



COMUNE DI MOLFETTA
Settore Territorio

Oggetto: TAR Puglia – Bari – Ricorso ad istanza dei sigg.ri Spadavecchia Pasqua, Nicola e Gaetano c/ il Comune di Molfetta per l'annullamento del Permesso di costruire n.1449/09 rilasciato al sig. Spadavecchia Mauro Amm.re Unico della ditta "Galassia di Spadavecchia Mauro & C S.a.s."

Progetto **"Risanamento conservativo finalizzato all'adeguamento ad esigenze abitative di edificio esistente"** e cambiamento d'uso dell'ex Hotel Tritone

Relazione

In data 9 aprile 2008 il sig. Spadavecchia Mauro per conto della società Galassia S.r.l., ha inoltrato richiesta di Permesso di Costruire per l'ex Hotel Tritone con un progetto di "Risanamento conservativo finalizzato all'adeguamento ad esigenze abitative di edificio esistente" con cambiamento di destinazione d'uso dell'immobile.

La proposta progettuale era supportata da alcune considerazioni e valutazioni.

- 1) L'art 32.2 delle NTA del PRGC nello stabilire che *"Il PRGC si attua mediante Piani Particolareggiati o Piani di Recupero; in mancanza di questi sono ammessi solo interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo così come previsto dalla L.457/78."* consente gli interventi previsti essendo questi *"interventi di risanamento conservativo, rivolto a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con esso compatibili (...)"* come riportato nelle Relazione di accompagnamento del progetto e al comma 1 dell'art.3 del DPR 380/01 e s.m.i.
- 2) Anche la Circolare 24 febbraio 1998 n.57/E del MMLL.P.FF. avvalorerebbe le opere ritenendo che *"Il risanamento conservativo si riferisce al complesso degli*



COMUNE DI MOLFETTA
Settore Territorio

interventi finalizzati ad adeguare ad una migliore esigenza d'uso attuale un edificio esistente, sotto gli aspetti tipologici, formali, strutturali, funzionali.(...)”

- 3) L'adeguamento funzionale dell'immobile è praticamente obbligatorio atteso che tutta la zona è residenziale e l'edificio ha perso ormai da decenni le caratteristiche di albergo dal punto di vista edilizio, igienico-sanitario e tecnologico.

Esaminato il progetto, le diverse pratiche per precedenti procedimenti inerenti l'edificio in questione, compresa la sentenza del TAR Puglia n.109/2003, il sottoscritto ha espresso parere favorevole all'iniziativa per le considerazioni che seguono.

Primo aspetto: risanamento conservativo.

La definizione di “risanamento conservativo” riportata al comma 1 dell'art.3 del DPR 380/01 e s.m.i. e nella Circolare 24 febbraio 1998 n.57/E del MMLL.P.FF. consente di inquadrare le opere e gli interventi proposti dal richiedente fra quelli che si rendono necessari al fine di riqualificare funzionalmente l'edificio chiuso e abbandonato dal 1996 forse perché inadeguato alle nuove normative e dichiarato inagibile dall'U.T.C. con nota n.9395 del 6 marzo 2001.

Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino, il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso “compatibile” con la zona omogenea nella quale è allocato l'edificio, senza modifica del volume esistente né alterazione delle sagoma o delle superfici utili esistenti ma con adeguamenti “funzionali”.

Secondo la definizione del prof. Enrico Dalfino l'intervento di risanamento conservativo è l'“operazione volta a ripristinare un organismo edilizio in condizioni



COMUNE DI MOLFETTA
Settore Territorio

*di degrado, contrassegnata, quindi, rispetto al restauro, da un più ampio grado di libertà d'intervento."*¹

Proprio sulla scorta di quanto su scritto non si condivide né la posizione dei ricorrenti né quella assunta dai giudici del TAR Puglia nella sentenza 109/2003 allorquando definiscono l'intervento di cambiamento di destinazione d'uso proposto per lo stesso edificio nel 2000 come lavori rientranti nell'ambito della ristrutturazione edilizia non prevista per la zona se non attraverso un piano esecutivo ad iniziativa pubblica (Piano Particolareggiato o Piano di Recupero).

