



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 Ottava)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3660 del 2020, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Società M.P.M. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Maria D'Angiolella, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio
in Napoli, viale Gramsci N° 16;

Società Dima Immobiliare, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Maria D'Angiolella, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio
in Napoli, viale Gramsci N° 16;

contro

Comune di Orta di Atella, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e
difeso dall'avvocato Raffaele Marciano, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

nei confronti

Provincia di Caserta, Regione Campania, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento,

previa adozione di idonee misure cautelari,

a) del verbale di deliberazione della Commissione Straordinaria n° 15 del 14.07.2020 avente ad oggetto “Piano Urbanistico Comunale. Annullamento ai sensi dell'art. 21 – nonies della L. 241/90 delle deliberazioni di C.C. n° 61/2001 n° 5/2005 n° 4/2014 e della deliberazione di G.C. n. 195/2011”; b) per quanto occorra della proposta deliberativa del Responsabile del Settore Politiche del Territorio del 14.07.2020, c) per quanto occorra della deliberazione di C.C. n° 1 del 20.01.2020 con cui la Commissione Straordinaria ha sospeso il PUC; d) di tutti gli atti consultivi sottesi alla delibera impugnata che il Comune di Orta di Atella ha fatto propri nel procedimento sub a); e) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale comunque lesivo degli interessi delle società ricorrenti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Società M.P.M. S.r.l. il 18/11/2021:

1) per quanto occorra del verbale di deliberazione della Commissione Straordinaria n° 76 del 20/09/2021 con il quale è stata approvato il preliminare del PUC e il rapporto preliminare

ambientale, depositato in giudizio in data 01/10/2021; 2) per quanto occorra del verbale di deliberazione della Commissione Straordinaria n° 94 del 6.11.2021 con il quale è stato adottato il PUC e relativi allegati; 3) per quanto occorra del verbale di deliberazione della Commissione Straordinaria n° 34 del 6.11.2021 con il quale è stato adottato il Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Orta di Atella;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2022 il dott. Luca Cestaro e

uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

1.1. Con il ricorso principale, la M.P.M. s.r.l., impugna la deliberazione della commissione straordinaria del Comune di Orta di Atella n. 15 del 14.07.2020 con cui si è annullato il precedente PUC approvato con le deliberazioni di C.C. n° 61/2001 n° 5/2005 n° 4/2014 e della deliberazione di G.C. n. 195/2011.

La società ricorrente rappresenta:

-) di essere proprietaria di un fondo situato nel Comune di Orta di Atella individuato al Catasto terreni al Foglio 101 particelle n. 2003, n° 5013 e n° 5214;
-) di aver presentato, in data 24/12/2018, un PUA (Piano Urbanistico Attuativo) a iniziativa privata con valore di lottizzazione assunto al prot. n° 26184;
-) che l'area è classificata dal PUC come Zona "Cb – residenziale di espansione".
-) analogamente aveva proceduto, per un'area attigua, la società DIMA s.r.l.

La parte chiarisce che il PUA aveva l'obiettivo di attuare lo sviluppo edificatorio dell'area interessata, in conformità a quanto previsto dallo strumento urbanistico vigente, mediante la suddivisione dell'intera area in numero di 10 lotti edificabili, previa progettazione delle infrastrutture e degli adeguati spazi/aree standard.

Senonchè, nelle more dell'approvazione del PUA, con la delibera impugnata, è stato annullato il PUC che lo fondava.

La parte rappresenta, altresì, che il PUC di Orta di Atella, annullato solo parzialmente dal TAR con Sentenza n. 5382/2015, è stato oggetto di una intensa attività amministrativa culminata, all'esito di un'istruttoria condotta con l'ausilio del Dipartimento di ingegneria dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli e di alcuni pareri legali, nella sospensione della sua efficacia (del. n. 46 del 10.07.2019; n. 1 del 20.01.2020 ad opera della commissione straordinaria nel frattempo insediatasi all'esito del commissariamento dell'ente) e, poi, nell'annullamento impugnato.

Il provvedimento di annullamento sarebbe invalido per numerose ragioni:

I) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 21 NONIES DELLA LEGGE 241/90 – ECCESSO DI POTERE PER ERRORE SUI PRESUPPOSTI E PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA – ASSOLUTO DIFETTO DI MOTIVAZIONE – MANCATA COMPARAZIONE DEGLI INTERESSI – VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COSTITUZIONE.

Palese sarebbe la violazione del termine ragionevole di 18 mesi, di cui all'art. 21 nonies L. 241/1990, in rapporto a delibere adottate nel 2001, nel 2005, nel 2011 e nel 2014.

Il richiamo operato dalla stessa delibera di annullamento alle false rappresentazioni non sarebbe pertinente in quanto seppure ve ne fossero state, esse sarebbero imputabili all'amministrazione stessa e, quindi, sarebbero irrilevanti.

