

Publicato il 23/07/2025

**Sent. n. 550/2025**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria**

**Sezione Staccata di Reggio Calabria**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 680 del 2024, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppina Leuzzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

Comune di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Paola De Stefano, con domicilio eletto presso il suo studio in Reggio Calabria, via S. Anna II Tronco P.Zzo Cedir;

**nei confronti**

[omissis], non costituita in giudizio;

**per l'annullamento**

del provvedimento di decadenza del permesso a costruire n. [omissis], emesso in data [omissis] del Comune di Reggio Calabria e degli atti presupposti, connessi e conseguenti, notificato al ricorrente in data [omissis]

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Reggio Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2025 il dott. Domenico Gaglioti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1- Con ricorso ritualmente notificato il 17.11.2024 e depositato il 12.12.2024, [omissis] ha impugnato l'epigrafato provvedimento di decadenza del permesso di costruire n. [omissis] rilasciato il [omissis] dal Comune di Reggio Calabria a seguito di istanza presentata il dalla [omissis] nonché dal medesimo ricorrente, da [omissis], relativo all'edificazione di un edificio in c.a. a cinque piani f.t. e seminterrato adibito a civile abitazione e garage da realizzarsi in Via [omissis] nel Comune di Reggio Calabria in località Catona (RC), deducendo i seguenti vizi:

*1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 7 legge 241/1990; eccesso di potere per difetto istruttorio e travisamento del fatto.*

Viene contestata l'omissione della comunicazione dell'avvio del procedimento ai diretti interessati non surrogabile dalla mera comunicazione del conclusivo provvedimento di decadenza del permesso di costruire, che, ove intervenuta, avrebbe consentito agli interessati di controdedurre in ordine alle

ragioni di fatto o di diritto in merito all'asserita e non effettiva violazione dell'art. 15 comma 4 DPR 380/2001.

*II) Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 DPR 380/2001; eccesso di potere e travisamento del fatto.*

Viene rilevato che, il 13.12.2023, ossia entro il termine di cui all'art. 15, comma 2 del D.P.R. 380/2001, è stata inoltrata a mezzo pec regolare comunicazione di inizio lavori in relazione al predetto permesso di costruire, mentre successivamente la ditta appaltatrice [omissis] provvedeva a delimitare l'area di cantiere, parzialmente demolire i fabbricati esistenti sul lotto interessato, posizionare la cartellonistica, effettuare lo sbancamento dell'area interessata, realizzare la base con massi di calcestruzzo per il posizionamento della gru nonché posizionare materiale da costruzione, mentre nei mesi successivi, i lavori sono stati momentaneamente sospesi per contingenti difficoltà economiche in attesa di riprendere dopo la pausa estiva.

A tal proposito e quale espressione del reale interesse a costruire a ad ultimare l'opera nel termine di tre anni a norma di legge, la ditta appaltatrice ha continuato ad effettuare, nel periodo tra il 10.10.2022 e il 19.6.2024, i pagamenti relativi ai prescritti oneri di urbanizzazione.

2- Il Comune di Reggio Calabria si è costituito con memoria, corredata da documenti, depositata il 3.1.2025, nella quale viene eccepita l'inammissibilità del ricorso per tardività nonché l'infondatezza dello stesso.

3- Alla camera di consiglio del 9.1.2025, con ordinanza n. 2/2025 depositata in pari data è stata accolta l'istanza cautelare.

4- Con ordinanza n. 519/2025 depositata il 7.2.2025 il Consiglio di Stato ha accolto l'appello cautelare nel senso di mantenere la *res adhuc integra* fino alla celebrazione dell'udienza di merito già fissata.

5- In vista della trattazione del merito, il Comune resistente ha depositato documenti in data 14.5.2025 e memoria il 23.5.2025 mentre nulla è pervenuto da parte ricorrente.

