

Un caso di scuola: il problema dell'altezza

Autore: Bottone Marcellino

In: Diritto amministrativo

Contro una opinione matematica.

Per una matematica delle opinioni.

Il TAR Campania, IV sez., sentenza n. 2467 del 28/02/2006 e l'art. 18 delle Norme di Attuazione del Piano Territoriale Paesistico del Matese approvato con D.M. BB.AA. 04/09/2000.

INDICE

•

PREMESSA

•

IL CASO

•

LA NORMA

•

INTERPRETAZIONE DEL TAR CAMPANIA

•

LIMITI E CONTRADDIZIONI NELL'INTERPRETAZIONE del TAR CAMPANIA

•

INTERPRETAZIONE COERENTE DELL'ART. 18 ptp

•

QUANDO LA MATEMATICA NON BASTA

-

CONCLUSIONI

PREMESSA

Dal marzo 1985, l'intero territorio del comune di Piedimonte Matese¹ è stato riconosciuto "DI NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO" e - di conseguenza - soggiace al regime generale di tutela paesistica disciplinato dal "**Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n.42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137-**"

e s.m.i., nonché alle norme di dettaglio contenute nei Piani Paesistici o dai Piani Urbanistico-territoriali².

Relativamente a queste ultime, in particolare, le vicissitudini che hanno portato alla attuale, definitiva formulazione del Piano Territoriale Paesistico del Matese si possono così riassumere:

- con Decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 13 novembre 1996 venne approvato il Piano Territoriale Paesistico dell'Ambito del Matese;

- il TAR Campania, Sez. I, con sentenza depositata il 14 settembre 1999, annullò detto decreto rilevandone il limite nella “mancata valutazione dei risultati prodotti dalla fase partecipativa espletata in contraddittorio con le Amministrazioni locali”;

- quindi, ripercorso il procedimento di formazione del P.T.P. con la “partecipazione” degli interessati, ed accolte alcune delle proposte di modifiche, con Decreto del Ministro per i Beni e le Attività Culturali 4 settembre 2000 venne approvato il vigente Piano Territoriale Paesistico dell’ambito del Massiccio del Matese.

Orbene, ad oltre cinque anni dalla applicazione delle norme di tutela paesistica locale, con sentenza n. 2467 del 28/02/2006 il TAR Campania, IV sez., ha ribaltato un orientamento interpretativo consolidato in materia di **determinazione dei limiti di altezza delle nuove costruzioni**, e in particolare il criterio di misurazione che le amministrazioni locali avevano tratto dalla formulazione dell’art. 18 delle Norme di Attuazione del PTP³, relativamente alle nuove edificazioni nelle zone **R.U.A.** esterne al Perimetro dei Centri Storici.

Il presente lavoro mira a dimostrare - attraverso la confutazione di questa decisione del TAR Campania - che talvolta l’argomentazione giuridica non può prescindere dal rispetto di una matematica dell’opinare, e cioè dalla necessità che il giusto/vero sia definito da asserzioni logico-conseguenziali che rispettino il perimetro insuperabile della verificabilità (in un processo in grado di garantire che si determini una verità “secondo la legge” che sia anche una verità “secondo la scienza”).

Perché la verificabilità attribuisce alle decisioni una certezza doppia:

- la certezza che dal risultato si possa risalire sempre al medesimo principio (garanzia del rispetto della legge);
- la certezza che il modulo adottato per raggiungere il risultato sia congruo e coerente (garanzia del rispetto dell'obiettività).

IL CASO

Il Comune autorizza la costruzione di un immobile, di altezza pari a **9,95** metri, su area ricadente in zona **R.U.A.**⁴ del PTP, esterna al Perimetro del Centro Storico.

L'edificazione di tale immobile, però, viene avversata dal vicino, sul presupposto che non è consentito, in tale zona, inserire una costruzione ex novo di altezza superiore a quella "media degli edifici al contorno", giusto il limite imposto dall'art. 18 delle N.d.A. del P.T.P. del Matese:

altezza media che da diverse perizie risulterebbe variabile tra i **7,00** e gli **8,00** metri .

LA NORMA

Ai fini della decisione il Giudice Amministrativo veniva, in sostanza, chiamato a discernere in ordine alla corretta applicazione della seguente parte dell'art.18 delle Nda del PTP - applicabile alla fattispecie di cui sopra - relativa all'altezza massima delle nuove edificazioni in zona **R.U.A.** :

“LE ALTEZZE DEGLI EDIFICI DI NUOVA COSTRUZIONE NON POTRANNO SUPERARE :

- quella media degli edifici esistenti al contorno dal piano di campagna, in contesto edificato, con altezza comunque inferiore a 12 mt.” ;

Norma:

1.

che il Comune riteneva rispettata sulla base del seguente ragionamento:

•

la nuova costruzione avrà una altezza pari a metri **9,95** e sarà edificata in un contesto dove l'altezza media degli edifici - al massimo - è pari a **8,00** metri;

- l'art.18 delle Nda del PTP stabilisce che l'altezza delle nuove costruzioni non deve superare "**quella media degli edifici esistenti al contorno dal piano di campagna, in contesto edificato, con altezza comunque inferiore a 12 mt.**";

- dunque, poiché la norma di riferimento comunque consente che le nuove costruzioni raggiungano l'altezza di **12,00** metri, deve dedursi che si può assentire alla costruzione di un nuovo edificio alto **9,95** metri.

1.

che il ricorrente riteneva violata sulla base del seguente ragionamento:

- la nuova costruzione avrà una altezza pari a metri **9,95** e sarà edificata in un contesto dove l'altezza media degli edifici - al massimo - è pari a **8,00** metri;

- l'art.18 delle Nda del PTP stabilisce che l'altezza delle nuove costruzioni non deve superare **“quella media degli edifici esistenti al contorno dal piano di campagna, in contesto edificato, con altezza comunque inferiore a 12 mt.”**;

- dunque, poiché la norma di riferimento impone comunque che le nuove costruzioni non superino l'altezza media degli edifici esistenti al contorno - che nel caso è pari a metri **8,00** - deve dedursi l'illegittimità dell'assenso alla costruzione di un nuovo edificio alto **9,95** metri.

INTERPRETAZIONE DEL TAR CAMPANIA

Sulla questione il TAR Campania, IV sez., sentenza n. 2467 del 28/02/2006 si esprime testualmente come segue (si riportano gli stralci essenziali) :

“... , il Collegio rileva innanzi tutto che l'art. 18 delle norme di attuazione del vigente P.T.P. prevede due limiti relativi all'altezza degli edifici - quello costituito dall'altezza media degli edifici esistenti al contorno e quello dell'altezza massima di dodici metri - e che una corretta interpretazione di tale disposizione induce a ritenere che tali limiti non siano tra loro alternativi, ma debbano essere rispettati entrambi.”

“Il primo problema ermeneutico posto dalla previsione relativa al rispetto dell’altezza media degli edifici al contorno del piano di campagna consiste quindi nel verificare se tale previsione possa essere considerata alla stregua di un concetto elastico, che postula una valutazione discrezionale ... “.

“Tale verifica, a giudizio del Collegio, non può non avere un esito negativo perché l’art. 18 fa riferimento alla “media” delle altezze degli edifici esistenti, cioè ad un concetto matematico che risulta evidentemente incompatibile con un giudizio di carattere meramente estetico volto a verificare l’armonico inserimento del nuovo fabbricato nel contesto edilizio circostante. Si deve quindi ritenere che la disposizione in esame, imponendo l’effettuazione di un semplice calcolo matematico, non lasci alcun margine di discrezionalità all’Amministrazione con riferimento al rispetto dei limiti di altezza dei nuovi edifici.”

“Assume quindi una valenza decisiva stabilire quale estensione debba avere il “contorno”, ossia quale sia l’estensione dell’area da prendere in considerazione per effettuare il calcolo della media delle altezze degli edifici esistenti.”

“L’art. 18 del vigente P.T.P. precisa che la Zona R.U.A. “ .

“Da una semplice lettura di tale disposizione emerge che la stessa in realtà non offre alcun argomento utile ai fini della definizione dell’estensione del contorno.”

“Occorre piuttosto rammentare che l’art. 12, comma 1, delle disposizioni sulla legge in generale (preleggi) dispone che “nell’applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole, secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore”. Orbene, nel caso dell’art.18 del P.T.P. del Matese - premesso che il significato proprio dell’espressione “al contorno” coincide evidentemente con l’aggettivo “circostanti” - il Collegio osserva che tale interpretazione appare come l’unica realmente in grado non soltanto in grado di evitare che il concetto matematico di media (sul quale è incentrato il secondo limite relativo all’altezza degli edifici di nuova

costruzione) venga sostituito da un concetto elastico rimesso alle valutazioni discrezionali dell'Amministrazione, ma soprattutto di scongiurare il rischio che il limite della altezza media venga facilmente eluso, restringendo o ampliando artatamente il numero di edifici che costituiscono la base di calcolo dell'altezza media.”

“Deve quindi trovare applicazione nella fattispecie in esame l'orientamento giurisprudenziale , recentemente riaffermato da questa Sezione (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 25 gennaio 2005, n.355), secondo il quale, laddove lo strumento urbanistico preveda che in una determinata zona l'altezza massima degli edifici di nuova costruzione non possa superare la media dell'altezza di quelli preesistenti circostanti, tale media deve essere calcolata sui soli edifici limitrofi a quello costruendo, a pena di svuotare la norma urbanistica di qualunque significato, mentre essa è appunto finalizzata a rendere omogenei gli assetti costruttivi rientranti in zone di limitata estensione, impedendo che fabbricati contigui o vicini presentino altezze marcatamente differenti.

Ne consegue - secondo il collegio - che l'Amministrazione nell'esaminare la richiesta di concessione in variante avrebbe dovuto tener conto solo dell'altezza media dei cinque edifici al contorno del fabbricato ...”.

LIMITI E CONTRADDIZIONI NELL'INTERPRETAZIONE del TAR CAMPANIA

Il testo dell'art.18 delle N.d.A. del PTP del Matese, lo riconosce anche il TAR, non è di immediata percezione, tanto da richiedere l'applicazione di canoni ermeneutici di decodificazione che ne rendano “esplicito” il dispositivo prescrittivo.

Ed infatti il Collegio asserisce che :

- “una corretta interpretazione di tale disposizione **induce a ritenere** che tali limiti non siano tra loro alternativi, ma debbano essere rispettati entrambi.” ;

- per “stabilire quale estensione debba avere il “contorno”, ossia quale sia l’estensione dell’area da prendere in considerazione per effettuare il calcolo della media delle altezze degli edifici esistenti.”, debba farsi ricorso alle “disposizioni sulla legge in generale (preleggi)”, in virtù delle quali “il significato proprio dell’espressione “al contorno” coincide evidentemente con l’aggettivo “circostanti”.

Ciò che appare evidentemente contraddittorio, nel procedimento deduttivo del Collegio, non è, di certo, la premessa “indeterminazione” del testo dell’art. 18, quanto il fatto che a tale premessa non segue la ricerca degli elementi a suffragio di una corretta tesi interpretativa.

In altri termini, con il generico rinvio ai principi contenuti nelle preleggi, il TAR non dà conto in alcun modo di quale (e del perché) criterio interpretativo, fra quelli appunto indicati dalle preleggi, sia stato (debba essere) utilizzato :

- il senso fatto palese dal significato proprio delle parole ?

•

il senso delle parole desumibile dalla connessione di esse?

•

il senso delle parole risalente all'intenzione del Legislatore?

La questione non è di poco conto, e non soltanto perché la mancata enunciazione degli elementi di decodificazione utilizzati per interpretare l'art. 18 rende ardua la percezione della trasparenza della decisione : quanto, soprattutto, perché la mancata sussunzione di coordinate logico-giuridiche fondanti il giudizio finiscono per rappresentare in preciso indicatore di criticità della decisione.

Si consideri che ad avviso del TAR l'art.18, in sintesi, deve interpretarsi come segue:

1.

l'altezza dei nuovi edifici soggiace a "due limiti", "quello costituito dall'altezza media degli edifici esistenti al contorno e quello dell'altezza massima di dodici metri" ;

1.

tali limiti non sono “tra loro alternativi, ma debbono essere rispettati entrambi”;

1.

inoltre, assumendo che l’espressione “al contorno” coincide evidentemente con l’aggettivo “circostanti” e in virtù del fatto che il Collegio condivide l’orientamento giurisprudenziale per cui “laddove lo strumento urbanistico preveda che in una determinata zona l’altezza massima degli edifici di nuova costruzione non possa superare la media dell’altezza di quelli preesistenti circostanti, tale media deve essere calcolata sui soli edifici limitrofi “ , all’espressione “al contorno” deve attribuirsi il significato di “limitrofi”.

Ci si chiede :

IL TAR E’ GIUNTO A TALI CONCLUSIONI

In seguito ad una

INTERPRETAZIONE “LETTERALE” DELL’ART. 18 ?

Evidentemente no.

