

LA COMMISSIONE PER LA QUALITÀ ARCHITETTONICA ED IL PAESAGGIO (CQAP)

Disposizione tecnico-organizzativa (DTO 33/2014)

(ai sensi dell'articolo 7/III del RUE e del c. 7, art. 4, L.R. n. 15/2013)

PREMESSA:

La Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio attualmente è disciplinata dall'articolo 6 della L.R. 30.07.2013, n. 15 "Semplificazione della disciplina edilizia", il quale, testualmente stabilisce:

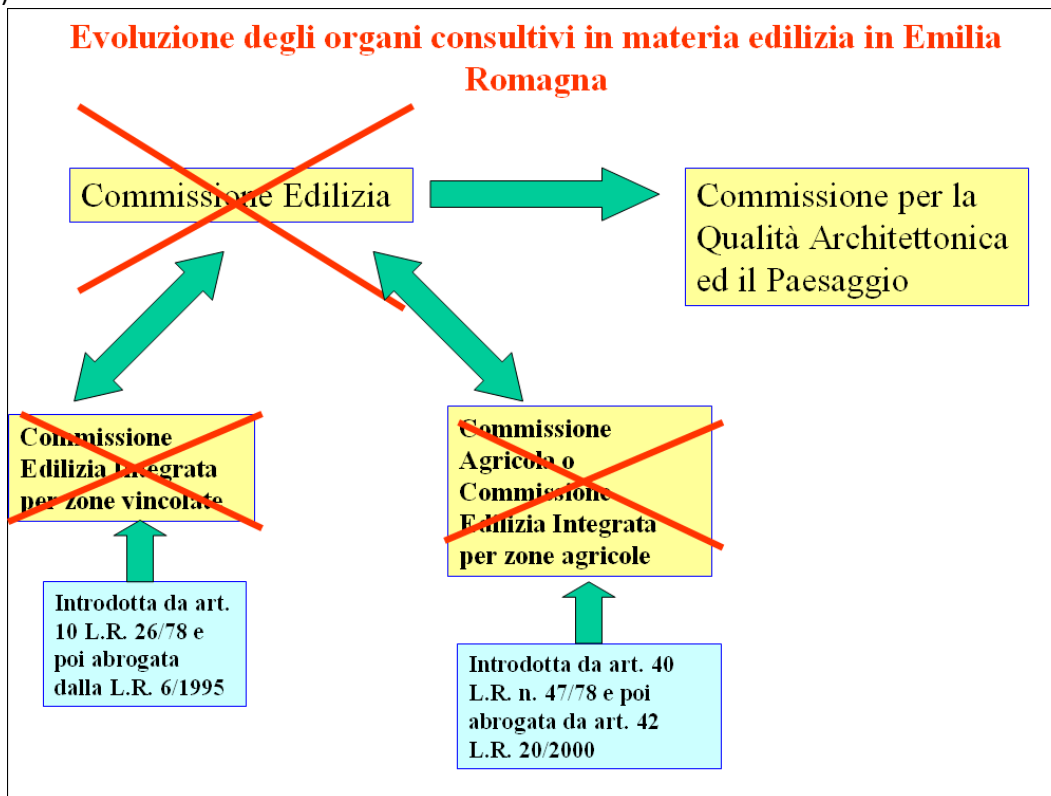
Art. 6

Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio

1. I Comuni istituiscono, in forma singola ovvero in forma associata negli ambiti ottimali di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 21 del 2012, la Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, quale organo consultivo cui spetta l'emanazione di pareri, obbligatori e non vincolanti, in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale.
 2. La Commissione si esprime:
 - a) sul rilascio dei provvedimenti comunali in materia di beni paesaggistici;
 - b) sugli interventi edilizi sottoposti a SCIA e permesso di costruire negli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale individuati dagli strumenti urbanistici comunali, ai sensi dell'articolo A-9, commi 1 e 2, dell'Allegato della legge regionale n. 20 del 2000, ad esclusione degli interventi negli immobili compresi negli elenchi di cui alla Parte Seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137);
 - c) sull'approvazione degli strumenti urbanistici, qualora l'acquisizione del parere sia prevista dal Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE).
 3. Il Consiglio comunale, con il RUE, definisce la composizione e le modalità di nomina della Commissione, nell'osservanza dei seguenti principi:
 - a) la Commissione costituisce organo a carattere esclusivamente tecnico, con componenti solo esterni all'amministrazione comunale, i quali presentano una elevata competenza, specializzazione ed esperienza nelle materie richiamate al comma 1;
 - b) i pareri sono espressi in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi, tra cui l'accessibilità, usabilità e fruibilità degli edifici esaminati, ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale;
 - c) la Commissione all'atto dell'insediamento può redigere un apposito documento guida sui principi e sui criteri compositivi e formali di riferimento per l'emanazione dei pareri;
 - d) il professionista incaricato può motivatamente chiedere di poter illustrare alla Commissione il progetto prima della sua valutazione.
 4. Le determinazioni conclusive del dirigente preposto allo Sportello unico non conformi, anche in parte, al parere della Commissione sono immediatamente comunicate al Sindaco per lo svolgimento del riesame di cui all'articolo 27.
- Il Regolamento Urbanistico Edilizio disciplina la CQAP all'articolo 6/III.

EVOLUZIONE STORICA DELLA COMMISSIONE:

Originariamente la CQAP era stata istituita con l'articolo 3¹, della precedente legge regionale in materia edilizia, ovvero la L.R. 25.11.2002, n. 31 "Disciplina generale dell'edilizia", che l'aveva introdotta in sostituzione della precedente Commissione Edilizia, di cui all'articolo 60² della L.R. 7.12.1978, n. 47 "Tutela ed uso del territorio". Addirittura, la L.R. n. 47/1978, all'art. 40, prevedeva anche una Commissione Edilizia Agricola (con 9 membri in rappresentanza delle organizzazioni professionali agricole, sindacali e cooperative del settore, maggiormente rappresentative a livello regionale), per gli interventi in zona agricola ed una Commissione Edilizia Integrata (da tre esperti in bellezze naturali) per gli interventi su immobili vincolati (prevista già dalla L.R. n. 26, del 1.8.1978 "Modificazioni e integrazioni della legge regionale 24 marzo 1975, n. 18, in materia urbanistica - Norme in materia ambientale").



¹ Art. 3 - Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio

1. I Comuni istituiscono la commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, quale organo consultivo cui spetta l'emanazione di pareri, obbligatori e non vincolanti, ai fini del rilascio dei provvedimenti comunali in materia di beni paesaggistici, interventi di risanamento conservativo e restauro e di abbattimento delle barriere architettoniche in edifici aventi valore storico architettonico.
2. Il Consiglio comunale con il regolamento urbanistico ed edilizio (RUE) definisce la composizione, le modalità di nomina e le eventuali competenze della commissione, oltre quelle di cui al comma 1, nell'osservanza dei seguenti principi:
 - a) la commissione costituisce organo a carattere esclusivamente tecnico i cui componenti presentano una elevata competenza e specializzazione;
 - b) i pareri sono espressi in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale;
 - c) la commissione all'atto dell'insediamento può redigere un apposito documento guida sui principi e sui criteri compositivi e formali di riferimento per l'emanazione dei pareri.
3. In tutti i casi nei quali si prevede il parere della commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, le determinazioni conclusive del dirigente preposto allo sportello unico per l'edilizia non conformi, anche in parte, al parere della stessa, sono immediatamente comunicate al Sindaco per l'eventuale esercizio, entro il termine perentorio di trenta giorni, del potere di cui all'art. 24.

² Art. 60 - Commissione edilizia comunale

Il Consiglio comunale nomina una Commissione edilizia comunale, con il compito di esprimere parere obbligatorio non vincolante ai fini del rilascio della concessione di cui all'art. 27 della presente legge.

Tale Commissione è composta da un numero di membri non inferiore a cinque, ivi compreso il suo presidente nella persona del sindaco o dell'assessore delegato.

Nei Comuni superiori a 50.000 abitanti la Commissione edilizia può essere articolata in una o più sottocommissioni.

Non fanno parte della Commissione edilizia i rappresentanti di organi o istituti ai quali per legge è demandato un parere specifico e autonomo sull'oggetto della concessione.

Il capo dell'ufficio tecnico comunale, o suo delegato, svolge funzione di segretario senza diritto di voto.

Possono partecipare ai lavori della Commissione, senza diritto di voto, i consiglieri comunali.

Successivamente la L.R. n. 33/1990 "Norme in materia di regolamenti edilizi comunali" è tornata ad occuparsi della Commissione Edilizia all'articolo 15³.

A livello invece di legislazione statale la Commissione mantiene ancora oggi la sua denominazione di "Commissione edilizia", ma la sua istituzione, a differenza che in Regione Emilia Romagna, è del tutto facoltativa per i Comuni. Di essa si accenna solo al comma 2, dell'articolo 4, del Testo Unico dell'Edilizia, D.P.R. 6.6.2001 n. 380 "Contenuto necessario dei regolamenti edilizi comunali", laddove si stabilisce che "Nel caso in cui il Comune intenda istituire la Commissione edilizia, il regolamento indica gli interventi sottoposti al preventivo parere di tale organo consultivo".

Il legislatore statale, nel caso in cui si intendesse istituire la Commissione, lascia quindi ai Comuni ogni valutazione e scelta rispetto alla sua composizione, nomina e competenze.

La scelta del legislatore statale di abolire di fatto la Commissione Edilizia, quale organo consultivo necessario per il rilascio dei titoli edilizi, coerente con i recenti obiettivi del nostro legislatore di operare drastiche riduzioni dell'attività consultiva nella Pubblica Amministrazione, è dettata dalla consapevolezza che il traguardo di un'Amministrazione Pubblica più efficiente impone anche di differenziare e disarticolare i modelli organizzativi e i regimi normativi per adattarli alle diverse situazioni concrete.

COMMISSIONE EDILIZIA (nel TUE)

(art. 4, c. 2)

NEL CASO IN CUI IL COMUNE DECIDA DI MANTENERE LA COMMISSIONE EDILIZIA, DEVE DEFINIRE, NEL R.E., QUALI OPERE DEVONO ESSERE SOTTOPOSTE AL SUO ESAME.

Prima del T.U.E.

Il parere della C.Ed.

Era OBBLIGATORIO ma NON VINCOLANTE

(con eccezioni sulla obbligatorietà dopo la L. 662/96)

Con il T.U.E.

Il parere della C.Ed.

Rimane NON VINCOLANTE e diventa NON OBBLIGATORIO

Sia in quanto la C. Ed. può essere non prevista, sia in quanto, se mantenuta, il Comune decide su QUALI pratiche occorre il parere e su QUALI invece non occorre

A dire il vero già l'art. 41, Legge 449, del 27.12.1997 "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", aveva operato la scelta di sopprimere gli organi consultivi, quale iniziativa utile a liberare le Amministrazioni di funzioni inadeguate o inappropriate, il T.U. sull'edilizia precisa soltanto che rientra nella discrezionalità della singola Amministrazione Comunale, nella sua autonomia organizzativa, il mantenimento o la soppressione della

³ Art. 15 - Commissione edilizia comunale

1. La Commissione edilizia è l'organo consultivo del Comune nel settore urbanistico ed edilizio. Essa esprime pareri in tutti i casi previsti da leggi o dal Regolamento edilizio comunale.

2. Il Regolamento edilizio comunale disciplina la composizione, il funzionamento, le articolazioni e le integrazioni della Commissione edilizia sulla base dei principi indicati nel presente articolo, fatte salve le disposizioni contenute nelle leggi vigenti, riguardanti le integrazioni della Commissione edilizia comunale in materia di zone agricole e di bellezze naturali.

3. La nomina della Commissione edilizia è di competenza del Consiglio comunale. Essa è presieduta dal Sindaco o da un Assessore da questi delegato ed è composta da un numero di membri, non inferiore a cinque e non superiore a dodici, rappresentativi delle categorie professionali della progettazione, nonché da esperti in urbanistica, arte, storia e in tutela dell'ambiente.

4. Non possono far parte della Commissione edilizia i rappresentanti di organi o istituti ai quali per legge è demandato un parere specifico e autonomo sull'opera in esame.

5. I componenti della Commissione edilizia non possono presenziare all'esame e alla valutazione dei progetti da essi elaborati o all'esecuzione dei quali siano comunque interessati.

6. Nel settore edilizio la Commissione edilizia è chiamata ad esprimere il proprio parere, successivamente alle verifiche normative svolte dagli uffici comunali, solo in ordine agli aspetti formali, compositivi ed architettonici delle opere edilizie ed al loro inserimento nel contesto urbano ed ambientale.

7. A tal fine, all'atto del suo insediamento, la Commissione edilizia formula in un documento denominato "Dichiarazione di indirizzi" i criteri che adotterà nella valutazione dei progetti sottoposti al suo esame. La dichiarazione di indirizzi deve essere approvata dal Consiglio comunale.

8. Al termine del proprio mandato la Commissione edilizia deve redigere un rapporto consuntivo sulla propria attività.

9. Il Regolamento edilizio comunale disciplina le modalità per la redazione della dichiarazione di indirizzi e del rapporto consuntivo.

Commissione Edilizia (o altrimenti denominata) e, nei casi in cui la stessa sia mantenuta, la delimitazione delle sue competenze, ivi compresa la pronuncia di pareri e la loro obbligatorietà.

L'istituzione della Commissione (consultiva) Edilizia è quindi, nel quadro normativo statale, solo una facoltà, e non un obbligo, per le Amministrazioni Comunali.

La presenza della Commissione dunque, a livello di norma statale, è del tutto facoltativa e lasciata alla autonomia di ogni singolo Comune.

Il T.U.E. ha portato infine alle estreme conseguenze l'annoso tema della necessità o meno del parere della Commissione Edilizia, affrontato più volte, ad esempio in:

- il già citato art. 41, c. 1, della Legge n. 449/1997⁴ (soppressione organismi, commissioni, ecc. non indispensabili – anche senza motivazione) – ripreso dall'art. 96 del T.U. Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali. D.Lgs. n. 267, del 18.08.2000⁵;
- TAR Calabria (Comune di Siderno), n. 48 del 28.1.1999, che rappresenta il fatto giuridico più significativo della vicenda⁶;

⁴ ART. 41 -*(Organismi collegiali riduzione degli stanziamenti per lavoro straordinario e missioni disposizioni in materia di altri trattamenti accessori e contenimento delle promozioni in soprannumero).*

1. *Al fine di conseguire risparmi di spese e recuperi di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi, l'organo di direzione politica responsabile, con provvedimento da emanare entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario, individua i comitati, le commissioni, i consigli ed ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione o dell'ente interessato. Gli organismi non identificati come indispensabili sono soppressi a decorrere dal mese successivo all'emanazione del provvedimento. Le relative funzioni sono attribuite all'ufficio che riveste preminente competenza nella materia.*

⁵ *Articolo 96 - Riduzione degli organismi collegiali*

1. *Al fine di conseguire risparmi di spese e recuperi di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi i consigli e le giunte, secondo le rispettive competenze, con provvedimento da emanare entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario, individuano i comitati, le commissioni, i consigli ed ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione o dell'ente interessato. Gli organismi non identificati come indispensabili sono soppressi a decorrere dal mese successivo all'emanazione del provvedimento. Le relative funzioni sono attribuite all'ufficio che riveste preminente competenza nella materia.*

⁶ *La vicenda che ha originato la pronuncia predetta è paradigmatica.*

Nel febbraio 1998 il consiglio comunale di Siderno procede con l'individuazione, ai sensi dell'art. 41 della l. 449/97, delle commissioni ritenute indispensabili, con conseguente declaratoria di caducazione di quelle non rientranti nel novero. Con un'unica votazione il consiglio comunale depenna la commissione per l'aggiornamento dell'elenco dei giudici popolari, la commissione elettorale comunale, la commissione per il rilascio delle autorizzazioni di somministrazione di alimenti e la commissione edilizia.

L'Ordine degli architetti della provincia di Reggio Calabria – interessato in quanto suoi iscritti sono membri delle commissioni edilizie - impugna il provvedimento, deducendone l'illegittimità per eccesso di potere e violazione di legge. Nel ricorso si lamenta che il consiglio comunale non ha minimamente approfondito l'evoluzione legislativa della materia edilizia "limitandosi al semplice ragionamento economico". L'ordine professionale, intervenendo a tutela del vantaggio (riferibile alla categoria nel suo complesso) che gli associati possano continuare ad essere componenti delle commissioni edilizie, afferma, invece, la indispensabilità del parere di tale commissione. Essa "affonda le sue radici nel regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale dell'8 giugno 1865, n. 2321 e nel successivo ulteriore regolamento emanato con regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297", nonché nelle leggi successive "fino all'art. 4 della l. 493/1993, in cui si impone la richiesta del parere da parte del responsabile del procedimento, precisando anche che il parere stesso può non essere richiesto per alcuni casi preventivamente stabiliti dal regolamento edilizio comunale".

Questa disciplina attesterebbe la necessità sul piano procedurale del parere della commissione edilizia, poiché essa svolge una rilevante funzione di supporto, offrendo ponderati elementi di giudizio e di valutazione il cui peso specialistico non rientrerebbe, di regola, nel bagaglio culturale dell'organo amministrativo cui è demandato l'atto formale conclusivo del procedimento. Tali caratteristiche sottolineerebbero l'imprescindibilità di un siffatto organo, in ragione della complessità e della variegata articolazione di conoscenze che in esso confluiscono. Queste esigenze non sembrano poter essere assolte dal singolo costruttivo, soprattutto "laddove il responsabile tecnico sia un geometra al quale, in violazione di altre norme, verrebbe così commesso il parere su progetti costruttivi che di regola non sono di sua competenza".

Il giudice amministrativo – con la sentenza prima richiamata - rigetta decisamente i rilievi del ricorrente, affermando che "la soppressione della commissione edilizia comunale non contrasta con il fine pubblico, legislativamente preordinato, di conseguire risparmi di spesa e recupero di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi; essendo tale commissione un organo tecnico comunale, essa ben può essere rimpiazzata dall'ufficio tecnico che riveste preminente competenza nella materia, consentendo in tal modo il raggiungimento della finalità predetta".

La decisione del giudice amministrativo è supportata da due ordini di considerazioni.

