

Publicato il 23/06/2017

**N. 03443/2017 REG.PROV.COLL.**  
**N. 02980/2016 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 2980 del 2016 proposto dalla CDF Immobiliare Srl in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Vitale e con domicilio eletto presso la Segreteria del TAR di Napoli;

***contro***

Comune di Quarto in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Erik Furno e con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, Via Cesario Console n.3;

***per l'annullamento***

del provvedimento n.22938 del 18/4/2016 di diniego di rilascio del Permesso di costruire per la realizzazione di n.3 ville monofamiliari quale parte residuale non realizzata del Permesso di costruire n.206 del

27/12/2010 per ristrutturazione edilizia ex art.5 della L.R. n.19/2009, nonché del preavviso di diniego n.7587 del 7/3/2016.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la costituzione del Comune di Quarto;

Vista la documentazione depositata da parte ricorrente;

Vista la memoria di parte ricorrente;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il Consigliere Gabriele Nunziata alla udienza pubblica del 20 giugno 2017, ed ivi uditi gli Avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### FATTO

Esponde in fatto parte ricorrente di aver presentato al Comune di Quarto istanza per la realizzazione di n.3 ville monofamiliari quale parte residuale non realizzata del Permesso di costruire n.206 del 27/12/2010 per ristrutturazione edilizia ex art.5 della L.R. n.19/2009 al fl.14 p.lle 87, 677 e 678 in ZTO Bb 32 – zona residenziale di completamento. Con nota del 7/3/2016 veniva comunicato il preavviso di diniego cui la parte faceva seguire le proprie osservazioni, finchè non è intervenuto il provvedimento impugnato del 18/4/2016 con il quale, pur prendendosi atto che erano stati superati alcuni punti di cui al preavviso di diniego, non è stata accolta la richiesta di Permesso di costruire.

Il Comune di Quarto si è costituito con comparsa di mero stile.

Alla udienza pubblica del 20 giugno 2017 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 della L.R. n.19/2009, nonché l'eccesso di potere per inesistenza dei presupposti, il difetto di istruttoria e di motivazione.

2. Nella fattispecie in esame il Tribunale ritiene di dover premettere 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.

2.1 Va poi precisato che la L.R. n.19 del 2009, come 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.

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.

3. Con riguardo ai profili rilevanti ai fini del decidere la presente controversia, la Sezione evidenzia – ai fini dell'accoglimento del ricorso – come al Comune di Quarto alla data del 18 aprile 2016 di adozione dell'impugnato provvedimento di diniego non era applicabile la disposizione di cui all'art.3 della L.R. n.19/2009 nella misura in cui vieta interventi edilizi nei Comuni collocati all'interno della zona rossa di cui alla L.R. n.21/2003. L'Ente cui si ha riguardo, infatti, non rientrava sicuramente a tale data tra i Comuni soggetti a rischio vulcanico derivante dalla zona rossa relativa all'Area flegrea di cui alla D.G.R. n.669 del 23/12/2014, recante presa d'atto delle proposte comunali e delimitazione della zona rossa per rischio vulcanico in Area flegrea; il DPCM recante definitiva approvazione della pianificazione di emergenza, come esibito in atti, è stato poi adottato il 24 giugno 2016 ed è entrato in vigore con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il successivo 19 agosto 2016.

La determinazione impugnata risulta, pertanto, viziata da violazione di

legge nella misura in cui ha avuto riguardo ad un procedimento normativo che, all'epoca, non si era ancora perfezionato, limitandosi a vietare interventi edilizi in aree ad alto rischio vulcanico sebbene la normativa urbanistica ancora non individuava quella in contestazione tra le aree sottratte per rischi vulcanici agli effetti della Legge sul "Piano casa".

3.1 Il Collegio, al riguardo, è dell'avviso che la legittimità di un provvedimento vada valutata con riguardo allo stato di fatto e di diritto sussistenti al momento della sua adozione, per cui non rilevano modifiche della normativa di riferimento che non siano applicabili *ratione temporis* - o per espresso disposto della norma sopravvenuta - ai procedimenti in itinere o, meglio, alle singole ed autonome fasi in cui tali procedimenti siano eventualmente articolati.