Un'interpretazione letterale della norma, infatti, porterebbe indiscutibilmente a negare le asserzioni di cui alle precedenti lett. **a** e **b** , in quanto :

- l'analisi sintattica del periodo porta a distinguere chiaramente una prima parte "**LE ALTEZZE DEGLI EDIFICI DI NUOVA COSTRUZIONE NON POTRANNO SUPERARE :**" (che potremmo definire : "indicazione di scopo" della norma) dalla seconda "**quella media degli edifici esistenti al contorno dal piano di campagna, in contesto edificato, con altezza comunque inferiore a mt. 12;**" (che, invece, rappresenta il modo di raggiungere lo scopo della norma);
- la seconda parte, però, se si eliminano provvisoriamente alcuni elementi di specificazione accessori, riferisce testualmente "**quella media degli edifici esistenti ... , con altezza comunque inferiore a mt. 12 ;**"
- quindi, alla lettera , l'art. 18 nega sia l'esistenza di "due limiti" , sia l'esistenza di un limite massimo di mt.12, enunciando piuttosto che il limite di altezza da applicarsi ai nuovi edifici sia da individuarsi nella "**ALTEZZA MEDIA DEGLI EDIFICI ESISTENTI, DA CALCOLARSI TENENDO CONTO SOLO DI QUELLI CON ALTEZZA INFERIORE A 12 METRI**";

- per altro, anche con una indagine meno stringente, è agevole osservare che l'avverbio "comunque", posizionato alla fine della frase, è connotato da un tenore "avversativo" che mal si concilia con una deduzione di "non alternatività" della misura di mt. 12 con quella "media degli edifici esistenti";

Un'interpretazione letterale della norma, inoltre, non giustifica nemmeno le deduzioni del TAR riportate alla precedente lett. **c** , in quanto :

- non è affatto "evidente" che l'espressione "**al contorno**" coincide con l'aggettivo "**circostanti**" ;

- ma se anche fosse, non è "evidente" perché "**al contorno**" finisce per acquisire significato di "**limitrofi**" in virtù di un precedente giurisprudenziale che interpreta una norma "urbanistica" di questo tenore "laddove lo strumento urbanistico preveda che in una determinata zona l'altezza massima degli edifici di nuova costruzione non possa superare la media dell'altezza di quelli preesistenti circostanti, tale media deve essere calcolata sui soli edifici limitrofi";

costituirebbe, infatti, una evidente contraddizione in termini enunciare che, ai sensi delle preleggi, il significato “letterale proprio”, dell’espressione “**al contorno**”, sia “**limitrofi**” in ragione di una sorta di proprietà transitiva - di nessun valore semantico - così individuata :

poiché si può tracciare l’equivalenza letterale

“**al contorno**” = “confinante”

e poiché, secondo principi giurisprudenziali

“confinante” = “**limitrofo**”

deve dedursi (sic !!!) che

“**al contorno**” = “**limitrofo**”

Tutto ciò, per dire che certamente l’interpretazione del TAR non è stata di tipo letterale, sia perché il testo dell’art. 18 è intrinsecamente contraddittorio e paradossale e - come si è visto - non dà luogo alla percezione di “evidenze”, sia perché gli indizi che emergono dalla sentenza non sono coerenti con un “procedimento” analitico di tipo testuale.

Per altro, ad intensificare l’assunto che l’art. 18 si sottrae ad una trattazione meramente “testuale”, valga

osservare che la norma di cui si discute presenta anche altre contraddizioni e, neanche a dirlo, proprio in materia di disciplina delle “altezze”. Infatti, relativamente agli “edifici di nuova costruzione destinati ad attrezzature pubbliche” stabilisce :

- in un primo tempo, che la loro altezza “**non potrà superare quella media degli edifici esistenti al contorno e, comunque, non potrà superare i 10 metri**” (art.18, punto 4, comma 1, 2 capoverso);

- e subito dopo, che la loro altezza non potrà superare i “**mt.10**” (art.18, punto 5, comma 2, 4° capoverso);

- ponendo così, ancora una volta, l’interprete nell’evidente dubbio sulla intercettazione del criterio “prevalente” applicabile anche in materia di altezza massime degli edifici pubblici (il limite è la media degli edifici esistenti o la misura di 10,00 metri ?).

Verificata, in definitiva, l’impossibilità di una interpretazione “letterale” dell’art.18, residua l’ipotesi che il TAR abbia proceduto con criteri di tipo logico - analogico, cioè ricercando un canone ermeneutico che - in

aderenza ai principi contenuti nelle preleggi – consentisse di aderire all’intenzione del legislatore , di decidere secondo lo spirito della norma e/o , in ogni caso, di operare in coerenza con altre norme o principi rinvenibili nell’ordinamento e nel diritto.

Tale ipotesi, che trova nelle precedenti critiche un indiretto fondamento, appare definitivamente avvalorata dal seguente ordine di considerazioni logico-analogiche tratte dalla decisione del TAR :

1.

l’art. 18 non contiene sufficienti indicazioni in ordine al criterio da adottare per individuare l’altezza massima degli edifici di nuova costruzione, tanto da porre un “problema ermeneutico”;

1.

per risolvere tale problema, deve farsi riferimento al modulo interpretativo che si adotta, in analoghe situazioni, operando nell’attuazione della disciplina urbanistico-edilizia, e cioè: “laddove lo strumento urbanistico preveda che in una determinata zona l’altezza massima degli edifici di nuova costruzione non possa superare la media dell’altezza di quelli preesistenti circostanti, tale media deve essere calcolata sui soli edifici limitrofi a quello costruendo, a pena di svuotare la norma urbanistica di qualunque significato, mentre essa è appunto finalizzata a rendere omogenei gli assetti costruttivi rientranti in zone di limitata estensione, impedendo che fabbricati contigui o vicini presentino altezze marcatamente differenti.”;

1.

in ogni caso, per quel che concerne i “due limiti relativi all’altezza degli edifici – quello costituito dall’altezza media degli edifici esistenti al contorno e quello dell’altezza massima di dodici metri – “,

una “corretta interpretazione di tale disposizione induce a ritenere che tali limiti non siano tra loro alternativi, ma debbano essere rispettati entrambi.”.

Senonché, anche l’applicazione di tale criterio logico - analogico, operata dal TAR, presenta enormi lacune e contraddizioni, come si può dedurre dai seguenti rilievi :

1.

è significativo che il TAR non esponga alcuna considerazione in ordine alla circostanza che la norma da interpretare abbia una inequivocabile collocazione nell’ambito di un “contesto” normativo finalizzato alla tutela dei beni paesistici ;

1.

ciò, evidentemente, costituisce un grave “limite” alla individuazione di un senso “logico” da attribuire alla norma, o anche alla designazione di una sua funzione coerente ;

1.

in altre parole, non era doveroso che l’applicazione di un criterio interpretativo logico si ponesse, come primo obiettivo, quello di delineare il contesto in cui la norma si collocava, analizzarne il processo di formazione, gli antefatti e le mutazioni, ecc... , al fine di coglierne lo “spirito” o gli elementi che consentivano di definire una possibile “intenzione” del legislatore (ai sensi delle preleggi) ?;

1.

eppure, contravvenendo alle più elementari distinzioni statuite dalla legislazione, il TAR non solo ha totalmente omesso di ricercare tali elementi al fine di anteporli al processo interpretativo, ma ha finito con l'operare - sic et simpliciter - l'equiparazione tra "**principi operanti in materia di tutela paesistica**" e "**principi operanti in materia di pianificazione urbanistico edilizia**": giungendo a deliberare che il parametro "altezza", individuato dall'art. 18 delle N.d.A. del PTP del Matese, deve essere "interpretato" con lo stesso criterio con cui si interpreta il parametro "altezza" contenuto negli strumenti urbanistici;

1.

in più, il TAR giunge a tali conclusioni evocando il proprio precedente responso di cui alla sent. n. 355 del 25 gennaio 2005 che, però:

•

esamina una fattispecie affatto diversa normata dal Regolamento Edilizio del Comune di Aversa , ove sono previsti quali limiti massimi di altezza per i nuovi edifici "**metri 20**" e "**l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti**" ;

•

giudica, in definitiva, argomenti e parametri che nulla hanno in comune con l'art. 18 delle N.d.A. del

PTP, né in termini “**lessicali**” (perché “media degli edifici esistenti al contorno” è cosa affatto diversa che “altezza degli edifici preesistenti e circostanti”) né in termini “**sostanziali**” (perché scopo della norma del Comune di Aversa era regolamentare lo sviluppo urbanistico e non “tutelare” beni paesaggistici);

•

finisce per produrre l’affermazione di un principio paradossale : che sul territorio del Comune di Piedimonte Matese la costruzione di nuovi edifici in zona paesistica **RUA** non è più soggetta ai limiti di altezza previsti dallo strumento urbanistico locale⁵, né a quelli previsti dall’art. 18 delle N.d.A. del PTP del Matese, ma a quelli derivanti dall’applicazione del principio secondo cui “laddove lo strumento urbanistico preveda che in una determinata zona l’altezza massima degli edifici di nuova costruzione non possa superare la media dell’altezza di quelli preesistenti circostanti, tale media deve essere calcolata sui soli edifici limitrofi a quello costruendo, a pena di svuotare la norma urbanistica di qualunque significato, mentre essa è appunto finalizzata a rendere omogenei gli assetti costruttivi rientranti in zone di limitata estensione, impedendo che fabbricati contigui o vicini presentino altezze marcatamente differenti.”: **PRINCIPIO NON CONTENUTO IN ALCUNA NORMA URBANISTICA LOCALE, QUINDI NON ATTRIBUIBILE O CORRISPONDENTE ALLA VOLONTA’ ESPRESSA DALL’AMMINISTRAZIONE TITOLARE DEL POTERE PIANIFICATORIO LOCALE ;**

1.

in altri termini, il TAR non coglie l’intrinseca contraddizione contenuta in un procedimento logico analogico in cui si assumono conseguenze non solo da “situazioni” intrinsecamente diverse, ma anche da “principi” - che ispirano tali situazioni - affatto diversi .

Si consideri, in particolare:

- che mentre il Regolamento del Comune di Aversa pone due limiti di altezza con la sequenza **LIMITE ASSOLUTO** (mt.20) - **LIMITE RELATIVO** (media edifici circostanti), l'art. 18 del PTP pone due limiti con una sequenza opposta: **LIMITE RELATIVO** (media edifici al contorno) - **LIMITE ASSOLUTO** (mt.12) ;

- ma, così stando le cose, è evidente che **nel primo caso il senso della norma è di** “stabilire che il limite assoluto è raggiungibile a condizione che la media degli edifici circostanti non sia inferiore allo stesso (cioè a 20 metri)”, **mentre nel secondo caso la norma ha il senso “totalmente diverso” di** “stabilire che il limite relativo è raggiungibile a condizione che non si superi il limite assoluto (cioè a 12 metri) ” ;

- e, si badi bene, la lettura dell'art. 18 non può essere diversa da quella ora proposta, perché sarebbe “impossibile” applicare un limite assoluto di mt. 12 a tutte le nuove costruzioni già assoggettate al limite di una “media degli edifici al contorno” variabile da 0 a 12 mt.;

1.

tutte le indicate contraddizioni diventano inaccettabili laddove si consideri che il Collegio ha ritenuto **“non pertinente il richiamo al precedente di questa Sezione (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, n. 2797/2004 cit.) avente ad oggetto l’art. 18 delle norme di attuazione del vigente P.T.P. . Infatti la fattispecie sulla quale si è pronunciata la Sezione era sensibilmente diversa da quella oggetto del presente ricorso, perché in quella occasione la richiesta di concessione edilizia respinta dal Comune riguardava un fabbricato la cui altezza di progetto era risultata sensibilmente inferiore non solo al limite massimo di mt. 12, ma anche al limite costituito dall’altezza media degli edifici esistenti al contorno del piano di campagna ”**. Infatti **“il richiamo al precedente “ della stessa Sezione (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, n. 2797/2004 cit.) “ era più che pertinente ove si consideri :**

•

che il TAR era chiamato a decidere su una controversia insorta nel Comune di Alife : cioè in un territorio limitrofo al Comune di Piedimonte Matese e sottoposto alla **medesima** disciplina di tutela contenuta nel PTP ambito del Matese ;

•

che il TAR era chiamato a decidere sul diniego alla **“costruzione di un manufatto per l’esercizio di macchine agricole”, “ricadente in zona agricola secondo il PRG e in zona RUA”,** ricadente in **“contesto fortemente edificato”,** in cui **“l’intervento proposto ha una altezza massima di mt. 7,66 alla linea di gronda”;**

- che, in particolare, il TAR veniva adito per l'annullamento del **"verbale n.3 della Commissione edilizia comunale integrata, seduta del 21.3.2003, dal quale si evince che < l'altezza non risulta conforme a quella massima consentita dalle norme del PTP e PRG atteso che l'area oggetto di intervento non ricade in contesto edificato come può evincersi anche dai rilievi fotografici prodotti; l'intervento presenta volumi esuberanti rispetto all'edificato circostante"**;

- che in tal caso il TAR, **"esaminata la normativa applicabile in materia"**, ed anche **"al riguardo"** quella dell'art. 18 del PTP del Massiccio Matese, enuncia :

"NON APPARE LEGITTIMO L'OPERATO DELL'AMMINISTRAZIONE NE' APPARE CORRETTO IL RIFERIMENTO ALLA VIOLAZIONE DEI LIMITI DI ALTEZZA CONTENUTO NEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO IN QUANTO IL COLLEGIO RITIENE CHE SI RICADE NEL PRIMO PUNTO DELLA PREVISIONE (CONTESTO EDIFICATO) E CHE, PERTANTO, E' RISPETTATO IL LIMITE MASSIMO DEI METRI 12.";

- il Collegio, in definitiva, ha ritenuto **"INOPINATAMENTE"** non pertinente il richiamo ad una propria decisione secondo la quale **LA COSTRUZIONE IN CONTESTO EDIFICATO DI UN EDIFICIO DI ALTEZZA MT. 7,66 E' LEGITTIMA PERCHE' "E' RISPETTATO IL LIMITE MASSIMO DEI METRI**

12.” (non risultando conferente, evidentemente, il valore dell’altezza “media” degli edifici al contorno) .

INTERPRETAZIONE COERENTE DELL’ART. 18 ptp

Certamente i precedenti rilievi critici mossi alla interpretazione del TAR non risultano decisivi se il presente lavoro omette una motivata interpretazione alternativa dell’art. 18 delle N.d.A. del PTP ambito del Matese.

E tale interpretazione, non può ripercorrere una via argomentativa diversa da quella che - in funzione controdeduttiva - si è seguita per tracciare i limiti e le contraddizioni della sentenza in oggetto.

Va allora ribadito, in prima battuta, che una interpretazione “letterale” dell’art. 18 delle N.d.A. del PTP non può fondare tesi convincenti perché, come osservato in precedenza, l’analisi sintattica del testo porterebbe alla affermazione che in zona Paesistica RUA **“il limite di altezza da applicarsi ai nuovi edifici sia da individuarsi nella “ALTEZZA MEDIA DEGLI EDIFICI ESISTENTI, DA CALCOLARSI ESCLUDENDO QUELLI CON ALTEZZA SUPERIORE A MT. 12”** .

Senonché, da tale approdo, non si riparte per un orizzonte coerente o delineato e, per accedere all’evidenza di tale conclusione, basta analizzare gli effetti dell’assunto sulle più semplici ipotesi applicative.

