

**Pubblicato il 12/11/2020**

**Sent. n. 1786/2020**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1122 del 2020, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dall'avvocato Pasqualino Scaramuzzino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Falerna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Demetrio Verbaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Catanzaro, via Vittorio Veneto n. 48;

per l'annullamento

previa tutela cautelare

1) della comunicazione prot. n. [omissis], avente ad oggetto: "*Programma Integrato di intervento (P.I.N.T.) denominato [omissis] – Chiusura procedimento prot. n. [omissis] e conferma decadenza permesso di costruire n [omissis]*", notificata via pec in data [omissis];

2) della comunicazione prot. n. [omissis], avente ad oggetto: "*Programma Integrato di intervento (P.I.N.T.) denominato [omissis] – Risposta a comunicazione di ripresa lavori*", notificata via pec in data [omissis];

3) di ogni altro atto prodromico, conseguente o comunque connesso;

4) nonché per la declaratoria di illegittimità dei due impugnati provvedimenti in quanto sostanziali revoche del permesso di costruire n. [omissis];

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Falerna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2020 la dott.ssa Martina Arrivi;

1. Riassumendo brevemente la vicenda che ha condotto all'impugnazione dei provvedimenti indicati in epigrafe, si espone quanto segue.

In data 16.2.2015 [omissis] ha avviato i lavori autorizzati con permesso di costruire n. [omissis] rilasciato nell'ambito di una convenzione di urbanizzazione conclusa con il Comune di Falerna per l'attuazione del Programma Integrato di intervento (P.I.N.T.) denominato [omissis].

In data 20.10.2015, [omissis] ha comunicato al Comune l'insistenza, sulle aree oggetto dell'intervento edilizio, di un manufatto in muratura mista utilizzato quale vasca di raccolta dei liquami, chiedendo all'amministrazione di effettuare un sopralluogo per individuare le soluzioni tecniche per la rimozione dell'impedimento alla prosecuzione dei lavori.

Il sopralluogo si è tenuto in data 2.2.2016 alla presenza del [omissis] e dell'ing. Francesco Bassarelli, tecnico incaricato dal Comune. All'esito dello stesso, è stata concordata l'effettuazione, da parte della società promotrice, di una serie di saggi per individuare le soluzioni tecniche da adottare, previo computo dei costi da parte del Comune. Da quel momento, i lavori sono rimasti bloccati in ragione – secondo la tesi di parte ricorrente – di una sospensione disposta nel verbale di sopralluogo.

Con delibera di Giunta Comunale n. 118 del 24.6.2016 sono stati quantificati i costi dei lavori necessari per la risoluzione della problematica emersa e l'ufficio tecnico comunale è stato incaricato di eseguire gli adempimenti conseguenziali tra cui l'affidamento ad un professionista della redazione del progetto e della direzione dei lavori.

Sono seguite altre vicende, nell'ambito delle quali il Comune si è determinato a che [omissis] effettuasse ulteriori opere di urbanizzazione.

Con comunicazione n. [omissis], [omissis] ha domandato la proroga del permesso di costruire n. [omissis]. A tale comunicazione, il Comune ha risposto con la nota prot. n. [omissis], nella quale si dà atto che «in data 02/02/2016, giusto verbale in pari data, i lavori di cui al permesso di costruire n. [omissis] sono stati congiuntamente, tra questo Ente ed il titolare del permesso di costruire, sospesi e lo sono fino all'attualità» e si dispone che «il permesso di costruire n. [omissis] ha validità fino alla data del [omissis] e, quindi, non necessita della richiesta proroga».

Il 29.10.2019 [omissis] comunicato al Comune che i lavori sarebbero ripresi a far data dal 15.11.2019. A quel punto, con note prot. nn. [omissis], il Comune ha esposto che, a seguito di verifica dei propri atti, è risultato che il verbale del [omissis] non conteneva un provvedimento di sospensione e ha perciò dichiarato decaduto il permesso di costruire a far data dal 16.2.2018, decorsi cioè 3 anni dall'inizio dei lavori.

Su ricorso di [omissis], le note da ultimo citate sono state annullate da questo T.A.R. con la sentenza n. 424 del 4.3.2020, per omessa comunicazione di avvio del procedimento. Segnatamente, nella motivazione della sentenza si legge: «i provvedimenti impugnati sono preceduti dalla nota [omissis] che attesta l'esistenza di una sospensione dei lavori e la perdurante efficacia del permesso di costruire. Ne consegue che, prima di poter dichiarare la decadenza del permesso, l'amministrazione è tenuta a rimuovere, in autotutela, la predetta nota. Orbene, ogni atto di riesame in autotutela necessita di comunicazione di avvio del procedimento a norma dell'art. 7 l. 241/1990».

