

**N. 02200/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 05926/2015 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5926 del 2015 proposto dalla Spea Costruzioni Sas in persona del legale rappresentante p.t. sig. Caliendo Alfredo, rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Vitale e con domicilio eletto presso la Segreteria del TAR di Napoli;

***contro***

Comune di San Vitaliano in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Domenico Vitale e con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, Viale A. Gramsci n.19;

***per l'annullamento***

*previa sospensione, del provvedimento n.1263 del 10/2/2015 di diniego di sottoscrizione della convenzione PUA, del provvedimento n.10966 dell'1/12/2014, delle Deliberazioni consiliari nn.3 e 6 del 2010 e n.15 del 2011, nonché dell'art.24*

*NTA del PUC vigente.*

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista l'ordinanza di questo Tribunale n.116 del 2016 di accoglimento della domanda di sospensione e di fissazione dell'udienza pubblica;

Vista la memoria di costituzione del Comune di San Vitaliano;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il Consigliere Gabriele Nunziata alla udienza pubblica del 19 aprile 2016, ed ivi udito l'Avvocato come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### FATTO

Espone in fatto parte ricorrente di essere proprietaria di suoli ricadenti nel comparto PUC di San Vitaliano (Na) sigla C2a e di voler realizzare un PUA su area alla Via Palmola di mq.9.200 di cui al fl.5 p.lle 828, 829, 930, 831, 444, 613 e 615, PUA definitivamente approvato con Deliberazione consiliare n.46/2013. Con nota del 16/6/2014 la ricorrente trasmetteva lo schema di convenzione all'Ufficio Tecnico del Comune di San Vitaliano, ma con il provvedimento impugnato del 10/2/2015 è stato espresso diniego non potendo trovare nel comparto applicazione l'ampliamento di cubatura previsto dall'art.4 della L.R. n.19/2009, nonché la realizzazione di alloggi ERP, ciò perché osterebbero tra l'altro le Deliberazioni consiliari nn.6/2014 e 15/2011 oggetto di impugnazione con giudizio definito con sentenza di accoglimento di questo Tribunale n.4753 del 2015.

Il Comune di San Vitaliano si è costituito tardivamente in giudizio con memoria di stile.

Alla udienza pubblica del 19 aprile 2016 la causa è stata chiamata e trattenuta per la decisione come da verbale.

### DIRITTO

1. Con il ricorso in esame parte ricorrente deduce la violazione dell'art.5 della L.R. n.19/2009, dell'art.3 della Legge n.241/1990, nonché l'inesistenza dei presupposti di fatto, il difetto di istruttoria e di motivazione, e l'erroneità.

2. Nella fattispecie in esame il Tribunale ritiene, come peraltro anticipato in fase cautelare, che ai fini dell'accoglimento del presente ricorso rileva come la L.R. n.19 del 2009, modificata dalla L.R. n.1 del 2011, nel disciplinare gli interventi straordinari di demolizione e ricostruzione, consente, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, l'incremento volumetrico del 35% degli edifici residenziali esistenti, entro specifici limiti ed in presenza di determinati presupposti.

La ratio della disposizione deve essere individuata, coerentemente con l'impianto del testo normativo in esame, nella promozione di quelle iniziative funzionali ad incrementare la qualità urbana ed edilizia attraverso il miglioramento e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Sia sul piano letterale, sia sotto il profilo teleologico, si deve dunque escludere che la previsione possa trovare applicazione in relazione a singole porzioni dei fabbricati, con la conseguenza che la legittimazione di qualsiasi parte interessata alla presentazione della domanda di permesso di costruire formulata ai sensi dell'art.5 della L.R. n.19 del 2009 deve essere verificata sempre con riferimento al fabbricato nel suo complesso.

