

**Pubblicato il 05/05/2023**

**Sent. n. 706/2023**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 885 del 2022, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Jorio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Corigliano-Rossano (Cs), in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Miryam Macella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della nota del Comune di Corigliano Rossano del [omissis], recante in oggetto "*riscontro alla comunicazione inizio dei lavori relativo al PdC* [omissis]" e di ogni altro atto ad esso presupposto connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Corigliano-Rossano (Cs);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 aprile 2023 il dott. Alberto Ugo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. – Il Comune di Corigliano Calabro (poi divenuto Comune di Corigliano Rossano) ha rilasciato in favore del Sig. [omissis] il permesso a costruire n. [omissis], per la realizzazione di un fabbricato da adibire alla lavorazione e trasformazione di prodotti agricoli con annessi uffici e abitazione.

Il permesso a costruire prevedeva – per quanto rileva ai fini della presente controversia – che l'inizio dei lavori dovesse avvenire entro un anno dalla data di rilascio.

2. – Il ricorrente riferisce di aver inviato al Comune in data 1 febbraio 2019, e quindi prima della scadenza dell'anno dal rilascio del permesso, la comunicazione di inizio dei lavori e di aver immediatamente dato seguito alle opere di espianto di fusti arborei e allo scavo delle fondazioni dell'edificio con annesse opere complementari.

3. – In data 24 gennaio 2022, il ricorrente ha formulato al Comune istanza di proroga del termine finale per la conclusione dei lavori ai sensi dell'art. 103, D.L. n. 18/2020 e ai sensi dell'art. 10, comma 4, D.L. n. 76/2020.

Il ricorrente ha anche presentato al Comune una richiesta di variante del permesso a costruire.

4. – Con nota n. 40747 del 20 aprile 2022, il Comune non ha accolto la richiesta di estensione del termine di fine lavori, né ha acconsentito alla variante al permesso a costruire, motivando sulla scorta delle seguenti circostanze:

- a) *“la comunicazione di inizio lavori trasmessa non può essere considerata valida, atteso che il PdC [omissis] è decaduto per mancato inizio lavori entro il termine di un anno dalla data di rilascio”*;
- b) la comunicazione di inizio lavori trasmessa non contiene la *“copia dell’avvenuto deposito al Genio civile del Progetto Strutturale”* e la documentazione ulteriore indicata nel permesso a costruire;
- c) sono sopravvenute delle contrastanti previsioni urbanistiche.

5. – Il Sig. [omissis] ha impugnato la nota indicata del Comune, chiedendone l’annullamento, sulla scorta di un unico articolato motivo, con il quale viene dedotta la *Violazione e falsa applicazione dell’art. 15 del DPR 380/2001 s.m.i., difetto di motivazione, difetto di istruttoria, illogicità e contraddittorietà manifesta tra i provvedimenti comunali, mancata garanzie partecipative al procedimento amministrativo, violazione dell’art. 7 e 10 bis della Legge 241/1990 e s.m.i. rispetto alla istanza di variante del permesso a costruire.*

6. – Si è costituito in causa il Comune resistente, per chiedere il rigetto del ricorso.

7. – La causa è stata discussa e trattenuta in decisione all’udienza pubblica del 12 aprile 2023.

8. – Il ricorso è infondato.

9. – Precisa, innanzitutto, il Collegio che il provvedimento impugnato in questo giudizio – interpretato sulla scorta del potere in concreto esercitato dal Comune – ha un duplice contenuto: da un lato, accerta e dichiara la decadenza del permesso a costruire n. [omissis] e, dall’altro lato, rigetta l’istanza di proroga del termine finale dei lavori, nonché l’istanza di variante al permesso a costruire.

10. – Il primo ordine di censure svolte dal ricorrente si incentra sulla declaratoria di decadenza del permesso a costruire, che sarebbe illegittima in quanto:

a) il ricorrente avrebbe inviato la comunicazione di inizio lavori in data 1 febbraio 2019, entro il termine di dodici mesi dal rilascio del permesso a costruire, e avrebbe iniziato immediatamente i lavori;

b) il Comune, dal canto suo, avrebbe omesso *“di verificare se le opere fossero effettivamente iniziate e, al contempo non considerato un ulteriore aspetto essenziale, quello appunto che dopo meno di 30 giorni dalla stessa è stato dichiarato il lock down, ragion per cui ogni iniziativa lavorativa posta in essere ha trovato all’indomani della chiusura totale una battuta di arresto”*.