La norma che ha introdotto il termine ragionevole, come ha chiarito il più recente orientamento giurisprudenziale, è senz'altro applicabile anche agli atti adottati prima del 2015 mentre deve ritenersi che la sua decorrenza cominci al momento dell'entrata in vigore della novella legislativa (L. n. 125/2015 entrata in vigore il 15.8.2015).

Inoltre, sarebbe, comunque, violato il termine ragionevole di cui alla normativa precedente alla novella in quanto il tempo trascorso è, come si è detto, troppo per consentire all'amministrazione di superare gli affidamenti nel frattempo maturati.

II) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA LEGGE 241/90 – ECCESSO DI POTERE PER ERRORE SUI PRESUPPOSTI E PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA. CONTRADDITTORIETA' – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 DELLA COSTITUZIONE – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA TUTELA DELL'AFFIDAMENTO – MANCATA COMPARAZIONE DEI CONTRAPPOSTI INTERESSI.

Le motivazioni della delibera impugnata appaiono generiche e manca una indicazione chiara delle ragioni che giustificano oggi l'annullamento a fronte, ad esempio, della possibilità di emendare le parti di PUC ritenute "critiche" magari con l'approvazione, come si dirà anche nei motivi che seguono, di una variante

urbanistica. Nel corredo motivazionale dell'atto impugnato, inoltre, manca del tutto la comparazione tra i contrapposti interessi ovvero dei destinatari e dei controinteressati i quali non sono stati per nulla considerati.

La delibera di annullamento incide, infatti, su migliaia di posizioni ormai consolidate nel tempo che non sono state valutate in comparazione con il preteso interesse pubblico.

III) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COSTITUZIONE – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA TUTELA DELL'AFFIDAMENTO – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA - ECCESSO DI POTERE PER ERRORE SUI PRESUPPOSTI E PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA.

La mancata valutazione degli affidamenti maturati assume una evidente connotazione in rapporto alla situazione della parte ricorrente che, in possesso di un terreno dichiarato edificabile da molti anni, ha chiesto l'approvazione del PUA.

IV) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N ° 16/2004 – MANCATA PREVISIONE DI UN NUOVO STRUMENTO URBANISTICO – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA – CONTRADDITTORIETA'.

La contraddittorietà e l'irragionevolezza della deliberazione risalta in relazione alla mancata adozione di una nuova disciplina urbanistica; lo stesso parere legale acquisito dall'amministrazione (redatto dal prof. De Chiara) mostrava di ritenere preferibile la preventiva adozione di un nuovo strumento urbanistico abbinata, nelle more, a una sospensione del PUC. Diversamente, la commissione ha annullato il PUC senza approvare alcuna disciplina urbanistica.

V) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 DELLA COSTITUZIONE - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA' DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI – ASSOLUTO DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE.

La motivazione del provvedimento è basata sugli elementi di seguito riportati: “1) l’emanazione della sentenza n° 5382/2015 di Codesto TAR la quale avrebbe annullato in parte la deliberazione di C.C. n° 4/2014 di adozione del PUC; 2) le deliberazioni di C.C. n° 61/2001 e n° 5/2005 che “hanno di fatto modificato la normativa primaria ed in particolare i parametri urbanistici fissati dal PRG del 1998”. In particolare, si afferma che “le suddette delibere di variante alle norme di attuazione di fatto variano i parametri urbanistici del PRG sia in ordine ai volumi e sia in ordine ai vani e ciò per i seguenti motivi: - la previsione di una maggiore altezza di un edificio modifica il volume dello stesso; - la previsione di un aumento del numero dei piani di un edificio, determina una maggiore superficie utile abitabile”.

Tali elementi hanno indotto il Responsabile del Servizio a ritenere che: “le deliberazioni sopra richiamate, in contrasto con la normativa primaria potrebbero ancora incidere sull’assetto urbanistico del territorio comunale determinando, altresì, un ulteriore carico urbanistico; - che ragioni di pubblico interesse impongono di annullare dette delibere, al fine di evitare un uso urbanistico non consentito della normativa primaria del territorio comunale e di ripristinare una situazione di legalità; - che, per effetto dell’illegittimità delle deliberazioni di C.C. n° 61/2001 e n° 5/2005 è da ritenersi certamente illegittima, in quanto successiva e consequenziale, la deliberazione della G.C. n° 195/2011 – adottata peraltro da organi incompetente, la Giunta Comunale anziché il Consiglio Comunale; - che, sulla scorta degli illegittimi presupposti giuridici, anche la deliberazione del C.C. n° 4 del 8.7.2014 di approvazione del PUC, già annullata parzialmente con sentenza del Tar Campania Napoli n° 5382/2015 è suscettibile di annullamento in autotutela”.