2.1 Non solo, infatti, la norma espressamente menziona gli "edifici residenziali" esistenti, ma - sotto il profilo degli obiettivi perseguiti - la necessità che l'intervento non sia limitato a porzioni del fabbricato è funzionale proprio ad assicurare una consistenza e caratterizzazione dell'intervento tale da soddisfare quelle esigenze di ristrutturazione e riqualificazione alle quali è correlato il beneficio dell'incremento

volumetrico previsto. Peraltro le modifiche apportate alla disposizione in esame dalla L.R. n.1 del 2011 confermano tale interpretazione: mentre, infatti, nella formulazione originaria si prevedeva l'esecuzione dell'intervento "all'interno della stessa unità immobiliare catastale e delle pertinenze esterne asservite al fabbricato", in tal modo consentendo l'applicabilità di tale disciplina (in presenza dei presupposti prescritti dai successivi commi dell'articolo in esame e, ovviamente, sempre che tale intervento fosse possibile, anche sotto il profilo materiale, senza lesione o pregiudizio per i diritti dei terzi) in relazione alle singole unità immobiliari che compongono un fabbricato, l'attuale formulazione richiede che l'intera area nella quale l'edificio è ubicato sia in proprietà del richiedente. L'oggetto dell'intervento, non più circoscritto alle singole unità immobiliari ma inclusivo dell'area sulla quale insiste l'edificio, ulteriormente conferma la correlazione esistente tra la previsione di un incremento volumetrico, consentito addirittura in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, e le caratteristiche dell'intervento stesso, il quale deve essere tale da determinare una ristrutturazione e riqualificazione dell'immobile nel suo complesso, sì da soddisfare quelle specifiche finalità che il Legislatore regionale ha inteso perseguire attraverso l'emanazione della normativa in esame.

2.2 Sempre con riguardo ai profili rilevanti ai fini del decidere la presente controversia, la Sezione in passato (28.5.2012, n.2501; 2.5.2012, n.1980) ha affermato che la L.R. n.1 del 2011 non ha riaperto il termine perentorio di 60 giorni (decorrente dalla data di entrata in vigore della L.R. n.19 del 2009 – dunque il giorno successivo alla pubblicazione avvenuta il 29 dicembre 2009) concesso ai Comuni per stabilire limitazioni all'applicazione delle disposizioni previste dal Legislatore regionale. L'art.5, comma 7, stabilisce che la Deliberazione comunale debba essere adottata entro "il termine

perentorio di sessanta giorni, decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente legge"; la perentorietà del termine è stata, dunque, legislativamente prevista e risponde all'esigenza di definire un quadro di riferimento certo, stabile e tempestivo, idoneo ad assicurare agli interessati l'effettuazione degli adempimenti previsti nel termine prescritto per poter beneficiare dell'applicazione della disciplina eccezionale. Nel rispetto dell'autonomia delle amministrazioni comunali, il Legislatore regionale ha, in tal modo, salvaguardato l'applicazione della disciplina in esame in relazione a rischi di rallentamento o stasi connessi all'eventuale inerzia nell'adozione della deliberazione de qua, risultando la previsione ispirata anche ad una logica di responsabilizzazione delle amministrazioni a provvedere.

Il Legislatore regionale del 2011, pur avendo novellato talune disposizioni del testo originario, non ha apportato alcuna modifica alla previsione contenuta nell'art.5, comma 7, la quale, sotto il profilo letterale, risulta, come sopra esposto, inequivocabile nell'individuazione dei limiti, anche temporali, entro i quali è stato riconosciuto il potere di intervento delle amministrazioni comunali. Sul piano letterale si evidenzia ancora che, nei casi in cui il Legislatore ha voluto introdurre con la legge di modifica una proroga dei termini previsti anche ad altri fini, ciò ha espressamente fatto usando specifiche locuzioni, come ad esempio quella che figura nell'art.12, comma 1, ai sensi del quale le istanze volte ad ottenere i titoli edilizi per la realizzazione degli interventi previsti dagli artt.4, 5, 6 bis, 7 e 8 devono essere presentate entro il termine perentorio di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della "legge di modifica". Né a diverse conclusioni è possibile addivenire attraverso la valorizzazione degli altri criteri ermeneutici: sotto il profilo sistematico emerge che, ove il Legislatore regionale ha inteso apportare innovazioni sul punto, ampliando la

possibilità di intervento dei Comuni, lo ha fatto espressamente; è il caso, nello specifico, della previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, che, nel testo vigente, come si è anticipato, riconosce la possibilità di esercitare tale potere senza alcuna limitazione temporale.

