

**Pubblicato il 08/09/2020**

**Sent. n. 5406/2020**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10607 del 2018, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Vito Aurelio Pappalepore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Pappalepore in Roma, via Guglielmo Calderini, 68;  
contro

Il Comune di Cisternino, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabiano Amati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; la Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;  
per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Sezione staccata di Lecce (Sezione Terza) n. 1313/2018.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2020 – svoltasi in video-conferenza ai sensi dell'art. 84, commi 5 e 6, d.l. n. 18 del 2020, convertito con l. n. 27 del 2020 -il consigliere Emanuela Loria;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

1. Il presente contenzioso concerne il provvedimento contenuto nella nota n. [omissis], di declaratoria della decadenza del permesso di costruire n. [omissis] - avente ad oggetto la costruzione di un fabbricato per civili abitazioni e box auto in via Miravalle - e di diniego di proroga del predetto titolo abilitativo, emessi dal Comune di Cisternino nei confronti della [omissis] proprietaria del suolo contraddistinto in catasto al foglio [omissis].

2. Premette l'appellante che, con istanza datata 17 novembre 2008, avanzava richiesta di proroga del permesso di costruire, illustrando le ragioni ostative alla celere prosecuzione ed al completamento dei lavori (che avrebbero dovuto essere iniziati entro un anno dal rilascio e concludersi entro i successivi tre anni), correlata a fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del titolo edificatorio, nonché alle difficoltà di carattere tecnico-operativo incontrate nella fase di costruzione.

3. Con nota prot. n.1267 del 21 gennaio 2009, il Comune di Cisternino comunicava l'avvio del procedimento preordinato alla decadenza del permesso di costruire e, con riguardo alla istanza di proroga, i motivi ostativi all'accoglimento della stessa.

4. In particolare, il provvedimento di decadenza era motivato con i seguenti argomenti:

- non sarebbe stato "inequivocabilmente comprovato" l'effettivo inizio dei lavori entro un anno dal rilascio del permesso di costruire;

- i lavori non sarebbero stati completati entro il termine triennale di efficacia del titolo abilitativo rilasciato e la proroga non sarebbe concedibile poiché la fattispecie non rientrerebbe nel campo applicativo dell'art. 15, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, in quanto il mancato completamento dei lavori sarebbe dovuto "*solo a problematiche di carattere privatistico tra confinanti*" ed inoltre non ricorrerebbero le particolari caratteristiche tecnico-costruttive dell'intervento comunque richieste dalla norma per la concessione della proroga.

5. L'adito T.A.R. per la Puglia, sezione di Lecce, sezione terza, ha respinto il ricorso con la sentenza n. 1313 del 27 agosto 2018.

Per il primo Giudice, i motivi proposti avverso i gravati provvedimenti devono essere respinti poiché:

a. il provvedimento di diniego è stato legittimamente notificato alla società [omissis], ricorrente in primo grado e non agli originari titolari del permesso di costruire, giacché al momento dell'emanazione degli atti impugnati la società [omissis] era già titolare del permesso di costruire a seguito della volturazione a suo nome disposta, su istanza di parte, dal Comune di Cisternino con provvedimento del 4 novembre 2008 e comunque la società istante, già prima della voltura del permesso di costruire n. 73/2005, non era un soggetto del tutto terzo al predetto titolo edilizio, in quanto la stessa era la Ditta incaricata di realizzare i lavori fin dall'inizio e, pertanto, ben può essere ritenuta edotta circa la sorte dei predetti lavori, con particolare riguardo al loro concreto inizio;

b. il diniego di proroga del permesso di costruire n. 73/2005 è chiaramente motivato poiché, sia nelle sue premesse sia nel dispositivo, emerge con chiarezza il contrasto fra l'intervento già assentito col permesso di costruire n. 73/2005 e le sopravvenute previsioni urbanistiche (ossia il nuovo Piano Regolatore Generale), contrasto che era già stato ampiamente ed esaustivamente comunicato a parte ricorrente anche con il preavviso di diniego;

c. non ricorrono i presupposti a cui l'articolo 15 del d.P.R. n. 380 del 2001 vigente, *ratione temporis*, ancora la possibilità di concedere la proroga del permesso di costruire, non trattandosi di un'opera dalla mole imponente (si tratta di una normale palazzina costituita da tre piani fuori terra ed uno interrato), e non presentando l'opera "particolari caratteristiche tecnico-costruttive", come si desume dalla lettura della relazione tecnica di parte.

Il T.A.R. ha quindi assorbito le censure relative alla illegittimità del provvedimento di decadenza dal titolo edilizio per tardivo avvio dei lavori e quelle relative all'asserito contrasto dell'intervento con la sopravvenuta disciplina urbanistica.

6. Avverso la sentenza del T.A.R. sopra indicata è insorta la società [omissis], domandandone la riforma nel merito.

7. Il Comune di Cisternino si è costituito in giudizio, chiedendo il rigetto dell'appello.

8. Alla pubblica udienza del 10 ottobre 2019 la sezione, con ordinanza collegiale n. 7236 del 2019, ha disposto istruttoria onerando le parti di depositare il testo integrale del provvedimento amministrativo impugnato, e del verbale del sopralluogo citato nella nota comunale n. 1267 del 21 gennaio 2009.

8. L'ordinanza è stata ottemperata con deposito del 27 dicembre 2019 e del 27 febbraio 2020.

9. In vista della pubblica udienza entrambe le parti hanno depositato e memorie riepilogative delle proprie argomentazioni difensive.

10. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2020 ai sensi dell'art. 84, comma 5, d.l. n. 18 del 2020, convertito con l. n. 27 del 2020, e deliberata in pari data in audio-conferenza ai sensi del comma 6 della medesima disposizione.

10. L'appello, articolato in tre motivi, è infondato e va respinto.

10.1. Con un primo motivo la società istante deduce: “*Error in iudicando ed in procedendo*: erronea statuizione in ordine alla violazione dell’art.15 d.P.R. n. 380 del 2001; eccesso di potere per erronea presupposizione, illogicità, carente ed erronea istruttoria, erronea motivazione. Omessa valutazione degli elementi di fatto e della documentazione depositata in atti.

In particolare, l’appellante insiste sull’applicabilità dell’art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, a giustificazione della richiesta di proroga del titolo abilitativo.

Ritiene infatti che la conclusione cui perviene il T.A.R. discenderebbe da una irragionevole interpretazione dell’art. 15 d.P.R. n. 380 del 2001 e dal carattere erroneamente innovativo attribuito alle modifiche in esso introdotte dall’art. 17 del d.l. n. 133 del 2014, convertito con modifiche nella l. n. 164 dell’11 novembre 2014.

Infatti, la specifica previsione afferente le “*difficoltà tecnico esecutive emerse successivamente all’inizio dei lavori*”, non rappresenterebbe null’altro che una fattispecie rientrante nella più generale categoria dei fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso di costruire, già ammessa dalla giurisprudenza amministrativa quali fatti che possono legittimare la proroga del termine di inizio o completamento dei lavori ai sensi dell’art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001. Il giudice di prime cure non avrebbe altresì considerato le caratteristiche dell’opera come rappresentate nella relazione del perito di parte, che si è diffuso nell’illustrare e certificare le difficoltà operative correlate alla peculiarità dei luoghi di intervento.

Inoltre, il T.A.R. non ha conferito il giusto rilievo alle varie denunce e contestazioni poste in essere dai vicini che rappresentano dei “*fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso*”, come tali legittimanti la concessione della proroga richiesta.

10.2. Il motivo è destituito di fondamento.

L’articolo 15 del d.P.R. n. 380 del 2001 vigente, *ratione temporis*, al momento della vicenda in esame testualmente recitava:

“1. *Nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.*

2. *Il termine per l’inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l’opera deve essere completata non può superare i tre anni dall’inizio dei lavori. Entrambi i termini possono essere prorogati, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso. Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza venga richiesta una proroga. La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, esclusivamente in considerazione della mole dell’opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.*

3. *La realizzazione della parte dell’intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante denuncia di inizio attività ai sensi dell’articolo 22. Si procede altresì, ove necessario, al ricalcolo del contributo di costruzione.*

4. *Il permesso decade con l’entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.”*

Come correttamente rilevato dal giudice di prime cure, i fatti posti alla base della richiesta di proroga dovevano essere sopravvenuti ed estranei alla volontà del titolare o concretarsi in tre, tassative, fattispecie relative, rispettivamente, alla mole dell’opera, alle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive ovvero, trattandosi di opera pubblica (cosa che, evidentemente, non rileva nel caso di specie, pacificamente concretante la costruzione di un’opera privata), un’opera il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

Dalla disamina delle ragioni prodotte da parte ricorrente, si evince chiaramente che non si è in presenza di un’opera dalla mole imponente (uno dei tre casi previsti dall’art. 15, comma 2, d.P.R. cit., per la concessione della proroga dei lavori), in quanto si tratta per stessa ammissione dell’appellante di una palazzina di tre piani fuori terra ed uno interrato.

Non si tratta altresì, palesemente, di un'opera pubblica (altro caso previsto dall'art. 15, comma 2, per la concessione della proroga dei lavori).

Quanto alle *“particolari caratteristiche tecnico-costruttive”*, unica altra ragione prevista dall'art. 15, comma 2, per la concessione della proroga richiesta, tale presupposto non ricorre giacché, come rilevato nel provvedimento di diniego della proroga, non ricorrono *“le invocate “particolari caratteristiche tecnico-costruttive” dell'intervento a farsi, in quanto trattasi della realizzazione di un comune fabbricato per civili abitazioni e box auto, costituito da tre piani fuori terra ed uno interrato, con struttura portante in cemento armato, previa demolizione di un fabbricato esistente in muratura”*. I motivi del ritardo sono semmai da attribuirsi alle difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, come è rilevabile dalla perizia di parte, ma tali elementi non sono suscettibili di valutazione positiva ai fini del rilascio della proroga del permesso di costruire poiché la modifica all'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, (*“difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori”*), che renderebbe possibile una proroga del titolo edilizio per tali difficoltà sopravvenute ha carattere innovativo e non è dunque applicabile al caso in esame essendo entrata in vigore il 12 novembre 2014.

Alcun rilievo hanno le deduzioni relative ai motivi di contrasto dei soggetti residenti negli immobili limitrofi trattandosi di questioni di vicinato, che non possono rilevare nei rapporti con la Pubblica Amministrazione e che non possono assurgere a motivazioni legittimanti la proroga di un provvedimento amministrativo ampliativo delle facoltà dell'interessato.

11. Con un secondo motivo la società istante si duole poiché la sentenza impugnata sarebbe incorsa in *“Error in iudicando ed in procedendo: erronea statuizione in ordine alla violazione dell'art.15 d.P.R. n. 380 del 2001, sotto altro profilo; omessa valutazione della censura di violazione dei principi generali in tema di pianificazione urbanistica. Eccesso di potere per erronea presupposizione, illogicità, travisamento, carente ed erronea istruttoria, erronea e carente motivazione. Sviamento. Illegittimità diretta e derivata.”*

L'appellante ripropone le censure assorbite dalla sentenza di primo grado in relazione alla decadenza del titolo edificatorio in ragione del fatto che la sopravvenuta entrata in vigore delle contrastanti previsioni urbanistiche non avrebbe potuto costituire motivo ostativo al rilascio della chiesta proroga, in quanto la decadenza del titolo edificatorio si verifica solo in ipotesi di mancata formulazione della richiesta di proroga da parte del soggetto interessato.

11.1. Il motivo è privo di pregio giacché per le motivazioni esposte con riferimento alla prima censura, la proroga del permesso di costruire non poteva essere assentita per carenza dei presupposti previsti dall'art. 15 d.P.R. n. 380 del 2001 a nulla rilevando le motivazioni di rango urbanistico.

12. Con un terzo motivo la società istante si duole perché la sentenza gravata sarebbe incorsa in *“Error in iudicando ed in procedendo: erronea statuizione in ordine alla violazione dell'art.15 d.P.R. n. 380 del 2001, sotto altro profilo; Eccesso di potere per erronea presupposizione, illogicità, travisamento, carente ed erronea istruttoria, erronea e carente motivazione.”*

L'appellante ripropone le censure assorbite dalla sentenza del T.A.R. in relazione al concreto inizio dei lavori e alla circostanza per cui sarebbe stata data prova, attraverso l'elaborato peritale e le fatture prodotte sia in fase di partecipazione al procedimento che nel giudizio di primo grado, del concreto inizio dell'attività edilizia attraverso una serie di lavori di demolizione, sbancamento dell'area, recinzioni, scavi e lavori di cemento armato costituenti sicuro indizio dell' *“animus aedificandi”*, tali da configurare valido inizio dei lavori ed impedire il verificarsi della decadenza della concessione.

12.1. Il motivo è inaccoglibile poiché proprio la documentazione prodotta e a cui fa riferimento la perizia di parte (le fatture emesse dal mese di febbraio al mese di novembre del 2006 entro l'anno dal rilascio del Permesso di costruire), attestano in modo inequivoco che gli unici lavori realizzati sul cantiere di cui trattasi erano meramente prodromici rispetto all'effettivo avvio della costruzione della palazzina per cui è causa, per cui ad essi – secondo consolidata giurisprudenza - non può essere riconnesso il c.d. *animus aedificandi* tale da legittimare la proroga richiesta.

13. In conclusione, per le suindicate motivazioni, l'appello è da respingere.

14. Le spese di giudizio seguono la soccombenza nei riguardi del Comune costituito e sono liquidate come da dispositivo; nulla si dispone nei confronti della Regione Puglia, non costituita.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte soccombente al pagamento delle spese di giudizio che liquida in euro 5.000,00 (cinquemila/00) oltre accessori come per legge se dovuti, a favore del Comune costituito; nulla spese quanto alla Regione Puglia, non costituita.

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

Così deciso dal Consiglio di Stato, nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2020, svoltasi ai sensi dell'art. 84, commi 5 e 6, del D.L. n. 18 del 17 marzo 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto dalla circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Emanuela Loria

IL PRESIDENTE

Antonino Anastasi

IL SEGRETARIO