Allo scopo, si consideri che la tesi “**il limite di altezza da applicarsi ai nuovi edifici sia da individuarsi nella “ALTEZZA MEDIA DEGLI EDIFICI ESISTENTI, DA CALCOLARSI ESCLUDENDO QUELLI CON ALTEZZA SUPERIORE A MT. 12”**”, si traduce nell’affermazione del principio per cui l’altezza delle nuove costruzioni :

1.
da realizzarsi in un contesto di edifici di altezza superiore a mt.12 non soggiace a limitazioni (infatti se tutti gli edifici esistenti hanno altezza superiore a metri 12 non vanno considerati ai fini del computo della media);

1.
da realizzarsi in un contesto dove preesistono costruzioni di altezza tanto superiore quanto inferiore a mt. 12, soggiace al limite della media dei soli edifici di altezza inferiore a 12 metri (infatti gli edifici esistenti di altezza superiore a metri 12 non vanno esclusi dal computo della media);

1.
da realizzarsi in un contesto di edifici di altezza inferiore a mt.12 soggiace al limite dell’altezza media di tali edifici;

1.
da realizzarsi in un contesto privo di edifici non soggiace a limiti di altezza massima (infatti se tutti gli edifici esistenti hanno altezza superiore a metri 12 non vanno considerati ai fini del computo

della media) .

Ma applicando tale principio alle varie situazioni edificatorie ipotizzabili, si otterrebbe l'evidente risultato di consentire la costruzione di una "BARRIERA" visuale sul perimetro dei Centri Storici e Urbani, nonché il determinarsi di una sostanziale "discontinuità" nella morfologia dell'edificio, giusto quanto si espone nelle seguenti illustrazioni. (Per comprendere le illustrazioni che seguono si consideri la seguente impostazione:

- l'illustrazione consiste in una **GRIGLIA**⁶ con una serie di lettere e numeri;
- le lettere riportate a margine della griglia sul lato sinistro, in sequenza verticale (**a, b, c, ...**), e sul lato superiore in sequenza orizzontale (**a1, b1, c1, ...**), individuano - planimetricamente - i lotti di un "contesto" di studio;
- i lotti del "contesto" di studio, se edificati, riportano la misura dell'altezza degli edifici che vi insistono;
- con le diverse colorazioni si differenziano le edificazioni preesistenti del "contesto" rispetto alle

nuove edificazioni.)

Utilizzando questi semplici strumenti modali, possiamo passare a verificare se, effettivamente, applicando la tesi “**il limite di altezza da applicarsi ai nuovi edifici sia da individuarsi nella “ALTEZZA MEDIA DEGLI EDIFICI ESISTENTI, DA CALCOLARSI ESCLUDENDO QUELLI CON ALTEZZA SUPERIORE A MT. 12”** e i principi che ne seguono si perverrebbe all’erezione di una “**BARRIERA VISUALE**” ai margini dei Centri Storici e Urbani, nonché una “**discontinuità morfologica**” nell’edificato :

- CASO 1 -

Ipotizzando un “contesto edificato” della zona paesistica **RUA** come quella indicata in **Fig. 1**, cioè caratterizzata da lotti con edifici di altezza superiore a 12 metri nella fascia più prossima al Centro Storico (celle/lotti: **a/a1; a/b1; a/c1; a/d1; a/e1; a/f1; g/c1**) e di altezza progressivamente inferiore a mt. 12 verso la periferia del Centro Urbano (celle/lotti: **f/a1; f/c1; f/e1; ; f/g1**), come potrebbe evolvere l’edificazione sui lotti liberi (celle/lotti privi di numerazione)?

Ecco, bastano semplici calcoli per osservare che l’applicazione della tesi porterebbe alla progressiva edificazione dei lotti liberi con le seguenti opportunità :

1.

altezze illimitate sui lotti circondati da edifici di altezza superiore a di mt. 12 (vedi, ad esempio, le celle/lotti: **a/a1; a/b1; a/c1; a/d1; a/e1; a/f1; g/c1**) : dunque, escludendo dal calcolo della media gli edifici di altezza superiore a 12 metri si perverrebbe alla realizzazione di una specie di pennacchi stalagmitici che si ergono nell’edificato ;

1.

altezze illimitate sui lotti circondati da aree non edificate (vedi, ad esempio, le celle/lotti: **i/a1; i/b1; i/c1; i/d1; i/e1; i/f1; i/c1** e le celle/lotti: **l/a1; l/b1; l/c1; l/d1; l/e1; l/f1; l/c1**) : dunque si perverrebbe alla realizzazione di una specie di cinta muraria esterna all'abitato;

1.

altezze mediate nei lotti circondati da edifici di altezze variabili non superiori a 12 mt. (vedi, ad esempio, le celle/lotti: **d/b1; d/d1; d/f1** e le celle/lotti: **f/b1; f/d1; f/f1**);

e in definitiva, quindi, si perverrebbe :

•

allo stravolgimento degli obiettivi di tutela del piano paesaggistico che - come abbiamo visto - per la zona RUA l'art. 18 del PTP indica letteralmente :

“ Art.18 - Zona di recupero urbanistico edilizio e di restauro paesistico ambientale”

1. Descrizione dei caratteri paesaggistici

La zona comprende aree urbanizzate di elevato valore paesistico costituite dal tessuto edilizio di antica formazione ovvero tradizionale quanto da borghi, nuclei sparsi ed insediamenti edificati anche di recente impianto con relative aree contigue. **L'interesse paesaggistico della zona risiede nell'adattamento alle singolarità e alle emergenze geomorfologiche degli insediamenti abitativi, nell'equilibrio volumetrico e cromatico tra tessuto edilizio storico e caratteri dell'ambiente naturale, nella compatibilità delle espansioni recenti rispetto all'immagine urbana consolidata ovvero alle connotazioni paesistiche dei siti.** La zona comprende i centri storici e gli abitati di più recente impianto, con le relative aree contigue; i borghi ed i nuclei storici isolati; gli insediamenti di più recente edificazione posti lungo i tracciati infrastrutturali.

- nonché allo stravolgimento dei modi di attuazione della tutela paesaggistica, che il PTP - per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di tutela prefissati - sottopone costantemente ad un principio/criterio :

“5. Strumenti di pianificazione ed attuazione della pianificazione urbanistica

Le aree ricadenti nella zona disciplinata dal presente articolo ed esterne ai perimetri dei centri storici ... sono sottoposte alle norme dettate dagli strumenti ordinari di pianificazione e di attuazione della pianificazione urbanistica. **Gli interventi da realizzare in dette aree dovranno, comunque tener conto dei criteri di tutela paesistica: rispetto dei punti di vista panoramici; rispetto della geomorfologia e dell'andamento naturale del terreno; divieto di terrazzamenti; rispetto delle caratteristiche tipologiche e compositive tradizionalmente connesse con le destinazioni funzionali dei manufatti.**

Le altezze degli edifici di nuova costruzione non potranno superare :

1.

quella media degli edifici esistenti al contorno dal piano di campagna, in contesto edificato, con altezza comunque inferiore a mt.12;

... .. omissis ”

Fig.1 - Ecco cosa succederebbe : sui lotti più vicini al Centro Storico il limite di altezza dei nuovi edifici (celle a fondo giallo) verrebbe progressivamente ridotto man mano che si procede verso l'esterno, poi - però - tornerebbe improvvisamente ad impennarsi, fino a creare una vera e propria "barriera" visuale.

	a1	b1	c1	d1	e1	f1	g1
a	15	15	15	15	15	15	15
b	14	17	14	17	14	17	14
c	13	13	13	13	13	13	13

d	8	6,8	8	6,8	8	6,8	8
e	6	6	6	6	6	6	6
f	4	5,2	4	5,2	4	5,2	4
g							
i	17	17	17	17	17	17	17
l	17	17	17	17	17	17	17

- CASO 2 -

Ipotizzando adesso un “contesto edificato” della zona paesistica **RUA** caratterizzata da lotti con edifici di altezza variabile non superiore a 12 metri sia nella fascia più prossima al Centro Storico che verso la periferia del Centro Urbano, come potrebbe evolvere l’edificazione sui lotti liberi (celle/lotti privi di numerazione)?

Anche qui, bastano semplici calcoli per osservare che l’applicazione della tesi porterebbe alla progressiva edificazione dei lotti liberi con le seguenti opportunità (vedi **Fig. 2**) :

1.

altezze illimitate sui lotti circondati da aree non edificate (vedi, ad esempio, le celle/lotti: **i/a1; i/b1; i/c1; i/d1; i/e1; i/f1; i/c1** e le celle/lotti: **l/a1; l/b1; l/c1; l/d1; l/e1; l/f1; l/c1**) : dunque si porrebbe alla realizzazione di una specie di cinta muraria esterna all'abitato;

1.

altezze mediate nei lotti circondati da edifici di altezze variabili non superiori a 12 mt. (vedi, ad esempio, le celle/lotti: **a/b1; a/d1; a/f1**, le celle/lotti: **d/b1; d/d1; d/f1** e le celle/lotti: **f/b1; f/d1; f/f1**);

e in definitiva deve concludersi che:

QUALE CHE SIA L'IPOTESI DI PARTENZA, SI PERVIENE SEMPRE ALLA COSTRUZIONE PERIFERICA DI IMMOBILI EX NOVO CHE IMPATTANO CON L'ABITATO PREESISTENTE, INCOMBENDOVSI COME UN SIPARIO MURARIO CHIUSO SUL PAESAGGIO.

Paesaggio che - però - il PTP intende tutelare perché, ai sensi dell'art. 18 delle Nda, "La zona comprende aree urbanizzate di elevato valore paesistico costituite dal tessuto edilizio di antica formazione ovvero tradizionale quanto da borghi, nuclei sparsi ed insediamenti edificati anche di recente impianto con relative aree contigue. L'interesse paesaggistico della zona risiede nell'adattamento alle singolarità e alle emergenze geomorfologiche degli insediamenti abitativi, nell'equilibrio volumetrico e cromatico tra tessuto edilizio storico e caratteri dell'ambiente naturale, nella compatibilità delle espansioni recenti rispetto all'immagine urbana consolidata ovvero alle connotazioni paesistiche dei siti. La zona comprende i centri storici e gli abitati di più recente impianto, con le relative aree contigue; i borghi ed i nuclei storici

isolati; gli insediamenti di più recente edificazione posti lungo i tracciati infrastrutturali.”

E intende farlo imponendo che **“Gli interventi da realizzare in dette aree dovranno, comunque tener conto dei criteri di tutela paesistica: rispetto dei punti di vista panoramici; rispetto della geomorfologia e dell’andamento naturale del terreno; divieto di terrazzamenti; rispetto delle caratteristiche tipologiche e compositive tradizionalmente connesse con le destinazioni funzionali dei manufatti.”**

Insomma, a tacer d’altro, ritenere - per deduzione letterale che - “il limite di altezza da applicarsi ai nuovi edifici sia da individuarsi nella **“ALTEZZA MEDIA DEGLI EDIFICI ESISTENTI, DA CALCOLARSI ESCLUDENDO QUELLI CON ALTEZZA SUPERIORE A MT. 12”**, si traduce :

- per un verso, nel consentire **“enormi”** altezze tra edifici che superano i mt 12 , cioè - come afferma il Tar Campania nella decisione che si commenta - a “svuotare la norma ... di qualunque significato, mentre essa è appunto finalizzata a rendere omogenei gli assetti costruttivi rientranti in zone di limitata estensione, impedendo che fabbricati contigui o vicini presentino altezze marcatamente differenti.”;

- ma anche, per altro verso, nel consentire **“qualunque”** altezza su aree senza edifici “circostanti/limitrofi”, cioè a svuotare la norma di qualunque significato in rapporto al presupposto finalistico dell’azione di tutela “paesistica”, che è il **“rispetto dei punti di vista panoramici; rispetto della geomorfologia e dell’andamento naturale del terreno; divieto di terrazzamenti; rispetto delle caratteristiche tipologiche e compositive tradizionalmente**

connesse con le destinazioni funzionali dei manufatti”.

Fig.2 - Come si vede, partendo da una situazione dei Comuni più "vicina" alla realtà, l'effetto "barriera" delle nuove costruzioni assumerebbe dimensioni ancor più incombenti.

	a1	b1	c1	d1	e1	f1	g1
a	10	7	8	7	10	8	7
b	8	8,5	10	7,38	5	7,75	8
c	9	10	6	5	8	10	6
d	8	7,38	8	6,63	8	7,25	8
e	6	6	6	6	6	6	6
f	4	5,2	4	5,2	4	5,2	4
g							

i	17	17	17	17	17	17	17
l	17	17	17	17	17	17	17

Si potrebbe obiettare che quanto appena dimostrato ha il non trascurabile difetto di attagliarsi ad una lettura “letterale” possibile, dell’art. 18, ma non (in ipotesi) necessariamente condivisibile.

L’obiezione, quale che ne sia il fondamento, però, non avrebbe pregio perché, anche ritenendo che una interpretazione “letterale” concluda - come ritenuto dal TAR Campania - nel senso :

- che l’altezza dei nuovi edifici soggiace a “due limiti”, “quello costituito dall’altezza media degli edifici esistenti al contorno e quello dell’altezza massima di dodici metri” ;

- che tali limiti non sono “tra loro alternativi, ma debbono essere rispettati entrambi”;

si concede pur sempre :

- di limitare a 12 metri l'altezza delle nuove costruzioni intercluse da edifici che superano ampiamente i mt 12 , cioè a "svuotare la norma ... di qualunque significato, mentre essa è appunto finalizzata a rendere omogenei gli assetti costruttivi rientranti in zone di limitata estensione, impedendo che fabbricati contigui o vicini presentino altezze marcatamente differenti.";

- di ridurre progressivamente tale limite man mano che si procede dal centro alla periferia ;

- e poi consentire un "improvviso rialzo" di 12 metri di nuova edilizia sulle aree senza edifici "circostanti/limitrofi" e, in definitiva, giungendo allo stesso paradossale effetto, prima descritto ed illustrato, e ad impedire che si rendano "omogenei gli assetti costruttivi" .

