

**N. 00534/2024REG.PROV.COLL.**

**N. 05900/2016 REG.RIC.**

**N. 05901/2016 REG.RIC.**

**N. 06207/2016 REG.RIC.**

**N. 06209/2016 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5900 del 2016, proposto da Nicola D'Ambrosio, rappresentato e difeso dall'avvocato Filippo Loria, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Luca Gaurico 257;

***contro***

Comune di Orta di Atella, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Camillo Cancellario, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luigi Molinaro in Roma, via Federico Cesi n.44;

sul ricorso numero di registro generale 5901 del 2016, proposto da Antonio Lupoli, rappresentato e difeso dall'avvocato Filippo Loria, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Luca Gaurico 257;

***contro***

Comune di Orta di Atella, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuliano Agliata, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Mangazzo in Roma, via G.G. Belli 39;

sul ricorso numero di registro generale 6207 del 2016, proposto da Papa Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Fiorentino, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Roberto Di Martino in Roma, via A. Bertoloni, 30;

***contro***

Comune di Orta di Atella, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Camillo Cancellario, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luigi Molinaro in Roma, via Federico Cesi n.44;

sul ricorso numero di registro generale 6209 del 2016, proposto da Papa Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Fiorentino, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Roberto Di Martino in Roma, via A. Bertoloni, 30;

***contro***

Comune di Orta di Atella, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Camillo Cancellario, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luigi Molinaro in Roma, via Federico Cesi n.44;

***per la riforma***

quanto al ricorso n. 5900 del 2016:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (sezione ottava) n. 5804/2015, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 5901 del 2016:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (sezione ottava) n. 5803/2015, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 6207 del 2016:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (sezione ottava) n. 534/2016, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 6209 del 2016:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (sezione ottava) n. 535/2016, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Orta di Atella;

Vista l'ordinanza interlocutoria n. 11269/2022;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 settembre 2023 il Cons. Riccardo Carpino e uditi per le parti gli avvocati presenti e come da verbale quanto al passaggio in decisione

#### FATTO e DIRITTO

1. La questione controversa riguarda l'annullamento in sede di autotutela, adottato in data 21 settembre 2009, dei permessi di costruire rilasciati agli appellanti.

L'impugnato annullamento d'ufficio - analogo per i quattro ricorsi all'esame - ha per oggetto i titoli abilitativi alla realizzazione di edifici per civile abitazione, ubicati nel Comune di Orta di Atella, in zona C2 del P.R.G., ed è stato disposto sulla base della motivazione relativa a quanto segue:

- l'area di intervento ricade in zona C2 (residenziale di nuova espansione estensiva), entro la quale, ai sensi dell'art. 25 delle Norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale del Comune di Orta di Atella, il permesso di costruire avrebbe potuto essere rilasciato soltanto previa approvazione di piani attuativi di lottizzazione estesi all'intero ambito o, in subordine, estesi ad ambiti aventi superficie non inferiore a mq 6.000 e dotati di giardini ed aree attrezzate;
- nel comprensorio interessato dal fabbricato assentito con i titoli edilizi annullati non sono presenti opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari agli *standard* urbanistici minimi prescritti e, pertanto, non è possibile prescindere dalla definizione del piano urbanistico attuativo, in considerazione dell'esigenza

almeno di raccordo con il preesistente aggregato abitativo e di potenziamento delle opere di urbanizzazione;

- il comparto *de quo* è connotato:

"dalla impossibilità di conciliare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, pensate per una popolazione di poco superiore a 10.000 unità, ad un carico insediativo di oltre 23.000";

"dalla mancanza di strade con marciapiedi, area verde attrezzato e spazi destinati a parcheggi pubblici";

dalla mancata integrazione delle nuove opere con le infrastrutture esistenti (rete viaria, rete fognaria, infrastrutture scolastiche);

dalla "insussistenza della necessaria condizione di pieno ed effettivo inserimento... in un contesto che non è urbanizzato in maniera qualitativamente e quantitativamente conforme alle esigenze recepite nella previsione di piano... che non è idoneo a garantire la concreta fruibilità delle opere di urbanizzazione esistenti nel comparto";

- il fabbricato assentito con i titoli edilizi annullati "nella sua interezza non rispetta le distanze tra edifici e conduttori elettrici previste dal d.m. 21 marzo 1988", con conseguente rischio di elettrocuzione in caso di accesso a qualsiasi parte dell'edificio;

- il limite di esposizione ai campi elettrici e magnetici, *ex art.* 4 del d.P.C.M. 8 luglio 2003, n. 200, risulta superato rispetto all'edificio *de quo*, con conseguente rischio per il diritto della collettività alla salute ed alla fruizione del servizio pubblico essenziale costituito dalla erogazione dell'energia elettrica.

2. Il giudice di primo grado ha rigettato i vari ricorsi sulla base della argomentazione per cui, in presenza di una normativa urbanistica generale, che preveda, per il rilascio del titolo edilizio in una determinata zona, l'esistenza di un piano attuativo, non è

consentito superare tale prescrizione facendo leva sulla situazione di sufficiente urbanizzazione della zona stessa (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5471) nonché sulla base di una serie di argomentazioni relative alla carenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria nella zona interessata.

3. Con ordinanza n. 11269 del 23 dicembre 2022, la Sezione ha disposto la riunione dei ricorsi in appello di cui in epigrafe ed ha richiesto al Comune appellato di:

*“riferire quale fosse la situazione del comparto C/2, per il quale è prevista un’edificazione mediante piano attuativo, al momento dell’entrata in vigore della previsione urbanistica tuttora esistente, nel senso di precisare se a quell’epoca vi fossero già delle abitazioni o la zona fosse interamente non edificata;*

*indicare analiticamente quali sono stati i permessi di costruire concessi successivamente e poi oggetto degli atti di autotutela precisando per ognuno non solo l’epoca del rilascio, ma anche quella dell’ultimazione della edificazione;*

*riferire se, oltre ai permessi di costruire oggetto di auto-annullamento, ne sono stati rilasciati altri la cui legittimità non è stata contestata;*

*indicare l’ampiezza della zona C/2, il numero complessivo di edifici costruiti e lo stato delle opere di urbanizzazione.”*

In data 28 febbraio 2023 il Comune ha adempiuto alla richiesta istruttoria depositando la richiesta relazione.

