

L'identità del difensore civico non si manifesta solo nella funzione di tutela non giurisdizionale dei diritti ed interessi del singolo nei confronti delle pubbliche amministrazioni, ma anche in quella di promozione e tutela dei diritti umani.

Queste, che sono le due autentiche funzioni del difensore civico devono essere esplicitamente affermate: non possono essere frammiste ad altre, anche a connotazione giustiziale, che ne snaturano il profilo, avviluppandole sino a soffocarne l'esercizio. Vanno quindi abrogate le disposizioni della legge n. 127/1997 che affidano ai difensori civici i controlli di legittimità sugli atti, ostinatamente ribadite nel testo licenziato dalla commissione, e cancellate quelle che conferiscono al difensore civico ulteriori funzioni estranee al suo ruolo.

Perché il legislatore insiste nel credere di dare soluzione al malfunzionamento della giustizia spostando le carte dal tavolo di un organo a quello di altro organo?

Affinchè l'esercizio della funzione di difensore civico sia efficace bisogna assicurare che la nomina origini sempre dalla volontà delle assemblee elettive. Va quindi modificata la norma che affida, non alle assemblee, ma ai presidenti di Camera e Senato la proposta di nomina del difensore civico nazionale.

Anche a livello locale, e per le stesse ragioni, va superato lo scollamento tra difensore civico e assemblea elettiva, che si verifica laddove il difensore civico provinciale viene automaticamente officiato a svolgere le funzioni di difensore civico comunale.

Un'altra modifica – indispensabile per favorire la nomina di difensori civici di alta qualificazione ai quali garantire condizioni di esercizio

effettivo del mandato – investe la definizione dello status di difensore civico che sia meno evanescente di quella contenuta nel testo e che sfiora a malapena il problema. La questione deve essere risolta stabilendo un'analogia di status tra difensore civico e titolari delle cariche elettive del corrispondente livello istituzionale, eventualmente rafforzandolo, stante l'elevato grado di incompatibilità con ogni attività professionale che la carica di difensore civico comporta.

Se si vuol davvero costituire un sistema di difesa civica "a rete" e non "a piramide" vanno altresì eliminate alcune scorie ereditate dalle precedenti versioni.

Tra queste il riferimento ai difensori civici regionali e locali contenuto nelle disposizioni che regolano il difensore civico nazionale. Questi non ha alcun titolo né formale né sostanziale per rappresentare ai presidenti delle Camere e del consiglio dei ministri l'attività complessivamente svolta da tutti i difensori civici. Darà invece loro conto di quanto fatto dal suo ufficio. In realtà, attraverso il meccanismo del flusso di informazione, si introduce surrettiziamente uno schema gerarchico, secondo un meccanismo ben noto nella teoria e nella prassi delle organizzazioni.

Questa considerazione porta in evidenza un altro nodo del testo. Se è vero che è generalmente condiviso l'orientamento a spostare dal centro alle autonomie locali le responsabilità d'amministrazione – e ciò, si badi bene, indipendentemente da una scelta istituzionale a favore di uno stato a forma federale - che senso ha la presenza di un difensore civico nazionale?

Il progressivo prosciugamento delle funzioni amministrative esercitate dagli uffici statali (centrali e periferici) e degli altri soggetti istituzionali e

funzionali a valenza nazionale, deve far riflettere sull'opportunità di istituire un difensore nazionale. Occorre decidere se si vuole una legge sul difensore civico proiettata al futuro istituzionale autonomistico, se non federalista, ovvero se l'occasione è utilizzata per attardarsi, di fatto, su soluzioni estranee a questa prospettiva. Si rischia di far nascere un difensore civico nazionale per ragioni pressoché solo simboliche, ma tendenzialmente teso a sovrapporsi, con propensione alla rappresentatività della totalità dei difensori civici, alla rete regionale e locale.

Il legislatore deve invece prendere atto della realtà (l'ossatura del sistema è costituita dai difensori civici regionali e locali) e della prospettiva istituzionale (lo stato centrale non amministra), e da qui deve prendere le mosse per evitare la costruzione di sovrastrutture centraliste anche in materia di difesa civica.

