdotto un principio fondamentale in materia di governo del territorio, al quale il legislatore regionale deve sottostare, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Ne deriva che una norma regionale che preveda l'obbligatorietà del parere della commissione edilizia, deve rite-

nersi implicitamente soppressa ai sensi dell'articolo 10 della legge 62/1953, in base al quale le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. Di segno opposto è invece la decisione 2013/2012 della VI sezione, che ha ritenuto illegittima la delibera con cui l'Unione di due Comuni aveva soppresso la commissione edilizia, poiché, in questo caso, si trattava di una commissione integrata con due esperti in materia di bellezze naturali e di tutela dell'ambiente, che aveva il compito di esprimere un parere nell'ambito dei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche (articolo 146 del Dlgs 42/2004).

I giudici di Palazzo Spada affermano che un organo così costituito non può essere ritenuto «non indispensabile» ai sensi e per gli effetti dell'articolo 96, Dlgs 267/2000, poiché, a differenza della commissione edilizia prevista dall'articolo 4, si tratterebbe di un organismo diverso e «direttamente istituito da una legge regionale e portatore di competenze già delegate dallo Stato alla Regione e che solo l'autorità delegante (o sub-delegante) avrebbe potuto sopprimere avocando a sé le relative funzioni, con atto normativo primario o sub-primario».

Quest'ultima tesi, tuttavia, solleva alcune perplessità e non sembra offrire una lettura costituzionalmente orientata della normativa di riferimento, finendo per incidere sulla capacità organizzativa e regolamentare dell'ente locale, oltreché sui principi in tema di attribuzione di funzioni, così come attualmente disegnati dagli articoli



L'obiettivo è il risparmio

Il Testo unico dell'edilizia, definendo la «non obbligatorietà» delle commissioni edilizie, riflette le più generali e incisive previsioni dell'articolo 96 del Testo unico degli enti locali, che lascia alle singole amministrazioni il compito di individuare con cadenza annuale ed entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario, «i comitati, le commissioni, i consigli e ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali». Alla mancata individuazione degli organi non identificati come indispensabili consegue la loro automatica soppressione e l'attribuzione delle relative funzioni all'ufficio che riveste preminente competenza nella materia». Il fine dichiarato della norma - che ripropone i contenuti dell'articolo 41, comma 1, della legge 449/1997 - è quello di conseguire un recupero di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi e, soprattutto, un risparmio della spesa pubblica per organi collegiali; obiettivo che è stato perseguito da successive previsioni normative e che anche oggi è di massima attualità.

117 e 118 della Costituzione. Ai Comuni, infatti, il nostro ordinamento riconosce piena potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, potendo quindi scegliere le modalità con cui le stesse saranno espletate, pur nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge. Questa, peraltro, non impone che il parere in materia paesaggistica sia reso da un organo collegiale e tantomeno ne definisce una specifica composizione.

Appare quindi più convincente quel diverso orientamento giurisprudenziale in base al quale, in caso di soppressione della commissione edilizia, il compito di esprimere pareri in ordine agli interventi in zone soggette a vincolo paesaggistico venga riassegnato ad un organo tecnico interno, con provvedimento dirigenziale assunto sulla base di un atto di indirizzo dell'organo politico dell'ente locale (Tar Toscana, sezione III, 480/2004). Laddove quest'ultimo non proceda all'autonomia in individuazione di un diverso ufficio in sostituzione della commissione, le funzioni di tutela saranno automaticamente riportate all'organo regionale cui compete la gestione del vincolo (Cassazione penale, sezione III, 42102/2006), senza necessità di un atto avocazione da parte della Regione. Infatti, la soppressione degli organismi non identificati come indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione è una conseguenza automatica che discende direttamente dalla legge statale (Tar Calabria, Sezione Reggio Calabria, 48/1999).

Le pronunce



01 | PARERE NON OBBLIGATORIO SE NON C'È LA COMMISSIONE
La legge regionale Piemonte 8 luglio 1999 n. 19 (norme in materia edilizia) deve essere interpretata in senso costituzionalmente coerente con i principi generali introdotti in materia dal Dpr 380/2011. La scelta comunale di non istituire la commissione edilizia, conformemente all'articolo 4, comma 2, del Dpr 380, implica necessariamente la non obbligatorietà dell'acquisizione del relativo parere. Consiglio di Stato, sezione IV, 4793/2008

