



Regione Siciliana

Assessorato del Territorio e dell'Ambiente
Dipartimento dell'Urbanistica
Servizio 6 - Affari legali, contenzioso, ufficio
consultivo e Segreteria del Consiglio
Regionale Urbanistica

tel. 091.7077297

pec:

dipartimento.urbanistica@certmail.regione.sicilia.it

via Ugo La Malfa 169 - 90146 Palermo

U.R.P.:

tel. 091.7077982 - 091.7077831

urp.urbanistica@regione.sicilia.it

prot. n. 4103 del 10.03.2021

Allegati: 2

OGGETTO: Riscontro alla richiesta di chiarimenti in merito all'applicazione dell'art. 20 lr 4/2003 per la realizzazione di tettoie in riferimento alla sentenza n. 275/20 del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana.

All'INARSIND
AGRIGENTO

Con riferimento al quesito di codesta Associazione, citato in oggetto, pervenuto con nota del 22/02/2021, trasmesso a mezzo pec e registrato al protocollo generale di questo Dipartimento dell'Urbanistica in data 23/02/2021 al n. 3166, si comunica che, così come chiarito con la Circolare n. 2/DRU/2012, pubblicata nel sito istituzionale del Dipartimento dell'Urbanistica (pti.regione.sicilia.it), nonché sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 22 - parte prima del 01.6.2012, "il riscontro alle richieste di parere è, e sarà, del tutto facoltativo e rimesso alla valutazione di questo dipartimento".

Tuttavia, con la consueta disponibilità che contraddistingue l'attività di questo ramo dell'Amministrazione e la complessità della problematica avanzata da codesta Associazione, si ritiene di poter fornire talune osservazioni di carattere generale al quesito in merito "all'applicazione dell'art. 20 lr 4/2003 per la realizzazione di tettoie in riferimento alla sentenza n. 275/20 del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana."

La questione sollevata da codesta Associazione riguarda una oggettiva difficoltà interpretativa della norma regionale in questione, stante l'ambiguo tenore letterale della stessa cui ha fatto seguito, negli anni, cospicua giurisprudenza.

In merito, il Tribunale Palermo Sez. III sent. 28 marzo 2017 ha statuito che: "Con riferimento alla dibattuta interpretazione dell'art. 20 della legge reg. sic. n. 4 del 2003 (rubricata opere "interne", che per le opere definite precarie e di facile rimovibilità esonera dal permesso di costruire), va rilevato che da un punto di vista logico e tecnico la "precarietà strutturale" di un'opera, intesa come "facile rimovibilità", difficilmente può andare disgiunta da un tipo di funzionalità limitata nel tempo. Oltretutto deve restare fermo il principio che ogni tipo di opera anche "precaria" non possa violare le prescrizioni urbanistiche e che non sarebbe

Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso "B", Piano 3°, tel. 091.7077297 - 091.7077203, pec:dipartimento.urbanistica@certmail.regione.sicilia.it

Orario e giorni di ricevimento: lunedì 9,00 - 13,00; mercoledì 15,00 - 17,00; venerdì 9,00 - 12,00.

costituzionalmente compatibile una disciplina regionale che esonerasse un'opera comportante trasformazione edilizia o urbanistica dalla necessità del permesso di costruire. Al riguardo non può nemmeno trascurarsi: che le c.d. opere precarie possono essere di tipo e incidenza anche molto diversa tra loro; che il "criterio strutturale" non riceve una indicazione normativa e l'individuazione della "facile rimozione" non è chiara; che comunque le opere precarie e di facile rimozione, siano esse ancorate o poggiate etc., debbano connettersi con l'elemento fondante della disciplina urbanistica, costituito della "trasformazione edilizia del territorio" ex art. 3 e 10 del T.U.E. e art. 36 della l.reg. n. 71/78."

