

**Pubblicato il 30/10/2018**

**Sent. n. 1426/2018**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2196 del 2008, proposto da Pietro Borla, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Massimo Pozzi e Raffaello Cecchetti, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Firenze, lungarno A. Vespucci 20;

contro

Comune di Monteverdi Marittimo in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carolina Picchiotti, con domicilio eletto presso lo studio della stessa in Firenze, via dei Servi 38;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

del provvedimento in data 18.9.2008 prot. 4987 notificato a mezzo posta il giorno 19.9.2008, a firma del Responsabile dell'Ufficio Tecnico con il quale veniva dichiarata la decadenza del permesso di costruire (indicato come Concessione) n. 43/2005 del 28.12.2005, pratica edilizia n. 11/2005, e di ogni ulteriore atto connesso, presupposto e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Monteverdi Marittimo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2018 il dott. Pierpaolo Grauso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Con provvedimento del 28 dicembre 2005, il Comune di Monteverdi Marittimo ha rilasciato al signor Giovanni Borla – subentrato nella pratica avviata da certa signora Annarosa Del Gratta – il permesso di costruire relativo a un intervento di ristrutturazione urbanistica su di un immobile di sua proprietà, ubicato nella località Poggio al Cerro di quel Comune. Il termine per l'inizio dei lavori era stabilito in dodici mesi dal rilascio del permesso (entro il 27 dicembre 2006), e quello per l'ultimazione dei lavori in trentasei mesi dal loro inizio (entro il 27 dicembre 2009).

Il progetto presentato dal signor Borla all'amministrazione prevedeva la demolizione dell'edificio esistente, ridotto a rudere, e la sua ricostruzione ed ampliamento per la realizzazione di una villetta unifamiliare a un piano, con annessi loggiato e garage.

Dopo aver dato avvio alle attività propedeutiche occorrenti per ottemperare alle prescrizioni apposte al permesso, ed avere installato il cantiere e demolito il rudere, il signor Borla è purtroppo deceduto lasciando la moglie e i figli Michele e Pietro.

Il 21 gennaio 2008, il Comune di Monteverdi Marittimo ha ordinato la sospensione dei lavori indirizzando il relativo provvedimento, in mancanza di eredi noti del signor Borla, all'originaria richiedente il permesso di costruire.

La sospensione è stata prorogata di quarantacinque giorni con nuovo provvedimento del 29 febbraio 2008, indirizzato stavolta al signor Pietro Borla, quale erede del padre Giovanni.

1.1. Lo stesso Pietro Borla impugna, con l'atto introduttivo del presente giudizio, il successivo provvedimento comunale del 18 settembre 2008, recante la dichiarazione di decadenza per mancato inizio dei lavori del permesso di costruire a suo tempo rilasciato al padre.

1.2. Costitutosi in giudizio il Comune di Monteverdi Marittimo, che resiste al gravame, nella camera di consiglio del 15 gennaio 2009 il collegio ha respinto la domanda cautelare proposta dal ricorrente.

1.3. Nel merito, la causa è stata discussa e trattenuta per la decisione nella pubblica udienza del 25 settembre 2018, preceduta dal deposito di documenti e dallo scambio di memorie difensive *ex art. 73 c.p.a.*.

2. Con il primo motivo di impugnazione, il ricorrente lamenta di essere stato "prescelto" dal Comune di Monteverdi Marittimo fra gli eredi dell'originario titolare del permesso di costruire cui si riferisce l'impugnato provvedimento decadenziale. In realtà, al procedimento di decadenza avrebbero dovuto partecipare anche gli altri coeredi di Giovanni Borla (la madre e il fratello dell'odierno ricorrente), ai quali illegittimamente il Comune non avrebbe consentito di far valere il subingresso nella titolarità del permesso e di difendere le proprie ragioni.

Il motivo è al contempo infondato e inammissibile.

È pacifico che il permesso di costruire si trasferisce a causa di morte insieme all'immobile, ai sensi dell'art. 11 co. 2 d.P.R. n. 380/2001 (e dell'art. 77 co. 5 l.r. toscana n. 1/2005, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie), senza che qui importi stabilire se il subingresso operi di diritto in via automatica, ovvero richieda la mediazione di un provvedimento di voltura.

Quel che rileva è che l'accertamento dell'intervenuta decadenza nei confronti uno solo dei coeredi dell'originario titolare del permesso non può considerarsi di per sé illegittimo, quanto, se del caso, inopponibile ai coeredi pretermessi, le cui prerogative l'odierno ricorrente non è però legittimato a far valere in giudizio.

3. Con il secondo motivo, il ricorrente espone che il permesso di costruire rilasciato al suo dante causa conteneva diverse prescrizioni, consistenti in una serie di adempimenti da eseguirsi prima dell'inizio dei lavori; e sostiene che il Comune avrebbe dovuto computare l'effettiva decorrenza del termine per l'inizio dei lavori non dalla data di rilascio del permesso, ma dal completamento delle attività preliminari.

La censura è inammissibile, atteso che la decorrenza del termine per l'inizio dei lavori è stabilita dallo stesso permesso di costruire, che espressamente fissa lo spirare del termine al 27 dicembre 2006 con previsione rimasta inoppugnata.

In ogni caso, la tesi del ricorrente è in frontale contrasto con la complessiva disciplina dettata dall'art. 15 co. 2 d.P.R. n. 380/2001, nel testo vigente all'epoca dei fatti di causa, secondo cui il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore a un anno dal rilascio del titolo, salva la possibilità del titolare di chiederne la proroga per fatti estranei alla volontà del titolare.

