

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 02183/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 2183 del 2025, proposto da
Solid Foundation S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Perla, con domicilio con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia; e dom. fisico eletto presso il suo
studio in Napoli, via S.Brigida n.39;

contro

Comune di Giugliano in Campania, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluca Ciccarelli, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento, previa sospensione, di:

A) Provvedimento del 05.02.2025 a firma del Funzionario E.Q. del Settore
Pianificazione Territoriale Edilizia del Comune di Giugliano in Campania, recante
il diniego della richiesta di Piano di Lottizzazione convenzionato, ai sensi dell'art.
26 della L.R.C. n. 16/2004, prot. comunale n. 73395 pratica SUED n. 73/2023 del

12.06.2023, relativo ad un'area sita in Via Ponte di Ferro del Comune di Giugliano in Campania individuata in catasto terreni al Foglio 67 p.lle 341, 366 e 362; B) Tutti gli atti preordinati, connessi e consequenziali, tra cui precipuamente la comunicazione ex art. 10 bis della Legge 241/90 recante i motivi ostativi, prot. n. 0163301 del 20.12.2024.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Giugliano in Campania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2025 la dott.ssa Anna Pappalardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

La società ricorrente, premesso di essere proprietaria di un'area sita in Via Ponte di Ferro del Comune di Giugliano in Campania, distinta in Catasto Terreni al Foglio 67 p.lle 341 - 366 e 362, ricadente in Zona Omogenea C2 "Zona di Espansione" del vigente strumento urbanistico comunale, deduce che in data 12.06.2023 inoltrava al Comune di Giugliano richiesta ex art. 26 della L.R.C. n. 16/2004, tesa all'approvazione di un Piano di Lottizzazione Convenzionata del comparto di Via Ponte di Ferro, in località Gelsi, corredato da pertinente documentazione e relazione tecnica descrittiva dell'area oggetto del P.U.A.

Lamenta che nonostante la richiesta prodotta in data 12.06.2023 e la successiva integrazione del 13.12.2023, il Comune serbava un atteggiamento di inerzia tanto da indurre a richiedere

l'intervento sostitutivo ex art. 39 della L.R.C. 16/2004.

Solo dopo tale intervento, in data 20.12.2024 con la Nota prot. n. 0163301/2024, l'amministrazione locale comunicava alla ricorrente i motivi ostativi, ex art. 10 bis della Legge 241/90, cui seguivano puntuali e dettagliate osservazioni, prot. n. 9214 del 21.01.2025, prodotte dalla ricorrente, e successivamente, con provvedimento

del 05.02.2025 il Funzionario del Settore Pianificazione Territoriale Edilizia – assumendo che “sono state presentate osservazioni, dal Richiedente, in data 21.01.2025 prot. n. 9214, le quali non sono state ritenute idonee a sospendere il procedimento avviato di cui sopra”, ha negato la richiesta .

Il ricorso è affidato alle seguenti censure:

I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONE CAMPANIA N. 16/2004 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.P.R. 380/2001 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ ART. 3 DELLA LEGGE 241/90 – INCOMPETENZA - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – CARENZA DI ISTRUTTORIA – CARENZA ASSOLUTA DEI PRESUPPOSTI – ECCESSO DI POTERE – SVIAMENTO

L’atto sarebbe adottato da un organo incompetente, ovvero dal Funzionario del Settore Pianificazione Territoriale ed Edilizia, in luogo della Giunta Comunale, unico ed esclusivo organo competente all’approvazione dei piani attuativi, come del resto acclarato dallo stesso art. 26 della Legge Regione Campania n. 16/2004

Invero si deduce che i piani attuativi, quali strumenti di “pianificazione di dettaglio”, attraverso cui si attuano in concreto le previsioni del Piano regolatore generale, anche in ragione della loro neutralità sono di competenza della Giunta comunale qualora siano compatibili con lo strumento urbanistico vigente e/o del Consiglio Comunale laddove il piano attuativo comporti una variante allo strumento urbanistico .

Nel merito del diniego, la ricorrente lamenta che il Comune non aveva considerato che si trattava di una richiesta di P.U.A. ex art. 26 della L.R.C. n. 16/2004 e non già, come erroneamente rappresentato nello stesso provvedimento gravato - laddove si legge che “dinega per i motivi sopra esposti...la richiesta di P.d.C. prot. n. 72688 del 16.03.2023...” -, di una richiesta di Permesso di costruire, soggetta certamente ad un diverso iter procedurale di approvazione e all’allegazione di documentazione diversa, come non è nel caso de quo.