Tuttavia, in difformità al consolidato orientamento giurisprudenziale, il **CGARS, Adunanza delle Sezioni riunite, 23 ottobre 2020, n. 275**, si è espressa sostenendo che: "In Sicilia, ai sensi dell'art. 20, l. reg. 16 aprile 2003, n. 4 – norma che riveste il carattere della specialità – la chiusura di "terrazze" e di "verande", di superficie inferiore a 50 mq., non necessita di autorizzazione o di concessione purché venga rispettata la procedura dettata dalla stessa norma e purché si tratti di opera "precaria", dovendo, per individuare la precarietà, farsi riferimento ai metodi e ai materiali usati nella realizzazione delle opere, giacché esula dal citato art. 20, l.reg. n. 4 del 2003 il criterio della "funzionalità" inerente la natura duratura o meno delle esigenze che le opere sono destinate a soddisfare; conseguentemente, deve escludersi che rientrino nella nozione di precarietà le strutture in muratura o in laterizi o comunque ancorate definitivamente mediante l'uso di leganti cementizi o derivati e quelle non smontabili e non rimovibili se non mediante attività demolitoria a carattere distruttivo".

Inoltre il Consiglio di Stato ha più volte affermato che non possono essere considerati manufatti precari destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee quelli destinati ad una utilizzazione perdurante nel tempo, perchè l'alterazione del territorio non può essere considerata temporanea, precaria o irrilevante (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 4116 del 4 settembre 2015).

Orbene, si ricorda che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 278 del 2010 ha rilevato che «il discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è dato dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso».

Invero, la Corte di Cassazione, con sentenza n. 30657 del 20 giugno 2017 (Ud.20 dic 2016), ha rilevato che "In materia urbanistica, le disposizioni introdotte da leggi regionali devono rispettare i principi generali stabiliti dalla legislazione nazionale, e conseguentemente devono essere interpretate in modo da non collidere con i detti principi. (Fattispecie relativa alla realizzazione di una tettoia per la quale la Corte ha ritenuto necessario il permesso di costruire, ai sensi degli artt. 3, 10 e 31 T.U. Urbanistica, essendo tali disposizioni destinate a prevalere sulla disciplina dettata dall'art. 20, comma primo, legge Regione Sicilia 16 aprile 2003, n. 4 secondo cui, in deroga ad ogni altra disposizione di legge, non sono soggette a concessioni e/o autorizzazioni né sono considerate aumento di superficie utile o di volume né modifica della sagoma della costruzione la chiusura di terrazze di collegamento e/o la copertura di spazi interni con strutture precarie)".

In particolare, la citata sentenza della Corte di Cassazione recita: **"La norma regionale, quindi, parrebbe derogare all'assetto regolativo delineato dal Testo unico edilizio. Sul punto osserva, tuttavia, il Collegio che secondo l'indirizzo interpretativo accolto da questa Corte "in materia urbanistica, le disposizioni introdotte da leggi regionali devono rispettare i principi generali stabiliti dalla legislazione nazionale, e conseguentemente devono essere interpretate in modo da non collidere con i detti principi" (così Sez. 3, n. 33039 del 15/06/2006, dep. 4/10/2006, P.M. in proc. Moltisanti, Rv. 234935, relativo proprio a una fattispecie in cui la Corte, diversamente da quanto previsto dalle leggi regione Sicilia 10 agosto 1985 n. 37 e 16 aprile 2003 n. 4, contenenti nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistica, edilizia e riordino**

Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso "B", Piano 3°, tel. 091.7077297 - 091.7077203, pec: dipartimento.urbanistica@certmail.regione.sicilia.it

Orario e giorni di ricevimento: lunedì 9,00 - 13,00; mercoledì 15,00 - 17,00; venerdì 9,00 - 12,00.