Anche ad ammettere che l'intervento da realizzare fosse particolarmente impegnativo, tenuto conto della disagiata ubicazione dell'area interessata ai lavori, l'esistenza delle condizioni per il superamento del termine legale per l'inizio dei lavori avrebbe pertanto dovuto essere sottoposta al preventivo vaglio del Comune, e non può ora pretendersi che il giudice supplisca alla valutazione amministrativa a suo tempo non sollecitata dagli interessati nelle forme di legge.

4. Il terzo motivo investe la valutazione delle attività realizzate in forza del permesso di costruire, che, ad avviso del ricorrente, integrerebbero un effettivo inizio dell'intervento assentito.

In particolare, sarebbero stati eseguiti: un idoneo accesso carrabile dalla strada al lotto interessato dall'intervento, come prescritto dal piano della sicurezza all'uopo apprestato; l'impianto del cantiere; il pozzo per la fornitura dell'acqua dolce; la demolizione del manufatto diruto preesistente; la richiesta

della fornitura di energia elettrica; le opere di sbancamento e di scavo; la messa in opera delle “modine” per lo stacco del fabbricato destinato a garage.

Di contro, il provvedimento impugnato si limiterebbe a una generica quanto insufficiente attestazione di mancato avvio dei lavori, senza indagare sulla effettiva volontà di dare seguito all'intervento e senza tenere conto delle obiettive difficoltà che avevano caratterizzato l'avvio dei lavori, ivi compreso il decesso del titolare del permesso di costruire.

Il motivo è infondato.

Ribadito che le eventuali difficoltà, di qualsiasi genere, incontrate nella fase preliminare all'installazione del cantiere avrebbero potuto e dovuto essere sottoposte all'amministrazione comunale attraverso un'istanza di proroga dei termini per l'inizio dei lavori, va altresì precisato, per inciso, che la decadenza dal permesso è maturata quando il signor Giovanni Borla era ancora in vita. È dunque escluso che la morte del titolare del permesso abbia anche solo in parte contribuito al ritardo. Tanto premesso, è noto che quella di effettivo inizio dei lavori è una nozione elastica, giacché il rispetto del termine di cui all'art. 15 co. 2 d.P.R. n. 380/2001 si desume dagli indizi rilevati sul sito dell'intervento, che debbono essere di entità tale da scongiurare il rischio che il termine legale di decadenza venga ad essere eluso attraverso opere fittizie e simboliche. I lavori possono allora ritenersi “iniziati” quando consistano nella compiuta organizzazione del cantiere, nell'innalzamento di elementi portanti, nella elevazione di muri, nella esecuzione di scavi preordinati al gettito delle fondazioni del costruendo edificio, e non, ad esempio, in presenza di soli lavori di livellamento del terreno o di sbancamento (giurisprudenza costante, per tutte cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2018, n. 467; id., sez. VI, 19 settembre 2017, n. 4381).

I sopralluoghi effettuati dal Comune resistente tra il gennaio e il maggio del 2008 attestano la presenza, sul terreno di proprietà Borla in località Poggio al Cerro, di una recinzione di cantiere corredata del corrispondente cartello con l'indicazione dei dati del titolo edilizio, dei nominativi dei tecnici e dell'impresa incaricati, della data di inizio lavori (22 dicembre 2006). La documentazione fotografica in atti mostra un'area libera, ricoperta da erbacce, in un punto della quale sembrano essere stati eseguiti modesti lavori di scavo. Non sono presenti macchinari o attrezzature di alcun genere.

I verbali contestualmente redatti dalla Polizia Municipale escludono l'avvio di qualsivoglia opera di edificazione o prodromica all'edificazione della progettata villetta unifamiliare, e che questa fosse la situazione di fatto all'inizio del 2008 è confermato anche dalla relazione tecnica prodotta dal ricorrente (doc. n. 17, dove si parla di parziale scavo di sbancamento per la realizzazione delle fondazioni del garage).

Del resto, lo stesso ricorrente – nelle proprie osservazioni procedurali – aveva indicato quali opere rilevanti ai fini dell'inizio dei lavori unicamente la realizzazione del pozzo per l'acqua potabile e l'avvio dei contatti con l'ENEL per la fornitura di energia elettrica, nulla che obiettivamente potesse rivelare una seria e inequivoca volontà di intraprendere e portare a compimento il progetto autorizzato.

Si aggiunga che – come risulta dalla pratica del permesso di costruire rilasciato al signor Giovanni Borla – il rudere preesistente sul terreno era costituito da poco più di una traccia della muratura perimetrale di una struttura di forma quadrata e di superficie contenuta; e proprio in rapporto alle complessive dimensioni dell'intervento in progetto, che avrebbe dovuto condurre alla realizzazione di un nuovo e ben più ampio edificio, in posizione differente e con annesso garage, la demolizione del rudere rappresenta al più un'opera preparatoria, inidonea a integrare l'effettivo avvio dei lavori perché non univocamente concludente nel senso della volontà di attuare il programma edificatorio oggetto del permesso di costruire. Essa non attiene, infatti, all'avvio dei lavori relativi alla parte qualificante del progetto (la nuova abitazione) e, pertanto, può presumersi diretta a evitare la decadenza del titolo (depone in questo senso anche la data di inizio dei lavori indicata sul cartello di cantiere: il 22 dicembre 2016, appena cinque giorni prima della scadenza).

5. In forza delle considerazioni che precedono, il ricorso non può trovare accoglimento.

5.1. Sussistono, tuttavia, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese processuali.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente

Gianluca Bellucci, Consigliere

Pierpaolo Grauso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Pierpaolo Grauso

IL PRESIDENTE

Rosaria Trizzino

IL SEGRETARIO