

**Al Procuratore della Repubblica di GROSSETO**  
**Al Procuratore della Corte dei Conti della TOSCANA**

## **ESPOSTO / DENUNCIA**

Io sottoscritto Dott. Gabriele GALEOTTI, nato a Massa Marittima il 13.08.1964 ed ivi residente in viale Togliatti 4, c.f. GLTGRL64M13F032U, Architetto libero professionista,

in qualità di Consigliere Comunale del Gruppo "Lista Civica Massa Comune" nonché Pubblico Ufficiale, espongo quanto segue.

\* \* \*

Con Deliberazione di Consiglio Comunale n.4 del 10.02.2009 è stato adottato il progetto di Piano di Recupero di iniziativa privata - avente espressamente contenuto ed efficacia di **variante ad hoc** al Regolamento Urbanistico - degli edifici afferenti il residence "La Fenice" in Massa Marittima.

Lo stesso strumento è stato definitivamente approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n.5 del 27.01.2010.

Tale progetto:

- a) prevede la realizzazione di un nuovo edificio nel giardino pertinenziale della struttura ricettiva, posto nella corte interna degli edifici, costituente un'addizione all'esistente struttura ricettiva e consistente in:
  - una sala congressi con una potenzialità di 147 posti;
  - un centro benessere composto da palestra, zona sauna/bagno turco relax ed una zona idromassaggio;
- b) contempla la ristrutturazione edilizia dell'intero complesso con mutamento di destinazione d'uso - urbanisticamente rilevante ex DM 1444/1968 - dalla categoria residenziale (sempreché legittima) alla categoria commerciale [ricettiva] alla quale, per i fini del DM suddetto, sono pacificamente ascrivibili gli alberghi.

ORBENE:

atteso che il Regolamento Urbanistico redatto nel 2007 prevede, in ogni caso, che attraverso un Piano Attuativo **non** possano essere eseguiti interventi eccedenti la ristrutturazione edilizia mediante la modalità della demo-ricostruzione;

vista la Legge Regionale Toscana 01/2005 vigente *ratione temporis* secondo la quale:

- [all'art.65, comma 2] i piani attuativi possono avere i contenuti e l'efficacia di più tipi di piani particolareggiati, **giammai** quelli degli strumenti urbanistici generali e/o delle loro varianti;
- [all'art.65, comma 4] nel caso in cui i progetti di piano attuativo contrastino con gli strumenti comunali ad essi sovraordinati, i primi debbano adottati ed approvati contestualmente alle varianti a tali strumenti;

atteso che la pianificazione urbanistica è un'attività di esclusiva competenza della P.A., la quale - solo in via eccezionale e limitatamente ai piani attuativi - può conoscere l'iniziativa privata;

considerato che la *ratio legis* di tale riserva di potere risiede nell'art.42 della Costituzione e nel principio della necessaria funzionalizzazione della proprietà privata per assicurarne l'utilità sociale;

considerato che l'eccezione al principio fondamentale della pianificazione ad opera della mano pubblica - prevista dal Legislatore statale - è esclusivamente volta ad evitare che i ritardi della P.A. nell'attuazione delle linee programmatiche del PRG siano essi stessi un danno all'interesse che risiede nelle previsioni urbanistiche;

considerato che il termine "*contestuale*" ex art.65, comma 4, LRT 1/2005 significa "nello stesso momento", giammai "nello stesso atto";

considerato, altresì, che il piano attuativo non può avere il contenuto e gli effetti degli strumenti generali e che, di conseguenza, le Deliberazioni di Consiglio n.4 del 10.02.2009 e n.5 del 27.01.2010 sono palesemente illegittime;

ritenuto che l'inammissibile iniziativa privata di cui trattasi, insieme al comportamento del Comune aderente alle particolari esigenze del privato e convergente al perseguimento del precipuo fine dello stesso, possano ritenersi indice della sussistenza del reato di abuso d'ufficio;

atteso che l'art. 16 delle norme di attuazione del Piano Strutturale qualifica come "*invariante strutturale*" - nel cui rispetto devono essere formati il RU e il PUA - i "*residui di vegetazione autoctona*", prevedendo, quale regola inderogabile, la conservazione dei caratteri peculiari dello spazio inedificato;

