

**Pubblicato il 02/03/2017**

**Sent. n. 322/2017**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1248 del 2011, proposto da:

Uisp Comitato di Firenze, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Guido Giovannelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, corso Italia, 2; contro

Comune di Firenze, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Visciola, Annalisa Minucci, Antonella Pisapia e Francesca De Santis, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale del Comune in Firenze, Palazzo Vecchio - piazza Signoria; per l'annullamento,

- del provvedimento del 28 marzo 2011, n. 246, con cui è stata dichiarata la decadenza della D.I.A. n. 5193/2006 ai sensi e per gli effetti dell'art. 84 della L.R.T. 3.1.2005, n. 1, per preteso omesso inizio dei lavori entro i termini di legge;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente ai suddetti, ancorché incognito al Comitato ricorrente;

nonché per la condanna al risarcimento degli ingentissimi danni causati al Comitato Provinciale U.I.S.P. di Firenze per effetto dell'illegittimo provvedimento impugnato, danni che saranno specificati in corso di giudizio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2017 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

Con il presente ricorso l'UISP Comitato di Firenze ha impugnato il provvedimento del 28 marzo 2011 n. 246, con il quale è stata dichiarata la decadenza della D.I.A. n. 5193/2006 ai sensi e per gli effetti dell'art. 84 della L. Reg. del 3 gennaio 2005, n. 1, per preteso omesso inizio dei lavori entro il termine di un anno e, ciò, unitamente alla richiesta di condanna del Comune di Firenze al risarcimento dei danni causati allo stesso ricorrente per effetto del provvedimento impugnato.

In data 29 settembre 2006 il Comitato Provinciale UISP di Firenze ha presentato al Comune di Firenze la D.I.A. n. 5293/2006, avente ad oggetto l'esecuzione di opere di ristrutturazione edilizia ed

ampliamento del complesso immobiliare di sua proprietà, prevedendo la sopraelevazione di una porzione dell'immobile, l'ampliamento e la sopraelevazione di un altro corpo di fabbrica.

Successivamente, avendo il Comitato ricorrente deciso di rinunciare all'ultimo dei n. 4 piani previsti dal progetto, è stata presentata un'apposita variante in corso d'opera in ordine alla quale, in data 29 giugno 2010, è stata rilasciata la necessaria autorizzazione paesaggistica.

Con atto del 28 marzo 2011, n. 246, e quindi a lavori già ultimati, è stata dichiarata dal Comune di Firenze la decadenza della D.I.A. n. 5193/2006 ai sensi dell'art. 84 della L.R.T. 3.1.2005, n. 1, per omesso inizio entro il termine di un anno, sull'assunto che *“la sola comunicazione di inizio dei lavori non sarebbe sufficiente affinché non si verifichi la decadenza della DIA, risultando necessario che sia attuata una trasformazione edilizia irreversibile”*.

Nello stesso provvedimento si dava atto che le opere medio tempore eseguite sarebbero state considerate realizzate *sine titulo* e che, pertanto, in relazione ad esse sarebbero state attivate le procedure sanzionatorie previste dalla L. Reg. del 3 gennaio 2005, n. 1.

Avverso i provvedimenti sopra citati si deducono i seguenti vizi:

1. la violazione dell'art. 97 della Costituzione, degli artt. 77 e 84 della L. Reg. n. 1/2005, dell'art. 6 ter del R.E. del Comune di Firenze, oltre al venire in essere della violazione del principio dell'affidamento, dell'eccesso di potere per carenza di istruttoria e del travisamento dei fatti e il difetto dei presupposti; a parere del ricorrente ci sarebbe stato un effettivo inizio dei lavori entro il termine del 27 aprile 2008 che sarebbe dimostrato dalla fattura del 29.12.2008, n. 159 emessa dall'impresa Lanzini & Figlio s.a.s.;

2. l'ulteriore violazione dell'art. 97 Cost., degli artt. 77 e 84 della L.R.T. 3.1.2005, n. 1, dell'art. 6 ter del RE del Comune di Firenze, in quanto il provvedimento sarebbe stato adottato a notevole distanza di tempo dai primi accertamenti, determinando l'insorgere di un affidamento da parte del privato;

3. il provvedimento ora impugnato sarebbe suscettibile di produrre, ove fosse eseguito, un danno riconducibile al carattere abusivo delle opere realizzate, danno la cui esistenza sarebbe confermata dall'intervenuta delibera consiliare n. 2009/C/00102 che ha modificato la disciplina urbanistica relativa alle aree *de quibus*, rendendo così l'intervento ad oggi non più urbanisticamente conforme e, dunque, non suscettibile di accertamento di conformità.

Si è costituito il Comune di Firenze che ha contestato le argomentazioni proposte chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato.

All'udienza del 14 febbraio 2017, uditi i procuratori delle parti costituite, il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

## **DIRITTO**

1. Il ricorso va accolto, in quanto il provvedimento impugnato si manifesta illegittimo con riferimento all'affidamento creato dall'Amministrazione circa la legittimità dei lavori realizzati.

1.1 Costituisce circostanza incontestata che i lavori di cui alla D.I.A. n. 5293/2006 avrebbero dovuto essere avviati entro e non oltre il 27 aprile 2008.

Al fine di dimostrare il mancato inizio entro il termine sopra citato l'Amministrazione comunale adduce l'esistenza di diversi accertamenti, posti in essere il 2 e il 21 aprile 2008 (e pertanto in un periodo immediatamente antecedente al decorso del termine annuale per il tempestivo inizio dei lavori) e, da ultimo, in data 2 ottobre 2008 e in data 6 aprile 2009, dai quali sarebbe possibile desumere che nessuna opera edilizia fosse in corso di esecuzione.

Pur in presenza di detti accertamenti la ricorrente ha presentato una variante finale agli stessi lavori, senza ricevere alcuna contestazione rispetto alla DIA originaria in precedenza consolidatasi e, da ultimo, ha comunicato il 1° marzo 2011 la fine dei lavori relativi alla DIA autorizzata e alla successiva variante.

E', dunque, evidente che il comportamento del Comune di Firenze non può non aver ingenerato un affidamento nei confronti del ricorrente circa il fatto che l'Amministrazione fosse consapevole dell'esistenza di un'effettiva volontà di procedere all'esecuzione dei lavori e, ancora, circa la piena

efficacia del titolo originario, della successiva D.I.A. in variante e della nuova autorizzazione paesaggistica n. 8 del 29.6.2010, emanata anch'essa dal Comune di Firenze.

1.2 Al riguardo occorre rilevare che, pur sussistendo un principio in base al quale la decadenza di un titolo abilitativo si produce di diritto al semplice decorso del termine massimo previsto per l'inizio dei lavori, recenti pronunce hanno affermato che *“la ragione che giustifica l'obbligo per l'ente locale di adottare un atto che formalmente dichiara l'intervenuta decadenza del permesso di costruire va individuata nella necessità di assicurare il contraddittorio con il privato in ordine all'esistenza dei presupposti di fatto e di diritto che giustifichino la pronuncia stessa* (T.A.R. Puglia Lecce Sez. III, 21-09-2016, n. 1454).

La perdita di efficacia del permesso di costruire è, dunque, subordinata all'esplicazione di una potestà provvedimentale ed è conseguenza di un atto formale dell'Amministrazione che, a sua volta, presuppone lo svolgimento di un apposito procedimento amministrativo.

L'esperimento di un procedimento, diretto ad accertare i presupposti per la comminatoria della decadenza, comporta la necessità che quest'ultimo sia posto in essere tempestivamente rispetto all'attività istruttoria esperita e agli accertamenti posti in essere e, ciò, nell'intento di consentire all'interessato di poter contestare efficacemente l'esistenza di opere idonee ad escludere la decadenza del titolo abilitativo.

L'immediatezza dello svolgersi di detto procedimento è, infatti, una conseguenza della necessità di permettere all'interessato di poter contestare le ragioni dell'Amministrazione, avendo a riferimento un periodo di tempo ben delimitato e cristallizzato dagli accertamenti posti in essere (T.A.R. Piemonte Torino Sez. II, 06-10-2016, n. 1243), nell'ambito del quale sia possibile verificare con certezza la situazione e lo stato dei luoghi.

1.3 Nel caso di specie il Comune di Firenze ha disposto la decadenza della DIA n. 5193/2006 originaria solo con atto del 28 marzo 2011, n. 246 e, quindi, dopo oltre due anni e mezzo dall'ultimo dei sopralluoghi e in un momento storico in cui tutti i lavori già ultimati.

1.4 Si consideri, inoltre, che l'avvenuta conclusione dei lavori, unitamente al comportamento concludente dell'Amministrazione comunale, ha di fatto determinato il venir meno dell'interesse pubblico sotteso al provvedimento di decadenza, così come individuato nell'esigenza di assicurare la realizzazione entro tempi certi delle trasformazioni assentite con il titolo edilizio, prevenendo situazioni di degrado legate alla presenza di costruzioni non ultimate.

1.5 Va infine sottolineato che la possibilità dell'Amministrazione di dichiarare la decadenza dei lavori relativi ad una DIA, a prescindere dal momento in cui sono stati svolti gli accertamenti e, comunque, dopo il formarsi di un affidamento supportato da un comportamento concludente, appare in contrasto con quanto previsto dalla disciplina della stessa DIA.

Nell'ambito di quest'ultima l'intento del Legislatore è stato quello di individuare precisi ambiti temporali entro i quali è possibile esercitare il potere inibitorio (art. 19 comma 3 L. 241/90) e il potere di autotutela di cui all'art. 21 nonies e, ciò, anche nell'esigenza di garantire una stabilità e certezza dei rapporti giuridici riconducibili a detto titolo abilitativo.

1.6 In conclusione la censura all'esame è fondata.

2. E' al contrario da respingere la domanda di risarcimento del danno conseguente al provvedimento di decadenza ora impugnato, ritenendo che la presente pronuncia pienamente satisfattiva per il ricorrente e, ciò, anche considerando l'effettiva ultimazione dei lavori.

2. Il ricorso va, pertanto, accolto, limitatamente alla domanda di annullamento del provvedimento del 28 marzo 2011 n. 246 di decadenza della DIA n. 5193/2006.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo Accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il Comune di Firenze al pagamento delle spese di lite che liquida in euro 2.500,00 (duemilacinquecento//00) oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Giovanni Ricchiuto

IL PRESIDENTE

Rosaria Trizzino

IL SEGRETARIO