

**Pubblicato il 28/10/2019**

**Sent. n. 5107/2019**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**(Sezione Settima)**

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2055 del 2016, proposto da [omissis], rappresentati e difesi dall'avvocato Gherardo Maria Marengi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli, via G. G. Orsini, n. 30, presso lo studio dell'avv. Antonio Palma;

contro  
Comune Sant'Antonio Abate, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gennaro Perillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. [omissis] del Comune di Sant'Antonio Abate, recante diniego di permesso di costruire, nonché della D.C.C. dello stesso Comune n. [omissis] del [omissis].

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sant'Antonio Abate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2019 la dott.ssa Cesira Casalanguida e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

1. - I ricorrenti, [omissis], hanno impugnato il diniego di permesso di costruire prot. n. [omissis] del [omissis] a loro opposto dal Comune di Sant'Antonio Abate, nonché la D.C.C. dello stesso Comune n. [omissis] del [omissis].

Il rigetto è relativo all'istanza prot. [omissis] del [omissis], avente ad oggetto lavori di riqualificazione di un *ex* opificio industriale, sito alla via [omissis] del Comune di Sant'Antonio Abate, presentata ai sensi dell'art. 10 del T.U. n. 380/2001 e dell'art. 7 comma 5 della L.R. n. 1/2011 e s.m.i.

1.1. - Con il primo motivo di ricorso hanno dedotto la violazione dell'art. 5 della l. 106/2011 relativo alla previsione del silenzio assenso in materia urbanistica.

Hanno richiamato, in particolare, il comma 9 del suddetto art. 5, riferito agli interventi di "riqualificazione di aree urbane degradate", come quello da loro progettato, rivendicando l'intervenuta formazione del silenzio assenso, per essere l'istanza successiva all'entrata in vigore delle menzionate previsioni normative.

1.2. - Con i motivi secondo e terzo i ricorrenti hanno lamentato il difetto di istruttoria e di motivazione, per non avere il Comune tenuto conto che l'intervento oggetto dell'istanza rigettata sarebbe stato di

mera sostituzione dell'esistente, regolarmente assentito, e non di nuova edificazione, ai sensi dell'art. 7 comma 5 L.R. n. 1/2011. Hanno contestato la motivazione del diniego nella parte riferita all'assenza dello strumento urbanistico, ritenendo che l'inerzia del Comune nel dotarsi di piano regolatore adeguato alle prescrizioni del PUT non avrebbe potuto penalizzarli.

1.3. - Hanno, inoltre, contestato il richiamo alla Delibera C.C. n. [omissis], per essere questa riferita agli artt. 4 e 5 della l. R. 19/09, mentre l'istanza in questione sarebbe stata da loro presentata ai sensi dell'art. 7 della L.R. 19/09, per sostituzione, senza richiesta del bonus premiale. Hanno sostenuto anche l'inapplicabilità dell'art. 4 della medesima L.R. 19/09.

2. - Il Comune di Sant'Antonio Abate si è costituito in giudizio il 15 luglio 2019, ha depositato documenti e, il successivo 26 luglio 2019, una memoria a difesa della legittimità degli atti impugnati.

3. - Alla pubblica udienza del 26 settembre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. - Il ricorso è infondato.

5. - Il contenzioso in esame è relativo a diniego di permesso di costruire.

L'istanza dei ricorrenti - relativa ad un intervento su immobile identificato al catasto al fg. [omissis], p.lla [omissis] del Comune di Sant'Antonio Abate - è stata presentata, in data 29 novembre 2011, ai sensi dell'art. 7 comma 5 della L.R. 19/2009, come modificata dalla L.R. 1/2011, che prevede interventi edilizi soggetti a regime convenzionato.

L'art. 7, comma 5, della L.R. n. 19/2009 e s.m.i., più specificamente, consente, per gli immobili dismessi, interventi di sostituzione edilizia a parità di volumetrie esistenti, anche con cambio di destinazione d'uso, riservando però una quota del 30% ad uso sociale.

