

Pubblicato il 10/05/2022

Sent. n. 633/2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1144 del 2014, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Domenico Fasanella, Antonio Leonardo Deramo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Antonio Leonardo Deramo in Bari, via F.S. Abbrescia, 83/B; -OMISSIS- S.r.l. in Liquidazione, rappresentata e difesa dall'avvocato con domicilio eletto presso lo studio Antonio Leonardo Deramo in Bari, via F.S. Abbrescia, 83/B, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro Simionato, Pietro Merlini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Pietro Merlini in Milano, piazza Vetra 17;

contro

Comune di Chieuti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicola Saracino, Enrico Rando, con domicilio eletto presso lo studio Raffaele Dalloiso in Bari, corso Cavour n. 124;

per l'annullamento

a) della nota prot. 2482 del 19.5.2014 (comunicata il 21.5.2014), con la quale il Responsabile del 3° Settore presso il Comune di Chieuti ha rigettato definitivamente la richiesta di proroga (ovvero di rinnovo) del permesso di costruire (e successiva variante rilasciato alla -OMISSIS- Srl;

b) di tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenti, compresa la nota prot. 4869 del 14.10.2013 a firma del medesimo Responsabile.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 marzo 2022 il dott. Carlo Dibello e uditi per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. -OMISSIS- è proprietaria di un compendio immobiliare costituito da un suolo su cui sono ubicati vecchi fabbricati, denominati -OMISSIS- della tavola 4 del Piano Particolareggiato di Zona B/4 di Marina di Chieuti.

2. La stessa società ha ottenuto diversi titoli edilizi in relazione ai lotti sopra citati.

3. Gli assenti edilizi che si sono susseguiti sono: la concessione edilizia p.e. n. -OMISSIS-, avente ad oggetto la ristrutturazione interna ed esterna di n. 2 fabbricati per civili abitazioni in zona B/4 alla Marina di Chieuti; l'autorizzazione per varianti in corso d'opera n. -OMISSIS-; la concessione edilizia n. -OMISSIS-, rilasciata per l'esecuzione dei lavori di ristrutturazione fabbricato e cambio di

destinazione d'uso da civile abitazione a pub e pizzeria – lotto 14; il permesso di costruire n. -OMISSIS-, rilasciato in variante alla concessione edilizia n. -OMISSIS-, per realizzazione porticati.

4. Durante l'esecuzione dei lavori è stato notificato un ordine di sospensione dei lavori medesimi (recante il numero di prot. -OMISSIS-) da parte della Struttura Tecnica Provinciale di Foggia, "*per aver iniziato le opere in c.a. senza averne fatto preventiva denuncia all'Ufficio del Genio Civile*".

5. E' stato anche avviato un procedimento penale nei riguardi dell'amministratore unico della società a seguito di alcuni rilievi mossi dal Corpo Forestale dello Stato.

6. La sospensione dei lavori non è stata mai revocata; la società assume di essere venuta a conoscenza solo tardivamente dell'archiviazione del procedimento penale, mai comunicata.

7. La deducente ha presentato, in data 16 agosto 2013, apposita istanza al Comune di Chieuti intesa al rilascio di un permesso di costruire "*per opere non ultimate nei termini*"... già oggetto di C.E. n. -OMISSIS- e successiva variante n. -OMISSIS-", non completate a causa della intervenuta sospensione già ricordata.

8. L'istanza è stata riscontrata con nota prot. n. 4869 del 14.10.2013 con la quale il Responsabile del 3 Settore del Comune di Chieuti "*...comunica che in considerazione della circostanza che la causa di sospensione sine die dei lavori è legata alla vicenda penale che ha interessato l'attività edilizia de quo, anche volendo applicare la disciplina di cui agli artt. 97 e 98 del DPR 380/2001, cessa inesorabilmente alla data in cui la pronuncia dell'Autorità Giudiziaria diviene irrevocabile. Così come dichiarato nell'istanza di codesta società il predetto procedimento penale già pendente dinanzi il Tribunale di Lucera è stato archiviato il 27/08/2008 e pertanto è ampiamente trascorso il periodo triennale di ordinaria vigenza dell'allora assentita concessione edilizia e successivo permesso di costruire in variante. Alla luce di quant'innanzi la richiesta deve essere formulata secondo le modalità previste dall'art. 15 comma 3 del DPR 380/2001 ossia allegando alla domanda la documentazione progettuale delle opere da eseguire definite conformemente alle norme edilizie, urbanistiche e alla vincolistica della zona*".