Il Comune, dopo aver ricevuto la comunicazione di inizio lavori, *“avrebbe avuto l’obbligo di effettuare sopralluoghi volti a verificare la consistenza dei lavori in corso di esecuzione e nel qual caso di perdurante stato di inerzia degli stessi addivenire alla dichiarazione di decadenza del permesso a costruire”*.

10.1. – Le censure non sono fondate, per l’assorbente motivo che risulta dimostrato in giudizio che il ricorrente non abbia concretamente iniziato i lavori di realizzazione dell’opera entro un anno dal rilascio del permesso a costruire.

10.2. – In termini generali, il Collegio evidenzia che l’effetto della decadenza del permesso di costruire, ai sensi dell’art. 15, comma 2, d.P.R. n. 380 del 2001, si riconnette al mero dato fattuale del mancato avvio dei lavori entro il termine annuale fissato dalla legge.

L’effettivo inizio dei lavori deve essere valutato non in via generale ed astratta, ma con specifico e puntuale riferimento all’entità e alle dimensioni dell’intervento edilizio così come programmato e autorizzato, e ciò all’evidente scopo di evitare che il termine per l’avvio dell’edificazione possa essere eluso con ricorso a lavori fittizi e simbolici e, quindi, non oggettivamente significativi di un effettivo intendimento del titolare del permesso di procedere alla costruzione (*cf.* TAR Lazio - Roma, Sez. II, 5 settembre 2019, n. 10766).

La giurisprudenza ritiene, pertanto, che i lavori di costruzione del manufatto assentito possano reputarsi effettivamente iniziati, quando siano di consistenza tale da comprovare l’effettiva volontà del beneficiario dello stesso di realizzare quanto da lui progettato.

Non sono ritenuti, di per sé, sufficienti a comprovare un serio *animus aedificandi*, ad esempio, la recinzione e la pulizia dell’area di intervento, l’allestimento e messa in sicurezza del cantiere, lo

sbancamento e il livellamento del terreno, la realizzazione di minime opere di scavo e di sottofondazione, nonché di limitate opere di fondazione (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 3 giugno 2021, n. 4239; TAR Salerno, 6 marzo 2023, n. 523).

10.3. – Nel caso di specie, a fronte dell'accertamento del Comune in merito al mancato inizio dei lavori entro l'anno dalla data di rilascio del permesso a costruire, il ricorrente si è limitato ad affermare genericamente in atti di aver eseguito *“opere di espianco di fusti arborei e allo scavo delle fondazioni dell'edificio con annesse opere complementari”* (cfr. ricorso pag. 2), senza peraltro fornire alcun riscontro probatorio.

Sulla scorta dell'orientamento giurisprudenziale sopra citato, le opere di estirpazione delle piante nel cantiere e di mero scavo delle fondazioni non sono ritenute attività sufficienti a comprovare un effettivo *“inizio dei lavori”*, rilevante ai sensi dell'art. 15 d.P.R. n. 380 del 2001.

Né può essere attribuito alcun rilievo al fatto che, una volta inviata la comunicazione di inizio dei lavori in data 1 febbraio 2019, *“dopo meno di 30 giorni dalla stessa è stato dichiarato il lock down, ragion per cui ogni iniziativa lavorativa posta in essere ha trovato all'indomani della chiusura totale una battuta di arresto”* (cfr. ricorso pag. 6).

È oltremodo noto che il *lock down* per la pandemia COVID-19 risale all'anno 2020 e non al 2019 e, dunque, a due anni dopo il rilascio del permesso a costruire.

10.4. – Si osserva, inoltre, che il Comune ha esibito in giudizio delle fotografie, risalenti ad una data successiva al mese di ottobre 2019 (ossia a oltre un anno e mezzo dalla data di rilascio del permesso a costruire), dalle quali si evince che nessuna lavorazione fosse stata, a quel tempo, iniziata sul fondo oggetto del permesso a costruire.

Nelle citate fotografie sono ancora visibili le piante sul terreno e non vi è traccia di lavori scavo.

