

Il “piano casa” nella Regione siciliana ¹

Vincenzo Salamone

Consigliere del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione staccata di Catania

Sommario: 1. Introduzione - 2. Il problema dell'applicabilità in Sicilia del T.U sull'edilizia - 3. L'ampliamento degli edifici esistenti destinati ad uso residenziale e/o ad uffici - 4. Interventi per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente - 5. Ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici adibiti ad uso diverso dall'abitazione - 6. La disciplina della ristrutturazione edilizia nella recente giurisprudenza - 7. Semplificazione e snellimento delle procedure: il rilascio della concessione edilizia - 8. La procedura della denuncia di inizio di attività (DIA) - 9. Gli oneri concessori - 10. I limiti alla applicazione delle disposizioni in materia di ampliamento e ristrutturazione degli edifici - 11. Misure compensative per favorire la realizzazione di aree a verde pubblico e parcheggi

1. Introduzione

La Regione siciliana con **la legge 23 marzo 2010 n. 6** (pubblicata nella G.U.R.S. 26 marzo 2010 n. 14) ha introdotto “norme per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio” in attuazione dell'intesa tra Stato, Regioni ed enti locali del 1° aprile 2009 sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, promuovendo “misure straordinarie e urgenti finalizzate a sostenere la messa in sicurezza e/o riduzione del rischio sismico e idrogeologico, nonché la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente dal punto di vista della qualità architettonica e dell'efficienza energetica, mediante l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile e delle tecniche costruttive della bioedilizia, coerentemente con le caratteristiche storiche, architettoniche, paesaggistiche, ambientali ed urbanistiche delle zone ove tali immobili sono ubicati” (art. 1).

La disciplina legislativa riguarda:

- interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti (art. 2);
- interventi per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente tramite demolizione e ricostruzione di precedenti edifici (art. 3);

¹ Relazione tenuta nel corso del Convegno sul tema “Il piano casa nella Regione Sicilia” svoltosi a Catania il 13 maggio 2010 ed organizzato dal Collegio dei geometri e geometri laureati della Provincia di Catania.

- ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici adibiti ad uso diverso da quello residenziale (art. 10);
- regime speciale degli interventi nelle aree nelle quali gravano vincoli limitativi della edificazione o della trasformazione del territorio (art. 11);
- norme di favore con riguardo a determinate categorie di soggetti per gli oneri concessori (art. 4);
- snellimento delle procedure di autorizzazione degli interventi (artt. 5 e 6);
- misure di prevenzione sismica (art. 7);
- misure compensative per favorire la realizzazione di aree a verde pubblico e parcheggi (art. 8);
- misure per favorire il rendimento energetico degli edifici (art. 9).

Detta intesa è disciplinata **dall'art. 11, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112** (disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, **dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133**).

La Corte costituzionale da ultimo con la sentenza 26 marzo 2010 n. 121, (pronunciata nei giudizi promossi dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Toscana, Puglia, Campania, Valle d'Aosta, Sicilia, Lazio e Toscana), ha ritenuto che:

- la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., si estende su tre livelli normativi:

- rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione degli alloggi su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995;

- il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia con la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti;

- il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale (Corte cost., sentenza n. 94 del 2007);

Conseguentemente la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa (nella specie il "Piano casa") si inserisce nel secondo livello normativo, nel senso che lo Stato, con il suddetto piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore.

Nello stabilire tali principi, lo Stato esercita le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il «governo del territorio».

L'attuazione tecnico-amministrativa è, conseguentemente, demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., allo Stato medesimo.

Già in precedenza la Corte cost., con la sentenza n. 166 del 2008, aveva ritenuto che la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate.

Muovendo da dette premesse la Corte costituzionale **con la sentenza n. 121 del 2010 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:**

- dell'art. 11, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, con riferimento all'ultimo periodo del suddetto comma 4, che prevede: «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati»; tale norma, infatti, vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata dalla paritaria codeterminazione dell'atto; non è legittima, infatti, la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra;

- dell'art. 11, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, il quale consente il ricorso, in alternativa alle previsioni di cui al comma 4, alle modalità di approvazione previste per le infrastrutture strategiche. In questo modo, il legislatore intende garantire la speditezza delle procedure, a discapito però delle competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni; difatti, il ricorso alle modalità proprie delle infrastrutture strategiche è previsto in alternativa agli accordi di programma, per la cui approvazione è richiesta l'intesa con la Conferenza unificata;

- dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, il quale ricalca in modo evidente la disciplina prevista nell'art. 1, comma 598, della legge n. 266 del 2005, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 94 del 2007; vengono, infatti,

dettati dalla legge statale alcuni criteri, di cui «si tiene conto» ai fini della conclusione degli accordi in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP; tale disposizione contiene in sé un imperativo che una delle parti dei possibili accordi detta alle altre, limitando così la loro sfera di discrezionalità e pertanto menomando la pienezza della potestà legislativa residuale delle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost..

Va ricordato che la Regione Siciliana non ha mai fatto un uso pieno della sua potestà legislativa, non essendosi dotata di una organica disciplina urbanistica regionale che, nel rispetto dei predetti limiti, contenga una regolamentazione adeguata alle esigenze del proprio territorio.

Il Legislatore regionale, anziché sostituire totalmente le norme contenute nelle leggi dello Stato, ha piuttosto preferito legiferare in via di integrazione, sostituendole ed integrandole soltanto in parte.

Ci si trova, quindi, di fronte ad una disciplina legislativa composita, il cui nucleo centrale è però costituito dalla normativa statale.

Pur tuttavia, la Regione siciliana, non soltanto può modificare ovvero abrogare leggi precedentemente emanate dallo Stato in materia, ma può, altresì, precludere ogni successiva legiferazione statale qualora abbia a disciplinare integralmente la materia considerata.

Rimane, comunque, fermo il principio che, qualora la Regione non abbia esercitato la propria potestà normativa, si applica la legislazione vigente nel restante territorio nazionale.

In attuazione delle previsioni statutarie con **il D.P.R. 30 luglio 1950, n. 878, come modificato ed integrato dal D.P.R. 1 luglio 1977, a. 683**, è intervenuto il passaggio delle relative funzioni legislativa ed amministrativa.

Analoga potestà, legislativa ed amministrativa, esclusiva è attribuita alla Regione siciliana anche in materia di tutela del paesaggio, ai sensi **dell'art. 14, c. 1, lett. N), St. e del D.P.R. 30 agosto 1975, n. 637**.

Detta disciplina speciale è indipendente dalle prescrizioni urbanistiche sull'assetto generale del territorio, in quanto la tutela del paesaggio è un interesse posto su un piano diverso di quelli urbanistico-edilizi, con distinti oggetti e finalità, pur essendo presenti connessioni e reciproche interferenze fra le funzioni amministrative attinenti alla materia urbanistica ed a quella della tutela del paesaggio.

Il potere delle autorità proposte a quest'ultimo settore si configura, infatti, come uno strumento aggiuntivo di tutela, finalizzato a salvaguardare profili specifici e concreti che si differenziano da quelli attribuiti ad altre autorità per esigenze di ordine urbanistico.

Nella Regione siciliana vige un testo provvisorio di legge urbanistica generale costituito dalla **legge regionale 27 dicembre 1978 n. 71**, nel tempo più volte modificata ed integrata.

L'art. 1 della legge regionale n. 71 del 27 dicembre 1978 prevede che, sino all'emanazione di una organica disciplina regionale, la legislazione statale e regionale in materia urbanistica si applica con le modifiche e le integrazioni della stessa legge regionale, che sono dirette anche al conseguimento delle seguenti finalità:

- a) potenziamento del ruolo delle comunità locali nella gestione del territorio;
- b) crescita della conoscenza del territorio in tutti i suoi aspetti fisici, storici, sociali ed economici, da realizzare anche mediante una opportuna attività promozionale della Regione;
- c) salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale e dell'ambiente;
- d) piena e razionale utilizzazione delle risorse valorizzando e potenziando il patrimonio insediativo e infrastrutturale esistente, evitando immotivati usi del suolo".

2. Il problema dell'applicabilità in Sicilia del T.U sull'edilizia

Il **D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380**, che contiene il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia all'art. 2, nel disciplinare le Competenze delle regioni e degli enti locali prevede che "le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione" per cui le disposizioni, anche di dettaglio, del testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi.

E' previsto, altresì, che i Comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'art. 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, disciplinano l'attività edilizia.

Il legislatore regionale siciliano ha avviato un percorso di recepimento di disposizioni contenute nella normativa del T.U. ed in quella sopravvenute, e, segnatamente, **la legge reg. 26 marzo 2002, n. 2, (la c.d. "legge finanziaria regionale") all'art. 14** dal titolo "Semplificazione procedure" dispone che "trova applicazione nel territorio della Regione siciliana l'articolo 1, commi 6, 7, 8, 9 e 10 della legge 21 dicembre 2001, n. 443".

Le predette disposizioni, che ampliano la portata della "denuncia di inizio attività", prevista e disciplinata dagli artt. 22 e ss. del T.U. si applicano in Sicilia nella parte in cui prevedono che, in alternativa a concessioni e autorizzazioni edilizie, a scelta dell'interessato, possono essere realizzati, in base a semplice denuncia di inizio attività, ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4

dicembre 1993, n. 493, come sostituito dall'articolo 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni:

a) gli interventi edilizi minori, di cui all'articolo 4, comma 7, del citato decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398 ²;

b) le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma. Ai fini del calcolo della volumetria non si tiene conto delle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;

c) gli interventi ora sottoposti a concessione, se sono specificamente disciplinati da piani attuativi che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti. Relativamente ai piani attuativi che sono stati approvati anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, l'atto di ricognizione dei piani di attuazione deve avvenire entro

² D.L. 5 ottobre 1993, n. 398 "Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia" e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 4 dicembre 1993, n. 493; l'art. 4 comma 7 dispone "7. I seguenti interventi sono subordinati alla denuncia di inizio attività ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537:

a) opere di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo;

b) opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti consistenti in rampe o ascensori esterni, ovvero in manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;

c) recinzioni, muri di cinta e cancellate;

d) aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumetria;

e) opere interne di singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, non modifichino la destinazione d'uso;

f) revisione o installazione di impianti tecnologici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti e realizzazione di volumi tecnici che si rendano indispensabili, sulla base di nuove disposizioni;

g) varianti a concessioni edilizie già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non cambino la destinazione d'uso e la categoria edilizia e non alterino la sagoma e non violino le eventuali prescrizioni contenute nella concessione edilizia;

h) parcheggi di pertinenza nel sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato.

