

N. 00536/2013 REG.PROV.COLL.
N. 01124/2012 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1124 del 2012, proposto da:
Paolo Seghetto, rappresentato e difeso dagli avv. Luigi Carponi Schittar,
Riccardo Ruffo, con domicilio eletto presso Luigi Carponi Schittar in
Venezia-Mestre, via Filiasi, 57;

contro

Comune di Brenzone, rappresentato e difeso dagli avv. Filippo Borelli,
Antonio Sartori, con domicilio eletto presso Antonio Sartori in Venezia-
Mestre, Calle del Sale, 33;

per l'annullamento,

del provvedimento comunale 18.5.2012 n. 5975 di diniego della
concessione di proroga dei termini per la conclusione dei lavori
autorizzati con permesso di costruire n. 3107 del 20.3.2009 per la

ristrutturazione del fabbricato sito in Loc. Marniga di proprietà del ricorrente;

dell'art. 9 del Piano di Assetto Idrogeologico del Territorio adottato con deliberazione del Comitato Istituzionale n. 18/2001 Autorità di Bacino del Fiume Po.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Brenzone;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 marzo 2013 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente acquistava, in data 23/10/2000, una porzione di fabbricato condominiale adibita a civile abitazione sita nel Comune di Brenzone alla Via Marniga, 15 al catasto distinta al fg. 12 m.n. 105 sub 5 e, ciò, unitamente all'acquisto – posto in essere in data 20 Luglio 2005 - di un'abitazione composta da cinque vani catastali contraddistinta alla Sez. A fg. 12 m.n. sub 4.

In relazione a detti immobili il ricorrente presentava, in data 30/01/2008, una domanda per ottenere un permesso di costruire diretto

a ripristinare il collegamento interno tra i due fabbricati e, nel contempo, a procedere ad un riammodernamento degli impianti dei pavimenti e degli intonaci.

In data 20 Marzo 2009 veniva rilasciato il permesso di costruire (prot. nr. 3107) n. 06/08.

A seguito di un successivo accertamento, ed in considerazione del fatto che l'intervento ricadeva nel piano per l'assetto idrogeologico del territorio di cui alla L. m. 18/05/1989 n. 183 art. 17, il Comune emanava l'ordinanza di sospensione dei lavori n. 52 del 22/04/ 2011.

Con nota del 19 Settembre del 2011 il Comune di Brenzone richiedeva di conoscere lo stato attuale dei lavori nonché la documentazione attestante l'effettiva fine dei lavori.

Il ricorrente comunicava con raccomandata del 07/10/2011 la ripresa dei lavori.

In data 14/03/2012 veniva comunicato dal Comune l'avvio del procedimento per l'annullamento del Permesso di costruire rilasciato in data 20/03/2009, unitamente alla contestuale diffida al proseguimento dei lavori.

Detto provvedimento veniva impugnato con un differente ricorso, iscritto al RG n. 817/2011.

Il ricorrente sospendeva nuovamente i lavori e presentava una domanda di proroga di validità del permesso.

Con il provvedimento (prot. nr. 5975) del 18 Maggio 2012 il Comune di

Brenzone dichiarava che le lavorazioni, di cui al permesso di costruire, non rientravano nella manutenzione ordinaria e che *“l’istituto della proroga del permesso di costruire non è applicabile in presenza di disciplina incompatibile con l’intervento assentito”*.

Veniva pertanto, e con lo stesso provvedimento, respinta la richiesta di proroga del permesso di costruire che, pertanto, doveva considerarsi decaduto in data 26/04/2012.

Detto diniego di proroga veniva impugnato con la presentazione del ricorso ora sottoposto a questo Collegio, nell’ambito del quale si sosteneva il venire in essere dei seguenti vizi:

1. violazione dell’art. 3 della L. n. 241/90 in quanto il Comune sosterebbe, nel provvedimento impugnato, una possibile illegittimità del titolo abilitativo senza tuttavia procedere all’annullamento;
2. violazione dell’art. 15 del Dpr n. 380/2001 in quanto il Comune avrebbe dichiarato la decadenza del permesso di costruire senza che vi sia stata una normativa sopravvenuta, come richiesto dalla norma sopracitata, ma al contrario sulla base di una normativa contestuale e vigente già al momento in cui la concessione edilizia veniva rilasciata;
3. violazione dell’art. 15 sopra citato in quanto il ricorrente non avrebbe potuto ultimare i lavori proprio in conseguenza degli ordini di sospensione del Comune;
4. violazione dell’art.10 bis della L. n. 241/90 in quanto l’Amministrazione non avrebbe provveduto ad emanare la relativa

comunicazione di preavviso di rigetto;

5. Violazione della delibera nr. 18/2001 del Comitato Istituzionale dell'autorità del Bacino del fiume Po;

6. Violazione ed errata interpretazione dell'art. 9 co.1 e 2 delle NTA del Piano per l'Assetto idrogeologico del territorio.

