

Diniego di concessione edilizia: è vero che il Comune debba comportarsi in maniera diversa nel caso in cui si tratti di asservire per la prima volta all'edificazione, mediante la costruzione di uno o più fabbricati, aree non ancora urbanizzate oppure nel caso inverso di lotto intercluso o in altri analoghi casi nei quali la zona risulti totalmente urbanizzata, attraverso la realizzazione delle opere e dei servizi atti a soddisfare i necessari bisogni della collettività?

L'Ente locale essendo in possesso delle informazioni concernenti l'effettiva consistenza del reticolo connettivo del suo territorio, comprendente le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, i servizi pubblici nonché le edificazioni pubbliche e private già esistenti, è sicuramente in grado di stabilire se e in che misura un ulteriore, eventuale carico edilizio possa armonicamente inserirsi nell'assetto del territorio già realizzato o in via di realizzazione: naturalmente, in questo caso, al Comune è consentito, pur sempre, di rifiutare ulteriori assenti edilizi, a condizione, tuttavia, che motivi adeguatamente le ragioni del diniego, in rapporto alla situazione generale del comprensorio a quel momento esistente.

Il Tar Campania, Napoli con la sentenza numero 7706 del 14 settembre 2007 ci offre un importante insegnamento in tema di concessioni edilizie e di discrezionalità al diniego da parte del Comune

< Così, nel caso in cui si tratti di asservire per la prima volta all'edificazione, mediante la costruzione di uno o più fabbricati, aree non ancora urbanizzate – che obiettivamente richiedano, per il loro armonico raccordo col preesistente aggregato abitativo, la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria – si è costantemente richiesta la necessità del piano esecutivo (piano di lottizzazione o piano particolareggiato) quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia

E' evidente che in tale prima fattispecie, nella quale l'integrità d'origine del territorio non è sostanzialmente vulnerata, deve essere rigorosamente rispettata la cadenza, in ordine successivo, dell'approvazione del piano regolatore generale e della realizzazione dello strumento urbanistico d'attuazione, che garantisce una pianificazione razionale e ordinata del futuro sviluppo del territorio dal punto di vista urbanistico.

Per contro, nel caso inverso di lotto intercluso o in altri analoghi casi nei quali la zona risulti totalmente urbanizzata, attraverso la realizzazione delle opere e dei servizi atti a soddisfare i necessari bisogni della collettività – quali strade, spazi di sosta, fognature, reti di distribuzione del gas, dell'acqua e dell'energia elettrica, scuole, etc. – lo strumento urbanistico esecutivo non può ritenersi più necessario e non può, pertanto, essere consentito all'Ente locale di trincerarsi dietro l'opposizione di un rifiuto, basato sul solo argomento formale della mancata attuazione della strumentazione urbanistica di dettaglio >

Ma vi è di più

< Oscillazioni possono cogliersi nella giurisprudenza nelle situazioni intermedie, nelle quali il territorio risulti già, più o meno intensamente, urbanizzato.

In tali casi, caratterizzati da una sostanziale, anche se non completa urbanizzazione, appare convincente, in quanto realizza un equilibrato temperamento dei diversi interessi, la soluzione interpretativa che si è affermata, per la quale la mera mancanza dello strumento attuativo non può essere invocata ad esclusivo fondamento del diniego di concessione edilizia.>

Quindi:

< In questa prospettiva, pertanto, si ritiene che la reiezione possa giustificarsi soltanto nel caso in cui l'Amministrazione abbia adeguatamente valutato lo stato di urbanizzazione già presente nella zona e abbia congruamente evidenziato le concrete e ulteriori esigenze di urbanizzazione indotte dalla nuova costruzione >

riportiamo qui di seguito il testo della sentenza numero 7706 del 14 settembre 2007 emessa dal Tar Campania, Napoli

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA CAMPANIA
SEDE DI NAPOLI QUARTA SEZIONE

n. 7706/07 Reg. Sent.
N.8355/96 Reg.Ric.

composto dai Magistrati
EDUARDO PUGLIESE Presidente
ROSA PERNA Ref. relatore
INES IMMACOLATA PISANO Ref.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 8355/1996 R.G. proposto da N. Giuseppe, in qualità di amministratore della ALFA Immobiliare srl, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Abbamonte e Orazio Abbamonte e con i medesimi elettivamente domiciliati in Napoli, al viale Gramsci n. 16;