Nella Relazione tecnica sul progetto si specifica che *“Il progetto prevede di riutilizzare le volumetrie assentite e trasformarle in un complesso che si sviluppa su n. 03 piani nella zona prospiciente via Cavour e su un solo piano nella zona prospiciente via Scafati. Il fabbricato sarà adibito a locali commerciali al piano terra, ad uffici in una zona del piano primo e a residenze nelle restanti volumetrie. Si prevede di realizzare anche un sottotetto termico suddiviso in box pertinenziali e due piani interrati di cui uno da destinare a box pertinenziali ed uno a posti auto liberi a servizio della zona commerciale. Il complesso sarà servito da n.3 scale di accesso. Il numero degli appartamenti da realizzare è pari a 19, quello dei locali da destinare ad uffici 4 e mentre la superficie commerciale è pari a 1245 mq. Il 30% della S.U.L. totale sarà destinato all'edilizia residenziale sociale così come previsto dall'art. n. 7 comma 5 della L.R. n. 1 del 5 gennaio 2011/ e s.m.i e dal D.M. del 22 aprile 2008, art. 1 comma 3”*.

Al preavviso di rigetto, contenente le motivazioni ostative all'accoglimento della richiesta del dicembre 2015, è seguito il provvedimento impugnato.

Il diniego in questione risulta plurimotivato in quanto fondato: a) sull'assenza nel Comune di Sant'Antonio Abate del Piano Urbanistico Comunale adeguato al P.U.T.; b) sulla carenza dei diritti di istruttoria, della documentazione tecnica, e della legittimità dell'immobile oggetto dell'intervento; c) sull'assenza della possibile convenzione tra soggetto attuatore e amministrazione comunale, approvata con D.C.C., contenente gli obblighi funzionali al soddisfacimento di interesse pubblico; d) sul contrasto con la D.C.C. n. [omissis], che prevede l'applicazione della legge c.d. Piano Casa solo per gli interventi di cui all'art. 4 L.R. 19/09 anche in zona sottoposta a vincoli, previa acquisizione del parere della Soprintendenza.

5.1. - Il primo motivo ricorso, con cui i ricorrenti hanno dedotto la violazione dell'art. 5 L. 106/2011, relativo alla previsione del silenzio assenso in materia urbanistica, non può trovare favorevole apprezzamento.

Il comma 9 dell'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 (convertito in l. n. 106 del 2011) prevede l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari. La norma, quindi, fa riferimento alla modifica di una destinazione d'uso che caratterizzava l'opera prima dell'intervento, ma non autorizza di per sé la modifica della destinazione d'uso prescritta dal P.R.G.

Trattandosi di progetto in modifica della destinazione d'uso prescritta dal P.R.G., e dunque di modifica della destinazione urbanistica, il procedimento applicabile è quello di cui all'art. 14 del DPR

n. 380 del 2001 che riguarda il rilascio di permessi di costruire in deroga agli strumenti urbanistici. In particolare, il comma 1-*bis* dell'art. 14 del D.P.R. 380/2001 citato stabilisce che per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201. Al contrario, il procedimento ordinario di rilascio del permesso di costruire, previsto dall'art. 20 del D.P.R. n. 380 del 2001, inclusivo del silenzio assenso, presuppone che il progetto sia conforme agli strumenti urbanistici (T.A.R. Veneto, sez. II, 23.02.2016, n. 205/2016).

Secondo principi consolidati, condivisi dal Collegio, *“la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di permesso di costruire postula, non soltanto l'avvenuta presentazione dell'istanza e il decorso del termine di conclusione del procedimento normativamente previsto, ma pure che l'istanza sia assistita da tutti i presupposti previsti per il suo accoglimento, e, in particolare, che essa sia conforme agli strumenti urbanistici vigenti (da ultimo, TAR Piemonte, II, 3 gennaio 2018, n. 12).*

*Da tale principio consegue che l'operatività dell'istituto del silenzio-assenso nella materia edilizia deve ritenersi confinata all'ipotesi in cui la richiesta del privato abbia ad oggetto il rilascio di un permesso di costruire “ordinario”, in relazione al quale l'amministrazione si limita a verificare la conformità del progetto edilizio alla normativa di settore e alla strumentazione urbanistica vigente, attraverso un'attività sostanzialmente vincolata nei propri contenuti, avendo l'amministrazione già esaurito la propria discrezionalità in sede pianificatoria, all'atto di redigere lo strumento urbanistico.*