Si aggiunga che alla statuizione del TAR, secondo il quale i limiti dell'art.18 non sono "tra loro alternativi, ma debbono essere rispettati entrambi" , è fonte di un insolubile paradosso , che merita un - pur breve - accenno :

“**TESI**” : se i limiti non sono alternativi, significa che l’altezza di 12 metri è raggiungibile solo in due casi : quando si edifica su un lotto “prevalentemente” circondato da immobili di altezza oltre i 12 mt., e quando si edifica su lotti non circondati da edifici;

- in tutti gli altri casi, evidentemente, si verifica la strana situazione “di nessun valore urbanistico/paesistico” in cui, un inedito meccanismo di “prevenzione edilizia” determinerebbe effetti a catena su tutti gli interventi nell’intera zona **RUA** e lo svuotamento progressivo di tutte le potenzialità edificatorie dello strumento urbanistico ;

- Si pensi, ad esempio, ad un lotto non circondato da edifici, dove il “Sig. Rossi” (per ragioni diverse dai limiti di legge, quali quelle economiche, di opportunità, ecc...) decida di realizzare un immobile di altezza pari a **3** metri (rispetto ai 12 mt. possibili);

- Quali sarebbero le conseguenze di tale scelta “personale” ? Evidentemente di vietare a tutti i vicini di sfruttare le potenzialità dei rispettivi lotti, imponendo agli stessi un limite di altezza non superiore a **3** metri, e ad imporre tale limite - a cascata - a tutti gli altri fino a che il tessuto edilizio si ricongiunge al preesistente (e sperando, evidentemente, che a tale storico incontro si faccia vivo un “maestoso” edificio di oltre 3 metri) : in ogni caso senza più consentire - di fatto - di raggiungere

quei **12** mt. che la norma avrebbe consentito se il “Sig. Rossi” avesse deciso di avvalersene

•

Non solo, ma a tale danno involontario questo “ingenuo” precursore non potrà più riparare, perché egli stesso non potrà più edificare gli ulteriori **9** mt. originariamente consentiti dalla norma (infatti sarebbe limitato egli stesso dall’altezza di tre metri che ha imposto ai vicini): la norma sarà la stessa, ma egli ha compiuto l’imperdonabile errore di non avvalersene ab origine, e sarà condannato (all’abusivismo? ; alla delocalizzazione? ; all’espatrio?) ad essere citato nei libri di storia come colui che ha dimostrato quanto le norme non abbiano un senso proprio, ma “dipendono” da chi le applica (infatti, la costruzione su aree non circondate da edifici può raggiungere l’altezza di 12 metri, **ma solo se tutti decidono di costruire, da subito, per tutta la massima altezza di mt. 12**);

•

Col che, in definitiva, si dimostra che al principio, secondo il quale i limiti dell’art.18 non sono “tra loro alternativi, ma debbono essere rispettati entrambi”, fa seguito un enunciato non espresso dall’art. 18 e, addirittura, che controverte il presupposto della norma di indicare “**limiti**” e non **obblighi** di altezza (se sei il primo a costruire non è che “**puoi**” raggiungere i 12 mt: “**DEVI**”, altrimenti rischi di perdere il treno ...).

•

Con l’apertura - evidentemente - di un ulteriore fronte di problematicità : perché ulteriori e diverse

conclusioni si potrebbero raggiungere se , nel testo dell'art. 18 “:

“LE ALTEZZE DEGLI EDIFICI DI NUOVA COSTRUZIONE NON POTRANNO SUPERARE :

- **QUELLA MEDIA DEGLI EDIFICI ESISTENTI AL CONTORNO DAL PIANO DI CAMPAGNA, IN CONTESTO EDIFICATO, CON ALTEZZA COMUNQUE INFERIORE A MT. 12 ; “**

si desse conto del preciso significato da attribuire a **“EDIFICI ESISTENTI”**, potendosi intendere :

- tanto “edifici esistenti alla data di approvazione del Piano Paesistico”;
- quanto “esistenti alla data di rilascio del Titolo Edilizio” (e, in quest’ultimo caso, sarebbe ulteriormente necessario specificare se “esistenti” sia da intendersi come “effettivamente realizzati” o come “comunque autorizzati”).

- salvo che ognuno di tali significati darebbe luogo ad una diversa chiave di lettura di tutta la norma .

Escluso che possano desumersi applicazioni coerenti da una interpretazione “letterale” dell’art. 18 delle N.d.A. del PTP , deve affermarsi - per ciò stesso - la necessità di procedere con criteri di tipo logico/analogico, cioè ricercando un canone ermeneutico che - in aderenza ai principi contenuti nelle preleggi - consenta di aderire all’intenzione del legislatore o di individuare lo spirito della norma.

Anche qui, in prima battuta, va subito posto in rilievo che il TAR Campania, laddove ha ritenuto di doversi avvalere di un metodo interpretativo “per analogia”, ha argomentato con riferimento ad una miscellanea di principi non preannunciati da una connotazione di senso/funzione nell’ambito del procedimento di decodificazione.

Infatti, quanto alla “previsione relativa al rispetto dell’altezza media degli edifici al contorno del piano di campagna” il TAR assume:

- che “l’art. 18 fa riferimento alla “media” delle altezze degli edifici esistenti, cioè ad un concetto matematico”;

-

e che tale circostanza, unitamente alla coincidenza del termine “al contorno” “evidentemente con l’aggettivo “circostanti”, porta a ritenere applicabile “l’orientamento giurisprudenziale , recentemente riaffermato da questa Sezione (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 25 gennaio 2005, n.355), secondo il quale, laddove lo strumento urbanistico preveda che in una determinata zona l’altezza massima degli edifici di nuova costruzione non possa superare la media dell’altezza di quelli preesistenti circostanti, tale media deve essere calcolata sui soli edifici limitrofi a quello costruendo, a pena di svuotare la norma urbanistica di qualunque significato, mentre essa è appunto finalizzata a rendere omogenei gli assetti costruttivi rientranti in zone di limitata estensione, impedendo che fabbricati contigui o vicini presentino altezze marcatamente differenti.”

Il TAR, in altri termini, individua il canone di decodificazione dell’art. 18 in una posizione baricentrica rispetto alla triangolazione fra tre punti fermi :

1.

equivalenza tra concetto di “edifici al contorno” ed “edifici limitrofi”;

1.

connotazione matematica del “concetto di media”

1.

statuizione che “fine della norma” è di rendere omogenei gli assetti costruttivi.

Ora, senza eccedere in eccessive speculazioni:

1.

▪

pur ammettendo, come fine dell’art. 18, quello di rendere omogenei gli assetti costruttivi, non è affatto “conseguente” che vi sia una correlazione tra tale statuizione e la necessità di far uso di concetti matematici “di media aritmetica” applicati alle altezze degli edifici (a tutto concedere) “limitrofi” ;

1.

▪

in altri termini : **è vero - come sostiene il TAR CAMPANIA - che in presenza di una norma** “finalizzata a rendere omogenei gli assetti costruttivi rientranti in zone di limitata estensione” **l’applicazione matematica della media aritmetica tra altezze di edifici limitrofi impedisce** “che fabbricati contigui o vicini presentino altezze marcatamente differenti.” ?

Proviamo a verificare questa tesi con alcune esemplificazioni tabellari, utilizzando le seguenti premesse di studio:

1.

la prima colonna descrive il “contesto edificato” in cui potrebbe trovarsi chi intende costruire un edificio ex novo su lotto libero in zona **RUA**;

1.

la seconda colonna indica, in rapporto al contesto ipotizzato, il limite di altezza che potrebbe raggiungere il nuovo edificio (numerazione in **rosso**) in base alla tesi che “l’art. 18 fa riferimento alla “media” delle altezze degli edifici esistenti, cioè ad un concetto matematico”;

1.

la terza colonna riporta le conseguenze effettive che si verificherebbero (differenza tra l'altezza media del nuovo edificio **NF** e quelli preesistenti **DF1**, **DF2**, **DF3**, **DF4** e incidenza percentuale di questa differenza sul contesto "preesistente"), indicando in "**blu**" le differenze negative (cioè quando il nuovo edificio è più basso di quello con preesistente) e in "**celeste**" le differenze positive (cioè quando il nuovo edificio è più alto di quello con preesistente):

<p>IPOTESI 1 - Costruzione di un Nuovo Fabbricato in area circondata da :</p> <p>HF1 = altezza fabbr.to 1 : mt 12</p> <p>HF2 = altezza fabbr.to 2 : mt 7</p> <p>HF3 = altezza fabbr.to 3 : mt 5</p> <p>HF4 = altezza fabbr.to 4 : mt 10</p>	<p>Altezza Media nuovo edificio</p>	<p>Differenze tra il nuovo fabbricato e quelli preesistenti</p>			
		NF	DF1	DF2	DF3
Metri	8,5	- 3,5	+ 1,5	+ 3,5	- 1,5

Variazione percentuale: VP = (DF/HF * 100)	29,17	21,43	70,00	15,00
Var.ne.ne perc.le media: VPm = (VP1+VP2+VP3+VP4)/4	33,90			

IPOTESI 2 - Costruzione di un Nuovo Fabbricato in area circondata da : HF1 = altezza fabbr.to 1 : mt 10 HF2 = altezza fabbr.to 2 : mt 3 HF3 = altezza fabbr.to 3 : mt 5 HF4 = altezza fabbr.to 4 : mt 2	Altezza Media nuovo edificio	Differenze tra il nuovo fabbricato e quelli preesistenti			
		NF	DF1	DF2	DF3
Metri	5,0	- 5,0	+ 2,0	0,0	+ 3,0
Variazione percentuale: VP = (DF/HF * 100)	50,00	66,67	0,00	150,0	

Var.ne.ne perc.le media: VPm = (VP1+VP2+VP3+VP4)/4	66,67
--	--------------

IPOTESI 3 - Costruzione di un Nuovo Fabbricato in area circondata da : HF1 = altezza fabbr.to 1 : mt 3 HF2 = altezza fabbr.to 2 : mt 17 HF3 = altezza fabbr.to 3 : mt 10 HF4 = altezza fabbr.to 4 : mt 5	Altezza Media nuovo edificio	Differenze tra il nuovo fabbricato e quelli preesistenti			
Metri	8,75	+ 5,75	- 8,25	- 1,25	+3,75
Variazione percentuale: VP = (DF/HF * 100)		191,67	48,53	12,50	75,00
Var.ne.ne perc.le media: VPm = (VP1+VP2+VP3+VP4)/4		81,92			

<p>IPOTESI 4 - Costruzione di un Nuovo Fabbricato in area circondata da :</p> <p>HF1 = altezza fabbr.to 1 : mt 15 HF2 = altezza fabbr.to 2 : mt 14 HF3 = altezza fabbr.to 3 : mt 13 HF4 = altezza fabbr.to 4 : mt 16</p>	<p>Altezza Media nuovo edificio</p>	<p>Differenze tra il nuovo fabbricato e quelli preesistenti</p>			
	NF	DF1	DF2	DF3	DF4
Metri	14,5	- 0,5	+ 0,5	+ 1,5	- 1,5
Variazione percentuale: VP = (DF/HF * 100)		3,33	3,57	11,54	9,38
Var.ne.ne perc.le media: VPm = (VP1+VP2+VP3+VP4)/4		6,95			

<p>IPOTESI 5 - Costruzione di un Nuovo Fabbricato in area circondata da :</p> <p>HF1 = altezza fabbr.to 1 : mt 3 HF2 = altezza fabbr.to 2 : mt 5 HF3 = altezza fabbr.to 3 : mt 6 HF4 = altezza fabbr.to 4 : mt 4</p>	<p>Altezza Media nuovo edificio</p>	<p>Differenze tra il nuovo fabbricato e quelli preesistenti</p>			
	NF	DF1	DF2	DF3	DF4
Metri	4,5	+ 1,5	- 0,5	- 1,5	+ 0,5
Variazione percentuale: VP = (DF/HF * 100)		50,00	10,00	25,00	12,50
Var.ne.ne perc.le media: VPm = (VP1+VP2+VP3+VP4)/4		24,37			

Cosa emerge da queste semplici verifiche?

Evidentemente:

- che assoggettando l'altezza dei nuovi edifici al limite della media aritmetica delle altezze degli edifici preesistenti e circostanti, non si evita - come sostiene il TAR Campania - "che fabbricati contigui o vicini presentino altezze marcatamente differenti": infatti, come si è visto, applicando una simile metodologia si concretizzano differenze di altezze da mt. **0,00** (ipotesi 2) a mt. **8,25** (ipotesi 3) tra nuove e preesistenti costruzioni;
- che l'incoerenza della tesi sostenuta dal Tar Campania appare ancor più evidente se si guarda alle differenze che si determinano non solo in termini metrici (astrattamente poco significativi), ma in termini percentuali: infatti, come si è visto, applicando una simile metodologia si potrebbe dar luogo a singole situazioni differenziali di altezze che sfiorano il 200 % (è come se il vostro vicino costruisse un edificio la cui altezza è tre volte quella del vostro immobile ...), oppure ad alterazioni del contesto preesistente che superano l'80 % (ipotesi 3);
- che, inequivocabilmente, se un nuovo edificio può determinare situazioni differenziali così marcate, non si vede come si può asserire che la sua costruzione attui il principio di una norma "finalizzata a rendere omogenei gli assetti costruttivi".

Sull'uso della media, bisogna essere cauti :

“LA MEDIA SPESSO E' QUALCOSA DI INGANNEVOLE, E IN REALTA' CIO' NON SORPRENDE. LA MEDIA NON E' ALTRO CHE UN NUMERO CHE CERCA DI RIASSUMERE TUTTI GLI ASPETTI DI MOLTI NUMERI, E SPESSO E' INADEGUATA” (M. J. Holt e A. J. McIntosh, “Matematica per non Matematici”, pag. 234, Ed. Sansoni studio, marzo 1978).

Emerge, infatti, chiaramente dalle situazioni “tipo” sopra esemplificate che - relativamente a qualunque “contesto” - il metodo della media aritmetica realizza “omogeneità dell'assetto costruttivo” quando **“tutti gli edifici già tendono alla stessa** - piccola (esempio 5) o grande (esempio 4) che sia - **misura di altezza”** .

L'errore commesso dal TAR è - in fin dei conti - l'aver collegato un “concetto aritmetico” ad un “effetto urbanistico”, violando i più elementari canoni del ragionamento logico/deduttivo. Infatti, secondo il TAR :

PREMESSA (verità) :

•

La disposizione dell'art. 18 è “finalizzata a rendere omogenei gli assetti costruttivi” .

