

Pubblicato il 18/05/2023

Sent. n. 522/2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 527 del 2018, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dagli avvocati Alberto Marconi e Alessandro Manenti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Genova, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Caterina Chiesa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Regione Liguria e Città Metropolitana di Genova, non costituite in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. n. [omissis], recante il rigetto dell'istanza di proroga del termine di fine lavori relativo al permesso di costruire n. [omissis];
- di ogni atto presupposto, consequenziale o, comunque, connesso, ivi inclusi la nota prot. n. [omissis], recante il preavviso di rigetto, la determinazione n. [omissis], recante la deliberazione conclusiva della conferenza di servizi decisoria sul P.U.C., nonché il P.U.C. di Genova, nella parte in cui ricomprende i terreni di proprietà della ricorrente nell'Ambito AR-PA;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 7 aprile 2023, la dott.ssa Liliana Felletti e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 27 luglio 2018 e depositato il 31 luglio 2018 [omissis] ha impugnato il provvedimento prot. n. [omissis], con il quale l'Amministrazione civica ha parzialmente rigettato l'istanza di proroga del termine di ultimazione dei lavori assentiti con permesso di costruire n. [omissis].

La ricorrente ha articolato i seguenti motivi:

I) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 15, commi 2 e 4, del d.p.r. n. 380/2001. Violazione e/o falsa applicazione della disciplina del PUC relativa agli Ambiti di Riqualificazione delle aree di produzione agricola AR-PA. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, di istruttoria e conseguente travisamento. Difetto e illogicità della motivazione.* Il diniego avverso si fonderebbe sull'erroneo assunto che la proroga del termine di efficacia del permesso di costruire sarebbe preclusa dall'entrata in vigore di una disciplina urbanistica incompatibile con l'intervento assentito. Invece, il presupposto

per estendere i tempi di realizzazione dell'opera consisterebbe unicamente nel ritardo causato da accadimenti estranei alla volontà del richiedente, quali, nella specie, i numerosissimi giorni di maltempo e l'interferenza del cantiere contiguo.

II) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 15, commi 2 e 4, del d.p.r. n. 380/2001 sotto altro profilo. Violazione e/o falsa applicazione della disciplina del PUC relativa agli Ambiti di Riquilificazione delle aree di produzione agricola AR-PA e dell'art. 8, comma 3, delle Norme Generali. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, di istruttoria e conseguente travisamento. Difetto e illogicità della motivazione.* Non sussisterebbe un effettivo contrasto sostanziale tra il progetto autorizzato e la sopravvenuta normativa di piano, sia perché sarebbe tuttora consentita una quota di nuova volumetria ad uso residenziale, oltre a quella agricola, sia in quanto la prescritta qualifica di imprenditore agricolo professionale potrebbe essere soddisfatta anche da un soggetto che garantisca la coltivazione in via amatoriale, oppure avvalendosi di un agricoltore professionista.

III) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 15, commi 2 e 4, del d.p.r. n. 380/2001 sotto altro profilo. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 35 e 36 della L.R. n. 36/1997. Violazione degli artt. 3 e 10 della legge n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, di istruttoria e conseguente travisamento. Difetto e illogicità della motivazione.* L'addebitata mancanza dell'autorizzazione idrogeologica e l'omissione di altri adempimenti collaterali non potrebbero costituire motivo di ripulsa della proroga.

IV) *In subordine: invalidità in parte qua della disciplina del PUC vigente relativa agli Ambiti di produzione agricola AR-PA. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 35 e 36 della L.R. n. 36/1997 anche in relazione al P.T.C. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, di istruttoria e travisamento. Contraddittorietà intrinseca, illogicità.* La nuova disciplina di P.U.C. si rivelerebbe incoerente con il reale stato dei luoghi, che risulterebbero inidonei alla produzione agricola in forma imprenditoriale e con prospettive di reddito. Segnatamente, il terreno presenterebbe marcata acclività, non consentendo la meccanizzazione dell'attività di coltivazione; inoltre, l'area – ubicata sulla sommità del colle di Coronata – sarebbe priva di adeguate infrastrutture viarie e racchiusa tra zone industriali.

V) *In subordine: invalidità in parte qua della disciplina del PUC vigente relativa agli Ambiti di produzione agricola AR-PA sotto altro profilo. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 20, 35 e 36 della L.R. n. 36/1997 anche in relazione al P.T.C. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, di istruttoria e travisamento. Contraddittorietà intrinseca e illogicità.* Nell'elaborare la regolamentazione dell'ambito in questione il Comune non avrebbe svolto le valutazioni agronomiche sulle colture insediabili, disattendendo le indicazioni del P.T.C. Risulterebbero altresì violate le sovraordinate disposizioni della L.U.R., che distinguono i territori con destinazione esclusiva alla produzione agricola, caratterizzati da colture specializzate e/o da attività di allevamento, e le aree di mero presidio ambientale, che, per via del loro sottoutilizzo agro-silvo-pastorale, devono essere valorizzate con una sia pur ridotta edificabilità.

Il Comune di Genova si è costituito in giudizio, difendendo la piena legittimità del provvedimento gravato e istando per la reiezione dell'impugnativa.

Le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a. L'Amministrazione resistente ha eccepito la sopravvenuta carenza di interesse della ricorrente.

Alla pubblica udienza del 7 aprile 2023 la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, occorre scrutinare l'eccezione di improcedibilità del ricorso sollevata dalla difesa civica in ragione dell'avvenuto rimborso del contributo di costruzione, operato dal Comune su richiesta di [omissis].

Il rilievo processuale non può essere accolto.

Come obiettato dal difensore della ricorrente, la società non ha rinunciato a realizzare l'intervento, ma, nell'aprile dello scorso anno (v. doc. 9 resistente), ha tuzioristicamente chiesto la restituzione

degli oneri afferenti al titolo edilizio al fine di evitare che, nelle more del giudizio, potesse maturare la prescrizione del diritto alla ripetizione delle somme.

2. In punto di fatto si rileva che, con permesso di costruire del 1° dicembre 2011, l'Amministrazione comunale ha autorizzato la realizzazione di tre nuovi edifici residenziali monofamiliari e la ristrutturazione di un rustico, con incremento volumetrico e cambio di destinazione d'uso (docc. 6-7 ricorrente).

Poiché un preesistente cantiere dell'Azienda Regionale Territoriale per l'Edilizia di Genova impediva di fatto l'accesso al sito, con provvedimento del 19 febbraio 2014 il Comune ha dato atto che [omissis] avrebbe di fatto potuto avviare i lavori solamente a decorrere dal 31 marzo 2013 (data di ultimazione del fabbricato di [omissis]) e, pertanto, ha posticipato il termine di inizio al 30 giugno 2014 (doc. 16 ricorrente).

L'impresa ha, quindi, comunicato di aver intrapreso i lavori il 27 giugno 2014 (cfr. doc. 18 ricorrente). In seguito, con istanze del 23 giugno 2017 e del 27 giugno 2017, l'esponente ha chiesto il differimento di dodici mesi del termine di fine lavori, allegando di avere subito lunghissimi periodi di fermo cantiere a causa di 376 giorni di pioggia, registrati dalla stazione Arpal di Genova Bolzaneto, e di 170 giorni con condizioni meteorologiche di criticità, segnalati dal sistema di allertamento meteo della Protezione Civile (docc. 2-3 resistente).

Ricevuto il preavviso di rigetto (doc. 18 ricorrente), [omissis] ha presentato un'articolata memoria di controdeduzioni (doc. 19 ricorrente), nella quale ha fatto presente, tra l'altro, di avere dovuto affrontare altre difficoltà originate dall'installazione, da parte di [omissis], di una colonnina elettrica, con relativi cablaggi interrati, in corrispondenza dell'ingresso del fondo (doc. 10 ricorrente). In particolare, ha evidenziato di essere riuscita a superare il problema grazie ad una permuta di terreni formalizzata con atto del 9 febbraio 2015, nonché alla parziale demolizione di un muro in pietra in forza di autorizzazione paesaggistica datata 13 maggio 2015 ma ricevuta solamente il 18 gennaio 2016 (v. docc. 12-15 ricorrente).

Con il provvedimento oppugnato il Comune ha, però, negato la concessione della proroga per l'edificazione delle nuove abitazioni, in base a due ordini di motivi:

- i) il titolo edilizio sarebbe decaduto per incompatibilità dell'intervento con la disciplina urbanistica *medio tempore* entrata in vigore (che prevede un indice di fabbricabilità inferiore e prescrive la qualifica di imprenditore agricolo professionale in capo al titolare del permesso);
- ii) l'impresa non avrebbe prodotto la documentazione per ottenere il nulla osta relativo al vincolo idrogeologico, né avrebbe depositato le relazioni e gli elaborati progettuali indicati nella comunicazione dei motivi ostativi (progetto delle strutture, documenti in adeguamento alle N.T.C. 2008, relazione geotecnica, relazione tecnica illustrativa delle opere strutturali, elaborato per la sistemazione del corso d'acqua, documentazione relativa agli impianti degli edifici ed al rendimento energetico, relazione inerente alla conservazione delle murature) (doc. 18 ricorrente).

Diversamente, l'ente locale ha ritenuto di poter assentire la dilazione per la ristrutturazione con ampliamento del fabbricato esistente, non ravvisando un contrasto con le nuove norme di P.U.C., a condizione che la società espleti gli incombenzi mancanti.

3. Tanto premesso, il I) motivo di ricorso è fondato, nei sensi in appresso indicati.

3.1. Ai sensi dell'art. 15, comma 2, del d.p.r. n. 380/2001, il termine di ultimazione dell'opera non può superare tre anni dall'inizio dei lavori, a pena di decadenza di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga; il differimento può essere accordato, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse nel corso dell'intervento. Il comma 4 dell'art. 15 stabilisce che il titolo edificatorio decade anche con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il triennio dalla data di inizio.

Secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, nell'ipotesi di sopravvenienza pianificatoria incompatibile, se i lavori siano in corso al momento di entrata in vigore della nuova regolamentazione,

la fattispecie decadenziale non matura ed il termine finale può essere prorogato in presenza dei presupposti delineati in via generale dal comma 2, *id est* il tempestivo inizio dell'intervento e l'impossibilità di portarlo a compimento per cause di forza maggiore o, comunque, indipendenti dalla volontà dell'interessato (in tal senso cfr., *ex aliis*, Cons. St., sez. IV, 21 dicembre 2021, n. 8477; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 15 aprile 2022, n. 873; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 7 luglio 2008, n. 2057).

Come evidenziato dalle pronunzie richiamate, siffatta esegesi si rivela preferibile, in virtù dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità, rispetto all'opposta interpretazione seguita dal minoritario indirizzo pretorio evocato dalla resistente (ad esempio, T.A.R. Veneto, sez. II, 12 marzo 2015, n. 301), giacché meglio contempera l'interesse dell'Amministrazione all'applicazione della nuova disciplina urbanistica con quello del privato all'esecuzione dell'intervento edilizio già assentito, regolarmente avviato e non concluso per fatto a sé non imputabile.

Pertanto, alla stregua delle tracciate coordinate ermeneutiche, nel caso in esame ricorrono i presupposti per la proroga del termine di fine lavori, giacché:

- come dato atto nel provvedimento impugnato, i lavori sono iniziati entro il termine (posticipato) del 30 giugno 2014 e, quindi, anteriormente all'entrata in vigore del nuovo P.U.C. in data 3 dicembre 2015 (doc. 30 ricorrente);

- prima dello spirare del triennio [omissis] ha chiesto il differimento del termine finale, rappresentando di essere stata costretta a sospendere per parecchi mesi le attività di cantiere a causa delle avverse condizioni climatiche; nel corso del procedimento ha, altresì, dimostrato gli ulteriori ostacoli dovuti all'immutazione dello stato dei luoghi ad opera di [omissis].

3.2. Sono, invece, inaccoglibili le difese spiegate in giudizio dall'ente resistente.

Anzitutto, la tesi dell'insussistenza dei fattori di natura meteorologica risulta smentita *per tabulas* dallo stesso provvedimento gravato, che ne ha riconosciuto la ricorrenza, salvo l'esatto conteggio dei giorni di impraticabilità del cantiere, acconsentendo alla proroga della parte di intervento non contrastante con la normativa sopravvenuta.

Inoltre, non è condivisibile l'affermazione che potrebbero costituire causa di legittimo ritardo, giustificativa della dilazione, i soli stati di allerta meteo arancione e rossa, indicativi di pericolo / grave pericolo, perché anche l'allerta meteo di colore giallo segnala situazioni di potenziale criticità, con rischi per persone e cose. In realtà, come chiarito dalla giurisprudenza, è necessario che l'Amministrazione esperisca un'adeguata istruttoria, mirata a verificare in concreto la natura e gli effetti dei fenomeni atmosferici indicati dal titolare del permesso di costruire (Cons. St., sez. I, parere n. 1932 in data 18 novembre 2020).

Infine, contrariamente a quanto adombrato dalla difesa pubblica, né dal provvedimento oppugnato né dagli altri atti del procedimento si evince che il Comune abbia fondato la ripulsa sulla valutazione discrezionale circa l'impossibilità di terminare le tre nuove abitazioni pur con una dilazione di un anno. Onde, in conformità alla consolidata giurisprudenza in tema, risulta inammissibile il tentativo di integrazione postuma in sede giudiziale, mediante atti processuali o scritti difensivi, giacché la motivazione costituisce un presidio di legalità sostanziale insostituibile della decisione amministrativa (in tal senso, *ex plurimis*, Cons. St., sez. V, 13 gennaio 2021, n. 425; Cons. St., sez. VI, 2 gennaio 2020, n. 28; T.A.R. Liguria, sez. I, 15 luglio 2021, n. 673; T.A.R. Liguria, sez. I, 13 maggio 2021, n. 434).

4. È fondato anche il III) mezzo di gravame.

Secondo l'elaborazione pretoria, il rilascio del permesso di costruire non può essere subordinato agli adempimenti che attengono alla fase di esecuzione dei lavori (in argomento cfr. T.A.R. Liguria, sez. I, 22 aprile 2021, n. 361; T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 11 agosto 2014, n. 375). Il suddetto principio può essere esteso alla concessione della proroga del termine di efficacia del titolo edilizio, ferma restando la necessità che, prima di riprendere i lavori, l'impresa presenti la documentazione mancante per l'autorizzazione ai movimenti di terra ai sensi della L.R. n. 4/1999, nonché gli altri elaborati tecnico-progettuali occorrenti.

5. In relazione a quanto precede, il ricorso si appalesa fondato, rimanendo assorbite le restanti censure, e va quindi accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.
6. In considerazione dell'esistenza di un indirizzo giurisprudenziale di segno contrario sulla questione principale trattata, le spese di lite possono essere compensate tra le parti, fatta eccezione per l'importo versato dalla ricorrente a titolo di contributo unificato che, stante l'esito favorevole del giudizio, dovrà esserle rimborsato dall'Amministrazione civica soccombente.

P.Q.M.

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

Spese compensate; refusione del contributo unificato a carico del Comune di Genova.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Angelo Vitali, Consigliere

Liliana Felletti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Liliana Felletti

IL PRESIDENTE

Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO