



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 9505 del 2016, proposto da:

Schiaparelli 10 S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandra Golinelli, Pier Paolo Golinelli, con domicilio eletto presso lo studio Fabrizio Pietrosanti in Roma, via di Santa Teresa, n. 23;

contro

Ezio Pier Mario Favole, rappresentato e difeso dall'avvocato Lucio Anelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via della Scrofa, n. 47;

nei confronti di

Comune di Savigliano non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 9760 del 2016, proposto da:

Comune di Savigliano, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Botasso, con domicilio eletto presso lo studio Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

contro

Ezio Pier Mario Favole, rappresentato e difeso dall'avvocato Lucio Anelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via della Scrofa, n. 47;

nei confronti di

Società Schiaparelli 10 S.p.a. non costituito in giudizio;

per la riforma

quanto al ricorso n. 9505 del 2016:

ed al ricorso n. 9760 del 2016:

della sentenza del T.A.R. PIEMONTE – TORINO - SEZIONE II, n. 1243/2016, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ezio Pier Mario Favole e di Ezio Pier Mario Favole;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2018 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e uditi per le parti gli avvocati Golinelli, Anelli Botasso, Anelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al TAR per il Piemonte il Sig. Ezio Pier Mario Favole invocava l'annullamento:

- del permesso di costruire n. 59/PC10 in data 17.05.2010 rilasciato dal Responsabile del Settore Urbanistica ed Assetto del Territorio, Sportello Unico per l'Edilizia, del Comune di Savigliano alla Schiaparelli 10 S.p.a., con cui è stata assentita la "ristrutturazione interna, la ristrutturazione totale e sopraelevazione di edificio" denominato ex sala cinematografica "cinema Ritz", sito in Savigliano P.zza Cavour angolo via Muratori;
- del provvedimento prot. 29530 in data 1.12.2010 notificato il successivo 07.12.2010, con il quale il Comune di Savigliano a conclusione del procedimento avviato, su segnalazione dell'esponente, di verifica della legittimità del permesso di costruire 59/PC10 in data 17.05.2010, ha ritenuto di confermare la piena validità del permesso di costruire rilasciato alla società controinteressata;
- degli atti tutti antecedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi del relativo procedimento ed in particolare, per quanto di ragione, del parere espresso dalla Commissione Locale per il Paesaggio nella seduta del 07.05.2009, e del parere espresso dalla Commissione Edilizia nella seduta del 19.06.2009; e di ogni ulteriore consequenziale statuizione;
- degli artt. 8, comma 5.2 D.2, e 11, comma 15, delle Norme Tecniche di Attuazione del P.R.G. comunale, nella parte in cui disciplinano l'intervento edilizio della ristrutturazione con demolizione e ricostruzione (R.T.) consentendo incrementi volumetrici ovvero sopraelevazione ad altezza superiore all'altezza degli edifici circostanti di carattere storico artistico;
- dell'art. 8, comma 5.2 lett. D2, comma 7 lett. F) e comma 8 lett. G) nonché del comma 5.1 d1) e dell'art. 11 delle N.T.A. comunali nella parte in cui nel disciplinare in centro storico l'intervento di demolizione e ricostruzione prevedono distanze tra pareti prospicienti inferiore ai mt 5, derogabile senza accordo scritto tra i proprietari, ovvero nell'ambito della ristrutturazione interna prevedono l'installazione di nuove vedute a distanza inferiore da 1,5 mt dal confine, derogabile senza accordo scritto tra le parti;
- dell'art. 11 N.T.A. della collegata tavola di P.R.G. e tabella di zona, nella parte in cui disciplinano gli interventi di nuova costruzione in centro storico prevedendo un limite di densità fondiaria superiore a quanto prescritto dall'art. 7, D.M. n. 1444/1968;