Con nota prot. [omissis], il Comune di Falerna ha comunicato alla società l'avvio del procedimento di riesame e annullamento in autotutela della nota prot. [omissis] e di decadenza del permesso di costruire, indicando in 30 giorni il termine per l'assunzione del provvedimento. In data 27.3.2020, [omissis] ha inviato le proprie osservazioni e in data 3.6.2020 ha comunicato la ripresa dei lavori.

Con le note prot. nn. [omissis], il Comune ha confermato che il verbale del 2.2.2016 non conteneva alcuna sospensione dei lavori e che comunque il tecnico incaricato non aveva i poteri per disporla; pertanto ha annullato in autotutela la nota prot. [omissis] e dichiarato decaduto il permesso di costruire, inibendo alla società la continuazione dei lavori.

2. Con il ricorso in epigrafe, [omissis] impugna – con domanda cautelare – le note da ultimo citate per i seguenti motivi:

(I) «violazione e falsa applicazione della legge 241/90, e successive modifiche ed integrazioni, artt. 7, 8, 9, 10, 21 quinquies, 21 septies, 21 octies, 21 nonies»: con tale motivo, la ricorrente lamenta che l'amministrazione ha assunto tardivamente i provvedimenti impugnati, essendo già trascorso il termine di 30 giorni auto-assegnatosi con la comunicazione di avvio del 24.3.2020;

(II) «violazione e falsa applicazione del dpr 6/6/2001, n. 380, art. 15 e succ. mod. e integr.»: in secondo luogo la ricorrente deduce che, tenuto conto della sospensione disposta in data 2.2.2016, il permesso di costruire non può considerarsi decaduto e che comunque la scoperta del manufatto insistente sull'area costituisce un fatto sopravvenuto idoneo a giustificare, ex art. 15 d.p.r. 380/2001, la proroga del permesso;

(III) «eccesso di potere per violazione dei principi relativi agli istituti della revoca e dell'autotutela»: la ricorrente lamenta ulteriormente che il Comune non ha illustrato l'interesse pubblico sotteso all'autotutela né comparato questo con il contrapposto interesse privato;

(IV) «*eccesso di potere per violazione dei principi relativi agli istituti dell'affidamento e della ragionevolezza*»: con tale motivo si lamenta la lesione del legittimo affidamento riposto dalla ricorrente nella perduranza del permesso di costruire, tenuto conto del lungo lasso di tempo trascorso dal sopralluogo del 2.2.2016;

(V) «*eccesso di potere per difetto di istruttoria; erroneità dei presupposti; contraddittorietà con precedenti provvedimenti; sviamento*»: con l'ultimo motivo di ricorso, la ricorrente lamenta – sotto il profilo dell'eccesso di potere – la contraddittorietà del comportamento tenuto dall'amministrazione comunale.

3. Resiste il Comune di Falerna deducendo l'infondatezza delle doglianze.

4. La causa viene definita in sede di trattazione della domanda cautelare, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 60 cod. proc. amm.

5. Il ricorso è infondato.

6. Il primo motivo è destituito di fondamento, essendo noto che il termine per la conclusione del procedimento non ha carattere perentorio e non determina alcuna decadenza per l'amministrazione (T.A.R. Milano, Sez. IV, 27.4.2019, n. 934; T.A.R. Roma, Sez. III, 1.3.2019, n. 2712; T.A.R. Pescara, Sez. I, 26.4.2016, n. 160; Cons. Stato, Sez. V, 11.10.2013, n. 4980).

7. Con riferimento al secondo motivo di ricorso, occorre dare atto della difformità tra il verbale di sopralluogo del 2.2.2016 depositato in giudizio dalla ricorrente e quello depositato dal Comune. Solo nel primo è presente, in calce all'atto, la seguente dicitura: «*Si da atto che dalla data odierna i lavori si intendono sospesi sino a comunicazione di ripresa degli stessi*». Invece, il verbale agli atti del Comune nulla dispone in ordine alla sospensione.

Ad ogni modo, da un lato, coglie nel segno l'osservazione effettuata dal Comune circa l'assenza di poteri del tecnico incaricato a disporre la sospensione. Con nota prot. [omissis], l'ente ha incaricato l'ing. Francesco Bassarelli a «*effettuare apposito sopralluogo ed all'esito dello stesso proporre adeguata proposta tecnica con stima di massima dei costi*». La decisione di sospendere i lavori, quand'anche assunta, avrebbe esorbitato i poteri del delegato e pertanto, in base al generale principio civilistico ricavabile dall'art. 1398 cod. civ., sarebbe stata comunque inidonea a spiegare effetti nei confronti dell'ente.

Dall'altro lato, la sospensione dei lavori è istituito sconosciuto alla legislazione in materia di permesso di costruire. L'art. 15 d.p.r. 380/2001 contempla, quale unico atto idoneo a impedire la decadenza del titolo, la proroga, che deve essere richiesta dal privato prima della scadenza dei termini del permesso medesimo (Cons. Stato, Sez. VI, 30.6.2020, n. 4179; Cons. Stato, Sez. IV, 25.3.2020, n. 2078), circostanza non avvenuta nel caso di specie. La richiesta, infatti, è stata presentata dalla ricorrente per la prima volta in data 13.5.2019 quando tuttavia erano già trascorsi i 3 anni dall'inizio dei lavori (tenendo conto che questi sono iniziati in data 16.2.2015, il termine è scaduto il 16.2.2018).

