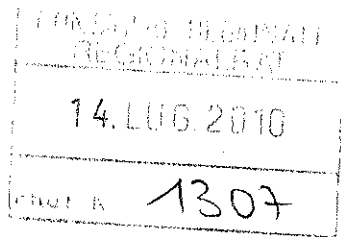


Regione Autonoma Trentino-Alto Adige
Autonome Region Trentino-Südtirol
Region Autonóma Trentin-Südtirol

dott.ssa Margherita Cogo
Assessore / Assessor



Trento, 13 luglio 2010

Prot. n. 38 ASS. / EL / XIII-1 / LZM - mf

Preg.mi Signori
Cons. PINO MORANDINI
Cons. WALTER VIOLA
Cons. RODOLFO BORGHA
Cons. MAURO DELLADIO
Cons. GIORGIO LEONARDI
Gruppo Il Popolo della Libertà per il Trentino
Via Torre Verde, 18
TRENTO

38122

e, per conoscenza:



Preg.mo Signor
MARCO DEPAOLI
Presidente del Consiglio Regionale
della Regione autonoma Trentino-Alto Adige
Piazza Dante, 16
TRENTO

38122

Preg.mo Signor
Dr. LUIS DURNWALDER
Presidente della
Regione autonoma Trentino-Alto Adige
S E D E

Oggetto: risposta all'interrogazione n. 52/XIV sulla commissione edilizia di Pinzolo.

Sulle questioni poste nell'interrogazione indicata in oggetto preciso quanto segue.

1. Con la legge regionale 22 dicembre 2004 n. 7 (Riforma dell'ordinamento delle autonomie locali) sono state introdotte significative modifiche alla legge regionale 4 gennaio 1993 n. 1 (Nuovo ordinamento dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e alla legge regionale 30 novembre 1994 n. 3 (Elezioni dirette del sindaco e modifica del sistema di elezione dei consigli comunali nonché modifiche alla legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1).

Tra l'altro è stata innovata la disciplina sulla presentazione, discussione e approvazione in consiglio comunale del documento programmatico del sindaco neoeletto. In base alla normativa regionale previgente, tale documento doveva essere presentato dal sindaco nella prima seduta consiliare successiva all'elezione. L'art. 4 della LR 1/1993 (nel testo riformulato con la LR 7/2004) riserva invece allo statuto di ogni ente locale l'indicazione del termine entro il quale il sindaco, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche da realizzare nel corso del mandato.

L'art. 44 (Linee programmatiche) dello statuto del Comune di Pinzolo (modificato con deliberazione del consiglio comunale n. 53 dd. 4 settembre 2006 al fine di adeguarlo alle nuove disposizioni recate dalla LR 7/2004) prevede che il sindaco neoeletto, entro 60 giorni dalla proclamazione, sentita la giunta comunale, definisca le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare durante il mandato e le riporti in un documento, eventualmente dettagliato per programmi, nel quale indica le linee strategiche dell'amministrazione in relazione ai bisogni della comunità.

Alla luce delle proprie disposizioni statutarie, l'amministrazione di Pinzolo non aveva quindi alcun obbligo di presentare nella prima seduta successiva alle elezioni del 16 maggio u.s. il documento programmatico. Tra l'altro lo statuto comunale prescrive (art. 44 comma 2) un termine, decorrente dall'invio della proposta ai consiglieri, non inferiore a quindici giorni per la convocazione del consiglio comunale nel quale si discute il documento programmatico. Tale termine risulta assolutamente incompatibile con quello prescritto dalla legge regionale per la convocazione del primo consiglio neoeletto (convocazione che va effettuata entro dieci giorni dalla proclamazione degli eletti).

2. Le ragioni che hanno indotto molte amministrazioni comunali (tra cui, si presume, anche quella di Pinzolo) a modificare con urgenza il proprio regolamento edilizio comunale si evincono chiaramente dalle note (che si allegano alla presente) recentemente inviate a tutti i comuni dall'Assessore provinciale all'Urbanistica, enti locali e personale e contenenti alcune precisazioni sul rinnovo delle commissioni edilizie in relazione alle disposizioni recate dagli art. 36, comma 1, lett. i), e 149, comma 4 ter della legge urbanistica provinciale 4 marzo 2008 n. 1.