Ebbene, sostiene la parte ricorrente, sarebbe stato opportuno e proporzionato annullare le sole parti del PUC che determinavano un eccesso di carico urbanistico – come peraltro sostenuto nel parere legale del prof. De Chiara - o a cui erano riferibili le singole criticità; tale modus procedenti avrebbe consentito di conservare

una disciplina urbanistica per il territorio che ne è, invece, rimasto privo anche per la scelta irragionevole di non procedere alla contestuale adozione di un nuovo atto di pianificazione generale.

VI) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 DELLA COSTITUZIONE - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA' DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI – ASSOLUTO DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL CONTRARIUS ACTUS.

Il difetto di motivazione sarebbe, poi, evidente con riferimento alla menzionata Sentenza del T.A.R. n. 5382/2015; essa, infatti, ha solo imposto al Comune di riclassificare talune aree, per alcune irregolarità delle votazioni in consiglio comunale, e non certo di annullare l'intero piano.

Ancora, l'annullamento delle delibere n° 61/2001 e n° 5/2005 in quanto le stesse “potrebbero ancora incidere sull'assetto urbanistico del territorio comunale determinando, altresì, un ulteriore carico urbanistico; sarebbe, quindi, evidente la superficialità dell'istruttoria che si riferisce all'efficacia di tali delibere, annullate, in modo del tutto eventuale ed ipotetico, senza che si sia, quindi, verificata la perdurante efficacia delle delibere in questione.

Peraltro, la motivazione in parola riguarda solo il futuro ed eventuale utilizzo del territorio mentre non viene spesa alcuna considerazione in ordine a quanti hanno già legittimamente edificato in forza del PUC e si ritrovano a possedere immobili che risultano completamente abusivi, atteso che l'annullamento ha efficacia retroattiva.

Inoltre, il generico richiamo ai profili di illegittimità del vecchio PUC è insufficiente a fondare l'annullamento di un atto regolarmente adottato ed approvato anche all'esito dell'ottenimento di tutti i prescritti pareri, ivi incluso il “parere di compatibilità n° 452 del 03/03/2014 della Regione Campania secondo cui ‘le previsioni urbanistiche relative al PUC sono coerenti con le condizioni

geomorfologiche del territorio comunale' ”

Infine, l'annullamento avrebbe dovuto seguire la regola del *contrarius actus* che avrebbe imposto di interpellare le istituzioni coinvolte nel procedimento pianificatorio (in particolare, la Regione e la Provincia di Caserta).

1.2. Con ricorso per motivi aggiunti depositato il 18.11.2021, la medesima parte ricorrente impugna la deliberazione della Commissione Straordinaria n° 94 del 6.11.2021 con il quale è stato adottato il nuovo PUC nonché la deliberazione della Commissione Straordinaria n° 34 del 6.11.2021 con il quale è stato adottato il Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale. Tanto unitamente agli atti presupposti.

I provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi per ragioni derivate dall'illegittimità dell'annullamento del PUC previgente (la ricorrente ripete le censure già sollevate in sede di ricorso). La parte solleva, altresì, delle censure relative alle illegittimità “proprie” degli atti di adozione della nuova regolamentazione urbanistica.

VII) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COSTITUZIONE – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA TUTELA DELL'AFFIDAMENTO.

La parte ricorrente ha presentato un PUA, sin dal 24.12.2018, come descritto, sulla base di una consolidata normativa urbanistica sostenendo ingenti costi di progettazione e per la presentazione del progetto. L'affidamento della parte ricorrente è stato, quindi, chiaramente violato e tanto integra un motivo di illegittimità del nuovo PUC.

VIII-IX) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 12 DEL DPR 380/01 – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E PER ERRORE SUI PRESUPPOSTI – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. 241/90 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL DM 1444/68 – INGIUSTIZIA MANIFESTA.

Il nuovo PUC, di fatto, non prevede alcuna possibilità di edificazione sull'intero territorio comunale. Paradossalmente, peraltro, esso sana tutto ciò che è stato

edificato sulla scorta di un PUC, quello previgente, ritenuto tanto illegittimo da dover essere annullato. Nel sanare quanto si ritiene realizzato in modo illegittimo, si impedisce l'edificazione a chi ha incolpevolmente confidato sulla normativa urbanistica previgente.

Tale modo di procedere integra un evidente vizio di eccesso di potere per irragionevolezza e ingiustizia manifesta.

1.3. Il Comune di Orta di Atella insiste nella bontà del proprio operato per essere l'annullamento basato su false rappresentazioni tali da consentire di derogare al termine di 18 mesi previsto dall'art. 21 *nonies* della L. 241/1990 e, inoltre, affermando la completezza e l'adeguatezza dell'istruttoria svolta.

1.4. Sul piano dell'andamento processuale, all'udienza camerale dell'11.11.2020, l'istanza cautelare era rinunciata mediante richiesta di abbinamento al merito.

All'esito delle udienze pubbliche del 13.10.2021 e del 27.04.2022, la causa era rinviata su richiesta delle parti anche al fine di attendere l'adozione del nuovo PUC da parte del Comune di Orta di Atella.