Anche per il suo tenore letterale la previsione del verbale è inidonea a incidere sul titolo edilizio, posto che oggetto della sospensione sono unicamente i lavori e non il permesso di costruire.

Né vale osservare che l'avvenuta scoperta della vasca di raccolta dei liquami, in quanto fatto sopravvenuto estraneo alla volontà della ricorrente, costituisca valida ragione di proroga del permesso. Ai sensi dell'art. 15 d.p.r. 380/2001, la proroga non opera automaticamente, essendo all'uopo necessaria apposita determinazione dell'amministrazione. Pertanto, anche nell'eventualità in cui emerga la sussistenza di cause di forza maggiore, l'interessato che intenda impedire la decadenza del titolo è sempre onerato della proposizione di una richiesta di proroga dell'efficacia dello stesso (T.A.R. Roma, Sez. II, 12.6.2019, n. 7608; Cons. Stato, Sez. VI, 3.8.2017, n. 3887).

8. Sono infondati anche gli ultimi tre motivi di ricorso, che si appuntano sull'asserita illegittimità del provvedimento di autotutela.

Occorre precisare che il provvedimento per cui è causa costituisce un annullamento d'ufficio della nota prot. [omissis], che aveva dichiarato la vigenza del permesso di costruire sino al 17.5.2021. L'atto è quindi soggetto alla disciplina dell'art. 21 *nonies* l. 241/1990 e non – come esposto nel ricorso – dell'art. 21 *quinquies* della medesima legge.

Ciò posto, in conformità a quanto sopra esposto, può essere constatata l'illegittimità della nota annullata, in quanto basata sull'erroneo convincimento che la sospensione dei lavori avesse inciso sull'efficacia del permesso di costruire.

È inoltre chiaro l'interesse pubblico (ulteriore rispetto al ripristino della legalità) sotteso all'annullamento, che è quello di rimuovere un provvedimento ostativo alla declaratoria di decadenza, come anche evidenziato dalla sentenza di questo T.A.R. n. 424 del 4.3.2020.

Quanto all'asserita lesione dell'affidamento di parte ricorrente, va premesso che la tutela del legittimo affidamento è subordinata a tre condizioni, ossia (i) una posizione di vantaggio generata dall'amministrazione in modo certo e univoco, (ii) la buona fede del privato e (iii) il consolidamento della situazione favorevole in un arco temporale tale da evidenziarne la stabilità.

Ciò posto, l'affidamento della ricorrente nella persistenza del titolo non può considerarsi insorto con il verbale del 2.2.2016. Pur ammettendo che in tale verbale fosse stata prevista la sospensione dei lavori, questa – per quanto detto – è inidonea a determinare una proroga (peraltro automatica) del permesso di costruire. L'insorgere dell'affidamento deve essere ascritto piuttosto alla nota prot. n. [omissis], cui hanno però fatto seguito – a distanza di pochi mesi – le note prot. nn. [omissis], che già attestavano l'erroneità della precedente valutazione amministrativa. Il ristretto lasso temporale è inidoneo a determinare un consolidamento della situazione di vantaggio. È quindi assente uno dei presupposti affinché l'affidamento possa dirsi meritevole di tutela.

Non può inoltre sottacersi la negligenza della ricorrente che, per tutta la vigenza del permesso, non si è attivata per chiederne una proroga, come sarebbe stato suo onere fare *ex art.* 15 d.p.r. 380/2001, frattanto mantenendo fermo un cantiere dal 2015.

È infine destituita di fondamento la doglianza in ordine all'agire contraddittorio dell'amministrazione, posto che la contraddittorietà in cui è incorso il Comune consiste nell'aver erroneamente ritenuto valido un permesso già decaduto, errore cui ha legittimamente posto rimedio con l'atto di autotutela, legislativamente preordinato a tal fine. Il contegno per alcuni aspetti inerte tenuto dall'ente dopo la scoperta della vasca di raccolta dei liquami, oltre a non costituire di per sé ragione sufficiente per censurare i provvedimenti impugnati, si è accompagnato all'inerzia della stessa ricorrente, che ha mantenuto il cantiere bloccato facendosi forte della mera sospensione dei lavori senza richiedere tempestivamente una proroga del permesso di costruire.

9. La particolarità e la novità delle questioni affrontate giustificano la compensazione delle spese di lite.

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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (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 Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 d.l. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Iannini, Presidente

Arturo Levato, Referendario

Martina Arrivi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Martina Arrivi

IL PRESIDENTE

Giovanni Iannini

IL SEGRETARIO