Trattandosi di richiesta tesa esclusivamente all’approvazione di un P.U.A., come

peraltro previsto dallo strumento urbanistico vigente, le cui Norme Tecniche di Attuazione per la Zona “C2 - Zona di espansione” e non già di permesso di costruire, non sarebbe richiesta una definizione di dettaglio architettonico e/o strutturale e/o impiantistica, come invece dovrebbe essere in caso di richiesta di permesso di costruire, da effettuarsi, nel caso di specie, solo a seguito dell’approvazione del richiesto P.U.A. da parte della Giunta comunale.

In riferimento poi agli ulteriori motivi posti a supporto del diniego, la ricorrente deduce che trattasi o di documentazione eventualmente oggetto di integrazione, come nel caso della VAS rispetto alla quale in sede di integrazione è stata trasmessa l’asseverazione da parte del progettista nella quale si è dato atto che la VAS non è necessaria ai sensi dell’art. 2 del DPGR n. 17 del 18.12.2009,

o di documentazione da subordinare all’approvazione del P.U.A

II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ ART. 3 DELLA LEGGE 241/90 - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – CARENZA DI ISTRUTTORIA – CARENZA ASSOLUTA DEI PRESUPPOSTI – ECCESSO DI POTERE – SVIAMENTO –

Il provvedimento di diniego gravato sarebbe privo di congrua motivazione, in violazione dell’art. 3 della L. n. 241/90, risultando motivato solo in apparenza .

Si è costituito il Comune intimato, che ha dedotto l’infondatezza della domanda nel merito.

Alla camera di consiglio del 21maggio 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il presente ricorso come rappresentato alle parti alla odierna camera di consiglio, può essere deciso immediatamente nel merito con sentenza in forma semplificata ex art. 60 cpa, in quanto è manifestamente fondato.

Fondata ed assorbente risulta invero la censura di incompetenza in quanto il diniego risulta adottato da un organo incompetente, ovvero dal Funzionario del Settore Pianificazione Territoriale ed Edilizia, in luogo della Giunta Comunale,

unico ed esclusivo organo competente all'approvazione

dei piani attuativi, ex art. 26 della Legge Regione Campania n. 16/2004

Il Collegio ritiene pienamente condivisibili gli approdi di recente giurisprudenza (cfr. T.A.R. Campania Salerno, Sez. II, n. 1905/2024) che di seguito si riportano:.

“Come noto, il disegno urbanistico espresso da uno strumento di pianificazione generale o da una sua variante costituisce estrinsecazione di potere pianificatorio connotato da ampia discrezionalità che rispecchia non soltanto scelte strettamente inerenti all'organizzazione edilizia del territorio, bensì afferenti anche al più vasto e comprensivo quadro delle possibili opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico; tali scelte non sono nemmeno condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con il nuovo strumento urbanistico o una sua variante.

Vi è più che le scelte di pianificazione urbanistica, in linea di principio, sono caratterizzate da ampia discrezionalità e costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità e, in occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, le decisioni dell'Amministrazione riguardo alla destinazione di singole aree non necessitano di apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali - di ordine tecnico-discrezionale - seguiti nell'impostazione del piano stesso (T.A.R. Trieste, Sez. I, 10 agosto 2021, n. 247).

Nel più settoriale ambito della pianificazione attuativa, la ripartizione delle competenze, tra i diversi organi coinvolti, con una ben precisa devoluzione di attribuzione in materia è netta ed inequivoca e, peraltro, trova conforto a livello normativo e giurisprudenziale.

A seguito dell'introduzione dell'art. 5, comma 13, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. in l. 12 luglio 2011, n. 106, il riparto di competenze in materia di approvazione di piani attuativi tra Giunta e Consiglio comunale è da ritenersi operante nel senso che la Giunta comunale è competente all'approvazione dei piani attuativi (quali sono

pacificamente anche i piani di lottizzazione), qualora compatibili con lo strumento urbanistico vigente; qualora, invece, il piano attuativo comporti una variante allo strumento urbanistico vigente, l'esigenza di modifica di quest'ultimo attiva la competenza del Consiglio comunale (T.A.R. Catanzaro, Sez. II, 13 gennaio 2021, n. 23).