9. Con atto di invito e significazione del 6 maggio 2014, la società deducente ha replicato che: "*nella fattispecie, non essendo intervenuto alcun provvedimento dell'Autorità giudiziaria che potesse divenire irrevocabile ex art. 97, III comma del DPR 380/2001 (il decreto di archiviazione, come a tutti noto non è un provvedimento che possa divenire irrevocabile), la sospensione doveva essere revocata dallo stesso Ufficio che l'aveva emessa ed ha, pertanto, continuato a produrre i suoi effetti, come ogni atto amministrativo che deve essere rimosso dal mondo giuridico per divenire inefficace; che in ragione di quanto sopra esposto la scadenza del p.d.c. del giugno 2005 non può essere ricavata facendo decorrere il residuo termine di validità del p.d.c. dal 2008 ma, al più, deve essere ancorata al momento in cui la società deducente ha avuto notizia dell'avvenuta archiviazione del procedimento penale (28.12.2011, come da attestazione rilasciata dalla Procura della Repubblica di Lucera); che, di conseguenza, poiché il p.d.c. 2178 è datato 16.6.2005, al momento della sospensione dei lavori, intervenuta il 18.10.2005, erano trascorsi solo cinque mesi rispetto al termine triennale a disposizione del concessionario per completare le opere di cui al p.d.c.; che i residui 31 mesi di efficacia hanno quindi ripreso a decorrere, a tutto concedere, dal gennaio 2012, con la conseguenza che la domanda presentata nell'agosto 2013 per ottenere la proroga nella esecuzione dei lavori deve ritenersi pienamente tempestiva; che la suddetta proroga è, poi, pienamente giustificata visto che le opere non sono state eseguite nei termini per cause non addebitabili alla volontà della -OMISSIS-s.r.l., bensì riconducibili alla mera apertura di un procedimento penale, iniziato sulla base di erronei rilievi mossi dal Corpo Forestale dello Stato, poi significativamente archiviato (senza che, peraltro, neppure fosse data tempestiva notizia all'indagato dell'avvenuta archiviazione del detto procedimento, appresa da quest'ultimo soltanto nel dicembre 2011); che l'art. 15 del DPR 380/2001 prevede espressamente che i termini per la realizzazione dei lavori possano essere prorogati per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso (come di sicuro avvenuto nel caso di specie)...*".

10. Il Responsabile del 3^ Settore del Comune di Chieuti ha, tuttavia, rigettato l'istanza con nota -OMISSIS-, così argomentando: "*E' appena il caso di rilevare che essendo il procedimento penale,*

così come indicato nella suindicata nota dal sig. -OMISSIS-, archiviato nel 2008, è da tale data che decorrono i termini di validità del permesso di costruire e non...dall'avvenuta notizia dell'archiviazione del procedimento penale (28/12/2011, come attestazione rilasciata dalla Procura della Repubblica di Lucera)...Quindi, essendo decorso abbondantemente il termine triennale di validità della rilasciata concessione edilizia e successivo permesso di costruire in variante, la richiesta del titolo concessorio deve essere riformulata e riproposta con tutta la documentazione necessaria per eseguire le opere richieste...” .

11. Il provvedimento di diniego anzidetto è stato impugnato innanzi al Tar. Di esso è stato chiesto l'annullamento. A sostegno del ricorso si deduce che: I) la norma che disciplina l'efficacia nel tempo del permesso di costruire è stata malamente applicata dall'amministrazione comunale. L'art. 15 del DPR 380/2001, così come interpretato dalla giurisprudenza amministrativa, legittima la proroga necessaria del titolo edilizio nei casi di sospensione dei lavori dovuta a *factum principis*, forza maggiore o altre cause espressamente contemplate dalla legge, non riferibili alla condotta del titolare della concessione e ostative dei lavori, le quali producono l'effetto di prolungare automaticamente il tempo massimo (triennio) stabilito per l'esecuzione delle opere. Ad avviso del ricorrente, l'emanazione di provvedimenti da parte della Pubblica autorità che inibiscono i lavori è riconducibile al *factum principis* perché in questi casi il mancato rispetto del termine di efficacia del permesso di costruire esula completamente dalla volontà del titolare. Ne discende che, nel caso di specie, la sospensione dei lavori intervenuta per ordine della Struttura Tecnica Provinciale di Foggia integra gli estremi del *factum principis*; ma l'amministrazione ha errato nel ritenere che la sospensione sia venuta meno per effetto dell'archiviazione del procedimento penale instaurato per violazione della normativa antisismica, avvenuta nel 2008, e che da tale data l'efficacia del permesso di costruire abbia ripreso a decorrere con consumazione definitiva dei termini circa due anni e mezzo dopo; è stata infatti violata la normativa di riferimento in tema di prescrizioni tecniche nelle zone antisismiche. In caso di esecuzione di opere in violazione delle norme antisismiche si provvede alla sospensione dei lavori ai sensi degli artt. 96 e 97 del DPR 380/2001 e prende avvio il parallelo procedimento penale; ma, essendo intervenuta nella specie l'archiviazione del procedimento, deve trovare applicazione l'art. 100 del DPR 380/2001 in base al quale, solo a partire dal provvedimento che dispone l'esecuzione di modifiche idonee a rendere le opere conformi alla normativa può venir meno la sospensione dei lavori. In ogni caso, pur ammettendo che il provvedimento di sospensione dei lavori abbia perso efficacia per effetto della archiviazione del procedimento penale, occorre tener presente che il -OMISSIS- ha avuto contezza di tale circostanza solo con il rilascio del relativo certificato da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lucera, e cioè in data 28.12.2011. Sicché, solo da tale momento potrebbe imputarsi alla società odierna ricorrente di non aver ripreso i lavori pur avendone la possibilità. Se si opinasse diversamente si provocherebbe la decadenza di una facoltà anche quando il titolare non è posto in condizione di esercitare la stessa. E, ancora, sono stati violati i principi generali in materia di proroga dell'efficacia dei titoli edilizi, di cui all'art. 30, comma 3 del decreto legge 21.6.2013, n. 69; II) il Comune resistente ha ritenuto di negare la proroga dell'efficacia del titolo edilizio ma non ha dato avvio ad alcun procedimento amministrativo inteso a dichiarare la decadenza del permesso di costruire, privando la ditta della facoltà di interloquire in merito alle cause che hanno impedito la prosecuzione dei lavori