3.1.1 Al tempo stesso non si ignora l'ulteriore problema della incidenza delle sopravvenienze di diritto sull'accertamento del rapporto sostanziale contenuto in sentenza passata in giudicato, ciò perché in questa ulteriore ipotesi bisogna contemperare due differenti esigenze, entrambe suscettibili di positivo apprezzamento sul piano giuridico: da un lato, l'esigenza della parte vittoriosa di vedere effettivamente eseguita la regola giudiziale posta dal giudicato; dall'altro, l'esigenza della P.A. di rispettare la disciplina normativa in vigore al momento dell'attuazione del giudicato. Per le situazioni giuridiche istantanee trova applicazione la normativa vigente al momento della notificazione della sentenza definitiva, ritenendosi che la notificazione abbia l'effetto di cristallizzare la situazione di fatto e di diritto; per le situazioni giuridiche durevoli dovrà, invece, trovare applicazione la legge vigente "*ratione temporis*", secondo i criteri di successione delle leggi nel tempo, in quanto la legge sopravvenuta al giudicato incide sulle situazioni giuridiche durevoli nel tratto di queste che si svolge

successivamente al giudicato, determinandosi non un conflitto, ma una successione cronologica di regole che disciplinano la situazione giuridica. Ebbene, si rileva a tale proposito che, secondo una nota e costante giurisprudenza, "trasversale" all'ordinamento giuridico ed a più riprese applicata in sede di ottemperanza al giudicato, il decorso del tempo non può ridondare a danno del privato che ha chiesto giustizia e che ha ragione (ex multis, Cons. Stato, V, 18.12.2003, n. 8337); detto principio - oltre che rispondere ad elementari esigenze di giustizia - costituisce un cardine ordinamentale per ragioni anche "specialpreventive", scoraggiando il ricorso da parte delle Amministrazioni riottose ovvero dei soccombenti protervi a mezzi di protrazione del contenzioso giudiziario idonei a dilatare i tempi della giustizia.

3.2 Infine questo Organo giudicante ritiene nella fattispecie di censurare il difetto di motivazione da cui è inficiato l'operato dell'Amministrazione nella misura in cui il diniego definitivo di permesso di costruire, pur riconoscendo che la tipologia di intervento in esame non rientra tra quelli annoverati nei "casi di esclusione" dall'art.3 della L.R. n.19/2009, la colloca nell'ambito applicativo di cui al successivo art.5, comma 2, lett.e) sulla base di una D.G.R. che, come detto, al 18 aprile 2016 non era stata ancora recepita dal Dipartimento Nazionale della Protezione Civile.

Sul punto è appena il caso di ricordare che il principio della necessaria motivazione degli atti amministrativi, scolpito nell'art. 3 della Legge n. 241/1990, non è altro che il precipitato dei più generali principi di buona amministrazione, correttezza e trasparenza, cui la Pubblica Amministrazione deve uniformare la sua azione e rispetto ai quali sorge per il privato la legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni giustificative del provvedimento incidente sui suoi interessi, anche al fine di

poter esercitare efficacemente le prerogative di difesa innanzi all'autorità giurisdizionale (ex multis, Cons. Stato, IV, 22.9.2005, n.4982; TAR Lazio, Roma, I-ter, 31.1.2011, n. 841; TAR Campania, Napoli, VIII, 25.3.2009, n. 1610). In tale ottica nella fattispecie deve ritenersi carente di motivazione il diniego di permesso di costruire in sanatoria fondato su un generico contrasto dell'opera progettata con leggi, regolamenti o strumenti urbanistici, laddove il diniego avrebbe dovuto soffermarsi sulle disposizioni normative e/o sulle previsioni di riferimento contenute negli strumenti urbanistici che si assumano ostative al rilascio del titolo, in modo da consentire all'interessato, da un lato, di rendersi conto degli impedimenti che si frappongono alla realizzazione dell'opera e, dall'altro, di confutare in giudizio, in maniera pienamente consapevole ed esaustiva, la legittimità del provvedimento impugnato; di conseguenza, la determinazione reiettiva del permesso di costruire, quando si limita, come nella specie, ad un'apodittica affermazione di principio sulla contrarietà dell'attività edilizia ad uno strumento urbanistico, risulta viziata da difetto di motivazione, atteso che l'obbligo di motivazione legislativamente imposto va declinato in adeguate argomentazioni che chiariscano la non compatibilità dell'opera con le singole prescrizioni di piano preposte a tutela dell'ordinato sviluppo del territorio (cfr. TAR Marche, I, 9.10.2015, n.732; TAR Sicilia, Palermo, II, 23.6.2015, n. 1504; TAR Campania, Napoli, VII, 9.11.2012, n. 4531).

4. Alla luce di quanto sopra deve ritenersi che il ricorso in esame vada accolto con conseguente annullamento dei provvedimenti oggetto di impugnazione.

La peculiarità della materia giustifica la compensazione tra le parti delle spese e degli onorari 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 20 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente FF, Estensore

Francesco Guarracino, Consigliere

Brunella Bruno, Primo Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Gabriele Nunziata**

**IL SEGRETARIO**