Attesa la assimilabilità del "risanamento conservativo" alla diversa fattispecie della "ristrutturazione edilizia", che ha dato luogo a consistenti incertezze giurisprudenziali, si è riscontrato che *"le pronunce che si sono dimostrate più attente alla problematica in esame, hanno puntualizzato che l'elemento distintivo della ristrutturazione edilizia rispetto al risanamento conservativo va rinvenuto nell'esistenza o meno dei lavori di un aliquid novi, essendo la ristrutturazione caratterizzata dallo scopo non conservativo ravvisabile allorché venga sostanzialmente alterata la struttura anche interna dell'edificio (Cons. St. Sez.V 17 dicembre 1996 n.1551; TAR Lazio sez II bis, 27 settembre 2000, n.7511)"*²

Nel progetto proposto non vi è alcuna alterazione delle struttura dell'edificio ma unicamente una diversa distribuzione funzionale interna – tramezzature, infissi e impianti – necessaria alla nuova destinazione residenziale.

"Per interventi di restauro e risanamento conservativo devono intendersi quelli finalizzati a conservare l'organismo edilizio e ad assicurare la funzionalità mediante un insieme di opere che, conservandone l'aspetto e le caratteristiche edilizie e strutturali e lasciandone inalterata la

¹ Enrico Dalfino *Lessico giuridico dell'edilizia e dell'urbanistica* Editori Laterza

² R. Garofoli – G. Ferrari *Codice dell'edilizia* Nel Diritto Editore, 2008



COMUNE DI MOLFETTA
Settore Territorio

tipologia e la morfologia, ne rendano possibile un'utilizzazione adeguata al fabbisogno attuale, attraverso nuove dotazioni tecnologiche o mediante un cambio della destinazione funzionale.”³

La differenza sostanziale, infine, tra l'intervento richiesto con il progetto presentato ad aprile del 2008 e quello del 2000 sta proprio nella esecuzione di opere di risanamento conservativo, mentre il diniego sul progetto del 2000 da parte del mio predecessore ing. G. Parisi – confermato dal TAR Puglia – era relativo, oltre che al cambiamento di destinazione d'uso, alla realizzazione di opere non meglio classificate.

Pertanto non è attinente né applicabile la decisione dei giudici amministrativi del 2003 a questa fattispecie.

Anche la sentenza citata dai ricorrenti (Cons. Stato, sez V, 9.10.2007, n.5273) va nella direzione dell'esatta interpretazione degli elementi costituenti il risanamento conservativo che *“... sono interventi sistematici che, pur con rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, ne conservano la tipologia, forma e struttura;”*.

Orbene, basterebbe consultare un qualsiasi testo di Lessico urbanistico e edilizio per giungere alla determinazione dell'Ufficio:

elementi costitutivi:

tipologia:

forma:

struttura.

Si conclude che le opere previste nel progetto presentato sono indubbiamente classificabili come opere e interventi di risanamento conservativo.

Secondo aspetto: cambiamento di destinazione d'uso.



COMUNE DI MOLFETTA
Settore Territorio

La richiesta del cambio di destinazione funzionale dell'immobile che ne renda possibile un'utilizzazione adeguata e attuale dell'immobile è stata valutata tenendo conto anche dell'incidenza, favorevole, sul carico urbanistico della zona nel passaggio da albergo a residenze.

Innanzitutto il punto 2 degli Allegati alle NTA del PRGC non esclude la possibilità di cambio d'uso: *"negli interventi di restauro e risanamento conservativo in linea generale si deve conservare la destinazione d'uso attuale, sempre che sia compatibile con la destinazione prevalentemente residenziale della zona ..."* e la compatibilità della nuova destinazione con quella *"prevalentemente residenziale della zona"* è incontestabile.