All'esito dell'udienza pubblica del 12.10.2022, la causa era trattenuta in decisione

DIRITTO

2. Il ricorso introduttivo è fondato e, pertanto, deve essere accolto.

Come esposto in fatto la Commissione straordinaria del Comune di Orta di Atella ha annullato in autotutela il PUC approvato nel 2014 (deliberazione di C.C. n. 4/2014) e le presupposte delibere di modifica delle NTA del PRG comunale (deliberazioni di C.C. n. 61/2001, n. 5/2005 e deliberazione di G.C. n. 195/2011) sulla scorta delle seguenti considerazioni (anche mutate dal parere reso dall'avvocato Raffaele Marciano) che si riportano per stralci:

- *“...le deliberazioni del Consiglio Comunale n. 61/2001 e n. 5/2005 hanno di fatto modificato la normativa primaria ed in particolare i parametri urbanistici fissati dal PRG del 1998 e successiva variante...in assenza di approvazione da parte degli organi competenti (Amministrazione Provinciale e Regionale)”*;

- *“...entrambe le delibere di C.C. (61/2001 e 5/2005) contengono la seguente dicitura “...di precisare inoltre che le predette modifiche non incidono minimamente sul dimensionamento del piano, per cui sia il volume che i vani rimangono inalterati”;*
- *“...che tale precisazione non corrisponde a quanto deliberato, in quanto le suddette delibere di variante alle norme di attuazione di fatto variano i parametri urbanistici del PRG sia in ordine ai volumi e sia in ordine ai vani e ciò per i seguenti motivi: - la previsione di una maggiore altezza di un edificio modifica il volume dello stesso; - la previsione di un aumento del numero dei piani in un edificio, determina una maggiore superficie utile abitabile”;*
- *“[nel] parere dell’avvocato Raffaele Marciano si evidenzia che: “...Nel caso di specie sussiste indubbiamente un interesse pubblico alla rimozione delle delibere in oggetto, in quanto contrastanti con la normativa primaria e, pertanto, valevoli ad incidere sull’assetto urbanistico del territorio comunale determinando un ulteriore carico urbanistico non consentito (nel punto in cui hanno inciso sul dimensionamento del piano, alterando la previsione del volume e dei vani). Considerato quanto sopra, è da ritenere applicabile, nel caso di specie, l’art. 21 nonies l. 241/90 comma 2-bis...Orbene, in virtù della normativa preposta e alla luce delle delibere di C.C. n. 61/2001 – n. 5/2005 e di G.C. n. 195/2011 aventi ad oggetto la modifica delle NTA del PRG comunale, si rileva che, allo stato, sussistono i presupposti di falsa rappresentazione – per i quali, così come riferito dal Responsabile del Settore in questione, anche la Procura competente si è attivata per quel che concerne il profilo penale – determinati dal fatto che tali atti amministrativi sono stati adottati in contrasto con la normativa primaria...”;*
- *“...le deliberazioni sopra richiamate potrebbero ancora incidere sull’assetto urbanistico del territorio comunale determinando, altresì, un ulteriore aumento del carico urbanistico”;*
- *“...ragioni di pubblico interesse impongono di annullare dette delibere, al fine di evitare un uso urbanistico non consentito dalla normativa primaria del territorio*

comunale e di ripristinare una situazione di legalità”;

- “...per l’effetto dell’illegittimità delle deliberazioni di C.C. n. 61/2001 e n. 5/2005, è da ritenersi certamente illegittima, in quanto successiva e consequenziale, la deliberazione della G.C. n. 195/2011, adottata peraltro da organo incompetente, la Giunta comunale anziché dal Consiglio Comunale”;

- “...sulla scorta degli illegittimi presupposti giuridici, anche la deliberazione del C.C. n. 4 dell’8 luglio 2014 di approvazione del PUC, già annullata parzialmente con sentenza del T.A.R. Campania Napoli n. 5382/2015, è suscettibile di annullamento in autotutela”.

Da quanto precede la Commissione ha ritenuto necessario “per le motivazioni esposte in premessa, a tutela del pubblico interesse volto a ripristinare una situazione di legalità, di procedere all’annullamento delle deliberazioni...[più volte citate]..ai sensi dell’art. 21 nonies, commi 1 e 2bis della legge n. 241/1990”.

3. Preliminarmente, in rito, sussiste interesse alla decisione del ricorso introduttivo in quanto pur avendo la Commissione straordinaria adottato il nuovo PUC (impugnato con motivi aggiunti) questo non è stato ancora definitivamente approvato.

In altri termini, all’attualità la delibera di annullamento della precedente pianificazione urbanistica potrebbe incidere negativamente sulla situazione giuridica dei ricorrenti ove il nuovo PUC non venisse mai approvato.