6- All'udienza pubblica del 25.6.2025 parte ricorrente ha contestato l'eccezione di irricevibilità del ricorso per supposta tardività dell'impugnazione, rilevando come le tre PEC di notifica del provvedimento erano "vuote", cioè prive di allegato, di talché i termini di impugnazione decorrono dal 18.9.2024, data in cui è stato notificato a mani il predetto provvedimento e, nel merito, ribadisce l'illegittimità del provvedimento per la mancata comunicazione ex art. 7 L. 241/1990 chiedendo l'accoglimento del ricorso, mentre il Comune resistente ha insistito sull'eccezione di tardività del ricorso e ne chiede il rigetto. Quindi il ricorso è stato spedito in decisione.

## **DIRITTO**

7- Deve essere preliminarmente scrutinata l'eccezione di tardività formulata dal Comune resistente, che è infondata.

7.1- Il Comune afferma che il provvedimento di decadenza impugnato era stato già notificato con pec del 5.9.2024 ricevuta dal ricorrente in pari data come da documentazione allegata, per cui da tale giorno –e non dalla notifica a mano intervenuta il 18.9.2024- decorrono i 60 giorni per l'impugnazione, ampiamente decorsi a fronte del ricorso notificato il 17.11.2024.

7.2- Vi è però da rilevare che le ricevute di avvenuta consegna via pec depositate dal Comune in atti (all. 008 al deposito del 3.1.2025 e all. 002 alla produzione del 14.5.2025) non contengono alcun allegato, di modo che non è comprovato che il messaggio consegnato ai destinatari contenesse effettivamente l'ordinanza oggetto di impugnazione, né tale carenza è surrogabile dalla ricevuta di accettazione –che, a prescindere dalla mera valenza di comprova dell'accettazione e non della notifica, anch'essa non contiene alcun allegato- ovvero dal tenore della pec inviata, non essendo ciò garanzia di quanto effettivamente consegnato al destinatario.

7.3- In considerazione di ciò e a fronte di specifica contestazione da parte della ricorrente, l'eccezione di tardività va rigettata.

8- Nel merito, il ricorso è fondato nei termini di seguito esposti.

9- Coglie nel segno, nella fattispecie, la censura attinente l'omissione della fase partecipativa ed in particolare della comunicazione di avvio del procedimento.

10- In argomento, si osserva che la questione controversa pone il problema se sia necessario che l'adozione dell'atto dichiarativo di decadenza presupponga, o meno, l'invio di la comunicazione di avvio del procedimento al destinatario, titolare del permesso di costruire.

11- In argomento, si premette anzitutto che -sebbene parte della giurisprudenza, soprattutto di primo grado, ritenga non necessaria un'apposita dichiarazione amministrativa (cfr. Tar Sicilia Catania, Sez. I, 16.2.2015, n. 528; Tar Sicilia Palermo, Sez. II, 14.3.2014, n. 746; Tar Lazio Roma, Sez. II bis, 28.8.2005, n. 5370)- ritiene il Collegio che la decadenza necessiti di una dichiarazione, all'esito di un apposito procedimento (cfr. Cons. St., Sez. V, 26.6.2000, n. 3612), come peraltro ribadito sempre dal Consiglio di Stato, secondo il quale l'operatività della decadenza della concessione edilizia necessita in ogni caso dell'intermediazione di un formale provvedimento amministrativo, seppur avente efficacia dichiarativa di un effetto verificatosi ex se e direttamente (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 22.10.2015 n. 4823 e, da ultimo, Sez. VI, 16.5.2024 n. 4391).

12- Quanto ora osservato si ribalta – viepiù in considerazione delle specificità della fattispecie controversa – sulla necessaria interlocuzione con il privato attraverso gli appositi strumenti partecipativi, relativamente alla quale deve ricordarsi che la giurisprudenza ha avuto di modo di precisare che la perdita di efficacia della concessione di costruzione per mancato inizio o ultimazione dei lavori nei termini prescritti deve essere accertata e dichiarata con formale provvedimento dell'Amministrazione anche ai fini del necessario contraddittorio col privato circa l'esistenza dei presupposti di fatto e di diritto che possono legittimarne la determinazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 23.3.2023, n. 2935; id., Sez. VI, 15.11.2017, n. 5285; id., Sez. V, 12.5.2011, n. 2821; id., Sez. IV, 29.1.2008, n. 249; id., Sez. VI, 17.2.2006, n. 671).