8. La facoltà di cui al comma 7 è data esclusivamente ove sussistano tutte le seguenti condizioni:

a) gli immobili interessati non siano assoggettati alle disposizioni di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089 (20), alla legge 29 giugno 1939, n. 1497 e 6 dicembre 1991, n. 394, ovvero a disposizioni immediatamente operative dei piani aventi la valenza di cui all'articolo 1-bis del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, o della legge 18 maggio 1989, n. 183, non siano comunque assoggettati dagli strumenti urbanistici a discipline espressamente volte alla tutela delle loro caratteristiche paesaggistiche, ambientali, storico-archeologiche, storico-artistiche, storico-architettoniche e storico-testimoniali;

b) gli immobili interessati siano oggetto di prescrizioni di vigenti strumenti di pianificazione, nonché di programmazione, immediatamente operative e le trasformazioni progettate non siano in contrasto con strumenti adottati.

trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

d) i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera c), ma recanti analoghe previsioni di dettaglio.

Rimane fermo l'obbligo di versare il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione.

La realizzazione degli interventi che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti.

Si applicano in particolare le disposizioni del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

Con riguardo alle disposizioni del T.U. dell'edilizia si possono ritenere **non applicabili in Sicilia** le disposizioni riguardanti **il permesso a costruire** (Capo II del Titolo II) salvo le norme relative agli oneri di urbanizzazione ed ai costi di costruzione (sez. II) mutate dalla legge n. 10 del 1977, ed applicabili con modifiche in forza del recepimento operato dalla legge reg. n. 71 del 1978 e successive modificazioni.

Applicabile, con le modifiche introdotte dalla legge reg. n. 37 del 1985, è tutto **il sistema di vigilanza e di repressione dell'abusivismo edilizio** disciplinato nel Titolo IV del T.U.; ciò anche tenuto conto del regime sanzionatorio penale in ordine al quale la Regione non ha competenza a legiferare.

Altrettanto applicabile nella Regione siciliana è la disciplina tecnica dell'edificazione contenuta nella parte II del T.U. ("normativa tecnica per l'edilizia") con particolare riguardo:

- alla normativa antisismica contenuta nella legge 3 febbraio 1974 n. 64 e modif.;
- alla normativa per la eliminazione delle barriere architettoniche;
- alla normativa per la sicurezza degli impianti (legge 18 maggio 1990 n. 46 e modif.;
- alla normativa sul contenimento dei consumi energetici (legge 9 gennaio 1991 n. 10.

3. L'ampliamento degli edifici esistenti destinati ad uso residenziale e/o ad uffici

L'articolo 2 della legge numero 6 del 2010 consente l'ampliamento degli edifici esistenti alle seguenti **condizioni**:

- che abbiano **tipologia unifamiliare o bifamiliare**;
- che siano ad **uso residenziale e/o uffici**;
- che abbiano una **volumetria non superiore a 1.000 metri cubi**;
- che siano stati **ultimati entro la data del 31 dicembre 2009**;
- che risultino **realizzati sulla base di un regolare titolo abilitativo edilizio**, ove previsto, ivi compresi quelli oggetto di accertamento di conformità di cui all'articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, introdotto dall'articolo 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37;
- che siano stati **dichiarati per l'iscrizione al catasto**;
- che al momento del rilascio del titolo abilitativo edilizio relativo agli interventi **siano in regola con il pagamento della TARSU o della TIA**;
- che alla data della presentazione dell'istanza autorizzativa dell'intervento **siano in regola con il pagamento dell'ICI**.

Gli interventi sono ammessi in **deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali**, purché nel rispetto delle distanze minime stabilite da norme legislative vigenti ed in conformità alla normativa antisismica.

Si tratta, pertanto, di una disciplina legislativa che si pone in deroga alla pianificazione urbanistica di competenza degli enti locali.

Ai Comuni, pur tuttavia, rimane **il potere**, ai sensi dell'articolo 6 comma 4 della legge, di **adottare una delibera consiliare, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, con la quale possono motivatamente escludere o limitare l'applicabilità delle norme** di cui agli articoli 2 e 3 ad immobili o zone del proprio territorio o imporre limitazioni e modalità applicative, sulla base di specifiche ragioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale.

La norma predetta ha la finalità di garantire una **piena attuazione dell'art. 118 della Costituzione** il quale dispone che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane, infatti, alla luce della novellata norma costituzionale, sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Per quanto riguarda in particolare la Regione siciliana esiste da tempo una giurisprudenza che limita la funzione legislativa della quale la Regione stessa è titolare con riguardo ai poteri di pianificazione affidati ai Comuni ³.

Sono esclusi gli immobili che hanno usufruito di condono edilizio.

La norma predetta, sebbene frutto di una scelta politica, appare giustificabile e non discriminatoria alla luce della considerazione che detti immobili hanno già beneficiato di una disciplina derogatoria rispetto al principio che impone il regime sanzionatorio nei confronti degli immobili e degli interventi edilizi realizzati in carenza di un titolo autorizzativo.

3 Detta giurisprudenza ha avuto ad oggetto la previsione normativa la quale dispone che con il decreto di approvazione del piano regolatore generale possono essere apportate al piano le modifiche di cui all'art. 3 della L. 6 agosto 1967, n. 765, e quelle necessarie per assicurare l'osservanza delle vigenti disposizioni statali e regionali, ivi comprese quelle della stessa legge.

Quanto al contenuto del potere esercitato dalla Regione nella fase della approvazione rimane fondamentale la sentenza della Corte Costituzionale 12 febbraio 1980, n. 13, che, in un giudizio di impugnazione in via principale, ha dichiarato la illegittimità costituzionale - per contrasto con gli art. 5 e 128 cost. e 15 st. spec. reg. Sic. - dei commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge, approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 15 dicembre 1978, recante "norme integrative e modificative della legislazione siciliana in materia urbanistica" (la promulgata legge reg. n. 71 del 1978 più volte citata).

La declaratoria di incostituzionalità riguarda le norme predette disposta, nella parte in cui consentivano all'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente di apportare, per la salvaguardia del pubblico interesse, ai piani regolatori generali adottati dai Comuni modifiche essenziali, che non trovano giustificazione nell'adeguamento a leggi statali e regionali o nel concorso di alcuna delle condizioni sub a), b), c) e d) dell'art. 3 l. 6 agosto 1967 n. 765.

Come è noto dette disposizioni sono quelle volte ad assicurare:

- a) il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento a norma dell'art. 6 comma 2, l. 6 agosto 1967 n. 765,
- b) la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato;
- c) la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici;
- d) l'osservanza dei limiti di cui agli art. 41 "quinqüies" commi 6 e 8 e 41 "sexies" della l. 6 agosto 1967 n. 765 (limiti di volumetria e altezze, rapporto spazi pubblici - edilizia privata, limiti alla individuazione delle zone territoriali omogenee in forza del D. M. 2 aprile 1968 n. 1444).

Una regola di giudizio quale la salvaguardia del pubblico interesse, stante la sua indeterminatezza, avrebbe conferito, infatti, in violazione con i principi che tutelano le autonomie locali, all'Assessore regionale il potere di apportare innovazioni ai piani regolatori comunali tali da mutarne le caratteristiche fondamentali, se non adeguatamente circoscritto dall'accertamento giurisdizionale del vizio di eccesso di potere.

Traendo argomenti da detta fondamentale decisione la giurisprudenza amministrativa ha, poi, ritenuto che, ai fini di assicurare l'osservanza delle vigenti disposizioni statali e regionali (art. 4, L.R. 27 dicembre 1978 n. 71) possono essere apportate al P.R.G., con il decreto assessoriale di approvazione, esclusivamente le modifiche necessarie a tale scopo.

Tali modifiche, però, non devono essere, comunque, tali da apportare sostanziali innovazioni alla pianificazione comunale del territorio.

L'intervento dell'organo regionale, nella formazione dell'atto complesso costituito dal Piano Regolatore regionale, deve limitarsi, in altri termini, ad un mero controllo di garanzia della legalità, senza che possa intervenire nel merito delle scelte discrezionali concernenti la pianificazione (C.G.A., 6 novembre 2000, n. 434; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 10 febbraio 1998, n. 147; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 29 aprile 1997, n. 632; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 7 aprile 2000, n. 548).

Appare dubbia, invece, la portata della norma con riguardo alla possibilità di ampliare edifici per i quali la sanatoria edilizia ha riguardato soltanto una parte dell'edificio per la realizzazione di opere in variante essenziale alla concessione edilizia.

Deve muoversi, infatti, dalla considerazione che il legislatore ha espressamente previsto che "gli interventi possono riguardare esclusivamente edifici legittimamente realizzati", con ciò rendendo esplicita la volontà di escludere dei benefici della normativa della legge numero 6 del 2010 edifici per i quali sono state rilevate violazione delle norme in materia edilizia (salvo quelle di tipo formale di cui all'articolo 13 della L. 28 febbraio 1985, n. 47, introdotto dall'articolo 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37).

In presenza di un dato normativo che non disciplini detta fattispecie deve ritenersi non applicabile in via analogica la norma dell'articolo 2 della legge in commento che consente l'ampliamento in quanto si tratta di norma a contenuto eccezionale per la quale non è dato all'interprete operare un'applicazione al di fuori delle ipotesi espressamente previste normativamente.

L'ampliamento è consentito nei limiti del **20 per cento del volume esistente**, per ogni unità immobiliare, a condizione che lo stesso ampliamento sia armonizzato in un progetto unitario con il restante edificio.