L'art. 10 del regolamento n. 5/2011, di attuazione l.r. Campania 16/2004, così recita:

"L'amministrazione comunale verifica, prima dell'adozione, che il PUA è compatibile con il PUC e con i piani di settore comunali. 2. Il Comune, dopo la adozione del PUA da parte della Giunta, garantisce il rispetto degli strumenti di partecipazione procedimentale stabiliti dalla normativa vigente. 3. Il PUA è pubblicato nel BURC e sul sito web del Comune nonché all'albo pretorio. La fase di pubblicazione è stabilita in trenta giorni. 4. La Giunta comunale approva il PUA entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 5 valutando le eventuali osservazioni presentate in fase di partecipazione. 5. Al fine di garantire la funzione di coordinamento dell'attività pianificatoria, l'amministrazione comunale prima dell'approvazione trasmette il PUA all'amministrazione provinciale per eventuali osservazioni da rendere entro trenta giorni dalla trasmissione del piano completo di tutti gli elaborati. Decorso tale termine la Giunta comunale procede all'approvazione del PUA. 6. Il piano approvato è pubblicato immediatamente nel BURC e sul sito web del Comune ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione. 7. Per i PUA di iniziativa privata, il Comune si esprime nei termini previsti dalla legge n. 241/90. 8. L'approvazione del PUA, provvisto di elaborati progettuali, di pareri e di autorizzazioni obbligatori sui singoli progetti facenti parte del PUA, richiesti prima dell'approvazione, può produrre gli effetti previsti all'articolo 2 della legge regionale n. 28 novembre 2001 n. 19".

In linea di massima, la giurisprudenza ritiene che la neutralità del piano attuativo

rispetto allo strumento generale sia una condizione necessaria e sufficiente a radicare la competenza della Giunta. E se così è, non vi è ragione per negarne in via generale la competenza in ordine al diniego di approvazione, sulla base di una valutazione dell'interesse pubblico.

La normativa del 2011 ha disposto un trasferimento di competenza e non ha qualitativamente mutato la natura dell'atto conclusivo del procedimento, sicché è da escludere che, in tale fase, la Giunta sia titolare di poteri più ristretti di quelli che in precedenza spettavano al Consiglio.

La Giunta comunale è competente all'approvazione dei piani attuativi (quali sono pacificamente anche i piani di lottizzazione), qualora compatibili con lo strumento urbanistico vigente; qualora, invece, il piano attuativo comporti una variante allo strumento urbanistico vigente, l'esigenza di modifica di quest'ultimo attiva la competenza del Consiglio comunale (T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 1° marzo 2024, n. 558; T.A.R. Salerno, Sez. II, 11 novembre 2021, n. 2414; C.d.S., Sez. IV, 4 marzo 2016, n. 888).

Ebbene, se la competenza ad adottare ed approvare un P.U.A., come quello richiesto, nella specie, dalla ricorrente, spetta alla Giunta comunale, ne deriva, evidentemente, che anche il rifiuto ad accogliere un'istanza di un privato, rivolta in tal senso, debba essere rispettosa di tale attribuzione legislativa di competenze (T.A.R. Salerno, Sez. III, 19 luglio 2022, n. 2079)."

Spetta dunque all'organo politico e non al dirigente comunale, sulla base dell'istruttoria tecnica condotta dagli uffici amministrativi e del parere tecnico espresso dalla Commissione edilizia, la decisione finale in ordine all'approvazione o al diniego di approvazione del piano di lottizzazione: la Giunta è competente ad approvare il piano attuativo quando questo è coerente con il P.R.G., mentre l'esigenza di modifica di quest'ultimo attiva la competenza del Consiglio comunale, conseguendone che mai residua una competenza in capo ai dirigenti degli uffici tecnici comunali (cfr. T.A.R. Toscana, sez. I, n. 531/2017). Pertanto, pur con le osservazioni di propria competenza, l'organo tecnico, non può che

rimettere ogni decisione al Consiglio Comunale o alla Giunta, unici organi competenti a deliberare in materia.

Di contro, compito esclusivo del dirigente dell'ufficio tecnico è l'attività amministrativa consequenziale alla decisione della Giunta comunale e/o del Consiglio comunale, ascritta, ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000 alla competenza dell'organo di gestione, come appunto la sottoscrizione della convenzione tra le parti, successiva all'approvazione del piano attuativo, attività, si badi, che per nulla incide sulla potestà pianificatoria esercitata dal Consiglio o dalla Giunta ma che si limita all'applicazione di quanto tali organi deciso.