13- La fattispecie controversa, peraltro, non attiene ad un'ipotesi *sic et simpliciter* di mera inerzia da parte del titolare del permesso di costruire, avendo il titolare del permesso di costruire pagato parte degli oneri di legge, e, da ultimo ed ancora in tempo utile, ossia poco prima della scadenza del termine di legge, aveva inviato al Comune formale comunicazione di inizio lavori, per poi affermare, in ricorso, di aver provveduto ad avviare attività comunque connesse agli stessi (in particolare, come si è già detto, provvedendo a delimitare l'area di cantiere, alla parziale demolizione di fabbricati esistenti sul lotto interessato, a posizionare la cartellonistica, a effettuare lo sbancamento dell'area interessata, a realizzare la base con massi di calcestruzzo per il posizionamento della gru nonché posizionare materiale da costruzione) allegando, per il resto, la sussistenza di contingenti difficoltà economiche.

14- Sul punto, è ragionevole ritenere che, ove fosse intervenuta la comunicazione di avvio del procedimento di decadenza, i suesposti elementi sarebbero stati posti all'attenzione dell'amministrazione quale contributo fattuale per consentire una più consapevole assunzione delle competenti determinazioni.

15- In sostanza, il complesso degli antecedenti e delle allegazioni di parte ricorrente rendono censurabile l'operato del Comune resistente che ha *d'ambly* omesso un qualsivoglia momento partecipativo in sede procedimentale.

16- D'altronde, non vi è ragione che possa giustificare –nel contesto della fattispecie controversa- l'omissione di detto momento partecipativo, considerato che, a seguito della comunicazione di inizio lavori e prima della formale dichiarazione di decadenza, il Comune resistente ha avuto modo di svolgere un sopralluogo (peraltro in data 3.9.2024, ossia a distanza considerevole dalla comunicazione della ditta presentata il 13.12.2023) di cui non ha ritenuto (come pur avrebbe potuto) di notiziare la ditta ricorrente e che, ove fosse stata consentita la partecipazione, avrebbe potuto costituire occasione per consentire una disamina della situazione complessiva del fondo, anche alla luce dell'osservazione –enfaticata dai ricorrenti in sede di discussione- per cui la visuale del sito dal punto di osservazione esterno era parziale non essendosi i partecipanti introdotti nel fondo, circostanza complessivamente corroborata dal verbale di sopralluogo ove si afferma che il personale interessato si è recato “*in prossimità*” delle aree stesse.

17- In conclusione, l'omissione della fase partecipativa procedimentale nell'ambito della specifica fattispecie controversa inficia *ab imis* il provvedimento impugnato e –assorbiti le ulteriori censure giusta giurisprudenza per cui “*La censura volta a far valere il mancato invio della comunicazione di avvio del procedimento ha carattere necessariamente assorbente, nel senso che l'accoglimento di essa inibisce l'esame delle altre eventuali censure, stante l'invalidità dell'istruttoria svoltasi in carenza della comunicazione stessa*” (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 11.5.2006, n.4168)- comporta *de plano* l'accoglimento del ricorso e l'annullamento dell'atto impugnato.

18- Resta impregiudicata la riedizione del potere da parte dell'amministrazione comunale resistente, previa attivazione della partecipazione procedimentale principiando dall'invio della comunicazione di avvio del procedimento.

19- Le spese seguono la soccombenza e vengono poste a carico del Comune di Reggio Calabria per essere liquidate come da dispositivo, con distrazione.

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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'impugnato provvedimento di decadenza del permesso a costruire n. 72/2022, emesso dal Comune di Reggio Calabria in data 4.9.2024.

Condanna il Comune di Reggio Calabria alle spese processuali, liquidate in complessivi euro 1.500,00, oltre rimborso forfettario spese legali, IVA e CPA come per legge, con distrazione in favore dell'avv. Giuseppina Leuzzi, che ne ha fatto richiesta.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Domenico Gaglioti, Primo Referendario, Estensore

Giuseppe Nicastro, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Domenico Gaglioti**

**IL PRESIDENTE**

**Caterina Criscenti**

**IL SEGRETARIO**