Detto limite è ulteriormente ridotto ad un terzo con riguardo agli immobili che insistono nelle zone D dei parchi regionali e nelle preriserve.

Per detti interventi i limiti massimi di incremento volumetrico previsto sono ridotti di un terzo e sono soggetti al preventivo nulla osta dell'ente competente (art. 11 lett. B)

In ogni caso i nuovi volumi realizzati **non possono eccedere il limite di 200 metri cubi per l'intero corpo di fabbrica**, risultante alla data del 31 dicembre 2009, suddivisibili proporzionalmente al volume di ogni singola unità immobiliare.

La norma predetta va posta in relazione alla disposizione che consente l'ampliamento di edifici con **unità bifamiliari**, cioè con unità immobiliari adiacenti, per le quali si pone il problema della ripartizione della quota di ampliamento disponibile, in presenza di un limite complessivo correlato alla cubatura dell'intero corpo di fabbrica.

In quest'ultima ipotesi la norma non esclude la possibilità che attraverso strumenti convenzionali tra i comproprietari possano determinarsi trasferimenti della capacità di ampliamento.

Due porzioni di edificio **possono considerarsi unità bifamiliare** se realizzate in aderenza ed in abbinamento tra loro, siano come tali previste dall'iniziale progettazione, predisposta dai proprietari dell'area sulla quale siano destinate ad insistere, od almeno quelle che i proprietari dei fondi contigui intendono abbinare mediante progettazioni successive (l'una integra-

tiva dell'altra), e non anche quelle realizzate dai medesimi in tempi diversi, in esecuzione di distinti autonomi progetti, richiedendosi un preventivo consenso dei proprietari, senza possibilità per abbinamenti non voluti (Cassazione civile, sez. II, 6 luglio 1984, n. 3973).

Nel linguaggio tecnico-urbanistico, invece, le dizioni **“unità unifamiliare”** o **“villa monofamiliare”** indica una villa a tipologia unifamiliare, la quale comprende non solo la villa unifamiliare realmente singola, ma anche il tipo unifamiliare associato o villa aggregata, caratterizzato, tale tipo dall'essere costituito da due, tre o quattro alloggi raggruppati, ovvero da più alloggi affiancati a schiera, anche se in ogni caso, ciascun alloggio ha ingresso e giardino autonomo, laddove, invece, la casa a tipologia plurifamiliare è un complesso edilizio caratterizzato da accessi agli appartamenti attraverso scale, androni o altri disimpegni comuni (T.A.R. Lazio, sez. II, 24 marzo 1987, n. 442).

L'ampliamento è realizzabile **sia in aderenza a fabbricati esistenti sullo stesso livello di piano sia in aggiunta o in alternativa in sopraelevazione.**

L'ampliamento in sopraelevazione è, pur tuttavia, consentito esclusivamente quale recupero ad uso abitativo o uffici, anche con eventuale ampliamento allo stesso livello di volumi accessori e/o pertinenziali già regolarmente realizzati alla data del 31 dicembre 2009.

Gli interventi **sono subordinati alle verifiche delle condizioni statiche dell'intero edificio ed all'eventuale adeguamento strutturale** in caso di mancato rispetto dei vigenti criteri di sicurezza antisismica.

Quanto, infine, alla norma che impone che gli edifici “siano stati **ultimati entro la data del 31 dicembre 2009**”, deve applicarsi il canone interpretativo mutuato dall'articolo **36 della legge numero 71 del 1978** il quale dispone che **“Per ultimazione dell'opera si intende il completamento integrale di ogni parte del progetto confermato con la presentazione della domanda di autorizzazione per l'abitabilità o agibilità”**.

Anche con riguardo al riferimento all'ultimazione dell'edificio deve, infatti, farsi riferimento al principio che si tratta di norma eccezionale di stretta interpretazione.

Merita attenzione la norma contenuta all'articolo 5 comma 6 la quale prevede che **“gli interventi possono essere autorizzati una sola volta sul medesimo immobile”**.

La disposizione comporta che una volta richiesto l'ampliamento, anche se non nella misura massima assentibile, successivamente non è possibile richiedere un ulteriore titolo autorizzatorio per edificare con riferimento alla cubatura non utilizzata sebbene prevista dalle norme della legge numero 6 del 2010.

Il tenore della norma non esclude invece la possibilità che in corso di lavori possa richiedersi una **variante alla concessione** assentita per integrare l'incremento di cubatura non richiesto con la domanda di concessione edilizia originaria.

In tale contesto si inserisce la disciplina degli **elenchi degli interventi edilizi autorizzati** in applicazione della normativa in commento.

Dispone, infatti, l'articolo 5 che i Comuni istituiscono e aggiornano l'elenco degli interventi autorizzati ai sensi della legge, anche per evitare che, mediante interventi successivi, siano superati i limiti fissati dalla legge.

Pertanto i Comuni, hanno l'obbligo di effettuare e documentare con apposita relazione annuale da inviare all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, entro il termine perentorio del mese di febbraio, almeno il venti per cento di controllo a campione degli interventi edilizi previsti dalla legge agli articoli 2 e 3 e sebbene non menzionato anche ai sensi dell'art. 10.

Nei casi di omissione da parte dei Comuni di detto adempimento, l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente provvede in via sostitutiva con la nomina di un commissario ad acta il quale seleziona i casi da sottoporre a verifica e controllo a campione e la mancata o omessa vigilanza costituisce, per il dirigente preposto, l'elemento negativo di giudizio in sede di valutazione per il raggiungimento degli obiettivi.

I Comuni, inoltre, entro il termine perentorio di sessanta giorni dal 31 dicembre 2011, con proprio atto deliberativo, allo scopo di integrare i dati del quadro conoscitivo della propria pianificazione urbanistica, verificano gli ampliamenti volumetrici richiesti ai sensi delle disposizioni di cui alla legge e valutano eventuali esigenze di integrazione delle dotazioni territoriali e dei servizi pubblici che risultino necessari.

Se è, infatti, vero che il Comune, in sede di adozione di una variante al p.r.g., ha la facoltà ampiamente discrezionale di modificare le precedenti previsioni urbanistiche, senza obbligo di motivazione specifica ed analitica per le singole zone innovate, tuttavia è sempre necessaria una puntuale e congrua indicazione di eventuali nuove e peculiari esigenze che si è inteso soddisfare: sarebbe, pertanto, illegittima una delibera di adozione di variante che non abbia congruamente dato conto delle ragioni che hanno indotto a prevedere nuove aree di espansione, **a fronte di risultati dell'indagine sul fabbisogno abitativo nella zona non evidenziati** un deficit di alloggi.

Nella previsione del fabbisogno abitativo va, pertanto, computato l'incremento di patrimonio edilizio realizzato in applicazione della legge reg. n. 6 del 2010.

4. Interventi per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente

L'articolo 3 della legge n. 6 disciplina **l'attività di demolizione e ricostruzione degli edifici residenziali** (non si specifica se anche adibiti ad uffici, sebbene non vi sono argomenti per escluderlo tenuto conto che nel concetto di edificio residenziale la

stessa legge f, art. 2 fa rientrare quelli ad uso abitativo e quelli adibiti ad ufficio ovvero quelli ad uso promiscuo).

Anche per detti interventi è prevista la condizione:

- che gli edifici siano stati **ultimati entro la data del 31 dicembre 2009**;
- che risultino **realizzati sulla base di un regolare titolo abilitativo edilizio** ove previsto;
- che siano stati **dichiarati per l'iscrizione al catasto**;
- siano in **regola con il pagamento della TARSU o della TIA e dell'ICI** alla data della presentazione dell'istanza di autorizzazione.

A differenza dell'articolo 2, **entrambe queste due ultime condizioni, di cosiddetta regolarità fiscale, devono essere comprovate alla data di presentazione dell'istanza di autorizzare.**

La norma contenuta nell'articolo 3 **non pone limiti relativi alla tipologia di fabbricato** previsti dall'art. 2, conseguentemente non può escludersi che l'attività edilizia consentita riguardi anche edifici in cui **sono presenti più unità abitative.**

La *ratio* della diversa formulazione delle norme può individuarsi nell'esigenza presente per gli edifici plurifamiliare di non alterare l'organica distribuzione degli immobili e la relativa estetica; problema che non pone la integrale demolizione ricostruzione dell'edificio con tipologia costruttiva anche in parte differente in un contesto unitario.

La norma consente la realizzazione degli **interventi di integrale demolizione e ricostruzione**, anche su **area di sedime diversa**, ricadente all'interno della stessa area di proprietà, intesa come insieme di **particelle catastalmente contigue** senza soluzione di continuità e appartenenti allo stesso proprietario, purché non interessino aree per attrezzature discendenti dallo strumento urbanistico vigente o adottato o aree gravate da vincoli di inedificabilità previsti dalla vigente normativa statale e regionale.

Giova ricordare a tal proposito che manca il requisito dell'accorpabilità delle aree ai fini dell'incremento della volumetria della costruzione oggetto di concessione edilizia nell'ipotesi in cui le particelle delle aree asservite risultano notevolmente distanti e comunque non contigue al lotto sul quale si intende costruire (Consiglio Stato, sez. V, 30 marzo 1994, n. 193).

Gli interventi possono prevedere aumenti fino al **25 per cento** del volume degli edifici ad uso residenziale, con obbligo, però, di utilizzare le tecniche costruttive della bioedilizia.

Il suddetto limite è incrementato del 10 per cento, per un aumento complessivo **fino al 35 per cento**, qualora siano adottati sistemi che utilizzino fonti di energie rinnovabili che consentano l'autonomia energetica degli edifici (ad es. pannelli solari).

Anche in questo caso gli interventi sono ammessi in **deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali**, purché nel **rispetto delle distanze minime stabilite** da norme legislative vigenti ed in conformità alla normativa antisismica.

Per detti ampliamenti deve ritenersi ugualmente applicabile la norma per la quale detto limite è ulteriormente ridotto ad un terzo con riguardo agli immobili che insistono nelle zone D dei parchi regionali e nelle preriserve (art. 11 lett. B).