12. Il Comune di Chieuti si è costituito in giudizio; ha eccepito l'irricevibilità del ricorso, e la sua infondatezza nel merito con articolata memoria difensiva. Ulteriore memoria è stata depositata dalla difesa dell'ente locale. Altra memoria è stata anche depositata nell'interesse della società deducente dai nuovi procuratori costituiti in sostituzione del precedente difensore. Alla udienza pubblica del 16 marzo 2022, la controversia è passata in decisione.

DIRITTO

13. Il Collegio reputa di poter prescindere dall'eccezione di irricevibilità del ricorso, per come sollevata dalla difesa dell'ente comunale resistente, trattandosi di gravame infondato nel merito.

14. Col primo motivo si eccepiscono violazione e falsa applicazione di legge (art. 15 del DPR 08/06/2001 n. 380 anche in relazione agli artt. 96 e segg. del medesimo DPR; principi generali in materia di proroga dell'efficacia dei titoli edilizi; art. 30, comma 3, del D.L. 21/06/2013 n. 69); violazione di legge (art. 3 della L. 07/08/1990, motivazione apparente); eccesso di potere per difetto di presupposto valido ed efficace, istruttoria carente e illogicità; ingiustizia manifesta. Parte ricorrente ritiene che la sottoposizione del sig. -OMISSIS- a procedimento penale per violazione di norme edilizie e la sospensione dei lavori disposta a opera del Genio Civile di Foggia (cfr. nota prot. 19447 del 18/10/2005) per omessa presentazione dei calcoli di progetto, costituiscano *factum principis* o di forza maggiore che, in quanto estraneo alla volontà del titolare della concessione, fa sì che sia prolungato automaticamente il termine massimo di tre anni stabilito per eseguire le opere. Reputa, altresì, il ricorrente che la sospensione dei lavori non sia stata privata di efficacia in alcun modo, non avendo emanato il Comune il provvedimento previsto dall'art. 100 del D.p.r. 380/2001; e, in ogni caso, l'istanza di proroga sarebbe tempestiva perché avanzata in un residuo periodo di efficacia del titolo edilizio, da calcolare a partire dalla notizia della archiviazione del procedimento penale e non dalla effettiva archiviazione della *notitia criminis*.

