

**Pubblicato il 05/09/2019**

**Sent. n. 450/2019**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 57 del 2018, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Petrarca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giusi Galgani in L'Aquila, viale Crispi n.35;

contro

Comune di Roccaraso, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Emilio Potena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Castel Di Sangro, corso Vittorio Emanuele II n. 1;

nei confronti

[omissis], rappresentata e difesa dagli avvocati Tammaro Chiacchio, Vittoria Chiacchio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[omissis] non costituito in giudizio;

per l'annullamento

A) del permesso di costruire n. [omissis], rilasciato dal Comune di Roccaraso in data [omissis] in favore di [omissis];

B) del permesso di costruire n. [omissis], rilasciato dal Comune di Roccaraso in data [omissis] in favore di [omissis];

C) del permesso di costruire n. [omissis], rilasciato in data [omissis] in favore di [omissis];

D) dell'ordinanza n. [omissis], emessa dal Comune di Roccaraso, a mezzo della quale il medesimo Comune provvedeva a revocare l'ordinanza di sospensione dei lavori n. [omissis] del [omissis] emessa in danno di [omissis];

-nonché di ogni altro atto preordinato, consequenziale o, comunque, connesso, ivi compresi quelli nel frattempo eventualmente intervenuti tra la P.A. resistente e la controinteressata [omissis] e non comunicati all'odierno ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Roccaraso e di [omissis];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 giugno 2019 la dott.ssa Paola Anna Gemma Di Cesare e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1.- [omissis], quale abitante nell'immobile frontista, impugna i permessi di costruire (n. [omissis] e i permessi di costruire in variante n. [omissis] e n. [omissis]) rilasciati dal Comune di Roccaraso in favore di Rossella Giordano e relativi all'immobile indicato al catasto al fg. [omissis], particelle [omissis].

Il ricorrente impugna altresì l'ordinanza n. [omissis], con la quale il Comune di Roccaraso disponeva la revoca della precedente ordinanza [omissis] con la quale lo stesso Comune aveva disposto la sospensione dei lavori.

Con l'originario permesso di costruire (n. [omissis]) il Comune ha autorizzato lavori di ristrutturazione edilizia ed ampliamento del fabbricato destinato a civile abitazione ai sensi della L.R. 16/2009, consistenti nella sopraelevazione sul lastrico solare di un garage preesistente.

Il sig. [omissis] premette, in punto di fatto, che: l'ordinanza di sospensione dei lavori n. [omissis] era stata adottata nel corso del procedimento di verifica delle opere realizzate avviato dal Comune in seguito all'istanza di riesame avanzata dal sig. [omissis] (nota [omissis]); che i permessi di costruire erano stati rilasciati in violazione delle norme di legge e regolamentari in materia di distanze tra costruzioni e che (nota del [omissis]) la signora [omissis] stava eseguendo lavori diversi da quelli autorizzati, poiché anziché ampliare un fabbricato esistente in forza della L.R. 16/2009 stava realizzando un nuovo fabbricato con volumetrie ed altezze diverse da quello che aveva dichiarato di voler ricostruire; il Comune avviava il procedimento per l'annullamento in autotutela dei permessi di costruire n. [omissis] e successiva variante n. [omissis], procedimento poi sospeso dallo stesso Comune alla luce della nuova richiesta di variante presentata dalla signora Giordano, poi accolta con il rilascio del titolo in variante n. [omissis].

Ciò premesso il ricorrente deduce l'illegittimità dei titoli edilizi, nonché dell'ordinanza di revoca della sospensione dei lavori, per i seguenti motivi:

I) violazione e falsa applicazione dell'art. 15, comma 2, del d.p.r. 380/2001; violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 2, 3, 11, 21 *quinquies* della legge 241/90 eccesso di potere – difetto di motivazione – contraddittorietà ed illogicità manifesta; il permesso di costruire 25/2003 era decaduto di diritto e, in assenza di provvedimenti di proroga dello stesso, ne derivava l'illegittimità dei provvedimenti in variante successivamente intervenuti; contraddittorietà dell'operato della P.A., che non poteva procedere alla revoca dell'ordine di sospensione dei lavori, posto che a tale ordinanza era seguito l'annullamento parziale dei permessi di costruire nn. 25/2013 e 23/2015;