Nel caso di ricostruzione dell'edificio su area di sedime diversa, all'interno della stessa area di proprietà, **la superficie originariamente occupata dal fabbricato demolito deve essere sistemata a verde privato** e/o prevedere parcheggi a servizio dello stesso, nel rispetto di eventuali vincoli esistenti, con apposizione di vincolo di inedificabilità.

In ogni caso la superficie originariamente occupata dal fabbricato deve essere sistemata con **materiale e tecniche che garantiscano la permeabilità del terreno** e ciò al fine di evitare la cementificazione del territorio con i gravi effetti di dissesto idrogeologico.

Gli immobili oggetto degli interventi di cui al presente articolo mantengono la destinazione urbanistica preesistente, fatti salvi i cambi di destinazione d'uso autorizzabili dai comuni.

E' rimessa alla potestà regolamentare da esercitare con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, da emanarsi entro novanta giorni dalla pubblicazione della legge, la definizione delle caratteristiche tecniche per gli interventi di bioedilizia.

5. Ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici adibiti ad uso diverso dall'abitazione

L'articolo 10 disciplina la **sostituzione ed il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente alla data del 31 dicembre 2009, con destinazione d'uso non residenziale.**

In questi casi sono consentiti, in analogia all'articolo 2, interventi di ampliamento nei limiti **del 15 per cento** della superficie coperta e comunque per una superficie non superiore **a 400 metri** quadrati di superficie coperta.

Sono altresì consentiti, in analogia all'articolo 3, interventi di **demolizione e ricostruzione** con ampliamento nei **limiti del 25 per cento** della superficie coperta e comunque per una **superficie non superiore a 400 metri quadrati** di superficie coperta. I suddetti limiti sono incrementati **del 10 per cento** qualora siano adottati sistemi che utilizzino fonti di energie rinnovabili che consentano l'autonomia energetica degli edifici.

Gli interventi di ampliamento o di demolizione e ristrutturazione devono essere effettuati **entro i limiti di altezza degli edifici esistenti.**

Sono esclusi dall'applicazione della norma gli edifici a carattere alberghiero, turistico-ricettivo e commerciali di qualunque dimensione.

Gli interventi edilizi possono riguardare esclusivamente gli immobili **che ricadono nelle zone territoriali omogenee classificate “D” dagli strumenti urbanistici generali ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e cioè “le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati” o nei piani regolatori delle aree di sviluppo industriale di cui alla legge regionale 4 gennaio 1984, n. 1.**

Sono, pertanto, esclusi dall’ambito applicativo della norma tutti gli edifici realizzati ai sensi dell’articolo 22 della legge numero 71 del 1978 per cui “1. Nelle zone destinate a verde agricolo dai piani regolatori generali sono ammessi impianti o manufatti edilizi destinati alla lavorazione o trasformazione di prodotti agricoli o zootecnici locali ovvero allo sfruttamento a carattere artigianale di risorse naturali locali nella zona tassativamente individuate nello strumento urbanistico”.

Anche gli interventi disciplinati dall’articolo 10 sono ammessi, in **deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali vigenti o adottati**, purché nel **rispetto delle distanze minime** stabilite da norme legislative vigenti ed in conformità alla normativa antisismica.

E ugualmente per detti ampliamenti deve ritenersi applicabile la norma per la quale detto limite è ulteriormente ridotto ad un terzo con riguardo agli immobili che insistono nelle zone D dei parchi regionali e nelle preiserve (art. 11 lett. B).

Sebbene **non sia espressamente richiamata deve ritenersi applicabile** la facoltà dei Comuni da esercitare attraverso **delibera consiliare**, prevista dall’articolo 6, comma 4, della legge in commento entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di **escludere o limitare l’applicabilità delle norme ad immobili o zone del proprio territorio o imporre limitazioni e modalità applicative**, sulla base di specifiche ragioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale.

Detta soluzione interpretativa è da preferire in quanto conforme al principio costituzionale che discende dall’articolo 118 della Costituzione.

6. La disciplina della ristrutturazione edilizia nella recente giurisprudenza

Il legislatore ha introdotto due fattispecie distinte di ristrutturazione edilizia una senza incremento di carico urbanistico, l’altra con incremento; per cui in relazione alle due fattispecie segue il diverso regime autorizzatorio previsto dall’articolo 6.

Merita a tal proposito di essere richiamata la recente **decisione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana del 25 maggio 2009 numero 481**, in tema di qualificazione degli interventi di demolizione ricostruzione di edifici preesistenti.

A seguito dell’entrata in vigore dell’art. 1, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301 (che ha modificato l’art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380

- T.U. edilizia, sostituendo le parole: “successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente”, con le seguenti: «ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente»), nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia (come tali soggetti al preventivo rilascio di permesso di costruire) non sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica.

Ha precisato il C.G.A. che, a seguito delle modifiche introdotte dal T.U. edilizia, occorre distinguere, tra gli “interventi di ristrutturazione edilizia” ivi enumerati,

- **quelli che - ai sensi dell’art. 10 dello stesso T.U.** - “portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino **aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d’uso**”, richiedenti il permesso di costruire;

- da **quelli che consistano, invece, nella realizzazione di un organismo edilizio identico al precedente**, senza aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, né, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, mutamenti della destinazione d’uso, che viceversa tale permesso non richiedono, restando perciò soggetti alla disciplina abilitativa semplificata di cui all’art. 22 del cit. T.U..

Nella decisione si premette che la Regione siciliana, ai sensi dell’art. 14, lett. f), dello Statuto regionale, ha, nella materia dell’urbanistica, competenza legislativa primaria o esclusiva. Nondimeno, molte disposizioni dell’ordinamento statale sono state recepite nell’ordinamento regionale, e ciò anche nelle materie dell’urbanistica e dell’edilizia.

L’art. 1 della L.R. 10 agosto 1985, n. 37, ha recepito la L. 28 febbraio 1985, n. 47, “ad eccezione degli articoli 3, 5, 23, 24, 25, 29 e 50, ... con le sostituzioni, modifiche ed integrazioni” ivi previste.

L’art. 9, comma 1, di detta legge n. 47/1985, considerando “le opere di ristrutturazione edilizia, come definite dalla lettera d) del primo comma dell’articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457”, mostra di richiamare nell’ordinamento regionale siciliano quantomeno la definizione di “ristrutturazione edilizia” contenuta nella cit. lett. d) dell’art. 31 della legge statale n. 457/1978.

Sicché, con legge regionale posteriore, e perciò prevalente, tale ultima disposizione è stata sovrapposta - con effetti da ritenere estesi anche alla successiva “codificazione” operata dall’art. 3 del D.P.R. n. 380/2001; il quale ultimo è comunque utilizzabile, almeno

come essenziale parametro esegetico della stessa legislazione regionale - all'identica lett. d) dell' art. 20 L.R. 27 dicembre 1978, n. 71.

Inoltre, l'art. 1 della cit. L.R. n. 71/1978 - a tenore del quale "sino alla emanazione di una organica disciplina regionale, la legislazione statale e regionale in materia urbanistica si applica con le modifiche e le integrazioni della presente legge" - ha recepito nella legislazione regionale fra l'altro la cit. legge statale n. 457/1978.

Tornando, per quanto qui rileva, al relativo art. 31 (recante la "definizione degli interventi") e, in particolare, della relativa lett. d) del primo comma, è agevole osservare che tale disposizione è stata trasfusa letteralmente nell'art. 20 della cit. L.R. n. 71/1978.

La medesima disposizione è stata, quindi, riportata nell'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, con l'aggiunta - nel testo originario - di un ulteriore periodo, del seguente tenore: "Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica".

L'art. 1, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301 - anteriore alla stessa data di entrata in vigore del testo unico (1 luglio 2003) nonché a quella (24 luglio 2003) di inizio della ricostruzione dell'edificio - ha infine sostituito le parole: «successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente» con le seguenti: «ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente».

Sin dal 1 luglio 2003, ai sensi della cit. lett. d) sono, dunque, «interventi di ristrutturazione edilizia», gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica".

Peraltro, lo stesso art. 1, comma 1, D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301, ha novellato, con la successiva lett. b), altresì l'art. 10, comma 1, lett. c), del T.U. approvato con il cit. D.P.R. n. 380/2001, inserendo, dopo le parole «ristrutturazione edilizia», le seguenti: «che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente».

Per l'effetto, il testo di detto art. 10 è questo: "Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire: ... c) gli

interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso".

Correlativamente, l'art. 22 del D.P.R. n. 380/2001, già ab origine, stabilisce che "sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 e all'articolo 6" (quest'ultimo riguardante l'attività edilizia libera).

Nella relazione ministeriale al D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301, è dato rinvenire alcuni chiarimenti di basilare rilievo esegetico.

"Come è noto, la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge Obiettivo), introduce numerose e sostanziali modifiche anche alla disciplina concernente i titoli abilitativi occorrenti per realizzare le opere edilizie. In particolare, la citata legge amplia la possibilità di ricorrere alla denuncia di inizio attività (D.I.A.) includendo tutti gli interventi, ivi compresa la demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma, classificabili nella categoria della ristrutturazione edilizia ...".

Ivi si specifica che, ai sensi dell'art. 1, comma 14, di detta L. n. 443/2001, il cit. D.Lgs. n. 301/2002 ha inteso "dare adempimento alla richiamata disposizione"; e che "la lettera a) del testo ... modifica, all'interno della definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia, la categoria della demolizione e ricostruzione, la quale per essere compresa in tale categoria occorre solamente che abbia - ai sensi dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 443 del 2001 - la stessa volumetria e sagoma. La lettera b) del testo ... introduce un richiamo alla definizione di ristrutturazione edilizia, adottata dall'art. 3 del testo unico, volto a chiarire che all'interno della categoria generale delle ristrutturazioni edilizie viene richiesto il permesso di costruire solo per gli interventi stabiliti dall'art. 10".

Quest'ultimo passaggio della relazione è importante per la corretta esegesi del sistema vigente; con correlativa inconferenza, a tal fine, della giurisprudenza formatasi in riferimento a vicende anteriori al 30 giugno 2003.

La dichiarata "intenzione del legislatore" - che, nella specie, risulta esattamente trasfusa sia nel tenore letterale che nell'oggettiva ratio legis espressa del vigente testo unico - è dunque che "all'interno della categoria generale delle ristrutturazioni edilizie viene richiesto il permesso di costruire solo per gli interventi stabiliti dall'art. 10".

Il che equivale a dire che il nuovo elemento distintivo tra gli interventi soggetti e quelli non soggetti a permesso di costruire (ossia al titolo abilitativo edilizio che in Sicilia è ancora denominato concessione edilizia) non passa più tra la lettera c) e la lettera d) dei cit. artt. 31 L. n. 457/1978, 20 L.R. n. 71/1978 e 3 D.P.R. n. 380/2001.

Ciò comporta che solo gli “interventi di restauro e di risanamento conservativo” non abbisognano di permesso di costruire, o titolo equivalente, il quale sarebbe invece necessario per tutti gli “interventi di ristrutturazione edilizia”.

Tale elemento distintivo è, invece, interno alla lettera d) di tutte le citate disposizioni legislative (nazionali e regionali): dovendosi discernere,

- **tra gli “interventi di ristrutturazione edilizia”** ivi enumerati, quelli che - ai sensi dell’art. 10 T.U. cit. - “portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d’uso”, **richiedenti il permesso di costruire;**

- da quelli **che consistano, invece, nella realizzazione di un organismo edilizio identico al precedente**, senza aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, né, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, mutamenti della destinazione d’uso, che viceversa tale permesso non richiedono, restando perciò **soggetti alla disciplina abilitativa semplificata di cui all’art. 22 del cit. T.U.”** e cioè **della denuncia di inizio attività.**

La pronuncia del Giudice amministrativo d’appello va condivisa con un’ulteriore precisazione che l’ipotesi di ristrutturazione edilizia la quale va assoggettata al previo rilascio della concessione edilizia è quella relativa alla demolizione e ricostruzione che presenta le caratteristiche costruttive che integrano la **variante essenziale** e descritte **all’articolo 4 della legge regionale numero 37 del 1985**, che si riporta:

“Costituiscono variazioni essenziali rispetto al progetto approvato le opere aggiuntive abusivamente eseguite quando si verifichi una o più delle seguenti condizioni:

a) un mutamento della destinazione d’uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 97 del 16 aprile 1968;

b) un aumento della cubatura dell’immobile superiore al 20%;

c) un aumento della superficie utile calpestabile e dell’altezza dell’immobile superiore al 10%

d) la riduzione dei limiti di distanza dai confini o dai cigli stradali in misura superiore al 10 per cento, rispetto a quelli prescritti;

e) il mutamento delle caratteristiche dell’intervento edilizio, autorizzato su immobili esistenti, rispetto alla classificazione dell’art. 20 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71;

f) la violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando la stessa non attenga a fatti procedurali.

Le variazioni di cui ai punti b e c non possono comunque comportare aumenti nel numero dei piani e delle unità abitative.

Per gli edifici la cui superficie utile calpestabile è superiore a metri quadrati mille, la percentuale indicata nella lett. c del primo comma è dimezzata per la superficie eccedente il predetto limite.

Le variazioni di cui alle lettere b, c, d del primo comma del presente articolo si applicano ai volumi principali e non ai corpi accessori e volumi tecnici che non sono valutati ai fini del calcolo delle cubature.

Inoltre le modifiche dei caratteri distributivi delle singole unità abitative e dei complessi produttivi non concorrono alla definizione di modifiche essenziali.

Qualora le modifiche indicate al primo comma vengono introdotte su immobili sottoposti ai vincoli delle leggi 1 giugno 1939, n. 1089 e 29 giugno 1939, n. 1497 nonché su immobili ricadenti su parchi, riserve o in aree protette da norme nazionali o regionali, esse sono considerate agli effetti della presente legge come totale difformità. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali”.

Costituiscono, poi, interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

a) gli interventi di nuova costruzione;

b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;

c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Conseguentemente per gli interventi edilizi previsti dagli articoli 2, 3 e 10 della legge numero 6 del 2010:

- è sufficiente la **denuncia di inizio attività per quelle attività edilizie che non determinano variante alla concessione edilizia** in forza della norma di cui sopra;

- mentre richiedono **il rilascio della concessione edilizia** (anche con il procedimento del silenzio assenso, salvo i parcheggi interrati) per le ristrutturazioni edilizie che determinano incremento di cubatura e di superficie utile e per quelle modifiche dell'edificio preesistente che integrano una fattispecie di variante essenziale.

7. Semplificazione e snellimento delle procedure: il rilascio della concessione edilizia

L'art. 6 disciplina le **procedure di rilascio dei titoli autorizzatori**.

La norma è alquanto generica nel prevedere che gli interventi di cui agli articoli 2 e 3 sono subordinati al rilascio della **concessione edilizia** prevista dall'articolo 36 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71 ovvero alla **denuncia di inizio attività** di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modifiche ed integrazioni.

Il legislatore regionale con la legge n. 6 del 2010 non ha indicato le fattispecie alle quali trova applicazione il regime della concessione edilizia rispetto a quelle per le quali è prevista la semplice denuncia di inizio di attività.

Per individuare una linea di distinzione occorre, pertanto, fare riferimento alle norme e alle fattispecie prese in esame dalla giurisprudenza e di cui si è detto nel paragrafo precedente.

Il legislatore si limita a porre un limite temporale all'applicazione delle norme del "piano casa" rafforzando la natura di carattere eccezionale e transitorio delle stesse.

E' previsto, infatti, che le istanze relative agli interventi sono presentate **entro ventiquattro mesi dal termine fissato dal comma 4**, norma la quale dispone che "I comuni, con delibera consiliare, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono motivatamente escludere o limitare l'applicabilità delle norme di cui agli articoli 2 e 3 ad immobili o zone del proprio territorio o imporre limitazioni e modalità applicative, sulla base di specifiche ragioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale".

Non è chiaro se detto termine decorre, invece, dalla eventuale adozione della delibera consiliare che recepisce, anche con limitazioni, le disposizioni della legge reg. n. 6 del 2010.

Documenti integrativi delle istanze sia di rilascio del concessione edilizia sia della D.I.A. sono, a pena di inammissibilità:

- il titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza;
- la quietanza di versamento delle spese di istruttoria, il cui ammontare complessivo e la cui articolazione temporale sono stabiliti da ciascun comune con determina sindacale emanata entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della legge.

Sebbene non elencata indubbiamente incombe sul soggetto che richiede il titolo autorizzatorio la documentazione comprovante i requisiti di ammissibilità previsti dagli articoli 2, 3 e 10.

Per quanto riguarda le fattispecie di intervento edilizio per le quali è richiesto il rilascio della concessione edilizia la norma regionale n. 6 del 2010 richiama l'articolo 36 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71

Il proprietario o chi ne ha titolo deve chiedere al sindaco la concessione per l'esecuzione di qualsiasi attività comportante trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio comunale, nonché il mutamento della destinazione degli immobili.

Possono richiedere la concessione anche coloro che, pur non essendo proprietari, dimostrino di avere un valido titolo che consenta l'uso del bene in relazione alla concessione richiesta.

La concessione è trasferibile ai successori e aventi causa che abbiano titolo sul bene oggetto della concessione stessa.

Le concessioni relative a singoli edifici non possono avere validità complessiva superiore a tre anni dall'inizio dei lavori, che devono comunque essere iniziati entro un anno dal rilascio della concessione, mentre un periodo più lungo per la ultimazione dei lavori può essere consentito in relazione alla mole delle opere da realizzare o delle sue particolari caratteristiche costruttive.

Qualora entro i termini suddetti i lavori non siano stati iniziati o ultimati, il concessionario deve richiedere una nuova concessione.

Come sopra rilevato per ultimazione dell'opera si intende il completamento integrale di ogni parte del progetto confermato con la presentazione della domanda di autorizzazione per l'abitabilità o agibilità.

E' ammessa la proroga del termine per l'ultimazione dei lavori con provvedimento motivato e solo per fatti estranei alla volontà del concessionario che siano sopravvenuti a ritardare i lavori durante la loro esecuzione.

Va altresì rilevato che la **legge regionale n. 6 del 2010 non richiama il procedimento applicabile per il rilascio della concessione edilizia** salvo con **riguardo agli interventi previsti per la realizzazione dei parcheggi nel sottosuolo**, per i quali soltanto escludere l'applicazione del procedimento con il silenzio assenso.

Da ciò discende che nelle altre fattispecie per le quali viene richiamato l'obbligo di rilascio della concessione edilizia deve ritenersi applicabile la procedura del **silenzio assenso, prevista dall'articolo 2 della legge reg. 31 maggio 1994, n. 17.**

Con riguardo a detto procedimento è utile riassumere i passaggi salienti.

L'art. 2 della legge reg. 31 maggio 1994, n. 17 ha previsto che i Comuni sono tenuti a rilasciare il certificato di destinazione urbanistica di immobili entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta di rilascio della concessione edilizia.

L'ufficio comunale competente, all'atto della presentazione della domanda di concessione edilizia, rilascia una certificazione di ricevimento, comunicando all'interessato il nome del responsabile del procedimento.

Il procedimento è caratterizzato da una cadenza di termini perentori.

E', infatti, previsto che eventuali integrazioni documentali devono essere richieste dall'ufficio nei successivi trenta giorni e soltanto il rispetto del termine produce un effetto sospensivo del termine finale per la definizione del procedimento.

In questo caso il termine di centoventi giorni per la definizione del procedimento con la formazione del silenzio assenso decorre dalla data di integrazione dei documenti.

Il responsabile del procedimento, entro quarantacinque giorni dalla data di presentazione della domanda o di integrazione della documentazione, formula una proposta motivata di provvedimento inoltrandola alla Commissione edilizia comunale per l'espressione del parere di competenza, che deve essere reso nei successivi quarantacinque giorni.

Il dirigente o il funzionario apicale adotta il provvedimento finale entro i successivi trenta giorni e qualora la Commissione edilizia non dovesse rendere il parere nei termini di cui sopra, provvede sulla scorta della proposta motivata del responsabile del procedimento ⁴.

La domanda di concessione edilizia si intende accolta qualora entro centoventi giorni dal ricevimento dell'istanza non venga comunicato all'interessato il provvedimento motivato di diniego.

Prima dell'inizio dei lavori il progettista deve inoltrare al comune una perizia giurata che asseveri la conformità degli interventi da realizzare alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e sanitarie e l'ammontare del contributo concessorio dovuto in base alla normativa vigente.

A questo punto il titolare della concessione edilizia assentita con le modalità di cui sopra potrà iniziare i lavori dandone comunicazione al Comune, previo versamento degli oneri concessori, calcolati in via provvisoria in base alla perizia di cui sopra, e salvo conguaglio, sulla base delle determinazioni degli uffici comunali.

La formazione del silenzio assenso non esaurisce gli obblighi del comune, dal momento che gli uffici e gli organi devono ugualmente completare l'esame delle domande di concessione edilizia entro trenta giorni dalla comunicazione dell'inizio dei lavori.

L'Amministrazione potrà a questo punto esercitare i poteri di autotutela per cui, qualora venga accertata la mancanza dei requisiti per il rilascio della concessione, il comune provvede all'annullamento o revoca della concessione assentita silenziosamente e compie gli atti necessari a far valere le eventuali responsabilità penali, civili, amministrative e disciplinari di quanti abbiano concorso a determinare l'applicazione delle richiamate disposizioni.

⁴ Competente a rilasciare la concessione edilizia, in forza dell'art. 1 comma 51 della legge 15 maggio 1997 n. 127 recepito dalla legge reg. n. 23 del 1998.

Le autorizzazioni, pareri o nulla-osta relativi alle opere oggetto della concessione edilizia, di competenza di amministrazioni diverse da quella comunale, devono essere resi nei termini previsti dai relativi ordinamenti, ed in ogni caso nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 2 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 e adesso dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 e successive modifiche.

I termini decorrono indipendentemente l'uno dall'altro, nonché dai termini per il rilascio della concessione edilizia.

La giurisprudenza, ha ribadito che, sussistendo i presupposti di legge, il decorso dei 120 giorni dalla presentazione della domanda di concessione edilizia attribuisce al richiedente una posizione equiparabile all'ottenimento della concessione stessa ⁵.

Con la differenza però che il procedimento non può dirsi concluso, fino a quando l'interessato non abbia comunicato di aver dato inizio ai lavori, aprendo così una seconda fase - prevista dal comma ottavo dell'art. 2 della legge reg. n. 17 del 1994 - che si conclude o con un intervento esplicito dell'amministrazione, sollecitata a riesaminare la pratica per effetto della manifestata intenzione di iniziare l'opera, o con il decorso del termine di trenta giorni; in quest'ultima ipotesi, il silenzio assenso può dirsi, per certi aspetti, consolidato, nel senso che il comune non ha più il fisiologico governo della pratica edilizia, e pertanto non può decidere su di essa con atto "di primo grado".

Consegue a tale ricostruzione dell'istituto che il provvedimento di annullamento della concessione edilizia, anche se tacitamente assentita, - ove adottato successivamente alla scadenza dei 30 giorni dalla comunicazione dell'inizio lavori - deve contenere, così come se si trattasse dell'annullamento di una concessione assentita esplicitamente, un'adeguata motivazione in ordine alla sussistenza dell'interesse pubblico all'annullamento ed alla comparazione di questo con gli interessi privati travolti dall'annullamento stesso.

La procedura di formazione del silenzio assenso si applica anche per il rilascio dei certificati di abitabilità, agibilità e conformità per gli edifici destinati a residenze.

Infatti, ai sensi dell'art. 3 della legge reg. 17 del 1994, i certificati di abitabilità, agibilità e conformità si intendono rilasciati ove, entro sessanta giorni dalla richiesta, non venga data al richiedente diversa comunicazione ed in ogni caso gli uffici e gli organi del comune devono ugualmente completare l'esame delle relative domande entro novanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta.

⁵ C.G.A. n. 590 del 13.10.1998, che ha confermato T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. II, 30.01.1997 n. 141.

8. La procedura della denuncia di inizio di attività (DIA)

La norma dell'articolo 6 della legge regionale numero 6 richiama l'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modifiche ed integrazioni, che disciplina **gli "interventi subordinati a denuncia di inizio attività"**.

Detta norma dispone che sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 e all'articolo 6, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

Sono, altresì, realizzabili mediante denuncia di inizio attività **le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.**

Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di agibilità, tali denunce di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.

In alternativa al permesso di costruire, **possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività:**

a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);

b) gli **interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica** qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

c) gli interventi di **nuova costruzione** qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

La realizzazione degli interventi di cui sopra che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme

di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (codice dei beni culturali).

Giova ricordare inoltre che l'articolo 6 del testo unico delle edilizia (recentemente oggetto di modifica con un decreto-legge in corso di conversione, articolo 5, comma 1, del D.L. 25 marzo 2010, n. 40) disciplina le ipotesi di attività edilizia libera che riguarda i seguenti interventi che possono essere **eseguiti senza titolo abilitativo**:

a) interventi di **manutenzione ordinaria**;

b) interventi volti **all'eliminazione di barriere architettoniche** che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;

c) **opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo** che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato.

L'art. 23 del T.U. dell'Edilizia disciplina nel modo seguente **il procedimento relativo alla d.i.a.**

Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, **almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori**, presenta allo sportello unico la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

La denuncia di inizio attività è corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori ed è sottoposta al termine massimo di efficacia pari a tre anni, pur tuttavia la realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova denuncia.

L'interessato è, comunque, tenuto a **comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori**.

Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di trenta giorni di cui al comma 1 decorre dal rilascio del relativo atto di assenso e ove tale atto non sia favorevole, la denuncia è priva di effetti.

Qualora, invece, l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, della legge 7 agosto 1990, n. 241 ed il termine di trenta giorni di cui al comma 1 decorre dall'esito della conferenza, anche in questo caso nell'ipotesi di esito non favorevole, la denuncia è priva di effetti.

La **sussistenza del titolo è provata con la copia della denuncia di inizio attività** da cui risulti la data di ricevimento della denuncia, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari.

Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine di trenta giorni previsto per l'inizio dei lavori sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza.

E' comunque fatta salva la facoltà di ripresentare la denuncia di inizio attività, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia.

Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale, che va presentato allo sportello unico, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la denuncia di inizio attività e contestualmente presenta ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento.

E' utile richiamare la recente giurisprudenza in tema di qualificazione della denuncia di inizio attività (Consiglio di Stato VI - sentenza 9 febbraio 2009 n. 717, VI - sentenza 15 aprile 2010 n. 2139).

La denuncia di inizio di attività (d.i.a.), è un atto di un soggetto privato e non costituisce un provvedimento della pubblica amministrazione, che ne è invece destinataria, e non costituisce, pertanto, esplicazione di una potestà pubblicistica.

Con la d.i.a, infatti, al principio autoritativo si sostituisce il principio dell'autoresponsabilità dell'amministrato che è legittimato ad agire in via autonoma valutando l'esistenza dei presupposti richiesti dalla normativa in vigore.

La d.i.a., pur essendo un atto che proviene da un privato, è comunque suscettibile, a causa del decorso del tempo e del mancato tempestivo esercizio del potere inibitorio da parte della P.A., di consolidare, analogamente a quanto potrebbe fare un provvedimento espresso, un affidamento meritevole di protezione.

Conseguentemente poiché la d.i.a. non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita, ma un atto privato, lo strumento di tutela a disposizione del terzo che si ritenga leso non può che essere identificato nell'azione di accertamento autonomo che il terzo può esperire innanzi al giudice amministrativo per sentire pronunciare che non sussistevano i presupposti per svolgere l'attività sulla base di una semplice denuncia di inizio di attività. Emanata la sentenza di accertamento, graverà sull'Amministrazione l'obbligo di ordi-

nare la rimozione degli effetti della condotta posta in essere dal privato, sulla base dei presupposti che il giudice ha ritenuto mancanti.

A seguito della denuncia, il soggetto pubblico verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. Gli unici provvedimenti rinvenibili nella fattispecie sono quelli meramente eventuali che la P.A. può emanare nel termine di legge per impedire la prosecuzione dell'attività o per imporre la rimozione degli effetti, ovvero quelli adottati in "autotutela" successivamente alla scadenza di questo termine.

Il potere di verifica di cui dispone l'amministrazione, a differenza di quanto accade nel regime a previo atto amministrativo, non è finalizzato all'emanazione dell'atto amministrativo di consenso all'esercizio dell'attività, ma al controllo, privo di discrezionalità, della corrispondenza di quanto dichiarato dall'interessato rispetto ai canoni normativi stabiliti per l'attività in questione.

Con la d.i.a, quindi, **al principio autoritativo si sostituisce il principio dell'autoresponsabilità dell'amministrato** che è legittimato ad agire in via autonoma valutando l'esistenza dei presupposti richiesti dalla normativa in vigore.

La d.i.a., in definitiva, è un atto di un soggetto privato e non di una pubblica amministrazione, che ne è invece destinataria, e non costituisce, pertanto, esplicazione di una potestà pubblicistica.

Il riferimento compiuto dal legislatore al potere di autotutela non assume rilievo al fine di far mutare in senso provvedimentale la natura della d.i.a..

L'art. 19 l. n. 241/1990, che richiama gli artt. 21-quinquies e 21-nonies, e le norme del T.U. edilizia sopra citate che prevedono l'annullamento d'ufficio della d.i.a., non hanno, in realtà, voluto sancire implicitamente la natura provvedimentale di tale fattispecie.