Si evidenzia, in primo luogo, che l'art. 41, primo comma, della l. 449/97 non pone alcuna limitazione in ordine alla valutazione da parte dell'organo di direzione politica della indispensabilità o meno degli organismi in essa menzionati, purché nel rispetto del fine legislativamente predeterminato della realizzazione di risparmi di spesa e recuperi di efficienza. Ne consegue che "in assenza di altri presupposti legali, il giudice amministrativo non può sostituirsi all'organo competente nelle valutazioni discrezionali ad esso demandate dalla legge, potendo solo giudicare se esse siano viziata o meno da eccesso di potere per illogicità manifesta o per incongruenza rispetto al fine pubblico, poc'anzi menzionato di conseguire risparmi di spesa e recupero di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi".

Nel caso di specie – osserva il TAR Calabria - la concessione edilizia viene rilasciata a seguito di una mera verifica di conformità del progetto al piano regolatore generale o agli altri strumenti urbanistici e, cioè, al seguito di un accertamento della legalità della concessione che ha la sola finalità di verificare la conformità dell'opera progettata alle norme vigenti e non già di apprezzare l'opportunità della stessa, il suo valore artistico o il grado di interesse pubblico alla sua realizzazione. Nulla vieta, quindi, l'utilizzazione degli uffici tecnici del comune in sostituzione delle commissioni edilizie, in funzione del risparmio di spesa e del recupero di efficienza.

In secondo luogo, la motivazione della sentenza 48/1999 rileva che non occorre una puntuale motivazione circa la non indispensabilità di un organo collegiale da sopprimere, proprio in applicazione delle disposizioni della legge 449/1997 prima commentate.

Gli organi di direzione politica sono tenuti a specificare, puntualmente, nella motivazione soltanto le ragioni in base alle quali sono stati individuati gli organi ritenuti indispensabili, senza che siano gravati dell'onere di vagliare organismo per organismo le ragioni che inducono a ritenerlo non indispensabile. Per

- Risoluzione n. 1890/2000/UL/P Dipart. Funzione Pubblica;

tutti concordi sulla non necessità della istituzione della Commissione.

La scelta del T.U.E. di consentire l'eliminazione di questo segmento procedimentale costituisce applicazione della generale tendenza, avviata dalla legge n. 241, del 07.08.1990 *"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"* e proseguita con il D.P.R. n. 608, del 09.05.1994 *"Regolamento recante norme sul riordino degli organi collegiali dello Stato"*, volta al ridimensionamento del ruolo degli organi consultivi, che non di rado costituiscono fattori di rallentamento dell'azione amministrativa. In particolare, il D.P.R. n. 608/1994, ha disposto la soppressione di numerosi comitati ed organi plurisoggettivi, fra i quali molti aventi funzioni consultive.

Norma ripresa poi anche dall'art. 18 della Legge 28.12.2001, n. 448 *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)"* con la precisazione del divieto di corrispondere i compensi agli organi collegiali non individuati come indispensabili.

Lo stesso Consiglio di Stato, nel suo parere sul T.U.E., affermava:

"Quanto all'abolizione della Commissione Edilizia come organo necessario si condividono le motivazioni della relazione dell'Amministrazione, alle quali si può aggiungere che nell'attuale assetto delle competenze, basato sul principio della distinzione tra politica ed amministrazione, l'attuale composizione di molte Commissioni Edilizie, come emerge anche dalla casistica giurisprudenziale in materia, si poneva in contrasto con il predetto principio, di esse facendo parte spesso il Sindaco e Consiglieri comunali".

Infatti, la composizione di molte Commissioni Edilizie, all'epoca della emanazione del TUE, caratterizzata spesso dalla presenza del Sindaco e dei Consiglieri Comunali si poneva in contrasto con l'assetto delle competenze, basato sul principio della distinzione tra politica e amministrazione, introdotto nell'ordinamento italiano dal D.Lgs. 29, del 03.02.1993. *"Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421"*.

La Commissione Edilizia, ancor prima del TUE, e prima della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 (quando ancora il *"governo del territorio"* non era materia di legislazione concorrente tra Stato e Regione) era prevista dall'art. 33 della *"Legge Urbanistica"* fondamentale n. 1150, del 17.08. 1942, che, come il TUE, si limitava ad assegnare, tra i compiti del Regolamento Edilizio, anche quello di determinare la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della Commissione Edilizia comunale. Con la fondamentale differenza, rispetto al TUE, che l'istituzione della Commissione era obbligatoria.

La disposizione del TUE segna dunque l'approdo finale di un lungo processo storico e normativo caratterizzato fondamentalmente e schematicamente da tre fasi: esse vanno dall'obbligatorietà dell'organo e del suo parere (prima fase), alla obbligatorietà dell'organo ma alla facoltatività del suo parere (seconda fase), sino a giungere alla facoltatività *tout court* dell'organo (terza fase).

La Commissione Edilizia era già prevista, con la denominazione di *Commissione d'Ornato Pubblico*, in testi normativi assai risalenti: è questo il caso del R.D. 23.10.1859, n. 3702, c.d. *"Legge Rattazzi"* (che fa riferimento appunto alle Commissioni di Ornato) e dell'art. 220 del R.D. 27.7.1934, n. 1265 (T.U. Leggi Sanitarie), peraltro abrogato dall'articolo 136 del TUE, il quale fu quello che introdusse per la prima volta l'espressione *"Commissione Edilizia"*, subordinando il *"visto del Sindaco"* sui progetti edilizi alle valutazioni della Commissione.

Come già accennato, secondo la L.U. n. 1150/194,2 il Regolamento Edilizio comunale doveva disciplinare *"la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della Commissione Edilizia comunale"* (art. 33). La riserva di regolamento, se non interferiva sulla obbligatorietà dell'organo, discendente direttamente dalla legge, era però di portata piuttosto ampia per quanto riguardava la struttura e le funzioni della Commissione.

L'art. 12 della legge 13.5.1961, n. 469 *"Ordinamento dei servizi antincendi e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e stato giuridico e trattamento economico del personale dei sottufficiali, vigili scelti e vigili del Corpo nazionale dei vigili del fuoco"*, stabiliva che il Comandante dei Vigili del Fuoco doveva essere obbligatoriamente chiamato a fare parte della Commissione, mentre la legge 3.11.1952, n. 1902 *"Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori"*, istitutiva delle cosiddette misure di salvaguardia, richiede il *"parere conforme"* della Commissione Edilizia per l'applicazione di tali misure nelle more del completamento dell'iter approvativo del piano regolatore generale.

questi ultimi la soppressione si configura come atto dovuto, quale conseguenza che discende direttamente dalla legge. Prova ne sia che la stessa consegue come automatico effetto alla non inclusione degli organi collegiali negli elenchi di quelli da non sopprimere.

Trova, allora, applicazione – nel caso in questione - il principio secondo il quale gli atti vincolati, adottati sulla base di schemi rigidamente definiti dalla legge, non necessitano di puntuale motivazione, essendo sufficiente l'indicazione dei presupposti di fatto e di diritto richiesti dalla legge per la loro adozione.

L'art. 4, comma 3, della Legge 4.12.1993, n. 493 (di conversione del D.L. 5.10.1993, n. 398 *"Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia"*), come successivamente modificata dalla Legge 23.12.1996, n. 662 *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*", inaugura la seconda fase di cui si è detto, prevedendo, da un lato, l'obbligo del responsabile del procedimento di richiedere, entro un termine certo (60 giorni) dalla presentazione della domanda, il parere della Commissione Edilizia, ma stabilendo dall'altro che *"qualora questa non si esprima entro il termine"* sia possibile definire il procedimento prescindendo dal suo parere. La dottrina ha sottolineato la natura perentoria di tali termini. Si aggiunga che, sempre a mente della riferita disposizione, è per la prima volta consentito al Regolamento Edilizio di determinare *"i casi in cui il parere della Commissione Edilizia possa non essere richiesto"*.

Va pure menzionato l'articolo 41 della Legge 27.12.1997, n. 449, già citata, il quale prevede che *"Al fine di conseguire risparmi di spese e recuperi di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi, l'organo di direzione politica responsabile, con provvedimento da emanare entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario, individua i comitati, le commissioni, i consigli ed ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione o dell'ente interessato. Gli organismi non identificati come indispensabili sono soppressi a decorrere dal mese successivo all'emanazione del provvedimento. Le relative funzioni sono attribuite all'ufficio che riveste preminente competenza nella materia"*. Ne consegue l'automatica soppressione (a decorrere dal mese successivo dall'emanazione del provvedimento) degli *"organismi non identificati come indispensabili"*.

La possibilità di procedere per tale via alla eliminazione *tout court* della Commissione Edilizia è stata sostenuta da alcuni giudici amministrativi, che hanno anzi considerato tale eliminazione, in assenza della valutazione di indispensabilità, addirittura quale *"atto dovuto"*, senza neppure la necessità di una *"puntuale motivazione"* (TAR Calabria, Regio Calabria, 28.1.1999, n. 48; nello stesso senso TAR Campania, Napoli, 6.7.2000, n. 2693), suscitando però le critiche di parte della dottrina. Altra autorevole dottrina parla invece di una *"presunzione di soppressione"* della Commissione Edilizia. Si aggiunga che l'art. 96 del T.U. sugli Enti Locali (D.Lgs. 18.8.2000, n. 267) ha recato *"a regime"* l'accennata disposizione.

Siamo così giunti a quella che si è designata come la *"terza fase"* e cioè quella introdotta dal Testo Unico dell'Edilizia, il cui comma 2 dell'art. 4, facendo venire meno l'obbligatorietà per legge della Commissione Edilizia, delegifica completamente l'intera materia, ora del tutto affidata alla fonte regolamentare, e di conseguenza, in primis, alla legislazione regionale, e quindi alle scelte che in sede di Regolamento Edilizio comunale, l'Amministrazione locale vorrà compiere, in ossequio alle eventuali disposizioni regionali, anche per quanto riguarda la stessa sopravvivenza dell'organo (in questo senso non in Emilia Romagna, dove comunque la CQAP è rimasta quale organo obbligatorio, anche se si potrebbe sostenere che la Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio è cosa ben diversa dalla vecchia Commissione Edilizia, in relazione alle funzioni ad essa assegnate).

La *"terza fase"* è evidente solo facoltativa e rappresenta solo quindi una opportunità per i Comuni. Infatti quelli che decideranno per il mantenimento della Commissione resteranno comunque nella *"seconda fase"*.

L'affidamento è conforme anche al novellato (dalla Legge Costituzionale n. 3 del 18.10.2001 *"Modifiche al Titolo V, della Parte II della Costituzione"*) articolo n. 117 della Costituzione, che affida alla potestà legislativa regionale concorrente la materia del *"governo del territorio"* ed alla potestà regolamentare dei Comuni *"l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite"*⁷.

La Commissione Edilizia quindi, almeno nel quadro della norma statale, è l'organo tecnico consultivo dell'Amministrazione Comunale in materia edilizia, e, più in generale, urbanistica.

Alla luce della richiamata evoluzione normativa statale, culminata, allo stato, nel TUE, la Commissione non può invece, più definirsi quale organo *"necessario"* dell'Amministrazione Comunale. Analogamente non è più qualificabile quale atto necessario il suo parere (Consiglio di Stato, Sez. V, 8.5.2007, n. 2120; TAR Campania, Napoli I, 2.10.2007, n. 20689), fatta salva l'ipotesi in cui un'apposita legge regionale preveda che la stessa Commissione operi in composizione integrata ai soli fini ambientali e paesaggistici (TAR Campania, Napoli III, 2.10.2007, n. 3180), ovvero nel caso in cui il Regolamento comunale preveda l'obbligatorietà di tale parere. Ovviamente in quest'ultima eventualità, la mancata acquisizione del parere renderà illegittimo il provvedimento finale di assenso o reiezione del titolo abilitativo (TAR Piemonte, Torino I, 23.3.2005, n. 616), salvo che, ai sensi

⁷ Nelle materie di legislazione concorrente, tra le quali il *"governo del territorio"* (lettera m, del comma 3, dell'art. 117) spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

dell'articolo 21-*octies* della Legge n. 241/1990, non appaia palese che, per la natura vincolata del provvedimento abilitativo, il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (TAR Campania, Salerno II, 24.10.2005, n. 1967).

Per quanto riguarda la composizione della Commissione Edilizia essa è largamente, anzi, totalmente, rimessa ai Regolamenti locali, mentre l'unico membro previsto direttamente dalla Legge è, ancora, il Comandante Provinciale dei Vigili del Fuoco, come previsto dall'art. 12 della legge 13.5.1961, n. 469, non abrogato dall'art. 35, D.Lgs. 8 marzo 2006, n. 139 *"Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229"*. E' evidente comunque che, stante le nuove e diverse competenze assegnate alla Commissione Edilizia, tale disposizione debba intendersi implicitamente abrogata.

La giurisprudenza amministrativa, molto datata comunque, ha peraltro ritenuto che debba obbligatoriamente fare parte della Commissione anche l'Ufficiale Sanitario (TAR Abruzzo, 30.9.1974, n. 139), ma la tesi non è condivisibile per le stesse ragioni di cui sopra, neppure nel caso in cui una Amministrazione Comunale decidesse in sede regolamentare di prevederlo. Oltretutto la figura dell'Ufficiale Sanitario, introdotta nell'ordinamento italiano dalla legge 22 dicembre 1888, n. 5849 (*Legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica*, nota come Legge Crispi-Pagliani), venne poi soppressa dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (*Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale*) e le sue funzioni sono state trasferite all'Unità Sanitaria Locale (USL), ora Azienda Sanitaria Locale (ASL), che le esercita attraverso il proprio dipartimento di prevenzione e che, con l'entrata in vigore della L.R. n. 15/2013, ha perso ogni ruolo nell'ambito dei procedimenti amministrativi edilizi (vedi DTO n. 6/2014).

I Regolamenti Edilizi comunali debbono disciplinare altresì il potere di nomina, conformandolo nella maniera più efficace, anche se non mancano contrastanti indicazioni della giurisprudenza amministrativa (ad es. secondo il TAR Liguria II, 6.2.1997, n. 1366, la nomina della Commissione Edilizia sarebbe di competenza della Giunta Comunale, in forza, all'epoca, dell'art. 32 della Legge n. 142/1990; ad opposta conclusione, nel senso della competenza del Consiglio Comunale, si pronuncia invece il TAR Lombardia, Milano II, 17.3.1997, n. 300, scorgendovi l'esercizio di un potere di indirizzo, irriducibile alla gestione ordinaria. Tesi, quest'ultima, francamente non condivisibile dopo l'emanazione del Testo Unico Enti Locali, ed in particolare dell'art. 42, che elenca le limitate competenze del Consiglio Comunale, tra le quali non vi è traccia della nomina della Commissione Edilizia).

Il problema più rilevante e delicato, almeno in passato, in quanto oggi pacificamente superato, riguarda la partecipazione alla Commissione di membri di estrazione politica. Tale tesi deve ormai essere negata (con la conseguente illegittimità delle disposizioni regolamentari che eventualmente la prevedano) alla luce del principio, da ritenersi fondamentale nel nostro ordinamento giuridico, della separazione dei compiti di indirizzo politico e di gestione tecnica ed amministrativa; la conclusione deve rimanere ferma e, nonostante alcune indicazioni contrarie, che ancora si rinvenivano nella giurisprudenza amministrativa antecedente al TUE (TAR Veneto II, 7.12.2000, n. 1830, che riteneva *"coerente con l'assetto politico-amministrativo dell'Amministrazione Comunale"* la circostanza che *"il rappresentante della minoranza in seno alla Commissione Edilizia sia espressione ufficiale della minoranza stessa"*, per una soluzione di compromesso, nel senso della necessaria *"prevalenza"* della componente tecnica su quella politica, si pronuncia invece il TAR Toscana I, 19.12.1997, n. 668) viene ormai affermata praticamente in tutte le decisioni dei giudici amministrativi (TAR Liguria, Genova I, 12.9.2007, n. 1560). Del resto la formulazione del comma 3, dell'articolo 3 del TUE non lascia più spazio a dubbi di sorta:

"la commissione costituisce organo a carattere esclusivamente tecnico i cui componenti presentano una elevata competenza e specializzazione", del tutto analoga a quella del comma 3, dell'art. 6, della L.R. n. 15/2013: *"la Commissione costituisce organo a carattere esclusivamente tecnico, con componenti solo esterni all'Amministrazione Comunale, i quali presentano una elevata competenza, specializzazione ed esperienza nelle materie richiamate al comma 1"*.

Di conseguenza né Sindaco, né Assessori, né Consiglieri Comunali di maggioranza e/o di minoranza, possono più legittimamente far parte della Commissione Edilizia (secondo TAR Liguria, Genova I, 11.7.2007, n. 1376, *"è illegittima la composizione della Commissione Edilizia a fronte della presenza dell'organo politico (assessore)"*). Così anche, in riferimento alla presidenza da parte del Sindaco, TAR Liguria, Genova I, 12.9.2007, n. 1560; TAR Veneto, Venezia II, 26.4.2006, n. 1120 e 20.10.2006, n. 3528. Quest'ultima decisione in particolare collega in maniera molto chiara il diniego alla violazione, che altrimenti si determinerebbe, del *"principio della distinzione tra atti di indirizzo politico-amministrativo (spettanti agli organi politici) ed atti di gestione (spettanti agli organi burocratici) quale principio generale dell'ordinamento giuridico insuscettibile di essere disatteso neppure dagli statuti comunali"*.

Il TAR Molise, Campobasso, 5.9.2006, n. 753, ha stabilito intendendosi ormai superate, alla luce dell'evoluzione del sistema le opposte conclusioni della dottrina e della giurisprudenza amministrativa più remote.

Conclusivamente si riporta il parere della Commissione Speciale del Consiglio di Stato, n. 2447, del 13.06.2003, che chiarisce definitivamente ed inequivocabilmente la questione.

“Con riferimento alla problematica riguardante la composizione della commissione edilizia, va preliminarmente riaffermato che, ai sensi dell'art. 4 comma 1 del testo unico sull'edilizia approvato con il D.P.R. 6 giugno 2001 n.380, e in assenza di precetti in senso contrario nel testo unico sull'ordinamento degli Enti locali di cui al D.L.vo 18 agosto 2000 n. 267, spetta al regolamento edilizio del Comune di disciplinare la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della commissione in questione. Ciò appare conforme, del resto, a quanto disposto dall'art. 4 comma 2 del suddetto D.P.R. n. 380 del 2001, secondo il quale “i Comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa... disciplinano l'attività edilizia”, nonché dall'art.117 Cost., nella formulazione introdotta dalla L. cost. n. 3 del 2001, il quale, al comma 6 ultimo inciso, attribuisce la potestà regolamentare ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane “in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”, funzioni tra le quali rientrano indubbiamente quelle inerenti all'attività edilizia.

