

N. 00045/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00164/2023 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 Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 164 del 2023, proposto da Metro S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Biagio Andrea Algieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Trento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Valentina Iaria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 252704 d.d. 30.08.2023, pratica n. 46451/2012, del Dirigente del Servizio Edilizia privata e SUAP – Ufficio Edilizia privata del Comune di Trento ricevuto via pec in pari data, con cui si “*dichiara che, a seguito del mancato inizio dei lavori entro i termini di legge, il permesso di costruire prot. n. 74681 di data 12 aprile 2016, è decaduto a far data dal 1° maggio 2019*”,

nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, conseguente e/o collegato ivi compreso:

- nota prot. n. 152648 d.d. 22.05.2023, pratica n. 46451/2012, del Dirigente del Servizio Edilizia privata e SUAP – Ufficio Edilizia privata del Comune di Trento, pervenuto con pec d.d. 22.05.2023 con cui si comunicava l'avvio del procedimento di dichiarazione di decadenza del permesso di costruire;
- ove occorra: verbale del Corpo Polizia Locale di Trento prot. n. 85104 d.d. 20 marzo 2023, citato a pag. 2 dell'impugnato provvedimento d.d. 30.08.2023 ma non in possesso della ricorrente, relativo ad un sopralluogo effettuato in data 15.03.2023.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 marzo 2024 il consigliere Cecilia Ambrosi e uditi l'avvocato Biagio Andrea Algieri per la parte ricorrente e l'avvocato Valentina Iaria per l'Amministrazione intimata, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue.

FATTO

1. La società Metro S.r.l., ricorrente nel ricorso in esame, in data 12.04.2016 otteneva dal Comune di Trento il permesso di costruire per l'urbanizzazione del terreno e la realizzazione di due palazzine residenziali, per 30 appartamenti totali, sulle particelle fondiarie 684/1, 682/8/9/10 ed edificiali 1940, 1941 nel comune catastale di Gardolo. Nel tempo il progetto originariamente autorizzato subiva alcune modifiche, oggetto di tre successivi permessi di costruire in variante, autorizzati, rispettivamente, in data 06.12.2018 con provv. prot. n. 314349, in data 31.10.2019

con provv. prot. n. 279469 e, infine, in data 09.01.2022 per silenzio-assenso. In particolare, il permesso di costruire in variante prot. n. 279469 del 31.10.2019 prevedeva la realizzazione di un piano interrato da destinare a garage a servizio dei due edifici già assentiti.

2. In ragione della pendenza di un contratto di affitto agrario sul terreno destinato all'edificazione e della correlata necessità di far concludere l'annata agraria in corso al conduttore, in data 6.3.2018 la ricorrente chiedeva al Comune la proroga del termine previsto per l'inizio dei lavori. Il Comune, con nota prot. n. 96221 del 10.4.2018, in accoglimento della richiesta, prorogava il termine all'01.05.2019.

3. La ricorrente, con formale comunicazione di inizio dei lavori, pervenuta al protocollo comunale in data 15.04.2019, comunicava al Comune di Trento l'avvio dei lavori in data 11.4.2019.

4. In data 22.05.2023 il Comune di Trento avviava il procedimento di decadenza del permesso di costruire per mancato inizio dei lavori entro il termine del 01.05.2019, del quale la ricorrente è stata formalmente resa edotta con comunicazione di avvio del procedimento di pari data, in cui si dava atto che, a seguito di sopralluogo sull'area oggetto dell'intervento effettuato in data 15.03.2023 dal Corpo Polizia Locale di Trento – Monte Bondone “*sulle particelle in oggetto non sono in corso lavorazioni e tantomeno opere tali da voler evidenziare l'effettiva volontà di realizzare il manufatto*”, come evidenziato dal relativo verbale, e si invitava il ricorrente a presentare memorie scritte e/o documenti. Pertanto, Metro s.r.l., a seguito di un incontro presso l'ufficio Edilizia privata, con nota a mezzo PEC, protocollata in data 06.06.2023, trasmetteva al Comune di Trento le proprie osservazioni, elencando le opere edificate prima del 01.05.2019, corredate da documentazione fotografica atta a comprovare l'effettivo inizio dei lavori alla predetta data, illustrando poi le difficoltà riscontrate

