

EDILIZIA ED URBANISTICA: Permesso di costruire - Decadenza - Per mancato inizio dei lavori nel termine di un anno dal rilascio - Legittimità - Presentazione di documentazione relativa all'ordine di materiale per la realizzazione di prefabbricati in c.a.o. - Irrilevanza.

Tar Campania - Napoli, Sez. II, 5 aprile 2022. n. 2323

“[...] è noto come l'art. 15 del D.P.R. 6 giugno 2001 n° 380 preveda che “nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori” e che “il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori. Decorso tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita” tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga; è altresì noto come, secondo l'orientamento prevalente nella giurisprudenza amministrativa, la decadenza del permesso di costruire per inutile decorrenza dei suindicati termini opera di diritto in conseguenza dell'inutile decorso del tempo, e non dipende da un atto amministrativo, che ove intervenga assume comunque carattere meramente dichiarativo [...], e ciò al fine di non far conseguire la decadenza ad un comportamento dell'Amministrazione, con possibili disparità di trattamento tra situazioni identiche [...]

E' altresì noto come secondo la condivisibile giurisprudenza, “l'inizio lavori, ai sensi dell'art. 15, comma 2, D.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. Edilizia), deve intendersi riferito a concreti lavori edilizi che possono desumersi dagli indizi rilevati sul posto. Pertanto i lavori debbono ritenersi iniziati quando consistano nel concentramento di mezzi e di uomini, cioè nell'impianto del cantiere, nell'innalzamento di elementi portanti, nella elevazione di muri e nella esecuzione di scavi preordinati al gettito delle fondazioni del costruendo edificio per evitare che il termine di decadenza del permesso possa essere eluso con ricorso ad interventi fittizi e simbolici” [...]”.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 13.03.17 parte ricorrente invoca l'annullamento degli atti in epigrafe lamentando:

- Violazione artt. 7, 8 e 10 L. 7/8/1990 n. 241 e del principio del giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto di istruttoria;
- Violazione artt. 3 e 21 nonies L. 7/8/1990 n. 241 e dei principi generali in materia di autotutela nonché art. 15 D.P.R. 6/6/2001 n. 380. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, inesistenza dei presupposti, travisamento dei fatti e contraddittorietà;

- Violazione art. 15 D.P.R. 6/6/2001 n. 380, art. 97 Cost., artt. 1 e 3 L. 7/8/1990 n. 241 e principio del giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e inesistenza dei presupposti;
- Violazione art. 15 D.P.R. 6/6/2001 n. 380 e art. 3 L. 7/8/1990 n. 241. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, inesistenza dei presupposti, travisamento dei fatti e sviamento;
- Violazione art. 15 D.P.R. 6/6/2001 n. 380 e art. 3 L. 7/8/1990 n. 241. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, inesistenza dei presupposti, travisamento dei fatti, illogicità.