Nel corso del giudizio si costituiva il Comune di Brenzone che eccepiva, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso in quanto riferito, tra l'altro, all'impugnativa dell'art. 9 del Piano di Assetto Idrogeologico, disposizione quest'ultima la cui conoscenza sarebbe stata acquisita in un periodo di tempo antecedente alla proposizione dell'attuale ricorso.

Sempre il Comune di Brenzone rilevava, altresì, il difetto di giurisdizione riferito all'art.9 del PAI, in quanto disciplina soggetta alla giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, chiedendo, in subordine, una pronuncia di infondatezza nel merito delle eccezioni dedotte.

All'udienza del 13 Marzo 2013 uditi i procuratori delle parti costituite, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto parzialmente e nei limiti di seguito precisati.

1. In primo luogo deve essere evidenziato, al fine di circoscrivere l'oggetto della controversia, come parte ricorrente proceda all'impugnativa del provvedimento di diniego concessione di proroga dei termini per la conclusione dei lavori autorizzati con permesso di

costruire diretto alla ristrutturazione del fabbricato sito in Loc. Marniga e, nel contempo, dell'art. 9 del Piano di Assetto idrogeologico del Territorio adottato con deliberazione del Comitato istituzionale n. 18/2001 Autorità Bacino del Fiume Po.

1.1 In relazione all'impugnazione di detti provvedimenti vanno, preliminarmente, esaminate le eccezioni preliminari proposte.

2. Per quanto riguarda l'impugnativa dell'art. 9 del Piano di Assetto idrogeologico del Territorio l'Amministrazione comunale eccepisce il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo, rilevando come le controversie relative al Piano di Assetto idrogeologico sia competente il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche.

2. 1 L'eccezione è infondata.

2.2 Come ha dimostrato parte ricorrente l'area di cui si tratta è soggetta ad un "*rischio franoso*" e non idraulico, circostanza quest'ultima che consente di desumere l'inesistenza di un'incidenza diretta – o anche solo indiretta - della fattispecie di cui si tratta sulla materia delle acque pubbliche e, ciò, anche considerando la distanza tra l'area in questione e le acque pubbliche.

2.3 Sul punto va, infatti, richiamato, per considerarlo applicabile, quel costante orientamento giurisprudenziale che circoscrive la giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, prevista dall'art. 143, comma 1, lett. a) r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, a quei ricorsi avverso provvedimenti amministrativi che siano caratterizzati dall'incidenza

diretta sulla materia delle acque pubbliche o che, comunque, pur non costituendo esercizio di un potere propriamente attinente alla materia delle acque pubbliche, riguardino l'utilizzazione del demanio idrico, incidendo in maniera diretta e immediata sul regime delle acque (per tutti si veda T.A.R. Sardegna Cagliari Sez. I, 07-08-2012, n. 768).

3. Se l'eccezione di difetto di giurisdizione deve ritenersi infondata, ciò malgrado, l'impugnativa dell'art. 9 sopra citato va, comunque, dichiarata irricevibile per tardività della sua proposizione.

3.1 Va, infatti, ricordato che per quanto concerne l'impugnativa degli atti a contenuto generale, recanti prescrizioni a carattere normativo e programmatico destinate a regolare l'assetto del territorio - qualificazione che non può non essere attribuita al Piano di Assetto Idrogeologico di cui si tratta -, le disposizioni in essi contenute se, immediatamente lesive, possono essere impugnate a decorrere dal termine ultimo della loro pubblicazione.

Al contrario, se dette norme non sono immediatamente lesive, la loro impugnazione può avvenire soltanto unitamente all'impugnazione del provvedimento effettivamente lesivo (Cons. Stato Sez. IV 12/07/2002 n. 3929).