•

La norma pone un limite di altezza nella “media” delle altezze degli edifici esistenti” ;

CONSEGUENZE (verita'):

- Poiché "l'art. 18 fa riferimento ad un concetto matematico" ... tale media deve essere calcolata sui soli edifici limitrofi a quello costruendo, a pena di svuotare la norma urbanistica di qualunque significato, mentre essa è appunto finalizzata a rendere omogenei gli assetti costruttivi rientranti in zone di limitata estensione, impedendo che fabbricati contigui o vicini presentino altezze marcatamente differenti."

Sennonché :

- NON E' VERO CHE LA NORMA FA RIFERIMENTO AD UN CONCETTO MATEMATICO;

- E SE ANCHE DEBBA RITENERSI SUSSISTENTE - NELLA NORMA - IL RIFERIMENTO AD UN CONCETTO MATEMATICO, NON E' VERO CHE - FRA I TANTI - FA RIFERIMENTO A QUELLO DI "MEDIA ARITMETICA" ;

•

E SE ANCHE DEBBA RITENERSI SUSSISTENTE IL RIFERIMENTO AL CONCETTO MATEMATICO DI “MEDIA ARITMETICA”, NON E’ VERO CHE FA RIFERIMENTO AGLI “EDIFICI LIMITROFI” (nel qual caso, come si è visto, la media aritmetica non ha alcun potere di ridurre le differenze tra valori che non siano già “sostanzialmente” uguali);

•

QUINDI NON VI E’ ALCUNA RELAZIONE LOGICO/DEDUTTIVA TRA LE **PREMESSE** E LE **CONSEGUENZE** .

•

E, SOPRATTUTTO, LA TESI SECONDO LA QUALE - ATTRAVERSO L’APPLICAZIONE DELLA “MEDIA ARITMETICA TRA ALTEZZE DI EDIFICI LIMITROFI” - SI OTTENGA UNA OMOGENEIZZAZIONE DI VALORI E’ DEL TUTTO APODITTICA, POTENDOSI SEMMAI DIMOSTRARE FACILMENTE CHE **UNA OMOGENEIZZAZIONE DELLE ALTEZZE DELL’EDIFICATO SI POTREBBE OTTENERE SOLO NEL CASO IN CUI SI OPERI SU UN “INSIEME DI VALORI” AMPIO , IN CUI TUTTI GLI EDIFICI , NUOVI ED ESISTENTI, SIANO CONSIDERATI “DETERMINANTI” NEL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE .**

•

CHE, IN DEFINITIVA, E’ CIO’ CHE SI OTTERREBBE IMPONENDO UN LIMITE “MASSIMO” FISSO

DI ALTEZZA .

Quanto all'argomento, pure usato dal TAR, secondo il quale "devono" computarsi - nel calcolo della "media" - solo le altezze degli edifici "limitrofi", al fine "di evitare che il concetto matematico di media (sul quale è incentrato il secondo limite relativo all'altezza degli edifici di nuova costruzione) venga sostituito da un concetto elastico rimesso alle valutazioni discrezionali dell'Amministrazione, ma soprattutto di scongiurare il rischio che il limite della altezza media venga facilmente eluso, restringendo o ampliando artatamente il numero di edifici che costituiscono la base di calcolo dell'altezza media", si iscrive anch'esso tra gli assunti, meramente ipotetici e speculativi, di scarso significato.

E' facile osservare, infatti, che meri accordi tra privati (oggi addirittura istituzionalizzati/incentivati dalle norme in materia di perequazione urbanistica contenute nella Legge Regionale Campania n. 16/04), potrebbero dar luogo a piani "organizzati" di demolizione/nuove costruzioni mediante i quali eludere "legittimamente" la norma (con conseguenze più "incisive" di quanto si possa immaginare).

Ad esempio⁷ :

- Situazione di partenza è che **a**, **b** e **c** sono proprietari di tre lotti limitrofi su cui insistono edifici alti rispettivamente 7, 3 e 6 metri ;

- ebbene, supponiamo che **a**, **b** e **c** intendano fruire della massima potenzialità edificatoria concessa dall'art. 18 delle N.d.A. del PTP del Matese, cioè di raggiungere i 12 mt. di altezza, ma di essere "limitati" dal vicino **b** che ha un edificio preesistente di altezza pari a 3 metri : come potranno aggirare il "limite" della "media degli edifici limitrofi" ?

- Semplice:

- **a** , **b** e **c** si accorderanno per la demolizione di **b**.

- Successivamente alla demolizione di “**b**”, si potrà procedere alla sopraelevazione o sostituzione di “**a**” e “**c**” (che a questo punto non sono “limitrofi” e non sono assoggettati a preesistenze che impongono il limite di una altezza della media) fino al massimo di mt. 12 .

- Dopo che **a** e **c** hanno edificato fino a 12 mt., **b** si ritroverà intercluso tra immobili di altezza media pari a 12 mt, e quindi anch'egli potrà edificare fino a 12 mt. .

Ed allora, con riferimento all’art. 18 delle N.d.A. del PTP del Matese, come ricercare il canone ermeneutico che - in aderenza ai principi contenuti nelle preleggi - consenta di aderire all’intenzione del legislatore e/o di individuare lo spirito della norma ?

Anche qui, le conclusioni hanno già origine nei rilievi mossi al metodo analogico/deduttivo seguito dal TAR, e non possono che tradursi nel seguente iter :

1.

individuazione degli obiettivi delle norme di tutela paesistica;

1.

individuazione del contesto in cui si colloca l'art. 18 ;

1.

individuazione del processo che ha portato all'attuale "formulazione" dell'art.18 .

Naturalmente, l'iter di ricerca che si è delineato, pur dovendo connotarsi in termini puntuali ed oggettivi, non potrà che essere "evidentemente circoscritto" alla specificità ed al merito della controversia cui tutto il problema "interpretativo" dell'art. 18 si collega.

A tal fine, si traccia il seguente orizzonte :

1.

obiettivi delle norme di tutela paesistica

L'individuazione degli obiettivi delle norme di tutela paesistica segue la ricognizione dei seguenti elementi

:

1.

o

INDIVIDUAZIONE DEI BENI PAESAGGISTICI : il territorio del Comune di Piedimonte Matese , in quanto totalmente individuato come di “notevole interesse pubblico”, soggiace ad un orizzonte di tutela non tanto applicato a “singolarità” quanto a “**complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale ...** ” (D.lvo 42/04, art. 136, c.1, lett.c), ed a “**bellezze panoramiche ...** ” (D.lvo 42/04, art. 136, c.1, lett. d) .

1.

o

PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA : essendo individuato come sopra, il territorio Comunale è sottoposto ad una Piano paesaggistico che , “**con riferimento al territorio considerato, ne riconosc(a) gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimit(i) i relativi ambiti**” (D.lvo 42/04, art. 135, c. 2), che per ciascun ambito predisponga “**specifiche normative d'uso, ... e ... adeguati obiettivi di qualità**” (D.lvo 42/04, art. 135, c. 3), e che, inoltre, “**Per ciascun ambito ... definisc(a) apposite prescrizioni e previsioni ordinate ...**” al raggiungimento di precisi obiettivi di qualità paesaggistica (D.lvo 42/04, art. 143, c.4) .

1.

contesto in cui si colloca l'art. 18

Individuati, in generale, gli obiettivi di tutela paesistica, si deve ora inquadrare il particolare regime di tutela cui è orientato l'art.18. A tal fine, valgano le seguenti ricognizioni :

•

PIANO PAESISTICO DEL MATESE : gli obiettivi generali di tutela paesistica trovano la loro organizzazione sistematica ed effettuale nelle norme di attuazione del PTP del Matese approvate con D.M. BB.AA.CC. 4 Settembre 2000, che all'art. 2 enunciano **“Le aree regolate dal presente piano sono distinte in zone, secondo le perimetrazioni e le normative specificate negli articoli del successivo TitoloII. La distinzione di tali zone di piano è stata determinata dal valore differenziato degli elementi costitutivi riconosciuti in sede di analisi. A tali valori corrispondono diversi gradi di tutela.”**

•

INDIVIDUAZIONE DI ZONA DEL P.T.P. : nell'ambito delle **“zone di piano”** , l'art. 18 individua quella **“R.U.A.”**, ossia **“di recupero urbanistico edilizio e di restauro ambientale”**. **“La zona comprende aree urbanizzate di elevato valore paesistico costituite tanto dal tessuto edilizio di antica formazione ovvero tradizionale quanto da borghi, nuclei sparsi ed**

insediamenti edificati anche di recente impianto con relative aree contigue. L'interesse paesaggistico della zona risiede nell'adattamento alle singolarità e alle emergenze geomorfologiche degli insediamenti abitativi, nell'equilibrio volumetrico e cromatico tra tessuto edilizio storico e caratteri dell'ambiente naturale, nella compatibilità delle espansioni recenti rispetto all'immagine urbana consolidata ovvero alle connotazioni paesistiche dei siti. " .

•

PECULIARITA' DELLA ZONA R.U.A. : la zona R.U.A. stabilisce, sostanzialmente, le norme di tutela delle zone dove si concentra il centro urbano e le sue direttrici di sviluppo, e distingue due sottospecie finalistiche differenziate : norme di tutela dei "Centri Storici" e norme di tutela delle aree esterne ai Centri Storici. La fattispecie oggetto della decisione del TAR , era soggetta - in quanto ricadente in area esterna al Centro Storico - al rispetto delle indicazioni di cui al punto "5. **Strumenti di pianificazione ed attuazione della pianificazione urbanistica**" dell'art. 18 : "**Le aree ricadenti nella zona disciplinata dal presente articolo (R.U.A.) ed esterne ai perimetri dei centri storici e dei nuclei e complessi rurali di valore storico ed ambientale, ... , sono sottoposte alle norme dettate dagli strumenti ordinari di pianificazione e di attuazione della pianificazione urbanistica. Gli interventi da realizzare in dette aree dovranno, comunque, tener conto dei criteri di tutela paesistica : rispetto dei punti di vista panoramici, rispetto della geomorfologia e dell'andamento naturale del terreno; divieto di terrazzamenti; rispetto delle caratteristiche tipologiche e compositive tradizionalmente connesse con le destinazioni funzionali dei manufatti**";

1.

processo che ha portato all'attuale "formulazione" dell'art. 18

Come riportato in "PREMESSA", all'attuale formulazione del PTP del Matese si è giunti con un procedimento, caratterizzato dalla sostanziale opposizione delle popolazioni locali ad un piano calato dall'alto .

Infatti , il Ministero BB.AA.

- approvò un primo PTP con Decreto 13/11/1996
- incorse nell'annullamento di questi da parte del TAR
- riapprovò un nuovo PTP con Decreto 04/09/2000.

Ora si consideri che un aspetto saliente del procedimento sopra sintetizzato, come venne espressamente confermato dall'Uff. Centrale per i BB.AA. e PP. con nota n. SP/104/24232 del 7/11/2000, è che il vigente PTP del 4/9/2000 **"e' stato riapprovato, per la zonizzazione, identicamente al precedente approvato con D.M. 13/11/1996 ed annullato dal TAR con sentenze del 14/09/1999, mentre alla parte normativa, che si allega alla presente, sono apportate modifiche"**.

Per quanto riguarda le previsioni dell'art. 18, in particolare , il primo PTP del 13/11/96 prevedeva testualmente che :

"LE ALTEZZE DEGLI EDIFICI DI NUOVA COSTRUZIONE NON POTRANNO SUPERARE :

- quella media degli edifici esistenti al contorno , in contesto edificato.

- mt. 7,00 all'imposta della copertura inclinata, a falda doppia o semplice, nelle aree di nuova espansione residenziale;

- mt. 6,50 all'imposta della copertura inclinata, a falda doppia o semplice, nelle aree agricole ovvero insediamento sparso;

- mt. 10,00 alla gronda nelle aree di insediamento produttivo ovvero individuate per la realizzazione di attrezzature pubbliche di cui al precedente p.to 4 del presente articolo. "

Tale norma, che - come si vede - era "connotata" dal fatto di stabilire limiti diversi da quella attuale, venne evidentemente contestata al punto da suggerirne la modifica. Non si conoscono "tutte" le obiezioni opposte al Ministero BB.AA. ma, di certo, si ha contezza che le richieste di modifica dell'art. 18 avanzate

dal Comune di Piedimonte Matese (nell'ambito di un Coordinamento con tutti gli altri ricadenti nell'ambito delle Comunità Montana del Matese e del Titerno), erano del seguente tenore :

“LE ALTEZZE DEGLI EDIFICI DI NUOVA COSTRUZIONE NON POTRANNO SUPERARE :

- quella media degli edifici esistenti al contorno dal piano di campagna, in contesto edificato; è comunque sempre consentito il raggiungimento dell'altezza di ml. 10,00 dal piano di campagna, nonché l'adeguamento all'altezza del fabbricato esistente in caso di sopraelevazione parziale ed ampliamento.

- mt. 8,00 dal piano di campagna all'imposta della copertura inclinata, a falda doppia o semplice, nelle aree di nuova espansione residenziale;

- mt. 7,50 dal piano di campagna all'imposta della copertura inclinata, a falda doppia o semplice, nelle aree agricole ovvero insediamento sparso;

- mt. 10,00 dal piano di campagna alla gronda nelle aree di insediamento produttivo ovvero individuate per la realizzazione di attrezzature pubbliche di cui al precedente p.to 4 del presente articolo.

Tracciato, quindi, l'orizzonte di riferimento per l'utilizzo di un corretto metodo analogico/deduttivo, è possibile svolgere alcune riflessioni e argomentare conclusioni diverse da quelle del TAR :

•

Le norme di tutela paesistica, evidentemente, mirano a tutelare “valori prevalenti” rispetto a quelli dei piani urbanistico/edilizi, tanto da imporre : **“In sede di adeguamento dei predetti strumenti urbanistici, ovvero in sede di elaborazione degli stessi per i Comuni che ne siano sprovvisti, di concerto con la Soprintendenza per i BB.AA.AA.AA.SS., dovranno essere individuati e perimetrali i centri storici, i nuclei ed i complessi rurali di valore storico ed ambientale”** (N.d.A. del PTP Matese, “**art. 5 - Efficacia delle norme e prescrizioni di piano**”, comma 2) ;

•

La perimetrazione di Centri Storici, per altro, ha una specifica rilevanza nell’ambito del regime di tutela normato dall’art. 18, poiché all’esterno di questi, in zona R.U.A. , **“Le aree ... sono sottoposte alle norme dettate dagli strumenti ordinari di pianificazione e di attuazione della pianificazione urbanistica.”** (N.d.A. del PTP Matese, art.18, punto 5, c.1) .