urbanistico, ha ritenuto necessario il preventivo rilascio del permesso di costruire in vista della realizzazione di una tettoia; negli stessi termini v., nella giurisprudenza successiva, Sez. 3, n. 2017 del 25/10/2007, dep. 15/01/2008, Giangrasso, Rv. 238555). **Pertanto, la norma statale dettata in materia di regolamentazione dell'attività edilizia, con la quale è stato previsto il regime dei titoli abilitativi, è destinata a prevalere sulla disciplina dettata dalla norma regionale, ancorché dettata da una regione a statuto speciale avente competenza esclusiva in materia urbanistica.** Ciò conformemente a quanto ritenuto dalla stessa Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 303/2003, ha affermato che, quanto all'attività urbanistico-edilizia, "lo Stato ha mantenuto la disciplina dei titoli abilitativi come appartenente alla potestà di dettare i principi della materia" e che "costituisce un principio dell'urbanistica che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione". E del resto costituisce, altresì, principio della materia quello della "necessaria compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi... e taciti... libero il legislatore regionale di ampliarne o ridurne l'ambito applicativo". **Pertanto, alla luce dell'art. 117 Cost, anche come modificato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001, la legge n. 37 del 1985 e la legge n. 4 del 2003 della Regione Siciliana, dunque, devono rispettare, in ogni caso, i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale e quindi devono essere interpretate in modo da non collidere con detti principi generali** (v., sul punto: Corte cost., sentenza n. 187 del 1997; nonché Sez. 3, n. 28560 del 26/03/2014, dep. 3/07/2014, Alonzo, Rv. 259938; Sez. 3, n. 2017 del 25/10/2007, dep. 15/01/2008, Giangrasso, Rv. 238555; Sez. 3, n. 24201 del 25/05/2005, dep. 27/06/2005, David, Rv. 231948; Sez. 3, n. 4861, del 9/12/2004, dep. 10/02/2005, Garufi, Rv. 230914, in motivazione; Sez. 3, n. 6814 del 11/01/2002, dep. 20/02/2002, Castiglia, Rv. 221427)".

Infatti, nonostante la competenza esclusiva della Regione medesima in materia urbanistica (ex art. 117 Cost., anche come modificato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001) devono comunque essere rispettati i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale e quindi in ogni caso devono essere interpretate in modo da non collidere con detti principi generali (vedi, al riguardo: Corte Cost., sentenza n. 187 del 1997; Cons. giust. amm. Reg. sic, 28.2.1995, n. 73; nonché Cass., Sez. Ili: 9.12.2004, Garufi; 11.1.2002, Castiglia; 16.1.2001, Oraziano).

Invero, la sentenza n. 275/2020 della CCGAS fa soprattutto perno sulla specialità dell'art. 20 della legge regionale 16 aprile 2003, n.4, che considera solo la facile rimozione come criterio distintivo della precarietà della struttura, tuttavia ciò non sembra risolutivo perché: a) la "identificazione in via di eccezione di determinate opere precarie", non attiene ad una singola fattispecie, quale potrebbe essere ad esempio la chiusura dei terrazzi di collegamento (che in taluni casi sembra possano avere minore o pressochè nessuna incidenza sulla modifica dei prospetti degli edifici), bensì ad una pluralità di fattispecie (estese addirittura "ad altre ancora comunque denominate"); b) il c.d. "criterio strutturale" di valutazione delle "opere precarie" non si ritiene possa essere risolutiva (peraltro, tanta giurisprudenza dei tribunali amministrativi e del CGA, sia in sede consultiva che giurisdizionale, prevede la sopravvivenza anche del "criterio funzionale").

A riscontro, a titolo meramente esemplificativo, il CGA con sentenza 243/2014 aveva rilevato che "E' vero che in Sicilia l'art. 20 comma 4, L.R. n. 4/2003, lega il concetto di "precarietà" non alla destinazione delle opere a permanere nel tempo, ma alla loro suscettibilità di facile rimozione. Ma è anche vero che non può certo considerarsi di "facile" rimozione ciò che - per essere rimosso - richiede interventi tecnici complessi, quali certamente sono quelli necessari per rimuovere opere che sono di consistente volumetria, sono realizzate con materiali durevoli e assemblati, in parte addirittura ferrosi e imbullonati (ma anche il legno è certamente materiale durevole e suscettibile di realizzazioni consolidate e tali da potere richiedere - per la rimozione - operazioni tecniche non meno complesse di quelle necessarie alla loro collocazione). La "facile"

Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso "B", Piano 3°, tel. 091.7077297 - 091.7077203, pec:dipartimento.urbanistica@certmail.regione.sicilia.it

Orario e giorni di ricevimento: lunedì 9,00 - 13,00; mercoledì 15,00 - 17,00; venerdì 9,00 - 12,00.

rimozione non è un fatto immediatamente collegato alla tipologia dei materiali utilizzati e non può dunque ritenersi esistente o inesistente in relazione ad essi, ma solo in relazione alla concreta specificità dei manufatti realizzati e va dunque provata da chi la asserisce con adeguato supporto argomentativo.”