Va dato atto di isolato precedente con il quale si afferma che l'atto del dirigente di diniego, in quanto determina un arresto procedimentale, sia da qualificare come atto non lesivo, una mera comunicazione interlocutoria tra le parti .

Qualora il dirigente si limiti a verificare l'assenza dei requisiti previsti per l'approvazione dello stesso PUA , la determinazione sarebbe un atto diretto ad evidenziare mancanza di un presupposto per l'approvazione del PUA che si ferma ad un momento propedeutico e precedente alla fase di manifestazione di volontà della Giunta. La comunicazione circa la mancanza dei requisiti dovrebbe essere allora collocata nell'ambito della fase istruttoria, essendo – com'è-, diretta a sollecitare l'impresa destinataria a "colmare" le irregolarità riscontrate, ad ottenere la documentazione richiesta e, quindi, a determinare una legittima approvazione del Piano.(cfr T AR Veneto n. 1116 del 2012).

La tesi non appare condivisibile, avendo con l'atto odiernamente impugnato il dirigente emesso un vero e proprio diniego e non un atto meramente istruttorio, così sostituendosi impropriamente all'organo competente.

La difesa dell'amministrazione tra l'altro non nega tale natura dell'atto, ma afferma che vi sarebbe spazio per una competenza del dirigente, qualora si tratti di diniego per motivi attinenti alla procedibilità e completezza dell'istanza, senza impingere

nella adozione o reiezione nel merito di un piano urbanistico attuativo.

Nel caso di specie, l'istruttoria condotta dal Settore Pianificazione Territoriale Edilizia avrebbe evidenziato gravi e insanabili carenze documentali e progettuali che rendevano la richiesta di

PLC ab origine non scrutinabile nel merito e, addirittura, "irricevibile". Le criticità riscontrate, sarebbero tali da impedire la prosecuzione dell'iter amministrativo, inclusa la sottoposizione della pratica all'organo politico (Giunta Comunale) per una decisione di merito. In tale contesto, il Dirigente quale responsabile del procedimento e dell'istruttoria, dovrebbe ritenersi investito della competenza ad adottare atti che ne dichiarino l'improcedibilità o l'irricevibilità, stante l'impossibilità di compiere le necessarie valutazioni tecniche e di compatibilità.

La tesi a giudizio del Collegio non convince, presentandosi in contrasto con il chiaro disposto normativo che non consente di distinguere tra una mera irricevibilità ed il diniego vero e proprio nel merito.

Invero il dirigente dell'ufficio tecnico può indicare, in virtù della sua competenza tecnica, eventuali aspetti del piano attuativo rilevanti ai fini della decisione ovvero richiedere integrazioni documentali; tuttavia, a fronte della volontà del privato di insistere per la conclusione del procedimento relativo al progetto così come presentato, il dirigente, pur con le osservazioni di propria competenza, non può che rimettere ogni decisione al Consiglio Comunale o alla Giunta, unici organi competenti a deliberare in materia, restando illegittimi anche atti di adozione di un provvedimento che dichiara la proposta di piano di lottizzazione "improcedibile" sulla scorta della ritenuta non conformità della stessa alle vigenti NTA del PRG ovvero di adozione di una nota con cui si ritengono non sussistenti "le condizioni per pervenire ad un provvedimento conclusivo" con riferimento al procedimento di approvazione del piano di lottizzazione (TAR Toscana, sez. I, sent. 18 aprile 2017, n. 591. TAR Lazio, Roma, sez. II quater, sent. 24 aprile 2024, n. 8137. TAR Puglia, Lecce, sez. I, sent. 20 luglio 2017, n. 1250.).

Sussiste dunque il vizio di incompetenza dedotto, con conseguente accoglimento

del ricorso .

La natura dirimente del vizio formale riscontrato consente di reputare assorbita qualsivoglia altra deduzione esplicitata.

In ragione della peculiarità della fattispecie, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto:

annulla il provvedimento del 05.02.2025 a firma del Funzionario del Settore Pianificazione Territoriale Edilizia del Comune di Giugliano in Campania, recante il diniego della richiesta di Piano di Lottizzazione convenzionato, ai sensi dell'art. 26 della L.R.C. n. 16/2004, ;

spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente, Estensore

Maria Barbara Cavallo, Consigliere

Daria Valletta, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Anna Pappalardo

IL SEGRETARIO