*Per contro, l'istituto del silenzio-assenso di cui all'art. 20 del Testo Unico dell'Edilizia non è applicabile alla diversa fattispecie della richiesta di rilascio di un permesso di costruire “in deroga al vigente PRGC” di cui all'art. 5 comma 9 del D.L. n. 70 del 2011, dal momento che in tal caso l'amministrazione, lungi dal limitarsi a verificare la mera conformità del progetto edilizio allo strumento urbanistico vigente, è tenuta a valutare, innovativamente e con amplissima discrezionalità, se sussistano i presupposti di interesse pubblico per modificare lo strumento urbanistico vigente; il che, tra l'altro, giustifica e impone l'intervento in seno al procedimento amministrativo dell'organo consiliare, al quale soltanto competono le scelte di carattere pianificatorio e programmatico in seno all'amministrazione comunale”*(T.A.R. Piemonte, sez. II, 27.2.2018, n. 270).

Emerge in tutta evidenza che, nel caso di istanze di privati preordinate al rilascio di un permesso di costruire in deroga allo strumento urbanistico di cui all'art. 5 comma 9 del D. L. n. 70 del 2011 (convertito in l. n. 106 del 2011), l'istituto del silenzio-assenso non può ritenersi applicabile, attesa l'esigenza di una compiuta valutazione degli interessi pubblici coinvolti nella pianificazione urbanistica (in tal senso, su fattispecie analoghe, Cons. Stato, sez. IV, 26 luglio 2017, n. 3680; T.A.R. Pescara, sez. I, 11 dicembre 2017, n. 352).

Tali dirimenti considerazioni rendono superfluo ogni ulteriore approfondimento circa la completezza dell'istanza presentata dai ricorrenti, sulla cui insussistenza (per la rilevata carenza dei diritti di istruttoria e della documentazione tecnica) il Comune ha pure fondato uno dei motivi di rigetto.

5.2.. – Infondati sono anche i motivi secondo e terzo, con cui i ricorrenti deducono il difetto di istruttoria e di motivazione. Più specificamente, essi contestano al Comune di non avere tenuto conto del fatto che l'intervento oggetto dell'istanza rigettata è di mera sostituzione dell'esistente regolarmente assentito e non di nuova edificazione ai sensi dell'art. 7 comma 5 L.R. n. 1/2011.

Secondo la prospettazione dei ricorrenti, l'intervento sarebbe consentito in quanto di mera sostituzione dell'esistente regolarmente assentito, e non di nuova edificazione.

La norma invocata dai ricorrenti è l'art. 7, comma 5, della L.R. n. 19/2009- c.d. “Piano Casa”, come modificata dalla L.R. n.1 del 2011, che prevede, per gli immobili dismessi, interventi di sostituzione edilizia a parità di volumetrie esistenti, anche con cambio di destinazione d'uso, riservando però una quota del 30% ad uso sociale.

Orbene, la L.R. n.19 del 2009, nel disciplinare gli interventi straordinari di demolizione e ricostruzione in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, ha inteso, coerentemente con l'impianto del testo normativo in esame, promuovere le iniziative funzionali ad incrementare la qualità urbana ed edilizia attraverso il miglioramento e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. La giurisprudenza di questo T.A.R. ha affermato a riguardo che *“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”* (T.A.R. Campania, Napoli sez. III, 5.7.2016, n. 2994).

Tuttavia, ai fini di una compiuta ricostruzione della disciplina di riferimento, non può comunque essere trascurato di rilevare che il Comune di Sant'Antonio Abate è compreso nel Piano Urbanistico Territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana, con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, approvato con legge regionale n. 35 del 1987.

L'art. 5 della citata legge regionale, recante norme di salvaguardia, inibisce, sino all'approvazione dei piani regolatori adeguati alle prescrizioni del PUT, il rilascio di nuovi titoli edificatori, fatte salve le concessioni per opere di edilizia pubblica. Per l'edilizia privata sono escluse dal divieto, specifici e limitati interventi quali le opere necessarie per l'adeguamento igienico sanitario delle strutture aziendali, per gli adeguamenti strutturali e funzionali richiesti dalla normativa in materia di sicurezza ed antinfortunistica, per la realizzazione dei programmi integrati e dei programmi di recupero urbano, dei piani urbanistici attuativi vigenti, delle infrastrutture a rete.

Come già rilevato da condivisa giurisprudenza di questa Sezione (T.A.R. Campania –Napoli, sez. VII, 2.9.2017, n. 4224), richiamata anche dalla difesa della civica amministrazione, tale previsione del PUT deve ritenersi prevalente anche sulle disposizioni della L.R. 19/2009 (cd. Piano Casa Campania), invocata a base dell'istanza del permesso edilizio, che stabilisce una normativa di natura premiale ed eccezionale da sottoporre ad interpretazione restrittiva, ai sensi dell'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale secondo cui *“le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerate”*.