CONTRO

il Comune di Napoli, rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA MUNICIPALE, con domicilio eletto in NAPOLI AVV. MUNICIPALE – PAL. S. GIACOMO

PER L'ANNULLAMENTO

Previa sospensione dell'esecuzione, del provvedimento prot. n. 1888 dell' 8.7.1996 del Comune di Napoli, Dipartimento Assetto del Territorio, a firma del Dirigente amministrativo, col quale viene negata la concessione edilizia presentata dal ricorrente per la sopraelevazione sul pian terreno alla via Alfonso D'Avalos, angolo via Ferrante Loffredo; di ogni altro atto presupposto, preordinato, connesso e conseguente;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la memoria prodotta dalla ricorrente a sostegno delle sue difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 20 giugno 2007, relatore il ref. Rosa Perna, il prof. avv. Giuseppe Abbamonte per la ricorrente e l'avv. Romano per l'Amministrazione comunale ;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

Con istanza presentata in data 9 maggio 1995 la società ALFA Immobiliare srl chiedeva di poter compiere, nei limiti planivolumetrici dell'art. 9 delle norme di attuazione del P.R.G. di Napoli per la sottozona C2, sul piano terreno esistente, una sopraelevazione che avrebbe dovuto costituire l'ala di completamento del fabbricato con accesso alla via D'Avalos n. 24.

La richiesta veniva respinta con la disposizione n. 1888 dell' 8.7.1996 del Comune di Napoli, con la seguente motivazione: "Considerato che l'intervento ricade in zona "C2" risanamento e ristrutturazione edilizia; visto il parere della Commissione edilizia emesso nella seduta del 3.6.1996, del seguente tenore: "contrario, in quanto trattasi di intervento non consentito dagli artt. 9 e 25 del DL del 31.3.1972, che in mancanza di piani particolareggiati consentono solo interventi di manutenzione ordinaria (art. 9) e straordinaria o di opere accessorie (art. 25) ".

Con il ricorso in epigrafe la predetta società impugnava, chiedendone l'annullamento, il diniego in questione lamentando violazione delle norme sulla trasparenza in ordine all'attribuzione delle competenze, violazione dell'art. 2 della legge n. 1187/68, eccesso di potere dell'Amministrazione per

difetto di motivazione e irragionevolezza dell'azione amministrativa, violazione dell'art. 7 ss. della legge n. 1150/42 e dell'art. 2 della legge n. 142/90.

Il Comune di Napoli si costituiva per resistere al ricorso e ne chiedeva il rigetto siccome infondato.

Alla pubblica udienza del 20 giugno 2007, la causa è stata chiamata e trattenuta per la decisione, come da verbale.

DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio è il provvedimento con il quale il Comune di Napoli ha respinto l'istanza di concessione edilizia presentata dalla ricorrente per una sopraelevazione che avrebbe dovuto costituire l'ala di completamento del fabbricato con accesso alla via D'Avalos n. 24 in Napoli, su lotto di terreno ricadente in area classificata "zona C2", risanamento e ristrutturazione edilizia, dal vigente P.R.G. comunale.

Il responsabile del competente servizio ha dunque denegato il rilascio del titolo ampliativo "Considerato che l'intervento ricade in zona "C2" risanamento e ristrutturazione edilizia; visto il parere della Commissione edilizia emesso nella seduta del 3.6.1996, del seguente tenore: "contrario, in quanto trattasi di intervento non consentito dagli artt. 9 e 25 del DL del 31.3.1972, che in mancanza di piani particolareggiati consentono solo interventi di manutenzione ordinaria (art. 9) e straordinaria o di opere accessorie (art. 25) ...".

2. In particolare con il secondo e il terzo motivo - che si esaminano congiuntamente per ragioni di connessione logica e in via prioritaria rispetto alle altre censure in quanto attinenti agli aspetti più prettamente sostanziali dell'esercizio del potere autorizzatorio in questione - parte ricorrente censura il difetto di motivazione e l'irragionevolezza dell'atto gravato in quanto lo stesso fonderebbe il diniego sull'argomento formale della mancata attuazione della strumentazione urbanistica di dettaglio. A tal proposito, deduce l'interessato che nella zona in questione, pure in mancanza di piano particolareggiato, non vi sarebbe carenza di normativa urbanistica proprio per le aree in questione, trattandosi di zona interamente circondata da strade e fornita di tutte le opere di urbanizzazione, come sarebbe dimostrato anche dalla istanza oggetto di diniego, la quale concerneva non già nuove costruzioni bensì una sopraelevazione, per concludere che si tratterebbe di un completamento di edificio a suo tempo autorizzato con licenza edilizia.