4. In disparte le esigenze istruttorie e l’esito delle relative acquisizioni il Collegio ritiene di dover richiamare, anche ai sensi dell’art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a., alcuni precedenti decisioni della Sezione che parimenti si collocano in filoni analoghi relativi all’annullamento in autotutela, per carenza dello strumento urbanistico attuativo e assenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari

agli *standard* urbanistici minimi prescritti, di permessi di costruire a suo tempo rilasciati dal Comune intimato.

Può farsi riferimento, tra le altre, alle sentenze della IV Sezione 10 febbraio 2023, n. 1460, 21 marzo 2023, n. 2839, 30 maggio 2023, n. 5293 e 18 dicembre 2023, n. 10960 (con motivazioni, in questo ultimo caso, sopravvenute rispetto alla data dell'assunzione della presente decisione), cui si fa rinvio per le considerazioni di diritto e i principi affermati.

5. Ciò nondimeno deve darsi conto delle peculiarità dei singoli atti di gravame, seppur riuniti in sede di acquisizione istruttoria.

6. Quanto, anzitutto, al ricorso in appello proposto da D'Ambrosio Nicola (RG 201605900), preliminarmente occorre rilevare che il Comune appellato, in sede di memoria di costituzione, ha sollevato una eccezione di inammissibilità sostenendo che al ricorso sarebbe stata allegata una procura generale e non speciale.

Orbene, in disparte l'esito del merito, l'eccezione risulta comunque infondata in quanto agli atti risulta una procura speciale del 25 febbraio 2020 rilasciata all'attuale difensore; quanto alla sua collocazione, secondo giurisprudenza in materia, è da considerarsi valida la procura speciale *ad litem* apposta su un foglio separato ed aggiunto al ricorso qualora essa sia stata notificata unitamente all'atto a cui accede. In tal caso la sua collocazione è idonea a dare la certezza circa la provenienza del potere di rappresentanza, e a consolidare la presunzione di riferibilità della procura al giudizio cui l'atto stesso fa riferimento (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 21 giugno 2011, n. 3707).

7. Quanto al merito, gli appellanti D'Ambrosio (RG 201605900) e Lupoli (RG 201605901) propongono i seguenti motivi di ricorso:

I. Sulla ritenuta legittimità della decisione di autotutela, con particolare riguardo all'assunta imprescindibilità della pianificazione attuativa. Violazione e/o erronea applicazione dell'art. 9, d.P.R. n. 380/2001, degli artt. 1, 6, 10, 21-*nonies*, L. n. 241/1990. Erroneità dei presupposti in fatto e in diritto, difetto di acquisizioni istruttorie, carenza di motivazione. *Error in iudicando*.

II. Ancora sulla ritenuta legittimità della decisione di autotutela, con riguardo all'altro motivo di assunta illegittimità originaria del permesso di costruire, attinente la distanza dagli elettrodotti.

III. Sulla ritenuta prevalenza dell'interesse pubblico addotto a giustificare il ritiro in autotutela rispetto alla posizione del privato, giudicata priva di affidamento tutelabile. Violazione dell'art. 21-*nonies*, L. n. 241/1990. *Error in iudicando*.

7.1 Con il primo motivo gli appellanti sostengono che, ai fini della decisione del merito della questione, è cruciale l'accertamento delle caratteristiche urbane del contesto di riferimento, al fine di valutare se e in che termini lo stato insediativo sia stato raggiunto.

A favore dell'esclusione dell'esigenza del piano attuativo milita, ad avviso degli appellanti, l'esperienza del piano casa e la monetizzazione degli standard e a tali fini allegano una apposita perizia.

7.2 Il motivo è infondato.

Il Piano attuativo, come emerge da giurisprudenza univoca, ha carattere di tendenziale stabilità, in quanto specifica le modifiche del territorio, in una prospettiva in cui si definisce nel dettaglio la pianificazione determinando l'assetto definitivo del territorio; ciò lo differenzia dal Piano regolatore che ha una prospettiva più di massima, circa l'utilizzazione dei suoli relativamente a quello che è consentito



e a quello che è vietato nel territorio comunale sotto il profilo urbanistico ed edilizio (*cf.* Consiglio di Stato, sez. II, 13 giugno 2019, n. 3977).

In materia edilizia costituisce *ius receptum* l'eccezionalità dei casi in cui il piano regolatore generale consenta il rilascio del permesso di costruire diretto, senza previa approvazione dello strumento attuativo; pure in presenza di una zona già urbanizzata, la necessità dello strumento attuativo è esclusa solo nei casi nei quali la situazione di fatto, caratterizzata da una pressoché completa edificazione della zona, sia addirittura incompatibile con un piano attuativo, ma non anche nell'ipotesi in cui, per effetto di una edificazione disomogenea, ci si trovi di fronte ad una situazione che esige un intervento idoneo a restituire efficienza all'abitato, riordinando e talora definendo *ex novo* un disegno urbanistico di completamento della zona (*cf.* Consiglio di Stato, sez. IV, 11 novembre 2022, n. 9916).

In linea generale, quindi, l'intervenuta edificazione come causa di esenzione dell'esigenza del piano attuativo è eccezionale in quanto invertirebbe l'ordine logico della pianificazione che si pone come preventiva alla realizzazione degli immobili; ossia non è ipotizzabile, in quanto contrario al buon andamento, che mediante l'edificazione di fatto - e quindi mediante la realizzazione di edifici poi condonati o sulla base di un titolo illegittimamente rilasciato - venga invertito l'ordine logico previsto dalle disposizioni locali in materia urbanistica.

Si tratta, in ogni caso, di un intervento su una urbanizzazione preesistente che è frutto a sua volta di interventi non coordinati in quanto conseguenti a rilascio di concessioni edilizie in assenza di piani attuativi.

Diversamente opinando si rischierebbe un circuito "vizioso" che consentirebbe - sulla scorta di realizzazioni originariamente illegittime - di pervenire "a regime" a

superare la pianificazione territoriale e quindi un sistema di regolare svolgimento dell'attività edilizia (*cf.* Consiglio di Stato sent. n. 6268 del 27 giugno 2023).

La pianificazione attuativa è quindi indefettibile essendo prevista da una disposizione locale che compete al Comune eventualmente modificare, in ossequio ai principi di buon andamento, ma non disapplicare a seguito di un inidoneo esercizio delle funzioni in materia urbanistica.

È il Comune che, attesa la previsione del piano attuativo, deve riappropriarsi della pianificazione al fine di svolgere le primarie funzioni che gli competono quale ente vigilante sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio (*cf.* art 27 d.P.R. 380/2001); ed anzi la redazione del piano attuativo, anche in situazioni già di fatto urbanizzate, può rappresentare una utile occasione per ridare efficienza alla zona oggetto di misure di condono.

7.3 In questa ottica – solo per completezza – va comunque dato conto della tesi che ritiene che quando sia ravvisabile una sostanziale, anche se non completa, urbanizzazione dell'intero comprensorio a cui appartiene l'area oggetto della richiesta edilizia, la mancanza dello strumento attuativo, in sé e per sé, non può essere invocata ad esclusivo fondamento del diniego di concessione edilizia.

È comunque l'Amministrazione, infatti, a dover condurre una adeguata istruttoria al fine di valutare lo stato di urbanizzazione già presente nella zona ed evidenziare le concrete ed ulteriori esigenze di urbanizzazione indotte dalla nuova costruzione (*cf.* Consiglio di Stato, sez. II, 3 dicembre 2019, n. 8270); e detta valutazione circa la congruità del grado di urbanizzazione - che spetta unicamente al Comune - è caratterizzata da un amplissimo margine di discrezionalità al punto che non può essere sottoposta al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo, salvo che sotto il profilo della palese illogicità ed irragionevolezza delle determinazioni assunte

o per essere le determinazioni stesse inficiate da errori di fatto (*cf.* Consiglio di Stato, sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2545).

Nello specifico il provvedimento impugnato di autotutela del 21 settembre 2009 fa riferimento ad una indagine di fatto ove si attesta:

“nel comprensorio interessato non sono presenti opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari agli standard urbanistici minimi prescritti pertanto non è possibile prescindere dalla definizione del piano urbanistico attuativo”;

“considerando la reale consistenza del reticolo connettivo del territorio, si registra una edificazione sviluppatasi in maniera disomogenea ed in particolare caratterizzata:

dalla impossibilità di conciliare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria pensata per una popolazione di poco superiore a 10.000 unità ad un carico insediativo di oltre 23000;

dalla mancanza di strade con marciapiedi, aree a verde attrezzato e spazi destinati a parcheggi pubblici; dalla mancata integrazione alle infrastrutture esistenti delle nuove opere” relativamente alle strade, alla rete fognaria ed alle infrastrutture scolastiche;

“sicché dalla rappresentazione dello stato dei luoghi realizzata da questo ufficio con nota prot. 1040 del 16/09/09 emerge la insussistenza della necessaria condizione di pieno ed effettivo inserimento dell'area de quo in un contesto che non è urbanizzato in maniera qualitativamente e quantitativamente conforme alle esigenze recepite nella previsione di piano: che non è idoneo neanche a garantire la concreta fruibilità delle opere di urbanizzazione esistenti nel comparto”.

Inoltre dalla relazione istruttoria di cui alla citata ordinanza 11269/2022 emerge che:

“...nella zona in oggetto sono presenti solo opere di urbanizzazione primaria, quali: strade, rete idrica, fognature, reti di distribuzione elettrica e del gas e pubblica illuminazione; realizzate in misura non adeguata rispetto all'intensa attività edificatoria avvenuta negli anni e insufficiente a garantire un servizio efficiente per la comunità; è riscontrata una grave carenza di spazi di sosta e parcheggi e di aree a verde di servizio; le opere di urbanizzazione secondaria sono totalmente assenti, e mancano aree sulle quali poter procedere ad insediare detti standard atteso il quasi totale consumo di suolo dell'area in quanto tali autorizzazioni a costruire dovevano essere rilasciate, solo previa approvazione dei piani attuativi ...”;

“nell'intera area del comparto C/2, della variante al P.R.G. approvata con Del. di C.C. n. 45 del 6/9/2001, vi sono numerose autorizzazioni rilasciate. La quasi totalità delle Concessioni Edilizie e dei Permessi di Costruire è stata rilasciata negli anni dal 1999 al 2008, e per la maggior parte sono risultati oggetto di annullamenti in autotutela emessi dal 2009 al 2014”.

Sotto questo profilo quindi emerge un quadro di carenze - non inficcate dalle perizie di parte e non smentite dall'acquisizione di ufficio - in cui non vi è neanche quella incompatibilità del piano attuativo con la situazione di fatto che legittimerebbe prescindere dal medesimo (*cf.* Consiglio di Stato, sez. IV, 16 novembre 2021, n. 7620).

In questo contesto l'elaborato peritale degli appellanti, depositato in primo grado, offre una prospettazione diametralmente opposta relativamente alla presenza ed all'idoneità delle opere di urbanizzazione; ma si tratta di questione su cui il giudice non può entrare se non nei limiti di una verifica di coerenza e ragionevolezza delle valutazioni dell'Amministrazione, certamente ravvisabile nella fattispecie, stante che,

diversamente opinando, si verrebbe a determinare una sostituzione in sede giurisdizionale delle valutazioni discrezionali del Comune.

Nello specifico la redazione del piano attuativo risultava necessaria non fosse altro che al fine di raccordare le aree già urbanizzate con quanto da realizzare senza continuare in una edificazione disomogenea che prescindesse dalle norme urbanistiche.

8. Con il secondo motivo (rubricato: Ancora sulla ritenuta legittimità della decisione di autotutela, con riguardo all'altro motivo di assunta illegittimità originaria del permesso di costruire, attinente la distanza dagli elettrodotti) gli appellanti (D'Ambrosio e Lupoli) rilevano che i relativi fabbricati rispetterebbero le distanze minime previste dal D.M. 21.3.1988, come modificato dal D.M. 16.1.1991, oltre che i limiti di esposizione di cui al D.P.C.M. n. 20 del 8.7.2003, rispetto al più vicino elettrodotto di potenza 60 KW; elettrodotto che, ritengono, è del tutto distinto da quello cui si fa riferimento nel provvedimento di autotutela impugnato (rispetto al quale l'edificio realizzato dista oltre 200 metri).