3. Ciò premesso, il Collegio ritiene ai fini dell'accoglimento del ricorso di rimarcare che proprio la Delibera consiliare n.6/2010 e l'allegata proposta che ne formava parte integrante e sostanziale non individuavano altre aree in cui non fossero possibili interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di cui all'art.5 della L.R. n.19/2009; l'intervento richiesto da parte ricorrente risulta, pertanto, pienamente conforme alle disposizioni introdotte dalla L.R. n.1/2011, anche perché dall'analisi del testo normativo in esame emerge che il Legislatore regionale ha inteso riconoscere la possibilità di intervento ai Comuni senza limiti temporali esclusivamente in relazione agli interventi di riqualificazione delle aree urbane degradate e, dunque, a fattispecie suscettibili di determinare una significativa incidenza sull'assetto del territorio, in specie con riferimento a profili urbanistici, ciò in ragione del fatto che le disposizioni in esame hanno carattere eccezionale e temporaneo e, pertanto, costituiscono norme di stretta interpretazione.

3.1 D'altra parte va sottolineato che con la L.R. n.19/2009 - c.d. "Piano Casa" - il Legislatore campano ha inteso promuovere gli investimenti privati per il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente nel territorio regionale, con la funzione primaria, sebbene non esclusiva, di contrastare la grave crisi economica che ha investito anche il settore edilizio; la suddetta legge si pone in linea con le analoghe iniziative assunte da altre Regioni, ad esempio il Veneto e la Sardegna, successivamente sviluppate a seguito del raggiungimento - il 31 marzo 2009 - in sede di Conferenza Stato - Regioni ed Enti locali, dell'Intesa di massima con la

quale è stata prevista, tra l'altro, l'introduzione con legislazione regionale di incentivi, attraverso premi di volumetria, per la realizzazione di interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale esistente, entro determinati limiti massimi, nonché di forme semplificate e celeri per l'attuazione degli interventi edilizi.

Sebbene i contenuti delle leggi regionali emanate risultino variegati e differenziati tra loro, anche il c.d. Piano Casa Campania si caratterizza per l'introduzione di norme eccezionali e temporanee, destinate ad operare per un periodo di tempo limitato; in tale quadro si collocano gli artt. 4, 5, 7 e 8, essendo stata prevista la possibilità di realizzare gli interventi disciplinati da tali disposizioni esclusivamente ove la domanda volta ad ottenere i relativi titoli edilizi sia presentata entro un termine perentorio normativamente prestabilito, decorrente dalla data di entrata in vigore della legge regionale in esame. Ai fini che in questa sede rilevano, l'art. 5 sopra citato, consente, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, l'aumento, nel caso di interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici residenziali, della volumetria esistente, entro il limite massimo del trentacinque per cento, sempre che sussistano specifici presupposti e condizioni dettagliatamente individuate.

3.2 Ora, se è vero che l'art.5, comma 7 ha escluso l'ammissibilità degli interventi straordinari di demolizione e ricostruzione "in aree individuate, dai comuni provvisti di strumenti urbanistici generali vigenti, con provvedimento di consiglio comunale motivato da esigenze di carattere urbanistico ed edilizio, nel termine perentorio di sessanta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente legge", è altrettanto evidente che nella fattispecie il Comune intimato non ha inciso sulla sfera giuridica di parte ricorrente con una manifestazione di volontà esplicita, non esercitandosi il potere di introdurre limiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti

legislativamente, in ragione di esigenze di carattere urbanistico ed edilizio proprie di determinate aree, in tal modo modellando l'applicazione della disciplina in argomento. Eppure il Legislatore regionale campano ha inteso, con la disciplina in esame, coniugare il perseguimento delle finalità esplicitate nell'art.1 con la necessità di evitare uno stravolgimento dell'assetto urbanistico esistente come pure con l'esigenza di garantire l'autonomia comunale nell'esercizio delle funzioni connesse alla gestione del territorio, introducendo una serie di esclusioni e limiti che non trascurano di considerare anche le esigenze di tutela ambientale e paesaggistica e le esigenze di sicurezza correlate al particolare gradiente di rischio (sismico, vulcanico, idrogeologico) che connota talune aree del territorio regionale, oltre alla citata possibilità per i Comuni di escludere l'applicabilità delle disposizioni che disciplinano gli interventi straordinari in relazione a specifiche aree del territorio sulla base di esigenze di carattere urbanistico ed edilizio.

3.3 In forza della suddetta disposizione n.6/2010 il Consiglio Comunale di San Vitaliano non ha individuato altre aree in cui non fossero possibili interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di cui all'art.5 della L.R. n.19/2009 oltre quelli già rientranti nei casi di esclusione previsti dalla legge stessa e dalle leggi regionali comunque in vigore, dalla normativa nazionale e dai regolamenti locali vigenti. Come esposto nella narrativa in fatto parte ricorrente, proprio al fine di usufruire degli incrementi volumetrici previsti dall'art. 5 della L.R. n.19 del 2000, presentava in data 28 novembre 2013 una domanda di permesso di costruire un fabbricato mediante demolizione e ricostruzione di un preesistente immobile sul presupposto dell'applicabilità dell'art.5 della L.R. n.19 del 2009; non è, infatti, in contestazione la circostanza che l'area oggetto dell'intervento non



fosse interessata da alcuna esclusione, riferendosi la prefata deliberazione ad altre zone del territorio comunale.

Il gravame in epigrafe merita, dunque, accoglimento nella misura in cui dall'analisi del testo normativo in esame emerge che il Legislatore regionale ha inteso riconoscere la possibilità di intervento ai Comuni senza limiti temporali per fattispecie diverse da quelle in argomento, ovvero esclusivamente in relazione agli interventi di riqualificazione delle aree urbane degradate e, dunque, a fattispecie suscettibili di determinare una significativa incidenza sull'assetto del territorio, in specie con riferimento a profili urbanistici; si ribadisce (2.5.2012, n.1980) che le disposizioni in esame hanno carattere eccezionale e temporaneo e, pertanto, costituiscono norme di stretta interpretazione.

4. Sotto ulteriore profilo il diniego di realizzare alloggi ERP da cedere poi al Comune ad un prezzo calmierato risulta affetto da difetto di motivazione: in pratica il soggetto attuatore si era impegnato a realizzare direttamente la parte di volumetria destinata ad Edilizia Residenziale Pubblica, dovendo poi cedere gli immobili ad un prezzo inferiore a quello di mercato o a quello determinato a seguito di specifica convenzione. Ora è pacifico che in materia urbanistica non sussiste l'obbligo di motivazione delle scelte effettuate dalla P.A. nella formazione, ad esempio, del Piano Regolatore Generale, ciò perché le scelte urbanistiche circa la disciplina del territorio costituiscono espressione del potere discrezionale della P.A. e, di conseguenza, possono formare oggetto di sindacato giurisdizionale nei soli casi di arbitrarietà, irrazionalità o irragionevolezza ovvero di palese travisamento dei fatti. Casi diversi sono, invece, quelli in cui tali scelte incidono su singole posizioni differenziate e in presenza di interessi legittimi dei soggetti privati particolarmente qualificati quali la stipula di una

convenzione di lottizzazione, l'annullamento con sentenza passata in giudicato del diniego di concessione edilizia, la reiterazione di un vincolo espropriativo scaduto (T.A.R. Piemonte, I, 17.10.2012, n.1087; Cons. Stato, VI, 13.2.2009, n. 811; 18.4.2007, n.1784; 6.10.2003, n.5869; IV, 25.9.2002, n.4907; A.P., 22.12.1999, n. 24).

Nello specifico pare al Collegio che il diniego doveva essere supportato da adeguata motivazione, dal momento che - a seguito dell'adozione del Piano Attuativo con Delibera di Giunta n.74/2013 - si era ingenerata in capo al soggetto attuatore una situazione di aspettativa e di affidamento meritevole di specifica considerazione, atteso che parte ricorrente aveva ragione di ritenere che il successivo comportamento dell'affidante fosse coerente con quello che, in precedenza, aveva generato l'altrui fiducia; in altri termini, nella fattispecie la posizione del soggetto attuatore si atteggia in modo diverso da quella, a titolo esemplificativo, del proprietario che venga inciso dalla variante di reiterazione dei vincoli urbanistici a contenuto espropriativo e nei cui riguardi non è ravvisabile alcun affidamento.

5.Per questi motivi il ricorso merita accoglimento con conseguente annullamento dei provvedimenti oggetto di impugnazione.

In ragione della peculiarità della controversia sussistono giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti oggetto di impugnazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

La sentenza è depositata presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del giorno 19 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Rovis, Presidente

Gabriele Nunziata, Consigliere, Estensore

Carlo Dell'Olio, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETARIA

Il 03/05/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)