È stato, altresì, sostenuto che *“Le disposizioni ivi contenute non possono quindi leggersi come deroga al P.U.T. in considerazione del rilievo che una norma eccezionale e premiale, quale quella sul Piano casa, destinata pertanto ad applicarsi solo in relazione alle fattispecie e nei limiti temporali espressamente previsti, non potrebbe giammai derogare, in mancanza di espresso riferimento ad una normativa speciale quale quella recata dalla LR n. 35/87, riferita alla tutela di un bene specifico, quale il paesaggio, e relativa ad un territorio circoscritto della Regione Campania con particolare rilevanza paesaggistica (Cfr. Tar Napoli sez. VII n. 4617/2013)”* (T.A.R. Napoli, sez. VII sent. 4224/2017, cit.).

Questa interpretazione della disciplina di legge trova conferma, del resto, nella giurisprudenza costituzionale, che indica come il codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 145, comma 3 D.lgs 42/2004) definisca, con efficacia vincolante anche per le Regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio, secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale (cfr. Corte Costituzionale n. 11/2016, pronuncia con specifico riferimento al Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana).

In questa prospettiva va, dunque, affermato il principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente; ne discende che l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme in esame impone la prevalenza del richiamato art. 5 LR 35/1987, disposizione inibitoria del rilascio del permesso edilizio, sulla disciplina regionale di favore invocata alla base dell'istanza edilizia.

5.3. – Né l'assenza di un piano urbanistico comunale adeguato alla disciplina paesaggistica (L.R. 35/1987 piano urbanistico per l'Area Sorrentino Amalfitana) può ritenersi idonea a fondare le pretese dei ricorrenti circa il rilascio del titolo edilizio negato.

Come visto, infatti, l'art. 5 della citata legge regionale, recante norme di salvaguardia, inibisce, sino all'approvazione dei piani regolatori adeguati alle prescrizioni del PUT, il rilascio di nuovi titoli edificatori, fatte salve le concessioni per opere di edilizia pubblica.

La protratta inerzia del Comune nel dotarsi di strumenti urbanistici conformati al PUT non legittima certamente gli interessati a pretendere di realizzare interventi in zone tutelate.

6. – Il superamento dei motivi di ricorso avverso il diniego opposto dal Comune all'istanza dei ricorrenti, come sopra esaminati, determina il rigetto del ricorso.

Si è già evidenziato, infatti, che il provvedimento gravato si configura come atto plurimotivato.

Secondo consolidata giurisprudenza (*ex pluribus*, Cons. Stato, VI, 17 luglio 2008, n. 3609; V, 6 giugno 2011, n. 3382; V, 21 ottobre 2011, n. 5683; IV, 6 luglio 2012, n. 3970), quando un provvedimento amministrativo negativo è fondato su una pluralità di motivi, tra loro autonomi, proprio come nel caso in esame, è sufficiente che resti dimostrata, all'esito del giudizio, la fondatezza di uno solo di questi perché ne derivi la consolidazione dell'atto, stante l'impossibilità di disporre l'annullamento giurisdizionale (T.A.R. Bari sez. III, sent. n. 410 del 26.4.2017).

A fronte di un atto c.d. "plurimotivato", l'eventuale fondatezza di una delle argomentazioni addotte, infatti, non potrebbe in ogni caso condurre all'annullamento del provvedimento impugnato, in quanto esso rimarrebbe sorretto dal primo versante motivazionale risultato immune ai vizi lamentati (T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, sent. n. 63 del 17 gennaio 2011).

7.. - Per tali ragioni il ricorso, assorbita ogni ulteriore censura, deve essere respinto.

8. – Le spese seguono le regole della soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna i ricorrenti al pagamento nei confronti del Comune di Sant'Antonio Abate delle spese di giudizio, liquidate in € 2.500,00 (euro duemilacinquecento/00), oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Maria Liguori, Presidente

Valeria Ianniello, Primo Referendario

Cesira Casalanguida, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Cesira Casalanguida

IL PRESIDENTE

Michelangelo Maria Liguori

IL SEGRETARIO