atteso che la nuova costruzione (addizione) contemplata dal progetto è prevista in un'area inedificata posta nel retro dei vecchi edifici, cinta da muri, caratterizzata da essenze autoctone e da un'alberatura di alto fusto (verosimilmente secolare) che, necessariamente, dovrebbe essere abbattuta per consentire le costruzioni previste;

considerato che gli atti progettuali **non** dimostrano il rispetto dell'invariante strutturale citata, **né** l'istruttoria condotta dal Responsabile del Procedimento Sig. P.I. Armando Nodi evidenzia tale rispetto;

ritenuto che il parere paesaggistico reso dalle competenti autorità **non** sia comunque idoneo ad incidere sul rispetto dell'invariante strutturale;

visto l'art.7 del DM 1444/1968, il quale prevede il vincolo di inedificabilità nelle Zone territoriali omogenee A (come quella di specie);

atteso che il medesimo art.7 del DM 1444/1968 – solo eccezionalmente - consente di superare tale vincolo alla duplice condizione che le nuove costruzioni siano reputate ammissibili (evidentemente all'esito di un giudizio di compatibilità coi caratteri storici, morfologici e ambientali) e non comportino il superamento dell'indice fondiario di densità edilizia pari al 50% di quello medio della Zona A [in nessun caso, mai superiore a 5 mc/mq];

considerato che:

- la valutazione di compatibilità **non** risulta essere stata effettuata in relazione al rispetto dell'invariante strutturale di cui sopra;
- gli atti progettuali, l'istruttoria comunale, le deliberazioni di adozione ed approvazione, **non** contengono l'essenziale dimostrazione del rispetto del 50% dell'indice medio di densità fondiaria;

atteso che per costante giurisprudenza amministrativa, di legittimità civile e penale nonché costituzionale, le disposizioni del DM 1444/1968 hanno forza di legge perché emanate ai sensi e per gli effetti dell'art. 41-*quinquies* della Legge 1150/1942 e costituiscono principi fondamentali dell'urbanistica (di esclusiva competenza legislativa statale e, quindi, non derogabili dalla legislazione regionale ed *a fortiori* dai Comuni nell'esercizio del potere pianificatorio);

atteso che per la determinazione dell'indice di densità fondiaria medio esistente nella Zona A *de qua* – e, quindi, per poter ammettervi la realizzazione di nuove costruzioni – il Comune avrebbe dovuto avere, quale parte essenziale del quadro conoscitivo, l'anagrafe edilizia di tutti i fabbricati compresi nella Zona A di Centro Storico con indicate le superfici e le altezze di ogni edificio, piano di edificio o corpo di fabbrica;

considerato che il Comune **non ha mai avuto** – **ne ha tuttora** – tale anagrafe edilizia o altra banca dati equipollente che gli consenta di prevedere nuove costruzioni in Zona A, **finanche nuovi impegni di suolo ai sensi e per gli effetti dei principi generali della LRT 1/2005** (oggi LRT 65/2014 ai sensi e per gli effetti della quale il Comune dovrà redigere i nuovi strumenti urbanistici adeguandosi al piano paesaggistico regionale);

considerato che l'Ente che non dimostri, nel concreto, il rispetto del principio del divieto di nuovo impegno di suolo in assenza di prova dell'attitudine del patrimonio edilizio esistente a soddisfare le esigenze edilizie (principio già contenuto nella LRT 5/1995 e 1/2005, disatteso sistematicamente fino ad oggi in ragione dell'inesistenza di un'idonea anagrafe edilizia nel quadro conoscitivo) è incompetente ad auto-approvare i propri strumenti urbanistici;

ritenuto che l'indimostrato rispetto dell'invariante strutturale e l'indimostrabile rispetto (*rebus sic stantibus*) dell'eccezionale disposizione derogatoria al vincolo di inedificabilità in Zona A ex art.7 DM 1444/1968 siano ulteriori indici della sussistenza di abuso d'ufficio;

visto l'art.10 della Legge 1150/1942, il quale impone che l'atto approvativo dello strumento urbanistico dia contezza del rispetto delle disposizioni degli artt. 41- *quinquies* (DM 1444/1968, standards urbanistici di spazi pubblici di urbanizzazione e limiti di densità edilizia, di altezza e distanze degli edifici) e 41-*sexies* (standards di parcheggio privato in misura di mq 1/10 mc) della Legge Urbanistica Nazionale;