Sostengono altresì che, in ogni caso, non sussistendo in capo ai proprietari delle aree interessate alcuna servitù di elettrodotto in favore di altro soggetto, i richiamati limiti di distanza sarebbero imposti unicamente al soggetto realizzatore e gestore della rete di trasmissione.

8.1 Può assorbirsi il motivo, senza procedersi al suo esame.

Occorre infatti richiamare consolidata giurisprudenza in base alla quale per la conservazione del provvedimento amministrativo sorretto da più ragioni giustificatrici tra loro autonome e non contraddittorie, è sufficiente che ne sia fondata anche una sola di esse (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 maggio 2016, n. 1921, in tema di impugnazione del provvedimento plurimotivato); nello

specifico, ai fini della conservazione dell'atto e la perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze, è sufficiente la considerazione sopra espressa della legittimità dell'atto di autotutela in quanto, tra l'altro, il titolo edilizio era stato adottato in contrasto con l'art. 25 n.t.a che richiede, ai fini del suo rilascio, l'adozione di un piano attuativo.

9. Con il terzo motivo (rubricato: Sulla ritenuta prevalenza dell'interesse pubblico addotto a giustificare il ritiro in autotutela rispetto alla posizione del privato, giudicata priva di affidamento tutelabile. Violazione dell'art. 21-*nonies*, L. n. 241/1990. *Error in iudicando*) gli appellanti (D'Ambrosio e Lupoli) contestano che nella decisione appellata si è tenuto conto del mero ripristino della legalità e non della migioria urbanistica realizzata né è stato considerato il rispetto degli oneri motivazionali.

Inoltre, in sede di memoria del 14 luglio 2023, gli appellanti contestano l'assenza di verifica della decisione di primo grado su quanto lo stato di urbanizzazione realizzata surroghi l'assenza della pianificazione anche in considerazione del tempo trascorso dal rilascio della concessione all'annullamento.

Nella medesima sede gli appellanti richiamano altra giurisprudenza di questa Sezione (Cons. St., sez. IV, 31 marzo 2022, n. 2376), riferita a fattispecie ritenuta analoga e relativa allo stesso Comune - sulla scorta della quale si ritiene che: "l'adozione di un provvedimento a notevole distanza di tempo dall'atto annullato non è di per sé motivo di illegittimità, fermo restando che maggiore è la distanza temporale e maggiore concretezza ed attualità deve rivestire l'interesse pubblico posto a fondamento dell'esercizio del potere di autotutela. Nel caso di specie l'intervento dell'atto di annullamento di ufficio avvenuto ad oltre dieci anni dall'emissione dei provvedimenti annullati, non è stato determinato da una prospettazione erronea o

fraudolenta del privato di circostanze di fatto rilevanti per la concessione della sanatoria, ma da un'erronea valutazione dell'Amministrazione comunale cui si è voluto porre rimedio a distanza di molti anni. L'ampia motivazione del provvedimento impugnato nel giudizio di primo grado è tutta fondata sull'evidenziare l'illegittimità del provvedimento da annullare rispetto allo strumento urbanistico vigente e quindi sostanzialmente sul ripristino della legalità. Ma alla luce della sentenza dell'Adunanza Plenaria l'interesse pubblico deve essere concreto ed attuale; il Comune non poteva limitarsi a dire che era necessario approvare un piano di lottizzazione per evitare che le singole concessioni edilizie fossero rilasciate senza fissare gli oneri di urbanizzazione, ma avrebbe dovuto descrivere quale era il livello di urbanizzazione che medio tempore si era verificato, segnalando quali fossero le opere di urbanizzazione assenti".

In sede di memoria depositata il 19 luglio 2023, gli appellanti specificano che la relazione istruttoria comunale convalida il fatto che le zone censite come C/2 e, in particolare, la striscia di aree oggi controversa, assumevano la connotazione di aree sostanzialmente "sature" dal punto di vista urbanistico-insediativo; orbene ritenere come censibili in zona B significa qualificare i suoli in discorso come urbanisticamente autosufficienti, tanto da poter e dover accogliere solo interventi di completamento di un abitato già esistente e consolidato per il quale sarebbe dunque superfluo il piano attuativo di cui all'art 25 n.t.a.

9.1 Il motivo non coglie nel segno.

Occorre primariamente rilevare che le censure proposte riprendono aspetti già trattati relativamente alla necessità di una verifica in concreto circa l'esigenza del piano attuativo.

In ogni caso, come emerge dagli atti di causa, la verifica sulla situazione di fatto ai fini dell'adozione del provvedimento di autotutela è stata fatta tenendo conto della situazione in essere, e non sulla scorta della sola carenza del piano attuativo; pertanto, nello specifico, il provvedimento di autotutela ha come obiettivo il ripristino della legalità ma valuta la situazione di fatto sotto il profilo delle opere di urbanizzazione mancanti.

Ciò in linea con quella giurisprudenza in base alla quale l'interesse pubblico specifico alla rimozione dell'atto illegittimo dev'essere integrato da ragioni differenti dalla mera esigenza di ripristino della legalità (*cf.* Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 gennaio 2017, n. 341).

In ogni caso va rilevato che l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione risulta attenuato in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati (*cf.* Consiglio Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017, n. 8) per cui il provvedimento adottato in sede di autotutela è comunque legittimamente posto in essere recando un esaustivo richiamo non solo alla normativa vigente ma anche alla situazione di fatto.

9.2 La fattispecie di cui alla sentenza richiamata da parte appellante (Cons. Stato, sez. IV, n. 2376/2022, cit.), pur relativa al medesimo Comune (nel caso soccombente), ha evidenti aspetti di diversità in quanto trattasi di un provvedimento di autotutela avente ad oggetto opere realizzate che insistono in Zona Omogenea C1 (residenziale di nuova espansione) nella quale gli interventi si attuano secondo quanto stabilito dall'art.24 (e non dall'art. 25) delle Norme Tecniche di Attuazione del PRG vigente, che non esclude l'intervento diretto.