Da questa constatazione devono sortire anche norme di salvaguardia per tutti quegli enti locali che, indipendentemente dall'entità della loro popolazione, hanno dato attuazione all'art. 8 della legge n. 142/1990 e si sono avvalsi della facoltà di istituire il difensore civico, di nominarlo e di attivarne il servizio.

Sotto un ulteriore profilo va infine disciplinato in modo corretto il rapporto tra centro e autonomie: quello della relazione che deve intercorrere tra normativa statale e normativa regionale/locale. Va cioè chiarito che possono essere considerate norme di principio per la legislazione regionale e per la regolamentazione statutaria di comuni, province e comunità montane solo le disposizioni che realmente abbiano la natura di norme di principio.

Ciò deve trovare esplicitazione nelle disposizioni che riguardano il “difensore civico regionale” e il “difensore civico locale”. D’altro canto anche queste norme vanno tradotte in una formulazione più rispettosa del principio più sopra affermato.

Il lavoro fatto sin qui in sede legislativa risente indubbiamente del ritardo col quale il tema della difesa civica è maturato nel nostro paese.

Tuttavia non si parte dal nulla.

L’esperienza ormai ventennale di molte regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano costituisce un solido riferimento per la costruzione della difesa civica, senza comunque dar luogo a neo-centralismi regionali. L’attuazione del sistema di difesa civica va considerata d’altro canto condizione necessaria per realizzare in concreto le riforme in gestazione nelle pubbliche amministrazioni. La rete dei difensori civici costituirebbe infatti un efficace presidio/osservatorio, capillarmente presente sul territorio, capace di vigilare, mediante la quotidiana opera di tutela dei diritti e degli interessi degli interlocutori delle pubbliche amministrazioni, sull’attuazione delle riforme, specie per quegli aspetti che riguardano il rapporto tra cittadini, enti, associazioni, imprese e pubbliche amministrazioni.

E’ una ulteriore ragione per auspicare un rapido iter di approvazione della legge senza però lasciarsi sfuggire l’opportunità di metterne a punto il testo secondo gli indirizzi e le proposte di modifica qui sommariamente illustrati. Peraltro, a fronte dei ritardi del parlamento, è auspicabile una ripresa di iniziativa delle regioni, lungimiranti antesignane dell’avvento e dello sviluppo della difesa civica nel sistema istituzionale italiano.

2 DAI PROBLEMI AI RIMEDI

2.1 Trasparenza e semplificazione amministrativa

In tema di trasparenza e semplificazione amministrativa va dato atto, innanzitutto, dell'emanazione, il 30 dicembre 1999, della legge regionale n. 30 ("Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi").

Dal momento dell'entrata in vigore di tale nuova legge, ai sensi dell'art. 29 della L. 7 agosto 1990, n. 241, è venuta meno la diretta operatività delle previsioni della stessa L. n. 241/1990 nei confronti dell'amministrazione regionale lombarda.

Si constata con soddisfazione come con la legge regionale si sia provveduto ad ampliare ed a specificare i principi già stabiliti dalla legge statale sulla trasparenza amministrativa, ad esempio aggiungendo ai tre criteri dell'economicità, dell'efficacia e della pubblicità dell'attività amministrativa (art. 1, L. n. 241/1990), quello della semplicità della stessa (art. 1, L.R. n. 30/1999) o specificando che la possibilità di aggravare il procedimento per straordinarie esigenze istruttorie è attribuita ai direttori generali, che debbono provvedervi con atto motivato.

Per poter formulare un giudizio complessivo, tuttavia, è necessario attendere l'emanazione dei regolamenti ai quali la legge regionale demanda sia l'individuazione degli adempimenti ritenuti indispensabili per lo svolgimento dell'istruttoria, che quindi costituiranno il termine di paragone per poter stabilire se vi sia o meno un aggravamento del procedimento, sia

la determinazione dei termini per la conclusione di ciascun tipo di procedimento. E' sperabile, a quest'ultimo proposito, che tali futuri regolamenti abbrevino, per la maggior parte dei tipi di procedimento, l'eccessivo termine di sessanta giorni, fissato per il caso di assenza di diverse previsioni di legge o di regolamento dal comma 4 dell'art. 4 della nuova legge.

In tema di autocertificazione si è provveduto, con l'art. 26 della legge regionale, a ribadire e sancire definitivamente l'ammissibilità degli strumenti posti a disposizione dei cittadini dalla L. 4 gennaio 1968, n. 15 e dal DPR 20 ottobre 1998, n. 403, con l'ulteriore opportuna previsione del dovere, in capo al responsabile del procedimento, di informare il soggetto interessato delle facoltà attribuitegli sotto tale profilo (comma 4).

Con riguardo al diritto di accesso, disciplinato nel titolo V della legge regionale, suscita qualche perplessità la necessità di "comprovare" l'interesse connesso all'oggetto della richiesta (art. 30, c. 2): è da ritenere che tale "prova" debba consistere semplicemente nell'indicazione, all'atto della richiesta, dello specifico interesse sotteso alla stessa e quindi nella necessità che essa sia motivata. Non sembra sostenibile che dell'esistenza dell'interesse dichiarato debba essere fornita una prova ulteriore rispetto alla sua enunciazione.

Molto interessante, invece, e da seguire con attenzione nell'attuazione pratica che ne verrà data, sembra la previsione dell'ammissibilità di un ricorso al legale rappresentante dell'ente che ha rifiutato l'accesso entro dieci giorni dal diniego, con la previsione dell'adozione della relativa decisione entro i successivi quindici giorni (art. 32, c. 5). La previsione di

tali termini (10 + 15 = 25 giorni) fa opportunamente salva la possibilità, per l'interessato, di ricorrere al giudice amministrativo entro i trenta giorni previsti dalla L. n. 241/1990, lasciando la possibilità all'amministrazione, tuttavia, da un lato di riesaminare l'eventuale provvedimento di diniego, dall'altro di verificare se il silenzio-rigetto, formatosi con il decorso di trenta giorni dalla richiesta, sia dovuto a motivazioni sostanziali o, piuttosto, a carenze organizzative più facilmente rimovibili.

A questo proposito, è auspicabile che venga presto insediata la commissione per l'accesso prevista dal successivo art. 35, che dovrà rendere un parere obbligatorio sui ricorsi presentati ai sensi del citato art. 32, c. 5. A tale commissione questo Ufficio offre fin d'ora la più ampia disponibilità ai fini di una proficua e costante collaborazione.

In conclusione, auspicando una futura puntuale applicazione della nuova legge, non può mancare il rilievo che si è persa l'occasione di inserire nella stessa, ai fini di un necessario coordinamento, un richiamo alle funzioni del difensore civico regionale, che si esercitano, per lo più, proprio nel contesto di procedimenti amministrativi pendenti presso le amministrazioni destinatarie della nuova legge. Ai sensi dell'art. 2 della L.R. 18 gennaio 1980, n. 7, infatti, "a richiesta di chiunque vi abbia diretto interesse, il difensore civico interviene presso l'amministrazione regionale, presso gli enti e le aziende da essa dipendenti e presso gli enti delegatari di funzioni amministrative regionali, per assicurare che il procedimento amministrativo abbia regolare corso e che gli atti amministrativi siano tempestivamente e correttamente emanati".

La prossima legge regionale di modifica e aggiornamento della legge istitutiva del difensore civico (la citata L.R. n. 7/1980), comunque, potrà prevedere e disciplinare gli opportuni raccordi tra l'Ufficio del difensore civico, con le sue funzioni, e i soggetti, come gli uffici per le relazioni con il pubblico o la commissione per l'accesso, deputati dalla L.R. n. 30/1999 a "contribuire all'effettivo esercizio dei diritti di partecipazione all'attività amministrativa, di accesso alla documentazione ed alle informazioni", ad "informare l'utenza sugli atti e lo stato dei procedimenti, collaborando ad attuare i principi e indirizzi dell'attività amministrativa", a "promuovere iniziative volte a migliorare i servizi per il pubblico, a semplificare ed accelerare le procedure, ad incrementare le modalità di accesso informale ai documenti amministrativi e alle informazioni in possesso dell'amministrazione" (art. 37).

Nel settore della trasparenza e della semplificazione amministrativa, rimasto sospeso fino al mese di settembre del 1999 a causa dell'assenza del funzionario incaricato, sono stati trattati dall'Ufficio, negli ultimi tre mesi dell'anno, circa quarantacinque casi.

E' da segnalare, innanzitutto, come siano notevolmente diminuite, rispetto agli anni precedenti, le questioni relative all'**autocertificazione**: sono pervenute solo cinque segnalazioni relative alla mancata accettazione, da parte di pubbliche amministrazioni, di dichiarazioni sostitutive di certificazioni.

Nella maggior parte dei casi le amministrazioni coinvolte, interpellate dall'Ufficio sulle circostanze segnalate dagli istanti, hanno riconosciuto l'illegittimità del proprio comportamento, provvedendo tempestivamente ad adeguarsi alla normativa in vigore.

Solo l'ospedale San Raffaele, da me interpellato in relazione alla vicenda occorsa al signor P. C., non ha ritenuto di fornirmi alcun chiarimento: il signor C. aveva segnalato la mancata accettazione, da parte dell'ospedale, della sua dichiarazione sostitutiva di certificazione relativa al decesso della figlia minore, ai fini del ritiro della copia della cartella clinica della medesima, deceduta presso il San Raffaele.

Risulta che il rifiuto sia stato opposto in ragione della natura giuridica di "fondazione" dell'ospedale San Raffaele.

Ho fatto, allora, presente che le norme sull'autocertificazione non vincolano solamente gli enti pubblici strettamente intesi: già l'art. 30, c. 2, della L. n. 241/1990, ad esempio, stabilisce il divieto di esigere atti di notorietà in luogo della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà prevista dall'art. 4 della L. n. 15/1968 "quando si tratti di provare qualità personali, stati o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato" non solo per le pubbliche amministrazioni, ma anche per le **"imprese esercenti servizi di pubblica necessità e di pubblica utilità"**.

E' indubbio, ho sostenuto, che l'ospedale San Raffaele, se non può classificarsi come un ente pubblico in senso stretto, rientra tuttavia nel nuovo e più ampio concetto di "pubblica amministrazione" introdotto dalla normativa dell'ultimo decennio, a partire dalla L. n. 241/1990, che estende, appunto, l'obbligo di accettare le dichiarazioni sostitutive dell'atto di

notorietà agli enti esercenti servizi di pubblica utilità, per arrivare alla L. 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. *Legge Bassanini bis*) che amplia la portata delle regole sull'autocertificazione anche nei confronti dei **“gestori o esercenti di pubblici servizi”**.

Il DM n. 403/1998, poi, contenente il regolamento di attuazione degli artt. 1, 2 e 3 della L. n. 127/1997 in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative, estendendo la portata dell'art. 2 della L. n. 15/1968, afferma che “nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari e i gestori di pubblici servizi sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni anche i seguenti stati, fatti e qualità personali:

- i) tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile”.

Alla mia richiesta di sapere se il regolamento interno dell'ospedale sia stato adeguato a queste ultime novità normative in tema di autocertificazione, tuttavia, non è stato fornito, ad oggi, alcun riscontro.

Molto più frequenti sono state le segnalazioni relative alla negazione del **diritto di accesso agli atti** detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

E' da rilevare, tuttavia, la non approfondita conoscenza, da parte dei cittadini, dell'istituto del diritto di accesso, così come delineato dagli artt. 22 e ss. della L. n. 241/1990. In molti casi, infatti, le richieste di visione degli atti o di rilascio di copia dei medesimi risultano prive di motivazione, laddove la legge espressamente richiede che le istanze siano motivate, con l'indicazione dello specifico interesse ad esse sotteso (art. 25).

In molti casi, quindi, quelli che all'istante potevano sembrare provvedimenti di diniego del diritto di accesso, altro non erano che richieste di integrazione delle relative istanze con la dovuta motivazione.

Inoltre, di fronte al silenzio o al diniego dell'amministrazione, nella maggior parte dei casi il cittadino è convinto di trovarsi in presenza di un'omissione o di un rifiuto d'atti d'ufficio, mentre la legge espressamente prevede, trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, il formarsi di un silenzio-rigetto, cioè di un vero e proprio provvedimento di diniego dell'accesso. Contro tali provvedimenti - espressi o taciti che siano - è possibile ricorrere in via amministrativa con un procedimento particolarmente snello previsto dall'art. 25, c. 5, della legge stessa, al termine del quale, in caso di accoglimento del ricorso, il giudice amministrativo ordina all'amministrazione l'esibizione dei documenti richiesti.

Ci sono stati, comunque, diversi casi in cui le amministrazioni interpellate hanno accolto i rilievi dell'Ufficio in ordine alla sussistenza del diritto degli interessati all'accesso, ponendo quindi a loro disposizione gli atti richiesti.

Emblematico, sotto diversi profili, è il caso del comune di Mantova, che da ben tre anni negava ai consiglieri di minoranza il diritto di prendere visione dei *curricula* dei candidati - nominati e non - alla carica di rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, ritenendo di doverne tutelare in tal modo la *privacy*.

La commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri, interpellata dai consiglieri

di minoranza, il 2 ottobre 1998 aveva espresso parere favorevole al rilascio dei *curricula*, sottolineando che l'art. 31, c. 5, della L. n. 142/1990 pone in capo ai consiglieri un diritto di accesso rinforzato: essi possono ottenere tutte le notizie e le informazioni in possesso degli uffici comunali "utili all'espletamento del loro mandato".

Questo Ufficio, quindi, invitava il comune a procedere al rilascio dei *curricula*.

Da ultimo, dopo più di un anno dal parere della commissione per l'accesso e dopo che l'autorità garante per la protezione dei dati personali ha ribadito la già più volte enunciata prevalenza del diritto di accesso dei consiglieri sulla difesa della *privacy*, il comune ha posto a disposizione dei consiglieri i *curricula* richiesti.

In linea generale, è incoraggiante constatare e quindi dare atto dell'alto grado di collaborazione fornito dalle amministrazioni interpellate, che, anche ove abbiano ritenuto di doversi mantenere sulle proprie posizioni, hanno tuttavia offerto un'ampia disponibilità a spiegarne i presupposti di fatto e le ragioni di diritto.

Permangono sporadici casi, purtroppo anche all'interno della struttura regionale (mi riferisco, ad esempio, alla direzione generale formazione e lavoro della Giunta), in cui le richieste di questo Ufficio vengono troppo spesso trascurate, nonostante la DGR 24 ottobre 1997, n. VI/31863 abbia stabilito un termine di trenta giorni entro il quale il difensore civico ha diritto di ottenere, dalle competenti strutture organizzative della Giunta regionale, copia degli atti e documenti, nonché ogni notizia connessa alle questioni trattate. E' mia intenzione, tuttavia, qualora tale atteggiamento si

protraesse nel tempo, procedere nei confronti delle strutture inadempienti utilizzando lo strumento posto a mia disposizione dall'art. 4 della L.R. n. 7/1980, in base al quale "il funzionario che impedisca o ritardi l'espletamento delle funzioni del difensore civico è soggetto ai procedimenti disciplinari".

Non mancano, infine, richieste di intervento dell'Ufficio in materie che non rientrano nella competenza del difensore civico: sono state circa quindici le istanze relative a materie escluse dalla trattazione (violazioni del codice della strada, imposte e tributi locali, controversie tra privati, richieste di pareri legali o di assistenza in giudizio, richiesta di nominare commissioni d'inchiesta).

In tutti questi casi si è provveduto, laddove era possibile, a suggerire agli istanti le iniziative da intraprendere per la tutela dei propri diritti, motivando il mancato intervento dell'Ufficio nelle vicende prospettate.

La circostanza, tuttavia, denota una conoscenza ancora troppo vaga dell'istituto del difensore civico e delle sue funzioni istituzionali da parte della popolazione lombarda, pur in presenza di una esigenza di tutela dei propri diritti fortemente sentita.

2.2 Territorio

L'area "Territorio" comprende le seguenti diverse categorie: strumenti urbanistici, tutela del territorio, occupazioni, espropri e servitù, edilizia privata, lavori pubblici, acque pubbliche, viabilità e circolazione e protezione civile: ciascuna disciplinata da un ampio e complesso sistema normativo.