15. Questa impostazione non può essere condivisa in radice. Il Collegio ritiene infatti, prima di tutto, che non si faccia luogo ad alcuna proroga automatica dei termini di efficacia del titolo edilizio, in accordo con un pacifico orientamento giurisprudenziale, che richiede invece l'iniziativa del titolare dell'atto di assenso edilizio. Si insegna, infatti, che "Pur in pendenza di iniziative giudiziarie idonee a interferire con i lavori, ritardandone o sospendendone l'ultimazione, deve ritenersi imprescindibile, per il privato che vuole evitare la decadenza del titolo autorizzativo, la proposizione di una richiesta di proroga dell'efficacia del titolo prima della decorrenza del termine ultimo per la fine dei lavori. Non è infatti ipotizzabile nell'attuale sistema giuridico la sospensione automatica del titolo edilizio, essendo sempre necessaria, al fine di ottenere la sospensione, la presentazione di una formale istanza di proroga, cui deve seguire un provvedimento da parte della stessa amministrazione che ha rilasciato il titolo e che accerti l'impossibilità del rispetto del termine ab origine fissato in relazione al *factum principis* o ad una causa di forza maggiore" (cfr: T.A.R. Salerno, (Campania) sez. I, 02/11/2020, n.1605). A tanto deve aggiungersi che la sottoposizione del titolare del permesso di costruire a procedimento penale non integra gli estremi del fatto sopravvenuto, estraneo alla volontà del soggetto, nel senso voluto dall'art. 15 del D.p.r. 380/2001. In questa prospettiva, per fatto estraneo alla volontà del titolare del permesso di costruire deve intendersi un accadimento totalmente indipendente dalla sfera di controllo del concessionario, come nel caso, ad es., del rinvenimento fortuito di reperti di rilevanza archeologica, che si configura quale circostanza impeditiva della prosecuzione dei lavori appunto per *factum principis*. Al contrario, l'avvio di un procedimento penale per violazione delle norme antisismiche è senz'altro evento al quale il titolare del permesso di costruire dà causa con la propria condotta. Nel caso di specie, l'omessa presentazione dei calcoli di progetto all'Ufficio del Genio Civile è circostanza strettamente correlata alla sfera di volontà del ricorrente e non è evento che legittima la presentazione dell'istanza di proroga del permesso di costruire. Ma anche se si accedesse alla tesi per la quale la sospensione dei lavori, nel caso in esame, sia stata causata da *factum principis*, la conclusione cui perviene il ricorrente non convince. L'istanza di proroga dell'efficacia del permesso di costruire deve essere tempestiva, in base a quanto stabilito dall'art. 15 del d.p.r. 380/2001, e cioè formulata in epoca anteriore alla scadenza. Nel caso posto al vaglio del Collegio deve, però, escludersi che la parte ricorrente potesse fare affidamento sul residuo termine di efficacia del p.d.c. decorrente dalla data in cui è stata acquisita notizia della archiviazione del procedimento penale – e cioè dal 28.12.2011 - e non dal momento più risalente della effettiva adozione del decreto di archiviazione – cioè dal 27 agosto 2008. Il permesso di costruire è stato rilasciato il 16 giugno 2005 e la sua efficacia è stata sospesa con provvedimento del 18 ottobre 2005. Alla data del 18 ottobre 2005, il permesso di costruire è ancora efficace per 31 mesi. Ma i trentuno mesi di efficacia residua decorrono dal 27 agosto 2008, data in cui cessa l'impedimento alla prosecuzione dei lavori per archiviazione della *notitia criminis* ed è doveroso, per il titolare del p.d.c., avviare ogni iniziativa finalizzata alla ultimazione delle opere assentite. Questo ordine di ragioni si impone se si considera

che, pur essendo vero che la richiesta di archiviazione è notificata alla sola parte offesa che ne abbia fatto espressa richiesta, come opina il ricorrente, nulla vieta all'indagato di fare accesso al registro delle notizie di reato, in base all'art. 335 del c.p.p., allo scopo di conoscere la sussistenza di perduranti iscrizioni nel registro medesimo. E', dunque, corretta la conclusione per la quale l'efficacia del permesso di costruire è già spirata al momento della presentazione dell'istanza di proroga atteso che la scadenza del titolo si compie con il decorso di trentuno mesi dalla data di archiviazione della notizia di reato e, cioè, il 27 agosto 2011.

16. Anche il secondo motivo di ricorso è infondato. La contestazione circa il mancato avvio di un procedimento di decadenza del permesso di costruire si infrange al cospetto delle chiare prescrizioni di cui all'ultimo permesso di costruire - variante alla concessione edilizia n. 1327 del 02/07/2003, prot. n. 2178 del 16/06/2005, rilasciato al ricorrente. In esso si legge, tra l'altro, che *“i lavori dovranno essere iniziati entro un anno da oggi e, quindi, entro il 16/06/2006. L'opera dovrà essere completata entro tre anni dall'inizio dei lavori che dovrà essere comunicato a questo Ufficio, così come prescrive l'art. 21 del vigente regolamento edilizio comunale. 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”* (pag. 2, permesso di costruire, prot. n. 2178 del 16/06/2005). Lo spirare del termine di efficacia del permesso di costruire è stato correttamente rilevato dalla p.a. che, altrettanto legittimamente, ha sottolineato la necessità di una nuova richiesta di p.d.c. per le opere non eseguite. Alla stregua delle argomentazioni su esposte, il ricorso è respinto. Le spese processuali possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 16 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere, Estensore

Giacinta Serlenga, Consigliere

L'ESTENSORE

Carlo Dibello

IL PRESIDENTE

Orazio Ciliberti

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.