

Pubblicato il 01/04/2020

N. 02206/2020REG.PROV.COLL.  
N. 01190/2011 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1190 del 2011, proposto da Società Cooperativa Edilizia di Abitazione Habitat 2000, a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Patrizia Marino e Mauro Vallerga, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Patrizia Marino in Roma, via Marcello Prestinari n.15;

*contro*

Comune di Alassio, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluca Contaldi e Mario Contaldi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Gianluca Contaldi in Roma, via Pierluigi Da Palestrina, 63;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 5569/2010, resa tra le parti, concernente richiesta permesso di costruire per opere di completamento - ris.danni

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 marzo 2020 il Cons. Oreste Mario Caputo e uditi per le parti gli avvocati Mauro Vallerga e Stefania Contaldi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. È appellata la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria, sez. I n. 05569/2010, di reiezione del ricorso proposto da Società Cooperativa Edilizia di Abitazione Habitat 2000 a.r.l. (d'ora in poi Cooperativa A.H.) avverso il provvedimento (d.23.1.2009 ) con il quale il Comune di Alassio ha rigettato l'istanza di sospensione del termine d'esecuzione e completamento dei lavori di cui alla concessione edilizia (n. 171/2003), relativa alla costruzione di un fabbricato di edilizia residenziale pubblica.

1.1 Con ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha esteso l'impugnazione al permesso di costruire in sanatoria (d. 3.4.2009) – richiesto con riserva da Cooperativa A.H. per completare le opere – nonché agli atti con i quali è stato determinato e richiesto il contributo di costruzione a titolo di oblazione, in misura doppia rispetto a quello quantificato nella originaria concessione edilizia n. 171/2003, deducendone l'illegittimità in via derivata.

1.2 Cumulativamente Cooperativa A.H. ha chiesto la condanna del Comune al risarcimento dei danni.

1.3 Nei motivi d'impugnazione, in considerazione delle situazioni contingenti verificatesi in corso d'opera, la ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 15 d.P.R. n. 380/2001, lamentando che il Comune, benché fosse a conoscenza degli eventi occorsi che hanno determinato l'arresto dei lavori, avrebbe immotivatamente opposto il diniego al riconoscimento della sospensione del termine per l'ultimazione dell'intervento.

L'amministrazione comunale, ha lamentato inoltre la ricorrente, non ha emesso alcun formale provvedimento di decadenza del titolo edificatorio.

Sicché sarebbe illegittimo l'invito – a cui *ob torto collo* ha dovuto prestare adesione – “a presentare formale istanza di sanatoria con allegati elaborati dai quali risulti la parte eseguita in regime di validità dell'originario titolo abilitativo e la parte eseguita successivamente alla validità del titolo, e successiva istanza di rilascio di nuovo titolo abilitativo per le opere di completamento”.

2. Sul rilievo che la ricorrente non ha provveduto ad informare tempestivamente il Comune dei fatti che avevano determinato la sospensione dei lavori né a presentare anteriormente alla scadenza istanza di proroga, il Tar ha respinto il ricorso ed i motivi aggiunti.

I giudici di prime cure hanno ritenuto dirimente il tenore letterale dell'art. 15 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ed hanno ritenuto che “*non poteva trovare accoglimento né la richiesta di accertamento dell'avvenuta sospensione automatica dei lavori, né quella di proroga del termine finale... non restava praticabile che la via del rilascio di un nuovo titolo edilizio ex art. 15*”

*comma 3 D.P.R. n. 380/2001, previa regolarizzazione delle opere abusivamente eseguite dopo la scadenza del permesso di costruire’.*

3. Appella la sentenza Cooperativa A.H.. Resiste il Comune di Alassio.

4. Alla pubblica udienza del 3 marzo 2020 la causa, su richiesta della parti, è stata trattenuta in decisione.

5. I motivi d’appello muovono da un comune denominatore di fatto: durante l’esecuzione dei lavori si sono resi necessari degli interventi, non previsti né prevedibili *ex ante*, eseguiti con il concorso degli organi tecnici del Comune.

Il cronoprogramma dei lavori, come originariamente programmato, almeno a far data dal 11.06.2004 fino al 14.04.2006, deduce l’appellante, ha subito le interruzioni conseguenti all’esecuzione d’interventi che hanno riguardato terreni ed opere comunali: fatti – si sottolinea – dettagliatamente elencati e riprodotti nelle relazione tecnica allegata alla richiesta di sospensione del termine d’esecuzione e completamento dei lavori di cui alla concessione edilizia.

Sicché, lamenta la ricorrente, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici di prime cure, non era affatto necessaria, ex art. 15 d.P.R. 380/2001, la presentazione d’apposita comunicazione diretta ad informare tempestivamente il Comune dei fatti che avevano determinato la sospensione dei lavori, dei quali non solo n’era già a conoscenza ma che lo riguardavano direttamente.

