APPROFONDIMENTO CIVILE

Commento alla sentenza n. 20/2022 del TAR Puglia sulla “Questione cartiera di Barletta” e permesso di costruire in deroga

Data pubblicazione: 26/01/2024

Autore: Avv. Roberto Francesco Iannone

Categoria: Civile

Contenuto

IL FATTO

Alcune imprese barlettane hanno impugnato un provvedimento del Dirigente Suap del Comune di Barletta, con cui era stato negato loro il permesso di costruire per un intervento di ristrutturazione edilizia (demolizione e ricostruzione) finalizzato alla realizzazione di corpi di fabbrica destinati ad attività produttive (alberghi) su area edificata e dismessa.

Le ragioni del diniego erano da individuarsi ***nell'asserita impossibilità di classificare l'attività alberghiera come attività produttiva***, con conseguente necessità di una (previa) variante allo strumento urbanistico generale per la realizzazione dell'intervento.

Inoltre, secondo le imprese ricorrenti, il provvedimento era stato emesso da un soggetto, ***il Dirigente del Settore, incompetente***, in quanto di spettanza - ex art. 14, comma 1 bis, del D.P.R. n. 380/2001, trattandosi di permesso di costruire in deroga - del Consiglio Comunale.

La questione - che attiene i corpi di fabbrica ex cartiera di Barletta in via Trani, ricadente in zona omogenea[1] "D" del P.R.G. - oltre ad avere un grande rilievo da un punto di vista politico ed urbanistico, contiene importanti profili giuridici, che, si esamineranno, vale a dire la individuazione del soggetto, legittimato per legge, a rilasciare l'autorizzazione, nonché se le strutture alberghiere possano considerarsi strutture aventi un interesse pubblico e possano essere qualificate come

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

"*attività produttive*".

IL PERMESSO DI COSTRUIRE IN DEROGA

(A)

DEFINIZIONE

Il permesso di costruire è **l'autorizzazione amministrativa** che viene concessa dal Comune per realizzare interventi edilizi che***, l'art. 10 del T.U. Edilizia n. 380/01***[2], individua, ad esempio, in interventi di nuova costruzioni o di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, anche in aree industriali dismesse, *proprio come nel caso di specie*.

Il rilascio effettivo di tale autorizzazione - ex art. 13 del richiamato T.U. -compete al **Dirigente** o al **Responsabile dello Sportello Unico**.

Il successivo art. 14 disciplina l'istituto del **"*permesso di costruire in deroga*"***,* così definito perché permette di disattendere alle previsioni di carattere generale degli strumenti di pianificazione urbanistica e quindi, sul piano giuridico/amministrativo, sostituisce *la c.d. variante* al piano urbanistico.

Sul piano giurisprudenziale, l'istituto, da ultimo, è stato così descritto dal Consiglio di Stato, fedele ad un orientamento consolidato, con la sentenza ***n. 616/2022:*** "*si tratta di un istituto di carattere eccezionale rispetto all'ordinario titolo edilizio e rappresenta* ***l'espressione di un potere ampiamente discrezionale,*** *che si concretizza in una decisione di natura urbanistica, da cui trova giustificazione la necessità di una previa delibera del Consiglio comunale; in particolare,* ***in tale procedimento il Consiglio comunale è chiamato ad operare una comparazione tra l'interesse pubblico al rispetto della pianificazione urbanistica e quello del privato ad attuare l'interesse costruttivo***".

(B)

I PRESUPPOSTI DELLA DEROGA

La deroga edilizia presuppone che sia prioritariamente riconosciuta la sussistenza dello specifico interesse pubblico ad essa sotteso, per verificare se possa essere reputato prevalente rispetto a quello perseguito dalla pianificazione urbanistica.

L'interesse pubblico che consente il rilascio del permesso di costruire in deroga, ai sensi dell'art. 14 D.P.R. 380/2001, non deve necessariamente attenere al carattere pubblico dell'edificio o del suo utilizzo, ***ma è sufficiente che coincida con gli effetti benefici per la collettività***.

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

E' opportuno precisare, sotto questo profilo, che "*Il permesso di costruire in deroga, di cui all'art. 14 del D.P.R. n. 380 del 2001, può trovare applicazione discrezionalmente* ***anche quando si tratta di edifici privati****, dei quali sia accertato l'interesse pubblico o la possibilità che essi siano destinati alla pubblica fruizione*" ***(Tar Bari 409/2022)***.

(C)

SULLE DIVERSE COMPETENZE TRA CONSIGLIO COMUNALE E UFFICIO TECNICO

Nell'ambito del procedimento per l'adozione del permesso di costruire in deroga, deve pertanto essere distinta ***la competenza del Consiglio Comunale*** [3], che è soggetto chiamato ad operare una comparazione tra l'interesse pubblico al rispetto della pianificazione urbanistica e quello del privato ad attuare l'interesse costruttivo, e **la competenza degli uffici tecnici**, che devono invece istruire e definire la pratica.