Peraltro, 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).

Tale principio, già enunciato dall'art. 3 del D.L.vo 3 febbraio 1993 n. 29 (come sostituito prima dall'art. 2 del D.L.vo n. 470 del 1993, poi dall'art. 3 del D.L.vo n. 80 del 1998 successivamente modificato dall'art. 1 del D.lgs. n.387 del 1998 e infine trasfuso nell'art. 4 del D.L.vo n. 165 del 2001), è stato espressamente affermato, per quanto riguarda gli Enti locali, dall'art. 6 della L. 15 maggio 1997 n.127 il quale sostituendo il comma 1 dell'art. 51 della L. 8 giugno 1990 n. 142 (poi trasfuso nell'art. 107 del D.L.vo n.267 del 2000), ha stabilito che sono attribuiti ai dirigenti “tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dall'organo politico, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'Ente...f) 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”.

A ciò si aggiunga che l'art.88 del citato D.L.vo n.267 del 2000 stabilisce che “All'ordinamento degli uffici e del personale degli Enti locali, ivi compresi i dirigenti ed i segretari comunali e provinciali, si applicano le disposizioni del D.L.vo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni e integrazioni, e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle Pubbliche amministrazioni nonché quelle contenute nel presente testo unico”.

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.

Del resto, l'obbligo delle Amministrazioni di adeguare i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro, è sancito in via generale dal comma 4 dell'art. 4 del D.L.vo n.165 del 2001 e, con particolare riguardo alle Pubbliche amministrazioni non statali, dall'art. 27 dello stesso decreto legislativo il quale al comma 1, dispone che “le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre Pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'art. 4 del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità”.

Appare peraltro dubbio che il parere della commissione edilizia, de jure condito, abbia conservato il ruolo ed il valore precedenti.

Come è noto, la giurisprudenza (cfr.. ex plurimis, Cons. Stato, V Sez., 23 marzo 1985 n.167 e 28 febbraio 2001 n. 1702) era correntemente orientata nel senso di ritenere che il parere della commissione edilizia costituisse la vera e propria concessione in senso sostanziale, che il Sindaco nel suo successivo atto poteva solo motivatamente disattendere. Tale indirizzo, peraltro, trovava la sua ragion d'essere nel bilanciamento fra la competenza tecnica dell'organo consultivo e il controllo edilizio dell'organo politico del Comune; una volta venuto a mancare siffatto bilanciamento con l'attribuzione al dirigente o al responsabile del servizio della competenza al rilascio delle autorizzazioni edilizie o delle concessioni, viene anche meno il presupposto logico e normativo della giurisprudenza citata. A ciò si aggiunga che a seguito delle innovazioni introdotte dal D.P.R. n. 380 del 2001 la commissione edilizia ha perso il suo carattere di organo necessario ex lege (art. 4 comma 2) dal momento che alla concessione si sostituisce il permesso di costruire, rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale (art.

13 comma 1), secondo procedimenti strutturali sul modulo dello sportello unico comunale e dell'eventuale intervento sostitutivo del competente organo regionale. Poiché l'istituzione della commissione edilizia è dunque attualmente facoltativa, gli Enti locali potranno scegliere se conservarla, adeguandone la composizione e indicando nel regolamento edilizio gli interventi sottoposti al preventivo parere di tale organo consultivo, ovvero sopprimerla.

Anche per quanto riguarda le residue funzioni della commissione edilizia di natura non esclusivamente gestionale, è rimessa all'Ente locale la valutazione dell'opportunità di costituire, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, appositi organi consultivi".

In Regione Emilia Romagna le disposizioni del TUE in materia di Commissione Edilizia sono comunque disapplicate, prima in forza dell'art. 50 della L.R. n. 31/2002 ed oggi dell'art. 60 della L.R. n. 15/2013 (in forza proprio del principio costituzionale della competenza legislativa concorrente).

Con la L.R. n. 15/2013, ma ancor prima con la L.R. n. 31/2002, la Commissione Edilizia, ovvero oggi la Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio, torna ad essere, o meglio, in Regione Emilia Romagna, continua ad essere, un organo di obbligatoria istituzione, seppure con competenze decisamente ridotte rispetto al passato, ed oggi, con la L.R. n. 15/2013, ancor più ridotte rispetto a quelle, già decisamente ridimensionate, che le assegnava la L.R. n. 31/2002 (cfr DTO n. 1/2013).

Si rileva comunque che, in aggiunta alle competenze assegnate alla CQAP dall'art. 6 della L.R. n. 15/2013, rimangono in essere le competenze della CQAP specificatamente individuate dagli artt. 10, 14 e 17 della L.R. n. 23/2004 nell'ambito dei procedimenti sanzionatori per violazioni edilizie⁸.

⁸ **Art. 10 - Salvaguardia degli edifici vincolati**

1. Lo Sportello unico per l'edilizia, qualora accerti l'inizio o l'esecuzione di opere, realizzate senza titolo o in difformità dallo stesso su edifici vincolati ai sensi della Parte seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004, ordina la sospensione dei lavori e irroga, per l'illecito edilizio, una sanzione pecuniaria da 2.000 a 20.000 euro, trasmettendo il provvedimento al competente organo periferico del Ministero per i beni e le attività culturali, al fine dell'assunzione delle determinazioni di cui all'articolo 160 dello stesso decreto legislativo.

2. Qualora le opere abusive siano state eseguite su immobili vincolati in base alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, lo Sportello unico per l'edilizia ordina la sospensione dei lavori e dispone, acquisito il parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, la restituzione in pristino a cura e spese del responsabile dell'abuso, indicando criteri e modalità diretti a ricostituire l'originario organismo edilizio, ed irroga una sanzione pecuniaria da 2.000 a 20.000 euro. Su richiesta motivata dell'interessato presentata a seguito della avvenuta sospensione dei lavori, lo Sportello unico per l'edilizia irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere, determinato ai sensi dell'articolo 21, comma 2, qualora accerti, con apposita relazione tecnica, l'impossibilità della restituzione in pristino a causa della compromissione del bene tutelato. In tale ipotesi il Comune può prescrivere l'esecuzione di opere dirette a rendere l'intervento consono al contesto ambientale, assegnando un congruo termine per l'esecuzione dei lavori. Lo Sportello unico per l'edilizia si pronuncia sulla richiesta entro novanta giorni, decorsi i quali la richiesta stessa si intende rifiutata.

3. Qualora le opere abusive siano state eseguite su edifici vincolati in base alla Parte terza del decreto legislativo n. 42 del 2004, lo Sportello unico per l'edilizia, acquisito il parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, provvede ai sensi dell'articolo 167 del medesimo decreto legislativo ed irroga, per l'illecito edilizio, una sanzione da 2.000 a 20.000 euro.

Art. 14 - Interventi di ristrutturazione edilizia eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali

1. Gli interventi e le opere di ristrutturazione edilizia,... eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali da esso, sono rimossi ovvero demoliti e gli edifici sono resi conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistico edilizi entro il congruo termine, non superiore a centoventi giorni, stabilito dallo Sportello unico per l'edilizia con propria ordinanza, decorso il quale l'ordinanza stessa è eseguita a cura del Comune e a spese dei responsabili dell'abuso.

2. Fuori dai casi di cui all'articolo 10, lo Sportello unico per l'edilizia, su richiesta motivata dell'interessato presentata a seguito della avvenuta sospensione dei lavori, irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere, determinato ai sensi dell'articolo 21, comma 2, qualora accerti, con apposita relazione tecnica, l'impossibilità della rimozione o demolizione delle opere abusive, in relazione al pregiudizio strutturale e funzionale che sarebbe arrecato alle parti residue dell'immobile. In tale ipotesi il Comune può prescrivere l'esecuzione di opere dirette a rendere l'intervento più consono al contesto ambientale, assegnando un congruo termine per l'esecuzione dei lavori. Lo Sportello unico per l'edilizia si pronuncia sulla richiesta entro novanta giorni, decorsi i quali la richiesta stessa si intende rifiutata.

3. Qualora le opere abusive siano state eseguite su immobili non vincolati compresi nei centri storici e negli insediamenti storici, di cui rispettivamente agli articoli A-7 e A-8 dell'allegato alla legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), lo Sportello unico per l'edilizia, ai fini di provvedere sulla richiesta dell'interessato, acquisisce il parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio circa la restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 2. Qualora il parere non venga reso entro sessanta giorni dalla richiesta, lo Sportello unico per l'edilizia provvede autonomamente.

4. Qualora, ai sensi del comma 2, non si disponga la demolizione delle opere, è dovuto il contributo di costruzione.

Art. 17 - Accertamento di conformità

1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in difformità da esso, ovvero in assenza di SCIA, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 13, comma 3, e 14, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile può richiedere il rilascio del permesso in sanatoria o presentare una SCIA in sanatoria, rispettivamente nel caso di interventi soggetti a permesso di costruire ovvero a SCIA, se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

2. Fatti salvi gli effetti penali dell'illecito, il permesso e la SCIA in sanatoria possono essere altresì ottenuti, ai soli fini amministrativi, qualora l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda.

3. Il permesso e la SCIA in sanatoria nei casi previsti dai commi 1 e 2 sono subordinati al pagamento, a titolo di oblazione:

a) nelle ipotesi di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia, del contributo di costruzione in misura doppia ovvero, in caso di esonero ..., in misura pari a quella prevista dalla normativa regionale e comunale, e comunque per un ammontare non inferiore a 2.000 euro;

b) nelle ipotesi di interventi edilizi di recupero, anche in caso di esonero dal contributo di costruzione, del contributo di costruzione previsto dalla normativa regionale e comunale per gli interventi di ristrutturazione edilizia, e comunque per un ammontare non inferiore a 1.000 euro;

La Commissione Edilizia, storicamente, è sempre stato l'organo consultivo (quindi privo di ogni potere decisionale definitivo) tecnico, di un Comune per la disciplina dell'attività edilizia ed urbanistica nel territorio comunale. Pertanto i pareri della Commissione sono obbligatori, per il proprio ambito di competenze, ma non vincolati per l'Amministrazione Comunale, e non costituiscono presunzione circa il rilascio del titolo edilizio richiesto.

I suoi compiti si sono sempre limitati al giudizio di carattere estetico, architettonico e di inserimento nel contesto, di un progetto edilizio, senza alcuna competenza in materia di verifica della legittimità urbanistico-edilizia del progetto stesso. Ovvero alla Commissione non è mai stato assegnato alcun compito di duplicazione istruttoria sulla pratica edilizia, compito assegnato esclusivamente alle competenze dell'Ufficio Tecnico comunale, oggi Sportello Unico dell'Edilizia.

Tanto è vero che, alle origini della sua istituzione, prima della L.U. del 1942, essa era chiamata, come già accennato, laddove era istituita, Commissione di Ornato. Denominazione che certamente non lasciava alcun spazio interpretativo circa i suoi specifici compiti.

Significativo al proposito è il dettato della citata L.R. n. 33/1990, che, all'articolo 12 *"Prescrizioni relative alla qualità formale e compositiva dell'opera edilizia"*, detta, con sintesi estremamente significativa, i compiti della Commissione: *"...la Commissione edilizia valuta l'inserimento dell'opera nel contesto urbano ed ambientale, tenendo conto delle prescrizioni contenute in programmi o piani riguardanti ad esempio il colore, l'arredo urbano ed il verde, ove previsti dal regolamento edilizio comunale"*.

Formulazione sostanzialmente identica a quella oggi dettata dall'art. 6 della L.R. n. 15/2013 al comma 3, lett. b), dell'art. 6: *" i pareri sono espressi in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi, tra cui l'accessibilità, usabilità e fruibilità degli edifici esaminati, ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale"* e del comma 2, lettera b), dell'art. 3 della L.R. n. 31/2002 *"i pareri sono espressi in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale"*.

Mai nessun compito di carattere istruttorio quindi, ne in passato ne oggi.

In una sintesi estrema si può affermare che la Commissione deve valutare se un progetto è bello o brutto e non se è giusto o sbagliato.

Alla luce della disposizione, prima della L.R. n. 31/2002 e dopo della L.R. n. 15/2013, si evince che la Commissione QAP rappresenta un organo consultivo in materia quindi esclusivamente di qualità edilizia, chiamata ad esprimersi solo per interventi edilizi che riguardino immobili fortemente caratterizzati sotto il profilo della previsione di rilevanti vincoli relativi alla loro tutela paesaggistica, storico-ambientale, culturale, architettonica.

Tali disposizioni:

- non precisano nulla circa la nomina, la composizione ed il funzionamento della Commissione;
- non precisano, a differenza della L.R. 33/90, l'obbligatorietà della rappresentanza in essa di tutte le categorie professionali della progettazione (geometri-ingegneri-architetti), ma neppure, ovviamente, la sua obbligatoria assenza;
- non dettano alcuna disposizione circa le modalità di nomina, l'organo competente alla nomina, il numero minimo e massimo di componenti, a chi spetti la funzione di presidenza, la durata, le incompatibilità, ecc.

Viene dunque affidato al Regolamento Urbanistico Edilizio comunale (di cui alla L.R. n. 20/2000), provvedere a dettare le disposizioni per definizione, compiti, composizione, nomina e funzionamento della Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio. Operazione che il RUE vigente ha portato a termine con l'articolo 6/III, che tuttavia risulta ancora adeguato alla L.R. n. 31/2002 e non ancora alla L.R. n. 15/2013, ma sostanzialmente del tutto applicabile, salvo la parte riguardante i compiti, ovvero il campo d'azione, della Commissione, che risulta decisamente ridotto rispetto al precedente.

c) nei restanti casi, di una somma, da 500 euro a 5.000 euro, stabilita dallo Sportello unico per l'edilizia in relazione all'aumento di valore dell'immobile, valutato ai sensi dell'articolo 21, comma 2.

4. La richiesta del titolo abilitativo in sanatoria è accompagnata dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesti, ai sensi dell'articolo 481 del codice penale, le necessarie conformità. In relazione alla normativa tecnica per l'edilizia, la conformità delle opere da sanare è dichiarata dal professionista abilitato con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione delle medesime opere.

4 bis. L'accertamento di conformità di cui ai precedenti commi trova applicazione per i lavori realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa, qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica dell'intervento secondo quanto disposto dall'articolo 167, commi 4 e 5, del decreto legislativo n. 42 del 2004. Sulla richiesta del permesso o della SCIA in sanatoria è acquisito il parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio per gli interventi edilizi per i quali il parere è richiesto ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale n. 31 del 2002.

Spetterà successivamente alla Giunta Comunale, sulla base dei dettati del RUE, procedere alla nomina dei componenti della Commissione stessa.

Inoltre, il comma 1, dell'art. 3, della L.R. n. 31/2002 ed oggi il comma 2, lett. a), dell'art. 6 della L.R. n. 15/2013, stabilisce che la prima fondamentale competenza della Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio è quella di rappresentare l'organo consultivo dell'Amministrazione Comunale, cui spetta l'emanazione di pareri, obbligatori e non vincolanti, ai fini del rilascio dei provvedimenti comunali in materia di beni paesaggistici ed in particolare l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del D.Lgs. 22.01.2004, n. 42 *"Codice dei beni culturali e del paesaggio"*.

Tornando alle origini della Commissione Edilizia, si ribadisce che il suo parere è un atto cosiddetto *"endoprocedimentale"* e, cioè, non a rilevanza esterna. Infatti il parere favorevole o sfavorevole della Commissione Edilizia non può condizionare da solo il rilascio o il diniego del titolo edilizio (permesso di costruire o segnalazione certificata di inizio attività, che sono gli unici *"titoli edilizi abilitativi"* previsti dall'art. 9 della L.R. n. 15/2013); né esso è impugnabile autonomamente. Quindi, nell'ambito del procedimento, alla Commissione Edilizia è attribuita solo una competenza a rilevanza interna. Di supporto e di consulenza, appunto.

Tale ruolo era già stato chiarito dalla Circolare n. 4052/1913 Min. LL.PP.:

"le funzioni della commissione edilizia sono puramente consultive; essa ha l'incarico di coadiuvare con pareri o proposte l'Autorità Comunale nella tutela dell'ornato pubblico, della pubblica viabilità e di simili interessi" (c.d. *"Commissione di Ornato"*).

Nel tempo la Commissione Edilizia ha travalicato i propri compiti, diventando un organo di duplicazione delle attività istruttorie di competenza esclusiva degli uffici tecnici comunali (ed in particolare del Responsabile del Procedimento). Con l'evidente rischio di illegittimità di reiezione di titoli edilizi basata solo sul parere negativo della Commissione Edilizia e non anche supportata da accertate violazioni delle norme urbanistico-edilizie.

Prima della L.R. n. 31/2002, la Regione Emilia Romagna si era già occupata della Commissione la citata L.R. n. 33/1990, che all'art. 15, c.6, ha avuto il merito di ricondurre per la prima volta espressamente le competenze della Commissione nelle sue strette e ben definite competenze:

"nel settore edilizio la Commissione Edilizia è chiamata ad esprimere il proprio parere, solo in ordine agli aspetti formali, compositivi ed architettonici delle opere edilizie ed al loro inserimento nel contesto urbano ed ambientale".

Il Permesso di Costruire ma anche la Segnalazione Certificata di Inizio Attività, hanno natura di atto amministrativo a contenuto vincolato e non discrezionale (a differenza ad es. dei paesi anglosassoni, dove lo *jus aedificandi* è in capo allo Stato ed è separato dal diritto di proprietà).

Ne consegue, evidentemente, che il diniego del Permesso/SCIA può avvenire SOLO per contrasti con le normative urbanistico-edilizie e non in riferimento a generici richiami all'estetica (giurisprudenza amministrativa costante – ad es. TAR Veneto, sez II, 22.2.2001).

La L.R. 31/02 fece una scelta meno drastica del TUE: ovvero una Commissione consultiva (con competenze almeno minime e determinate), e diversamente denominata (non Commissione Edilizia prevista dalla norma statale, bensì Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio) doveva essere comunque mantenuta in ogni Comune. Scelta confermata dalla L.R. n. 15/2013.

Questa Commissione, nell'ambito del quadro delineato dalla L.R. n. 31/2002, esprime un parere obbligatorio (per le pratiche ricadenti nelle sue competenze) ma non vincolante, al fine del rilascio dei provvedimenti comunali, in materia di:

1. interventi su beni ambientali, ovvero su immobili interessati da vincoli paesaggistici (ex legge 431/85 ed ex legge 1497/39, successivamente ex artt. 139 e 146 del D.lgs 490/99 ed oggi D.lgs n. 42/2004);
2. interventi di restauro e risanamento conservativo e di abbattimento di barriere architettoniche in edifici aventi valore storico-architettonico (D.lgs 42/2004 – ex L. 1089/39 - ma anche, deve ritenersi, per immobili con vincolo di piano urbanistico, anche se appare legittima pure l'interpretazione restrittiva che li escluderebbe).