Ed ancora, il CGA con sentenza 923/2009 *“In tema di strutture precarie o di facile rimovibilità, giurisprudenza consolidata ritiene, infatti, che non sia necessaria alcuna concessione edilizia soltanto allorché l'opera non costituisca trasformazione urbanistica del territorio e sia costituita da intelaiature non infisse né al pavimento né alla parete dell'immobile cui può (e deve) essere semplicemente addossata, né deve essere chiusa in alcun lato (cfr. Cons. Stato, sez. V, 7/11/2005, n. 6193). Occorre, inoltre, avere riguardo alla destinazione d'uso dell'opera; sicché una struttura destinata a dare una utilità prolungata nel tempo non può considerarsi precaria e, quindi, come tale realizzabile senza autorizzazione.*”

Degna di nota è la sentenza della Corte di Giustizia Amministrativa, n. 923 del 15 ottobre 2009, in cui vi si affrontavano già proprio i suddetti temi fondamentali dell'istituto ex art. 20 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4. In estrema sintesi in tale sentenza la CGA sanciva che il requisito della “facile rimozione” delle “*strutture precarie*” previste dall'art. 20, comporta che le opere:

a) non possano costituire “*trasformazione urbanistica del territorio*” (e quindi hanno rilevanza le dimensioni delle opere, che devono essere ridotte, e/o il loro “*carico urbanistico*”); b) che non siano infisse al suolo o a parete, dovendo invece “*essere semplicemente addossata*”; c) che non risultino chiuse, tali da costituire “*un vano con propria volumetria e sagoma*”; d) **che posseggano “una destinazione d'uso limitata nel tempo”**; e) che non siano in contrasto con le previsioni dello strumento urbanistico comunale, non derogabile in quanto l'opera precaria stessa è oggetto di “*relazione tecnica*” che asseveri il rispetto delle “*norme urbanistiche*”.

Inoltre, le deduzioni della sentenza n. 275/2020 del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana comporta un'ulteriore problematica perché si ritiene che il criterio della “facile rimozione” delle opere, siano esse ancorate, o poggiate, o incastrate o legate, ecc. alla costruzione cui ineriscono, debba intrinsecamente connettersi con elemento fondamentale della disciplina urbanistica, cioè quello della “trasformazione edilizia del territorio” ex art. 3 e 10 del T.U.E., ma la stessa citata sentenza del 2020 prevede che per l'art. 3 del DPR 6 giugno 2001, n.380 deve applicarsi il criterio della precarietà oggettiva e funzionale, recitando: “*Per assoluta chiarezza va precisato che, nel caso in cui il concetto di precarietà non sia riferibile alle opere indicate nell'art. 20 della l. r. n. 4 del 2003, ma ad interventi edilizi comuni, come definiti nell' art. 3 del D.P.R. n. 380/2001 (norma generale) siccome recepito dalla l.r. n. 16/2016, allora «il requisito della precarietà non va unicamente valutato in relazione alle caratteristiche strutturali dell'opera, ma deve essere altresì apprezzato in rapporto alla natura, durata o no, delle esigenze che l'opera è destinata a soddisfare».* (Cgars, sez. riun., 28 maggio 2015, n. 555)”.