1.1. Successivamente l'originario ricorrente proponeva ricorso per motivi aggiunti avente ad oggetto l'accertamento:

- della decadenza del permesso di costruire n. 59/PC10 in data 17.05.2010 rilasciato dal Responsabile del Settore Urbanistica ed Assetto del Territorio, Sportello Unico per l'Edilizia, del Comune di Savigliano alla Schiaparelli 10 S.p.a., con cui è stata assentita la "ristrutturazione totale e sopraelevazione di edificio" denominato ex sala cinematografica "cinema Ritz", sito in Savigliano P.zza Cavour angolo via Muratori già impugnato con il ricorso ordinario, per mancato inizio dei **lavori** entro l'anno;
- della comunicazione prot. 14325 a firma del Responsabile dell'Ufficio Staff, geom. Ferrero, in data 07.06.2011 pervenuta il 04.07.2011, con la quale a seguito dell'istanza del ricorrente in data 27.05.2011, prot. n. 13171, volta ad accertamento la decadenza del permesso di costruire n. 59/pc10, l'Amministrazione confermava il rispetto delle disposizioni di cui all'art. 15 D.P.R. n. 380/2001;

nonché l'annullamento e/o disapplicazione di ogni altro atto preliminare, presupposto e conseguente o altrimenti connesso a detta comunicazione, ed in particolare della deliberazione della Giunta Comunale di Savigliano, n. 10 in data 20.01.2011 con la quale è stato istituito l'Ufficio di Staff denominato Sportello Unico dell'Edilizia e le Attività Produttive ed è stato riorganizzato il 4° settore mediante lo scorporo del Servizio Edilizia Privata e Servizio Sportello Unico che

sono confluiti nell'Ufficio di Staff nonché della deliberazione n. 20 del 17.02.2011 avente ad oggetto la modifica della deliberazione n. 10 citata e dell'organigramma del Comune, e di ogni ulteriore consequenziale statuizione.

2. Il primo giudice esaminato e ritenuto fondato il ricorso per motivi aggiunti lo accoglieva e, conseguentemente, accertava e dichiarava che il Permesso di Costruire n. 59/PC10 rilasciato dal Comune di Savigliano alla Schiapparelli 10 S.p.A. il 17/05/2010 era decaduto, per mancato inizio dei **lavori** assentiti entro il 17/05/2011; sicché annullava la nota del Comune di Savigliano n. 14325 del 7/06/2011 ed ordinava che l'amministrazione comunale adottasse entro sessanta giorni dalla notifica della decisione di prime cure, un provvedimento nel quale si desse formalmente atto della avvenuta decadenza del Permesso di Costruire n. 59/PC10 del 17/05/2010, per mancato rispetto del termine annuale di inizio dei **lavori**. Al contempo, il TAR dichiarava improcedibile il ricorso introduttivo per sopravvenuto difetto di interesse.

3. Avverso la pronuncia indicata in epigrafe propongono distinti appelli il Comune di Savigliano e l'originaria controinteressata. Quest'ultima, in particolare, lamenta l'erroneità della sentenza gravata, in quanto il TAR non avrebbe considerato che l'intervento edilizio ha ad oggetto un complesso edilizio, da ultimo destinato a sala cinematografica, di notevoli dimensioni situato nel centro storico della città, risalente al 1700. Il progetto sarebbe stato elaborato secondo un indirizzo che prevedrebbe il mantenimento di tutte le strutture perimetrali esterne, pertanto le lavorazioni iniziali poste in essere non sarebbero riducibili alla mera ripulitura del sito ed approntamento del cantiere, dal momento che rappresentano parte essenziale dell'intervento e denoterebbero il serio e comprovato intento di esercitare il diritto di edificare. Né sarebbe rilevante l'assenza nelle foto prodotte dall'originario ricorrente di macchinari e condotti tipici per scaricare gli inerti di cantiere, dal momento che le foto che lo attesterebbero riproducono l'esterno dell'immobile. Mentre le foto depositate dall'appellante testimonierebbero la realizzazione della rimozione delle sovrastrutture, nonché di tassellature e saggi sulle murature perimetrali liberate per verificarne la stabilità. La particolare conformazione strutturale dell'edificio avrebbe consigliato l'utilizzo di macchinari di piccole dimensioni per le demolizioni, mentre per la rimozione dei materiali si sarebbe utilizzato un montacarichi e per la messa in sicurezza delle murature sarebbero stati utilizzati dei ponteggi mobili. Il particolare contesto urbano in cui si colloca l'intervento avrebbe, inoltre, consigliato la posa in opera della gru solo in un momento successivo. A riprova del tempestivo inizio dei **lavori** militerebbe anche la documentazione prodotta in primo grado, tra cui il contratto di appalto stipulato dall'appellante in data 21 aprile 2011. Ancora il TAR non avrebbe prestato adeguata considerazione al verbale di sopralluogo redatto dai tecnici del Comune, che in quanto atto pubblico, ha efficacia fidefacente, fino a querela di falso.