Nello specifico si trattava della mancata cessione di spazi per *standard* in quanto in sede di atto impugnato si rilevava che “nel comprensorio interessato non sono



presenti opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari agli *standard* urbanistici minimi prescritti e pertanto non è possibile prescindere dalla definizione dei piani di lottizzazione o comunque nel rispetto dei parametri d'intervento richiesti dalle NTA”; quindi l'autotutela trovava la propria fonte nella mancata cessione degli spazi senza che fosse stata fatta alcuna indagine sulla situazione di fatto, che – si ribadisce – nel caso che ci interessa ha disvelato una situazione di urbanizzazione palesemente insufficiente e insostenibile.

10. Nei ricorsi in appello in trattazione viene inoltre affrontata, sebbene non come motivo autonomo, la questione del tempo trascorso in relazione all'intervento in autotutela.

Come evidenziato nei precedenti richiamati sub. 4, all'epoca dell'adozione dell'atto di autotutela - 21 settembre 2009 - la formulazione dell'art. 21 - *nonies* l.241/1990 (prima dell'introduzione del termine di 18 mesi di cui al successivo art. 6 comma 1 lett d) l 142/2015) faceva riferimento, ai fini dell'adozione dell'atto, ad un “tempo ragionevole”; in particolare si disponeva che:

*1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge.*

*2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.*

Orbene, come emerge dalla relazione istruttoria del Comune appellato, resa in attuazione dell'ordinanza 11269/2022, non è sempre rinvenibile agli atti dell'ente la documentazione attestante l'ultimazione lavori; ne consegue che il momento del completamento dei lavori è definibile - in dette ipotesi - avendo riferimento alla data

di iscrizione al NCEU; e detto momento appare quello idoneo al fine di considerare la ragionevolezza dell'intervento in autotutela, per gli elementi che si vanno a specificare.

In detta valutazione non può essere trascurato il contesto, che emerge invero dagli atti, del Comune appellato, i cui organi sono stati sciolti per infiltrazione camorristica per ben due volte.

In particolare i provvedimenti di autotutela del 21 settembre 2009 sono stati adottati in vigenza del primo scioglimento per infiltrazioni della malavita avente durata di diciotto mesi (d.P.R. 24 luglio 2008) prorogato per ulteriori 6 mesi con d.P.R. 1 ottobre 2009; in sede di autotutela peraltro si dà atto che come concausa dello scioglimento è la commistione tra l'attività di indirizzo politico e quella di gestione. Ne consegue che a seguito dell'insediamento della Commissione è ragionevole ipotizzare l'inizio di una straordinaria azione di controllo e revisione degli atti adottati che, come attesta il Comune in sede di relazione, ha avuto inizio proprio nel 2009, in considerazione della nuova amministrazione e delle finalità dalla medesima perseguita; ed in questa ottica va letto ed applicato il criterio allora vigente di ragionevolezza di cui all'art 21 - *nomies* l. 241/1990, il quale risulta nel complesso rispettato, per tutti i casi sottoposti.

11. Quanto poi alla qualificazione di zona satura va rilevato che essa non è stata formalmente adottata dall'ente cui compete la vigilanza in materia né ciò ha portato ad una modifica dell'art. 25 n.t.a che risulta tuttora vigente.

A tal fine occorre richiamare quanto gli stessi atti del Comune riferiscono (si veda *amplius* sub 7.3).

In particolare il provvedimento impugnato di autotutela del 21 settembre 2009 fa riferimento ad una indagine di fatto ove si attesta:

“nel comprensorio interessato non sono presenti opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari agli standard urbanistici minimi prescritti pertanto non è possibile prescindere dalla definizione del piano urbanistico attuativo”;

sono carenti strade con marciapiedi, aree a verde attrezzato e spazi destinati a parcheggi pubblici.

Inoltre dalla relazione istruttoria di cui alla citata ordinanza 11269/2022 emerge che “...nella zona in oggetto sono presenti solo opere di urbanizzazione primaria, quali: strade, rete idrica, fognature, reti di distribuzione elettrica e del gas e pubblica illuminazione; realizzate in misura non adeguata rispetto all’intensa attività edificatoria avvenuta negli anni e insufficiente a garantire un servizio efficiente per la comunità; è riscontrata una grave carenza di spazi di sosta e parcheggi e di aree a verde di servizio; le opere di urbanizzazione secondaria sono totalmente assenti, e mancano aree sulle quali poter procedere ad insediare detti standard atteso il quasi totale consumo di suolo dell’area in quanto tali autorizzazioni a costruire dovevano essere rilasciate, solo previa approvazione dei piani attuativi ...”.

Dalla totale assenza di opere di urbanizzazione secondaria non può comunque farsi discendere la legittimità di un titolo edilizio diretto il cui rilascio non soddisfa l’esigenza di una idonea infrastrutturazione dell’area.

12. Può darsi conto ora delle deduzioni specifiche contenute nei ricorsi dell’appellante Papa costruzioni s.r.l. (RG 201606207 e 201606209), già in parte trattate in considerazione degli aspetti sollevati dagli altri appellanti.

In particolare i ricorsi in appello proposti da Papa costruzioni S.r.l. vertono sui seguenti profili:

I - Sulla asserita imprescindibilità della pianificazione attuativa e conseguente asserita legittimità del provvedimento di annullamento in autotutela.

II - Sulla asserita non dimostrata "adeguatezza" della urbanizzazione.

III - Sulla omessa considerazione della illegittimità della motivazione del provvedimento di annullamento riguardante la distanza dai conduttori elettrici; anche sotto il profilo della incompetenza all'emanazione.

IV- Sulla asserita prevalenza dell'interesse pubblico che giustificerebbe il ritiro in autotutela rispetto alla posizione del privato, ritenuta priva di affidamento tutelabile, anche sotto il profilo dei principi regolanti l'autotutela e del notevole lasso di tempo intercorso.