Il Tar Torino, con la sentenza ***n. 156/2021*** ha definito l'istituto in commento come "***una fattispecie a formazione progressiva,*** *che presuppone che sull'istanza presentata dall'interessato debba intervenire* ***la delibera consiliare*** *all'esito di una comparazione dell'interesse privato con quello pubblico, sulla base di una scelta politica di opportunità che è dalla legge rimessa al Consiglio comunale* ***e che successivamente, dopo l'adozione della delibera, venga rilasciato il titolo edilizio dai competenti uffici amministrativ****i*".

(D)

IL PERMESSO IN DEROGA E' UN ATTO DOVUTO?

Naturalmente, no, infatti: «Il permesso in deroga non è un atto dovuto, ma costituisce piuttosto oggetto di esercizio di poteri discrezionali, che devono comparare l'interesse alla realizzazione dell'opera con molteplici altri interessi, quali quello urbanistico, edilizio, paesistico, ambientale». ***(Tra le tante la sentenza n. 2577/06 del Tar Lecce)***.

(E)

L'UFFICIO TECNICO NON E' VINCOLATO ALLA DECISIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

Questo vuol dire che se in tale procedimento, il Consiglio comunale - in quanto organo titolare del relativo potere di pianificazione[4] - è chiamato ad operare una comparazione tra l'interesse pubblico al rispetto della pianificazione urbanistica e quello del privato ad attuare l'interesse costruttivo, ***la definizione del permesso rientra nella competenza dell'ufficio tecnico, il quale***, nell'esercizio della propria verifica in ordine alla fattibilità tecnica dell'opera, ***non è pertanto vincolato dalla precedente delibera del Consiglio comunale***, ma, anzi deve verificare la sussistenza delle

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

condizioni normativamente previste per il rilascio del provvedimento.

Infatti: *L'eventuale sussistenza dei presupposti di cui all'art. 14, commi 1-bis, 2 e 3, D.P.R. n. 380 del 2001 per il rilascio dei permessi di costruire in deroga costituisce condizione minima necessaria, ma non sufficiente, per l'autorizzazione dell'intervento, permanendo in capo all'Amministrazione un'ampia discrezionalità circa l''eventuale assenso*" ***(Consiglio di Stato n. 7228/2019)[...]*** "*non potendo ritenersi che tutto l'iter amministrativo volto al rilascio del permesso di costruire sia gestito in via diretta ed esclusiva dall'organo consiliare*"(***TAR Puglia Lecce n. 1095/2017)***.

(F)

PERMESSO IN DEROGA....DA COSA?

Sul punto arriva in soccorso, fra le tantissime, la sentenza n. 1002/2020 del Tar Lecce: "*la deroga si riferisce esclusivamente ai limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi viene al di fuori dei quali viene a configurarsi un'ipotesi di variante urbanistica, la cui approvazione è soggetta a specifica disciplina*".

A ciò si aggiunga che "***la deroga non può incidere sulle scelte di tipo urbanistico****, potendo operare solo nel caso in cui l'area sia edificabile secondo le previsioni di piano, con la conseguenza che non può ritenersi ammissibile il rilascio di permessi in deroga, ad esempio, per aree a destinazione agricola o a verde pubblico o privato mancando in tal caso il presupposto dell'edificabilità dell'area necessario non per il rilascio in deroga del permesso di costruire ma per il permesso stesso*" ***(ex plurimis, Consiglio di Stato n. 5847 cfr. anche C.d.S., sez. IV, 28.9.2009, n. 5847/2009)***.

(G)

E' POSSIBILE UN PERMESSO DI COSTRUIRE IN DEROGA IN SANATORIA?

Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici è istituto di carattere eccezionale giustificato dalla necessità di soddisfare esigenze straordinarie rispetto agli interessi primati garantiti dalla disciplina urbanistica generale e, in quanto tale, applicabile esclusivamente entro i limiti tassativamente previsti dal D.P.R. n. 380/ 2001, art. 14, e mediante la specifica procedura. Ciò porta ad escludere che possa essere rilasciato "*in sanatoria*" dopo l'esecuzione delle opere e che, anzi, non è prevista, pertanto, ***nel vigente ordinamento l'esistenza di poteri di sanatoria in deroga***. ***(Ex plurimis Consiglio di Stato sentenza n. 4898/2020 e, da ultimo Tar Lazio sentenza n. 9089/2022)***.

GLI ALBERGHI SONO STRUTTURE DI PUBBLICO INTERESSE E VANNO RICOMPRESE NELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE.

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

Assodata la questione sulla competenza nella procedura di rilascio di tale permesso - ***come detto nella fase preliminare al Consiglio Comunale e in quella finale, di eventuale, concessione, all'Ufficio Tecnico*** - resta da capire se le strutture alberghiere siano da qualificare come strutture di pubblico interesse e vadano ricomprese nelle attività produttive.

[A]

LE STRUTTURE ALBERGHIERE FANNO PARTE DEGLI EDIFICI AVENTI UN INTERESSE PUBBLICO?