A tale produzione documentale e alle correlative deduzioni del Comune il ricorrente non ha replicato. Ne consegue che può dirsi raggiunta in giudizio la prova che non vi sia stato un concreto ed effettivo inizio dei lavori entro l'anno dal rilascio del permesso a costruire.

10.5. – Deve, infine, aggiungersi che non è reputato sufficiente ad impedire la decadenza del permesso a costruire, per l'inutile decorso del termine annuale di cui all'art. 15 d.P.R. n. 380 / 2001, il semplice invio di una comunicazione di inizio dei lavori, non accompagnata dalla concreta realizzazione delle opere (cfr. TAR Napoli, Sez. II, 26 maggio 2011, n. 2855).

Nel caso di specie, peraltro, il ricorrente ha inviato una comunicazione di inizio dei lavori che non poteva nemmeno essere ritenuta pienamente efficace, in quanto ad essa non era stata allegata la copia di avvenuto deposito del progetto presso l'ufficio regionale competente (ex Genio Civile), così come rilevato dal Comune nel provvedimento impugnato.

Ed è noto che ai sensi dell'art. 93, d.P.R. n. 380/2001, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, *“chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, [...] Alla domanda deve essere allegato il progetto, in doppio esemplare e debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori”*.

Prosegue l'art. 94 del d.P.R. citato che *“nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione”*.

L'autorizzazione sismica, pertanto, è sempre necessaria per poter legittimamente iniziare i lavori di realizzazione dell'opera assentita dal permesso a costruire (cfr. TAR Catanzaro, Sez. II, 24 gennaio 2018, n. 202).

10.6. – In conclusione, alla luce dei plurimi elementi sopra citati, deve ritenersi legittimo il provvedimento del Comune che ha dichiarato decaduto il permesso a costruire n. 3/2018 per mancato inizio dei lavori entro un anno dal suo rilascio.

11. – Con un secondo ordine di censure, il ricorrente deduce l'illegittimità del provvedimento impugnato nella parte in cui non accoglie l'istanza di proroga del termine per la conclusione dei lavori, né l'istanza di variante al permesso a costruire, in quanto tale provvedimento non sarebbe stato

preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento e dell'avviso di preavviso di rigetto ex art. 10 bis, L. 241/1990.

Il ricorrente non sarebbe stato, quindi, in condizione di conoscere le ragioni poste alla base del rigetto della variante richiesta.

11.1. – Le censure non sono fondate.

11.2. – Una volta ritenuto decaduto il permesso a costruire n. 3/2018, il mancato accoglimento dell'istanza di proroga del termine di conclusione dei lavori e della variante richiesta appaiono decisioni logicamente conseguenziali da parte del Comune e, quindi, vincolate.

Non può evidentemente essere concessa alcuna proroga o variante ad un permesso a costruire non più efficace.

11.3. – Le censure di carattere procedimentale non sono comunque fondate, posto che il Comune, dopo aver ricevuto l'istanza di proroga del termine finale e di variante, ha inviato in data 7 marzo 2022 al ricorrente una comunicazione nella quale:

- ha evidenziato che *“nel fascicolo del PdC 3/2018 non è presente la comunicazione di inizio lavori e la documentazione necessaria ad essa allegata (deposito sismico, comunicazione impresa)”*,
- e ha chiesto chiarimenti circa l'avvenuta comunicazione di inizio lavori e della documentazione necessaria.

Il Comune ha, quindi, chiaramente rappresentato al ricorrente i motivi ritenuti ostativi alle istanze da esso formulate, instaurando con questo un contraddittorio endoprocedimentale effettivo.

Non si ravvisano, pertanto, i prospettati vizi procedimentali.

12. – In conclusione, il ricorso non è fondato e deve essere rigettato.

13. – Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono il criterio della soccombenza.

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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna il Sig. [omissis] a rifondere le spese e competenze di lite al Comune di Corigliano Rossano (CS), in persona del Sindaco in carica, che si liquidano in euro 4.000,00, oltre al rimborso delle spese generali al 15%, nonché oltre a IVA e CPA come per legge.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 12 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ivo Correale, Presidente

Francesco Tallaro, Consigliere

Alberto Ugo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Alberto Ugo

IL PRESIDENTE

Ivo Correale

IL SEGRETARIO