Evocando **l'autotutela (e, in particolare, l'annullamento d'ufficio)**, il legislatore, più che prendere posizione sulla natura giuridica dell'istituto, ha voluto solo chiarire che, anche dopo la scadenza del termine perentorio di trenta giorni per l'esercizio del potere inibitorio, la P.A. conserva un potere residuale di autotutela, da intendere, però, come potere sui generis, che si differenzia della consueta autotutela decisoria proprio perché non implica un'attività di secondo grado insistente su un precedente provvedimento amministrativo.

Il riferimento **agli artt. 21-quinquies e 21-nonies l. n. 241/1990, contenuto nella l. n. 241/1990** consente alla P.A. di esercitare un potere che tecnicamente non è di secondo grado, in quanto non interviene su una precedente manifestazione di volontà dell'amministrazione, ma che con l'autotutela classica condivide soltanto i presupposti e il procedimento. In questo senso, deve ritenersi che il richiamo agli artt. 21 quinquies e 21 nonies vada riferito alla possibilità di adottare non già atti di autotutela in senso proprio, ma di esercita-

re i poteri di inibizione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, nell'osservanza dei presupposti sostanziali e procedurali previsti da tali norme.

In tal modo, il legislatore, nel recepire l'orientamento giurisprudenziale che ammetteva la sussistenza in capo alla P.A. di un potere residuale di intervento anche dopo la scadenza del termine, si fa pure carico di tutelare l'affidamento che può essere maturato in capo al privato per effetto del decorso del tempo.

Appurato che la d.i.a. non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita, ma un atto privato, si tratta ora di capire quale siano gli strumenti di tutela a disposizione del terzo che si ritenga leso.

Tale strumento di tutela va identificato nell'azione di accertamento autonomo che il terzo può esperire innanzi al giudice amministrativo per sentire pronunciare che non sussistevano i presupposti per svolgere l'attività sulla base di una semplice denuncia di inizio di attività. Emanata la sentenza di accertamento, graverà sull'Amministrazione l'obbligo di ordinare la rimozione degli effetti della condotta posta in essere dal privato, sulla base dei presupposti che il giudice ha ritenuto mancanti.

Il terzo che si ritenga leso da una attività svolta sulla base di una d.i.a. deve avere, in linea di principio, le stesse possibilità di tutela che avrebbe avuto a fronte di un provvedimento di autorizzazione rilasciato dalla P.A. Da ciò discende che **l'azione di accertamento** sarà sottoposta allo stesso termine di decadenza (di sessanta giorni) previsto per l'azione di annullamento che il terzo avrebbe potuto esperire se l'Amministrazione avesse adottato un permesso di costruire; non è invece applicabile un diverso termine di natura prescrizionale, in quanto l'azione, ancorché di accertamento, non è diretta alla tutela di un diritto soggettivo, ma di un interesse legittimo ⁶.

⁶ Secondo un primo orientamento, la d.i.a. si tradurrebbe direttamente nell'autorizzazione implicita all'effettuazione dell'attività in virtù di una valutazione legale tipica, con la conseguenza che i terzi potrebbero agire innanzi al giudice per chiedere l'annullamento della determinazione formatasi in forma tacita (cfr., Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2008, n. 5811, Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3742; Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828, Cons. Stato, sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550).

Si tratterebbe, quindi, di un istituto del tutto peculiare, comunque assimilabile ad una istanza autorizzatoria, che, con il decorso del termine di legge, provoca la formazione di un "titolo", cioè di un provvedimento tacito di accoglimento di una siffatta istanza, che rende lecito l'esercizio dell'attività, (in questi termini, Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2008, n. 5811).

Secondo questa impostazione, la d.i.a. non è uno strumento di liberalizzazione dell'attività, ma rappresenta una semplificazione procedimentale che consente al privato di conseguire un titolo abilitativo, sub specie dall'autorizzazione implicita di natura provvedimentale, a seguito del decorso di un termine (30 giorni) della presentazione della denuncia.

Diversi sono gli argomenti invocati a sostegno di questa posizione. In particolare, un forte indizio a favore della tesi provvedimentale è oggi offerto dalla previsione espressa del potere dell'Amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies (v. il comma 3 del nuovo art. 19 della legge numero 241 del 1990): tale riferimento all'autotutela sembra, invero, presupporre un provvedi-

9. Gli oneri concessori

Per quanto riguarda gli **oneri concessori** l'articolo 4 prevede che per gli interventi di cui all'articolo 2 **riguardanti gli ampliamenti degli edifici**, gli oneri concessori **sono commisurati al solo ampliamento e ridotti del 20 per cento**.

Va invece applicata la **riduzione pari al 30 per cento** nel caso di edificio o unità immobiliari destinati a **prima abitazione del proprietario o dell'avente titolo**.

Per le **famiglie il cui nucleo, alla data del 31 dicembre 2009, è composto da più di cinque persone e per quelle che abbiano una o più persone a carico con disabilità riconosciuta** dagli organismi preposti, gli oneri concessori sono commisurati sempre al solo ampliamento ma **ridotti del 50 per cento**.

Per gli interventi di cui all'articolo 3 di **demolizione e ricostruzione**, **gli oneri concessori sono ridotti del 50 per cento**.

La realizzazione di interventi di cui all'articolo 3 di demolizione e ricostruzione relativi a edifici adibiti a prima abitazione di **giovani coppie di età non superiore a trentacinque**

mento, o comunque un titolo, su cui sono destinati ad incidere i provvedimenti di revoca o di annullamento, quali atti di secondo grado.

Secondo la giurisprudenza più recente la tesi appena esposta, seppure spinta dal pregevole intento di evitare che l'introduzione della d.i.a. possa avere l'effetto di diminuire le possibilità di tutela giurisdizionale offerte al terzo controinteressato, si presta ad alcune considerazioni critiche.

La più recente giurisprudenza ha rilevato che, dalla formulazione letterale dell'art. 19 l. n. 241/1990 (che rappresenta la norma generale cui fare riferimento per la disciplina e la ricostruzione dell'istituto) emerge in maniera chiara come la d.i.a. venga dal legislatore nettamente contrapposta al provvedimento amministrativo: è prevista proprio la sostituzione con una dichiarazione del privato di ogni autorizzazione comunque denominata (il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti o presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione per il rilascio).

Già da questo primo dato normativo, si evince, quindi, che la principale caratteristica e la vera novità dell'istituto consiste proprio nella sostituzione dei tradizionali modelli procedurali in tema di autorizzazione con un nuovo schema ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private, con la conseguenza che per l'esercizio delle stesse non è più necessaria l'emanazione di un titolo provvedimento di legittimazione.

Per effetto della previsione della d.i.a. la legittimazione del privato all'esercizio dell'attività non è più fondata, infatti, sull'atto di consenso della P.A., secondo lo schema "norma-potere-effetto", ma è una legittimazione ex lege, secondo lo schema "norma-fatto-effetto", in forza del quale il soggetto è abilitato allo svolgimento dell'attività direttamente dalla legge, la quale disciplina l'esercizio del diritto eliminando l'intermediazione del potere autorizzatorio della P.A..

La tesi del provvedimento amministrativo che si forma tacitamente si scontra anche con la considerazione che il silenzio-assenso rappresenta pur sempre rimedio all'inerzia della P.A. e, pertanto, presuppone il poterdovere di quest'ultima di provvedere con atto formale sull'istanza del privato, accogliendola o respingendola, poterdovere che, a fronte della denuncia di inizio di attività, l'Amministrazione non possiede affatto. Sicché, mentre a fondamento del valore provvedimento del silenzio assenso si pone una domanda dell'interessato, a fondamento della d.i.a. vi è una mera dichiarazione o denuncia attestante l'esistenza delle condizioni richieste dalla legge per l'esercizio dell'attività.

L'Amministrazione non rilascia nessun atto di assenso dovendo solo verificare la sussistenza dei prescritti requisiti affinché l'interessato possa autonomamente intraprendere la preannunciata attività quale espressione del suo diritto come legislativamente prefigurato.

anni ed entro cinque anni dalla data di matrimonio, dà diritto ad un'ulteriore riduzione degli oneri concessori del 50 per cento.

Giova ricordare che, in applicazione dell'art. 16 del T.U. Edilizia, salvo quanto disposto dall'articolo 17, comma 3, il rilascio del permesso di costruire (in Sicilia della concessione edilizia) comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nello stesso articolo.

La quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione è corrisposta al comune all'atto del rilascio della concessione e, su richiesta dell'interessato, può essere rateizzata.

La quota di contributo relativa al **costo di costruzione**, determinata all'atto del rilascio, è corrisposta in corso d'opera, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, non oltre sessanta giorni dalla ultimazione della costruzione.

Nel caso di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi, così come individuati dal Comune in base ai progetti presentati per ottenere il permesso di costruire.

Al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi di ristrutturazione edilizia i comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi non superino i valori determinati per le nuove costruzioni.

La giurisprudenza a tal proposito ha affermato come ai fini dell'insorgenza dell'obbligo di corresponsione degli oneri concessori, è rilevante il verificarsi di un maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio, sicché non è necessario che la ristrutturazione interessi globalmente l'edificio - con variazioni riguardanti nella loro interezza le parti esterne ed interne del fabbricato - ma è sufficiente che ne risulti comunque mutata la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica, con oneri conseguentemente riferiti all'oggettiva rivalutazione dell'immobile e funzionali a sopportare l'aggiuntivo carico «socio-economico» che l'attività edilizia comporta, anche quando l'incremento dell'impatto sul territorio consegua solo a marginali lavori dovuti ad una divisione o frazionamento dell'immobile fra più proprietari (Consiglio Stato, sez. V, 03 marzo 2003, n. 1180).

10. I limiti alla applicazione delle disposizioni in materia di ampliamento e ristrutturazione degli edifici

In primo luogo l'articolo 11 della legge numero 6 prevede che le disposizioni di cui agli articoli 2, 3 e 10 in tema di ampliamento e ristrutturazione, ancorché in **deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali**, si applicano **anche agli edifici soggetti a specifiche forme di vincolo**, a condizione che gli interventi possa-

no essere autorizzati ai sensi della normativa vigente dagli enti preposti alla tutela del vincolo stesso.