02 | GLI ENTI LOCALI POSSONO SEMPRE SOPPRIMERE LA COMMISSIONE
A seguito delle innovazioni introdotte dal Dpr 380/2001, la commissione edilizia ha perso il suo carattere di organo necessario ex lege (articolo 4, comma 2), dal momento che alla concessione si sostituisce il permesso di costruire, secondo procedimenti strutturati sul modulo dello sportello unico comunale e dell'eventuale intervento sostitutivo del competente organo regionale con la conseguenza

che, data la natura attualmente facoltativa della commissione edilizia, gli enti locali potranno scegliere se conservarla, adeguandone la composizione e indicando nel regolamento edilizio gli interventi sottoposti al suo preventivo parere, oppure sopprimerla. Consiglio di Stato, commiss. spec., n. 492/99/2003

03 | UNA COMMISSIONE TECNICA VALUTA IL VINCOLO PAESAGGISTICO
Ai sensi dell'articolo 96, Dlgs 267/2000, direttamente applicabile alle Regioni a statuto ordinario, spetta ai consigli e alle giunte comunali, secondo le rispettive competenze, individuare non solo gli organi collegiali ritenuti indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione, con conseguente soppressione di tutti gli altri, ma anche l'ufficio che rivesta maggiore competenza in materia, al quale - per legge - le relative funzioni siano poi attribuite; deve perciò ritenersi legittima, in caso di soppressione della commissione edilizia, l'attribuzione del compito di esprimere pareri in ordine agli interventi in zone soggette a vincolo paesaggistico ad una commissione tecnica interna, individuata a mezzo provvedimento dirigenziale. Tar Toscana, sezione III, 480/2004

04 | LE FUNZIONI DI TUTELA AMBIENTALE SPETTANO ALL'ORGANO REGIONALE
In materia edilizia, a seguito dell'entrata in vigore del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

(Dlgs 267/2000) le funzioni edilizie, precedentemente esercitate a titolo consultivo dalla commissione edilizia comunale integrata, sono state trasferite, ove non individuato come indispensabile ex articolo 96 dello stesso Testo unico, al competente ufficio comunale, mentre le funzioni di tutela ambientale sono state



riportate all'organo regionale cui compete la gestione del vincolo ambientale. Cassazione penale, sezione III, 42102/2006

05 | ORGANISMI NON INDISPENSABILI, LA SOPPRESSIONE È UN ATTO DOVUTO
Dall'articolo 41, comma 1, legge 449/1997 si desume che la soppressione di taluni organismi non identificati come indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione dell'ente è una conseguenza che discende direttamente dalla legge; mancando, al riguardo, qualsiasi potestà di scelta dell'amministrazione la soppressione si configura, pertanto, come un atto dovuto. Tar Calabria, sez. Reggio Calabria, 48/1999

Le ricadute. Le implicazioni delle pronunce di Palazzo Spada

A rischio le sub-deleghe regionali

La pronuncia 2013/2012 del Consiglio di Stato suscita un'altra riflessione di carattere generale, quella relativa al permanere della possibilità per le Regioni di sub-delegare ai Comuni funzioni in materia paesaggistica, dopo le modifiche introdotte nel 2001 al titolo V della Costituzione; dubbio che riguarda non solo le norme regionali, ma le stesse previsioni del Dlgs 42/2004 in tale materia. La funzione autorizzatoria, con l'articolo 146 del Codice del 2004, è stata conferita dallo Stato alle Regioni, che possono delegarla

ad altri soggetti, tra cui i Comuni, purché essi dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenza tecnico-scientifiche e possano garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

Tuttavia, in forza dell'articolo 118 della Costituzione, comma 2, i Comuni sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite loro con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La tutela

dei beni culturali, tra cui rientrano quelli paesaggistici, è materia di legislazione esclusiva statale (ex articolo 117, comma 2, lettera s, della Costituzione), per cui è solo la legge statale che può attribuire direttamente la funzione amministrativa.

Nel caso dell'articolo 146, la scelta del legislatore nazionale ha direttamente riguardato la sola amministrazione regionale e alle Regioni manca uno strumento costituzionalmente valido per delegare ai Comuni (o ad altri soggetti) le funzioni in materia paesaggistica: non con legge

regionale, essendo del tutto priva di competenza legislativa materia; non con atto provvedimentale (quale una delibera giunta), poiché le funzioni amministrative possono essere assegnate ai Comuni solo con legge solo da parte del soggetto che ha la corrispondente competenza, secondo il riparto per materie sancito dalla Costituzione. Tantomeno una legge regionale potrebbe legittimamente imporre a un Comune il modello organizzativo con cui esercitare un funzione, laddove questa fosse effettivamente delegabile, per la violazione della richiamata potestà organizzativa e regolamentare degli enti locali.