Inoltre,

1. si tratta di interventi di risanamento conservativo con cambio funzionale d'uso previsti dalle NTA del PRGC non aventi rilevanza urbanistica;
2. trattasi di cambio d'uso da una categoria a impatto sociale (standard) maggiore – turistico direzionale - a una minore, residenziale;
3. imporre il mantenimento dell'uso non più attuale e non realizzabile esula dalle competenze attribuibili all'ente pubblico nel controllo del territorio.

Innanzitutto non è attribuibile all'intervento una valenza urbanistica atteso che si tratta di singolo cambio d'uso accompagnato da un intervento edilizio. **Ed è la stessa sentenza 109 del TAR Puglia che ricorda la sentenza della Corte Costituzionale n.73/91 che escludeva la rilevanza urbanistica al mutamento di destinazione d'uso di un solo edificio.**

E questo non vale solo per il cambio d'uso senza esecuzione di opere perché, se così fosse, si giungerebbe a una regolamentazione che vedrebbe assentibile il cambio d'uso e l'utilizzo dell'ex albergo per residenza se non si realizzasse alcun intervento edilizio - che non avrebbe incidenza sugli standard - mentre ci sarebbe bisogno di



COMUNE DI MOLFETTA
Settore Territorio

una verifica degli standard o addirittura di un piano esecutivo per il cambio d'uso preceduto dalla modifica delle le tramezzature o degli impianti!

Anche la recentissima sentenza della **Corte di Cassazione del 5 marzo 2009 n.9894**, distingue le due diverse tipologie di destinazione d'uso.

“Possono conseguentemente distinguersi:

- *una destinazione d'uso urbanistico, riferita alle categorie specificate dalla legge e dal D.M. n.1444/1968:*
- *una destinazione d'uso edilizio, che attiene al singolo edificio e alle sue capacità funzionali.”*

La verifica e il calcolo degli standard va riferito ad ambiti territoriali o a zone omogenee non a singoli interventi in quanto è rilevante il cambiamento di destinazione urbanistica non il cambiamento d'uso di un singolo immobile.

Per di più la verifica per la Zona Omogenea A è stata già effettuata dagli estensori del PRGC in fase di redazione dello stesso piano generale che nell'affermare che *“Deve inoltre essere assicurata la qualità insediativa nelle zone di intervento (“A” n.d.r.) mediante il rispetto degli standards urbanistici, sia riqualificando quelli già esistenti sia recuperandone gli eventuali deficit - qualitativi e quantitativi - in aree immediatamente interagenti e collegate con le parti urbane edificate sedi degli interventi di trasformazione/conservazione.”*⁴

hanno dimostrato come a fronte di un fabbisogno complessivo di 18 mq/ab previsto dal DM 1444/68, il PRGC garantisce uno standard di 19,17 mq/ab sulla base di una previsione insediativa di 69.100 abitanti al 2007. Se si considera che al 2007 la popolazione era attestata all'incirca sui 60.000 abitanti si comprende come il dato previsionale è destinato a salire ulteriormente.(vedere Relazione Generale al PRGC).



COMUNE DI MOLFETTA
Settore Territorio

Il sottoscritto ha provato a verificare la quantità di standard presenti con l'immobile destinato ad albergo e quelli necessari per una destinazione residenziale, secondo le disposizioni del D.M. 1444/68.

L'attuale destinazione presenta una consistenza di 48 posti letto più altri 4 per gli inservienti. La superficie coperta è di 380 mq per una volume complessivo di mc 5.800⁵

Dal punto 2) dell'art.5 (Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi) del D.M. 1444/68 ricaviamo:

$$\text{mq } 380 \times 5 \text{ piani} \times 80/100 = \text{mq } 1.520$$

Dal primo comma dell'art.3 (Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici destinati o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi) del D.M. 1444/68 ricaviamo:

$$\text{mc } 5.800 / 100 \text{ mc} \times \text{ab} = 58 \text{ abitanti}$$

$$58 \text{ ab} \times 18 \text{ mq/ab} = \text{mq } 1.044$$

L'uso residenziale dell'edificio abbatte di oltre un terzo la necessità di standard nella zona a tutto vantaggio della vivibilità dell'area.