successivamente, che hanno impedito la regolare prosecuzione dei lavori e ne hanno imposto la sospensione. Nel dettaglio, parte ricorrente riferisce di aver incontrato problematiche quanto al finanziamento delle opere da realizzare, al modificarsi del mercato di riferimento, al periodo particolare dell'economia (pandemia da Covid-19, attivazione del bonus 110%), alla risoluzione del contratto di appalto con la ditta appaltatrice, con correlata difficoltà ad individuare nuove imprese cui affidare i lavori, alle difficoltà burocratiche presso i vari Enti competenti, in particolare quanto al conseguimento dell'autorizzazione allo scarico di acque di falda da parte di R.F.I.- Rete Ferroviaria Italiana.

5. Ciononostante con provvedimento dd. 30.08.2023, oggetto di impugnazione, il Comune di Trento dichiarava la decadenza del permesso di costruire a far data dal 01.05.2019 per mancato inizio dei lavori entro i termini di legge.

6. Metro S.r.l. affida il ricorso a un unico motivo con cui deduce l'illegittimità del provvedimento di decadenza per *“Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 83, comma 3, Lp 15/2015 e s.m. e del legittimo affidamento riposto nella validità permesso di costruire prot. n. 74681 di data 12 aprile 2016 e successive varianti - anche in ragione della proroga per la conclusione dei lavori prevista dall'art. 42, comma 7, LP 3/2020. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per illogicità e ingiustizia manifesta”*. In particolare, la ricorrente deduce di aver posto in essere entro il termine previsto per l'inizio dei lavori opere e comportamenti tali da dimostrare la volontà effettiva di realizzare l'intervento assentito, non adeguatamente rilevati dall'Amministrazione comunale nel provvedimento di decadenza. Segnatamente, secondo quanto risultante dal verbale di inizio lavori, redatto dal direttore lavori alla presenza del committente e dell'impresa esecutrice in data 30.04.2019, e come precisato nelle osservazioni procedurali, la ricorrente deduce di aver realizzato interventi di (i) accantieramento del lotto, con posa di

recinzione di cantiere h 2.00; (ii) spianamento dell'accesso del cantiere con posa di porfido; (iii) installazione della baracca di cantiere; (iv) realizzazione sulla palazzina ovest di opere di fondazione di dimensioni indicative di 15 x 5 metri; (v) installazione di cassetture volte alla realizzazione delle opere in elevazione; (vi) realizzazione di parte dello scavo sulla palazzina est, coordinato al getto delle fondazioni del costruendo edificio; (vii) allestimento del cantiere; (viii) esecuzione di opere di scavo; (ix) realizzazione di massicciata con riempimento di idoneo materiale porfirico su tutta l'area di scavo con spessore medio di 130 cm; (x) realizzazione di fossa per ascensore con sottofondo in cemento armato e sistema drenante; (xi) innalzamento di elementi portanti con realizzazione e posa in opera di setti murari strutturali di elevazione in cemento armato con altezza fuori terra di m. 3 e spessore di 30 cm. Pertanto, si tratterebbe di opere ulteriori rispetto al mero sbancamento del terreno e alla predisposizione di materiali preparatori all'intervento, come invece ritenuto nel provvedimento gravato. La ricorrente deduce, altresì, che a causa di alcuni eventi sopravvenuti, imprevedibili e indipendenti dalla volontà della stessa (mancato perfezionamento del rogito con il finanziatore; controversie dovute alla risoluzione del contratto di appalto; blocco dei lavori dovuto alla pandemia da Covid-19; alterazione del mercato edile dovuto al superbonus 110%; aumento dei costi), i lavori avrebbero subito una sospensione, comunque non incidente sull'osservanza del disposto dell'art. 83, comma 3, l.p. n. 15 del 2015, in quanto successiva rispetto al termine di avvio dei lavori. In sostanza, in tesi di parte ricorrente, entro il termine normativamente prescritto, sarebbero state realizzate opere sufficienti a dimostrare l'effettiva volontà di proseguire nell'intervento, tali da integrare le condizioni richieste dalla giurisprudenza per l'avvio dei lavori, la cui prosecuzione sarebbe stata concretamente impedita dalle ridette difficoltà sopravvenute di carattere economico

