

Il sequestro penale del cantiere e la sua incidenza sui termini del permesso di costruire

11/11/2020

Con la recente decisione della Sezione II, del 15 ottobre 2020, n. 1419, il T.A.R. Campania, sede di Salerno, ha fornito preziose indicazioni in materia di proroga dell'efficacia dei titoli edilizi e, pur trattandosi di una sentenza pronunciata in forma semplificata, sono almeno tre i profili interessanti che meritano di essere richiamati.

A) *In primis*, i Giudici hanno sostenuto che il sequestro del cantiere, da parte del Giudice penale, rappresenta senza ombra di dubbio un *factum principis* idoneo ad impedire l'avvio o la prosecuzione dei lavori, considerato che, dalla data del sequestro stesso, le lavorazioni non potrebbero essere iniziate o proseguite, senza incorrere in responsabilità penali. Di qui, il citato evento sarebbe idoneo a legittimare la concessione di apposita proroga dei termini previsti dall'art. 15, d.P.R. 380/2001. Nel caso di specie, il sequestro era stato, poi, revocato, a seguito dell'intervenuta prescrizione del reato, anche perché *medio tempore* l'immobile non ultimato era stato trasferito a terzi (sicuramente non responsabili dell'abuso) nell'ambito di un giudizio di esecuzione forzata civile.

Sul punto, la giurisprudenza appare piuttosto allineata, nel senso che il sequestro penale può rappresentare effettivamente una causa di forza maggiore tale da impedire la realizzazione delle opere: «*A fronte del sequestro penale di un'area e di oggettiva incertezza circa la sua perimetrazione, è illegittimo il diniego di proroga del termine per la realizzazione di alcuni lavori, richiesta dalle parti alla luce della necessità (successivamente rivelatasi non sussistente) di ottenere il previo dissequestro*» (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 14.11.2017, n. 5369).

Tuttavia, non è indifferente il fatto che il sequestro sia imputabile alla parte e che si riveli poi fondato: l'evento interruttivo è, invero, imputabile al titolare del diritto nelle ipotesi in cui si è di fronte a fatti che non sfuggono con carattere di ineludibilità al suo controllo (cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 22.05.2012, n. 874), cosicché – per tale seconda evenienza – la proroga dei termini non appare concedibile. E ciò *a fortiori* dopo l'introduzione del nuovo comma 2-bis dell'art. 15, T.U. Edilizia, a mente del quale “*La proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori è comunque accordata qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate*”.

B) In secondo luogo, il T.A.R. di Salerno, non solo ha visto nel sequestro penale un *factum*

principis, idoneo a consentire la proroga dei termini di inizio o fine lavori, ex art. 15, d.P.R. 380/2001, ma vi ha addirittura ravvisato «una causa automatica di sospensione del termine per l'esecuzione dei lavori oggetto del permesso di costruire», senza bisogno di un'espressa richiesta di proroga, in quanto – a detta della sentenza in esame – «il sequestro penale dell'immobile a carico della società ... proprietaria ed il conseguente spossessamento di quest'ultima dalla disponibilità giuridico-materiale del bene rappresentano circostanze assolutamente impeditive ai fini della presentazione di un'istanza di proroga ad opera della proprietaria stessa, per temporaneo difetto di legittimazione attiva». E ciò richiamando alcuni precedenti giurisprudenziali del G.A., che non appaiono proprio del tutto pertinenti.

Sul punto, la decisione pare invero opinabile: di certo, il sequestro penale va a "spossessare" il proprietario della disponibilità materiale sul bene, ma appare quantomeno discutibile che il solo sequestro privi di legittimazione a presentare un'istanza edilizia chi permane titolare del bene stesso (il sequestro è cosa diversa dalla confisca).

In proposito, infatti, va segnalato che la giurisprudenza amministrativa ampiamente maggioritaria risulta di contrario avviso rispetto al *decisum* qui in esame: "Anche in pendenza di una iniziativa giudiziaria, rivelatasi poi infondata, ... a causa della quale non sono stati ultimati i lavori, il privato che vuole evitare la decadenza del permesso di costruire è onerato della proposizione di una richiesta di proroga dell'efficacia del titolo edilizio, prima della decorrenza del termine ultimo per la fine dei lavori" (cfr. la recente decisione Cons. di Stato, sez. IV, 25.03.2020, n. 2078).

E ciò in quanto "non è 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 edilizio e che accerti l'impossibilità del rispetto del termine ab origine fissato in relazione al factum principis o ad una causa di forza maggiore" (così, per esempio, T.A.R. Veneto, sez. III, 11.04.2016, n. 375, ma anche T.A.R. Valle d'Aosta, sez. I, 05.12.2016, n. 59 e lo stesso T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 06.05.2019, n. 724).

Nello specifico, la lettura di favore resa dalla sentenza in commento potrebbe (forse) attribuirsi al fatto che l'immobile era stato *medio tempore* trasferito a terzi incolpevoli sulla base di un giudizio di esecuzione civile, e sarebbe interessante poter verificare i rilievi della perizia di stima – resa nell'ambito di quel giudizio di esecuzione – circa l'efficacia o meno del titolo edilizio relativo al fabbricato in questione. Né sarebbe il primo caso in cui l'acquirente con decreto di trasferimento, da parte del Giudice dell'esecuzione forzata,

viene indirettamente “tutelato” da decisioni del G.A. un po’ fuori – per così dire – dal coro (cfr., per esempio, la sentenza Cons. di Stato, sez. VI, 03.08.2017, n. 3889, la quale ha giudicato sanabile un ampliamento abusivo in fascia di rispetto stradale – purché sul retro dell’edificio rispetto alla strada che genera il vincolo – che viene solitamente considerato di inedificabilità assoluta. Anche in quel caso, i ricorrenti, poi appellanti, avevano acquistato l’immobile dal Tribunale).

C) Da ultimo, la pronuncia in questione ha chiarito che un’istanza di proroga ex art. 15, d.P.R. 380/2001 può essere rigettata solo previa verifica dell’insussistenza dei presupposti tassativamente indicati dalla disposizione citata, trattandosi di un provvedimento tipico. È, dunque, illegittimo, che il Comune dinieghi la proroga sulla base della sopravvenuta convinzione che il titolo edilizio inizialmente rilasciato sia, in realtà, illegittimo.

Tale questione, infatti – ossia l’eventuale illegittimità *ab origine* del permesso di costruire – non può essere valutata dall’Ente locale nell’ambito del procedimento di proroga, ma in un diverso ed autonomo procedimento finalizzato all’eventuale annullamento in autotutela del titolo edilizio, ammesso e non concesso che sussistano i presupposti di cui all’art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990 (entro il termine di 18 mesi dal rilascio, per motivi di interesse pubblico prevalente, tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, etc.).

Sul punto, la decisione in esame appare del tutto condivisibile. Diniegare un’istanza di proroga sulla base di valutazioni sulla legittimità originaria o meno del titolo edilizio potrebbe configurare il più tipico caso di eccesso di potere per sviamento (cfr., *ex multis*, la decisione Consiglio di Stato, sez. V, 05.06.2018, n. 3401, a mente della quale «*Ricorre lo sviamento di potere quando il pubblico potere viene esercitato per finalità diverse da quelle enunciate dal legislatore con la norma attributiva dello stesso*»).

avv. Domenico Chinello