Si ribadisce, invece, il regime vincolistico per cui gli interventi previsti dalla legge non possono riguardare:

a) le **zone di tutela naturalistica, il sistema forestale e boschivo, gli invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi di acqua e le zone di tutela della costa e dell'arenile**, come perimetrati nel piano territoriale paesistico regionale (PTPR) ovvero nei piani provinciali e comunali che abbiano provveduto a darne attuazione;

b) le **zone interne alle aree "A" e "B" dei parchi regionali e le aree delle riserve naturali**, ad esclusione dei territori ricompresi all'interno delle zone 'D' dei parchi regionali e delle prereserve; per gli interventi realizzabili ai sensi della presente lettera i limiti massimi di incremento volumetrico previsto sono ridotti di un terzo e detti interventi sono soggetti al preventivo nulla osta dell'ente competente;

c) le **fasce di rispetto** dei territori costieri, dei **boschi, delle foreste e dei parchi archeologici**;

d) le aree interessate da **vincolo assoluto di inedificabilità**, salvo quanto previsto dall'articolo 8 (che **consente la realizzazione dei parcheggi nel sottosuolo**) ad es. zona soggetta a vincolo aeroportuale o cimiteriale);

e) le zone del demanio statale, regionale, provinciale e comunale (ancorché insistono costruzioni realizzate anche il regime concessorio; si veda a tal proposito la successiva lettera g);

f) gli **immobili oggetto di condono edilizio** nonché di ordinanza di demolizione, salvo quelli oggetto di accertamento di conformità di cui all'articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, introdotto dall'articolo 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37;

g) gli **immobili privati situati su aree demaniali** di proprietà dello Stato, Regione, provincia e comune;

h) gli **immobili tutelati** ai sensi di quanto previsto dalla parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (**Codice dei beni culturali e del paesaggio**);

i) gli **immobili ricadenti nelle aree a pericolosità e/o rischio idrogeologico** elevato o molto elevato, come classificate nel vigente Piano stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico di cui all'articolo 130 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, al momento della presentazione dell'istanza;

j) le **zone A come definite e perimetrare dagli strumenti urbanistici** ai sensi di quanto previsto dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e cioè le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare

pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;

k) **le aree di danno degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante**, qualora gli edifici risultino non compatibili con i criteri di sicurezza definiti dal decreto ministeriale 9 maggio 2001 del Ministro dei lavori pubblici.

Una particolare attenzione merita la problematica delle **zone costiere**.

Ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. a), L.r. 12 giugno 1976, n. 78 "ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni:

a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati".

La disposizione, secondo un prevalente indirizzo giurisprudenziale⁷, era diretta solo alle amministrazioni nell'ambito della redazione degli strumenti urbanistici.

Soltanto a partire dal 1991 essa si applica anche ai privati, per effetto dell'art. 2, comma 3, L.r. 30 aprile 1991, n. 15, secondo cui "le disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lettera a, d, ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, debbono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati. Esse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi".

In tale contesto la normativa regionale siciliana si appalesa più restrittiva e di fatto penalizzante rispetto alla normativa statale di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 431 che all'art. 1 sottopone "a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi", senza purtuttavia prevedere la inedificabilità assoluta.

Con riguardo al vincolo di edificabilità assoluta per la fascia di rispetto di 150 m dalla battigia, vigente nella Regione Siciliana, va ribadito il carattere interpretativo dell'articolo 15 della legge regionale n. 78 del 1976, come interpretato dagli artt. 2 della legge regionale n. 15 del 1991 e 6 della legge reg. n. 17 del 1994, per cui il legislatore regionale ha inteso introdurre un vincolo di inedificabilità immediatamente diretto nei riguardi dei privati, a prescindere dal recepimento negli strumenti urbanistici.

Per quanto riguarda i vincoli gravanti sulle **aree boschive** l'art. 4 della l. rg. Sicilia n. 16 del 1996, individua specificamente la nozione giuridica di "bosco", in una superficie di

⁷ C.G.A. 26 marzo 1991, n. 99.

terreno di estensione non inferiore a 10.000 mq. in cui sono presenti piante forestali, arboree o arbustive, destinate a formazioni stabili, in qualsiasi stadio di sviluppo, che determinano una copertura del suolo non inferiore al 50 per cento; si considerano altresì boschi le formazioni rupestri e ripariali, la macchia mediterranea, nonché i castagneti anche da frutto e le fasce forestali di larghezza media non inferiore a 25 metri ed i terreni su cui sorgono le formazioni con le caratteristiche predette, temporaneamente privi della vegetazione arborea sia per cause naturali, compreso l'incendio, sia per intervento antropico, non perdono la qualificazione di bosco ai sensi del comma 1 dell'art. 10 della l. n. 353 del 2000 e successive modifiche ed integrazioni.

Va, infine, ricordato che il **piano paesistico** mira alla protezione delle bellezze naturali, al fine di programmare la salvaguardia dei valori paesistico ambientali individuando incompatibilità assolute e criteri e parametri di valutazione delle incompatibilità negative, condizionando, prevalentemente in negativo, la successiva attività di pianificazione del territorio vincolato anche sotto il profilo urbanistico.

Infatti per le diverse zone in cui è suddiviso il territorio comunale, il piano territoriale paesistico può legittimamente imporre all'attività edificatoria divieti, limitazioni e prescrizioni al fine di impedire che delle stesse sia fatto un uso suscettibile di arrecare pregiudizio agli interessi paesistico ambientali.

11. Misure compensative per favorire la realizzazione di aree a verde pubblico e parcheggi

L'art. 8 introduce una normativa del tutto innovativa volta a favorire la **realizzazione di parcheggi nel sottosuolo** ancorché destinati ad uso esclusivamente privato o commerciale.

Nelle **aree di proprietà privata**, per le quali lo strumento urbanistico vigente preveda la **destinazione di verde pubblico anche attrezzato**, sia di quartiere che territoriale, nonché nelle **zone agricole purché ricadenti all'interno della perimetrazione dei centri urbani**, è consentita la realizzazione, da parte dei privati, **di uno o più piani interrati di proprietà privata, destinati esclusivamente a parcheggio**, a condizione che sia realizzato **in superficie il verde pubblico da cedere gratuitamente al Comune**.

Gli interventi possono essere attuati anche parzialmente, per singoli lotti.

Le condizioni per fruire della predetta norma sono le seguenti:

a) **l'altezza di interpiano non sia superiore a 3,5 metri e tutti i piani siano interrati** su tutti i fronti, **con l'esclusione delle rampe di accesso e di eventuali scale** ed impianti di servizio e/o di emergenza, ciò al fine di evitare che vengano realizzati locali da utilizzare a scopo di deposito;

b) la realizzazione del manufatto interrato sia tale da consentire che le soprastanti opere a verde pubblico anche attrezzato siano eseguite secondo uno specifico progetto del verde che preveda la piantumazione di alberi di alto fusto;

c) antecedentemente al rilascio della concessione edilizia sia **stipulato l'atto pubblico di obbligo alla cessione gratuita dell'area a verde pubblico** anche attrezzato, di vincolo permanente alla destinazione a parcheggio nonché l'obbligo a realizzare le opere a verde pubblico anche attrezzato come da progetto. L'atto d'obbligo e la relativa trascrizione costituiscono parte integrante della concessione edilizia.

La mancata realizzazione delle opere a verde entro sei mesi dalla ultimazione dei parcheggi determina il diniego del rilascio del certificato di agibilità e autorizza il comune ad intraprendere le iniziative per l'acquisizione dei manufatti.

Il medesimo effetto consegue alla mancata formalizzazione della cessione delle opere a verde entro tre mesi dalla realizzazione delle opere stesse per fatto e colpa dell'istante.

E' in ogni caso vietato l'utilizzo dei parcheggi prima della avvenuta cessione delle aree a verde.

Per le opere predette non si applica la procedura di cui all'articolo 2, comma 5, della legge regionale 31 maggio 1994, n. 17 e cioè il rilascio della concessione edilizia mediante formazione del silenzio assenso, ma occorre il rilascio della concessione edilizia.

Ai fini del rilascio della concessione edilizia, giova ricordare la giurisprudenza secondo la quale non va computato il volume dei locali interrati che però siano usati saltuariamente o adibiti ad usi rigorosamente complementari (come parcheggi e cantine); se invece sono usati per attività umane di tipo continuativo, con presenza e permanenza di persone, quei locali devono essere considerati a tutti gli effetti come costruzioni realizzate al di sopra del piano di campagna (Consiglio Stato, sez. IV, 03 maggio 2000, n. 2614).

Deve ritenersi che la norma contenuta nella legge reg. n. 6 del 2010 **non ha effetti abrogativi dell'articolo 9 della legge 24 marzo 1989 numero 122**, la quale prevede che i proprietari di immobili possono realizzare nel sottosuolo degli stessi ovvero nei locali siti al piano terreno dei fabbricati parcheggi da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari, anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti.

Tali parcheggi possono essere realizzati, a differenza di quelli oggetto della normativa regionale cui alla legge numero 6 del 2010, ad uso esclusivo dei residenti, anche nel sottosuolo di aree pertinenziali esterne al fabbricato, purché non in contrasto con i piani urbani del traffico, tenuto conto dell'uso della superficie sovrastante e compatibilmente con la tutela dei corpi idrici.

In tal modo questi ultimi parcheggi sono legati da un nesso di pertinenzialità agli edifici residenziali.

Detta limitazione, invece, non sussiste con riguardo ai parcheggi realizzabili in base all'articolo 8 della legge regionale numero 6, i quali potrebbero avere anche una destinazione commerciale autonoma, avendo la norma la funzione di incrementare l'offerta di posti macchina in particolare nell'ambito delle aree urbane (a tal proposito assume rilievo la circostanza che detti parcheggi possono essere realizzati nelle zone agricole "purché ricadenti all'interno della perimetrazione dei centri urbani").