•

Nella più ampia **“Descrizione dei caratteri paesaggistici”** della zona **R.U.A.** , fornita al primo punto dell’art. 18, la specificità delle aree esterne ai Centri Storici, per le quali si è stabilito che il rispetto **“delle norme dettate dagli strumenti ordinari di pianificazione e di attuazione della pianificazione urbanistica”** (N.d.A. del PTP Matese, art.18, punto 5, c.1) non costituisce un particolare vulnus all’obiettivo di tutela paesistica, rappresenta un fattore di particolare significato.

- Infatti per tali aree è lo stesso art. 18 a “precisare” quali siano i criteri di tutela paesistica di cui dovranno tener conto gli interventi da realizzare (secondo gli strumenti urbanistici) : **“rispetto dei punti di vista panoramici; rispetto della geomorfologia e dell’andamento naturale del terreno; divieto di terrazzamenti; rispetto delle caratteristiche tipologiche e compositive tradizionalmente connesse con le destinazioni funzionali dei manufatti.”** (N.d.A. del PTP Matese, art.18, punto 5, c.1) .

- Come si vede, pur non considerando esaustivi i criteri indicati dalla norma, è di assoluta evidenza che gli stessi si connotano per essere criteri **“di insieme”**, cioè rivolti alla tutela di aspetti non puntuali quanto “contestuali”. Al punto che anche le caratteristiche tipologiche compositive delle nuove costruzioni non sono assoggettate alle preesistenze “circostanti/limitrofe” ma a quelle - più generali - **“tradizionalmente connesse con le destinazioni funzionali dei manufatti.”**

- Ma se si accede al principio che la norma è finalizzata ad operare la tutela di un insieme, tale principio deve essere coerentemente applicato anche per interpretare quelle parti della medesima norma che indicano limiti di altezza delle nuove costruzioni.

In altri termini, l'art. 18 è connotato da contenuti di principio ed operativi che vanno interpretati "unitariamente", senza che possano essere confusi/incisi da principi tratti da altre fonti.

- ALLA LUCE DI TALI PRINCIPI, APPARE EVIDENTE CHE I LIMITI DI ALTEZZA NON VENGONO IMPOSTI - DALL'ART. 18 - PER "rendere omogenei gli assetti costruttivi rientranti in zone di limitata estensione, impedendo che fabbricati contigui o vicini presentino altezze marcatamente differenti." (come sostiene il Tar campania), MA PER IMPEDIRE CHE IL GODIMENTO COMPLESSIVO DELL'OGGETTO DI TUTELA VENGA INCISO ALTERANDO IL VALORE COMPLESSIVO DEL QUADRO DESIGNATO COME "ZONA R.U.A." ;

- A tale "evidenza" conduce anche la circostanza che i limiti di altezza originariamente fissati dall'art. 18 del PTP del 1996, a parità di definizione delle caratteristiche/obiettivi di tutela per la zona R.U.A., sono stati poi "ampliati" in sede di rielaborazione del PTP 4/9/2000 : come a dire che la medesima autorità Ministeriale ha operato secondo un principio di rispetto del "contesto" e non di analisi di singolarità situazionali, avendo ben presente che il parametro "altezza" è suscettibile di varie connotazioni in termini di misura, all'interno di un concetto di tutela che assume i singoli elementi come "parametri" di caratterizzazione di un "quadro", non come "il quadro".

-

Si analizzi, poi, nella seguente **Tab.1** il confronto fra il testo originario dell'art. 18 del PTP approvato nel 1996 , il testo della medesima norma che i Comuni chiesero di approvare in sede di riscrittura (dopo la bocciatura del Tar) ed il testo finale, vigente dell'art. 18 del PTP approvato nel 2000 .

•

Tab. 1		
LE ALTEZZE DEGLI EDIFICI DI NUOVA COSTRUZIONE NON POTRANNO SUPERARE :		
Nel testo originario P.T.P. 1996	Nella PROPOSTA DI MODIFICA (in grassetto)	Nel testo definitivo P.T.P. DEL 2000 (modifiche in grassetto)

<p>- quella media degli edifici esistenti al contorno , in contesto edificato.</p> <p>- mt. 7,00 all'imposta della copertura inclinata, a falda doppia o semplice, nelle aree di nuova espansione residenziale;</p> <p>- mt. 6,50 all'imposta della copertura inclinata, a falda doppia o semplice, nelle aree agricole ovvero insediamento sparso;</p> <p>- mt. 10,00 alla gronda nelle aree di insediamento produttivo ovvero individuate per la realizzazione di attrezzature pubbliche di cui al precedente p.to 4 del presente articolo.</p>	<p>- quella media degli edifici esistenti al contorno dal piano di campagna, in contesto edificato; è comunque sempre consentito il raggiungimento dell'altezza di ml. 10,00 dal piano di campagna, nonché l'adeguamento all'altezza del fabbricato esistente in caso di sopraelevazione parziale ed ampliamento.</p> <p>- mt. 8,00 dal piano di campagna all'imposta della copertura inclinata, a falda doppia o semplice, nelle aree di nuova espansione residenziale;</p> <p>- mt. 7,50 dal piano di campagna all'imposta della copertura inclinata, a falda doppia o semplice, nelle aree agricole ovvero insediamento sparso;</p> <p>- mt. 10,00 dal piano di campagna alla gronda nelle aree di insediamento produttivo ovvero individuate per la realizzazione di attrezzature pubbliche di cui al precedente p.to 4 del presente articolo.</p>	<p>- quella media degli edifici esistenti al contorno dal piano di campagna, in contesto edificato, con altezza comunque inferiore a 12 mt.</p> <p>- mt. 8,00 dal piano di campagna all'imposta della copertura inclinata, a falda doppia o semplice, nelle aree di nuova espansione residenziale;</p> <p>- mt. 7,50 dal piano di campagna all'imposta della copertura inclinata, a falda doppia o semplice, nelle aree agricole ovvero insediamento sparso;</p> <p>- mt. 10,00 dal piano di campagna alla gronda nelle aree di insediamento produttivo ovvero individuate per la realizzazione di attrezzature pubbliche di cui al precedente p.to 4 del presente articolo.</p>
---	---	--

Dal confronto emerge chiaramente:

- che il Ministero, al termine di un dibattito costruttivo con le Amm.ni locali, ha accolto le istanze di modifica - al testo originario - non soltanto di ordine quantitativo ma anche di tipo qualitativo, sul presupposto - evidentemente - che la tutela paesistica è questione complessa e non riducibile a parametrizzazioni numeriche ;
- che, in tale prospettiva, sono stati accolti sia i suggerimenti “**estensivi**” relativi alla fissazione di “maggiori altezze” per le nuove costruzioni, e sia i suggerimenti “**riduttivi**” relativi alle modalità di misurazione di tali altezze.
- Quanto alla prima parte dell’art. 18 del PTP 2000 relativa alla “media degli edifici esistenti al contorno **dal piano di campagna**, in contesto edificato”, la modifica rispetto al testo del PTP 1996 è evidentemente di carattere qualitativo più che quantitativo, per cui non si configura come circostanza risolutiva;

- la parte della norma che “innova” - nel 2000 - il testo precedente del 1996 è l’aggiunta: “con altezza comunque inferiore a 12 mt.”: aggiunta che, pur nella sua discutibile formulazione, si connota per l’“ampliamento” dei limiti originari del 1996;

- in tal senso, infatti, convergono sia la constatazione principale che il Ministero non ha proceduto a “rielaborare” i presupposti del PTP/96 contestato e annullato (mediante nuove indagini, nuovi rilievi, modifiche di zonizzazione, ecc...), limitandosi alla mera sottoposizione del PTP/96 al giudizio delle comunità locali, e sia l’ulteriore constatazione che il Ministero non avrebbe avuto (né ha in alcun modo “manifestato”) alcun interesse alla applicazione “ex novo” di un ulteriore “limite” di altezza per gli edifici in contesto edificato , avendo , al contrario - **INEQUIVOCABILMENTE** - assentito al generale superamento dei limiti fissati in origine ;

- il Ministero, in definitiva, sotto la spinta delle amministrazioni locali, ha **dovuto** modificare l’art. 18 nel segno di un testo che risultasse compatibile con le differenti limitazioni esistenti negli strumenti urbanistici vigenti nei comuni, fissando un limite massimo di altezza superiore anche a quello proposto da talune amministrazioni, purchè coerente con il valore complessivo del “quadro” d’insieme designato con la zona R.U.A. ;

•

e questo **obbligo** discendeva proprio dall'art. 18 del PTP , il quale (oggi come allora) stabiliva al punto **"5. Strumenti di pianificazione ed attuazione della pianificazione urbanistica"**: "Le aree ricadenti nella zona disciplinata dal presente articolo (R.U.A.) ed esterne ai perimetri dei centri storici e dei nuclei e complessi rurali di valore storico ed ambientale, ... , sono sottoposte alle norme dettate dagli strumenti ordinari di pianificazione e di attuazione della pianificazione urbanistica." . Infatti, se la disciplina di tutela riconosceva pieno valore "alle norme dettate dagli strumenti ordinari di pianificazione e di attuazione della pianificazione urbanistica" non poteva poi opporsi - con una norma limitativa - a che questa disciplina avesse possibilità di attuazione;

Ed allora non è difficile comprendere che uno dei canoni ermeneutici per individuare, applicando i principi enunciati nelle preleggi, l'intenzione che ha mosso il legislatore alla riscrittura dell'art. 18 delle N.d.A. del PTP del Matese approvato nel 2000, era da ricercarsi nella volontà di accogliere precise, fondate istanze delle amministrazioni locali.

Istanze della amministrazioni locali che - RISPETTO AL TESTO ORIGINARIO DELL'ART. 18 (il quale si limitava a fissare il limite della "media degli edifici esistenti al contorno , in contesto edificato") :

•

SE CONSENTIVANO DI RAGGIUNGERE ALTEZZE TALVOLTA "SUPERIORI" ALLA MEDIA (quando la media era inferiore a 10,00 metri: era questo il senso della proposta di aggiungere "... è **comunque sempre consentito il raggiungimento dell'altezza di ml. 10,00**");

- **AVEVANO PERO' ANCHE IL PREGIO DI IMPORRE UN VALORE MASSIMO DI ALTEZZA,**
risolvendo due evidenti “insuperabili contraddizioni” della precedente norma del 1996:

- infatti, se con l’art.18 il PTP del 1996 si intendeva tutelare l’equilibrio formale del costruito, di fatto, applicando il limite nella “**media degli edifici esistenti al contorno**”, si consentiva, “**contro ogni intenzione, logica o obiettivo di tutela**”:

1.
l’edificazione - in contesto di edifici con altezze prevalentemente superiori ai mt 10 - di immobili di altezza anche oltre i 10 metri (in taluni casi, paradossalmente, il PTP del 1996 consentiva altezze superiori a quelle dei Piani Urbanistici);

1.
l’edificazione **senza limiti di altezza** in aree senza edifici al contorno

QUANDO LA MATEMATICA NON BASTA

Potrà sembrare provocatorio ma, alla fine di tutto il presente ragionare per via letterale o logico giuridica, è utile provare a vedere il problema interpretativo dell'art. 18 anche dal punto di vista di un operatore generico (il famoso Sig. Rossi).

Un simile procedere, come si vedrà, darà non meno "evidenza" pratica alle contraddizioni della norma e dell'interpretazione del TAR Campania.

Il Sig. Rossi, di fronte alle varie ipotesi interpretative dell'art.18, presumibilmente, si porrebbe la seguente domanda :

1.

Perché il Ministero BB.AA., dopo aver "valutato" che la tutela paesistica della zona **R.U.A.** esterna al Centro Storico fosse "assicurata" da una norma che limita le altezze dei nuovi edifici alla misura della "**media degli edifici esistenti al contorno**", ha poi "valutato" che la stessa tutela fosse "assicurata" anche se alla norma si ponesse l'aggiunta "**comunque inferiore a 12 mt.**" ?

Per trovare una risposta a questa domanda, naturalmente il Sig. Rossi si preoccuperà di costatare alcuni dati oggettivi :

1.

E' un fatto che il Ministero si è limitato ad una semplice "aggiunta" ad una limitatissima parte del testo originario (PTP del 1996) della norma senza rielaborare (PTP del 2000) la definizione dell'oggetto di tutela (l'art. 18, in disparte le altezze, non ha subito modifiche) ;

1.

Ciò significa che alla modifica del testo originario non si può assegnare un particolare rilievo sul piano della modifica degli "oggetti" ed "obiettivi" (invariati) della tutela stessa ;

1.

Ma se il Ministero ha modificato il testo originario della norma, come è nei fatti, senza operare una riconsiderazione "valoriale" di ciò che andava individuato come oggetto di tutela, e quindi degli "obiettivi" della tutela stessa, deve dedursi che gli elementi "aggiuntivi" (rispetto alla formula originaria) rilevano solo sul piano della modifica dei "criteri" per conseguire la tutela ;

1.

Ma se alla modifica della norma, cioè alla aggiunta "**comunque inferiore a 12 mt.**" al testo originario "**media degli edifici esistenti al contorno**", non può attribuirsi altro significato che "**adozione di un nuovo criterio metodologico di tutela di ciò che già era stato individuato di interesse paesaggistico**", significa che il Ministero - per raggiungere finalisticamente ciò che era già stato individuato come "obiettivo di tutela" - ha stabilito che l'art. 18 deve applicarsi in un modo diverso da quello originario .

Quindi, a partire da tali considerazioni oggettive, il Sig. Rossi risponderà alla precedente domanda :

di certo non si può dire che l'abbia fatto per "aggiungere" un ulteriore limite" a quello precedente, perché ciò sarebbe in contraddizione con le considerazioni oggettive di cui alle lett. a), b), c) e d).

E, per le stesse ragioni, neanche si può dire che l'abbia fatto per "ampliare" i medesimi limiti.

Ma, se si esclude che la riformulazione dell'art.18 seguisse una rivalutazione o riconsiderazione di ciò che - in futuro - potrà alterarsi in regime di compatibilità con i valori paesaggistici riconosciuti, residua solo che il Ministero ha rielaborato i criteri di tutela ritenendo che fossero questi "in se considerati", non i loro effetti sulla tutela, ad avere dei "limiti".