Il terzo punto da trattare riguarda le attribuzioni di competenza all'ente comunale, che per legge ha il controllo del territorio, di obbligare al mantenimento dell'uso anche quando questo non è più attuabile.

La sentenza del TAR Puglia 673/98, nella controversia tra il Comune di Molfetta e l'Opera Pia, in merito alla ristrutturazione dell'ex palazzina Gagliardi – disputa svoltasi nello stesso periodo della discussione sull'ex albergo – esplicita in maniera chiara e inequivocabile l'ammissibilità del cambio d'uso atteso che il mantenimento dell'attuale destinazione non è possibile per l'impossibilità di adeguamento edilizio,

⁵ Relazione Tecnica allegata al progetto di costruzione del 1965



COMUNE DI MOLFETTA
Settore Territorio

igienico-sanitario e tecnologico alla vigente normativa per poter riutilizzare l'immobile ad albergo. *“Nella specie il Comune, con l'imposizione al.....(omissis)... ricorrente dell'osservanza dell'onere non più attuale, ha travalicato i limiti di potere di governo del territorio attribuitogli dall'art.4 delle legge 27 gennaio 1977 n.10 ed ha perseguito, all'evidenza, fini diversi e per ciò stesso svianti rispetto a quelli tipici assegnatigli in sede di governo del territorio.”*⁶

A suffragio ulteriore potrei ricordare che la quarta sezione del Consiglio di Stato, nella decisione del 16 giugno 1987 n.365, ha ritenuto illegittima, perché esultante dal potere di pianificazione urbanistica del territorio, una disposizione che impediva la trasformazione di immobili dall'uso “ricettivo” a un altro degli usi consentiti nella zona omogenea considerata.

E infine va ricordato che, a monte di tanta giurisprudenza costante, il Consiglio di Stato – sez.IV, 27.7.1982, n.525 – ha affermato che non rientrano nel legittimo contenuto del piano regolatore generale prescrizioni limitanti il mutamento di destinazioni d'uso degli immobili, poiché l'autorità amministrativa – in considerazione dei contenuti tipici del piano regolatore e del regolamento edilizio – non ha il potere di vietare o imporre un determinato uso per immobili idonei a vari usi leciti.

Terzo aspetto: necessità di un PP o PR

In via residuale, proprio nell'intendimento di offrire una completa comprensione del problema, può essere utile affrontare la questione sulla necessità di un Piano Particolareggiato o di un Piano di Recupero.

L'articolo normativo (32.2 delle NTA) pone come condizione per ogni intervento in zona A2, qual è quella nella quale si trova l'ex albergo, la predisposizione di un piano

⁶ TAR Puglia 1 settembre 1998 n.673



COMUNE DI MOLFETTA
Settore Territorio

attuativo di iniziativa pubblica. La possibilità, quindi, di poter intervenire nella ZO A2 è demandata alla determinazione dell'Amministrazione Comunale, ai suoi programmi, e all'intenzione di questa di redigere un piano attuativo.

Credo di aver dimostrato come le opere e gli interventi progettati non fossero legati alla redazione di un piano esecutivo finalizzato alla verifica e al reperimento degli standard. Il Comune, tra l'altro, non si è mai attivato per la predisposizione di un tale piano attuativo; un vincolo procedimentale che, secondo il sottoscritto, potrebbe intendersi decaduto.