13. Con il primo motivo l'appellante Papa costruzioni Srl richiama le disposizioni indicate nella rubrica del motivo e specificamente l'art 8 n.t.a, l'art 104 del regolamento edilizio del Comune appellato e la l.r. Campania n. 14/82 al fine di sostenere che non esiste alcun obbligo a carico dei proprietari delle aree edificabili alla formazione del piano di lottizzazione, poiché questo può essere formato anche ad iniziativa del Comune; detto Ente avrebbe potuto invitare i proprietari interessati alla redazione del piano attuativo ma ciò non è avvenuto.

Sostiene, inoltre, che lo stesso art. 25 n.t.a. non specifica se il piano attuativo debba essere presentato dai privati o dallo stesso Comune, il quale ha ritenuto dunque di optare per la edificazione diretta.

Inoltre ritiene che sulla base dell'art. 25 della n.t.a. (secondo cui" l'edificazione è subordinata alla formazione di piani attuativi estesi all'intero ambito o, in subordine, estesi ad ambiti aventi superficie del territorio minima pari a mq 6.000"), non sarebbe stata necessaria la redazione del piano attuativo in quanto l'area interessata dalla concessione risulterebbe pari a 1000 mq.

13.1 Il motivo è infondato.

Le disposizioni richiamate ripercorrono il percorso di adozione del piano attuativo che è obbligatorio o facoltativo quanto all'iniziativa circa la sua adozione, ma non quanto all'adozione medesima, che resta imprescindibile; nella sostanza, le disposizioni regionali e comunali non fanno che riprendere il contenuto dell'art. 28 l.1150/1942 (commi 2, 5 e 12), che appunto articolava l'adozione del piano attuativo rimettendo l'iniziativa al privato ovvero al sindaco che poteva ordinarne la redazione; può trattarsi dunque di una ipotesi di lottizzazione facoltativa - su iniziativa del privato - ovvero obbligatoria - a seguito di ordine del Sindaco - che non incide sull'*an* ma sul *quomodo* dell'adozione; da dette disposizioni, pertanto, non può trarsi alcun sostegno alla tesi dell'appellante.

13.2 Quanto poi al limite dei 6.000 mq, esso deve ritenersi finalizzato a non parcellizzare le superfici interessate da nuove costruzioni ma non può legittimare di per sé, come vorrebbe l'appellante, l'applicabilità del titolo edilizio diretto nelle ipotesi di superficie inferiore ai 6.000 mq.

Ciò può evincersi anche dal dato testuale della norma di attuazione che individua la superficie di 6.000 mq. come una ipotesi subordinata rispetto alla predisposizione del piano attuativo per l'intera superficie; sarebbe del resto incoerente per zone soggette ad una urbanizzazione mediante piano attuativo prescriverlo sempre e solo per le superfici grandi, e non per quelle più piccole che comunque possono avere un impatto sull'assetto urbanistico.

14. Con il secondo motivo, incentrato sulla asserita non dimostrata "adeguatezza" della urbanizzazione, l'appellante società preliminarmente lamenta che la nota del Comune appellato, prot. n. 1040 del 16.9.2009, impugnata con il ricorso principale (ma non affrontata dal T.a.r.), e richiamata dall'atto di autotutela non è mai stata

comunicata alla ricorrente né è stata prodotta in giudizio dall'Amministrazione, nonostante la stessa, secondo l'appellante medesimo, rivestirebbe carattere decisivo. Rileva, altresì, che le motivazioni del provvedimento riferito all'urbanizzazione dell'area sarebbero sopravvenute e non inerenti a vizi originari della concessione edilizia auto-annullata.

Inoltre censura che l'analisi "concreta" dello stato urbanizzato, nella sentenza gravata, non tiene conto della consulenza tecnica di parte giurata; ritiene che il lotto *de quo* sarebbe inserito in un ambito totalmente edificato ed urbanizzato sin dal 1993, sia per le opere presenti al suo interno che per le opere presenti nelle zone adiacenti, rendendosi per tale via superfluo un piano di lottizzazione.

Quanto poi alla popolazione residente nella zona interessata dalla realizzazione sostiene l'appellante che il giudice di primo grado erra, laddove utilizza il dato di 23.000 abitanti del 2009, indicato nel provvedimento di annullamento, in riferimento al dato di 13.650 abitanti indicato nella Relazione al PRG per il 2007, non considerando che la proiezione demografica è stata invocata proprio per dimostrare la possibilità di una ulteriore crescita demografica successivamente al 2007.

14.1 Il motivo è infondato.

Preliminarmente occorre considerare che la richiamata nota n. 1040/2009, citata nell'atto di autotutela del 21 settembre 2009, riveste natura di atto endo-procedimentale e ove l'appellante l'avesse ritenuto necessario avrebbe potuto attivare una richiesta di accesso; non essendo ciò avvenuto si ha conferma della natura non decisiva dell'atto.

Va ancora rilevato che le motivazioni sull'autotutela non sono sopravvenute rispetto all'adozione del provvedimento di ritiro; detto atto dà conto della situazione di fatto al momento della sua adozione – in particolare l'assenza delle opere di

urbanizzazione – e l'assenza delle opere di urbanizzazione è un dato che - ove esistente in quel momento - necessariamente lo è anche antecedentemente.

14.2 Quanto poi alla perizia di parte, come già sopra evidenziato, l'adozione di un piano attuativo, ai sensi dell'art. 9 del testo unico n. 380 del 2001, va considerata indefettibile, tranne il caso in cui un terreno di ridotte dimensioni sia completamente circondato da edifici, e l'art. 9 non consente che in sede amministrativa o giurisdizionale si effettuino indagini di fatto - anche tramite una consulenza tecnica d'ufficio – tali da eludere la chiara disposizione contenuta nello stesso art. 9 (*cf.* Consiglio di Stato, sez. IV, 24 dicembre 2020, n. 8313).

In ogni caso, ancora una volta, non può essere tralasciato quanto emerge dalla relazione istruttoria a seguito dell'ordinanza n. 11269/2022 di questa Sezione, circa la carenza di opere di urbanizzazione, dovendo comunque preferirsi la valutazione tecnica dell'Ente locale preposto, che attesta l'attuale assenza di opere di urbanizzazione.