II) violazione dell'art. 20 del DPR 380/2001, per carenze di sottoscrizione della domanda di permesso di costruire ed altre omissioni documentali (titolo di legittimazione del richiedente; omessa formulazione di una proposta di provvedimento da parte del responsabile del procedimento);

III) violazione della L.r. n. 16/2009, con riferimento agli articoli 2, commi 1 e 2 lett. a) e lett. b), 4, 6, 11, comma 6 e 11, comma 8; il lastrico solare oggetto di sopraelevazione è da ritenersi abusivo in quanto realizzato senza titolo edilizio, considerato peraltro che il garage di proprietà De Cesare sul quale Giordano chiede di sopraelevare, alla luce degli elaborati progettuali depositati nei pubblici archivi, doveva essere coperto da un tetto a falda pendente; peraltro l'intervento ricade in zona A del Comune di Roccaraso, che ricomprende un nucleo antico, per il quale sono consentiti solo interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di recupero; inoltre, l'ampliamento in senso orizzontale della proprietà Giordano, di fatto, non sussisterebbe, se non per un piccolo ingresso posto allo stesso piano dell'immobile dichiarato in ampliamento, con conseguente mancato rispetto della "coerenza architettonica e progettuale in continuità orizzontale e verticale rispetto al fabbricato esistente" (art. 4, comma 3, L.R. 16/2009); illegittimità dell'ampliamento ottenuto per complessivi mq 52,60, mentre, prendendo in considerazione solo le superfici relative alla proprietà esclusiva della Giordano l'ampliamento massimo consentito sarebbe stato di soli mq 24,32;

IV) violazione delle disposizioni in materia di distanze minime di cui all'art. 9 del D.M. 1444/1968, posto che la nuova costruzione ossia la sopraelevazione (qualificata quale ampliamento), si pone ad una distanza inferiore a dieci metri dalla proprietà dell'odierno ricorrente e da tutti gli altri fabbricati circostanti, avuto riguardo sia ai limiti di cui al n. 1 sia a quelli di cui al n. 2 del medesimo art. 9,

V) violazione delle disposizioni di cui al capo 6.3 delle norme tecniche di attuazione del p.r.g. del

Comune di Roccaraso, posto che nella zona A del PRG sono vietate nuove costruzioni ovvero aumenti di superfici e volumetrie che modificano la sagome e l'ingombro degli edifici esistenti;

VI) violazione dell'art. 57 della L.R. n. 18/83, il quale dispone che dalla prima adozione del nuovo strumento si debba procedere alla sospensione di ogni determinazione sulle domande di autorizzazione e concessione edilizia in contrasto con il nuovo strumento stesso; nel caso di specie, il Comune di Roccaraso, avendo adottato nel marzo 2016, il nuovo strumento urbanistico, non avrebbe potuto rilasciare alcun titolo; peraltro le nuove norme dello strumento urbanistico adottato prevedono, per la zona in cui ricade l'intervento edilizio che ci occupa (A1), l'assoluto divieto di qualsivoglia intervento diretto alla modifica dello stato dei luoghi, fino all'approvazione di uno specifico piano di recupero a tutela del patrimonio edilizio esistente;

VII) violazione delle norme in materia di sicurezza e realizzazione dei lavori (ricostruzione del garage previa sua demolizione e primo piano) in difformità dalle previsioni progettuali;

VIII) violazione della disposizione di cui all'art. 41 *sexies* della L. 1150/42; l'edificazione assentita dalla P.A. resistente si attesta quale nuova costruzione (che certamente incide sul tessuto urbano preesistente, trattandosi della creazione di un edificio costituito da ben tre livelli prima inesistenti), per la quale doveva essere garantita – in sede di rilascio del p.d.c. – la riserva di appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni 10 metri cubi di costruzione.

2.- Per resistere al ricorso si è costituita la controinteressata, la quale eccepisce la tardività del ricorso, in quanto i permessi di costruire contestati e presupposti al permesso di costruire in variante n. [omissis] erano già noti alla parte ricorrente e avrebbero dovuto essere impugnati nel termine decadenziale. La controinteressata deduce peraltro l'infondatezza del gravame nel merito.

3.- Si è altresì costituito il Comune di Roccaraso, il quale eccepisce la tardività del ricorso e l'infondatezza del gravame nel merito, articolando specifiche controdeduzioni per ogni motivo di ricorso.

4.- Con ordinanza [omissis], la domanda cautelare è stata accolta <<in relazione all'irreversibilità del pregiudizio che deriverebbe al ricorrente dal riavvio dei lavori>>.

Con ordinanza n. [omissis] il TAR ha disposto incombenti istruttori.

6.- Alla pubblica udienza del 19 giugno 2019, dopo la discussione, la causa è stata riservata per la decisione.

## DIRITTO

1.- Oggetto del giudizio è il permesso di costruire [omissis] e il presupposto permesso di costruire originario n. [omissis] e successiva variante autorizzata con permesso n. [omissis] relativi all'immobile di via [omissis] indicato al catasto al fg. [omissis], particelle [omissis] e [omissis].

Con l'originario permesso di costruire il Comune di Roccaraso autorizza lavori di ristrutturazione edilizia ed ampliamento del fabbricato destinato a civile abitazione ai sensi della L.R. 16/2009. L'intervento assentito così come descritto nella relazione tecnica allegata alla domanda che ha determinato il rilascio del permesso di costruire n. [omissis] consiste nella seguenti opere: *“demolizione del garage esistente (attualmente costituito da un tettoia in legno su muratura) e sua ricostruzione, il nuovo garage sarà realizzato in c.a., la sua volumetria si ridurrà e il solaio ora piano sarà posto in quota con il primo solaio della proprietà [omissis]; l'ampliamento vero e proprio sarà costituito da due nuovi corpi di fabbrica posti a mo' di torre, posti al secondo e al terzo livello (a partire dal nuovo solaio del garage)...”*.

2.- In via preliminare, il Collegio deve esaminare l'eccezione di tardività del ricorso.

2.1.- Occorre premettere che la "piena conoscenza" del provvedimento impugnabile non deve essere intesa quale "conoscenza piena ed integrale" del provvedimento stesso, ovvero di eventuali atti endoprocedimentali, la cui illegittimità infici, in via derivata, il provvedimento finale, dovendosi invece ritenere che sia sufficiente ad integrare il concetto la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente la lesività della sfera giuridica

del potenziale ricorrente, in modo da rendere percepibile l'attualità dell'interesse ad agire contro di esso.

Va, infatti, chiarito che, mentre la consapevolezza dell'esistenza del provvedimento e della sua lesività concreta ed attuale integra la sussistenza di una condizione dell'azione, rimuovendo in tal modo ogni ostacolo all'impugnazione dell'atto (così determinando quella "piena conoscenza" indicata dalla norma), la conoscenza "integrale" del provvedimento (o di altri atti del procedimento) influisce sul contenuto del ricorso e sulla concreta definizione delle ragioni di impugnazione, e quindi sulla *causa petendi*.

2.2.- Tanto chiarito, ai fini della verifica della tempestività del ricorso, occorre richiamare i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa (*ex multis*, Cons. Stato, n. 5675 del 2017; Cons. Stato, n. 1135 e n. 4701 del 2016) in ordine alla questione della verifica della piena conoscenza dei titoli edilizi, al fine di ponderare il rispetto del termine decadenziale per proporre l'azione di annullamento:

a) il termine per impugnare il permesso di costruzione edilizia decorre dalla piena conoscenza del provvedimento, che ordinariamente s'intende avvenuta al completamento dei lavori, a meno che sia data prova di una conoscenza anticipata da parte di chi eccepisce la tardività del ricorso anche a mezzo di presunzioni (Consiglio di Stato, sez. IV, 28/10/2015, n. 4909);

b) l'inizio dei lavori segna il *dies a quo* ai fini della tempestiva proposizione del ricorso laddove si contesti l'*an* dell'edificazione (Consiglio di Stato, sez. IV, 04/12/2017, n. 5675);

c) il completamento dei lavori (o, comunque, il momento in cui la costruzione realizzata è tale che non si possono avere dubbi in ordine alla portata dell'intervento) segna il *dies a quo* per l'impugnazione del permesso di costruire laddove si contesti il *quomodo* dell'edificazione (distanze, consistenza, volumetria, ecc.);

d) la richiesta di accesso agli atti, invero, non è idonea *ex se* a far differire i termini di proposizione del ricorso, perché, se da un lato deve essere assicurata al vicino la tutela in sede giurisdizionale dei propri interessi nei confronti di un intervento edilizio ritenuto illegittimo, dall'altro lato deve parimenti essere salvaguardato l'interesse del titolare del permesso di costruire a che l'esercizio di detta tutela venga attivato senza indugio e non irragionevolmente differito nel tempo, determinando una situazione di incertezza delle situazioni giuridiche contraria ai principi ordinamentali;

e) l'apposizione del prescritto cartello di cantiere ha la funzione di esporre al pubblico i titoli edilizi rilasciati e i nominativi dei responsabili dell'attività edilizia in corso, onde consentire a eventuali controinteressati di far valere in sede amministrativa e/o giurisdizionale le proprie posizioni giuridiche soggettive eventualmente lese dall'attività edilizia (e rendere agevolmente individuabili i soggetti responsabili qualora durante lo svolgimento delle attività di cantiere derivino danni nei confronti di terzi), sicché è onere del ricorrente di attivarsi immediatamente e senza indugio presso i competenti uffici comunali per prendere visione del progetto.

2.3. Il Collegio deve ora fare applicazione dei principi sopra menzionati nella fattispecie al proprio esame.

Il ricorrente, nella specie, non contesta l'*an* dell'edificazione ovvero l'inedificabilità assoluta dell'area, ma contesta il *quomodo* dell'edificazione stessa, in quanto inerente un ampliamento in modalità e misura non consentita dalla L.R. 16/2009, non rispettosa della normativa in materia di distanze tra costruzioni e della normativa in materia di sicurezza sismica delle costruzioni.

Ne deriva che la piena conoscenza del titolo edilizio non può considerarsi inverata né dall'inizio dei lavori né dalla data di apposizione del cartello di cantiere.

Non risulta, invero, contestato che la conoscenza degli atti del procedimento sia avvenuta in data 27 luglio 2017, data in cui, tuttavia, era vigente l'ordinanza [omissis], provvedimento non gravato dalla controinteressata, a mezzo del quale il Comune ordinava alla controinteressata la sospensione dei lavori, sulla base della espressa e dichiarata "*necessità di avviare un procedimento per l'eventuale annullamento o revoca parziale o totale del permesso di costruire n. [omissis] e n. [omissis]*" e aveva avviato il procedimento per l'annullamento parziale del permesso di costruire (il responsabile del procedimento, con nota prot. [omissis], proponeva l'annullamento parziale dei titoli edilizi).

Va tuttavia precisato che, sebbene la ricorrente abbia avuto conoscenza di tutti gli atti del procedimento in data 27 luglio 2017, l'interesse del ricorrente si attualizza e si concretizza solo allorquando il Comune, ritenendo superate le illegittimità in precedenza evidenziate e non avvedendosi della decadenza dell'originario permesso di costruire (v. *infra*), disponeva il rilascio del permesso di costruire in variante n. [omissis] *“per il completamento dei lavori di ristrutturazione edilizia con ampliamento parziale ai sensi della L.R. 16/2009”* con contestuale revoca dell'ordinanza di sospensione dei lavori n. [omissis].

Ne consegue la ricevibilità del ricorso, la cui tempestività, rispetto al titolo in variante n.16/2017, impugnato per vizi propri, non risulta contestata.

3.- Nel merito il ricorso è fondato in relazione al primo assorbente motivo di ricorso, con il quale il ricorrente deduce la violazione dell'art. 15 D.P.R. n. 380 del 2001.

3.1.- L'art. 15 cit., al comma 2, dispone 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 i tre anni dall'inizio dei lavori. Entrambi i termini possono essere prorogati, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso. Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza venga richiesta una proroga. La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.>>.*

La *ratio* complessiva della disciplina dell'art. 15 D.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. Edilizia) sta nell'obiettivo di mantenere il controllo sull'attività di edificazione, ovviamente per sua natura non istantanea, non solo al momento del rilascio del titolo abilitativo ma, anche, successivamente al momento della realizzazione, garantendo solo entro limiti temporali ragionevoli il compimento dell'opera iniziata.

L'effetto decadenziale ha carattere automatico ed è ricollegato al verificarsi dei presupposti previsti dalla legge, tanto è vero che la giurisprudenza qualifica il provvedimento recante la declaratoria di decadenza del permesso di costruire come un provvedimento di natura ricognitiva di effetti già verificatisi *ex lege*, con l'infruttuoso decorso del termine fissato (ex multis: Consiglio di Stato, sez. III, 04/04/2013, n. 1870).

La decadenza automatica del titolo comporta che, per la realizzazione dei lavori non eseguiti o non iniziati tempestivamente è richiesto il rilascio di nuovo permesso di costruire (Cons. Stato Sez. VI, 06/02/2019, n. 891).

E' stato quindi condivisibilmente affermato dalla giurisprudenza che il mero rilascio di un permesso in variante all'originario permesso per costruire non fa decorrere un nuovo termine di avvio e di conclusione dei lavori, il quale va sempre determinato con riferimento al titolo edilizio originario (Cons. Stato Sez. IV Sent., 11/10/2017, n. 4704).

Nella specie, emerge che l'originario permesso di costruire è stato rilasciato in data 11 ottobre 2013 e risulta comprovato, come risulta dalla foto della tabella di cantiere (doc. 24 del fascicolo di parte ricorrente), che i lavori sono iniziati nel Dicembre 2014, allorquando il titolo edilizio era già decaduto per l'effetto del decorso del termine di un anno dal rilascio del titolo ed in assenza di un provvedimento di proroga da parte del Comune.

Né si condivide la tesi del Comune resistente secondo il quale la decadenza dell'originario permesso di costruire, per poter esplicitare i propri effetti, avrebbe dovuto essere formalizzata con un provvedimento amministrativo ad hoc, posto che lo stesso provvedimento n. [omissis] subordinava il rilascio del titolo all'inizio dei lavori *“entro dodici mesi dalla data del rilascio del presente permesso di costruire, pena la decadenza”*. Non risulta, pertanto, pertinente, nella specie, il richiamo a quell'orientamento giurisprudenziale (Consiglio di Stato, sez. IV, 22/10/2015, n. 4823), che richiede l'adozione di un provvedimento espresso di decadenza, sulla base dell'esigenza di assicurare il contraddittorio con il privato in ordine all'esistenza dei presupposti di fatto e di diritto che giustificano la pronuncia stessa. Esigenza che, nel caso di specie, non sussisteva, posto che il Comune, all'atto del

rilascio del titolo edilizio aveva preannunciato la decadenza in caso di mancato inizio dei lavori nel termine di un anno.

Applicando in suesposti principi al caso di specie, emerge l'illegittimità dell'operato del Comune resistente che, in violazione dell'art. 15, comma 2, del D.P.R. n. 380 del 2001, in assenza di un'istanza di proroga proposta anteriormente alla scadenza del titolo, anziché adottare un provvedimento vincolato recante la ricognizione dell'intervenuta decadenza del permesso di costruire originario n. [omissis], rilasciava un permesso di costruire in variante (n. [omissis]) ad un titolo ormai decaduto.

Né il permesso di costruire n. [omissis] è qualificabile, così come affermato nella memoria del Comune, quale nuovo e autonomo titolo edilizio sostitutivo del precedente. Al contrario, dall'analisi del provvedimento stesso e della relazione tecnica acquisita in giudizio, il Comune si limita a rilasciare una vera e propria "*variante di completamento dei lavori di ristrutturazione edilizia con ampliamento parziale ai sensi della L.R. 16/2009*" assentiti con l'originario permesso di costruire.

4.- La fondatezza del primo motivo di ricorso per le ragioni sopra evidenziate comporta l'assorbimento, dal punto di vista logico, delle ulteriori censure con le quali è contestata, nello specifico, la legittimità degli interventi edilizi assentiti.

5.- Alla luce di tutte le considerazioni svolte, il ricorso merita, pertanto, accoglimento nei sensi indicati in motivazione con conseguente annullamento del permesso di costruire n. [omissis].

Ai fini della rinnovazione dell'attività amministrativa, va precisato che il Comune dovrà adottare un provvedimento espresso di decadenza del presupposto permesso di costruire n. [omissis].

6.- Le spese di lite, regolate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

a) lo accoglie nei sensi indicati in motivazione e, per l'effetto, annulla il permesso di costruire n. [omissis];

b) liquida in favore di [omissis] le spese di lite, liquidate nella somma complessiva di Euro 2.000,00 (duemila/00), oltre oneri e accessori di legge, di cui Euro 1.000,00 (mille/00), a carico del Comune di Roccaraso ed Euro 1.000,00 (mille/00) a carico della controinteressata [omissis].

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 19 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere, Estensore

Maria Colagrande, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Paola Anna Gemma Di Cesare

IL PRESIDENTE

Umberto Realfonzo

IL SEGRETARIO