In linea generale, anche a causa della continua evoluzione normativa e giurisprudenziale, della pluralità delle fonti e dello scarso coordinamento fra legislazione statale e regionale, si osserva una certa ambiguità del dato normativo, che crea seri problemi per il comune cittadino e non poche incertezze e disorientamento per l'interprete, richiedendo notevole grado di specializzazione e costante aggiornamento.

Senza pretesa alcuna di completezza, ritengo opportuno anzitutto, in questa sede, ricordare per linee essenziali alcune fra le principali novità normative introdotte nell'ambito della legislazione regionale nel 1999.

Nella relazione dello scorso anno avevo fatto cenno al DLgs 31 marzo 1998, n.112 (c.d. "Bassanini quater"), avendo lo stesso operato un ampio conferimento alle regioni di funzioni afferenti alla definizione dell'assetto del territorio.

Nel corso del 1999, in attuazione del citato DLgs n. 112/1998, è stata approvata in Lombardia la L.R. 3 settembre 1999, n. 20 che disciplina le funzioni amministrative in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA).

Il provvedimento prevede la procedura di VIA obbligatoria per alcune tipologie progettuali, mentre per altre la stessa è subordinata ad una verifica preliminare volta ad accertare se si ravvisi la necessità di darvi corso.

Detta normativa, in coerenza con il principio di sussidiarietà, individua nell'ambito di regione e autonomie locali l'autorità competente sul giudizio d'impatto ambientale e stabilisce le diverse fasi della procedura, prevedendo perfino - in caso di conclusione con esito negativo - l'indicazione delle condizioni per un eventuale localizzazione alternativa.

Altre innovazioni degne di rilievo sono state introdotte dalla L.R. 19.11.1999, n. 22, "Recupero di immobili e nuovi parcheggi: norme urbanistico-edilizie per agevolare l'utilizzo degli incentivi fiscali in Lombardia" che detta nuove disposizioni in più ambiti: denuncia inizio attività, recupero dei sottotetti, programmi pluriennali di attuazione e parcheggi.

Per quanto concerne l'istituto della denuncia di inizio attività, nell'ottica della semplificazione delle procedure edilizie, è estesa la facoltà di ricorrervi ampliando il novero degli interventi edilizi soggetti a detto istituto, sempreché sussistano delle determinate condizioni, quali la conformità urbanistica dei progetti alla strumentazione vigente ed il mancato assoggettamento delle opere a piano attuativo o a concessione edilizia convenzionata.

La legge in parola modifica altresì l'art. 2 della L.R. n. 15/1996 - normativa per il recupero dei sottotetti ad uso abitativo, già oggetto di trattazione nella relazione del 1996 - consentendo espressamente, diversamente da quanto disponeva il dettato normativo precedente,

modificazioni delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde degli immobili, purché lo strumento urbanistico comunale vigente risulti approvato dopo l'entrata in vigore della L.R. n. 51/1975 e dette modificazioni siano dirette ad assicurare i parametri relativi all'altezza media ponderale, rimanendo nei limiti di altezza massima degli edifici stabiliti dallo strumento urbanistico.

In attesa di un'organica definizione della disciplina sul P.P.A., la nuova normativa ha inoltre sospeso, sino al 31 dicembre del 2000, l'obbligo delle amministrazioni comunali di dotarsi di P.P.A., lasciando la facoltà ai comuni che ne siano dotati di revocarlo o mantenerlo fino alla scadenza.

In materia di parcheggi la L.R. n. 22/1999 introduce, invece, importanti novità per quanto concerne la realizzazione di parcheggi pertinenziali: viene, infatti, esteso l'ambito di applicazione dell'art. 9 della L. n. 122/1989, così come modificato dall'art. 17, comma 90, della L. 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. "Bassanini bis").

In particolare, la norma disciplina la localizzazione ed il rapporto di pertinenza, regolamentando l'ambito di riferimento delle pertinenze, sia in relazione alla destinazione d'uso degli edifici a cui i nuovi parcheggi sono legati da rapporto pertinenziale - ricomprendendo tutte le destinazioni d'uso possibili: residenziale e non -, sia in relazione alle aree in cui realizzare i parcheggi, che possono essere poste anche al di fuori del lotto di appartenenza del bene principale senza limiti di distanza, purché nell'ambito del territorio comunale o in comuni contermini.