Era all'Ente comunale che competeva una verifica della situazione di fatto, modificando se del caso - ove lo avesse ritenuto nell'ambito della sua discrezionalità tecnico-regolatoria - il dato normativo (l'art 25 n.t.a. che dispone l'esigenza del piano attuativo); come da giurisprudenza sopra richiamata, non può dunque sostituirsi la verifica che avrebbe dovuto porre in essere l'Ente mediante un accertamento in sede giurisdizionale.

14.3 Quanto poi alla censura per cui la verifica sull'esistenza delle opere di urbanizzazione deve riguardare l'intero comprensorio (avanzata anche in sede di memoria per l'udienza odierna, depositata in data 20 luglio 2023), l'appellante richiama il fatto che la collocazione dell'immobile, di cui al titolo edilizio annullato,

è prospiciente il comparto di Via Viggiano, zona che rispetterebbe gli *standard* necessari.

Al riguardo va rilevato che nello specifico non si tratta di valutare l'adeguatezza dell'urbanizzazione mediante un giudizio di merito in luogo dell'amministrazione.

Si tratta piuttosto, secondo giurisprudenza consolidata, di valutare se la necessità dello strumento attuativo può ritenersi esclusa nei casi in cui la situazione di fatto, in presenza di una pressoché completa edificazione della zona, sia addirittura incompatibile con un piano attuativo; ma questo non anche nell'ipotesi in cui, per effetto di una edificazione disomogenea, come quella che ci occupa, ci si trovi di fronte ad una situazione che esige un intervento idoneo a restituire efficienza ed omogeneità all'intero comparto abitativo, riordinando e talora definendo *ex novo* un disegno urbanistico di completamento della zona ovvero un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti e, quindi, anche alla più limitata funzione di armonizzare aree già compromesse ed urbanizzate (*cf.* Consiglio di Stato, sez. IV, 2 aprile 2020, n. 2228, 11 novembre 2022, n. 9916).

Nello specifico la relazione istruttoria (di cui sempre all'ordinanza istruttoria n.11269/2022 di questa Sezione) offre ulteriori idonei spunti per qualificare l'edificazione della zona come disomogenea, non potendosi artificiosamente sostenere che l'adiacenza ad un altro comparto rende di per sé legittimo il comparto edificato in difformità alle prescrizioni urbanistiche.

Ciò in effetti porterebbe al risultato paradossale per cui l'esistenza di un comparto realizzato regolarmente legittimerebbe le realizzazioni illegittime esterne al suo perimetro.



14.4 Le considerazioni, infine, sul tema popolazione per come introdotto dalla relazione al p.r.g. non modificano in effetti la sostanza della problematica.

La relazione al p.r.g. ha pronosticato una crescita dal 1997 al 2007 per cui la popolazione del Comune si sarebbe incrementata da 12.157 a 13.650 unità rendendo necessaria la realizzazione di 4.474 vani.

Il provvedimento di annullamento impugnato considera un incremento all'atto della sua adozione di 23.000 abitanti; ciò a maggior ragione rafforza l'esigenza di uno strumento di programmazione in considerazione della ulteriore crescita abnorme che - ove i dati della proiezione corrispondessero alla realtà - comporterebbe un incremento da 13.650 a 23000 in due anni (2007-2009).

15. Con il terzo motivo, incentrato sulla omessa considerazione della illegittimità della motivazione del provvedimento di annullamento riguardante la distanza dai conduttori elettrici, anche sotto il profilo della incompetenza all'emanazione, l'appellante censura la sentenza di primo grado relativamente alla questione (già esaminata) della distanza dell'immobile da realizzare dall'elettrodotto, lamentando in particolare l'assenza di un regolamento *ad hoc* nel Comune appellato e sostenendo altresì che la competenza sulla vigilanza, il controllo e l'irrogazione delle eventuali sanzioni in materia di elettrodotti sarebbe della Regione e non del Comune.

15.1 Orbene, analogamente a quanto disposto in merito ad analoga censura degli appellanti D'ambrosio e Lupoli, il motivo è da ritenersi assorbito, senza che debba procedersi al suo esame.

Deve ribadirsi infatti, anche in questo caso, che è sufficiente, per la conservazione del provvedimento amministrativo sorretto da più ragioni giustificatrici tra loro autonome e non contraddittorie, che sia fondata anche una sola di esse, con conseguente perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze.

16. Con il quarto e ultimo motivo, incentrato sulla asserita prevalenza dell'interesse pubblico che giustificerebbe il ritiro in autotutela rispetto alla posizione del privato, ritenuta priva di affidamento tutelabile, anche sotto il profilo dei principi regolanti l'autotutela e del notevole lasso di tempo intercorso, l'appellante rileva il contrasto del provvedimento di annullamento con i principi regolanti l'autotutela amministrativa, così come sanciti dall'art. 21-*nonies* della L. 241/1990.

In particolare fa riferimento alla giurisprudenza risalente nel tempo in forza della quale è necessaria una motivazione puntuale a tutela del legittimo affidamento (Cons. di Stato, sez. IV, sentenze n. 5830/2015 e n. 8291/2010).

La doglianza dell'appellante in primo grado verteva sul motivo che l'annullamento d'ufficio del titolo edilizio soggiace al principio del c.d. *contrarius actus*; conseguentemente avrebbe dovuto essere preceduto dal parere della Commissione edilizia che si pronunciò sul progetto, soprattutto laddove il provvedimento di autotutela risulti fondato, sia pure non esclusivamente, su apprezzamenti di carattere tecnico.