3.2 Avendo a riferimento che la prescrizione impugnata disciplina l'apposizione di vincoli su una determinata area (disposizione evidentemente lesiva della posizione giuridica del ricorrente) va evidenziato come la stessa parte ricorrente abbia acquisito contezza

dell'esistenza della disposizione di cui si tratta in una fase antecedente al proponimento del presente ricorso e, precisamente, nel momento in cui è risultata destinataria dell'ordinanza di sospensione dei lavori n. 52 del 22/04/2011, atto quest'ultimo non impugnato nel presente ricorso.

In detto ultimo atto veniva, infatti, esplicitato come *“l'intervento ricade nel Piano di Assetto idrogeologico del territorio adottato con deliberazione del Comitato istituzionale n. 18/2001, rilevando espressamente come l'intervento oggetto del permesso di costruire in precedenza emanato ricadesse all'interno della zona classificata Fa (frana attiva)”*.

3.3 Il riferimento all'esistenza delle prescrizioni di cui all'art. 9 è contenuta, altresì, nella comunicazione di avvio del procedimento del 14/03/2012, provvedimento quest'ultimo comprensivo della diffida a proseguire i lavori, oggetto del permesso di costruire in precedenza emanato e impugnato con un autonomo e differente ricorso di cui al n. RG 817/2011.

3.4 Ne consegue come sia del tutto evidente, stante l'acquisita conoscenza della norma avvenuta in una fase precedente, come costituisse onere della parte ricorrente procedere immediatamente all'impugnativa della norma ritenuta presumibilmente lesiva.

4. Pur considerando decisivo detto rilievo di tardività va comunque evidenziato come l'impugnazione della stessa norma sarebbe risultata, comunque, inammissibile anche laddove si fosse condivisa la tesi di parte ricorrente, nella parte in cui qualifica l'impugnazione dell'art. 9 quale atto

presupposto del provvedimento impugnato.

In detta prospettazione (che non appare condivisibile considerando l'inesistenza di un rapporto di presupposizione tra due provvedimenti così sostanzialmente differenti) l'inammissibilità dell'impugnativa costituirebbe una conseguenza del fatto che in relazione alla disposizione di cui si tratta non è stato dedotto alcun vizio di illegittimità.

5. Esaurite le eccezioni preliminari, unitamente all'impugnativa dell'art.9 del Piano di Assetto del territorio, è possibile esaminare l'impugnativa preposta avverso il diniego di proroga e, ciò, al fine di accoglierla, ritenendo fondati il secondo e il terzo motivo alla base del ricorso.

6. Sul punto va, preliminarmente, rigettata l'ulteriore eccezione di inammissibilità proposta dall'Amministrazione comunale, nella parte in cui rileva l'inesistenza di un concreto ed effettivo interesse a ricorrere.

6.1 Detta eccezione viene argomentata considerando l'esistenza nell'area di cui si tratta, di una situazione di pericolo, derivante dall'esistenza di una frana "attiva", circostanza quest'ultima che, di fatto, avrebbe obbligato l'Amministrazione comunale a rigettare l'istanza di proroga del permesso di costruire in precedenza emanato.

6.2 L'eccezione è infondata.

6.3 Va ricordato, infatti, che il ricorrente ha impugnato un diniego di proroga relativo ad un permesso di costruire, a sua volta, finalizzato alla ristrutturazione di due unità abitative al fine di crearne una sola e, ciò, a seguito di una precedente diffida che aveva di fatto interrotto

l'esecuzione dei lavori in corso sulla base di un permesso di costruire pienamente vigente.

Come correttamente rileva parte ricorrente il petitum sottoposto al giudizio di questo Collegio non ricomprende l'esame della legittimità o meno dell'originario permesso di costruire, ma, al contrario, è circoscritto ad una valutazione della legittimità del provvedimento di diniego di proroga, provvedimento quest'ultimo in relazione al quale è del tutto evidente il persistere di un interesse al ricorso, in quanto riconducibile all'interesse al completamento di quei lavori edilizi in precedenza autorizzati.

6.3 Va, altresì, rilevato come l'istituto del provvedimento di proroga, così come disciplinato dall'art. 15 del Dpr. 380/2001, integra la fattispecie di un atto sfornito di una propria autonomia, per integrare - al contrario - quelle caratteristiche di un provvedimento che accede all'originaria concessione ed opera uno spostamento in avanti del termine finale di efficacia del permesso di costruire (TAR Abruzzo – L'Aquila – n. 863/2008).