E' bene precisare che la Dichiarazione di Inizio Attività (D.I.A.) prima, e la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) oggi, non sono provvedimenti comunali, pur essendo titoli edilizi. Conseguentemente il parere della Commissione, nella vigenza della L.R. n. 31/2002, non andava acquisito, a meno che non riguardasse gli aspetti attinenti al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e solo limitatamente a tale profilo, sulle SCIA presentate allo Sportello Unico.

Mancava, oltretutto, nella L.R. 31/02, ma anche nel T.U.E., ogni riferimento procedurale, per analogia, a quello del Permesso di Costruire.

Ad esempio invece il c. 10, dell'art. 4, della L. 493/1993 stabiliva: *“L'esecuzione delle opere per cui sia esercitata la facoltà di denuncia di attività ai sensi del comma 7 è subordinata alla medesima disciplina definita dalle norme nazionali e regionali vigenti per le corrispondenti opere eseguite su rilascio di concessione edilizia”*.

La conferma indiretta che a DIA/SCIA non è un *“provvedimento comunale”* ed è pertanto è fuori dal campo di competenze della Commissione (sempre nell'ambito di validità della L.R. n. 31/2002), è rinvenibile all'articolo 20 della stessa L.R. n. 31/2002 (Scheda tecnica descrittiva), laddove si distingue espressamente fra *“provvedimenti comunali”* e denunce di inizio attività:

“Ogni immobile oggetto di intervento edilizio è dotato di una scheda tecnica descrittiva, articolata per le diverse unità immobiliari che lo compongono, nella quale sono riportati i dati catastali ed urbanistici utili all'esatta individuazione dell'immobile, i dati metrici e dimensionali, le prestazioni fornite in ordine ai requisiti obbligatori, nonché gli estremi dei provvedimenti comunali e delle denunce di inizio attività relativi allo stesso. La scheda tecnica deve inoltre essere completa con le dichiarazioni concernenti la rispondenza dell'edificio ai requisiti obbligatori”.

Con la L.R. n. 15/2013 invece, è espressamente previsto il parere della CQAP anche sulle SCIA, sebbene quelle limitate agli *“edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale individuati dagli strumenti urbanistici comunali, ai sensi dell'articolo A-9, commi 1 e 2, dell'Allegato della legge regionale n. 20 del 2000, ad esclusione degli interventi negli immobili compresi negli elenchi di cui alla Parte Seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137)”*.

Tutto ciò premesso va evidenziato come la C.Q.A.P., sia nel quadro della L.R. n. 31/2002 sia in quello attuale della L.R. n. 15/2013, sia una Commissione consultiva ben diversa dalla *“vecchia”* Commissione Edilizia, sia sotto il profilo delle sue competenze, sia sotto quello della sua composizione.

Dal che se ne potrebbe desumere e sostenere che, in effetti, in ossequio a quanto disposto dal T.U.E., in Emilia Romagna la Commissione Edilizia è stata soppressa, ed è stato introdotto invece un nuovo organo di consulenza, diverso dalla vecchia Commissione Edilizia, denominato Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio, che anche nella sua denominazione, marca una netta differenziazione con la precedente CE.

In sintesi si tratta di una Commissione consultiva in materia esclusivamente di *“qualità edilizia”* e di fatto, ora competente solo per gli interventi su immobili vincolati con vincolo paesaggistico (Parte III del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio – D.Lgs. n. 42, del 22.01.2004) e non anche quelli con vincolo storico-architettonico-culturale (Parte II del D.Lgs. n. 42/2004), per i quali oggi è richiesto solo il parere della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici, mentre quello della CQAP è espressamente escluso.

Essa quindi è chiamata ad esprimersi solo per interventi edilizi che riguardino immobili fortemente caratterizzati sotto il profilo della previsione di rilevanti vincoli relativi alla loro tutela paesaggistica, oppure, ma limitatamente agli immobili con vincolo dettato dallo strumento urbanistico, storico-architettonico, culturale e testimoniale.

Non potendo più avere un ruolo istruttorio, che in realtà, come abbiamo visto, non ha mai avuto, attribuito invece al responsabile di procedimento, la Commissione Q.A.P. dovrà essere preposta al controllo qualitativo del progetto e divenire così un organo di valutazione della qualità dei progetti più rilevanti ed essere strettamente connessa allo Sportello Unico dell'Edilizia, ma solo ed esclusivamente per i progetti di sua competenza.

Riguardo ancora alla sua competenza, occorre inoltre precisare che, mentre l'art. 3, comma 2, della L.R. n. 31/2002 lasciava facoltà ai Comuni, attraverso il Consiglio Comunale, di ampliare il suo ambito di applicazione, rispetto a quello definito dal comma 1 dello stesso articolo, oggi invece tale facoltà non esiste più, in quanto non più espressamente prevista dall'articolo 6 della L.R. n. 15/2013.

Pertanto l'elenco delle competenze della Commissione, definito dal comma 2 di tale articolo, è da considerarsi quale *“elenco chiuso”* non suscettibile quindi di alcuna possibilità di ampliamento a discrezione delle Amministrazioni Comunali.

Il Regolamento Urbanistico Edilizio dunque stabilisce la composizione della Commissione, le modalità di nomina, e ed il suo funzionamento, ma non può assegnare eventuali competenze aggiuntive rispetto a quelle previste dall'art. 6 della L.R. n. 15/2013 e, come visto, anche a quelle previste dagli articoli 10, 14 e 17 della L.R. n. 23/2004.

La L.R. 15/2013 non detta alcuna disposizione ulteriore per la nomina, la composizione ed il funzionamento della Commissione, se non i seguenti principi:

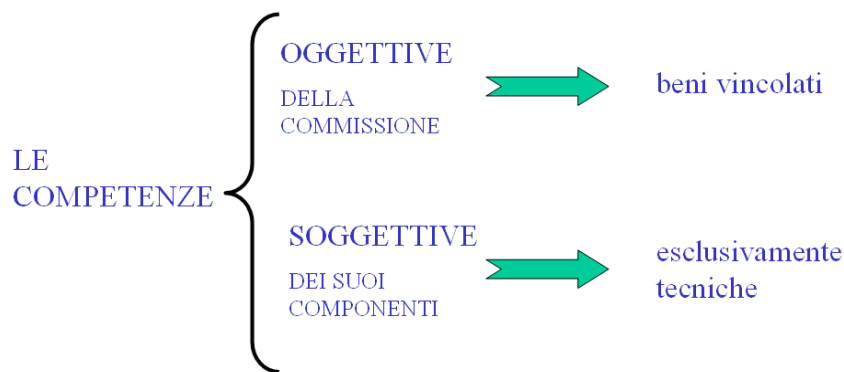
- a) la Commissione costituisce organo a carattere esclusivamente tecnico, con componenti solo esterni all'amministrazione comunale, i quali presentano una elevata competenza, specializzazione ed esperienza nelle materie richiamate al comma 1 dell'art. 6 della L.R. n. 15/2013;

- b) i pareri sono espressi in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi, tra cui l'accessibilità, usabilità e fruibilità degli edifici esaminati, ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale;
- c) la Commissione all'atto dell'insediamento può redigere un apposito documento guida sui principi e sui criteri compositivi e formali di riferimento per l'emanazione dei pareri;
- d) il professionista incaricato può motivatamente chiedere di poter illustrare alla Commissione il progetto prima della sua valutazione.

Non dice, ad esempio, come faceva invece la L.R. 33/90, ma che già la L.R. n. 31/2002 non ha più riproposto, che in essa debbano essere rappresentate tutte le categorie professionali della progettazione (geometri-ingegneri-architetti), ma ciò non significa, evidentemente, come già fatto rilevare, che il RUE non possa prevedere, come in effetti il nostro RUE ha fatto, la loro presenza, che garantisce ovviamente il raggiungimento degli obiettivi di competenza, specializzazione ed esperienza richiesti dalla Legge.

Non detta inoltre, analogamente alla L.R. n. 31/2002, alcuna disposizione circa le modalità di nomina, l'organo competente alla nomina (che non può essere altro che la Giunta Comunale, e non certamente il Consiglio Comunale), il numero minimo e massimo di componenti, a chi spetti la funzione di presidenza, la durata, le incompatibilità, le modalità di funzionamento, ecc.

La L.R. n. 15/2013 fissa solo le competenze della Commissione:



Tutto il resto è lasciato all'autonomia ed alla libertà di ogni singolo Comune.

Le eventuali "competenze aggiuntive" da assegnare alla Commissione, nell'ambito della L.R. n. 31/2002 ma che oggi non sono previste, erano discrezionali per ogni singolo Comune.

La ratio della norma però assegnava alla Commissione un ruolo di consulenza in tema di interventi edilizi "di qualità", pertanto le sue ulteriori competenze, ragionevolmente, avrebbero dovuto essere ricondotte esclusivamente entro tale ambito.

Non appariva opportuno quindi, nell'ambito della vigenza della L.R. n. 31/2002, riportare nelle competenze della Commissione interventi di nuova costruzione, interventi in zone produttive, interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente in zone omogenee diverse dalla zona A, opere di urbanizzazione, ecc....

L'Amministrazione Comunale, con la delibera n. 64 del 19.12.2008 (di cui in seguito), ma anche con l'approvazione del RUE, ha inteso ampliare limitatamente il campo di applicazione della Commissione (edilizia prima e per la qualità architettonica ed il paesaggio poi), rispetto a quanto previsto dalla L.R. n. 31/2002. Operazione che ora non è più possibile effettuare.

Sulla base di quanto previsto dalla L.R. n. 31/2002 prima e confermato dalla L.R. n. 15/2013 poi, l'articolo 6/III del RUE, che ha disciplinato la CQAP, si è attenuto ai seguenti criteri:

1. La Commissione è organo a carattere esclusivamente tecnico i cui componenti presentano elevata competenza, specializzazione ed esperienza nelle materie assegnate alla Commissione: quindi: non ne potranno più far parte gli organi politici dell'Amministrazione Comunale (Sindaco, Assessori o Consiglieri Comunali). Ma neppure componenti senza elevate competenze tecniche nelle materie sopra richiamate. L'elevata specializzazione tecnica dei componenti la Commissione e quindi i criteri per la loro individuazione, non sono oggi più dipendenti da quali avrebbero potuto essere, con la L.R. n. 31/2002, le competenze "aggiuntive" che il RUE avrebbe potuto assegnare alla Commissione, ma sono solo e necessariamente in riferimento "agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale";
2. I pareri della Commissione sono espressi solo in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale. Quindi: non si potranno più

esprimere (come già da tempo stabilito, fin dalla L.R. n. 33/1990) pareri riferiti alla conformità del progetto alla disciplina urbanistico-edilizia, che non è e non è mai stata competenza della Commissione. La Commissione (edilizia prima e la QAP poi) non può duplicare o addirittura pretendere di verificare, l'istruttoria tecnica di legittimità, di competenza esclusiva del Responsabile del Procedimento;

3. La Commissione all'atto dell'insediamento ha la facoltà, non l'obbligo, di redigere un documento guida sui principi e sui criteri compositivi e formali di riferimento per l'emanazione dei propri pareri. È sostanzialmente l'equivalente della dichiarazione di indirizzi prevista dalla L.R. n. 33/90, laddove però era invece obbligatoria (diventata poi facoltativa già con la L.R. n. 31/2002). E' evidente che tale eventuale Documento Guida non potrà prescindere dai criteri compositivi e formali che già sono contenuti negli strumenti urbanistici comunali, in particolare nel Regolamento Urbanistico Edilizio.

L'art. 3, comma 3, della L.R. n. 31/2002 stabiliva che nel caso in cui il Dirigente dello S.U.E. si discostasse dal parere della Commissione, le relative determinazioni andavano immediatamente comunicate al Sindaco, ad opera dello stesso Dirigente, per l'eventuale esercizio, entro il termine perentorio di 30 giorni, dell'eventuale richiesta di riesame.

La stessa disposizione è sostanzialmente oggi confermata dal comma 4 dell'art. 6 della L.R. n. 15/2013, con la differenza che oggi, ai sensi dell'art. 27 della L.R. n. 15/2013, il procedimento di riesame deve essere concluso nel termine di 60 giorni.

Tale riesame viene esercitato direttamente dal Sindaco ma solo per contrasto del titolo abilitativo con la legge o gli strumenti di pianificazione e non può certo basarsi su valutazioni di carattere estetico o architettonico.

Si tratta quindi di una norma del tutto incomprensibile, che si è voluto riproporre anche con la L.R. n. 15/2013, in quanto comunque il parere della Commissione non attiene mai alla verifica di legittimità delle opere.

Tale disposizione è il frutto di una mediazione politica in sede di Consiglio Regionale al momento di approvare la Legge Regionale n. 31/2002. Con lo scopo di rafforzare la valenza del parere della Commissione.

Ma è una disposizione in palese contrasto con la riforma Bassanini della P.A. che ha separato i ruoli ed i compiti della struttura burocratica-gestionale da quella politica di indirizzo.

Relativamente alla disciplina regionale in tema di Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio, si segnalano alcuni pareri che, seppure emessi in regime di L.R. n. 31/2002, sono del tutto applicabili anche alla situazione dopo l'avvento della L.R. n. 15/2013.

Assessorato Programmazione Territoriale. Politiche Abitative. Riqualificazione Urbana - Parere Prot. n. 24125 del 21/11/2003:

La funzione consultiva della Commissione comunale può essere svolta dai Comuni anche in forma associata. L'indirizzo regionale è nel senso di favorire e promuovere da parte dei Comuni l'istituzione di Commissioni che abbiano natura di struttura sovracomunale, attraverso l'utilizzo delle forme associative previste dalla legislazione regionale e dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e, in particolare, attraverso l'accordo territoriale dei cui all'art. 15 della legge regionale n. 20/2000. Questa modalità di attuazione della norma regionale, comportando un minor numero di Commissioni nel territorio regionale, permetterebbe infatti di garantire all'interno degli organi consultivi la presenza di personalità che rivestano le caratteristiche di competenza specifica richieste dalla legge. Al fine di assicurare l'uniformità di applicazione della legge regionale, in particolare per quanto riguarda la formazione e le modalità di funzionamento delle strutture comunali previste dalla stessa legge, con la determinazione del Direttore Generale alla Programmazione Territoriale e Sistemi di mobilità n. 11882 del 24 settembre 2003, si è ritenuto opportuno costituire alcuni gruppi di lavoro cui è stato affidato l'incarico di elaborare proposte finalizzate a dare un indirizzo univoco ai Comuni nella attuazione della legge. L'attività fin qui svolta ha individuato, in prima battuta, alcune indicazioni da fornire ai Comuni che ancora non fossero in regola con i tempi di attuazione della legge. E' stata messa in risalto, in primo luogo, la modifica apportata all'art. 3 dalla legge regionale n. 10/2002, in base alla quale i componenti della Commissione, per i quali già nella precedente formulazione della norma si sottolineava il profilo di elevata competenza e specializzazione, debbano essere "di norma esterni all'Amministrazione" (oggi, con la formulazione del comma 3 dell'art. 3 della L.R. n. 15/2013, i componenti della Commissione debbono essere solo esterni all'Amministrazione – N.d.R.). Tale indicazione non comporta la necessità di escludere del tutto gli esperti interni all'Amministrazione dalla composizione della Commissione, ma, allo stesso tempo, suggerisce che la maggioranza dei componenti sia costituita da esperti esterni e che il ricorso alle figure professionali

interne al Comune sia adeguatamente motivato in merito all'esigenza di garantire la necessaria ed "elevata competenza e specializzazione" nell'ambito delle materie di pertinenza della Commissione comunale, anche sotto il profilo della particolare conoscenza del territorio comunale e delle problematiche che la caratterizzano. Inoltre, deve tenersi in dovuta considerazione che l'Accordo stipulato dalla Regione con il Ministero per i beni e le attività culturali e le Associazioni delle autonomie locali, siglato il 9 ottobre scorso (pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 159 del 27 ottobre 2003, e consultabile sul sito www.regione.emiliaromagna.it/paesaggio), fissa una prima serie di indicazioni in relazione all'attività di valutazione e alla metodologia da applicare nello svolgimento delle funzioni di competenza delle Commissioni (vedi Allegato "B" al citato Accordo), e prevede, tra le altre attività, la realizzazione di corsi di formazione di alta specializzazione indirizzata a tutti i soggetti interessati, che certamente vedrà nei membri della Commissione i primari destinatari, la presenza di personalità che rivestano le caratteristiche di competenza specifica richieste dalla legge. Al fine di assicurare l'uniformità di applicazione della legge regionale, in particolare per quanto riguarda la formazione e le modalità di funzionamento delle strutture comunali previste dalla stessa legge, con la determinazione del Direttore Generale alla Programmazione Territoriale e Sistemi di Mobilità n. 11882 del 24 settembre 2003, si è ritenuto opportuno costituire alcuni gruppi di lavoro cui è stato affidato l'incarico di elaborare proposte finalizzate a dare un indirizzo univoco ai Comuni nella attuazione della legge.

Servizio Affari Giuridici del Territorio, Regione Emilia-Romagna – Parere Prot. n. AMP/TUG/04/4136 del 27/02/2004.

Viene richiesto un chiarimento in merito alla conformità alle previsioni dell'art. 3 della L.R. 31 del 2002 della nomina del Sindaco o suo delegato alla Presidenza della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio (di seguito denominata "Commissione"), sia pure senza diritto di voto. Occorre premettere che l'art. 3 con riguardo ai membri della Commissione richiede due ordini di requisiti:

- l'elevata competenza e specializzazione tecnica, evidentemente nelle materie affrontate dal medesimo organo (in estrema sintesi, gli aspetti compositivi e architettonici delle opere edilizie e la valutazione della compatibilità urbanistica, paesaggistica ed ambientale delle opere);
- l'essere organo "esclusivamente tecnico", i cui componenti debbano essere di norma "esterni all'amministrazione".