In particolare nella nota dd. 26 maggio 2010 n. 4586/10 - 13 la Provincia precisa che, considerati i termini massimi previsti dal regime di proroga degli organi amministrativi a cui sono soggette anche le commissioni edilizie, i nuovi consigli comunali devono con urgenza adottare i provvedimenti di eventuale soppressione della commissione edilizia (attraverso la modifica del regolamento) o di fissazione dei nuovi criteri di nomina e formazione della commissione stessa (da effettuare sempre tramite una modifica del regolamento). Nella successiva nota dd. 7 giugno 2010 n. 4884/10 -13 si consiglia alle amministrazioni comunali di deliberare, nella prima seduta successiva alla elezione del consiglio comunale i criteri generali e le modalità per la nomina e la composizione della commissione edilizia, "al fine di consentire alla giunta comunale, organo competente alla nomina stessa di provvedere alla designazione dei componenti dell'organo tecnico-consulativo, in attesa del recepimento dei medesimi criteri nel regolamento edilizio comunale".

3. Infine sull'attribuzione solo alla giunta comunale della competenza a nominare i cinque componenti della commissione edilizia, ritengo di precisare quanto segue.

La commissione edilizia aveva – storicamente – natura “ibrida” assommando funzioni più propriamente di consulenza tecnica e altre, in senso lato, di indirizzo/controllo politico. Per questo la competenza ai fini dell'individuazione dei componenti era affidata al consiglio comunale ed era altresì previsto che un componente fosse espressione delle minoranze. Nell'ambito della riduzione degli organismi amministrativi collegiali prevista dall'articolo 41, comma 1 della legge n. 449/1997, quale forma di semplificazione, recupero di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi e finalità di contenimento della spesa, era prevista la possibilità per gli enti locali di sopprimere anche la commissione edilizia, tra gli altri organismi collegiali non individuati come indispensabili (con decreti, privi di natura regolamentare, da emanare entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario ad opera dell'organo di governo responsabile). La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che l'individuazione degli organismi ritenuti indispensabili è demandata alla potestà discrezionale dell'ente, il quale sarà dunque tenuto a specificare puntualmente nella motivazione le ragioni in base alle quali è stato indotto ad adottare un provvedimento che, in via di eccezione rispetto alla regola, consente di mantenere in vita un organismo che, diversamente, dovrebbe essere soppresso. La soppressione della commissione edilizia, in particolare, non necessita dunque di motivazione puntuale e non contrasta con il fine pubblico, legislativamente determinato, di conseguire risparmi di spesa e recupero di efficienza nei tempi e nei 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 (TAR Calabria, sentenza n. 48/1999).

La disposizione sulla riduzione degli organismi collegiali è poi confluita nell'articolo 96 del T.U. degli enti locali approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Sotto un diverso profilo, la presenza di componenti politici all'interno della commissione suscitava perplessità in relazione al principio, di portata generale, della netta distinzione fra le funzioni di indirizzo(e controllo) politico-amministrativo, proprie degli organi politici di governo, e quelle di natura tecnico-gestionale, proprie dei dirigenti e della struttura burocratico-amministrativa.

A fronte di tali considerazioni si poneva la difficoltà di superare quelle disposizioni in materia edilizia che prevedevano esplicitamente il parere (obbligatorio) della Commissione edilizia nel procedimento volto al rilascio della concessione, ponendosi a cavallo tra norme ordinamentali/procedimentali e norme di settore.

Com'è noto la materia dell'edilizia e urbanistica è riservata in via esclusiva dalla Statuto speciale di autonomia alle province autonome. L'articolo 59 della LR 7/2004 dispone inoltre che gli enti locali (e i soggetti che gestiscono direttamente o in concessione servizi pubblici locali) applicano la disciplina in materia di procedimento amministrativo stabilita dalla provincia nel cui territorio ricadono.