Inoltre, la stessa sentenza n. 275/2020 del Consiglio di Giustizia Amministrativa rappresenta che : «*Difficilmente, difatti, una tettoia che, in base al disposto dell'art. 20, può essere realizzata (in concorrenza anche gli altri presupposti prescritti) senza autorizzazioni o concessioni urbanistiche fino a un'estensione di 50 m², potrebbe essere considerata rispondente alle disposizioni in materia di sicurezza pur senza essere stabilmente ancorata al suolo*», ed, in effetti, l'Assessorato Regionale delle Infrastrutture e della Mobilità Dipartimento Regionale Tecnico con DDG n. 189/2019 e DDG n. 8/2020 all'allegato A), appendice 2), che ad ogni buon fine si allega in copia, prevede un “*Elenco non esaustivo degli interventi da ritenere privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità e che pertanto non sono subordinati al rilascio di autorizzazione sismica né al deposito del progetto agli Uffici del Genio Civile*”, ove alla lett. c) rappresentano che vi rientrano: “*Pergolati, gazebi e tettoie aperte (almeno su tre lati) in legno o in profilati di metallo - con funzione ombreggiante, con orditura leggera e copertura non superiore a kg/mq.15 (teli,*

Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso “B”, Piano 3°, tel. 091.7077297 - 091.7077203, pec: dipartimento.urbanistica@certmail.regione.sicilia.it

Orario e giorni di ricevimento: lunedì 9,00 - 13,00; mercoledì 15,00 - 17,00; venerdì 9,00 - 12,00.

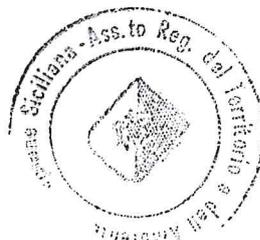
incannucciato, policarbonato, pannelli Isopan, ecc.), di altezza massima non superiore a m. 3,50 rispetto al piano di calpestio, misurata all'estradosso del punto più elevato e di superficie non superiore a mq. 30 - purché siano realizzate a piano terra o su seminterrato ed in ogni caso in edifici ricadenti su aree private recintate e non adibite ad attività che comportino sovraffollamento o apertura al pubblico. Le opere di cui al presente punto, se realizzate in elevazione (dal primo piano in poi) saranno valutate di volta in volta, in relazione ad eventuali rischi per la pubblica incolumità”.

Anche la Cassazione Penale ha fatto rientrare nel concetto di manufatti leggeri soggetti a permesso di costruire tutti quei manufatti comportanti una trasformazione stabile urbanistico-edilizia del territorio, con perdurante modifica dello stato dei luoghi, preordinata a soddisfare esigenze non precarie del committente sotto il profilo funzionale (Cass. Pen. III n. 43839/2016, n. 5624 del 17/11/2011).

In ultimo, si ritiene opportuno segnalare quanto espresso con parere del 19/09/2011, dell'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione siciliana, che si allega in copia, in cui si rileva in particolare la necessità che le opere in argomento rispettino anche le norme urbanistiche, fermo restando la preventiva richiesta del parere favorevole della Soprintendenza BB.CC.AA. e dell'Ufficio del Genio Civile, qualora le stesse ricadano in aree vincolate. Il medesimo parere pone l'attenzione, inoltre, in merito alla differenza tra “chiusura di terrazze” e “copertura” delle stesse evidenziando che “soltanto la “chiusura delle tettoie” (...) è assoggettabile al regime agevolato di cui al citato art.20 (indipendentemente dalle dimensioni) e non anche la “copertura di terrazze”, che (...) rimane, pertanto sottoposta al normale regime concessorio”.

Alla luce di tutto quanto sopra, nella considerazione della complessità della questione, occorre che gli Uffici Tecnici Comunali valutino, di volta in volta le diverse fattispecie di opere da realizzare, al fine di assicurare il rispetto della normativa regionale non venendo meno “il rispetto delle norme di sicurezza e delle norme urbanistiche, nonché di quelle igienico-sanitarie vigenti” che, ai sensi dello stesso art. 20, devono essere asseverati mediante una relazione a firma di un professionista abilitato alla progettazione.

Il Dirigente del Servizio
Arch. Silvia Casuccio



Il Dirigente Generale
Arch. Calogero Beringheli

Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso “B”, Piano 3°, tel. 091.7077297 - 091.7077203, pec: dipartimento.urbanistica@certmail.regione.sicilia.it

Orario e giorni di ricevimento: lunedì 9,00 - 13,00; mercoledì 15,00 - 17,00; venerdì 9,00 - 12,00.