atteso che ai sensi dell'art.5 del DM 1444/1968 in caso di nuovi insediamenti commerciali devono essere reperiti spazi pubblici di verde attrezzato e di parcheggi in misura non inferiore a mq 80 ogni 100 mq di superficie calpestabile;

ritenuto che la struttura alberghiera oggi esistente costituisca un nuovo insediamento produttivo - sia rispetto alla pregressa funzione residenziale (peraltro manifestamente abusiva per effetto della violazione ex art.41-sexies Legge 1150/1942 in ragione dell'assenza di spazi di parcheggio privati in misura di almeno 1 mq / 10 mc), sia rispetto all'originaria funzione direzionale - in quanto la disposizione ex art.5 DM 1444/1968 prescinde dalla pregressa esistenza di funzioni il cui carico urbanistico non sia ammortizzato per effetto della presenza di *standards* nella misura minima e nella qualità prescritte dal Legislatore statale, essendo sufficiente a far scattare l'obbligo del loro reperimento il *quid novi* di un insediamento diverso per qualità funzionale;

atteso che nella fase istruttoria, circa gli standards urbanistici, il Responsabile del Procedimento Sig. P.I. Armando Nodi si è laconicamente limitato a dichiarare la loro esistenza perché così vi è affermato nel Regolamento Urbanistico;

ritenuto che tale dichiarazione sia indimostrabile poiché - come già detto - il Comune è privo dell'anagrafe edilizia e non conosce quale effettivamente sia, in termini di volume o di superficie netta di pavimento, il carico urbanistico riversato e/o riversabile nella Zona A di Centro Storico per effetto dell'utilizzazione degli edifici esistenti;

ritenuto, altresì, che tale laconica dichiarazione sia indimostrata anche in ragione dell'inoperata verifica di quali e quanti standards urbanistici fossero effettivamente esistenti tra quelli indicati nel RU e da reperire nel concreto;

atteso che la struttura ricettiva è stata variamente autorizzata con il progetto di Piano di Recupero *de quo*, con la Convenzione Urbanistica stipulata il 21.02.2012 e con il successivo permesso di costruire in violazione dello standard minimo di parcheggio privato di 1 mq / 10 mc ex art.41-sexies Legge 1150/1942 in quanto, per costante giurisprudenza amministrativa, costituisce "*nuova costruzione*" anche il mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante (cfr. ex multis Consiglio di Stato, n.5444/2014, n.8706/2010, n.1339/2010), il cui mancato rispetto costituisce elemento del tutto ostativo finanche alla procedibilità degli iter burocratici (cfr. ex multis Consiglio di Stato, n.4215/2014, n.8706/2010);

atteso che il suddetto costante orientamento è stato ribadito anche di recente dal TAR Toscana con la sentenza n.120/2016 - «... Orbene, l'art.9 della legge Tognoli (norma di grande favore per i parcheggi pertinenziali, realizzabili in deroga e con rilascio gratuito del titolo) è stata interpretata dalla giurisprudenza come applicabile alle sole costruzioni preesistenti e non anche alle nuove costruzioni, fatta eccezione per un precedente della seconda Sezione del TAR Lombardia - Milano (Sentenza n.2587/1999, che dilatava molto l'ambito applicativo dell'art.9 della legge Tognoli più volte citato). In particolare, è stato ritenuto che detta norma si applica solo all'ipotesi di fabbricati già esistenti e non anche alle concessioni edilizie rilasciate per realizzare edifici nuovi; in tali casi la norma applicabile è il precedente art.2, comma secondo, che - nel sostituire l'articolo 41-sexies della legge urbanistica n.1150 del 1942 - stabilisce l'obbligo di riservare appositi spazi per parcheggi di misura non inferiore a 1 mq ogni 10 mc di costruzione (Consiglio di Stato, Sez.V, 24 ottobre 2000, n.5676, in cui si citano precedenti). Occorre allora stabilire se, nel caso in esame, l'immobile di cui il garage interrato costituisce pertinenza sia da considerare nuova costruzione, successiva all'entrata in vigore della legge Tognoli. Emerge dagli atti di causa che un fabbricato adibito a fienile era presente in data anteriore alla legge Tognoli. Dal parere preventivo rilasciato dal Comune il 16 Dicembre 2003 risulta che il fabbricato, a quell'epoca, era ancora un annesso agricolo e non un'unità abitativa. Dalla stessa relazione tecnico - illustrativa allegata alla domanda di accertamento di conformità in sanatoria emerge che le pratiche edilizie grazie alle quali l'immobile è stato trasformato da fienile in abitazione (quindi con cambio di destinazione e conseguente ascrivibilità dell'intervento edilizio alla categoria della **nuova costruzione**) sono successive alla legge Tognoli ...»;