e burocratico. A sostegno della bontà della propria tesi produce altresì in giudizio copiosa documentazione, concernente le attività poste in essere che confermerebbero la sussistenza di un *animus aedificandi* con riguardo ai lavori autorizzati entro il termine di conclusione normativamente previsto.

Sotto altro profilo Metro s.r.l. deduce che, successivamente all'avvio dei lavori, la stessa avrebbe presentato al Comune tre richieste di variante, corredate da documentazione fotografica dell'area attestante lo stato dei lavori, di talché il Comune, rilasciando i permessi di costruire in variante, avrebbe implicitamente ammesso l'osservanza del disposto dell'art. 83, comma 3, della l.p. n. 15 del 2015. Pertanto, sarebbe illegittima la successiva contestazione del mancato inizio dei lavori, poiché con il deposito delle richieste di variante la ricorrente avrebbe dimostrato la perdurante volontà di realizzare l'opera, ulteriormente avvalorata dalle numerose richieste di autorizzazione e/o parere presentate agli altri Enti a vario titolo competenti, anche in pendenza della sospensione dei lavori.

La ricorrente lamenta, inoltre, l'infondatezza delle deduzioni riportate nel provvedimento di decadenza per contrastare quanto dichiarato nelle proprie osservazioni procedurali. In particolare, Metro S.r.l. osserva che (i) il piano interrato cui riferisce l'Amministrazione nel provvedimento impugnato non è previsto nell'originario progetto ma solo nella seconda variante autorizzata in data 31.10.2019, pertanto in un momento posteriore rispetto alla scadenza del termine di avvio dei lavori; (ii) la necessità di acquisire l'autorizzazione di R.F.I. per lo scarico delle acque di falda è emersa solo a seguito delle opere previste nella ridetta variante del 31.10.2019, correlata appunto alla realizzazione del garage interrato, con conseguente illogicità della pretesa del possesso di tale autorizzazione in un momento antecedente; (iii) le opere effettivamente realizzate nell'area sarebbero

sufficienti a dimostrare l'osservanza dell'art. 83, comma 3, l.p. 15 del 2015, stante le problematiche riscontrate nel corso del tempo, che il Comune di Trento non avrebbe considerato.

Infine, la ricorrente ribadisce la violazione del legittimo affidamento in essa ingenerato dal comportamento dell'Amministrazione resistente.

7. Nella memoria di merito depositata il 19.02.2024 visto il verbale di sopralluogo prodotto in giudizio dall'Amministrazione resistente – a tenore del quale *“sul posto, in assenza della proprietà, è stata condotta una ispezione visiva esterna all'area identificata con le particelle edificiali e fondiari in oggetto a seguito della quale è stato accertato che l'area risulta recintata ed all'interno non vi sono segni evidenti di una recente attività edilizia. Unico elemento strutturale visivamente riscontrabile è una platea in cemento non di recente realizzazione, essendo la stessa circondata da sterpaglie e arbusti. Risulta visibile anche un piccolo scavo a ridosso della suddetta platea in cemento. Il sopralluogo si è concluso alle ore 10:35 circa”* – la ricorrente precisa ulteriormente le proprie argomentazioni, ribadendo che il Comune di Trento ha omesso di rilevare, sia in sede di sopralluogo sia nel provvedimento di decadenza, la presenza degli elementi portanti e dei setti murari di elevazione in cemento armato realizzati nel mese di aprile 2019, come, invece, indicato nelle osservazioni procedurali e nella documentazione fotografica alle stesse allegata, non contestata dal Comune di Trento.