Sul punto, appare opportuno sottolineare che per "edifici ed impianti pubblici" si identificano quelli appartenenti ad Enti Pubblici con finalità pubblicistiche come le sedi dei Ministeri, le scuole, le caserme; mentre con ***l'espressione "edifici ed impianti di interesse pubblico"***si indicano quellidestinati a progetti pubblicistici e generali, a prescindere dal profilo pubblico o privato, come i teatri, gli impianti turistici, le biblioteche.

Le strutture alberghiere rientrano in queste categorie?

Al riguardo la giurisprudenza amministrativa - ad esempio si veda ***la pronuncia n. 5904/2012 del Consiglio di Stato*** - ha da tempo affrontato, e risolto, la questione, ***affermando in particolare che le strutture alberghiere in generale devono essere annoverate tra gli "edifici ed impianti ... di interesse pubblico"*** e quindi essere ricomprese nell'ambito di applicazione dell'anzidetta previsione "*trattandosi di un servizio offerto alla collettività, caratterizzato da una pubblica fruibilità, con la correlativa possibilità di concessioni in deroga alle prescrizioni degli strumenti urbanistici in vigore*.

Di conseguenza, la costruzione e l'ampliamento di strutture alberghiere rientra nel novero degli impianti di interesse pubblico, per i quali è consentito il rilascio di permesso di costruire in deroga secondo le disposizioni di cui all'art. 14, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001. ***(ex plurimis Consiglio di Stato sentenza n. 346/2020)***.

[B]

LE STRUTTURE ALBERGHIERE RIENTRANO NELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE?

Sul punto non ci sono dubbi: ***le strutture alberghiere possono essere ricomprese nel novero delle attività produttive***; sul punto si vedano le pronunce del Consiglio di Stato n***. 3798/2018 e 1592/2014***: "*[...] Gli alberghi vanno compresi ai sensi dell'art. 1, comma 1 bis, del D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447 negli impianti produttivi e precisamente quelli di produzione di beni e servizi, ivi inclusi quelli relativi ad attività artigianali e commerciali, turistiche ed alberghiere, sicchè sotto l'esistenza di un albergo in zona artigianale non può dirsi estranea al detto contesto urbanistico [...]*".

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

LA PRONUNCIA IN COMMENTO

Nel provvedimento in commento, ***il Tar Puglia Bari, Presidente Orazio Ciliberti ed Estensore Carlo Dibello,*** accoglieva il ricorso sul doppio presupposto che il permesso in deroga fosse una competenza - almeno nella fase iniziale, come detto - del Consiglio Comunale, passaggio saltato nella fattispecie in esame e che, in ogni caso, la motivazione di diniego fosse illegittima, in quanto è certa ed incontestata l'equiparazione delle strutture alberghiere nella categoria delle attività produttive.

CONCLUSIONI

La facoltà di concedere la deroga- come detto assolutamente discrezionale - passa al Consiglio Comunale di Barletta, il quale dovrà valutare la sussistenza di un interesse pubblicistico rispetto alla iniziativa economica privata ed, in caso di delibera positiva, la concessione finale, verificati i requisiti, ***spetterebbe all'Ufficio Tecnico***.

Certo, seppure "*autorizzabile*", viste le pronunce sopra indicate, la scelta di permettere la costruzione di un albergo in una zona industriale, oltretutto altamente inquinata come quella barlettana, oltre a non essere condivisibile da un punto di vista urbanistico/progettuale (si pensi anche alle potenziali molestie sonore, anche notturne, per gli ospiti della struttura) potrebbe avere grandi ripercussioni ambientali, in particolare per le ricadute sul traffico veicolare cittadino, già molto compromesso.

NOTE

[1] Le zone territoriali omogenee in Italia sono le zone in cui viene diviso un territorio comunale, nell'ambito della cosiddetta zonizzazione; quella "D" identifica le parti del territorio destinate ad insediamenti industriali ed artigianali.

[2] che, alla sua entrata in vigore ha sostituito la **concessione edilizia** introdotta dalla **legge Bucalossi**, la legge 10 del 1977.

[3] E, giammai, quello della Giunta Comunale, si veda, a questo proposito, la pronuncia n. 7159/2020 del Consiglio di Stato.

[4] Ex multis, si veda Consiglio di Stato n. 1839/2021.

Avv. Michelealfredo Chiariello Iscritto all'Ordine degli Avvocati di Trani e presidente della Camera dei Giuslavoristi di Trani. Patrocinante in Cassazione e Giurista Ambientale. Opera in tutti i rami del diritto, sia in ambito giudiziale che stragiudiziale. Collabora con le più importanti piattaforme giuridiche online, oltre ad essere autore di numerosi articoli ivi pubblicati. Ideatore e responsabile dei siti www.avvmichelealfredochiariello.it e www.studiolegalechiariello.it, nonchè ideatore e fondatore del progetto giuridico "Il periscopio del diritto", di cui è autore e responsabile.

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2020 Giurispedia - Tutti i diritti riservati