Sulla base di queste premesse, si ritiene non solo statutariamente (nel senso di Statuto speciale di autonomia) fondato, ma altresì rispettoso delle competenze statutarie (qui nel senso di “statuto comunale”) e regolamentari degli enti locali, l'intervento legislativo operato dalla provincia autonoma di Trento con la LP 1/2008 (e in particolare le disposizioni recate dagli art. 36, comma 1 lettera i) e 149, comma 4-ter).

In sostanza e in sintesi estrema:

- è rimessa all'apprezzamento discrezionale delle stesse amministrazioni comunali la scelta in ordine al/alla mantenimento/soppressione della commissione edilizia;
- in ogni modo è chiarita la natura tecnica della commissione, specificandone le funzioni essenzialmente consultive, tese alla verifica di conformità degli atti presentati agli strumenti urbanistici, attraverso un procedimento caratterizzato da limitata (o nulla) discrezionalità tecnica e in nessun caso di indirizzo/controllo politico-amministrativo.

Una volta fatta la scelta di fondo, nel senso del mantenimento della Commissione edilizia, le amministrazioni locali dovranno peraltro adeguarne la composizione alle disposizioni introdotte con la LP 1/2008 (riduzione del numero di componenti a 5 e componenti "tecnici", con l'introduzione di specifiche ipotesi di incompatibilità volte a tutelarne l'indipendenza di giudizio e rafforzarne la terzietà).

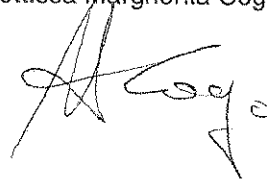
Quanto all'organo (giunta piuttosto che consiglio comunale) competente ad individuare i componenti della commissione, sembra corretto che le designazioni siano fatte dalla giunta, non essendovi più la necessità di individuare componenti "politici" ed in particolare un rappresentante che sia espressione della minoranza consiliare.

Un'amministrazione comunale potrebbe (legittimamente) orientarsi – con apposita previsione statutaria – nel senso di consentire comunque al consiglio comunale di individuare i componenti (beninteso tecnici) della Commissione.

Non ritengo di doverlo escludere, purché sia chiaro che non di scelta politico-fiduciaria si tratta (e in questa direzione deve essere intesa la disposizione provinciale circa l'incompatibilità dei consiglieri a far parte della commissione) ma, appunto, di una scelta effettuata sulla base di criteri di competenza e specifica esperienza professionale.

Con i migliori saluti

- dott.ssa Margherita Cogo -





CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENTINO - ALTO ADIGE REGIONALRAT TRENTINO - SÜDTIROL

AUTONOME REGION TRENTINO-SÜDTIROL

Frau Drⁱⁿ Margherita Cogo – Regionalassessorin

Trient, 13. Juli 2010
Prot. 38/ASS/EL/XIII-1/LZM-mf
Prot. Nr. 1307 RegRat
vom 14. Juli 2010

An die Regionalratsabgeordneten

Pino Morandini

Walter Viola

Rodolfo Borga

Mauro Delladio

Giorgio Leonardi

Ratsfraktion Il Popolo della Libertà per il Trentino

Via Torre Verde 18

38122 TRIENT

u.z.K.:

Herrn

Marco Depaoli

Präsident des Regionalrates

Danteplatz 16

38122 TRIENT

Herrn

Dr. Luis Durnwalder

Präsident der Autonomen

Region Trentino-Südtirol

Im Hause

Betrifft: Antwort auf Anfrage Nr. 52/XIV betreffend die Baukommission von Pinzolo

In Beantwortung Ihrer Anfrage möchte ich Ihnen Folgendes mitteilen:

1. Mit Regionalgesetz Nr. 7 vom 22. Dezember 2004 (Reform der Ordnung der örtlichen Autonomien) wurden einschneidende Änderungen am Regionalgesetz Nr. 1 vom 4. Jänner 1993 (Neue Gemeindeordnung der Region Trentino-Südtirol) und am Regionalgesetz Nr. 3 vom 30. November 1994 (Direktwahl des Bürgermeisters und Änderung des Systems der Wahl der Gemeinderäte sowie Änderungen des Regionalgesetzes vom 4. Jänner 1993, Nr. 1) vorgenommen.

