

Presidenza della Regione Sicilia
Ufficio Legislativo e Legale

Osservatorio Legislativo Interregionale

Roma, 2-3 febbraio 2006

**Giurisprudenza non costituzionale
di interesse regionale**

Redatto da Simone Montalto

Tribunale Amministrativo Regionale – Veneto (II Sezione)

Sentenza n. 4145 del 30 novembre 2005

Commissione edilizia comunale: sua composizione

La Commissione edilizia comunale non può essere composta, e tanto meno presieduta, da organi politici dell'ente locale.

Sebbene la commissione edilizia comunale abbia perso, a seguito delle innovazioni introdotte dal d.p.r. n. 380 del 2001, il suo carattere di organo necessario ex lege, potendo scegliere, gli enti locali, se conservarla o sopprimerla, l'effettiva espressione nella fattispecie del parere da parte della commissione illegittimamente costituita (perchè composta o presieduta dal sindaco o da assessori) vizia gli atti successivi del procedimento e cagiona l'illegittimità del permesso di costruire impugnato. (conformemente: Tar-Piemonte, sez. I, 23 marzo 2005, n. 657; Tar-Piemonte, sez. I, 21 luglio 2005, n. 2611; per gli effetti viziati del procedimento a causa dell'illegittima composizione: Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 1988, n. 514).

Fino all'entrata in vigore del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), la funzione delle commissioni edilizie presso i comuni, nei procedimenti comunque autorizzatori all'edificazione, è stato un momento obbligatorio e, potremmo dire classico, nell'assetto organizzatorio degli enti locali.

Il ruolo della commissione edilizia è venuto tuttavia mutando nel tempo, poichè tale organo collegiale non adotta più un parere strettamente legato con l'istruttoria curata dal responsabile del procedimento: le due fasi -quella istruttoria e quella consultiva - precedentemente erano distinte non solo come autonomia procedimentale, ma anche sotto il profilo della eventuale responsabilità amministrativa, restando entrambe collegate agli organi che le avevano elaborate; successivamente divennero un unico integrato esame.

Ancora, l'art. 4, 2° co., del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, ha stabilito che rientra nella facoltà del comune istituire la commissione edilizia che così da organo consultivo obbligatorio è diventato facoltativo.

Con l'istituzione della commissione il comune deve, in ogni modo, precisare nel regolamento edilizio la tipologia degli interventi sottoposti al preventivo parere dell'organo consultivo.

La mera esistenza, per istituzione da parte del regolamento edilizio, della commissione non comporta comunque l'obbligatorietà del suo parere su tutti gli interventi edilizi, ma solo su quelli tassativamente specificati.

La commissione edilizia svolge, in sostanza, funzioni prettamente pubblicistiche di consulenza all'autorità municipale e ad essa spetta la vigilanza su tutta l'attività

edificatoria che si svolge nell'ambito comunale. Il suo parere non può essere annullato da alcuna determinazione di altri organi consultivi.

A completare il quadro giuridico di quest'organo va considerato, infine, che "la commissione edilizia comunale esprime competenze di carattere tecnico, manifestando il proprio parere sulla rispondenza del progetto sia alle norme che mirano alla tutela igienico sanitaria della costruzione, sia alle norme che regolano gli aspetti più specificamente attinenti alla materia dell'edilizia e dell'urbanistica; pertanto, detto parere non può essere superato da pareri dell'Avvocatura comunale". (T.A.R. Sicilia, sez. II, Palermo, 13 settembre 2002, n. 2436). Va anche considerato che la commissione edilizia dà pareri sugli atti espressamente previsti dal regolamento edilizio, quali il permesso di costruire, le autorizzazioni a lottizzare etc.

Sebbene spetti con ampia competenza al regolamento edilizio del comune disciplinare la composizione ed il funzionamento della commissione, ciò subisce alcune limitazioni, intese ad evitare la commistione di interessi contrastanti. Tra esse è quella indicata nella sentenza che si commenta, intesa ad evitare che anche un parere tecnico-giuridico, quale è quello commesso al detto organo consultivo finisca, per la presenza nella composizione dell'organo che lo emette di portatori di interessi politici o sostanziali, quali sono il sindaco od un assessore da lui indicato, col rendere i pareri influenzati, appunto, da ragioni di opportunità, da scelte partitiche o da soluzioni comunque non rigorosamente giuridiche e tecniche.

In Sicilia, dove quasi la totalità dei comuni conserva nella propria organizzazione, anche per la mancanza di norme regionali che la aboliscano, la commissione edilizia, le prefetture (cfr. la lettera circolare della Prefettura di Messina, n. 9734/05 del 19 maggio 2005) hanno rilevato che sono sorte incertezze interpretative circa la correttezza di una C.E. composta anche di organi politici, a seguito delle innovazioni introdotte nell'ordinamento degli Enti locali dalla legge 127 del 1997, innovazioni recepite nell'art. 107 del T.U.O.E.L. n. 267 del 2000 - che ha attribuito ai dirigenti, tra l'altro, "i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie" (oggi, permessi di costruire).

La prefettura di Messina rilevava allora che le incertezze in questione possono ormai ritenersi superate a seguito dell'orientamento assunto dal Consiglio di Stato con parere n. 2447/03 del 13 giugno 2003 da una commissione all'uopo costituita (Commissione speciale).

Il supremo Organo consultivo -riferiva la Prefettura- ha ritenuto, in particolare, che "a seguito dell'evoluzione legislativa suesposta, completata con il richiamo dell'art. 88 del d.lgs. 267 del 2000, 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" e che, "secondo l'orientamento de quo, inoltre, qualora

tale presenza sia espressamente prevista da regolamenti comunali, gli enti locali dovranno provvedere alle necessarie modifiche”.

Superato il problema della corretta composizione delle commissioni edilizie, nei comuni ove esse continuano ad esistere, sancendosi che le relative composizioni debbano essere riviste, restava per le amministrazioni comunali e per quella della regione, che in Sicilia esercita un controllo pregnante sull’ordinamento degli enti locali, se in attesa di “provvedere”, secondo l’invito della Prefettura, i procedimenti in corso potessero ancora giovare legittimamente dei pareri già espressi da commissioni non legittimamente composte; ossia se la presenza di organi politici fosse solo causa di illegittima composizione dell’organo, fermi restando gli effetti di efficacia dei relativi pareri (*viziatur sed non viziatur*) o se viziasse anche l’intero procedimento (*vitiatur et vitiatur*).

Le sentenze dei Tar sopra indicate hanno risolto anche questo secondo dubbio sancendo che “l’effettiva espressione nella fattispecie del parere da parte della commissione illegittimamente costituita vizia gli atti successivi del procedimento e cagiona l’illegittimità del permesso di costruire impugnato”.

Con tale decisione è stato applicato, in effetti, un principio enunciato già, per ipotesi analoghe, dal Consiglio di Stato (Sez. IV, 11 giugno 1988, n. 514) anche se espresso solo per fini processuali e per ipotesi di diversa illegittima composizione.

Tale sentenza sanciva infatti che l’illegittimità del parere della commissione edilizia, per irregolare composizione della stessa, poiché costituisce vizio di un atto interno al procedimento per il rilascio di concessione edilizia, non deve formare oggetto di autonoma impugnazione, ma può essere eccepito in sede di gravame rivolto nei confronti del provvedimento principale cui esso funzionalmente accede.

Sul piano pratico ed in quello della tecnica normativa delle Regioni e degli enti locali, resta comunque il problema della revisione della propria normativa al fine di far constare l’avvenuta scelta facoltativa dell’esistenza delle commissioni edilizie (ove non se ne voglia disporre in maniera generale l’abolizione), dato che vale il principio della soppressione di tutti gli organi consultivi, ai sensi dell’art. 41 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

La giurisprudenza ha infatti riconosciuto che l’atto di soppressione è dovuto salvo che il particolare organo non sia riconosciuto indispensabile dall’ente stesso. Infatti: “gli organi non scelti sono soppressi in maniera automatica; le relative funzioni sono attribuite all’ufficio che ha competenza preminente nella materia affidata all’organo consultivo. Dall’art. 41, 1° co., della legge 27 dicembre 1997, n. 449, si desume che la soppressione di taluni organismi non identificati come indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell’amministrazione ovvero 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, 28 gennaio 1999, n. 48).

“Queste disposizioni paiono tutte ispirate principalmente a un intento di snellimento delle strutture amministrative, finalizzato anche al recupero dell’efficienza e della celerità dell’azione pubblica, e al contenimento della spesa, criteri riconducibili ancora una volta alla nozione di semplificazione; intento cui però pare accompagnarsi pure quello di meglio garantire l’imparzialità della pubblica amministrazione, in particolare ove si prevede che dopo la soppressione dei collegi il confronto e la composizione dei diversi interessi rilevanti per l’azione amministrativa deve essere assicurato tramite conferenze di servizi o interventi nel procedimento delle associazioni portatrici di interessi diffusi” (cfr. Manfredi G., *Il procedimento di rilascio del permesso di costruire* in Fantigrassi U. e Piscitelli L., *La nuova disciplina edilizia*, ed. La Nuova Tribuna, Piacenza 2003, pagg. 295-318 e Centofanti N., *Permesso di costruire e denuncia di attività*, ed. Giuffrè, Milano 2004, pag. 83).

Nel caso di mantenimento della presenza delle commissioni edilizie nell’organizzazione dell’amministrazione comunale, una nuova normativa -sia legislativa regionale che regolamentare comunale- dovrebbe fissare criteri chiari perchè tali organi collegiali siano effettivamente l’espressione esclusiva di competenze tecnico-giuridiche.