8. L'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio e nella memoria depositata il 19.02.2024 ha dedotto l'infondatezza del ricorso, osservando che, alla luce del sopralluogo effettuato dalla Polizia Locale e dei relativi rilievi fotografici, le opere realizzate sarebbero insufficienti a dimostrare l'effettiva volontà di realizzare l'intervento e non idonee a integrare il presupposto normativamente richiesto per l'inizio dei lavori, trattandosi di opere di modesta entità rispetto alla dimensione

dell'intervento progettato, che si attesterebbero a mere attività preparatorie, non proporzionate rispetto al calibro delle opere assentite. Quanto alle osservazioni di Metro s.r.l. presentate a seguito della comunicazione di avvio del procedimento, il Comune di Trento rileva che la documentazione fotografica alle stesse allegata coinciderebbe con quanto rappresentato in sede di comunicazione di inizio lavori, non sufficiente a dimostrare l'inizio dei lavori. Il Comune di Trento, inoltre, ha osservato che il comportamento tenuto da Metro s.r.l. successivamente alla comunicazione di avvio dei lavori denoterebbe l'assenza di *animus aedificandi*, con particolare riferimento al deposito di varianti al permesso di costruire nonché all'omessa integrale realizzazione del collettore fognario per l'adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria, pur a fronte dell'impegno all'uopo assunto in sede di atto unilaterale d'obbligo accessivo al permesso di costruire e nonostante la concessione di tre proroghe del termine previsto per la relativa realizzazione, da ultimo fissato al 18.03.2023. Da ultimo, l'Amministrazione resistente ha contestato l'assunto di parte ricorrente secondo cui l'approvazione delle varianti avrebbe implicitamente determinato il riconoscimento dell'osservanza del termine di inizio lavori, in quanto il provvedimento di decadenza è strettamente vincolato all'accertamento del presupposto del mancato inizio dei lavori e riveste mero carattere ricognitivo di un effetto che discende direttamente dalla legge. Di conseguenza, trattandosi di un provvedimento meramente dichiarativo, non può predicarsi alcuna violazione del principio di buona fede da parte del Comune di Trento.

9. Nel corso del giudizio le parti si sono scambiate memorie di replica, sostanzialmente ribadendo quanto già illustrato nei precedenti scritti difensivi.

10. Alla odierna pubblica udienza, nella discussione orale, le parti hanno ulteriormente illustrato le opposte conclusioni. In particolare, il difensore della parte ricorrente ha eccepito l'inammissibilità della memoria di replica depositata dal Comune di Trento solo alle ore 22.58 del 29.02.2024. Quindi la causa è stata trattenuta in decisione

DIRITTO

I. Il ricorso è fondato e deve essere accolto nei termini che seguono e ciò consente di prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità della memoria di replica avanzata dalla parte ricorrente in sede di discussione orale.

II. Innanzitutto, occorre rammentare che ai sensi dell'art. 83, comma 3, della legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15, come modificato dall'art. 27 della legge provinciale 30 dicembre 2015 n. 20, *“I lavori oggetto del permesso sono iniziati entro due anni dal rilascio del titolo e previa comunicazione al comune. Entro lo stesso termine il titolare del permesso di costruire deve aver intrapreso opere tali da evidenziare l'effettiva volontà di realizzare il manufatto, quali, ad esempio, l'innalzamento di elementi portanti, l'elevazione di muri o l'esecuzione di scavi coordinati al getto di fondazioni del costruendo edificio. I lavori sono ultimati entro cinque anni dalla comunicazione. I lavori s'intendono ultimati quando la struttura e le caratteristiche formali dell'opera sono individuabili in modo univoco”*.