Occorre anche aggiungere che tra le questioni dedotte con i motivi aggiunti (che come si vedrà sono nel merito infondati) vi è quella che, nell’elaborare il nuovo PUC, la Commissione avrebbe dovuto prendere le mosse dalla zonizzazione operata dal previgente PUC del 2014 e non dalla situazione urbanistica determinatasi per effetto del suo annullamento.

4.1. Ciò premesso, risulta fondata la censura di violazione dell’art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990 sia sotto il profilo della violazione del termine per adottare il provvedimento di secondo grado sia sotto quelle del difetto di motivazione.

Detto articolo stabilisce (nella versione vigente *ratione temporis*) che “1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell' articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo. 2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole. 2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445”.

4.2. Nella fattispecie, l'annullamento è intervenuto a distanza di molti anni dalla adozione delle delibere (circa 6 anni dalla più recente, 19 anni dalla più risalente), dunque, ben oltre il termine di diciotto mesi previsto dalla normativa in rassegna.

Per quanto riguarda l'applicabilità del termine di 18 mesi introdotto dall'art. 6, comma 1, lettera d), n. 1) della legge n. 124/2015 (entrato in vigore successivamente alle delibere annullate) la Sezione si è espressa nel senso che “rispetto ai provvedimenti illegittimi (di primo grado) adottati anteriormente all'attuale versione dell'art. 21-nonies della Legge n. 241/1990, il termine dei diciotto mesi non può che cominciare a decorrere dalla data di entrata in vigore

della nuova disposizione, fatta salva, comunque, l'operatività del "termine ragionevole" già previsto dall'originaria versione del medesimo art. 21nonies (Cons. Stato, VI, 8.5.2019, n. 2974; V, 19.1.2017, n. 250; VI, 13.7.2017, n. 3462). Depone a favore di tale interpretazione la stessa lettera della norma che, assumendo che l'annullamento in autotutela deve disporsi entro un termine "comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione", afferma, in buona sostanza, che l'atto di secondo grado non potrà essere emanato dopo 18 mesi dal momento dell'adozione - momento che, attesa l'innovatività della norma, non può che essere successivo alla sua entrata in vigore- del provvedimento autorizzativo (di primo grado)" (cfr. questa Sezione n. 6150/2021 e C.d.S. n. 3787/2020).

4.3. In ogni caso, nella fattispecie il termine di 18 mesi è stato abbondantemente superato sul dichiarato presupposto della sussistenza delle condizioni previste dal comma 2 bis dell'art. 21nonies citando al riguardo quanto statuito dalla giurisprudenza amministrativa (così il passaggio del parere del consulente riportato nel provvedimento gravato: *"...il Consiglio di Stato in plurime pronunce ha voluto precisare che il superamento del rigido termine è consentito sostanzialmente in tre casi: 1) nel caso in cui la falsa attestazione, inerente i presupposti per il rilascio del provvedimento ampliativo, abbia costituito il frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante (indipendentemente dal fatto che siano state all'uopo rese dichiarazioni sostitutive); 2) nel caso in cui l'(acclarata) erroneità dei ridetti presupposti risulti comunque non imputabile (neanche a titolo di colpa concorrente) all'amministrazione (Consiglio di Stato, V Sez., sentenza n. 3940 del 27.6.2018; Consiglio di Stato, Sez. III n. 7476 del 2.11.2019); 3) il termine ragionevole di 18 mesi decorre soltanto dalla scoperta, da parte dell'amministrazione, dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell'atto di ritiro; Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 8 del 17.10.2018"*).

Come dedotto dai ricorrenti dalla delibera impugnata non si comprende "chi" abbia

falsamente rappresentato “cosa” all’amministrazione per conseguire il beneficio consistente nella variazione (illegittima) dei parametri urbanistici.

Le illegittimità di cui sono affette le delibere annullate sembrano infatti essere maturate in un contesto politico-amministrativo (che ha dato luogo anche all’avvio di un procedimento penale e al parziale annullamento del PUC 2014 da parte del T.A.R.) rispetto al quale l’odierna ricorrente (almeno da quanto emerge dagli atti di causa) risulta del tutto estranea (in materia il Consiglio di Stato, n. 2971/2021, ha recentemente affermato che *“la lettura costituzionalmente orientata dell’art. 21-nonies, comma 1, l. n. 241 del 1990 porta ad affermare che il limite temporale dei 18 mesi, introdotto nel 2015, in ossequio al principio del legittimo affidamento con riguardo alla posizione di colui che ha ottenuto un provvedimento autorizzatorio o di attribuzione di vantaggi economici, è dedicato dal legislatore e, quindi, trova applicazione solo se il comportamento della parte interessata, nel corso del procedimento o successivamente all’adozione dell’atto, non abbia indotto in errore l’amministrazione distorcendo la realtà fattuale oppure determinando una non veritiera percezione della realtà o della sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge e se grazie a tale comportamento l’amministrazione si sia erroneamente determinata (a suo tempo) a rilasciare il provvedimento favorevole; nel caso contrario, non potendo l’ordinamento tollerare lo sviamento del pubblico interesse imputabile alla prospettazione della parte interessata, non può trovare applicazione il limite temporale di 18 mesi oltre il quale è impedita la rimozione dell’atto ampliativo della sfera giuridica del destinatario”*).