Dalla combinazione di tali condizioni sembra di cogliersi con nettezza lo sfavore per il ricorso ad esperti interni (per la cui nomina occorre motivare in concreto le ragioni per cui non si è potuto attingere a competenze esterne all'amministrazione idonee ad assolvere ai compiti richiesti); la esclusione della possibilità di nomina di componenti interne all'amministrazione comunale che rispondano a funzioni e competenze di ordine politico e non tecnico. Sembra di cogliersi nella soluzione prospettata da questa amministrazione la intenzione di non collidere con i principi appena previsti, introducendo una particolare figura di Presidente della Commissione, che non prenderebbe parte alle votazioni e quindi dovrebbe considerarsi figura esterna al collegio. Si sottolinea, innanzitutto, come la questione giuridica così inquadrata non attenga alla specifica interpretazione dell'art. 3 della L.R. 31 o più in generale alla tematica della disciplina edilizia, ma vada affrontata in termini, più generali, della verifica della legittimità della costituzione di un organo collegiale che presenti le suddette caratteristiche e, più in particolare, se ciò contrasti con una specifica disposizione legislativa o con un principio dell'ordinamento. Dall'esame della manualistica più autorevole si possono evincere le seguenti considerazioni:

- non sussiste una disciplina legislativa generale degli organi collegiali, potendosi al più riscontrare discipline specifiche che si riferiscono ai diversi organi previsti dalla legge;
- che si individuano, ciò non ostante, una serie di principi generali che attengono alla composizione e alle modalità di funzionamento degli organi collegiali e alla formazione della volontà collegiale;
- che dalla descrizione delle diverse tipologie e modalità di composizione e funzionamento dei collegi (collegi perfetti, imperfetti, reali, ecc.) non viene rilevata una tipologia corrispondente o quantomeno analoga a quella ipotizzata, che vede l'esercizio delle funzioni di presidente da parte di un soggetto estraneo al collegio stesso;

- gli Autori concordano, nel riconoscere l'essenzialità della figura del Presidente per lo svolgimento dell'attività degli organi collegiali (ovvero del c.d. sub procedimento di formazione di un atto collegiale). In particolare, la funzione di presidenza è essenziale sia per gli aspetti che attengono alla funzionalità dell'organo collegiale relativi ad atti posti in essere prima e dopo delle riunioni del collegio (formazione dell'ordine del giorno, convocazione, nomina del relatore firma dei verbali ecc.) sia per gli aspetti che attengono alla formazione della volontà o giudizio dell'organo e relativi all'apertura, direzione e chiusura della riunione, alla regolazione degli interventi e delle votazioni;

In questa prospettiva, la centralità e la stretta integrazione delle funzioni del Presidente con l'attività dell'organo non appaiono compatibili con lo svolgimento delle stesse da parte di un soggetto estraneo al collegio stesso. Pertanto non viene neppure ipotizzato che detta funzione possa essere svolta da un soggetto diverso da uno dei componenti dell'organo collegiale. In conclusione, si ritiene che la sola esclusione del diritto di voto, non consente di ritenere esterno al collegio, e quindi alla sua attività, il Presidente dello stesso in quanto si tratta di una figura che impronta con la propria funzione tutte le attività del collegio, nelle sue diverse fasi di svolgimento delle stesse. Ciò ha come conseguenza la necessità che la funzione di Presidente sia assegnata ad uno dei membri dell'organo collegiale. Nel caso di specie queste considerazioni portano a ritenere che la funzione di Presidente della Commissione non possa che essere riconosciuta ad uno dei componenti della stessa, con l'effetto di dover richiedere anche per la figura del Presidente i requisiti fissati dalla L.R. 31 del 2002. Si sottolinea da ultimo che l'esperienza portata avanti da talune amministrazioni comunali, in coerenza con le prescrizioni stabilite dall'art. 3 della L.R. 31 del 2002, è nel senso di prevedere la partecipazione alla Commissione di almeno uno dei tecnici interni all'amministrazione, magari con funzioni di Presidente, con la motivazione che tale soggetto è in grado di portare all'interno del collegio una ineguagliabile conoscenza ed esperienza del territorio comunale e delle problematiche urbanistiche, ambientali e paesaggistiche che lo connotano.

Assessorato Programmazione e Sviluppo Territoriale. Cooperazione col sistema delle autonomie, organizzazione - Parere Prot. n. 80/05 del 28/11/2005:

E' noto che la L.R. 31 del 2002 ha istituito la Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio (di seguito denominata Commissione), caratterizzandola quale organo tecnico comunale, con funzioni consultive, competente ad esprimere pareri, obbligatori ma non vincolanti, sugli interventi edilizi che interessano i beni paesaggistici e gli immobili di valore storico architettonico. Alla commissione sono stati conferiti quindi, dalla legge regionale, specifici compiti, mentre la disciplina relativa al suo funzionamento, alle ulteriori attribuzioni e alla nomina dell'organo collegiale è definita dai Comuni, attraverso il Regolamento Urbanistico ed Edilizio (o in via transitoria attraverso il regolamento edilizio), in coerenza con alcuni principi così enunciati dalla stessa legge regionale, all'art. 3, comma 2:

- a) la commissione costituisce organo a carattere esclusivamente tecnico i cui componenti, di norma esterni all'amministrazione, presentano una elevata competenza e specializzazione;*
- b) i pareri sono espressi in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale;*
- c) la Commissione all'atto del suo insediamento può redigere un apposito documento guida sui principi e sui criteri compositivi e formali di riferimento per l'emanazione dei pareri.*

Nonostante la chiara lettera della norma regionale, più volte sono stati sollevati quesiti in ordine alla composizione della Commissione, in particolare è stato più volte richiesto se la stessa possa essere composta da organi politici come i consiglieri o gli assessori comunali oppure il sindaco. Si intende perciò fornire ai Comuni una ulteriore illustrazione della normativa regionale, in aderenza ai pareri già espressi in argomento dagli uffici regionali e secondo gli orientamenti contenuti nelle recenti pronunce giurisprudenziali¹.

Si osserva innanzitutto che, con riguardo ai componenti della Commissione, il citato art. 3, comma 2, richiede due ordini di requisiti:

- *la loro elevata competenza e specializzazione tecnica, evidentemente nelle materie affrontate dal medesimo collegio;*
- *e, di norma, la loro estraneità rispetto all'amministrazione comunale.*

E' chiaro che il primo requisito è stabilito:

- *in ragione della funzione svolta dai membri della Commissione, attinente alla valutazione dei progetti edilizi sotto il profilo della loro qualità architettonica e del loro inserimento nel territorio di riferimento e pertanto connessa all'esercizio della discrezionalità tecnica;*
- *in ragione dello stretto rapporto tra detta valutazione e il provvedimento amministrativo conclusivo, infatti il parere in oggetto è inserito all'interno di procedimenti autorizzatori attinenti alla sfera gestionale di competenza dei dirigenti o di funzionari responsabili di ufficio (ad esempio autorizzazione paesaggistica, permesso di costruire).*

I componenti della Commissione non possono quindi essere organi politici sia per il tipo di attività svolta sia in dipendenza del principio di separazione tra funzioni di indirizzo di natura politica e funzioni gestionali che costituisce struttura fondante dell'intera riforma delle autonomie locali e, poi, del sistema di lavoro delle pubbliche amministrazioni².

In relazione al secondo requisito si evidenzia come la legge regionale non favorisca la presenza di esperti interni all'amministrazione, la cui eventuale nomina deve indicare le ragioni per le quali non si è fatto ricorso a componenti esterni idonei ad assolvere ai compiti richiesti. Ciò premesso può ritenersi coerente con le disposizioni della L.R. 31 del 2002 la partecipazione alla commissione di tecnici interni all'amministrazione, scelta che alcuni Comuni hanno motivato con riferimento all'esperienza maturata e alla profonda conoscenza del territorio comunale e delle problematiche urbanistiche, ambientali e paesaggistiche che lo contraddistinguono.

¹*Si veda Consiglio di Stato, Commissione Speciale - parere 13 giugno 2003 n. 2447/03 (peraltro allegato alla circolare 27 aprile 2005 n. 1/2005 prot. 1599/499/L.142/1 BIS/F del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione per le autonomie) e TAR Piemonte, Sez. I - sentenza 23 marzo 2005 n. 657.*

²*Sul principio della separazione, Consiglio di Stato, sez. IV, 15 novembre 2001, n. 5833.*

Giunta Regionale. Direzione Generale Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa. Direzione generale programmazione territoriale e negoziata, intese. Relazioni europee e relazioni internazionali - Parere Prot. n. 0063220 del 13/03/2009:

Si chiedono chiarimenti in merito alla presenza di un consigliere provinciale fra i componenti della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio.

Occorre premettere che l'art. 3 con riguardo ai membri della Commissione richiede due ordini di requisiti:

- *l'elevata competenza e specializzazione tecnica, evidentemente nelle materie affrontate dal medesimo organo;*
- *l'essere organo "esclusivamente tecnico", i cui componenti debbano essere, di norma, "esterni all'amministrazione".*

Dalla combinazione delle condizioni, si coglie con nettezza lo sfavore per il ricorso ad esperti interni (la cui nomina deve essere motivata da ragioni per le quali non è stato possibile attingere a competenze esterne all'amministrazione idonee ad assolvere ai compiti richiesti, e, in ogni caso, non può interessare componenti dello Sportello unico per l'edilizia¹); la esclusione della possibilità di nomina di componenti interne all'amministrazione comunale che rispondano a funzioni e competenze di ordine politico e non tecnico.

Tale espressa previsione della legge regionale, deriva dal generale sfavore dell'ordinamento giuridico in merito alla presenza di membri con ruolo politico all'interno di organi consultivi².

Pertanto, considerata la ratio del divieto imposto dalla legge regionale, si deve ritenere che esso operi non soltanto nei confronti degli organi politici del Comune di competenza, ma che debba essere esteso anche ai rappresentanti politici che svolgono la loro attività in ambito provinciale e regionale.

¹ *V. le Direttive regionali di cui alla D.G.R n. 1676/2008, in merito ai requisiti di competenza tecnicoscienza e di organizzazione per l'esercizio della funzione amministrativa di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.*

² *Si segnala che già con la sentenza del Consiglio di Stato, n. 1107/1966 si è affermato il principio per cui il Sindaco ha il potere di richiedere pareri all'organo consultivo, ma non è legittimato a partecipare alle sedute della Commissione.*

COMMISSIONE ED AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA.

La disciplina regionale conferisce alla Commissione QAP così istituita, un ruolo fondamentale all'interno del procedimento autorizzatorio in materia di tutela del paesaggio, in quanto il parere espresso costituisce una valutazione paesaggistica delle trasformazioni proposte altamente qualificata dal punto di vista tecnico-scientifico, oltre ad avere natura ed effetti diversi e separati rispetto alla valutazione edilizio-urbanistica delle trasformazioni medesime.

Quindi alla Commissione spetta un ruolo di grande rilievo tecnico-scientifico all'interno del procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, in quanto organo cui spetta la valutazione della compatibilità paesaggistica dell'intervento proposto.

La disciplina dell'autorizzazione paesaggistica è dettata dall'articolo 146 del Decreto legislativo 22.01.2004, n. 42 "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*".

In Regione Emilia Romagna i Comuni sono stati delegati alla funzione di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica con la L.R n. 1 agosto 1978, n. 26, ed in particolare con l'articolo 10.

In sintesi, ai sensi del combinato disposto degli articoli 146 e 159 del Codice del Paesaggio, in una prima fase, occorre che i Comuni, al fine di poter continuare ad esercitare, in via delegata, le funzioni amministrative finalizzate al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, dovessero, entro il 31.12.2008:

- a) disporre di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico scientifiche;
- b) garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia;
- c) essere dotati di una Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 31/2002.

La Regione Emilia Romagna, con propria nota n. PG/2008/247396 del 22.10.2008, al fine di individuare le modalità di attuazione del Codice del Paesaggio, ha ritenuto che la Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, di cui, all'epoca, all'art. 3 della L.R. 25 novembre 2002 n. 31, fosse l'organo che garantisce l'adeguato livello di competenza tecnico-scientifica necessario per valutare la compatibilità paesaggistica degli interventi di trasformazione, nonché la necessaria differenziazione dei procedimenti paesaggistico ed edilizio-urbanistico.

Era dunque necessario assicurare la netta distinzione tra l'organismo che esprime la valutazione di ordine tecnico-scientifico e lo Sportello Unico per l'Edilizia che gestisce l'attività accertativa di conformità alle normative e alla pianificazione che presiede al rilascio dei titoli abilitativi.

La stessa Regione, con Delibera di Giunta n. 1676 del 20.10.2008, ha provveduto ad approvare le Direttive ai comuni in merito ai requisiti di competenza tecnico-scientifica e di organizzazione per l'esercizio della funzione amministrativa di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 11 della L.R. 1/8/1978 n. 26, con lo scopo di:

- fissare criteri finalizzati alla nomina dei componenti delle Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio, così da garantire la preparazione tecnico-scientifica dei componenti stessi;
- fornire direttive ai Comuni, cui questi avrebbero dovuto uniformarsi al fine di proseguire nell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di paesaggio dopo il 31 dicembre 2008, a seguito della verifica regionale di cui agli articoli 146, comma 6, e 159, comma 1, del D.Lgs. n. 42 del 2004, così come sostituiti dal D.Lgs. n. 63 del 2008 e dalla L. n. 129 del 2008.

C'è da rilevare che il termine del 31.12.2008, fissato dall'art. 159 del Codice del Paesaggio è stato successivamente portato al 30.6.2009 dall'articolo 38 del decreto-legge 31 dicembre 2008, n. 207, convertito nella legge n. 14 del 27 febbraio 2009.

Le direttive regionali:

1. hanno stabilito che la Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, istituita ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 (oggi art. 6 della L.R. n. 15/2013) e sulla base dei criteri fissati dall'Allegato alle direttive stesse, sia la struttura in grado di assicurare adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia, così come richiesto dall'art. 146, comma 6, del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. s), del D. Lgs. 26 marzo 2008 n. 63 e poi modificato dalla Legge n. 106 del 2011, dalla Legge n. 98/2013 e dalla Legge n. 112/2013;
2. hanno stabilito pertanto che gli Enti locali titolari delle funzioni amministrative paesaggistiche relative al rilascio della autorizzazione paesaggistica, loro attribuite dall'art. 10, della legge regionale 1 agosto 1978, n. 26, e successive modifiche e integrazioni, al fine di esercitare tali funzioni successivamente al 31 dicembre

- 2008 (30.06.2009), istituissero, integrassero, ovvero certificassero che la Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio fosse aderente ai criteri fissati dalle direttive stesse;
3. hanno stabilito, a tal fine, che i Comuni avrebbero dovuto trasmettere, entro il 30 novembre 2008, alla Giunta regionale la documentazione indicata nell'Allegato alle direttive stesse, necessaria a consentire la verifica di cui all'art. 159, comma 1, del D.Lgs. n. 42 del 2004, e successive modificazioni e integrazioni;
 4. hanno confermato l'obbligo della istituzione da parte dei Comuni della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio ai fini del legittimo esercizio delle funzioni paesaggistiche;
 5. hanno fissato i criteri cui i Comuni avrebbero dovuto conformarsi per la individuazione e la nomina dei componenti della Commissione, specificatamente per le competenze consultive in materia di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica;
 6. hanno chiesto ai Comuni di individuare la struttura tecnico-amministrativa cui sarebbe stata assegnata la funzione di istruttoria delle autorizzazioni paesaggistiche confermando che fosse adeguatamente competente nella materia paesaggistica;
 7. hanno precisato che tale struttura tecnica avrebbe dovuto avvalersi della preparazione scientifica dei membri della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, nominati ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 31/2002 e sulla base dei criteri di cui alle Direttive stesse;
 8. hanno chiesto ai Comuni di individuare due responsabili del procedimento per i differenti procedimenti amministrativi (paesaggistico ed edilizio-urbanistico), così da garantire la necessaria differenziazione di funzioni richiesta dal Codice;
 9. hanno stabilito che i Comuni avrebbero dovuto inviare alla Regione entro il 30 novembre 2008 gli atti che attestassero l'attuazione delle direttive regionali, in particolare l'istituzione della Commissione per la qualità architettonica ed il paesaggio adeguata alle Direttive, ovvero la certificazione della conformità alle Direttive stesse delle Commissioni all'epoca vigenti, dichiarando altresì la struttura tecnico-amministrativa specifica cui sarebbe stata affidata la procedura di autorizzazione paesaggistica così come richiesto dalle disposizioni del Codice dei Beni Culturali e del paesaggio;
 10. hanno informato che successivamente, entro la scadenza del 31.12.2008 (30.06.2009) fissata dal Codice, la Regione, a seguito dell'esame della documentazione trasmessa, con specifico provvedimento del Direttore Generale alla Programmazione territoriale e negoziata, avrebbe provveduto alla verifica di cui all'art. 159, comma 1, del D.Lgs. 22.1.2004, n. 42 e successive modificazioni e integrazioni.

Ai sensi dell'art. 11, comma 1, ultima parte, della L. R. 1 agosto 1978, n. 26, le citate direttive hanno il carattere di norme vincolanti per gli Enti delegati.

Il Sindaco, con propria nota n. 24279 di protocollo, del 28.11.2008 ha informato la Regione Emilia Romagna – Servizio Valorizzazione e Tutela del Paesaggio e Insediamenti Storici:

1. che, l'Amministrazione Comunale aveva in corso di avvio l'iter necessario per l'istituzione della Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio, in quanto l'allora esistente Commissione Edilizia era stata istituita in data antecedente alla entrata in vigore della L.R. n. 31/2002 e che tale istituzione sarebbe avvenuta entro il mese di febbraio 2009, impegnandosi a comunicare immediatamente l'esito della procedura avviata nei termini sopra indicati;
2. che la stessa Amministrazione ha attribuito la responsabilità dell'attività istruttoria delle istanze di autorizzazione paesaggistica all'unica struttura che presiede a tutte le funzioni amministrative relative al campo del governo del territorio; pertanto, al fine di dare attuazione agli articoli 159, comma 1 e 146, comma 6, del D.Lgs. n. 42/2004 il Comune garantisce la necessaria differenziazione delle procedure individuando la responsabilità del procedimento paesaggistico in capo all'Ufficio Ambiente, che non svolge attività urbanistico-edilizia, la quale invece è svolta dallo Sportello Unico dell'Edilizia;
3. che ancora l'Amministrazione Comunale si impegnava a modificare entro la data del febbraio 2009 il proprio Regolamento Edilizio per adeguarlo alle disposizioni fissate dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 1676 del 20.10.2008, in attuazione degli articoli 159, comma 1 e 146, comma 6, del D.Lgs. n. 42 del 24.1.2001, impegnandosi a comunicare immediatamente la definizione della procedura.