Come diversa giurisprudenza riporta, e come dottrina insegna, nel caso dei cosiddetti "vincoli di rinvio" - che producono l'effetto esteriore di inedificabilità provvisoria delle aree rimandando a un atto successivo come ad es. un piano attuativo l'esecuzione del PRG⁷ - detti anche "vincoli strumentali", o "procedimentali" si potrebbe ipotizzare la loro decadenza dopo un certo lasso di tempo: *"L'effetto di decadenza dei vincoli urbanistici è applicabile anche al c.d. vincolo procedimentale, consistente nella previsione da parte del piano regolatore generale delle previa approvazione di uno strumento urbanistico attuativo, per l'esecuzione dei lavori."*⁸

La giurisprudenza amministrativa è concorde nel ritenere che l'art.9 del DPR 327/01 che prevede la durata quinquennale dei vincoli preordinati all'esproprio o sostanzialmente espropriativi comportanti l'inedificabilità dei suoli, si riferisce a tutti i vincoli di piano, senza possibilità di distinzione tra vincoli sostanziali e vincoli strumentali, tra i quali rientra la subordinazione all'edificabilità di un'area alla formazione di un piano attuativo.⁹

"La ratio che ha indotto il legislatore a formulare la norma è quella di porre un limite temporale, in funzione di garanzia (ex art.42 Costituzione:cfr Corte Cost. 20.5.199 n.179; id.

⁷ Urbani – Matteucci *Diritto Urbanistico* 2004

⁸ Pietro Falcone *Attività edilizia, istruttoria, risoluzione conflitti e gestione del contenzioso in materia*. CEIDA

⁹ Consiglio di Stato, sez. V, 14 aprile 2000 n.2238



COMUNE DI MOLFETTA
Settore Territorio

18.12.2001 n.411) del diritto di proprietà del suolo, che altrimenti (se il vincolo fosse a tempo indeterminato) sarebbe svuotato e impedito nel suo utilizzo, senza alcun indennizzo. Quindi, in tale prospettiva, le indicazioni vincolistiche di piano regolatore generale, anche strumentali, decadono allorché non consentano al proprietario di utilizzarlo”¹⁰

Il PRGC, se non prevedessimo una decadenza temporale del vincolo, impedirebbe a tempo indeterminato l’edificazione e la ristrutturazione, creando un ostacolo all’iniziativa privata.¹¹

Quand’anche non fosse condivisa questa impostazione sulla caducità dei vincoli strumentali, v’è da dire che l’area è interamente edificata e urbanizzata e non vi sono suoli residui da edificare.

L’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato – con sentenza 6 ottobre 1992, n.12 – ha affermato che ***“l’esigenza di un piano esecutivo (di lottizzazione o particolareggiato) quale presupposto per il rilascio della concessione di costruzione, si pone allorché si tratti di asservire per la prima volta un’area non ancora urbanizzata a un insediamento edilizio di carattere residenziale o produttivo, mediante la costruzione di uno o più fabbricati che obiettivamente esigano, per il loro armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, la realizzazione o il potenziamento delle opere e dei servizi necessaria soddisfare alcuni bisogni della collettività (strade, spazi di sosta, fognature, reti di distribuzione del gas, dell’acqua, dell’energia elettrica, scuole, ecc.) vale a dire la realizzazione o il potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.”***

La stessa Adunanza Plenaria ha ritenuto illegittimo il diniego di concessione edilizia qualora l’area sia urbanizzata.

Di tali argomentazioni si è recentemente discusso a livello giurisprudenziale con l’ormai nota “Zona B4” del Comune di Molfetta e con l’ultima, in ordine di tempo,

¹⁰ TAR Veneto 19 gennaio 2004 n.128

¹¹ Consiglio di Stato, sez. V, 3 aprile 2000 n.1908



COMUNE DI MOLFETTA
Settore Territorio

ordinanza¹² che ha ribadito ulteriormente che non vi è necessità di un piano particolareggiato in zone già urbanizzate.

Per tutte le motivazioni su riportate, nel confermare il parere favorevole al progetto presentato, si valuta assolutamente opportuna l'opposizione al ricorso presentato.

Molfetta li 5 maggio 2009

Il Dirigente Settore Territorio
Ing. Rocco Altomare

¹² Tribunale di Bari – Terza Sezione Penale - Ordinanza su appello ex art.322 bis c.p.p.