La ricorrente lamenta infine la mancata evidenziazione nell'atto impugnato delle concrete ulteriori esigenze di urbanizzazione connesse alla realizzazione dell'intervento edilizio progettato e denegato, laddove, viceversa, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, illegittimo sarebbe il diniego di concessione per mancanza di strumento urbanistico attuativo, non sorretto da una motivazione sulle ragioni giustificatrici dell'obbligo di tale strumento.

3. In merito ai due motivi in esame, osserva il Collegio che sulla questione di diritto sottesa alla ragione di impedimento posta dal Comune alla base della determinazione adottata, si è formato un orientamento giurisprudenziale, che si è andato via via affinando e consolidando nel corso degli anni, attraverso l'individuazione di distinte soluzioni interpretative in rapporto alle diverse situazioni concrete di volta in volta emergenti.

3.1. Così, nel caso in cui si tratti di asservire per la prima volta all'edificazione, mediante la costruzione di uno o più fabbricati, aree non ancora urbanizzate - che obiettivamente richiedano, per il loro armonico raccordo col preesistente aggregato abitativo, la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria - si è costantemente richiesta la necessità del piano esecutivo (piano di lottizzazione o piano particolareggiato) quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia (cfr., C.d.S., Ad. Plen., 20.5.1980 n.18 e 6.12.1992 n.12 ; V Sezione, 13.11.1990 n. 776 ; 6.4.1991 n. 446 e 7.1.1999 n. 1 ; T.A.R. Campania, IV Sezione, 2.3.2000 n. 596).

E' evidente che in tale prima fattispecie, nella quale l'integrità d'origine del territorio non è sostanzialmente vulnerata, deve essere rigorosamente rispettata la cadenza, in ordine successivo, dell'approvazione del piano regolatore generale e della realizzazione dello strumento urbanistico d'attuazione, che garantisce una pianificazione razionale e ordinata del futuro sviluppo del territorio dal punto di vista urbanistico.

3.2. Per contro, nel caso inverso di lotto intercluso o in altri analoghi casi nei quali la zona risulti totalmente urbanizzata, attraverso la realizzazione delle opere e dei servizi atti a soddisfare i necessari bisogni della collettività – quali strade, spazi di sosta, fognature, reti di distribuzione del gas, dell'acqua e dell'energia elettrica, scuole, etc. – lo strumento urbanistico esecutivo non può ritenersi più necessario e non può, pertanto, essere consentito all'Ente locale di trincerarsi dietro l'opposizione di un rifiuto, basato sul solo argomento formale della mancata attuazione della strumentazione urbanistica di dettaglio (cfr., per tutte, T.A.R. Campania, IV Sezione, 6.6.2000 n.1819).

3.3. Oscillazioni possono cogliersi nella giurisprudenza nelle situazioni intermedie, nelle quali il territorio risulti già, più o meno intensamente, urbanizzato.

In tali casi, caratterizzati da una sostanziale, anche se non completa urbanizzazione, appare convincente, in quanto realizza un equilibrato temperamento dei diversi interessi, la soluzione interpretativa che si è affermata, per la quale la mera mancanza dello strumento attuativo non può essere invocata ad esclusivo fondamento del diniego di concessione edilizia.

In questa prospettiva, pertanto, si ritiene che la reiezione possa giustificarsi soltanto nel caso in cui l'Amministrazione abbia adeguatamente valutato lo stato di urbanizzazione già presente nella zona e abbia congruamente evidenziato le concrete e ulteriori esigenze di urbanizzazione indotte dalla nuova costruzione (cfr., C.d.S., Ad. Plen., 6.10.1992 n. 12 ; V Sezione, 3.10.1997 n. 1097, 25.10.1997 n. 1189 e 18.8.1998 n. 1273 ; T.A.R. Lazio, II Sezione, 29.9.2000 n.7649 ; T.A.R. Campania, IV Sezione, 2.3.2000 n. 596 e 18.5.2000 n. 1413; id., 16.6.2005, n. 8179; id., 7.7.2006, n. 7329).