Pertanto, alla luce di quanto sopra, il percorso amministrativo che doveva essere seguito, sinteticamente era il seguente:

1. modifica del Titolo III della Parte I, dell'allora vigente Regolamento Edilizio comunale, al fine di adeguarlo alle disposizioni dettate dall'articolo 3 della L.R. n. 31/2002 ed alle Direttive di cui alla deliberazione di Giunta Regionale n. 1676/2008;

2. individuazione, a cura dello Sportello Unico dell'Edilizia, della rosa di candidature per la nomina a componente della Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio;
3. deliberazione di Giunta Comunale di nomina della Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio;
4. informativa della conclusione del procedimento alla Regione Emilia Romagna - Servizio Valorizzazione e Tutela del Paesaggio e Insediamenti Storici, a cura dello Sportello Unico dell'Edilizia.

Sulla base dei contenuti della citata direttiva regionale, occorre articolare il nuovo testo del Regolamento Edilizio relativo alla Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio, sui seguenti principi fondamentali (che sono poi stati confermati nel successivo RUE):

1. garantire la differenziazione tra i procedimenti paesaggistico, in capo all'Ufficio Ambiente comunale e urbanistico-edilizio, in capo invece allo Sportello Unico dell'Edilizia; la separazione delle funzioni nasce dalla necessità di non confondere i due procedimenti di cui uno, quello paesaggistico, è autonomo e presupposto giuridico rispetto al procedimento di rilascio del titolo abilitativo edilizio, il quale deve essere rilasciato solo a seguito della positiva conclusione del procedimento relativo all'autorizzazione paesaggistica;
2. tale condizione viene soddisfatta dalla istituzione della Commissione comunale per la qualità architettonica e il paesaggio, istituita, all'epoca, ai sensi dell'art. 3 della L. R. n. 31 del 2002, in quanto organo i cui componenti, esclusivamente tecnici di elevata competenza e specializzazione, devono essere di norma esterni alle strutture amministrative comunali, non consentendo la nomina di soggetti che ricoprono cariche politico-istituzionali (come sancito dal Parere del Consiglio di Stato n. 2447/03, del 13.6.2003: *"La presenza di organi politici nella Commissione Edilizia, deputata a pronunciarsi sui titoli edilizi, 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"* e confermato dalla direttiva stessa e dalla nota della Regione Emilia Romagna n. PG/2008/0278129 del 20.11.2008 *"non consentendo la nomina di soggetti che ricoprono cariche politico-istituzionali"*); in questo senso, è opportuno non inserire all'interno della Commissione quali membri i tecnici comunali che seguono l'istruttoria delle autorizzazioni, i quali dovranno esclusivamente avere il compito di presentare le istanze alla Commissione stessa;
3. individuare e nominare differenti responsabili per i due distinti procedimenti, ai sensi dell'art. 5 della Legge 7 agosto 2000, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni, così da permettere una efficace e maggiore differenziazione delle attività amministrative;
4. la struttura comunale competente al procedimento amministrativo finalizzato al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ovvero l'Ufficio Ambiente comunale, avrebbe dovuto avvalersi della competenza tecnico-scientifica della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, istituita in attuazione dell'art. 3 della L. R. 25 novembre 2002, n. 31 e adeguata ai criteri stabiliti dalla direttiva regionale 1676/2008;
5. i componenti della Commissione avrebbero dovuto essere scelti tra i tecnici esterni all'Amministrazione e in ogni caso non facenti parte della Sportello unico per edilizia, che fossero in possesso di diploma universitario/diploma di laurea o diploma di scuola media superiore attinenti a materie quali l'uso, la pianificazione e la gestione del territorio e del paesaggio, la progettazione edilizia e urbanistica, la tutela dei beni architettonici e culturali, le scienze geologiche, naturali, geografiche, ambientali, agrarie e forestali;
6. i componenti avrebbero dovuto, altresì, aver maturato una qualificata esperienza, almeno triennale se laureati ed almeno quinquennale se diplomati, nell'ambito della libera professione o in qualità di pubblico dipendente ovvero attraverso altra esperienza professionale analoga, in una delle materie sopra indicate;
7. il possesso del titolo di studio e l'esperienza maturata avrebbero dovuto risultare dal curriculum individuale allegato alla candidatura presentata; tale curriculum avrebbe potuto, altresì, dar conto di eventuali ulteriori esperienze professionali, della partecipazione a corsi di formazione relativi alla tutela del paesaggio e dell'esperienza maturata nella partecipazione alle Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio;
8. le candidature sarebbero state raccolte a seguito di espletamento di una procedura ad evidenza pubblica ovvero della richiesta di designazione di terne di candidati agli ordini e collegi professionali, agli organismi scientifici e alle università;
9. i membri della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio sarebbero stati nominati, con specifico atto di Giunta Comunale, sulla base dei criteri e del possesso dei requisiti indicati nei punti precedenti ed a seguito di comparazione dei curriculum;
10. al fine di garantire una adeguata istruttoria tecnico-amministrativa delle richieste di autorizzazione paesaggistica, il Regolamento Edilizio avrebbe dovuto individuare nell'Ufficio Ambiente la struttura tecnica cui attribuire la responsabilità di verificare la documentazione allegata alla richiesta di autorizzazione, acquisire il parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio e trasmettere alla Soprintendenza

territorialmente competente tali documenti unitamente alla relazione tecnica illustrativa prevista dall'art. 147, comma 7, del Codice;

5. al fine di rafforzare la differenziazione tra i procedimenti paesaggistico e urbanistico-edilizio richiesta dal Codice, già assicurata dalla partecipazione al procedimento della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, in quanto organo esterno all'Amministrazione comunale, il Regolamento Edilizio, inoltre, avrebbe dovuto individuare due distinti responsabili per i due distinti procedimenti, quello paesaggistico e quello urbanistico-edilizio.

Il Consiglio Comunale ha ritenuto quindi, con propria deliberazione n. 64 del 19.12.2008, di sostituire il Titolo III della Parte I dell'allora vigente Regolamento Edilizio, denominato "*La Commissione consultiva edilizia comunale*", con un nuovo Titolo, denominato "*La Commissione consultiva per la qualità architettonica ed il paesaggio. L'autorizzazione paesaggistica*", provvedendo a:

1. sostituire il testo del Titolo III della Parte I del previgente Regolamento Edilizio, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 85, del 26.11.1998, con un nuovo testo;
2. sostituire pertanto i seguenti articoli del vigente Regolamento Edilizio:
 - a. articolo 17 "*Definizione e compiti*", con il nuovo articolo 17 "*Definizione e compiti. Disciplina dell'autorizzazione paesaggistica*";
 - b. articolo 18 "*Composizione e nomina*", con il nuovo articolo 18 "*Composizione e nomina*";
 - c. articolo 19 "*Funzionamento*", con il nuovo articolo 19 "*Funzionamento*";
 - d. articolo 20 "*Commissione consultiva edilizi integrata*", con il nuovo articolo 20 "*Dichiarazione di indirizzi di qualità architettonica ed urbana e contenuti dell'attività di valutazione*";
3. abrogare i seguenti articoli del vigente Regolamento Edilizio:
 - a. articolo 21 "*Composizione della Commissione consultiva edilizia integrata*";
 - b. articolo 22 "*Dichiarazione di indirizzi e rapporto consuntivo*".

Successivamente la Giunta Comunale, con propria deliberazione n. 48 del 31.3.2009, dopo che lo Sportello Unico dell'Edilizia aveva esperito tutte le procedure previste per la selezione delle candidature, ha nominato i componenti della Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio, che risultano essere:

1. geom. Cantoni Antonio;
2. ing. Delfanti Paolo;
3. arch. Filios Laura;
4. dr. geol. Lusignani Filippo;
5. dr. geol. Parmigiani Lodovica.

Come già rammentato, la Regione Emilia-Romagna ha delegato ai Comuni la funzione amministrativa relativa al rilascio dell'autorizzazione in materia paesaggistica già con la L.R. 26/1976, e successive modificazioni e integrazioni, si riporta di seguito lo stralcio dell'allegato alla Delibera di Giunta Regionale n. 1676 del 2008 più volte citata.

ATTUAZIONE DEL D. LGS 24 GENNAIO 2004, N. 42, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI E INTEGRAZIONI - DIRETTIVE AI COMUNI IN MERITO AI REQUISITI DI COMPETENZA TECNICO-SCIENTIFICA E DI ORGANIZZAZIONE PER L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA DI RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA, AI SENSI DELL'ART. 11 DELLA L. R. 1 AGOSTO 1978, N. 26.

1. Criteri di attuazione delle condizioni richieste dal Codice

A. Attribuzione dell'esercizio della funzione amministrativa a strutture con adeguato livello di competenza tecnico-scientifica

In primo luogo, il Codice richiede che venga affidata la funzione di istruttoria delle istanze di autorizzazione in materia paesaggistica a strutture che siano competenti dal punto di vista tecnico scientifico. Si ritiene che i Comuni debbano, pertanto, garantire la preparazione tecnica degli uffici che svolgono tale attività istruttoria. Per quanto sopra specificato, la struttura comunale deve avvalersi della competenza tecnico-scientifica delle Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio, istituite in attuazione dell'art. 3 della L. R. 25 novembre 2002, n. 31 e adeguate ai criteri di seguito stabiliti.

B. Differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia

La seconda condizione richiesta dal Codice per poter delegare i Comuni alla funzione di rilascio dell'autorizzazione, è che questi garantiscano tale differenziazione tra i procedimenti paesaggistico e urbanistico-edilizio. La richiesta nasce dalla necessità di non confondere i due procedimenti di cui uno, quello paesaggistico, è autonomo e presupposto giuridico rispetto al procedimento di rilascio del titolo abilitativo edilizio, il quale deve essere rilasciato solo a seguito della positiva conclusione del procedimento relativo all'autorizzazione paesaggistica (v. art. 146, comma 4 del Codice). Come sopra già chiarito, si ritiene che tale

condizione sia già soddisfatta dalla istituzione della Commissione comunale per la qualità architettonica e il paesaggio, istituita ai sensi dell'art. 3 della L. R. n. 31 del 2002, in quanto organo i cui componenti, esclusivamente tecnici di elevata competenza e specializzazione, devono essere di norma esterni alle strutture amministrative comunali, non consentendo la nomina di soggetti che ricoprono cariche politico-istituzionali. In questo senso, è opportuno non inserire all'interno della Commissione quali membri i tecnici comunali che seguono l'istruttoria delle autorizzazioni, i quali dovranno esclusivamente avere il compito di presentare le istanze alla Commissione stessa.

Peraltro, si chiede ai Comuni di individuare e nominare differenti responsabili per i due distinti procedimenti, ai sensi dell'art. 5 della Legge 7 agosto 2000, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni, così da permettere una efficace e maggiore differenziazione delle attività amministrative.

2. Requisiti dei componenti della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio

In base all'art. 3 della L. R. n. 31 del 2002, la composizione della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio è regolata dal Consiglio comunale attraverso il Regolamento Urbanistico e edilizio (RUE). Tuttavia, i criteri di seguito indicati devono ritenersi i requisiti minimi obbligatori, anche ai fini di omogeneizzare a livello regionale la competenza tecnico-scientifica dei componenti delle Commissioni.

I componenti devono essere scelti tra i tecnici esterni all'amministrazione e in ogni caso non facenti parte della Sportello unico per edilizia, che siano in possesso di diploma universitario/diploma di laurea o diploma di scuola media superiore attinenti a materie quali l'uso, la pianificazione e la gestione del territorio e del paesaggio, la progettazione edilizia e urbanistica, la tutela dei beni architettonici e culturali, le scienze geologiche, naturali, geografiche, ambientali, agrarie e forestali.

I componenti devono, altresì, aver maturato una qualificata esperienza, almeno triennale se laureati ed almeno quinquennale se diplomati, nell'ambito della libera professione o in qualità di pubblico dipendente ovvero attraverso altra esperienza professionale analoga, in una delle materie sopra indicate.

Il possesso del titolo di studio e l'esperienza maturata dovranno risultare dal curriculum individuale allegato alla candidatura presentata.

Tale curriculum potrà, altresì, dar conto di eventuali ulteriori esperienze professionali, della partecipazione a corsi di formazione relativi alla tutela del paesaggio ed dell'esperienza maturata nella partecipazione alle Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio.

3. Istituzione e nomina della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio

I Comuni istituiscono e disciplinano, con specifico provvedimento, la Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio ai sensi dell'art. 3 della L. R. n. 31 del 2002 e dell'articolo 148 del Codice, in conformità ai presenti criteri.

I Comuni possono, in alternativa, costituire Commissioni intercomunali nell'ambito delle forme associative previste dalle leggi regionali e nazionali, con particolare riguardo alle Unioni di Comuni e funzioni di cui alla L. R. 30 giugno 2008, n. 10. Si ritiene che possa essere istituita la Commissione tra Comuni contermini sulla base dei sistemi ovvero delle unità di paesaggio individuate dal P.T.P.R., dal P.T.C.P. e dai Parchi, così da garantire una valutazione complessiva dal punto di vista territoriale e paesaggistica.

Infine, si segnala la possibilità, in base alle disposizioni dell'art. 30 del D. Lgs. 267/2000, di stipulare convenzioni tra comuni contermini: tali convenzioni dovranno chiaramente indicare i rapporti tra i diversi Enti anche relativamente alla composizione, nomina, durata, validità delle sedute della Commissione stessa.

Le candidature vengono raccolte a seguito di espletamento di una procedura ad evidenza pubblica ovvero della richiesta di designazione di terne di candidati agli ordini e collegi professionali, agli organismi scientifici e alle università.

I membri della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio sono nominati, con il medesimo provvedimento istitutivo o con successivo specifico atto, sulla base dei criteri e del possesso dei requisiti indicati al punto precedente ed a seguito di comparazione dei curricula.

Va precisato infine che i Comuni che abbiano già istituito una Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, ai sensi dell'art. 3 della L. R. 25 novembre 2002, n. 31, non debbono provvedere ad una nuova istituzione qualora quella esistente risulti adeguata e conforme ai presenti criteri. Questa condizione deve essere oggetto di una esplicita certificazione dell'Ente da inviare alla Regione con le modalità indicate più avanti.

4. Struttura tecnica del Comuni

I Comuni, al fine di garantire una adeguata istruttoria tecnico-amministrativa delle richieste di autorizzazione paesaggistica, individuano la struttura tecnica cui attribuire la responsabilità di verificare la documentazione allegata alla richiesta di autorizzazione, acquisire il parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio e trasmettere alla Soprintendenza territorialmente competente tali documenti unitamente alla relazione tecnica illustrativa prevista dall'art. 147, comma 7, del Codice.

I Comuni, ove ne fossero carenti e lo ritenessero opportuno, possono prevedere forme consorziate o convenzionate per la costituzione di tale struttura ovvero per l'attribuzione di tali compiti a una struttura

esistente anche presso un altro Comune, nell'ambito delle forme associative previste dalle leggi regionali e nazionali, con particolare riguardo alle Unioni di Comuni e funzioni di cui alla L. R. 30 giugno 2008, n. 10, o sulla base dei sistemi ovvero delle unità di paesaggio individuate dal PTPR, dal PTCP e dai Parchi.

Al fine di rafforzare la differenziazione tra i procedimenti paesaggistico e urbanistico-edilizio richiesta dal Codice, già assicurata dalla partecipazione al procedimento della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, in quanto organo esterno all'Amministrazione comunale, i Comuni, inoltre, individuano e nominano due distinti responsabili per i due distinti procedimenti.

LA DISCIPLINA DEL REGOLAMENTO URBANISTICO EDILIZIO IN TEMA DI COMMISSIONE PER LA QUALITA' ARCHITETTONICA ED IL PAESAGGIO:

L'articolo 6/III del RUE si occupa di disciplinare la Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio, ovvero la sua definizione, i compiti, la sua composizione e la sua nomina, il suo funzionamento e la sua eventuale "Dichiarazione di indirizzi di qualità architettonica ed urbana e contenuti dell'attività di valutazione".

Come già accennato, tale articolato si è formato sulla base della norma allora vigente, ovvero l'articolo 3 della L.R. n. 31/2002, oggi abrogato e sostituito dall'articolo 6 della L.R. n. 15/2013.

La L.R. n. 15/2013 è entrata in vigore il 28.09.2013, mentre il RUE è stato approvato poco prima, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 28 del 18.09.2013, per cui, a breve termine, occorrerà elaborare una modifica al RUE nel suo complesso, per tenere conto delle nuove disposizioni regionali, non solo in tema di CQAP. L'articolo 3 della L.R. n. 31/2002, come modificato dall'art. 10 della L.R. 3.6.2003, n. 10, stabiliva:

Art. 3

Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio

1. *I Comuni istituiscono la commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, quale organo consultivo cui spetta l'emanazione di pareri, obbligatori e non vincolanti, ai fini del rilascio dei provvedimenti comunali in materia di beni paesaggistici, interventi di risanamento conservativo e restauro e di abbattimento delle barriere architettoniche in edifici aventi valore storico architettonico.*
2. *Il Consiglio comunale con il regolamento urbanistico ed edilizio (RUE) definisce la composizione, le modalità di nomina e le eventuali competenze della commissione, oltre quelle di cui al comma 1, nell'osservanza dei seguenti principi:*
 - a) *la commissione costituisce organo a carattere esclusivamente tecnico i cui componenti di norma esterni all'amministrazione presentano una elevata competenza e specializzazione;*
 - b) *i pareri sono espressi in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale;*
 - c) *la commissione all'atto dell'insediamento può redigere un apposito documento guida sui principi e sui criteri compositivi e formali di riferimento per l'emanazione dei pareri.*
3. *In tutti i casi nei quali si prevede il parere della commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, le determinazioni conclusive del dirigente preposto allo sportello unico per l'edilizia non conformi, anche in parte, al parere della stessa, sono immediatamente comunicate al Sindaco per l'eventuale esercizio, entro il termine perentorio di trenta giorni, del potere di cui all'art. 24.*

Mentre oggi l'articolo 6 della L.R. n. 15/2013, stabilisce:

Art. 6

Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio

1. *I Comuni istituiscono, in forma singola ovvero in forma associata negli ambiti ottimali di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 21 del 2012, la Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, quale organo consultivo cui spetta l'emanazione di pareri, obbligatori e non vincolanti, in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale.*
2. *La Commissione si esprime:*
 - a) *sul rilascio dei provvedimenti comunali in materia di beni paesaggistici;*
 - b) *sugli interventi edilizi sottoposti a SCIA e permesso di costruire negli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale individuati dagli strumenti urbanistici comunali, ai sensi dell'articolo A-9, commi 1 e 2, dell'Allegato della legge regionale n. 20 del 2000, ad esclusione degli interventi negli immobili compresi negli elenchi di cui alla Parte Seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137);*
 - c) *sull'approvazione degli strumenti urbanistici, qualora l'acquisizione del parere sia prevista dal Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE).*
3. *Il Consiglio comunale, con il RUE, definisce la composizione e le modalità di nomina della Commissione, nell'osservanza dei seguenti principi:*
 - a) *la Commissione costituisce organo a carattere esclusivamente tecnico, con componenti solo esterni all'amministrazione comunale, i quali presentano una elevata competenza, specializzazione ed esperienza nelle materie richiamate al comma 1;*
 - b) *i pareri sono espressi in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi, tra cui l'accessibilità, usabilità e fruibilità degli edifici esaminati, ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale;*
 - c) *la Commissione all'atto dell'insediamento può redigere un apposito documento guida sui principi e sui criteri compositivi e formali di riferimento per l'emanazione dei pareri;*

d) il professionista incaricato può motivatamente chiedere di poter illustrare alla Commissione il progetto prima della sua valutazione.