Infine, l'originaria controinteressata ripropone le difese di prime cure in relazione ai motivi contenuti nel ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, dichiarato improcedibile con la sentenza gravata.

4. Dal canto suo, l'amministrazione comunale si duole della non correttezza della sentenza del TAR, evidenziando come il titolo edilizio a favore dell'originaria controinteressata avesse ad oggetto la ristrutturazione edilizia interna e la ristrutturazione edilizia totale e sopraelevazione del fabbricato. Rispetto alla prima la documentazione fotografica depositata dall'odierno appellato non sarebbe adeguata per dimostrare il non tempestivo inizio dei **lavori**. Al contrario, dalla documentazione acquisita agli atti, ivi incluso il verbale fidefacente redatto dai tecnici comunali, emergerebbe che l'inizio dei **lavori** sarebbe avvenuto tempestivamente.

Il primo giudice avrebbe errato anche nell'esaminare per primo il ricorso per motivi aggiunti, accogliendolo e dichiarando improcedibile il ricorso introduttivo, dal momento che l'accoglimento delle eccezioni preliminari formulate in relazione al ricorso introduttivo, reiterate in seconde cure, avrebbe dovuto condurre alla declaratoria di improcedibilità del ricorso per motivi aggiunti. Da ultimo, la difesa dell'amministrazione riproduce le difese spiegate in relazione ai motivi di censura contenuti nel ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

5. Costitutosi in giudizio, l'odierno appellato invoca la conferma della sentenza impugnata, evidenziando, da un lato, che le conclusioni alle quali giunge il TAR non poggiano solo sulle fotografie depositate dall'appellato in primo grado e che il ricorso per motivi aggiunti sarebbe autonomo, sicché si rivelerebbe infondata la doglianza secondo la quale l'improcedibilità del ricorso introduttivo si ripercuoterebbe inevitabilmente anche sul ricorso per motivi aggiunti.

6. Gli appelli, che devono essere riuniti ex art. 96, comma 1, c.p.a., possono essere esaminati congiuntamente, stante la sostanziale sovrapposibilità delle censure ivi contenute, sono infondati e non possono essere accolti.

6.1. Deve innanzitutto chiarirsi che il procedimento per il rilascio del permesso di costruire ed il procedimento di accertamento dell'intervenuta decadenza dello stesso ai sensi dell'art. 15, d.P.R. n. 380/2001, sono procedimenti autonomi che sfociano in autonomi e distinti provvedimenti. Da ciò inevitabilmente deriva che il ricorso, infruttuosamente, spiegato nei confronti del primo non spiega effetti nei confronti del ricorso proposto avverso il secondo. Al contrario, l'esito favorevole del ricorso proposto in caso di mancato accertamento dell'intervenuta decadenza del permesso di costruire fa venire meno l'interesse alla decisione del ricorso proposto avverso quest'ultimo atto. Infatti, la decadenza del permesso di costruire impone che ne venga rilasciato uno nuovo, situazione quest'ultima che determina il venir meno di quella lesione, su cui fonda l'interesse del ricorrente all'impugnazione del permesso.

Occorre, altresì, rammentare che la decadenza del titolo edilizio è effetto legale del verificarsi del relativo presupposto, ovvero del decorso del termine di inizio e di ultimazione dei **lavori**, sì che il provvedimento comunale sul punto è meramente dichiarativo. (cfr. Cons. St., Sez. VI, 20 novembre 2017, n. 5324).