Unter anderem wurde die Regelung betreffend die Vorlegung, Debatte und Genehmigung des programmatischen Dokuments des neu gewählten Bürgermeisters im Gemeinderat überarbeitet.

Laut den vorher geltenden Bestimmungen musste das programmatische Dokument vom Bürgermeister in der ersten Gemeinderatssitzung nach seiner Wahl vorgestellt werden. Art. 4 des RG Nr. 1/93 (gemäß dem mit RG Nr. 7/2004 abgeänderten Wortlaut) überlässt es der Gemeindegemeinschaft einer jeden Lokalkörperschaft, den Termin festzulegen, innerhalb dessen der Bürgermeister, nach Anhören des Gemeindegemeinschaftsausschusses, dem Gemeinderat die im Laufe seiner Amtszeit zu verwirklichenden programmatischen Richtlinien vorzustellen hat.

Art. 44 (Programmatische Richtlinien) der Gemeindegemeinschaft von Pinzolo (abgeändert mit Gemeindegemeinschaftsbeschluss Nr. 53 vom 4. September 2006 zwecks Anpassung an die neuen Bestimmungen des RG Nr. 7/2004) sieht vor, dass der neu gewählte Bürgermeister innerhalb von 60 Tagen ab seiner Verkündung und nach Anhören des Gemeindegemeinschaftsausschusses, die programmatischen Richtlinien über die im Laufe seines Mandats durchzuführenden Maßnahmen und Projekte festlegen und sie in einem Dokument – allenfalls mit den detaillierten Programmen - verankern muss, in dem die strategische Ausrichtung der Verwaltung in Bezug auf die Bedürfnisse der Gemeindegemeinschaft erläutert wird.

Angesichts dieser Satzungsbestimmungen bestand demnach für die Gemeindegemeinschaft Pinzolo keine Pflicht, das programmatische Dokument in der ersten Sitzung nach der Wahl vom 16. Mai vorzulegen. Unter anderem schreibt die Gemeindegemeinschaft (Art. 44 Abs. 2) einen Termin von mindestens 15 Tagen für die Einberufung der Gemeinderatssitzung, in der das programmatische Dokument behandelt wird, vor, der ab der Zusendung des Dokumentes an die Ratsmitglieder abläuft. Dieser Termin ist aber mit dem vom Regionalgesetz vorgesehenen Termin für die Einberufung der ersten Gemeinderatssitzung unvereinbar (die Einberufung muss innerhalb von 10 Tagen ab der Verkündung der Gewählten erfolgen).

2. Die Gründe, die viele Gemeindegemeinschaftsverwaltungen (unter anderem auch jene von Pinzolo) veranlasst haben, dringend die eigene Bauordnung abzuändern, gehen aus den vom Landesrat für Raumordnung, Lokalkörperschaften und Personal an alle Gemeindegemeinschaften gerichteten Schreiben (das dieser Antwort auf die Anfrage beigelegt werden) hervor. Darin sind auch einige Klärungen hinsichtlich der Erneuerung der Baukommission entsprechend den Bestimmungen gemäß Art. 36 Abs. 1 Buchst. i) und Art. 149 Abs. 4ter des Raumordnungsgesetzes der Provinz Trient Nr. 1 vom 4. März 2008 enthalten.

Im Besonderen wird im Schreiben der Provinz Trient vom 26. Mai 2010, Nr. 4586/10 – 13 hervorgehoben, dass angesichts der von der Regelung zur Verlängerung der Verwaltungsorgane vorgesehenen Höchstfristen, denen auch die Baukommissionen unterworfen sind, die neu gewählten Gemeinderäte dringend Maßnahmen zur allfälligen Abschaffung der Baukommission (durch eine Änderung der Bauordnung) ergreifen müssen oder neue Kriterien für die Ernennung und Einsetzung der Kommission (immer mittels Änderung der Bauordnung) festlegen müssen. Im darauf folgenden Schreiben vom 7. Juni 2010, Nr. 4884/10 – 13 wird den Gemeindegemeinschaftsverwaltungen geraten, in der ersten Sitzung nach der Wahl des Gemeinderates die allgemeinen Kriterien und Modalitäten für die Ernennung und Zusammensetzung der Baukommission festzulegen, „um es dem Gemeindegemeinschaftsausschuss, der für die Ernennung zuständig ist, zu ermöglichen, - in Erwartung, dass besagte Kriterien in die Gemeindegemeinschaftsbauordnung Eingang finden - die Mitglieder des technisch-beratenden Organs zu ernennen.

3. Hinsichtlich der nur dem Gemeindegemeinschaftsausschuss vorbehaltenen Zuständigkeit die fünf Mitglieder der Baukommission zu ernennen, möchte ich Ihnen Folgendes mitteilen:

Die Baukommission hatte – von Beginn an – immer schon einen „hybriden“ Charakter, im Sinne dass dort Funktionen technischer Beratung mit jenen der politischen Ausrichtung bzw. Kontrolle zusammenkamen. Deswegen wurde die Zuständigkeit für die Ernennung der Mitglieder dem Gemeinderat überlassen, wobei ein Mitglied von den Minderheiten ernannt werden musste. Im

Rahmen des Abbaus der Kollegialorgane der öffentlichen Verwaltung gemäß Art. 41 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 449/1997 zum Zwecke der Vereinfachung, der Effizienz und der Kürzung der Zeiten bei den Verwaltungsverfahren sowie der Eindämmung der Kosten war außerdem vorgesehen, dass die Lokalkörperschaften unter den als nicht notwendig erachteten Kollegialorganen auch die Baukommission (mit nicht regulierungsbedingten Dekreten, die innerhalb von 6 Monaten ab Beginn eines jeden Finanzjahres durch das verantwortliche Regierungsorgan zu erlassen waren) abschaffen konnten. Nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Definition der als notwendig erachteten Organe der Ermessensfreiheit der Körperschaft überlassen, die jedenfalls in der Begründung rechtfertigen muss, warum sie mit einer Verwaltungsmaßnahme - im Ausnahme- und nicht im Regelfall - beschlossen hat, ein Organ aufrecht zu erhalten, das ansonsten hätte abgeschafft werden müssen. Doch die Abschaffung der Baukommission erfordert keine Begründung und widerspricht nicht dem gesetzlich festgelegten öffentlichen Interesse der Kosteneindämmung und Optimierung der Effizienz in Hinsicht auf Zeit und Verwaltungsverfahren. Da es sich bei dieser Kommission um ein technisches Gemeindeorgan handelt, kann sie sehr wohl durch das technische Amt ersetzt werden, das in diesem Bereich fachtechnische Kompetenzen besitzt und somit in der Lage ist, die genannte Zielsetzung zu verwirklichen (Verwaltungsgericht Kalabrien, Urteil Nr. 48/1999).

Die Bestimmung über den Abbau der Kollegialorgane wurde dann vom Art. 96 des Vereinheitlichten Textes der Lokalkörperschaften, genehmigt mit Legislativdekret Nr. 267 vom 18. August 2000, übernommen.

Unter einem gewissen Gesichtspunkt war die Anwesenheit von politischen Vertretern in der Kommission sehr bedenklich, wenn man den allgemeinen Grundsatz berücksichtigt, dass die politisch-verwaltungsmäßigen Ausrichtungsbefugnisse (und Kontrollbefugnisse), die den politischen Regierungsorganen zustehen, von den technisch-verwaltungsmäßigen Befugnissen, die hingegen den Führungskräften und der bürokratisch-verwaltungsmäßigen Struktur zustehen, getrennt werden müssen.