In assenza di un qualche coinvolgimento dei ricorrenti nel procedimento di approvazione delle delibere impugnate (utile a superare il termine di 18 mesi) e, in mancanza di una qualche comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, l’annullamento in autotutela si risolve, come dedotto in ricorso, nel mero ripristino della legalità violata ledendo l’affidamento maturato dagli interessati nel corso degli anni a fruire di un certo inquadramento urbanistico del lotto di loro proprietà.

5.1. Sono parimenti fondate le censure del ricorso principale che si appuntano sulla

mancata applicazione del medesimo procedimento previsto per l'adozione dell'atto annullato, secondo il principio del *contrarius actus*.

Tale principio, pacificamente applicabile agli atti di autotutela, impone che l'adozione dei provvedimenti di secondo grado debba seguire lo stesso procedimento dell'atto su cui si incide.

Com'è noto, il provvedimento per l'adozione di un piano urbanistico giunge al termine di un complesso procedimento in cui esercitano la propria competenza tutti i soggetti istituzionali investiti dei compiti pianificatori.

Sebbene la competenza primaria resti quella dell'ente locale (v. art. 3 del reg. di attuazione regionale n. 5/2011 a cui rimanda l'art. 43 bis della L. Reg. Campania n. 16/2004), nel procedimento di cui si discute, assumono un valore fondamentale i pareri di coerenza resi dalla Provincia e dalla Regione. Inoltre, sono previste forme di consultazione di "*tutti i soggetti pubblici e privati*" (art. 7 reg. regionale n. 5/2011, cit.).

Ebbene, l'esigenza di coinvolgere i soggetti istituzionali (e non) che avevano preso parte al procedimento di adozione del PUC annullato era, evidentemente, sentita anche dal Comune che (con nota prot. n. 13919 del 07.07.2020) ha, all'uopo, chiesto alla Provincia di Caserta e alla Regione di convocare un tavolo tecnico. Sennonché tale tavolo tecnico non è stato, poi, istituito di talché la partecipazione della Provincia e della Regione non v'è stata come, invece, sarebbe stato doveroso.

5.2. Con maggiore impegno esplicativo, occorre osservare che il sistema di approvazione dei piani disegnati dalla normativa della Regione Campania preserva la competenza comunale tanto per l'adozione quanto per l'approvazione del PUC; quest'ultima, tuttavia, risulta subordinata all'acquisizione delle dichiarazioni di coerenza da parte della Provincia e della Regione (art. 3 co. 4 reg. reg. 5/2011, cit.).

Seguendo il principio del *contrarius actus*, quindi, non v'è dubbio che la competenza all'adozione degli atti di autotutela resti in capo all'ente locale e, tuttavia, è necessario che la Provincia e la Regione siano coinvolte nel relativo

procedimento quali co-gestori del procedimento di pianificazione multi-livello basato sul rispetto e sull'integrazione, da parte dei piani di livello comunale, dei piani di livello superiore, di competenza provinciale e regionale (v., nello stesso senso, T.A.R. Roma, Lazio, sez. II, 19/07/2016, n.8277).

La mancata convocazione del tavolo tecnico e il conseguente mancato coinvolgimento della Provincia di Caserta e della Regione rileva, quindi, come specifico motivo di illegittimità e, inoltre, come vizio di incompletezza dell'istruttoria.

6.1. Si palesano fondate, peraltro, anche le censure che si appuntano sul mancato rispetto del principio di proporzionalità e sull'irragionevolezza del provvedimento di autotutela anche in rapporto agli affidamenti maturati rispetto a un PUC pienamente valido ed efficace per un lungo periodo.

L'annullamento tout court del piano, infatti, si palesa strumento sproporzionato rispetto alle effettive ragioni di illegittimità denunciate che riguardano solo alcune sue parti. Tanto è stato reso evidente dal parere reso in data 25.3.2019, per conto del dipartimento di ingegneria dell'Università Vanvitelli, dal prof. Alberto De Chiara che ha evidenziato l'opportunità di un "intervento di autotutela opportunamente articolato" sulle parti del PUC che presentavano "illegittimità ed altre criticità" anche al fine di preservare l'applicazione di una "legittima disciplina urbanistica del territorio certa, chiara ed idonea". Nel menzionato parere si fa riferimento alla possibilità di adottare una variante generale o un nuovo PUC e si suggerisce di sospendere il PUC vigente, ma, come si è detto, anche di incidere sul PUC in modo "articolato" con specifico riferimento alle illegittimità e alle criticità rilevate senza porre nel nulla l'intero strumento pianificatorio (peraltro, il Comune ha ritenuto che l'annullamento determinasse l'applicazione della disciplina della cd. "zone bianche" e non del previgente P.R.G., tesi smentita dalla Sentenza di questo T.A.R. n. 5179/2022, allo stato non impugnata).

6.2. La motivazione del provvedimento di autotutela impugnato, sebbene evidenzia la gravità della situazione, non spiega la ragione per cui si è ritenuto di annullare

del tutto uno strumento urbanistico vigente piuttosto che ricorrere ad altri strumenti tali da preservare le porzioni di piano prive di criticità e, con essi, gli affidamenti maturati. A titolo esemplificativo, la mera sospensione del PUC, con la susseguente approvazione del nuovo piano, avrebbe impedito ulteriori edificazioni grazie all'applicazione delle misure di salvaguardia; parimenti, si sarebbe potuto incidere, con variante, sulle singole parti del PUC.

6.3. Il mancato rispetto del principio di proporzionalità e, inoltre, la carenza motivazionale e istruttoria risultano, quindi, evidenti.

7.1. È bene precisare che la valutazione a cui è chiamato questo Tribunale amministrativo è di stretta legalità; in tal senso, il principio di legalità impone che i poteri amministrativi siano esercitati nel pieno rispetto della legge che li regola. Per le ragioni indicate ai capi che precedono, l'annullamento del P.U.C. disposto dall'organo commissariale non è conforme a quanto previsto dalla legge. Tanto per il mancato rispetto dei presupposti e, soprattutto, del termine per l'esercizio del potere di autotutela come introdotto dal legislatore nazionale (con L. n. 124/2015) all'art. 21 *nonies* della fondamentale legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990. La stessa conclusione vale per gli altri aspetti di illegittimità descritti ai superiori capi 5 e 6.

7.2. A questo Tribunale è, invece, preclusa ogni valutazione di merito amministrativo o afferente ad aspetti metagiuridici quali la gravità della situazione pregressa, gli illeciti penali commessi nell'attuazione del PUC, il coinvolgimento di organizzazioni criminali. Al fine di tutelare gli interessi sottesi a tali vicende, del resto, non è sostenibile né praticabile una deroga alle regole previste dalla legge per l'adozione degli atti amministrativi.

L'esigenza di ripristinare la legalità, infatti, non può evidentemente culminare nell'adozione di atti non conformi alle leggi che li regolano.

8. Da quanto precede il ricorso introduttivo deve essere accolto con conseguente annullamento della delibera impugnata.

9.1. Il ricorso per motivi aggiunti, viceversa, è infondato e, pertanto, deve essere respinto.

Con tale mezzo i ricorrenti hanno impugnato gli atti con i quali la Commissione straordinaria ha adottato il nuovo PUC e il RUEC.

Vale osservare in premessa che le scelte di pianificazione urbanistica sono caratterizzate da ampia discrezionalità e costituiscono apprezzamento nel merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità con la conseguenza che non devono essere congruamente motivate (cfr. da ultimo C.d.S. n. 6799/2022).

9.2. In primo luogo, è infondata la censura relativa all'illegittimità derivata del nuovo PUC.

Difatti, l'annullamento del PUC precedente è circostanza neutra rispetto all'adozione del nuovo.

Quand'anche il PUC previgente non fosse stato annullato, infatti, l'amministrazione comunale avrebbe potuto senz'altro adottare un nuovo strumento pianificatorio generale.

In tal senso, non rileva che il nuovo PUC sia stato adottato all'esito dell'annullamento del vecchio in quanto tale annullamento si caratterizza per essere un mero fatto storico presupposto dell'adozione del nuovo piano, ma sul piano logico-giuridico, l'adozione del nuovo piano resta una vicenda autonoma e "autoconsistente", svincolata, sul piano amministrativo, dal precedente annullamento; tanto per la descritta inconsumabilità del potere pianificatorio che consente agli enti titolari della relativa potestà di adeguare la pianificazione alle mutate esigenze o alle nuove valutazioni. Ebbene, la valutazione di adottare un nuovo piano, così come le valutazioni del merito urbanistico alla base delle scelte sottese al piano medesimo, rientra, come si è detto, nell'ambito della discrezionalità amministrativa che non è sindacabile dal giudice amministrativo se non per aspetti legati alla manifesta irragionevolezza o al travisamento.

9.3. Va detto, peraltro, che la sussistenza di criticità nel previgente PUC è dato

incontroverso di talchè l'adozione di un nuovo strumento di pianificazione appare, per ciò solo, immune da profili irragionevolezza.

10. L'esposizione che precede induce a respingere anche le ulteriori doglianze recate nel ricorso per motivi aggiunti, basate sull'irragionevolezza e sulla mancata considerazione degli affidamenti maturati in capo agli amministrati e, in particolare, in capo alla società ricorrente che – confidando sulla precedente pianificazione – ha presentato una proposta di P.U.A. in data 24.12.2018.