16.1 Anche questo motivo è infondato (v. anche sub 10).

Premesso che il lungo iter di varianti e volture del titolo edilizio in questione fa sì, come emerge dalla relazione istruttoria di cui all'ordinanza di questa Sezione n.11269/2022, che non si debba fare riferimento alla data di originario rilascio (2001) ai fini di valutare la tempestività dell'atto di autotutela, in considerazione di quanto sopra rilevato, nella vigenza dell'art. 21-*nonies*, l. 7 agosto 1990 n. 241, prima dell'introduzione del termine dei 18 mesi per l'annullamento di cui alla l.124/2015, il mero decorso del tempo, di per sé solo, non consuma il potere di adozione dell'annullamento d'ufficio ed, in ogni caso, il termine 'ragionevole', per la sua adozione, decorre dal momento della scoperta, da parte della Pubblica

amministrazione, dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell'atto di ritiro; va anche aggiunto che l'onere motivazionale, gravante sull'Amministrazione pubblica, risulterà attenuato in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati al punto che, nelle ipotesi di maggior rilievo, esso potrà essere soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate, che normalmente possano integrare, ove necessario, le ragioni di interesse pubblico che depongano nel senso dell'esercizio dello *ius poenitendi* (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 10 maggio 2018, n. 2804).

Peraltro nel fare applicazione dei principi espressi anche dall'Adunanza plenaria (sentenza 17 ottobre 2017 n. 8, cit.), l'esercizio del potere di autotutela è espressione di una rilevante discrezionalità che non esime l'Amministrazione dal dare conto, sia pure sinteticamente, della sussistenza dei menzionati presupposti e l'ambito di motivazione esigibile è integrato dall'allegazione del vizio che inficia il titolo edilizio, dovendosi tenere conto, per il resto, del particolare atteggiarsi dell'interesse pubblico in materia di tutela del territorio e dei valori che su di esso insistono, che possono indubbiamente essere prevalenti, se spiegati, rispetto a quelli contrapposti dei privati, nonché dell'eventuale negligenza o malafede del privato che ha indotto in errore l'Amministrazione (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 7 settembre 2018, n. 5277).

Come ampiamente rilevato in precedenza, le questioni sottese al provvedimento di autotutela sono state esaminate sotto il duplice profilo dell'inosservanza dell'art 25 n.t.a, di per sé esaustiva ai fini della caducazione, e comunque dello stato di urbanizzazione, carente nella fattispecie all'esame come emerge dal richiamato atto di autotutela e dalla relazione istruttoria di cui all'ordinanza n. 11269/2022, per cui emerge la prevalenza dell'interesse pubblico.

16.2 Quanto poi alla questione formale del *contrarius actus* e dell'indispensabilità del parere della commissione edilizia anche ai fini dell'annullamento in sede di autotutela, occorre considerare che nella fattispecie si verte in materia di potere repressivo degli abusi edilizi, che costituisce attività vincolata della amministrazione; attività che in quanto tale non richiede la necessità di acquisire il parere di altri organi, quali la commissione edilizia integrata (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 17 febbraio 2021, n. 1452).

La sentenza del Tar Campania 2871/2017, a cui fa riferimento parte appellante anche in sede di memoria conclusionale, faceva poi riferimento ad atto del Comune con cui si comunicava l'improcedibilità e l'archiviazione definitiva dell'istanza relativa al procedimento di richiesta di riesame, ai sensi dell'art. 38 DPR 380/2001, di permesso di costruire e successiva variante, annullati in autotutela.

16.3 La censura si riferisce dunque a fattispecie differente (richiesta *ex art.* 38 d.P.R. 380/2001) che non può essere adattata alla fattispecie in esame; così come ai fini del presente scrutinio non rilevano altri permessi di costruire che non siano stati annullati in quanto estranei alla presente controversia.

17. Va in ultimo esaminato uno specifico profilo sollevato dall'appellante nell'appello di cui al n.r.g 201606209.

In questa sede, l'appellante solleva anche la questione del fondo intercluso relativamente alla concessione n. 89/2005, oggetto del provvedimento di annullamento, sostenendo che sarebbe stato realizzato un immobile su un fondo intercluso in quanto contornato da tre ulteriori immobili edificati - secondo quanto riferisce l'appellante - sulla base di regolari concessioni (184/1999, 124/2002 e 215/2002).

17.1 Tale ultimo e specifico motivo è infondato.

Secondo giurisprudenza consolidata, infatti, può ritenersi sussistente il cd. lotto intercluso allorquando l'area edificabile di proprietà del richiedente il permesso di costruire sia l'unica a non essere stata ancora edificata; si trovi in una zona integralmente interessata da costruzioni, dotata di tutte le opere di urbanizzazione, primarie e secondarie, previste dagli strumenti urbanistici; sia valorizzata da un progetto edilizio del tutto conforme al p.r.g.; in sostanza, si consente l'intervento costruttivo diretto purché si accerti la sussistenza di una situazione di fatto perfettamente corrispondente a quella derivante dall'attuazione del piano esecutivo, allo scopo di evitare dispendi di attività procedimentale per l'ente pubblico; ed il piano attuativo deve ritenersi superfluo atteso che è stata ormai raggiunta la piena edificazione e urbanizzazione della zona interessata, raggiungendo in tal modo lo scopo e i risultati perseguiti dal piano attuativo (*cf.* Consiglio di Stato, sez. IV, 20 luglio 2016, n. 3293)

Nello specifico non sussistono i presupposti per una qualificazione di lotto intercluso in quanto va rilevato che tutti i titoli richiamati dall'appellante risultano annullati come emerge dalla perizia di parte allegata agli atti; conseguentemente non si rinvencono i presupposti minimi necessari per considerare quello in questione come fondo intercluso atteso che dovrebbe considerarsi legittimamente edificato un immobile contornato da altri immobili realizzati in base a titoli annullati e quindi illegittimi.

In ogni caso come emerge dalla relazione istruttoria del Comune è carente nella fattispecie la completezza delle opere infrastrutturali di urbanizzazione primaria e secondaria.

18. Gli appelli riuniti di cui in epigrafe devono, pertanto, essere rigettati. Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi o eccezioni non espressamente

esaminati che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

19. Le spese seguono la soccombenza degli appellanti e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Condanna gli appellanti, solidalmente tra loro, al pagamento, in favore del Comune di Orta di Atella, delle spese di giudizio, che liquida in complessivi €. 20.000 (ventimila/00), corrispondenti a 5.000 (euro cinquemila/00) per ciascuno degli appellanti, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gerardo Mastrandrea, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Riccardo Carpino**

**IL PRESIDENTE**  
**Gerardo Mastrandrea**

IL SEGRETARIO