L'Ente locale, infatti, essendo in possesso delle informazioni concernenti l'effettiva consistenza del reticolo connettivo del suo territorio, comprendente le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, i servizi pubblici nonché le edificazioni pubbliche e private già esistenti, è sicuramente in grado di stabilire se e in che misura un ulteriore, eventuale carico edilizio possa armonicamente inserirsi nell'assetto del territorio già realizzato o in via di realizzazione.

Naturalmente, in questo caso, al Comune è consentito, pur sempre, di rifiutare ulteriori assenti edilizi, a condizione, tuttavia, che motivi adeguatamente le ragioni del diniego, in rapporto alla situazione generale del comprensorio a quel momento esistente.

4. Venendo al caso in trattazione, il Collegio osserva che la corretta soluzione della controversia in punto di diritto postula, alla luce del richiamato orientamento giurisprudenziale, via via consolidatosi negli anni ed invero seguito anche dalla Sezione, l'accertamento in punto di fatto dei termini concreti della vicenda in relazione allo stadio raggiunto dalla urbanizzazione nella zona interessata dalla istanza di concessione edilizia della ALFA Immobiliare.

Orbene, sulla base della documentazione versata in giudizio, la concreta situazione dei luoghi interessata dal progettato intervento appare collocarsi all'interno della seconda fattispecie delineata (al punto 3.2.).

La ricorrente ha infatti evidenziato, allegando perizia giurata, comprensiva di planimetria con i coni ottici dell'area e documentazione fotografica, che con il passare degli anni l'area della città di Napoli compresa tra la via A. D'Avalos e via Loffredo, ricadente in zona C2 del Piano Regolatore Generale è stata intensamente edificata, stante che “le strade sono comprese tra la Piazza Poderico e la Piazza Nazionale, quindi in prossimità della Stazione Centrale delle Ferrovie dello Stato e della Piazza Carlo III, Centro Direzionale, viabilità principali che collegano alla tangenziale ed autostrade etc... Questo territorio si presenta interamente urbanizzato – viabilità primaria e secondaria disegnata dalle sagome degli edifici, l'illuminazione pubblica, tutti i sottoservizi necessari ad un centro abitato, fognatura comunale, adduzione idrica, condotte elettriche, condotte del gas, attrezzature per il quartiere, centri sportivi, chiese, distretti sanitari, scuole di ogni ordine e grado..”

5. Alla luce delle suesposte risultanze, ritiene il Collegio che la zona possa considerarsi totalmente urbanizzata, avendo avuto luogo la realizzazione delle opere e dei servizi atti a soddisfare i necessari bisogni della collettività – quali strade, spazi di sosta, fognature, reti di distribuzione del gas, dell'acqua e dell'energia elettrica, scuole, etc. – e che dunque il diniego dell'Amministrazione risulti dunque irrimediabilmente viziato, come lamentato da parte ricorrente, atteso che, secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato seguito anche dalla Sezione, in presenza di una urbanizzazione totale, lo strumento urbanistico esecutivo non può ritenersi più necessario e non può, pertanto, essere consentito all'Ente locale di trincerarsi dietro l'opposizione di un rifiuto, basato sul solo argomento formale della

mancata attuazione della strumentazione urbanistica di dettaglio (cfr., per tutte, T.A.R. Campania, IV Sezione, 6.6.2000 n.1819).

Pertanto, alla stregua delle considerazioni fin qui svolte, non avendo l'Ente locale, nell'adozione del provvedimento impugnato, adeguatamente verificato lo stato di urbanizzazione nella zona, fondando dunque il diniego su una motivazione, comunque incongrua, che non tiene in alcun conto la concreta situazione di fatto, risulta fondata la dedotta censura di difetto di motivazione e di irragionevolezza dell'azione amministrativa.

Conseguentemente, assorbite le ulteriori censure non esaminate, conclude il Collegio nel senso che il ricorso debba essere accolto con conseguente annullamento dell'atto di diniego impugnato.

Le spese di giudizio possono essere compensate .

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – sede di Napoli Sezione quarta – accoglie il ricorso in epigrafe n. 8355/1996 proposto da N. GIUSEPPE per la ALFA IMMOBILIARE SRL e, per l'effetto, annulla il diniego di concessione edilizia impugnato, prot. n. 1388 dell'8.7.1996.

Spese compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Autorità Amministrativa ed è depositata presso la Segreteria del Tribunale, che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 20 giugno 2007.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE