

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4034 del 2011, proposto da:

Delta Parcheggio s.r.l., in persona del suo rappresentante legale, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giovanni Valeri e Luisa Fonti, con domicilio eletto presso Luisa Fonti in Roma, viale Mazzini, 11 Sc. H Int. 3;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Cristina Montanaro, domiciliata in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

per ottenere

- l'annullamento della determinazione dirigenziale 31.3.2011 n. 259 dell'U.O. Permessi di Costruire di Roma Capitale, con la quale è stata dichiarata la decadenza di permesso di costruire rilasciato alla società ricorrente, nonché della determinazione dirigenziale 31.8.2011 n. 797, confermativa della precedente;

- il risarcimento dei danni;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 ottobre 2012 il dott. Antonio Vinciguerra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con provvedimento 17.6.2009 n. 435 è stato rilasciato alla Delta Parcheggio s.r.l. permesso di costruire per la realizzazione di autorimessa interrata in Roma, via Leonardi Cattolica n. 2.

Con nota n. prot. 5630 del 1.2.2011 la U.O. Permessi di Costruire di Roma Capitale comunicava alla Delta Parcheggio l'avvio del procedimento per la decadenza del permesso, non essendo stata riscontrata alcuna attività edilizia in loco.

La società presentava osservazioni scritte. Con determinazione dirigenziale 31.3.2011 n. 259 è stata dichiarata la decadenza del permesso di costruire.

La Delta Parcheggio ha presentato ricorso avverso il provvedimento, con articolati motivi nei quali rappresenta che a impedire lo svolgimento dei lavori era la presenza nel sottosuolo di condutture dell'ITALGAS e dell'ACEA. Chiede il risarcimento dei danni.

L'Amministrazione di Roma Capitale si è costituita in giudizio e ha presentato memoria, nella quale ricostruisce gli avvenimenti. Rappresenta che, a seguito di segnalazione di un comitato per la tutela del territorio, dell'ambiente e dei residenti del quartiere Vittoria, erano state compiute verifiche che avevano accertato il mancato inizio dei lavori entro l'anno dal rilascio del titolo edificatorio. Pertanto la decadenza è stata pronunciata ai sensi dell'art. 15, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, non avendo l'interessata richiesto la proroga anteriormente alla scadenza del termine annuale.

Con ordinanza 8.7.2011 n. 2497 questa Sezione ha ritenuto che la necessità della preventiva richiesta di proroga per l'avvio o la conclusione dei lavori edificatori autorizzati non esime l'amministrazione dall'onere di valutare la presenza di circostanze ostative al rispetto dei termini legali per i lavori, e quindi ha accolto la domanda di tutela cautelare presentata da Delta Parcheggio, disponendo il riesame della fattispecie da parte dell'Amministrazione resistente.

Con determinazione dirigenziale 31.8.2011 n. 797 l'Amministrazione ha confermato la decadenza del permesso di costruire. Il nuovo provvedimento è stato impugnato da Delta parcheggio con motivi aggiunti.

La causa è passata in decisione all'udienza del 18 ottobre 2010.

DIRITTO

Con permesso di costruire rilasciato il 17.6.2009 la Delta Parcheggio s.r.l. è stata autorizzata a realizzare in via Leonardi Cattolica, Roma, un'autorimessa interrata per gli effetti di cui alla legge n. 122/1989.

Con nota del 24.7.2009 la società ha comunicato all'Amministrazione di Roma Capitale l'avvio delle attività. Durante l'esecuzione delle opere di sbancamento è stata riscontrata dagli operai del cantiere la presenza di condutture interrate per il passaggio del metano. La Delta Parcheggio, pertanto, in data 2.8.2009 ha inoltrato richiesta di spostamento dei condotti alla società proprietaria, la ITALGAS. Le operazioni hanno richiesto l'accordo con i proprietari dei suoli e la formalizzazione e l'accettazione del preventivo di costo per le opere di spostamento.

Gli interventi sono stati completati il 12.1.2010; ma ripreso lo scavo è emersa l'esistenza di una conduttura elettrica. È stato dunque richiesto l'intervento della società proprietaria, l'ACEA, alla quale è stato sollecitato lo spostamento dei cavi. I lavori di spostamento del condotto elettrico sono stati ultimati il 19.7.2010.

Con nota n. prot. 5630 del 1.2.2011 la U.O. Permessi di Costruire di Roma Capitale ha comunicato l'avvio del procedimento per la dichiarazione di decadenza del titolo edilizio, ai sensi dell'art. 15, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, giacché a seguito di verifiche in loco del 26.11.2010 e del 19.1.2011 è stata constatata l'assenza di attività edilizia utile a definire l'inizio dei lavori quale *dies a quo* per la decorrenza del termine annuale, alla scadenza del quale il titolo edificatorio decade di diritto in assenza di richiesta di proroga anteriormente presentata.

Con i provvedimenti impugnati è stata pronunciata la decadenza del permesso di costruire.

Il Collegio, come per fattispecie simili esaminate dalla Sezione (cfr. T.A.R. Lazio, II, 7.6.2010 n. 15939), ritiene che non possa essere opposto il decorso del termine decadenziale a colui che non poteva comunque continuare o avviare l'edificazione per fatti estranei alla sua volontà.

Se ordinariamente la decadenza disciplinata dall'art. 15 D.P.R. n. 380/2001 consegue all'inerzia dell'interessato, questa deve essere esclusa se venga rappresentata la sussistenza di fatti impedienti che possano giustificare l'interruzione dei termini, e questi fatti siano oggetto di valutazione e verifica in sede amministrativa.

Tale situazione deve poi essere considerata in modo del tutto peculiare quando si tratti di ragioni di vera e propria forza maggiore. In tale prospettiva la natura forzosamente estranea alla sfera del controllo del titolare del titolo abilitativo a costruire fa ritenere che il termine per l'ultimazione delle opere non possa decorrere.

In quanto ipotesi di "causa di forza maggiore", l'interessato non può - e quindi non deve neanche - preoccuparsi di procedere alla richiesta di proroga. Il tempo necessario per l'esecuzione delle opere in tali casi è automaticamente prolungato in misura proporzionale al tempo necessario a rimuovere l'impedimento.

La giurisprudenza ha concordemente ritenuto che è illegittimo il provvedimento dell'Amministrazione comunale di declaratoria di decadenza della concessione edilizia allorché sussistano impedimenti assoluti all'esecuzione dei lavori segnalati o comunque conosciuti all'Amministrazione e l'impedimento non sia riferibile alla condotta del concessionario, per cui è tale da costituire quella causa di forza maggiore che sospende il decorso dei termini previsti dall'art. 4 comma 4 l. 28 gennaio 1977 n. 10 (cfr. T.A.R. Lazio Roma, II, 15.4.2004 n. 3297; Cons. St., V, 29.1.2003 n. 453; T.A.R. Liguria, I, 22.6.2007 n. 1200).

Posto quindi che la scadenza del termine apposto all'autorizzazione edilizia per l'avvio dei lavori non determina, automaticamente, la cessazione di effetti del provvedimento, ma costituisce soltanto il presupposto per l'accertamento della eventuale decadenza dall'autorizzazione edilizia (cfr. Consiglio Stato, V, 18.9.2008 n. 4498), la Sezione non può che ribadire il proprio precedente orientamento per cui le ipotesi di sospensione o proroga connesse a forza maggiore o ad altre cause non riferibili alla condotta del titolare della concessione, quando assolutamente ostative dei lavori, producono l'effetto di prolungare automaticamente il tempo massimo stabilito per l'esecuzione delle opere (cfr. T.A.R. Lazio Roma, II, 24.11.2004 n. 13996; id., 7.6.2010 n. 15939 cit.).

Peraltro nella fattispecie non può trovare piena applicazione la disposizione di cui al 2° comma dell'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001, la quale contempla una decadenza "di diritto" del permesso di costruire nell'ipotesi in cui i termini per l'inizio e la conclusione dei lavori edili siano decorsi e non ne sia stata chiesta la proroga anteriormente alla scadenza. La norma opera nel caso di "*fatti sopravvenuti*" estranei alla volontà del titolare del permesso, che ostacolano le attività edificatorie. Nel caso di specie gli impedimenti non sono stati determinati da sopravvenienze, ma da circostanze di fatto preesistenti - la presenza di condutture interrato nel suolo interessato dalle opere realizzande - e sconosciute all'impresa prima dell'avvio delle operazioni di scavo. Vale, perciò, il principio generale dell'interruzione per cause di forza maggiore dei termini volti ad effetti a rilevanza giuridica, e non invece la predetta disposizione restrittiva, la quale in caso di eventi sopravvenuti correla l'effetto decadenziale sul titolo edilizio sia al decorso dei termini sia all'assenza di richiesta di proroga anteriormente ad esso. Norma peculiare che deroga al generale principio dell'interruzione per forza maggiore e che, per questa ragione e per le regole dell'interpretazione legislativa, non può essere applicata oltre i casi strettamente previsti.

Il provvedimento decadenziale del 31.3.2011, che non tiene conto delle circostanze impeditive di forza maggiore preesistenti, deve perciò essere annullato. Altresì deve essere annullato il provvedimento del 31.8.2011, che, sotto la specie del riesame disposto dal Giudice con l'ordinanza n. 2497/2011, è invece atto di mera conferma del precedente, né rinnova l'istruttoria già definita con le verifiche del novembre 2010 e del gennaio 2011, sulla quale fonda il provvedimento del 31.3.2011.

Non sussistono pregiudizi che possano essere oggetto di risarcimento, anche considerato che i provvedimenti cautelari di sospensione concessi dal T.A.R. hanno consentito il prosieguo delle attività edilizie.

In relazione alla natura controversa della questione, le spese possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) accoglie il ricorso in epigrafe nei termini di cui a parte motiva e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 18 ottobre 2012, 24 gennaio 2013 e 9 maggio 2013, con l'intervento dei magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Antonio Vinciguerra, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 18/07/2013.