Esponde parte ricorrente di essere comodataria di un suolo di circa 6.800 mq in Casoria alla Via Monte Sabini, riportato in Catasto al foglio 1, part.lla 72 e 73, e ricadente nel vigente P.R.G. in zona “D2 Industriale – Ristrutturazione e completamento” e di avere ottenuto il permesso di costruire n. 527/2009 del 21/12/2009 per la realizzazione su detto suolo di un opificio industriale per la “conservazione, maturazione, confezionamento di frutta, ortaggi e prodotti ortofrutticoli in genere con filiera biologica, produzione del freddo mediante celle frigo”; con nota prot. 38870 del 17/12/2010 la ricorrente ha comunicato all’Amministrazione l’inizio dei lavori ed il Comune di Casoria, con atto prot. U/2451/PT del 19/12/2013, ha disposto la “proroga di anni 3 (tre), ovvero sino al 17/12/2016” del “termine di fine lavori relativi al p.d.c. n. 527/09 del 21/12/2009”, richiamando la comunicazione di inizio lavori della ricorrente del 17/12/2010 e quelle successive del 19/6/2013 e dell’11/9/2013 per la proroga del termine di ultimazione lavori, nonché l’art. 30, comma 3 bis della Legge n. 98/2013 che ha previsto – in considerazione della crisi economica in atto – la proroga legale dei termini di efficacia dei titoli abilitativi edilizi. Con successiva istanza prot. 55830 del 7/12/2016 la ricorrente ha chiesto al Comune il rilascio di permesso di costruire in variante al p.d.c. n. 527/2009, per diversa distribuzione e modifica del prospetto est dell’opificio e ad ogni buon conto ha anche motivatamente richiesto, con nota prot. 55828 del 7/12/2016, la proroga di un anno del termine di ultimazione lavori, senonchè l’Amministrazione intimato, con l’impugnato provvedimento prot. U/60/PT del 10/1/2017, ha disposto la decadenza del permesso di costruire n. 527 del 21/12/2009, con la seguente motivazione: *“la richiesta di proroga presentata in data 07/12/2016 prot. 55828, non può essere accolta, in quanto da sopralluogo effettuato in data 14/12/2016 dal tecnico di questo settore, si è constatato che, a tutt’oggi, i lavori non sono 3 iniziati”*; *“è già stata concessa una proroga per complessivi anni tre, in virtù della quale il termine di fine lavori è stabilito alla data del 17/12/2016, il Permesso di Costruire n. 527 del 21/12/2009 risulta decaduto, essendo trascorso il termine entro il quale l’opera doveva essere completata; Pertanto, ai sensi del comma 3 art. 15 D.P.R. 380/01, la realizzazione dell’intervento non eseguito nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso di costruire”*.

Si è costituito il Comune di Casoria invocando il rigetto del ricorso e, all'udienza di smaltimento del 30.03.22, la causa è stata trattenuta per la decisione.

Il ricorso è infondato e va respinto.

Ed invero, è noto come l'art. 15 del D.P.R. 6 giugno 2001 n° 380 preveda che “nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori” e che “il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori. Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita” tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga; è altresì noto come, secondo l'orientamento prevalente nella giurisprudenza amministrativa, la decadenza del permesso di costruire per inutile decorrenza dei suindicati termini opera di diritto in conseguenza dell'inutile decorso del tempo, e non dipende da un atto amministrativo, che ove intervenga assume comunque carattere meramente dichiarativo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 novembre 2017, n. 5324), e ciò al fine di non far conseguire la decadenza ad un comportamento dell'Amministrazione, con possibili disparità di trattamento tra situazioni identiche (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 18 maggio 2012, n. 2915, Consiglio di Stato, Sez. IV, 15 aprile 2016, n. 1520; Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 aprile 2014, n. 1747).

E' altresì noto come secondo la condivisibile giurisprudenza, “l'inizio lavori, ai sensi dell'art. 15, comma 2, D.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. Edilizia), deve intendersi riferito a concreti lavori edilizi che possono desumersi dagli indizi rilevati sul posto. Pertanto i lavori debbono ritenersi iniziati quando consistano nel concentramento di mezzi e di uomini, cioè nell'impianto del cantiere, nell'innalzamento di elementi portanti, nella elevazione di muri e nella esecuzione di scavi preordinati al gettito delle fondazioni del costruendo edificio per evitare che il termine di decadenza del permesso possa essere eluso con ricorso ad interventi fittizi e simbolici” (cfr. ex plurimis, Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 settembre 2017, Consiglio di Stato, Sez. IV, 24.01.2018 n° 467).

Tanto premesso, va evidenziato che nonostante la Società ricorrente, dopo avere trasmesso, in data con nota prot. 38870 del 17/12/2010 la comunicazione di inizio lavori, cui hanno fatto seguito ben due richieste di proroga del termine di fine lavori in data 2013, proroga puntualmente accordata dal Comune con atto prot. U/2451/PT del 19/12/2013, ha avanzato la nuova richiesta di proroga di un anno del termine di ultimazione lavori, con nota prot. 55828 del 7/12/2016 – cui ha fatto seguito l'adozione da parte del Comune resistente del provvedimento impugnato -, nonostante a seguito del sopralluogo effettuato in data 14.12.2016, corredato di documentazione fotografica e non ritualmente impugnato dalla ricorrente, sia emerso che a quella data i lavori non siano stati mai iniziati, essendo risultato il terreno in questione abbandonato e ricoperto di sterpaglie.

Orbene, ritiene il Tribunale che correttamente l'Amministrazione Comunale resistente abbia ritenuto la successiva richiesta di proroga di un anno di cui alla nota prot. 55828 del 7/12/2016, assolutamente inidonea a scongiurare l'intervenuta decadenza del permesso di costruire per decorso del termine di un anno di cui all'art. 15 comma 2 D.P.R. 380 citato, attesa l'assenza a quella data di qualsivoglia traccia di effettiva attività edilizia in corso o almeno iniziata, quale evincibile dalla documentazione versata agli atti dal Comune resistente la cui valenza probatoria non risulta efficacemente contrastata dalla ricorrente, la quale si è limitata a depositare una integrazione di precedente ordine di materiale per la realizzazione di prefabbricati in c.a.o. per opifici industriali, peraltro datata 26.06.2007, dunque addirittura antecedente al rilascio del P.d.C. dichiarato decaduto; ciò in quanto, se è indubitabile che la proroga del citato termine annuale ben possa essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari (cfr. ex multis T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 10/04/2018, n.603, T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 07/11/2018, n.2522), è altresì indubitabile che la richiesta di proroga debba essere in ogni caso presentata prima della decorrenza del termine ultimo previsto nel titolo edilizio (cfr. T.A.R. Abruzzo Pescara, sez. I, 05/11/2018, n.333, Consiglio di Stato sez. IV, 26/04/2018, n.2508, T.A.R. Valle d'Aosta, 18/04/2018, n.26) e ciò proprio in virtù del fatto che la pronuncia di decadenza del permesso a costruire ha mera natura ricognitiva del venir meno degli effetti del permesso a costruire per l'inerzia del titolare a darvi attuazione, oltre che un carattere strettamente vincolato all'accertamento del mancato inizio e completamento dei lavori entro i termini stabiliti dall'art 15 D.P.R. 380/01 citato.

Pertanto, non può fondatamente sostenersi, come fa la Società ricorrente, che i provvedimenti impugnati siano erronei in quanto i lavori sarebbero in realtà iniziati nel termine di un anno dal rilascio del titolo edilizio, e che comunque l'Amministrazione non abbia eseguito un'adeguata istruttoria sul punto; al riguardo, il Collegio si limita ad evidenziare che alcuna ulteriore istruttoria risulta necessaria, in presenza di un verbale di sopralluogo corredato di documentazione fotografica dal quale sia desumibile l'assenza, alla data del 14.12.2016, di qualsivoglia traccia di effettiva attività edilizia almeno iniziata o comunque in corso.

Peraltro, secondo il Tribunale alcun legittimo affidamento può ritenersi maturato in capo alla Società ricorrente, per la mancanza di comunicazioni o atti inibitori da parte dell'Amministrazione Comunale resistente considerato che il Comune di Casoria ha dimostrato di avere inviato a mezzo

pec alla società ricorrente la comunicazione di avvio del procedimento di decadenza in data 27.12.2016.

Conclusivamente, per le ragioni sopra sinteticamente illustrate, lo spiegato ricorso è infondato e va respinto mentre sussistono i presupposti di legge, in considerazione della complessità e di taluni aspetti di assoluta novità dell'oggetto del giudizio, per dichiarare integralmente compensate tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania Napoli (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 30 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Laura Maddalena, Presidente

Antonella Lariccia, Primo Referendario, Estensore

Germana Lo Sapio, Primo Referendario

IL SEGRETARIO