atteso che l'assenza degli spazi di parcheggio privati nella misura minima prescritta dall'art. 41-sexies della Legge n.1150/1942, così come elevato dall'art.2 della Legge n.122/1989, nonché l'assenza di quelli pubblici ex art.3 e art.5 del DM 1444/1968, sono validi motivi affinché **si provveda**, stante la costante lesione dell'interesse pubblico, al **sequestro preventivo** della *res principalis*: «... L'aggravamento del carico urbanistico è stato riconosciuto anche con riferimento alle ipotesi di realizzazione di opere interne comportanti il mutamento della originaria destinazione d'uso di un edificio (Sez.III n.22866, 13 Giugno 2007; Sez.IV n.34976, 28 Settembre 2010). Nelle menzionate pronunce vengono, inoltre, indicate ipotesi specifiche di incidenza dei singoli interventi sul carico urbanistico, richiamando, ad esempio, il contenuto dell'art.41-sexies della Legge 17 Agosto 1942, n.1150 come modificato dalle Leggi 122/89 e 246/05 che richiede, per le nuove costruzioni ed anche per le aree di pertinenza delle costruzioni stesse, la esistenza di appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni dieci metri cubi di costruzione (Sez.III n.28479/09, cit.); la rilevanza di nuove costruzioni in termini di esigenze di trasporto, smaltimento rifiuti, viabilità etc. (Sez.III n.22866/07, cit.); l'ulteriore domanda di strutture ed opere collettive, sia in relazione alle prescritte dotazioni minime di spazi pubblici per abitante nella zona urbanistica interessata (Sez. III n. 34142, 23 settembre 2005)...» - Cassazione, Sez.III penale, n.45282/2015;

atteso che, fino a quando non siano reperiti gli spazi di parcheggio privati, gli immobili sono gravati **ope legis** da **divieto** di modificabilità verso destinazioni d'uso diverse da quelle in atto al momento dell'entrata in vigore della Legge 765/1967;

atteso che le ipotizzate violazioni, se accertate, costituiscono una lottizzazione abusiva stante l'inefficacia della convenzione urbanistica, dei permessi di costruire e delle autorizzazioni paesaggistiche;

atteso che i lavori già condotti nel complesso edilizio hanno portato ad un *quid novi* comportante violazione di vincoli ed un carico urbanistico non ammortizzato con i servizi essenziali pubblici che, ex art.13 del TUEL, il Comune è tenuto ad assicurare;

ritenuto che l'accertamento di tali ipotizzate violazioni integri la sussistenza del *fumus commissi delicti* di falsa certificazione ex art.16 LRT 1/2005 (elemento essenziale ex art.21-septies Legge 241/1990 la cui inesistenza comporta la nullità delle Deliberazioni di Consiglio n. 4/2009 e n. 5/2010) e di abuso d'ufficio a vantaggio della società di gestione alberghiera e di quella proprietaria degli immobili ove essa si svolge, in quanto verrebbe a consentire la monetizzazione di condotte illecite;

atteso che la certificazione del responsabile del procedimento Sig. P.I. Armando Nodi, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art.16 LRT 1/2005, non rassicura circa l'inesistenza di tutte le violazioni ipotizzate;

anche al fine di verificare che non permanga dubbio alcuno in ordine all'azione amministrativa del Comune di Massa Marittima che deve essere cristallina e non può essere influenzata da comportamenti ascrivibili a pratiche corruttive;

**CHIEDO CHE SI PROCEDA OPERANDO OGNI OPPORTUNO ACCERTAMENTO CIRCA L'ESSERSI EVENTUALMENTE CONFIGURATI I SEGUENTI REATI CONTRAVVENZIONALI E DELITTUOSI: ABUSO DI UFFICIO - ABUSO EDILIZIO - LOTTIZZAZIONE ABUSIVA - ABUSIVA EDIFICAZIONE IN ZONA A VINCOLO PAESAGGISTICO.**

Con ossequio.

Dott. Arch. Gabriele Galeotti  
58024 MASSA MARITTIMA (GR)  
cell 335.485680