4. Le determinazioni conclusive del dirigente preposto allo Sportello unico non conformi, anche in parte, al parere della Commissione sono immediatamente comunicate al Sindaco per lo svolgimento del riesame di cui all'articolo 27.

Si ritiene utile proporre una tabella di sintesi e di raffronto tra le previsioni delle due discipline.

Aspetto	Art. 3, LR 31/2002	Art. 6, LR 15/2013
Obbligo della istituzione della CQAP	SI	SI
Possibilità di istituzione in forma associata dei Comuni⁹	NO	SI
Natura del parere	Obbligatorio e non vincolante	Obbligatorio e non vincolante
Natura degli atti sui quali esprimere parere	Provvedimenti comunali in materia di beni paesaggistici, interventi di risanamento conservativo e restauro e di abbattimento delle barriere architettoniche in edifici aventi valore storico architettonico	Permessi di Costruire e SCIA solo negli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale; approvazione degli strumenti urbanistici, qualora l'acquisizione del parere sia prevista dal Regolamento Urbanistico ed Edilizio; provvedimenti comunali in materia di beni paesaggistici
Strumento deputato alla definizione della composizione, delle modalità di nomina e del funzionamento della Commissione	RUE (e in via transitoria il RE)	RUE
Possibilità di ampliare il campo di competenza della Commissione	SI	NO
Aspetti ad oggetto del parere	In ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale	In ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale
Carattere della Commissione	Esclusivamente tecnico	Esclusivamente tecnico
Componenti della Commissione	Di norma esterni all'Amministrazione Comunale che presentano una elevata competenza e specializzazione	Solo esterni all'Amministrazione Comunale che presentano una elevata competenza, specializzazione ed esperienza nelle materie di competenza della Commissione
Documento Guida della Commissione da redigere all'atto dell'insediamento sui principi e sui criteri compositivi e formali di riferimento per l'emanazione dei pareri	Facoltativo	Facoltativo
Possibilità per il professionista di illustrare il progetto in Commissione	NO	SI

evidenziato questo, di seguito esaminiamo le disposizioni dettate dal RUE, specificando anche le precisazioni necessarie per il coordinamento di queste con la nuova disciplina sopravvenuta.

Le parti che necessitano di una ridefinizione e/o di una positiva reinterpretazione, alla luce del nuovo dettato legislativo, vengono evidenziate in grassetto.

⁹ Si tenga presente che la possibilità di istituire una CQAP in forma associata fra Comuni, prima dell'art. 6 della L.R. n. 15/2013, era stata già prevista dall'art. 1 della L.R. 30 novembre 2009 n. 23, che ha introdotto l'articolo 40-undecies "Autorizzazione paesaggistica" alla L.R. 24.03.2000 n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", il cui comma 9 recita:

"Al fine di definire ambiti ottimali per l'esercizio delle proprie funzioni, i Comuni e le Unioni di comuni hanno la facoltà di istituire Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio per ambiti territoriali sovracomunali, attraverso le forme associative previste dalla legislazione vigente. I Comuni interessati da ambiti intercomunali individuati ai sensi dell'articolo 13, comma 3, della presente legge, sono tenuti all'istituzione e gestione, in forma associata, di un'unica Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio".

Art. 6/III – comma 1 – Definizione e compiti della CQAP:

Ai sensi dell'articolo 3 della Legge Regionale 25.11.2002, n. 31¹ è istituita la Commissione Consultiva per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio (CQAP).

La Commissione CQAP è l'organo ordinario di consulenza dello Sportello Unico dell'Edilizia cui spetta l'emanazione di pareri, obbligatori e non vincolanti ai fini del rilascio dei provvedimenti comunali in materia²:

- a) di interventi di trasformazione del territorio, anche di iniziativa pubblica, ricadenti in zone sottoposte a vincolo paesaggistico-ambientale (parte III del D.Lgs. 22.1.2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio") ai fini del rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche (di cui all'articolo 146 del D.lgs n. 42/2004);
- b) interventi di restauro scientifico e di restauro e risanamento conservativo, oltre che di abbattimento di barriere architettoniche, se tali interventi vengono effettuati su edifici aventi valore storico-architettonico e culturale ai sensi della Parte I del del D.Lgs. 22.1.2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio", o su edifici nei confronti dei quali le previsioni degli strumenti urbanistici prescrivono tali categorie di intervento edilizio;
- c) di adozione di provvedimenti cautelari e sanzionatori in relazione ad illeciti edilizi su immobili ricadenti in zone sottoposte a vincolo paesaggistico-ambientale;
- d) di interventi edilizi previsti su insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali, presenti sul territorio comunale, realizzati tra il XIII ed il XIX secolo e che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale, ai sensi di quanto disposto dal successivo articolo 99/V.

Non essendo la Denuncia di Inizio Attività e la Segnalazione Certificata di Inizio Attività provvedimenti comunali, i progetti presentati con tale procedura amministrativa non fanno parte del campo di competenze della Commissione CQAP e pertanto non verranno ordinariamente sottoposti al suo esame, a meno che essi non riguardino immobili ricadenti nelle fattispecie di cui ai punti a) e b) del comma precedente³.

Il parere della Commissione è un atto di natura preparatoria, interno al procedimento amministrativo.

Il Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia ha comunque facoltà di richiedere il parere della Commissione su tutte le questioni di carattere urbanistico ed edilizio riguardanti il territorio comunale, ivi comprese anche le denunce di inizio attività⁴ eseguite su immobili che presentano particolari caratteristiche di pregio, tipologiche o storico-testimoniali e relativamente ai progetti e piani urbanistici attuativi dello strumento urbanistico generale che abbiano rilevanza nello sviluppo della realtà urbana.

La Commissione esprime il proprio parere, avendo presenti le leggi e le disposizioni in materia, e curando il rispetto delle esigenze di tutela dell'ambiente, nello spirito di tutela dell'abitato e del territorio allo scopo di contribuire al miglioramento funzionale e formale del patrimonio edilizio, essa valuta il valore architettonico, il decoro e l'ambientazione delle opere proposte, nel rispetto della espressione artistica e progettuale.

La Commissione costituisce organo a carattere esclusivamente tecnico i cui componenti presentano una elevata competenza e specializzazione. Non possono far parte della Commissione, a nessun titolo, gli organi politici dell'Amministrazione Comunale.

I pareri della Commissione sono espressi esclusivamente in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico ed ambientale. Il parere della Commissione non potrà riguardare, in nessun caso, la verifica della conformità del progetto alla disciplina urbanistico-edilizia, il quale spetta invece, in via esclusiva, al funzionario dello Sportello Unico dell'Edilizia responsabile del procedimento.

I pareri della Commissione non costituiscono presunzione di emissione o negazione del provvedimento comunale, che è riservato esclusivamente al Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia.

Il Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia può assumere determinazioni difformi dal parere consultivo espresso dalla Commissione, senza alcun obbligo di darne congrua motivazione e comunicazione alla Commissione stessa, purché tali determinazioni siano debitamente motivate all'interno del provvedimento finale.

In tali casi comunque, le determinazioni conclusive del Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia non conformi, anche in parte, al parere della Commissione, sono immediatamente comunicate al Sindaco per l'eventuale esercizio, entro il termine perentorio di trenta giorni⁵, della facoltà di richiesta di riesame da parte di chi vi abbia interesse.

NOTE:

¹ oggi articolo 6 della Legge Regionale 30.07.2013, n. 15.

² le materie di cui alle lettere c) e d) sono state aggiunte dal RUE rispetto alle competenze ex lege di cui alle lettere a) e b); oggi, sulla base dell'art- 6, LR 15/2013, le materie di competenza della Commissione sono le seguenti:

- a) rilascio dei provvedimenti comunali in materia di beni paesaggistici;
- b) interventi edilizi sottoposti a SCIA e permesso di costruire negli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale individuati dagli strumenti urbanistici comunali, ai sensi dell'articolo A-9, commi 1 e 2, dell'Allegato della legge regionale n. 20 del 2000, ad esclusione degli interventi negli immobili compresi negli elenchi di cui alla Parte Seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Non è di competenza della CQAP il parere riguardante l'approvazione degli strumenti urbanistici, in quanto l'acquisizione del parere non è prevista dal Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE).

Rispetto al precedente elenco di competenze è di rilevante scomparsa il parere da rendere per progetti su edifici con vincolo storico-culturale, di cui alla Parte II del D.Lgs. n. 42/2004, e ciò in quanto l'evidente scopo della nuova norma è di non duplicare un parere di merito che spetta comunque alla Soprintendenza e che viene reso generalmente prima della presentazione del progetto.

- ③ riguardo alla Denuncia di inizio Attività, questa è rimasta, dopo l'entrata in vigore della L.R. n. 15/2013, solo per una limitata e ben definita ipotesi: ovvero le nuove costruzioni previste in strumenti con previsioni plani volumetriche di dettaglio (cfr DTO n. 2/2013), pertanto non verrà sottoposta al parere della Commissione. Rispetto invece alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività, questa verrà sottoposta al parere della Commissione solo quando riguardano edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale individuati dagli strumenti urbanistici comunali, ai sensi dell'articolo A-9, commi 1 e 2, dell'Allegato della legge regionale n. 20 del 2000, ovvero i seguenti:
 - a) quelli disciplinati dall'art. 27/II del RUE: edifici di interesse storico-architettonico e d'interesse documentale;
 - b) quelli assoggettati alle discipline del restauro scientifico e del restauro e risanamento conservativo nella città storica, di cui all'art. 15/IV del RUE;
 - c) gli edifici di carattere storico ed artistico ed edifici, insediamenti e nuclei di interesse storico-architettonico, di cui all'articolo 22/IV del RUE;
 - d) gli edifici liberty e decò, di cui all'articolo 23/IV del RUE.
 - ④ da sostituire con Segnalazione Certificata di Inizio Attività.
 - ⑤ oggi sessanta giorni, in forza del richiamato articolo 27 della L.R. n. 15/2013.
-

Art. 6/III – comma 2 – CQAP ed autorizzazione paesaggistica:

Il parere della Commissione, obbligatorio ma non vincolante, costituisce la base per il rilascio, da parte del Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia, dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Decreto Legislativo 22.1.2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

La Commissione formula la valutazione di merito sulla proposta di trasformazione territoriale, attraverso la quale l'Amministrazione Comunale persegue l'obiettivo del miglioramento della qualità del progetto, dell'opera architettonica e del contesto paesaggistico in cui questa si inserisce.

Al fine di perseguire gli obiettivi di cui all'alinea precedente, la Commissione, sulla base della documentazione di cui all'Allegato B all'Accordo tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, la Regione Emilia Romagna e le Associazioni delle Autonomie locali Emilia Romagna (ai sensi dell'articolo 46 della L.R. 25.11.2002, n. 31) e della verifica di conformità alla pianificazione sovraordinata, si esprime in merito alla compatibilità dell'intervento di trasformazione proposto con la salvaguardia dei valori paesaggistico-ambientali.

La verifica di conformità alla pianificazione sovraordinata, svolta dal Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia e la valutazione paesaggistica formulata dalla Commissione, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3 comma 3, della L.R. n. 31/2002, formano la motivazione della autorizzazione paesaggistica in base alla quale l'Amministrazione Comunale dà atto della propria decisione in merito all'intervento proposto.

Art. 6/III – comma 3 – Composizione e nomina della CQAP:

La Commissione Consultiva per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio è nominata dalla Giunta Comunale ed è composta a 5 membri, di elevata competenza e specializzazione, di norma esterni all'Amministrazione Comunale, da nominare fra tecnici esterni all'Amministrazione e in ogni caso non facenti parte della Sportello unico per edilizia, che siano in possesso di diploma universitario/diploma di laurea o diploma di scuola media superiore attinenti a materie quali l'uso, la pianificazione e la gestione del territorio e del paesaggio, la progettazione edilizia e urbanistica, la tutela dei beni architettonici e culturali, le scienze geologiche, naturali, geografiche, ambientali, agrarie e forestali.

Tali componenti debbono aver inoltre maturato una qualificata esperienza, almeno triennale se laureati ed almeno quinquennale se diplomati, nell'ambito della libera professione o in qualità di pubblico dipendente ovvero attraverso altra esperienza professionale analoga, in una delle materie sopra indicate.

Il possesso del titolo di studio e l'esperienza maturata dovranno risultare dal curriculum individuale allegato alla candidatura presentata; tale curriculum potrà, altresì, dar conto di eventuali ulteriori esperienze professionali, della partecipazione a corsi di formazione relativi alla tutela del paesaggio e dell'esperienza maturata nella partecipazione alle Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio.

A titolo esemplificativo i componenti della Commissione dovranno essere:

- a) laureati in scienze geologiche;
- b) laureati in architettura o ingegneria con particolare specializzazione nel recupero del patrimonio edilizio esistente;
- c) laureati in architettura o ingegneria o geometri con particolare specializzazione nel campo dell'abbattimento delle barriere architettoniche;
- d) laureati in ingegneria per l'ambiente ed il territorio;
- e) laureati in architettura ambientale;
- f) laureati in pianificazione territoriale ambientale;

- g) diplomati geometra;
- h) diplomati periti agrari.

Le candidature verranno raccolte a seguito di espletamento di una procedura ad evidenza pubblica ovvero della richiesta di designazione di terne di candidati agli ordini e collegi professionali, ed eventualmente agli organismi scientifici e alle università.

I membri della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio verranno nominati, con specifico atto di Giunta Comunale, sulla base dei criteri e del possesso dei requisiti indicati nei punti precedenti ed a seguito di comparazione dei curriculum.

Non possono far parte della Commissione Consultiva per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio i rappresentanti di Organi o Istituzioni ai quali per legge è demandato un parere specifico ed autonomo sulla materia.

Durante la prima seduta di insediamento la Commissione elegge al suo interno un componente che assume la carica di Presidente della Commissione stessa.

La Commissione Consultiva per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio dura in carica quanto l'organo che l'ha nominata ed i suoi componenti non sono immediatamente rieleggibili e non possono far parte della Commissione per più di due volte. Per ciò che riguarda il funzionamento e la durata in carica dei membri della Commissione, oltre la scadenza del termine di cui sopra, valgono le disposizioni di legge vigenti in materia di proroga degli organi amministrativi.

I membri che non partecipano, senza giustificati motivi, a tre sedute consecutive, o a cinque sedute nel corso di un anno solare, decadono dalla carica. La decadenza, su richiesta del Presidente, è dichiarata dalla Giunta Comunale che contemporaneamente provvede alla nomina del sostituto secondo le indicazioni del comma 1. La decadenza per rinuncia deve essere comunicata per iscritto.

In caso di dimissioni, decadenza o morte di uno o più membri della Commissione, la Giunta Comunale dichiara la decadenza e provvede alla relativa sostituzione, secondo le indicazioni del comma 1 e per il solo periodo di durata in carica della Commissione.

Ai componenti della Commissione Consultiva per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio viene attribuito un gettone di presenza corrispondente a quanto determinato per i consiglieri comunali e corrisposte inoltre, per i componenti con residenza esterna al territorio comunale, le spese vive di viaggio sostenute per l'esercizio della funzione che sono chiamati a svolgere, in misura determinata dall'Amministrazione Comunale.

Art. 6/III – comma 4 – Funzionamento della CQAP:

La Commissione Consultiva per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio si riunisce presso la sede dello Sportello Unico dell'Edilizia ordinariamente tutte le volte che il Presidente lo ritenga necessario.

La convocazione, con specificazione della data ed orario della prima convocazione e data e ora della seconda convocazione, deve essere comunicata per iscritto dal Presidente e pervenire almeno tre giorni prima della seduta; in casi di estrema urgenza la convocazione, comunicata a mezzo telegrafico, telefonico, o e-mail, deve pervenire almeno un giorno prima della seduta. L'omesso invio dell'avviso di convocazione a tutti i componenti rende irregolare la seduta ed invalida le determinazioni in essa adottate. E' inoltre possibile la convocazione della Commissione da parte del Presidente durante il corso della seduta precedente, a condizione che siano però presenti tutti i componenti e che tale convocazione venga iscritta a verbale.

La comunicazione di convocazione non contiene alcun ordine del giorno. L'effettivo ordine del giorno trattato nella seduta, che indica le pratiche che saranno sottoposte all'esame della Commissione, verrà consegnato ai componenti all'inizio della seduta stessa.

Copia dell'avviso di convocazione, deve essere inviato, a cura del Presidente, anche al Sindaco ed all'Assessore delegato, il quale potrà, senza diritto di voto, partecipare alla seduta. Il front office dello Sportello Unico provvede inoltre a pubblicare sulle pagine web dello Sportello, all'interno del sito internet comunale, l'avviso di convocazione, e, dopo la conclusione della seduta, l'elenco delle pratiche esaminate.

Alle sedute della Commissione partecipa, obbligatoriamente, senza diritto di voto, il responsabile del procedimento di ogni singola pratica iscritta all'ordine del giorno.

Le funzioni di Segretario verbalizzante sono svolte da uno dei responsabili del procedimento presenti, su nomina del Presidente preliminarmente all'inizio dell'esame dell'ordine del giorno, la nomina viene iscritta a verbale.

Le riunioni della Commissione Consultiva per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio sono valide in prima convocazione se interviene la metà più uno dei componenti, tra i quali il Presidente (n. 4 intervenuti); in seconda convocazione, la quale deve essere fissata a non meno di 1 ora dalla prima, se intervengono 3 componenti, tra cui il Presidente. Il numero legale dei componenti la Commissione deve essere verificato al momento di ogni votazione a cura del Segretario della Commissione.