6. L’appello è fondato ai sensi e nei limiti di seguito esposti.

6.1 Mette conto precisare che si condivide l’orientamento giurisprudenziale – richiamato dal Tar – a mente del quale “i fatti sopravvenuti che possono legittimare la proroga del termine di inizio o completamento dei lavori ai sensi dell’art. 15, comma 2 d.P.R. n.

380 del 2001, non hanno un rilievo automatico, ma possono costituire oggetto di valutazione in sede amministrativa qualora l'interessato proponga un'apposita domanda di proroga, il cui accoglimento è indefettibile affinché non sia pronunciata la decadenza del titolo edilizio”(cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 agosto 2007, n. 4423).

6.2 Nondimeno il *dictum* va inteso *cum grano salis*: ovverosia qualora per fatti o circostanze, oggettivamente riscontrate, l'amministrazione abbia avuto piena cognizione dei fatti sopravvenuti che hanno differito il completamento dei lavori, la tardiva presentazione dell'istanza di proroga non comporta *ex se* la declaratoria di decadenza del titolo edilizio.

6.3 Anziché trincerarsi dietro lo schermo formale dell'assenza di previa comunicazione, grava in capo all'amministrazione l'indagine sull'effettiva incidenza dei fatti, di cui era già a conoscenza, nell'esecuzione delle opere, oggetto di concessione edilizia, secondo la scansione cronologica dei lavori come originariamente divisata.

Opinare diversamente significa restituire credito ad una concezione formalistica e burocratica dell'azione amministrativa, antitetica ai criteri di economicità e di efficienza che oramai, ex artt. 1 e ss l. 241/90, governano l'attività amministrativa.

6.4 Nel caso di specie, nonostante le comunicazioni inviate dall'appellante e la relazione tecnica allegata, il Comune non ha preso in esame né formulato alcuna specifica motivazione sullo svolgimento diacronico dei lavori – che va sottolineato hanno avuto ad oggetto opere strutturali del Comune stesso – eseguiti nel corso del tempo preso in considerazione.

Per di più, il Comune resistente non ha nemmeno adottato il provvedimento di decadenza del titolo edilizio, non affatto supplito dal diniego di sospensione del termine d'esecuzione oggetto d'impugnazione.

6.5 L'omessa tempestiva adozione dell'atto, stante la natura dichiarativa della decadenza –insistentemente sottolineata dall'amministrazione resistente –, lungi dall'esimere dal dovere di assumere tempestivamente ed espressamente il relativo provvedimento, comporta sul piano tecnico giuridico che non s'è prodotto l'effetto (performativo) ad esso riconnesso dall'ordinamento di settore: ossia non è stata tempestivamente accertata e certificata l'inefficacia giuridica del titolo edilizio.

Ovverosia non è mai stata riscontrata, con l'effetto di certezza pubblica richiesto dalla legge, la decadenza del titolo edilizio.

6.6 Conseguentemente, s'è ingenerato nella cooperativa appellante il legittimo affidamento sulla persistente efficacia del titolo edilizio, che, secondo l'orientamento giurisprudenziale qui condiviso, costituisce un'ulteriore ed autonoma posizione giuridica tutelata.

7. D'altra parte, l'invito del Comune a presentare formale istanza di sanatoria con allegati elaborati non supplisce affatto la mancata adozione del provvedimento di decadenza; del pari, la conseguente presentazione – sotto riserva d'impugnazione – della relativa domanda di sanatoria, contrariamente a quanto ritenuto dal Tar, non comporta l'inammissibilità della censura che contesta(va) per invalidità derivata la legittimità dell'invito del Comune.

8. Quanto infine alla domanda di risarcimento danni, la situazione di fatto sottesa alla vicenda dedotta in giudizio è paradigmatica: il Comune, pretermettendo il riscontro dei fatti come acquisiti in fase

istruttoria, s'è comunque rifatto ad un indirizzo esegetico desunto dalla lettera dell'art. 15 d.P.R. 380/2001: sicché, in mancanza d'allegazione e prova di ulteriori elementi, non è ravvisabile alcuna colpa nel comportamento da esso tenuto che giustifichi la condanna al risarcimento dei danni.

9. Conclusivamente l'appello è parzialmente fondato e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, deve essere accolto per quanto di ragione il ricorso di prime cure, ed annullato l'atto impugnato.

10. La controvertibilità dei fatti dedotti in giudizio giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, accoglie nei sensi e limiti di cui in motivazione il ricorso di prime cure ed annulla l'atto impugnato.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giulio Castriota Scanderbeg, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere, Estensore

Giovanni Sabato, Consigliere

Carla Ciuffetti, Consigliere

Roberto Politi, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Oreste Mario Caputo**

**IL PRESIDENTE**  
**Giulio Castriota Scanderbeg**

**IL SEGRETARIO**