Cosicché, per rispondere alla domanda si dovrebbe continuare ad opinare con una analisi che parte non dalla "presunta" differenza qualitativa tra i diversi modi di tutela operati con i due diversi testi dell'art. 18, ma dalla premessa opposta : per il Ministero, entrambi i testi sono compatibili con i valori paesistici che designano la zona **RUA** e con gli obiettivi di tutela degli stessi.

Allora proviamo a vedere, alla luce, di tali conclusioni, come ragionerebbe il Sig. Rossi nei due casi limite che rappresentano tutte le possibili situazioni di "edificazione in contesto edificato": la situazione di partenza è che via siano tre lotti limitrofi in cui il proprietario **b**, intercluso tra i lotti edificati di **a** e **c**, intenda erigere un nuovo immobile.

CASO 1) : **a** e **c** hanno già edificato rispettivamente altezze di 17 mt e di 15 mt . Interpretando correttamente l'art. 18 delle Nda del PTP del Matese, fino a quale altezza potrà elevarsi la nuova costruzione di **b** ?

Risposta : **fino a 12 mt.** .

Nel caso 1), infatti, il Sig. Rossi farà questo ragionamento :

- in vigenza del precedente testo dell'art.18, il Ministero riteneva che - ai fini del perseguimento degli obiettivi della tutela paesistica - non fosse di ostacolo che **b** costruisse un edificio di altezza pari a:

(a + c)/2 = 16 metri .

- Il Ministero ha poi rielaborato il testo dell'art.18, senza l'intenzione di "limitare o di ampliare" i limiti precedentemente stabiliti, ritenendo che anche la nuova formula rispettasse i valori e gli obiettivi di tutela già prefissati.

-

Evidentemente, il criterio precedente “aveva dei limiti” : ma quali?

•

Ebbene, se l’aggiunta “**comunque inferiore a 12 mt.**” al testo originario “**media degli edifici esistenti al contorno**” dell’art.18, esprime una criticità del criterio precedente, l’unica considerazione oggettiva possibile conduce a individuare tale criticità nel fatto che rapportandosi al solo limite dell’altezza media degli edifici al contorno (cioè senza essere soggetti anche al rispetto del limite di un valore massimo) si sarebbero potuti costruire edifici “molto alti”, sostanzialmente di altezza indeterminata (specialmente se si considera la nuova edificazione su lotti senza preesistenze al contorno), e che ciò era in contraddizione col fatto che la norma esprimesse un preciso modulo per raggiungere l’obiettivo della tutela (essendo, l’obiettivo della tutela, conseguenza della individuazione di valori, il suo perseguimento non poteva essere assicurato da un metodo che non dava certezze in ordine alla compatibilità delle trasformazioni con i valori);

•

Dunque, se l’aggiunta “**comunque inferiore a 12 mt.**” al testo originario dell’art.18 ha il compito di definire un modulo effettivamente capace di produrre certezze in ordine alla compatibilità delle trasformazioni future con il valore/bene paesaggio riconosciuto e zonizzato, se ne deve dedurre che, con la nuova formulazione dell’art. 18, si sia inteso imporre un limite di 12 mt. alla massima altezza di un edificio, e che **b** non possa in ogni caso superare tale limite .

CASO 2): Situazione di partenza è che **a** e **c** hanno già edificato rispettivamente altezze di 10 mt e di 11 mt. . Interpretando correttamente l'art. 18 delle NdA del PTP del Matese, fino a quale altezza potrà elevarsi la nuova costruzione di **b** ?

Risposta : **fino a 12 mt.** .

Nel caso 2), infatti, il Sig. Rossi farà, analogamente, questo ragionamento :

- in vigenza del precedente testo dell'art.18, il Ministero riteneva che - ai fini del perseguimento degli obiettivi della tutela paesistica - non fosse di ostacolo che **b** costruisse un edificio di altezza pari a

(a + c)/2 = 6 metri .

- Il Ministero ha poi rielaborato il testo dell'art.18, senza l'intenzione di "limitare o di ampliare" i limiti precedentemente stabiliti, ritenendo che anche la nuova formula rispettasse i valori e gli obiettivi di tutela già prefissati.

Evidentemente, il criterio precedente “aveva dei limiti” : ma quali?

Ebbene, se l’aggiunta “**comunque inferiore a 12 mt.**” al testo originario “**media degli edifici esistenti al contorno**”, esprime una criticità del criterio precedente, con riferimento al “caso 2)” l’unica considerazione oggettiva possibile conduce a individuare tale criticità nel fatto che fissare un limite di altezza nel valore della media degli edifici al contorno porta ad incidere eccessivamente sui limiti di altezza dei nuovi edifici (specialmente se si considera che, già dal 1996, l’art.18 sottoponeva “Le aree ricadenti nella zona disciplinata dal presente articolo ed esterne ai perimetri dei centri storici alle norme dettate dagli strumenti ordinari di pianificazione e di attuazione della pianificazione urbanistica”, riconoscendo, espressi verbis , che in zona RUA i modi e limiti di attuazione della pianificazione urbanistica era assunta - in quanto riconosciuta compatibile - a metodo per conseguire anche la tutela paesaggistica);

Questa, si badi bene, E’ L’UNICA SPIEGAZIONE POSSIBILE DELLA INTERVENUTA MODIFICA DELLA NORMA , perché la tesi secondo la quale oggi, nel caso 2), il limite di altezza per **b** fosse ancora “la media degli edifici a contorno”, da un lato non spiega perché a tale parametro il Ministero abbia ritenuto necessario aggiungere “**comunque inferiore a 12 mt.**” (infatti è totalmente privo di senso logico assoggettare all’ulteriore limite di 12 metri l’altezza di un edificio che - applicando il criterio della media - non poteva superare i 6 metri), e dall’altro non risolve la contraddizione per cui alla diversa formulazione dell’art.18 del 1996 e del 2000 si annette lo stesso significato applicativo (infatti, se l’art.18 è mutato solo e soltanto nella codificazione del “limite di altezza” delle nuove costruzioni in zona RUA, se - cioè - quest’unica mutazione è avvenuta in regime

di invarianza di perimetrazione, ricognizione e indicazione dei caratteri della stessa zona RUA da tutelare e valorizzare, è totalmente privo di senso logico ritenere che l'ulteriore limite di 12 metri ad un edificio che - applicando il criterio della media - poteva raggiungere massimo 6 metri, costituisca una nuova e/o diversa forma di tutela);

•

Dunque, se l'aggiunta "**comunque inferiore a 12 mt.**" al testo originario dell'art.18 ha il compito di definire un modulo effettivamente capace di produrre certezze in ordine alla compatibilità delle trasformazioni future con il valore/bene paesaggio riconosciuto e zonizzato, e - contemporaneamente - di non incidere eccessivamente sui limiti di altezza contenuti negli strumenti urbanistici, se ne deve dedurre che, con la nuova formulazione dell'art. 18, si sia inteso fissare un limite "comunque raggiungibile" di 12 mt. alla massima altezza di un edificio, e che **b** possa in ogni caso raggiungere tale limite .

In entrambi casi, osserva il Sig. Rossi, si giunge alla conclusione che la misura di 12 metri , indicata nell'ultima edizione dell'art. 18, non esprime né un limite né una estensione rispetto al riferimento alla "media" del testo precedente, bensì un parametro valoriale che definisce il "quadro da tutelare" : un quadro che, ad avviso del Ministero, essendo connotato da una "media" territoriale dell'edificato pari a 12 mt., è salvaguardato se le trasformazioni del territorio si attuano entro tale misura "media " territoriale .
In altri termini:

FERMO RESTANDO I VALORI COSTITUENTI LA ZONA R.U.A., E FERMO RESTANDO GLI OBIETTIVI DI TUTELA DI QUESTI VALORI, ENTRAMBI DEFINITI CON IL PTP DEL 1996 E INTEGRALMENTE CONFERMATI NEL PTP DEL 2000, IL MINISTERO HA RITENUTO CHE - METODOLOGICAMENTE - L'ESERCIZIO DELLA TUTELA DEBBA AVERE, NEL VALORE DI 12 METRI, IL RIFERIMENTO LIMITE :

- PER NEGARE L'EDIFICAZIONE QUANDO LA MEDIA DEGLI EDIFICI ESISTENTI AL CONTORNO E' TROPPO ALTA;

- PER CONSENTIRE L'EDIFICAZIONE QUANDO LA MEDIA DEGLI EDIFICI AL CONTORNO E' TROPPO BASSA O QUANDO NON VI SONO EDIFICI AL CONTORNO.

ESSENDO, LA MISURA DI MT. 12, ESPRESSIONE VALORIALE DEL QUADRO PAESISTICO DELLA ZONA RUA ESISTENTE E DA SALVAGUARDARE.

CONCLUSIONI

L'interpretazione dell'art. 18 delle N.d.A. del PTP del Matese, diversamente da come ritenuto nella Sentenza del TAR Campania , IV sez., n. 2467 del 28/02/2006, non può fondarsi sulla mera assunzione di concetti matematici o di principi analogici applicati in diversi ambiti (e per diverse finalità) operativi .

Si rammenta che ad avviso del TAR l'art.18 del PTP, in sintesi, deve interpretarsi come segue:

1.

l'altezza dei nuovi edifici - in zona **RUA** esterna al perimetro del Centro Storico - soggiace a "due limiti", "quello costituito dall'altezza media degli edifici esistenti al contorno e quello dell'altezza massima di dodici metri" ;

1.

tali limiti non sono "tra loro alternativi, ma debbono essere rispettati entrambi";

1.

inoltre, assumendo che l'espressione "al contorno" coincide evidentemente con l'aggettivo "circostanti" e in virtù del fatto che il Collegio condivide l'orientamento giurisprudenziale per cui "laddove lo strumento urbanistico preveda che in una determinata zona l'altezza massima degli edifici di nuova costruzione non possa superare la media dell'altezza di quelli preesistenti circostanti, tale media deve essere calcolata sui soli edifici limitrofi " , all'espressione "al contorno" deve attribuirsi il significato di "limitrofi".

Nelle conclusioni del presente lavoro, evidentemente critiche ed opposte rispetto a quelle del TAR Campania, si ritiene utile riproporre gli argomenti esposti in sede analitica in una versione che ne renda esplicita la loro intima coerenza e ragionevolezza.

Partiamo dalla seguente interpretazione che, in opposizione a quella del TAR Campania, si ritiene dover

attribuire all'art. 18 delle N.d.A. del PTP/2000 del Matese:

PER IL MINISTERO BB.AA.CC., I VALORI PAESISTICI COSTITUENTI LA ZONA R.U.A., E GLI OBIETTIVI DI TUTELA DI QUESTI VALORI, ENTRAMBI DEFINITI CON IL PTP DEL 1996 E INTEGRALMENTE CONFERMATI NEL PTP DEL 2000, SONO GARANTITI INDIVIDUANDO, NELLA MISURA ASSOLUTA DI 12 METRI, IL RIFERIMENTO DEL LIMITE DI ALTEZZA :

- DA IMPORRE ALLA NUOVA EDIFICAZIONE, QUANDO LA MEDIA DEGLI EDIFICI PREESISTENTI AL CONTORNO SUPERA I 12 METRI ;
- ENTRO IL QUALE CONSENTIRE LA NUOVA EDIFICAZIONE, QUANDO LA MEDIA DEGLI EDIFICI PREESISTENTI AL CONTORNO E' INFERIORE A 12 METRI O QUANDO NON VI SONO EDIFICI AL CONTORNO.

Perché questa interpretazione, alla luce dell'analisi ampiamente argomentata, merita maggior considerazione rispetto ad altre ?

Perché soddisfa i seguenti principi interpretativi che la designano come la più oggettiva, sia in rapporto a canoni di diritto che a canoni meramente logici :

1.

PRINCIPIO DI COMPETENZA

Come si è dimostrato, l'interpretazione di cui sopra risponde alla necessità di attribuire all'art. 18 un significato che tragga le proprie ragioni dal "contesto" delle norme di tutela paesistica e dal procedimento di formazione di tali norme, e cioè dalla ricognizione:

1.

o

degli obiettivi delle norme di tutela paesistica;

o

del contesto in cui si colloca l'art. 18 ;

o

del processo che ha portato all'attuale "formulazione" dell'art.18 .

1.

PRINCIPIO DI ALTERNATIVITA'

La stessa interpretazione di cui sopra, come si è dimostrato in sede di analisi, risolve in modo persuasivo quello che , invece , resta evidentemente contraddittorio nella tesi del TAR : e cioè il significato da attribuire ai due parametri di altezza contenuti nell'art. 18.

Per il TAR, infatti, "l'art. 18 delle norme di attuazione del vigente P.T.P. prevede due limiti relativi all'altezza degli edifici - quello costituito dall'altezza media degli edifici esistenti al contorno e quello dell'altezza massima di dodici metri - e che una corretta interpretazione di tale disposizione induce a ritenere che tali limiti non siano tra loro alternativi, ma debbano essere rispettati entrambi." .

Ora :

- E' una evidente contraddizione in termini sostenere che "l'art. 18 delle norme di attuazione del vigente P.T.P. prevede due limiti relativi all'altezza degli edifici" e, contemporaneamente, che i limiti previsti dalla norma "non siano tra loro alternativi" (per essere due devono "per forza" essere alternativi);

•
Così pure è una contraddizione in termini sostenere che “l’art. 18 delle norme di attuazione del vigente P.T.P. prevede due limiti relativi all’altezza degli edifici” e che tali limiti “debbono essere rispettati entrambi.” (di due limiti diversi non si può che rispettarne uno alla volta).

L’interpretazione opposta a quella del Tar, invece, rispetta un principio di coerenza logica e argomentativa, in quanto si fonda sul rilievo che l’art. 18 “**contiene due limiti alternativi che non possono essere rispettati entrambi**”.

1.

PRINCIPIO DI NON-PREVALENZA

L’interpretazione più volte richiamata, ancora, risolve in modo persuasivo un ulteriore problema che discende direttamente dall’applicazione del principio di alternatività.

Il TAR, senza esporne le ragioni, afferma sostanzialmente che l’art. 18 debba essere applicato nel senso che :

- La norma prevede due limiti : “l’altezza media degli edifici preesistenti al contorno” e “12 metri” ;

- Dei due limiti si applica “sempre” quello più restrittivo

Ora :

- Dei due limiti non si può applicare “sempre” quello più restrittivo, perché il parametro “12 metri” è alternativo “a tutti” i valori di “altezza media degli edifici al contorno”, e non solo ai valori di “altezza media degli edifici al contorno superiore a 12 mt.”