Angesichts dieser Überlegungen gab es außerdem die Schwierigkeit, jene Bestimmungen der Bauordnung zu überwinden, die ein (obligatorisches) Gutachten der Baukommission im Verwaltungsverfahren für die Erteilung einer Baukonzession vorsahen und somit an der Grenze zwischen Ordnungs- bzw. Verfahrensbestimmungen und Bereichsbestimmungen lagen.

Bekanntlich ist die Zuständigkeit im Bereich Bauwesen und Raumordnung laut Autonomiestatut ausschließlich den Provinzen vorbehalten. Art. 59 des Regionalgesetzes Nr. 7/2004 verfügt außerdem, dass die Lokalkörperschaften (und die Rechtssubjekte, die die lokalen öffentlichen Dienstleistungen direkt oder in Konzession verwalten) die entsprechende, in der gebietsmäßig zuständigen Provinz vorgesehene Regelung auf dem Sachgebiet des Verwaltungsverfahrens anwenden müssen.

Unter diesen Voraussetzungen ist demnach die von der Autonomen Provinz Trient mit LG 1/2008 (insbesondere Art. 36 Abs. 1 Buchst. i) und Art. 149 Abs. 4ter) ergriffene Gesetzesmaßnahme statutsmäßig (im Sinne des Autonomiestatutes) gerechtfertigt und steht somit im Einklang mit den von der Gemeindegatzung und den Ordnungsbefugnissen der Lokalkörperschaften vorgesehenen Zuständigkeiten.

Zusammenfassend sei gesagt:

- die Entscheidung über die Abschaffung oder Beibehaltung der Baukommission liegt in der Ermessensfreiheit der Gemeindeverwaltungen;
- es wird auf jeden Fall die technische Natur der Kommission hervorgehoben, die vorwiegend eine Beratungsfunktion hat, um die vorgelegten Akten an die Raumordnungsvorgaben

anzupassen. Dabei bedient man sich eines Verfahrens mit beschränkter technischer Ermessensfreiheit (bzw. ohne jegliche technische Ermessensfreiheit), das auf jeden Fall keine politisch-verwaltungsmäßige Ausrichtungs- bzw. Kontrollfunktionen aufweist.

Wenn die Lokalkörperschaften entscheiden, die Baukommission aufrecht zu erhalten, müssen sie deren Zusammensetzung an die mit LG 1/2008 eingeführten Bestimmungen (Reduzierung der Mitglieder auf 5 und „Techniker“, Einführung von spezifischen Unvereinbarkeitsgründen um die Unabhängigkeit bei der Entscheidung und die Berufung von außen zu stärken) anpassen.

Was das für die Ernennung der Mitglieder zuständige Organ (Ausschuss oder Gemeinderat) betrifft, erscheint es zweckmäßig, dass die Namhaftmachung durch den Ausschuss erfolgt, weil es nicht mehr notwendig ist, „politische“ Mitglieder und insbesondere einen Vertreter der Minderheit im Gemeinderat zu ernennen.

Eine Gemeindeverwaltung könnte sich (rechtmäßig) durch eine entsprechende Bestimmung in der Gemeindefassung dahingehend entscheiden, trotzdem dem Gemeinderat die Ernennung der Kommissionsmitglieder (die auf jeden Fall technische Mitglieder sein müssen) zu überlassen.

Ich kann dies nicht ausschließen, doch muss hervorgehoben werden, dass es sich hier nicht um eine politische Vertrauensfrage handelt (in diesem Sinne ist die Landesbestimmung zu verstehen, wonach das Amt eines Gemeinderatsmitglied mit dem eines Kommissionsmitgliedes unvereinbar ist), sondern eben um eine Entscheidung, die aufgrund von fachspezifischen Kompetenzen und Erfahrungen vorgenommen werden muss.

Mit freundlichen Grüßen

gez.: Frau Dr.ⁱⁿ Margherita Cogo