L'ordine del giorno della riunione, tenuto dal Segretario, contiene tutte le pratiche trasmesse dai responsabili del procedimento, secondo l'ordine di presentazione.

Il responsabile del procedimento relaziona obbligatoriamente prima della espressione del parere della Commissione, su ciascuna pratica posta all'ordine del giorno, esponendo le proprie valutazioni.

I pareri sui progetti posti all'ordine del giorno debbono essere espressi entro il termine inderogabile di 30 giorni dal ricevimento degli atti, tenendo conto dell'ordine cronologico di presentazione delle pratiche allo Sportello Unico dell'Edilizia. Decorso tale termine senza la formulazione del parere della Commissione, il responsabile del procedimento procede in

assenza di questo e formula la proposta motivata per l'emanazione del provvedimento, precisando il mancato parere al Sindaco ed al Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia.

La Commissione Consultiva per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio, qualora lo ritenga necessario per l'espressione del parere, può procedere ad un supplemento di istruttoria per i seguenti motivi:

- a. convocazione del progettista nel corso della riunione della Commissione, per chiarimenti relativi agli elaborati presentati;
- b. necessità di sopralluogo.

I progettisti invitati dovranno comunque allontanarsi prima della formulazione del parere.

La richiesta di convocazione del progettista va comunicata dal responsabile del procedimento al richiedente e al progettista, con un preavviso di almeno 7 giorni; in caso di mancata presenza del progettista convocato, la Commissione provvede in ogni caso alla formulazione del parere.

Quando la Commissione ritenga che si trattino argomenti di particolare importanza o che richiedano una preparazione specifica, il Presidente ha facoltà di invitare alle riunioni della Commissione uno o più esperti senza diritto di voto, o richiederne la consulenza scritta.

Anche i progettisti possono chiedere, attraverso richiesta scritta rivolta al Presidente della Commissione, di essere ascoltati dalla Commissione, al fine di illustrare il contenuto dei loro progetti. La Commissione decide sull'accoglimento della loro richiesta a maggioranza, verbalizzando la relativa decisione.

Il Presidente, ogniqualvolta lo ritenga necessario, può chiamare a prendere parte alle riunioni della Commissione, senza diritto di voto, oltre ai soggetti sopra richiamati, i funzionari di altri servizi comunali interessati, per ragioni d'ufficio, a particolari problemi e anche, quando l'esame di questioni di speciale natura ed importanza lo consiglia, funzionari di altri enti od uffici, o professionisti particolarmente esperti.

Alla Commissione CQAP è data facoltà di richiedere autonomamente eventuale documentazione integrativa necessaria per l'espressione del parere di competenza, in riferimento esclusivamente alla natura di tale parere ed ai contenuti della Dichiarazione di Indirizzi, attraverso richiesta scritta da parte del Presidente direttamente all'interessato. Tale richiesta di documentazione integrativa non sospende i termini del procedimento generale di rilascio del Permesso di Costruire. La Commissione deve pertanto esprimere comunque il proprio parere entro il termine fissato dal comma 6 precedente.

Dell'esercizio delle facoltà del presente comma, deve essere fatto esplicito riferimento nel verbale della seduta, a cura del Segretario della Commissione.

La Commissione CQAP esprime al responsabile del procedimento i seguenti pareri, obbligatori per i casi previsti dal presente Regolamento, ma comunque di natura esclusivamente consultiva e pertanto non vincolanti in alcun modo né per il responsabile del procedimento ai fini della sua istruttoria, né per il Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia ai fini dell'adozione del provvedimento finale:

- a) parere favorevole;
- b) parere favorevole con eventuali condizioni o suggerimenti;
- c) parere contrario motivato.

Solo in caso di parità anche il Presidente provvede ad esprimere il proprio voto.

Ogniqualvolta sia possibile la Commissione esprime, piuttosto che parere contrario, parere favorevole condizionato ad apportare modifiche al progetto, con la specificazione delle varianti alla cui accettazione rimane condizionato il rilascio del provvedimento comunale. Tale possibilità, da valutare caso per caso, è applicabile purché le modifiche imposte abbiano carattere semplice e possano essere agevolmente controllate dal responsabile del procedimento, non anche quando le innovazioni abbiano carattere complesso e siano quindi tali da richiedere il riesame da parte della Commissione. In tali casi, nella seduta successiva, il responsabile del procedimento informa la Commissione dell'avvenuto o meno rispetto delle prescrizioni impartite.

Il parere negativo della Commissione CQAP può essere espresso solo in relazione a motivazioni attinenti il proprio campo di competenze, ovvero in ordine agli aspetti compositivi ed architettonici degli interventi ed al loro inserimento nel contesto urbano, paesaggistico ed ambientale e non possono in alcun modo riguardare valutazioni circa la conformità o meno del progetto alle prescrizioni urbanistico-edilizie, compito che invece spetta, in via esclusiva, al responsabile del procedimento. Ogni determinazione della Commissione in violazione di detto principio è illegittima.

E' valido il parere che sia stato espresso con un numero di voti che rappresenti la maggioranza dei membri presenti alla seduta.

Il voto viene espresso, di regola, in forma palese, tranne che non venga disposto diversamente dal Presidente.

Per gli scopi del presente articolo è fatto obbligo, a cura del Segretario della Commissione, di mantenere un registro delle pratiche edilizie sottoposte alla Commissione, con l'indicazione della data in cui la pratica è stata trasmessa dal responsabile del procedimento alla Commissione, la data di eventuali richieste di integrazioni, la data del ricevimento di tali integrazioni da parte della Commissione, la data di espressione del parere.

I componenti della Commissione CQAP non possono presenziare all'esame e alla valutazione dei progetti da essi elaborati o all'esecuzione dei quali siano comunque, in qualunque modo, interessati. La partecipazione al voto su una opera edilizia costituisce per i membri della Commissione motivo di incompatibilità ad eseguire la progettazione, anche parziale e/o esecutiva, la direzione lavori o la esecuzione dell'opera medesima. I Commissari interessati debbono essi stessi, sotto la propria responsabilità, farne dichiarazione al momento dell'esame dei progetti. La trasgressione comporta la revoca da

membro della Commissione ad opera della Giunta Comunale, su segnalazione del Presidente, e la segnalazione all'Ordine od al Collegio di appartenenza dell'iscritto.

Delle adunanze della Commissione Consultiva per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio viene redatto apposito verbale firmato dal Presidente e dal Segretario; esso deve indicare i pareri espressi su ogni singola pratica iscritta all'Ordine del Giorno e contenere, nel caso di pareri contrari o condizionati, la motivazione, almeno in forma sommaria ed il testo della condizione espressa; deve inoltre indicare il numero dei voti favorevoli e di quelli contrari e le eventuali dichiarazioni di voto dei singoli Commissari.

Il Segretario appone sui disegni di progetto la dicitura: "Esaminato nella seduta deldalla Commissione Consultiva per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio" completata dalla data e dalla vidimazione del Presidente.

Le sedute della Commissione Consultiva per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio non sono pubbliche, salvo che il Presidente non disponga il contrario. In questo caso, su richiesta anche di un solo Commissario, il voto potrà essere espresso in forma segreta.

Alle sedute della Commissione possono partecipare, solo in qualità di uditori, gli organi politici dell'Amministrazione Comunale.

I processi verbali delle sedute possono essere rilasciati in copia, con le modalità fissate dal Regolamento comunale sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini, su richiesta dei soggetti legittimati a richiedere copia della pratica edilizia.

Art. 6/III – comma 5 – Dichiarazione di indirizzi di qualità architettonica ed urbana e contenuti dell'attività di valutazione:

Nella valutazione dei progetti sottoposti al suo esame, la Commissione adotta criteri di esame uniformi e trasparenti.

A tale scopo la Commissione CQAP all'atto del suo insediamento, nella sua prima seduta, prima dell'inizio dell'attività consultiva, può redigere, un documento guida sui principi e sui criteri compositivi e formali di riferimento per l'emanazione dei pareri. Tale documento, denominato "Dichiarazione di Indirizzi di qualità architettonica ed urbana", illustra i criteri ed i metodi di lavoro che la Commissione adotterà nella valutazione dei progetti sottoposti al suo esame, in rapporto alla qualità formale e compositiva degli interventi. La Dichiarazione, che potrà essere assunta anche a maggioranza dei componenti, dovrà riguardare modalità, tempi, procedure ed aspetti tecnici, nei limiti di legge e del presente Regolamento, che dovranno regolare i lavori della Commissione stessa. Con apposita seduta preliminare, pertanto, la Commissione sarà tenuta a stilare gli orientamenti sopraccitati.

Gli obiettivi della Dichiarazione di Indirizzi della Commissione dovranno essere tesi a:

- a) contribuire a promuovere il miglioramento della qualità formale, compositiva ed architettonica delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie, e del loro inserimento nel contesto urbano ed ambientale;*
- b) contribuire a sviluppare la consapevolezza che ogni intervento è un progetto di trasformazione del contesto e un contributo alla trasformazione del territorio; in questa ottica tutte le parti della città, pur nelle specifiche diversità, zone storiche, rurali, produttive, residenziali ecc. hanno pari dignità e il progetto, pur esaltandone i valori specifici, non dovrà perdere di vista la complessità della trasformazione urbana.*

Ogniqualevolta sia possibile, i pareri espressi dalla Commissione sulle singole pratiche, dovranno fare riferimento ai contenuti della Dichiarazione di Indirizzi riconducibili a tale parere.

Il Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia, con specifica determinazione, prende atto della Dichiarazione di Indirizzi approvata dalla Commissione e provvede a darne conoscenza mediante affissione all'Albo Pretorio comunale per 30 giorni, oltre che, a cura del front office dello Sportello Unico, mediante pubblicazione sulle pagine web dello Sportello stesso, all'interno del sito internet comunale.

Copia della Dichiarazione di Indirizzi inoltre, entro 30 giorni dalla sua adozione da parte della Commissione, viene inviata, a cura del Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia, al Presidente del Consiglio Comunale, affinché ne venga fatto oggetto di specifica deliberazione di presa d'atto, che costituirà allegato al presente Regolamento e ne farà parte integrante e sostanziale.

Il Consiglio Comunale, in sede di esame del documento, può invitare la Commissione a rielaborarlo, indicando le linee ed i criteri da seguire.

Copia della Dichiarazione di Indirizzi potrà essere rilasciata, con le modalità fissate dal Regolamento comunale sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini, su richiesta dei soggetti interessati.

La Dichiarazione di Indirizzi verrà integrata, di volta in volta, in base alle interpretazioni di massima delle disposizioni vigenti in materia edilizia ed urbanistica, che la Commissione adotterà durante l'espletamento del proprio mandato, sempre nell'ambito comunque del proprio campo di competenze.

Gli aspetti principali che l'Amministrazione Comunale deve considerare nella valutazione degli interventi di trasformazione proposti, per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica relativa agli ambiti soggetti al vincolo di cui alla Parte III del D.Lgs. 22.1.2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio", devono riguardare:

- a) la conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni contenute nei piani: la verifica di conformità deve essere condotta in riferimento alle disposizioni del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e dagli strumenti urbanistici comunali;*

b) *la coerenza dell'intervento proposto con gli obiettivi di qualità paesistica: gli elementi di riferimento ai fini della definizione degli obiettivi di qualità paesistica sono da considerarsi gli obiettivi di tutela e di limitazione alle trasformazioni fissati dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e dagli strumenti urbanistici comunali.*

Le attività di verifica di cui ai punti a) e b) precedenti sono da eseguirsi a cura del Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia, trattandosi di attività che deve necessariamente relazionarsi con gli strumenti di pianificazione e gli obiettivi di qualità del territorio determinati dall'Amministrazione Comunale. Le successive fasi di esame dei progetti di trasformazione, e di cui ai punti c) e d) seguenti, relative alla congruità con i valori riconosciuti dal vincolo e alla correttezza del suo inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale, competono invece alla Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio nell'esercizio di espressione del relativo parere di merito.

a) *la congruità dell'intervento proposto con i valori riconosciuti dal vincolo: tale verifica deve necessariamente rivolgere la propria attenzione alle caratteristiche ed agli effetti derivanti dall'intervento nel suo complesso, oltre che alle parti accessorie e di servizio; allo scopo di riconoscere i valori salvaguardati dal vincolo, una prima distinzione deve essere fatta sulla base delle tipologie di beni tutelati che rientrano nell'ambito di applicazione del procedimento di autorizzazione paesistica. Per i beni individuati con provvedimenti specifici, sarà necessario fare riferimento alle motivazioni che hanno determinato l'apposizione del vincolo. Per quanto riguarda i beni assoggettati invece a tutela direttamente dalla legge, qualora il piano urbanistico non definisca espressamente le caratteristiche e le modalità di intervento in tali ambiti, la valutazione potrà essere ricondotta a quegli elementi che, nel loro insieme, definiscono, per qualunque tipologia di bene, il suo carattere precipuo. Tali elementi, che possono essere considerati aspetti salienti attraverso i quali valutare gli effetti di trasformazioni, sono riconducibili alla forma del bene in questione, alla funzione da questo espressa (ecologica, economica, testimoniale), al significato storico, culturale o naturale da esso rappresentato, e, infine, al valore intrinseco del bene ovvero al valore che esso assume a causa della relazione con altri oggetti dello stesso tipo o del contesto in cui esso si trova inserito. Un ulteriore contributo all'esercizio di tale valutazione potrà essere ricercato nei principi contenuti dalla L.R. 15 luglio 2002, n. 16, recante "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio", ed in particolare nella definizione di cui all'articolo 10 della medesima legge, relativo alle cosiddette "opere incongrue". In base alla norma, infatti, si definiscono tali "le costruzioni e gli esiti di interventi di trasformazione del territorio che per impatto visivo, per dimensioni planivolumetriche o per caratteristiche tipologiche e funzionali, alterano in modo permanente l'identità storica, culturale o paesaggistica dei luoghi". Qualora l'intervento proposto presentasse elementi che potrebbero determinare nei confronti del valore riconosciuto, impatti di non rilevante importanza nell'economia del progetto, la sua congruità con i valori del luogo potrà essere ottenuta anche attraverso la previsione di specifiche azioni finalizzate alla mitigazione o alla compensazione dell'impatto dell'opera sul paesaggio, che in alcuni casi potrebbero anche configurarsi come attività di recupero e riqualificazione, in particolare nei territori che abbiano subito processi di disgregazione dei caratteri morfologici, tipologici e funzionali, mediante la creazione di nuovi valori e nuove identità paesaggistiche, come sollecitato dalla Convenzione europea e dall'Accordo Ministro-Regioni del 19 aprile 2001;*

b) *la correttezza, formale e sostanziale, dell'intervento proposto in merito al suo inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale: occorre verificare la coerenza del suo inserimento nel più ampio contesto paesaggistico di riferimento; confrontarlo, cioè, con il complesso dei caratteri, delle tipologie, dei valori, degli equilibri, delle invarianti strutturali, delle identità culturali, delle testimonianze e di ogni altro elemento connotante il "sistema locale di paesaggio". A questo proposito, un riferimento essenziale sarà costituito dalle Unità di paesaggio, di cui al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, oltre che negli strumenti di pianificazione comunale adeguati alle disposizioni dello stesso piano territoriale.*

L'esito della valutazione dei progetti proposti potrà determinare tre possibili esiti:

- 1. il progetto viene valutato positivamente, con pieno riconoscimento della sua idoneità paesistica, in quanto riconosciuto compatibile con il contesto paesistico esistente;*
- 2. il progetto presenta lacune in parti non essenziali sotto il profilo localizzativo, della soluzione progettuale adottata, degli interventi di integrazione o compensazione previsti. In tali casi la valutazione potrà avere esito positivo, pur inducendo il Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia a dettare le prescrizioni necessarie a ricondurre il progetto proposto alla necessaria compatibilità paesaggistica, che potranno comprendere anche le eventuali modalità di inserimento paesaggistico al fine di minimizzare l'impatto ambientale;*
- 3. il progetto incide in modo negativo direttamente e irreversibilmente sui caratteri, i valori e le invarianti che caratterizzano l'area di intervento o il contesto paesaggistico-ambientale. In questi casi il progetto dovrà essere rigettato, da parte del Responsabile dello Sportello Unico dell'Edilizia, affinché venga riformulato sulla base delle osservazioni della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio.*

La Giunta Comunale, come già accennato, con propria deliberazione n. 48 del 31.3.2009, dopo che lo Sportello Unico dell'Edilizia ha esperito tutte le procedure previste per la selezione delle candidature, ha nominato i componenti della Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio, che risultano essere attualmente:

1. geom. Cantoni Antonio;
2. ing. Delfanti Paolo;

3. arch. Filios Laura;
4. dr. geol. Lusignani Filippo;
5. dr. geol. Parmigiani Lodovica.

Tale Commissione ha cessato il proprio mandato con la fine del mandato amministrativo che ha provveduto ad eleggerla (criterio stabilito, al momento della nomina, dall'art. 18 del RE ed ora dall'art. 6/III, c. 3, del RUE) e pertanto occorre ora procedere alla sua sostituzione.

Fino ad allora, in forza delle disposizioni di legge vigenti in materia di proroga degli organi amministrativi¹⁰, continuerà ad esercitare la propria funzione.

Castel San Giovanni, mercoledì 4 giugno 2014



Firmato digitalmente da
SILVANO GALLERATI
Responsabile del Settore Sviluppo Urbano



¹⁰ Art. 3 del decreto-legge n. 293 del 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 444 del 1994:

“Art. 3 - Proroga degli organi - Regime degli atti

1. Gli organi amministrativi non ricostituiti nel termine di cui all'articolo 2 sono prorogati per non più di quarantacinque giorni, decorrenti dal giorno della scadenza del termine medesimo.

2. Nel periodo in cui sono prorogati, gli organi scaduti possono adottare esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione, nonché gli atti urgenti e indifferibili con indicazione specifica dei motivi di urgenza e indifferibilità.

3. Gli atti non rientranti fra quelli indicati nel comma 2, adottati nel periodo di proroga, sono nulli”.

¹¹ Questo documento è sottoscritto sul file originale (in formato .p7m) con firma digitale. Il documento originale, in formato elettronico, è conservato presso l'archivio informatico del Settore IV – Sviluppo Urbano – Sportello Unico dell'Edilizia del Comune di Castel San Giovanni. Ogni duplicazione del documento originale, anch'essa sottoscritta con firma digitale, costituisce originale. Ogni rappresentazione cartacea del presente documento non costituisce originale.