L’interpretazione opposta a quella del Tar, invece, rispetta un principio di coerenza logica e argomentativa, in quanto si fonda sul rilievo che l’art. 18 **“non stabilisce in alcun modo che un limite debba considerarsi prevalente sull’altro”**.

1.

PRINCIPIO DI DISCONTINUITA'

L'interpretazione di cui sopra, inoltre, risolve in modo persuasivo anche l'altro problema che discende direttamente dall'applicazione di quelli precedenti .

Il TAR , senza esporne le ragioni, afferma implicitamente che l'art. 18 debba essere applicato nel senso che :

- Quando "l'altezza media degli edifici preesistenti al contorno supera i 12 metri," vale il limite imposto dal secondo parametro: "12 metri";

- Quando "l'altezza media degli edifici preesistenti al contorno è inferiore a 12 metri," vale il limite imposto dal primo parametro : "l'altezza media degli edifici al contorno";

Ora :

•

Commentando una norma (l'art. 18) che in precedenza (PTP del 1996) prevedeva , quale unico limite di altezza per le nuove costruzioni: "l'altezza media degli edifici al contorno", è paradossale ritenere che la stessa norma, con l'aggiunta di un ulteriore limite, abbia lo stesso effetto: "quando l'altezza media degli edifici preesistenti al contorno è inferiore a 12 metri, vale il limite imposto dal primo parametro: l'altezza media degli edifici al contorno" . Che il Legislatore abbia modificato l'art. 18 "è un fatto" che non può essere cancellato negando gli effetti delle modifiche.

•

Viceversa, se non si interpretasse in "discontinuità" con la versione precedente, si dovrebbe concludere che l'art. 18 perpetua il vecchio paradosso di non imporre "alcun" limite all'altezza di nuove costruzioni in aree senza edifici limitrofi (secondo l'equivalenza indicata dal TAR Campania : Contorno=Limitrofi) : infatti, se alla misura di 12 mt. si attribuisce solo la funzione di contenere gli effetti della "media degli edifici esistenti quando questa supera i 12 mt." , significa che la mancanza di "edifici esistenti limitrofi" rende un'area inedificabile o infinitamente edificabile

L'interpretazione opposta a quella del Tar, invece, rispetta un principio di coerenza logica e argomentativa, in quanto si fonda sul rilievo che le variazioni dell'attuale art. 18/PTP 2000 rispetto all'art. 18/PTP 1996 "esprimono la volontà del Legislatore di modificare il precedente criterio della "media" : con la conseguenza che tale ultima edizione della norma deve - appunto - essere interpretata in "discontinuità" rispetto alla precedente versione dell'art. 18 .

1.

PRINCIPIO DI COERENZA

Questa interpretazione, infine, risolve in modo persuasivo il problema di individuare la risultante della sommatoria di tutti gli altri principi di cui sopra, e di rendere compatibili tutte le osservazioni che hanno fonte nei vari modi di lettura dell'art. 18.

Oppone, infatti, al TAR che :

- l'interpretazione dell'art. 18 non può prescindere dall'analisi del contesto normativo che enuncia i principi, gli obiettivi e i modi della "tutela paesistica" (principio di competenza), perché darebbe luogo alla attribuzione di significati impropri, se non addirittura paradossali ;
- che l'art. 18 "contiene due limiti alternativi che non possono essere rispettati entrambi" (principio di alternatività) : quindi la norma deve essere interpretata alla luce di principi di coerenza tra "principi/obiettivi" di tutela paesistica e "modi" di attuazione dei principi e conseguimento degli obiettivi;

- che l'art. 18 "non stabilisce in alcun modo che un limite debba considerarsi prevalente sull'altro" (principio di non-prevalenza) : quindi la norma deve essere interpretata secondo canoni di coerenza tra "principi/obiettivi" di tutela paesistica e "modi" di attuazione degli stessi;

- che l'art. 18 PTP/2000, in quanto redatto in variazione della precedente edizione dell'art. 18 PTP/1996 solo relativamente alla misura delle altezze, "esprime la volontà del Legislatore di modificare il precedente criterio della "media" : con la conseguenza che tale ultima edizione della norma deve - appunto - essere interpretata in "discontinuità" rispetto alla versione precedente ;

- CHE L'INSIEME DI TUTTI I PRESUPPOSTI DI CUI SOPRA FONDA LA SEGUENTE INTERPRETAZIONE OGGETTIVA DELL'ART. 18 , QUESTA ESSENDO L'INTERPRETAZIONE CHE ATTRIBUISCE ALLA NORMA CARATTERI DI UNITARIETA' E COERENZA LOGICO/GIURIDICA ESTRINSECA ED INTRINSECA :

Legenda :

Hm = altezza media degli edifici esistenti al contorno

La = limite altezza massima consentita per il nuovo edificio

H = Valore di altezza massima da attribuire all'art.18 del PTP/2000

SITUAZIONE TIPO	ALTEZZA NUOVO EDIFICIO	LOGICA
<p>Hm > 12 mt. La = 12 mt</p>	<p>H = 12 mt.</p>	<p>Gli edifici ex novo non potranno superare "in ogni caso" i 12 mt. . La, come limite, ha un senso : rispetto ai valori che definiscono il "quadro" della zona RUA ed agli obiettivi di tutela paesistica di tali valori, limita "eccessive" altezze di H .</p>
<p>Hm < 12 mt. La = 12 mt</p>	<p>H = 12 mt.</p>	<p>Gli edifici ex novo non potranno superare "in ogni caso" i 12 mt. . La, come limite, ha un senso : rispetto ai valori che definiscono il "quadro" della zona RUA ed agli obiettivi di tutela paesistica di tali valori, limita "eccessive" altezze di H .</p>

1^ Osservazione

La logica dell'art. 18 è una sola, è coerente, è trasparente, è applicabile allo stesso modo ad ogni situazione tipo ipotizzabile e risponde al seguente canone ermeneutico di decodificazione :

"la misura di 12 metri, indicata nell'ultima edizione dell'art.18 del PTP 2000, esprime un parametro VALORIALE che definisce il QUADRO PAESISTICO DA TUTELARE. Un quadro che il Ministero BB.AA., in sede di confronto con le Amm.ni locali per la riedizione del precedente PTP del 1996, ha riconosciuto come CONNOTATO DA UN EDIFICATO DI ALTEZZA MEDIA TERRITORIALE NON SUPERIORE A 12 MT. . Un quadro, pertanto, da salvaguardare imponendo che le trasformazioni del territorio siano contenute entro tale limite medio territoriale."

Questo canone di decodificazione dell'art. 18 è il più intrinsecamente aderente (principio di competenza) alle funzioni/obiettivi di tutela espressi dal medesimo art.18, le quali mirano a contemperare l'interesse alla salvaguardia paesistica con l'interesse alla gestione e sviluppo del territorio (punto "5. Strumenti di pianificazione ed attuazione della pianificazione urbanistica" : "Le aree ricadenti nella zona disciplinata dal presente articolo (R.U.A.) ed esterne ai perimetri dei centri storici e dei nuclei e complessi rurali di valore storico ed ambientale, ... , sono sottoposte alle norme dettate dagli strumenti ordinari di pianificazione e di attuazione della pianificazione urbanistica."), consentendo così di edificare, in zona RUA esterna al Centro Storico, fino alle altezze stabilite dai piani urbanistici ma non oltre i 12 metri (valore medio territoriale che designa un elemento di qualità del "quadro" paesaggistico urbano).

2^ Osservazione

Perché tutti i parametri abbiano "sempre" un "senso o una funzione" nella individuazione degli effetti che possiamo attribuire all'art.18 , alla luce dei principi di competenza, alternatività, non-prevalenza e discontinuità , deve "coerentemente" affermarsi :

•
che il limite di mt. 12 indica la massima altezza possibile di un nuovo edificio a costruirsi in un contesto dove l'altezza media degli edifici al contorno supera tale misura;

•
che il limite di mt. 12 indica la massima altezza possibile di un nuovo edificio a costruirsi in un contesto dove l'altezza media degli edifici al contorno è inferiore a tale misura (se così non fosse, o non avrebbe senso l'aggiunta di tale limite alla precedente versione dell'art. 18, o la norma avrebbe dovuto precisare che questi si applica solo ai casi in cui ...).

•
che il limite di mt. 12, ovviamente, indica anche la massima altezza possibile di un nuovo edificio a costruirsi in aree senza edifici al contorno .

3^ Osservazione

Si potrebbe obiettare che l'interpretazione proposta rende privo di senso il permanere, nel testo dell'art. 18, del limite riferito alla "altezza media degli edifici al contorno" .

Sulla bilancia delle considerazioni l'obiezione ha certamente un peso, che però è equivalente alla replica :

"se il limite della "altezza media degli edifici al contorno" era RISOLVENTE, perché l'art. 18 è stato modificato con l'introduzione di un altro limite ?" .

E' evidente, mancando esplicitazioni nella norma, che a teorizzare astrattamente sulle due obiezioni non si esce da un sostanziale "impasse" , e che residua tentare di trarre indicazioni utili da elementi oggettivi "indiretti" .

Ed allora :

•
è un fatto che la precedente versione dell'art.18 prevedeva il solo limite della "altezza media degli edifici al contorno";

•
è un fatto che si è ritenuto di dover modificare l'art.18 aggiungendo un ulteriore limite di mt. 12 ;

•
è un fatto che il secondo limite di mt. 12 è stato aggiunto a "tutti" i casi in cui, precedentemente, si era ritenuto sufficiente l'applicazione del solo limite della "altezza media degli edifici al contorno" ;

•
da questi tre fatti deriva l'incontestabile considerazione che l'applicazione del solo limite dell'altezza media degli edifici al contorno non è stato ritenuto sufficiente ai fini della tutela paesistica.

L'obiezione iniziale, allora, resta meramente speciosa: qualunque risposta non potrà superare il "fatto" che il solo limite della media, proprio perché modificato, non può più essere inteso e/o utilizzato per raggiungere gli obiettivi pianificati dal PTP del Matese approvato con D.M. BB.AA. 4 settembre 2000 .

A ragionare diversamente, quanto meno, si priverebbe di senso logico l'operato del Legislatore.

1 Piedimonte Matese è un Comune della Regione Campania, Provincia di Caserta, collocato ai piedi del complesso appenninico del Matese.

2 Dlvo 42/2004 e s.m.i. - Articolo 135 - Pianificazione paesaggistica

1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143.

2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.

3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela,

tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;

b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;

d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

3 PTP = Piano Territoriale Paesistico del Matese

4 NdA (Norme di Attuazione) del PTPM:

” Art.18 - Zona di recupero urbanistico edilizio e di restauro paesistico ambientale”

1.Descrizione dei caratteri paesaggistici

La zona comprende aree urbanizzate di elevato valore paesistico costituite dal tessuto edilizio di antica

formazione ovvero tradizionale quanto da borghi, nuclei sparsi ed insediamenti edificati anche di recente impianto con relative aree contigue. L'interesse paesaggistico della zona risiede nell'adattamento alle singolarità e alle emergenze geomorfologiche degli insediamenti abitativi, nell'equilibrio volumetrico e cromatico tra tessuto edilizio storico e caratteri dell'ambiente naturale, nella compatibilità delle espansioni recenti rispetto all'immagine urbana consolidata ovvero alle connotazioni paesistiche dei siti. La zona comprende i centri storici e gli abitati di più recente impianto, con le relative aree contigue; i borghi ed i nuclei storici isolati; gli insediamenti di più recente edificazione posti lungo i tracciati infrastrutturali.

I confini della zona sopra descritti sono individuati nelle tavole di zonizzazione.

2.Norme di tutela

La zona in oggetto è sottoposta alle norme di tutela per il recupero e riassetto urbanistico e per il restauro paesistico ambientale.

3.Divieti e limitazioni

Nella zona sono VIETATI i seguenti interventi : (omissis) .

4.Interventi ammissibili

Nella zona sono AMMESSI i seguenti interventi (omissis) ;

1.

realizzazione delle attrezzature pubbliche per il rispetto degli standards urbanistici ai sensi delle leggi statali e regionali. Negli strumenti di pianificazione e attuazione della medesima dovranno essere individuati suoli ed edifici esistenti di proprietà comunale, da destinare, previo recupero, ad attrezzature pubbliche. Qualora detti immobili non risultino idonei alla destinazione programmata possono essere individuati suoli o edifici privati da destinare a tale scopo. Gli interventi da realizzare in dette aree dovranno, comunque, tenere conto dei criteri di tutela paesistica (rispetto dei punti di vista panoramici, rispetto della geomorfologia del terreno, divieto di terrazzamenti). L'altezza degli edifici di nuova costruzione non potrà superare quella media degli edifici esistenti al contorno e, comunque, non potrà superare i 10 metri;

2.

... Omissis

5.Strumenti di pianificazione ed attuazione della pianificazione urbanistica

Le aree ricadenti nella zona disciplinata dal presente articolo ed esterne ai perimetri dei centri storici ... sono sottoposte alle norme dettate dagli strumenti ordinari di pianificazione e di attuazione della pianificazione urbanistica. Gli interventi da realizzare in dette aree dovranno, comunque tener conto dei criteri di tutela paesistica: rispetto dei punti di vista panoramici; rispetto della geomorfologia e dell'andamento naturale del terreno; divieto di terrazzamenti; rispetto delle caratteristiche tipologiche e compositive tradizionalmente connesse con le destinazioni funzionali dei manufatti.

Le altezze degli edifici di nuova costruzione non potranno superare :

1.

quella media degli edifici esistenti al contorno dal piano di campagna, in contesto edificato, con altezza comunque inferiore a mt.12;

2.

... .. omissis

5 Programma di Fabbricazione approvato con D.P.G.R.C. n. 1 del 7.1.1978

6 Per ragioni editoriali la presente pubblicazione è stata alleggerita del corredo di immagini presente nel Testo originario. Chi è interessato alla consultazione integrale del testo originario potrà richiederne copia gratuita contattando direttamente l'autore all'indirizzo bmarcellino@email.it.

7 Vedi quanto precisato alla precedente nota n. 6

<https://www.diritto.it/un-caso-di-scuola-il-problema-dell-altezza/>