

## Quando possono sospendersi i termini della concessione edilizia?

Scritto da Valentina Russo  
Martedì 29 Maggio 2012 08:34 -

---

N. 884/2012 Reg. Prov. Coll. N. 1917 Reg. Ric. ANNO 2010 REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1917 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

A. M., rappresentato e difeso dagli avv.ti Ernesto Sticchi Damiani e Davide De Giuseppe, con domicilio eletto presso lo studio del primo di essi in Lecce, via 95<sup>a</sup> Rgt. Fanteria n. 9;

contro

Comune di Mesagne, rappresentato e difeso dall'avv. Anna Luisa Valente, con domicilio eletto presso Giovanni Palma in Lecce, viale Leopardi 15;

per l'annullamento

dei provvedimenti prot. n. 23951 dell'8 ottobre 2010 e prot. n. 27591 del 16 novembre 2010, entrambi a firma del Segretario Generale del Comune di Mesagne; di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale;

nonché, per l'annullamento,

*previa sospensione dell'esecuzione,*

della determinazione n. 637 del 6 dicembre 2010 a firma del Responsabile del Servizio Area tecnica del Comune di Mesagne; di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale e, in particolare, ove occorra, della nota prot. n. 29881 del 7 dicembre 2010 a firma del Responsabile del S.U.A.P. del Comune di Mesagne;

nonché, per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, della nota prot. n. 13870 del 30 maggio 2011 con la quale il Segretario generale del Comune di Mesagne ha comunicato che in data 16 giugno p.v. "qualora, nelle more, il M. non ha spontaneamente ottemperato, si provvederà allo sgombero coattivo";

Visti il ricorso, i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

## Quando possono sospendersi i termini della concessione edilizia?

Scritto da Valentina Russo

Martedì 29 Maggio 2012 08:34 -

---

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2012 il dott. Massimo Santini e uditi per le parti i difensori Sticchi Damiani Ernesto, De Giuseppe Davide e Vantaggiato Angelo, in sostituzione di Valente Anna Luisa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO E DIRITTO

Con atto in data 10 novembre 2000 il Comune di Mesagne assegnava provvisoriamente al sig. M. un lotto di terreno in zona PIP dalla estensione complessiva di mq 4.000.

L'assegnazione veniva richiesta per esercitare attività di elettrauto e soccorso stradale con relativo parcheggio.

Con determinazione n. 142 del 2 luglio 2001 la stessa amministrazione comunale rilasciava concessione edilizia per la realizzazione di tre immobili rispettivamente destinati a laboratorio artigianale di elettrauto, civile abitazione per il custode e parcheggio riservato al soccorso stradale. In detta concessione si specificava che i lavori dovevano essere iniziati entro un anno ed ultimati entro tre anni. All'esito dei predetti lavori il lotto sarebbe stato assegnato a titolo definitivo.

Dopo l'avvio dei lavori, in data 6 marzo 2003 le opere sino ad allora realizzate sul predetto lotto (recinzione e un fabbricato allo stato rustico) venivano sottoposte a sequestro preventivo ai sensi degli artt. 2-

*bis*

e 2-

*ter*

della legge n. 575 del 1965.

In data 21 luglio 2004 dette opere venivano poi sottoposte a confisca. Prima la Corte di Appello e poi la Corte di Cassazione confermavano tale provvedimento.

In data 30 settembre 2010 l'interessato avanzava proposta di variante al permesso di costruire a suo tempo rilasciato. La variante si riferiva alle restanti opere da realizzare come da originaria concessione edilizia.

Con provvedimento in data 8 ottobre 2010 l'amministrazione comunale invitava il ricorrente a rilasciare la predetta area in quanto la precedente assegnazione "contrasta con il provvedimento di confisca". Con successiva nota del 16 novembre 2010 la stessa amministrazione comunale, a seguito di alcune osservazioni formulate dal ricorrente, precisava che il terreno non interessato dalle opere confiscate non aveva seguito quella medesima sorte (sequestro e poi confisca) soltanto perché ancora di proprietà comunale (l'assegnazione ai sensi del PIP era infatti avvenuta a titolo provvisorio, non essendosi completate le opere previste). Inoltre, poiché gli immobili confiscati sono stati trasferiti al patrimonio indisponibile dell'ente comunale affinché quest'ultimo li gestisca per finalità di carattere sociale, tale destinazione risulterebbe del tutto contrastante con l'attività eventualmente esercitata - per fini

## Quando possono sospendersi i termini della concessione edilizia?

Scritto da Valentina Russo  
Martedì 29 Maggio 2012 08:34 -

---

di lucro - dall'interessato.

Tali determinazioni venivano impugnate per i seguenti motivi:

a) eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e in diritto. I provvedimenti impugnati si fonderebbero infatti sulla decadenza dalla assegnazione provvisoria, decadenza determinata in particolare dal mancato rispetto del termine di conclusione dei lavori contenuto nel permesso di costruire. Tale termine non sarebbe stato tuttavia rispettato, ad avviso del ricorrente, in ragione del c.d.

*factum principis*

costituito dai provvedimenti di sequestro prima e di confisca poi che, in quanto tali, avrebbero impedito al ricorrente stesso il completamento delle opere e dunque la possibilità di ottenere a titolo definitivo l'area di cui si discute;

b) difetto di motivazione nella parte in cui l'amministrazione comunale ritiene contrastanti le diverse destinazioni d'uso (sociale e a fini di lucro) cui l'area sarebbe sottoposta qualora si accedesse alla tesi di parte ricorrente;

c) incompetenza del segretario generale.

Si costituiva in giudizio l'amministrazione comunale intimata per chiedere il rigetto del gravame attraverso articolate controdeduzioni che formeranno più avanti oggetto di specifica trattazione.

Con ordinanza n. 28 in data 13 gennaio 2011 veniva rigettata l'istanza di tutela cautelare.

Per le stesse ragioni di cui ai richiamati provvedimenti impugnati con il ricorso originario (confisca opere, mancata realizzazione opere nel termine previsto dalla concessione edilizia con conseguente decadenza dalla assegnazione provvisoria, trasferimento dei beni confiscati al patrimonio indisponibile del Comune) veniva altresì rigettata, con determinazione n. 637 del 6 dicembre 2010, l'istanza di permesso di costruire in variante alla concessione edilizia n. 142 del 2001 con la quale il ricorrente chiedeva di realizzare la restante parte del progetto edilizio non interessata dai suddetti provvedimenti di confisca.

Anche tale determinazione veniva gravata mediante specifico atto di motivi aggiunti.

Resisteva nuovamente l'amministrazione comunale.

La sezione rigettava l'ulteriore istanza di tutela cautelare.

Alla pubblica udienza del 25 gennaio 2012 le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni e la causa veniva infine trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso si rammenta in punto di fatto che: a) il ricorrente aveva a suo tempo ottenuto l'assegnazione provvisoria di un'area PIP onde esercitare attività di elettrauto e di soccorso stradale; b) a tal fine otteneva la licenza edilizia per la realizzazione di tre fabbricati e di una recinzione. All'esito di tale attività edilizia avrebbe poi ottenuto l'assegnazione della

## Quando possono sospendersi i termini della concessione edilizia?

Scritto da Valentina Russo

Martedì 29 Maggio 2012 08:34 -

---

suddetta area a titolo definitivo; c) nelle more le costruzioni sino a quel momento realizzate dell'intero progetto, ossia la recinzione ed uno dei fabbricati, venivano sottoposte prima a sequestro e poi definitivamente confiscate dall'autorità giudiziaria ai sensi della legge n. 575 del 1965 (disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso); d) di conseguenza il Comune di Mesagne ordinava il rilascio dell'area in precedenza assegnata. Tale atto veniva impugnato con il presente gravame; e) nelle more il ricorrente presentava istanza di permesso di costruire la restante parte del ridetto progetto edilizio. L'istanza veniva rigettata. Anche tale determinazione veniva impugnata con atto di motivi aggiunti.

In sintesi il

*thema decidendum*

si incentra sulle seguenti questioni: 1) se, a seguito della definitiva confisca dei beni, l'amministrazione comunale potesse correttamente o meno adottare un provvedimento di rilascio dell'intera area in precedenza assegnata; 2) se, una volta stralciata dal progetto originario la porzione relativa ai beni confiscati, l'amministrazione stessa fosse tenuta o meno a rilasciare licenza edilizia per la restante parte del progetto che, in quanto non ancora realizzata, non era stata interessata (né poteva esserlo, d'altra parte) da qualsivoglia provvedimento di sequestro e confisca.

In ordine alla prima questione si osserva che:

a) ai sensi dell'art. 5 dell'atto di assegnazione provvisoria di suolo, stipulata in data 10 novembre 2000, "il mancato inizio dei lavori o la loro mancata ultimazione nei termini previsti dalla concessione edilizia determinerà la decadenza di diritto della ditta dall'assegnazione provvisoria";

b) la disposizione appena riportata, per come congegnata, comporta la decadenza non solo della concessione edilizia ma anche e soprattutto della assegnazione provvisoria per mancata osservanza del termine di inizio e di completamento dei lavori. Essa opera di diritto e si produce automaticamente a seguito della verifica del mero fatto del decorso del termine. Con la conseguenza che il provvedimento di rilascio nella specie adottato ha carattere meramente consequenziale e implicitamente dichiarativo di un effetto già ex se verificatosi con l'inutile decorso del termine. In altre parole la decadenza costituisce un effetto che si verifica *ipso iure*

, senza che residui all'Amministrazione alcun margine per valutazioni di carattere discrezionale;

c) nella specie è pacifico il superamento del termine massimo previsto per l'ultimazione dei lavori. Ci si chiede allora se possa trovare applicazione una ipotesi di sospensione del predetto termine connessa a

*factum principis*

, come sostenuto dalla difesa di parte ricorrente, in funzione di causa giustificativa della sua mancata osservanza. In particolare tale causa giustificativa sarebbe da ascrivere ai provvedimenti di sequestro prima e di confisca poi che, de facto, avrebbero impedito al ricorrente stesso di ultimare le opere in progetto;

d) al riguardo la giurisprudenza ha affermato che il

## Quando possono sospendersi i termini della concessione edilizia?

Scritto da Valentina Russo

Martedì 29 Maggio 2012 08:34 -

---

### *factum principis*

o la forza maggiore sono atti d'autorità provenienti (anche) dalla stessa amministrazione che ha rilasciato il titolo o fatti sopravvenuti non imputabili al concessionario (tra questi gli atti provenienti da altre autorità, come nella specie) e costituiscono impedimenti esterni che giustificano la sospensione o la interruzione del decorso del termine d'inizio o di ultimazione lavori contenuto nel permesso di costruire (cfr. T.A.R. Puglia Bari, sez. II, 15 aprile 2010, n. 1393; T.A.R. Liguria, Sez. I, 22 giugno 2007, n. 1200);

e) le ipotesi di sospensione o proroga connessi a

### *factum principis*

o a forza maggiore, per essere ritenuti ammissibili, debbono tuttavia risultare non riferibili alla condotta del titolare della concessione o comunque della situazione di vantaggio. L'evento interruttivo è infatti imputabile al titolare del diritto nelle ipotesi in cui non si è di fronte a fatti che sfuggono con carattere di non eludibilità al suo controllo. Il cosiddetto

### *factum principis*

deve così escludersi nel caso in cui si tratti di atto d'autorità cui il privato abbia dato causa colposamente (Cons. Stato, sez. V, 29 novembre 2011, n. 6298; Cass. civile, sez. III, 19 ottobre 2007, n. 21973);

f) in questa direzione il sequestro preventivo operato dal giudice penale, secondo la giurisprudenza che ha avuto modo di soffermarsi sul tema, non può costituire

### *factum principis*

idoneo a determinare una sospensione dei termini perentori di ultimazione dei lavori relativi ad una concessione edilizia, al fine di scongiurarne la declaratoria di decadenza (T.A.R. Campania Salerno, sez. II, 11 aprile 2002, n. 293). E ciò in quanto il sequestro e la successiva confisca di cui alla legge n. 575 del 1965, provvedimenti questi che attingono tutti i beni che si ha motivo di ritenere frutto di attività illecite o che ne costituiscano il reimpiego (Cass. Pen., Sez. VI, 28 marzo 2007, n. 30131), trovano applicazione nei confronti di coloro che, sulla base di elementi di fatto, vengono ritenuti abitualmente dediti a traffici delittuosi o alla commissione di determinati reati e, quindi, di cittadini che, per il loro comportamento, si vengano a porre in una situazione di illegalità (Cass. pen., sez. VI, 7 maggio 1993, n. 704);

g) nei termini di cui sopra gli atti relativi a sequestro e confisca non possono che essere riferibili alla condotta dell'interessato: di qui il venire meno dei presupposti per invocare il

### *factum principis*

;

h) d'altra parte, gli isolati casi in cui il sequestro penale è stato ritenuto alla stregua di

### *factum principis*

riguardano in ogni caso provvedimenti di sequestro e/o confisca seguiti poi dalla piena assoluzione dell'imputato-ricorrente: in queste ipotesi non può infatti escludersi che il sequestro sia stato determinato da una causa non imputabile al titolare della concessione edilizia (Cons. St., sez. V, 1<sup>a</sup> marzo 1993, n. 300; Trib. Sup. Acque Pubbl., 2 luglio 2001, n. 73). Il caso di cui si controverte è tuttavia ben diverso da quelli affrontati nelle citate decisioni, dato che il provvedimento di confisca è stato confermato anche dalla Corte di Cassazione (cfr. pag. 3 memoria di costituzione Comune di Mesagne depositata in data 8 gennaio 2011).

## Quando possono sospendersi i termini della concessione edilizia?

Scritto da Valentina Russo

Martedì 29 Maggio 2012 08:34 -

---

Da quanto sopra detto deriva la legittimità del provvedimento con il quale si ordina il rilascio dell'area in quanto meramente consequenziale alla decadenza (dall'assegnazione provvisoria) che a sua volta aveva già operato automaticamente - secondo la tesi sopra riportata - allo scadere del termine di ultimazione lavori, senza che a tal fine si potesse invocare la sussistenza del

*factum principis*

, trattandosi come si è visto di atti (sequestro e confisca) che l'autorità giudiziaria aveva adottato proprio in conseguenza della condotta tenuta dall'odierno ricorrente.

Sulla seconda questione si rammenta che il ricorrente deduce la possibilità di realizzare la restante parte del progetto edilizio, a suo tempo assentito dall'amministrazione comunale e preordinato allo svolgimento di una determinata attività professionale (elettrauto), sulla residua parte di area non direttamente incisa dai suddetti provvedimenti di sequestro/confisca.

Va detto al riguardo che, al di là del venire meno in concreto del progetto originariamente concepito (data la sua sostanziale riduzione) ed in base al quale era stata assegnata l'area, ai sensi dell'art. 11 del DPR n. 380 del 2001 "il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo".

La norma richiede dunque per edificare la disponibilità dell'area: in questo modo risultano legittimati alla relativa richiesta tutti coloro che dimostrino di trovarsi con il bene in una relazione qualificata ancorché non necessariamente connessa ad un diritto reale, potendo questa derivare anche da un rapporto giuridico obbligatorio (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2007, n. 3027; T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 8 aprile 2011, n. 2006).

Nel caso di specie siffatta disponibilità difetta, tuttavia, in ragione della decadenza dall'assegnazione provvisoria verificatasi, come detto in precedenza, per effetto della infruttuosa scadenza del termine ultimazione lavori.

Di qui la mancanza di legittimazione, in capo al richiedente, in ordine alla richiesta di permesso di costruire in variante.

Da quanto sinora detto deriva dunque la legittimità circa l'operato della PA.

Né a tale riguardo potrebbe invocarsi l'incompetenza del segretario generale nell'adottare il provvedimento di rilascio dell'area, atteso che tale figura - la quale non appartiene alla sfera di indirizzo politico - ai sensi dell'art. 97 del decreto legislativo n. 267 del 2000 sovrintende e coordina l'attività degli uffici, operando al tempo stesso - come del resto nella fattispecie in contestazione - anche su indicazione degli organi di indirizzo politico (art. 97, comma 4, lettera d). Non sussiste in altre parole una incompetenza di tale organo a provvedere in tal senso qualora ricorrano i presupposti previsti dalla legge (intervento sostitutivo oppure per incarico ricevuto), presupposti che nella specie sussistono (cfr. delibera di GM n. 135 del 25 giugno 2010, con la quale si affida al segretario generale l'incarico di "ritornare in possesso del lotto A") ma che non hanno tuttavia formato oggetto di specifica contestazione. Di qui il rigetto dello specifico motivo di censura.

## Quando possono sospendersi i termini della concessione edilizia?

Scritto da Valentina Russo

Martedì 29 Maggio 2012 08:34 -

---

In conclusione il ricorso è infondato e deve essere rigettato, stante la legittimità dell'operato della PA sotto gli aspetti dei provvedimenti impugnati qui espressamente affrontati, il che esime il collegio dall'esaminare gli ulteriori motivi di gravame, relativi ad altri profili del provvedimento ininfluenti ai fini del decidere.

Data la particolare complessità della fattispecie esaminata sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese del presente giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2012 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Antonio Cavallari

L'ESTENSORE

Massimo Santini

IL CONSIGLIERE

Luigi Viola

Depositata in Segreteria il 23 maggio 2012

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)