6.4 Nel caso di specie, il provvedimento impugnato prevede, quale motivazione del diniego della proroga, l'affermazione circa il fatto che la zona interessata dall'intervento ricade all'interno della zona classificata quale frana attiva e, ciò, unitamente alla constatazione che *“le lavorazioni per cui viene richiesta la proroga di Permesso di costruire non rientrano nella casistica di manutenzione dell'immobile”* e, ancora, che *“l'istituto della proroga del permesso*

di costruire non è applicabile in presenza di disciplina incompatibile con l'intervento assentito".

6.5 Come è possibile constatare nessuna delle motivazioni sopra citate attiene alle caratteristiche del provvedimento di proroga del permesso di costruire, esorbitando dall'ambito di incidenza dello stesso, per comprendere argomentazioni suscettibili di inficiare la legittimità dell'intero permesso di costruire e non della proroga all'esecuzione dei lavori.

6.6 Va, altresì, ricordato come l'ultimo comma dell'art. 15 sopra citato prevede la decadenza del permesso di costruire e, ciò, solo con riferimento all'entrata in vigore di previsioni urbanistiche, sopravvenute allo stesso titolo abilitativo, circostanza quest'ultima che pur menzionata nella motivazione del provvedimento impugnato, deve ritenersi del tutto inesistente nel caso di specie.

6.7 Deve, infatti, essere rilevato come l'amministrazione comunale aveva ritenuto di sospendere il permesso di costruire dopo aver rilevato che l'intervento di cui si tratta ricadeva nel Piano di Assetto Idrogeologico per il territorio e, quindi, con riferimento ad una normativa che lungi dall'essere sopravvenuta era, al contrario, preesistente al permesso di costruire emanato nel corso del 2009.

7. Ne consegue come l'istituto del diniego della proroga sia stato posto in essere in circostanze eccedenti il naturale ambito di incidenza dell'art. 15 del Dpr 380/2001, circostanze che avrebbero suggerito l'adozione di

ben altri istituti.

7.1 Sul punto deve ritenersi applicabile quel costante orientamento giurisprudenziale che ritiene che i vizi di cui sarebbe affetta una concessione edilizia possono giustificare il ricorso all'autotutela, ma non il diniego di proroga dei termini per l'ultimazione e dei lavori, la cui adozione riposa su presupposti del tutto diversi (Cons. di stato Sez. V 30 Settembre 1998 n. 1354 e Tar Basilicata n. 299 del 10/05/2005).

8. Deve ritenersi, in ultimo, che l'esplicarsi degli eventi che hanno caratterizzata l'evoluzione dei lavori oggetto del permesso di costruire di cui si tratta avrebbe comunque suggerito l'adozione di una proroga e, ciò, considerando come il precedente provvedimento di sospensione dei lavori faceva anch'esso riferimento alle prescrizioni del Piano di Assetto del territorio e, in quanto tale, aveva di fatto influito sulla naturale esecuzione dei lavori oggetto del permesso di costruire.

8.1 L'art. 15 sopra citato prevede, è utile ricordarlo, quale presupposto per concedere la proroga il venire in essere di fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso, circostanze queste ultime che non possono non essere individuate nella situazione di incertezza conseguente al provvedimento di sospensione sopra ricordato e, ancora, nello stesso provvedimento di sospensione.

9. Ne consegue come il secondo e terzo motivo possono essere accolti con contestuale assorbimento degli ulteriori motivi a fondamento del ricorso.

Va rilevato in ultimo che l'accoglimento parziale dello stesso ricorso, in relazione a quanto in precedenza precisato, consente di disporre la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo Accoglie parzialmente in relazione a quanto di seguito precisato:

dichiara irricevibile per tardività della sua proposizione l'impugnazione proposta avverso l'art. 9 del Piano di Assetto Idrogeologico del Territorio adottato con deliberazione del Comitato Istituzionale n. 18/2001 Autorità di Bacino del Fiume Po.

Annulla il provvedimento comunale del 18.5.2012 n. 5975 di diniego della concessione di proroga dei termini per la conclusione dei lavori autorizzati con permesso di costruire n. 3107 del 20.3.2009 per la ristrutturazione del fabbricato sito in Loc. Marniga di proprietà del ricorrente.

Compensa le spese di lite tra le parti costituite, ponendo a carico dell'Amministrazione comunale la rifusione nei confronti del ricorrente del contributo unificato nella misura di legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2013 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente FF

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

Nicola Fenicia, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/04/2013

IL SEGRETARIO

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