11.1. I profili di pretesa irragionevolezza denunciati, invero, celano la pretesa di sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione.

La parte lamenta che il PUC avrebbe mortificato le aspettative legittime di chi intendeva edificare favorendo chi aveva già edificato, magari illegittimamente, sulla base del PUC annullato.

Tale impostazione non può essere accolta. Da un lato, evidentemente, il PUC non reca alcuna sanatoria degli immobili abusivi; dall'altro, contraddittoriamente si lamenta che si siano salvaguardati gli immobili realizzati sulla base del PUC annullato a scapito di quelli di possibile realizzazione.

In sostanza, secondo la prospettazione della parte ricorrente, la circostanza che vi siano state edificazioni basate su un determinato atto pianificatorio costituirebbe un limite alla successiva pianificazione territoriale che dovrebbe, in qualche modo, salvaguardare anche l'interesse potenziale di chi godeva di un regime di edificabilità ritenuto più favorevole.

La conclusione appena riportata è, evidentemente, insostenibile in quanto, per un verso, le norme di riferimento, mediante l'applicazione dei meccanismi di salvaguardia, costituiscono il parametro rispetto a cui valutare le richieste pregresse all'adozione di un nuovo piano urbanistico.

Per altro verso, è fisiologico che la pianificazione urbanistica tenga conto di quanto già legittimamente edificato senza che ciò possa costituire alcuna forma di discriminazione in rapporto alle mutate valutazioni dell'ente pianificatore.

Ragionare diversamente, del resto, equivarrebbe a paralizzare ogni forma di nuova pianificazione nella misura in cui il relativo potere dovrebbe restare ancorato a quanto edificato sulla base dei piani urbanistici previgenti.

11.2. Va ribadito, inoltre, che la potestà pianificatoria degli enti territoriali è oggetto di un potere caratterizzato da una discrezionalità talmente ampia da non richiedere una specifica motivazione (ex multis, v. T.A.R. , Trieste , sez. I , 05/07/2022 , n. 307); tale conclusione è confermata, per i piani urbanistici, dalla deroga all'obbligo di motivazione per gli atti a contenuto generale e normativi, disposta dall'art. 3 co. 2 L. 241/1990.

La motivazione va, infatti, evinta dai criteri e dai principi generali che ispirano il piano, ma non è richiesta alcuna specifica motivazione con riferimento alle singole posizioni.

11.3. Peraltro, le ragioni alla base dell'annullamento del previgente PUC, seppure risultano insufficienti, come si è detto, a fondare un legittimo atto di autotutela, giustificano ampiamente, tanto da renderla immune da qualsivoglia censura di irragionevolezza e persino prevalente sugli affidamenti pregressi, la scelta discrezionale di procedere a una rinnovata valutazione dello sviluppo del territorio mediante l'adozione di un nuovo atto di pianificazione.

12.1. Quanto alla pretesa mancata considerazione dell'affidamento della parte ricorrente, giova rammentare che, ordinariamente, non è configurabile un'aspettativa qualificata ad una destinazione edificatoria non peggiorativa di quella pregressa, ma solo un'aspettativa generica, analoga a quella di qualunque altro proprietario di aree che aspiri all'utilizzazione più proficua dell'immobile, in quanto tale cedevole rispetto alle scelte urbanistiche dell'Amministrazione (v. da ultimo, T.A.R. Firenze, sez. III, 12/09/2022, n.1010).

12.2. È noto, peraltro, che la giurisprudenza impone di tener conto dell'affidamento maturato nel caso in cui sussista una situazione tale da radicare un affidamento particolarmente qualificato (ad es. avvenuta stipula di una convenzione di lottizzazione); ebbene, nel caso di specie non sussiste alcuna situazione ascrivibile

a un affidamento qualificato.

Difatti, la parte si è limitata a presentare un P.U.A. senza che esso sia mai stato approvato o positivamente deliberato dall'amministrazione (la parte lamenta, appunto, che l'annullamento sia intervenuto "nelle more" dell'approvazione del P.U.A.).

13. Alla luce di tutto quanto precede, il ricorso principale va accolto, mentre va respinto il ricorso per motivi aggiunti. In ragione della soccombenza reciproca, è opportuno compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava), definitivamente pronunciando sul ricorso e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

-) accoglie il ricorso principale;

per l'effetto,

-) annulla gli atti impugnati e in particolare la delibera n. 15/2020 della commissione straordinaria del Comune di Orta di Atella;

-) respinge il ricorso per motivi aggiunti;

-) compensa le spese di lite;

-) ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Tomassetti, Presidente

Vincenzo Cernese, Consigliere

Luca Cestaro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Luca Cestaro

IL PRESIDENTE
Alessandro Tomassetti

IL SEGRETARIO