Tanto premesso, non può convenirsi con quanto affermato dall'amministrazione comunale, secondo la quale il primo giudice avrebbe errato nell'esaminare il ricorso per motivi aggiunti per primo. Infatti, la ricostruzione sopra operata dei rapporti tra i due procedimenti, unitamente, al principio di economicità, che anima il processo amministrativo, impongono di esaminare prioritariamente quella domanda, che se fondata, consente il raggiungimento del bene della vita, in questo caso l'interesse oppositivo dell'originario ricorrente alla realizzazione dell'intervento edilizio oggetto del permesso di costruire. Rispetto a ciò, appare perfino superfluo rammentare che il ricorso per motivi aggiunti già nella versione dell'abrogato art. 21, l. TAR, era concepito come strumento di concentrazione processuale delle domande tese al soddisfacimento di un comune interesse sostanziale. Struttura e funzione mantenute dal vigente art. 43 c.p.a.

6.2. Superata la censura avente ad oggetto l'ordine processuale di esame delle domande da parte del TAR, deve passarsi ad esaminare la bontà della conclusione raggiunta da quest'ultimo in ordine all'intervenuta decadenza del permesso di costruire.

Al riguardo, deve rammentarsi che la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio ha chiarito che l'inizio **lavori**, ai sensi dell'art. 15, comma 2, D.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. Edilizia), deve intendersi riferito a concreti **lavori edilizi** che possono desumersi dagli **indizi rilevati** sul **posto**. Pertanto i **lavori** debbono ritenersi iniziati quando consistano nel concentramento di mezzi e di uomini, cioè nell'impianto del cantiere, nell'innalzamento di elementi portanti, nella elevazione di muri e nella esecuzione di scavi preordinati al gettito delle fondazioni del costruendo edificio per evitare che il termine di decadenza del permesso possa essere eluso con ricorso ad interventi fittizi e simbolici (cfr. ex plurimis, Cons. St., Sez. VI, 19 settembre 2017).

Nella fattispecie in esame la documentazione in atti milita nel senso che alla data del 17 maggio 2011 i **lavori** non fossero stati in concreto iniziati. Ad una simile conclusione si giunge attraverso un raffronto dei luoghi sulla base delle foto prodotte in primo grado dalle parti, dalle quali si evince che a quella data non vi fosse alcuna significativa attività edilizia in corso, pur a fronte delle particolarità urbanistiche della zona, per l'assenza di qualsivoglia tipo di macchinario o di strumentazione all'uopo necessaria o di qualsivoglia traccia di attività edilizia in corso.

Né in senso opposto può argomentarsi sulla scorta del verbale del sopralluogo dei tecnici comunali, atteso che quest'ultimo, da un lato, testimonia con efficacia fidefaciente soltanto lo stato dei luoghi al 30 maggio 2011, ossia in data successiva all'inutile decorso del termine per l'intrapresa dei **lavori**; dall'altro, anche in forza della sua laconicità, non consente di ritenere che ivi fossero stati effettuati **lavori** non realizzabili nel lasso temporale intercorrente tra la data di intervenuta decadenza del permesso e la data di sopralluogo.

In ogni caso è da ricordare in generale che il verbale redatto dai pubblici ufficiali fa piena prova in ordine ai fatti materiali ivi rappresentati ma non nelle parti in cui esprime giudizi soggettivi (cioè mere valutazioni) del verbalizzante.

Ancora non può giungersi alle conclusioni invocate dalle appellanti neanche sulla scorta di quanto meramente dichiarato nel diario del Direttore dei **lavori**, che indica l'effettuazione di attività meramente preparatorie all'intervento edilizio assentito.

Infine, del tutto neutro è il dato relativo alla stipulazione da parte dell'originaria controinteressata in data 21 aprile 2011 del contratto (registrato il 13/05/2011) d'appalto relativo alla esecuzione di tutte le opere necessarie alla realizzazione dell'intervento edilizio assentito, poiché la stipula del contratto non prova in concreto l'inizio dei **lavori**.

7. Entrambi gli appelli devono, dunque, essere respinti. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti:

- riunisce gli appelli,
- rigetta gli appelli in esame,
- condanna Schiaparelli 10 S.p.a. e il Comune di Savigliano al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, che liquida in euro 5.000,00, per ciascuno, oltre accessori di legge, in favore di Ezio Pier Mario Favole.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Carlo Schilardi, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Massimiliano Tarantino

IL PRESIDENTE

Antonino Anastasi

IL SEGRETARIO