III. La *ratio* della disciplina in esame va individuata nell'esigenza di assicurare e di mantenere un controllo sull'attività costruttiva, avente in sé natura non istantanea, e ciò sia al momento del rilascio del permesso di costruire sia, soprattutto, al successivo momento dell'edificazione, contenendo entro limiti temporali ragionevoli l'avvio e il conseguente compimento dell'opera (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 2022, n. 5925; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 20 dicembre 2022, n. 7941). Il rigore normativo nella delimitazione del termine entro il quale deve

intervenire l'effettivo inizio dei lavori è espressione di un principio cardine dell'ordinamento in materia urbanistica ed edilizia, che risponde all'interesse pubblico relativo all'esercizio dei poteri programmatori riconosciuti all'Amministrazione di modo che siano attuate le sole trasformazioni del territorio che corrispondono alle esigenze attuali della collettività nonché alla necessità di garantire che gli interventi edilizi siano realizzati entro tempi certi, consentendo di prevenire situazioni di degrado del territorio collegate alla presenza di costruzioni non ultimate. Pertanto, affinché il ridetto interesse pubblico sia effettivamente tutelato è necessario evitare che le trasformazioni del territorio si protraggano *sine die* (cfr. sul punto *ex multis* Cons. Stato, Sez. IV, 27 dicembre 2023, n. 11197; T.R.G.A. Trento, 27 marzo 2017, n. 98). Tale obiettivo trova una piena tutela nell'ormai consolidata giurisprudenza che riconduce al mancato inizio dei lavori entro il termine di legge un effetto decadenziale *ipso iure* che si produce *ex lege* in modo automatico al verificarsi del predetto presupposto negativo. Di conseguenza, il provvedimento di decadenza assume carattere strettamente vincolato all'accertamento del mancato avvio dei lavori entro il termine di legge e, di conseguenza, ha natura meramente ricognitiva del venir meno degli effetti del titolo precedentemente rilasciato (giurisprudenza del tutto consolidata cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 2022, n. 5925; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 27 ottobre 2023, n. 2507; T.R.G.A. Trento, 30 giugno 2020, n. 103). Tuttavia, sebbene il ridetto effetto decadenziale si produca automaticamente in virtù del decorso del tempo, è in ogni caso necessario l'intervento di un provvedimento formale dell'Amministrazione che accerti e, di conseguenza, dichiari l'intervenuta decadenza: accertamento che configura una questione di fatto, da valutare caso per caso in

relazione alle circostanze concrete (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 12 dicembre 2019, n. 8448).

IV. Al riguardo, la giurisprudenza con riferimento alla corrispondente norma nazionale (art. 15, comma 2, d.P.R. 6 giugno 380, n. 2001) ha individuato i presupposti in presenza dei quali i lavori possono dirsi effettivamente iniziati, di modo che possa escludersi la verifica dell'effetto decadenziale. In particolare, è utile riportare quanto ben sottolineato dal Consiglio di Stato con sentenza 13 luglio 2022, n. 5925 secondo cui l'inizio dei lavori è *“idoneo ad impedire la decadenza del permesso di costruire quando le opere intraprese siano tali da evidenziare l'effettiva volontà di realizzare il manufatto (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 18 maggio 2012, n. 2915; id., sez. IV, 15 aprile 2013, n. 2027). L'effettivo inizio dei lavori non può essere considerato in via generale ed astratta, bensì con specifico e puntuale riferimento all'entità e alle dimensioni dell'intervento edilizio così come programmato e autorizzato, e ciò al ben evidente scopo di evitare che il termine per l'avvio dell'edificazione possa essere eluso con ricorso a lavori fittizi e simbolici, e quindi non oggettivamente significativi di un effettivo intendimento del titolare della concessione stessa di procedere alla costruzione. L'inizio dei lavori rilevante al fine di impedire la decadenza dal titolo edificatorio deve dunque essere comprovato dall'effettuazione di trasformazioni che superino la soglia delle mere attività preparatorie, dovendo essere di entità significativa, la valutazione a tali fini delle stesse non può prescindere dalla considerazione dell'opera da eseguire. Non vanno quindi trascurate le peculiarità che presenta l'intervento in progetto (Cons. Stato, sez. IV, n. 6628 del 2018; in senso analogo, cfr. Consiglio di Stato, sez. IV 30 settembre 2013, n.4855; Sez. V, 15 luglio 2013, n. 3823; sez. II, n. 7827/2020)”. Pertanto, l'inizio dei lavori rilevante ai fini di precludere la decadenza si riscontra ad esempio nel “concentramento di mezzi e di uomini, cioè nella compiuta organizzazione del cantiere, nell'innalzamento di elementi portanti o di muri e nella esecuzione di scavi preordinati al gettito delle fondazioni del costruendo edificio”*,

essendo invece irrilevanti gli interventi di ripulitura del sito, di predisposizione dei materiali occorrenti per l'esecuzione dei lavori oppure di mero sbancamento o livellamento del terreno non accompagnato dalla compita organizzazione del cantiere (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 5925/2022, cit.; Cons. Stato, Sez. II, 12 dicembre 2019, n. 8448; Cons. Stato, Sez. IV, 23 maggio 2022, n. 4033; T.A.R. Campania, Salerno, 18 luglio 2022, n. 2045; T.R.G.A. Trento, 27 marzo 2017, n. 98).

V. Nel caso di specie il ricorrente deduce che gli interventi realizzati – meglio precisati nella ricostruzione in fatto – sono tali da evidenziare l'effettiva volontà di avviare i lavori e che gli stessi sono corrispondenti a quelli richiesti dalla norma provinciale e dalle statuizioni giurisprudenziali espresse in materia, sicché è illegittima la dichiarata decadenza del permesso di costruire, anche tenuto conto delle problematiche economiche e burocratiche riscontrate che hanno giustificato la sospensione dei lavori posteriormente al loro inizio. Il Comune di Trento contrappone un'opposta valutazione quale risulterebbe in maniera adeguata dal provvedimento di decadenza impugnato.

VI. Preliminarmente, si deve osservare che le ragioni che hanno impedito a Metro s.r.l. di proseguire nei lavori non rilevano ai fini dell'operatività o meno della decadenza per mancato inizio dei lavori, trattandosi di un effetto che si produce *ex lege*, in modo automatico, a prescindere da eventuali circostanze sopravvenute alla comunicazione di avvio dei lavori, le quali, tutt'al più, potrebbero giustificare una proroga del termine per l'inizio dei lavori che, tuttavia, deve essere oggetto di un'esplicita richiesta dell'interessato nella sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 83, comma 5, della l.p. n. 15 del 2015, secondo il quale “*Il comune può prorogare il termine previsto per l'inizio o per l'ultimazione dei lavori solo per eventi e fatti di carattere straordinario sopravvenuti*”. Pertanto, come ben osservato dalla giurisprudenza amministrativa, le

circostanze estranee alla volontà del titolare del permesso di costruire non integrano affatto delle cause di sospensione o proroga automatica del decorso del termine di efficacia del titolo ma devono essere oggetto di una formale istanza di proroga, da presentarsi in via preventiva rispetto alla scadenza termine di inizio lavori, in modo tale da consentire all'Amministrazione di apprezzare l'impossibilità dell'osservanza del termine, per le ragioni puntualmente indicate al richiamato comma 5 dell'art. 83 della l.p. n. 15 del 2015, comunque tali da integrare un evento o fatto straordinario sopravvenuto e rimesso ad una valutazione discrezionale della stessa Amministrazione da tradursi in un formale ed espresso provvedimento (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 27 novembre 2023 n. 10137). Infatti, anche nel caso di specie, prima dell'avvio dei lavori l'impresa ricorrente ha chiesto siffatta proroga, la quale, dopo un primo diniego, è stata regolarmente concessa dal Comune di Trento in data 10.04.2018 con l'effetto di cristallizzare definitivamente il termine per l'avvio dei lavori alla data del 01.05.2019.

VII. Alla luce della natura automatica, *ex lege*, della decadenza di cui si controverte e del carattere meramente ricognitivo di tale effetto rivestito dal provvedimento comunale, non può altresì essere condivisa l'argomentazione prospettata da Metro S.r.l. circa l'esistenza di un riconoscimento implicito dell'effettività dell'inizio lavori derivante dall'autorizzazione di varianti al permesso di costruire, successive alla scadenza del predetto termine iniziale, trattandosi di provvedimenti tipici che corrispondono a tutt'altra finalità e che, per inciso, nemmeno sono idonei a determinare uno spostamento in avanti del termine per l'inizio dei lavori (sul punto, T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. III, 24 gennaio 2022, n. 73).

VIII. Ciò doverosamente premesso, nel caso di specie l'unico profilo rilevante è se le opere realizzate dalla ricorrente alla predetta data del 01.05.2019 siano tali da

integrare un concreto ed effettivo inizio dei lavori, tenuto conto che l'onere di dimostrare il mancato inizio degli stessi grava sull'Amministrazione procedente, la quale deve pertanto accertare la sussistenza dei presupposti che giustificano la dichiarazione di decadenza (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 23 maggio 2022, n. 4033; Cons. Stato, Sez. VI, 30 luglio 2021, n. 5615). Nello svolgimento di tale accertamento, inoltre, assume esclusiva rilevanza quanto eseguito in concreto, che va rapportato all'entità e alle dimensioni dell'intervento edilizio assentito, con esclusione della rilevanza di trasformazioni che non superano la soglia delle mere attività preparatorie, ossia delle opere funzionali all'assetto del sedime o alla messa in sicurezza del cantiere, come rilevato dalla giurisprudenza che ad esempio ha escluso la sufficienza della realizzazione di un muro di contenimento di una scarpata (cfr. Cons. Stato, , Sez. II, 12 dicembre 2019, n. 8448) oppure di attività preliminari che non integrano lavori veri e propri, ad esempio l'identificazione dell'impresa esecutrice dei lavori o l'acquisizione dell'autorizzazione sismica (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 9 febbraio 2024, n. 970) oppure ancora il pagamento degli oneri di urbanizzazione (T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. III, 27 novembre 2023, n. 1098), trattandosi di meri adempimenti di oneri o di esigenze facenti capo a colui che intende eseguire un intervento edilizio.

IX. Vale evidenziare che il provvedimento impugnato, nel negare la sussistenza di opere atte ad integrare un effettivo inizio dei lavori, si riferisce alla presenza nell'area di *“una platea in cemento non di recente realizzazione”* e di *“un piccolo scavo a ridosso della suddetta platea in cemento”* e, nel controdedurre alle osservazioni di Metro s.r.l., rileva che *“il progetto originario presenta un piano interrato a garage”* e che *“dal sopralluogo effettuato dalla Polizia Locale non si riscontra la realizzazione di opere riconducibili alla realizzazione di un piano interrato della dimensioni di quello autorizzato”*. Il Comune di Trento precisa

altresì che *“le osservazioni pervenute allegano documentazione fotografica risalente ad aprile 2019, data che coincide con la comunicazione di inizio lavori, attestando quindi una situazione compatibile con quanto poteva presentarsi in quel preciso periodo storico”* salvo dedurne comunque l'insufficienza ad attestare l'inizio dei lavori.

X. Considerato che, come sopra ricordato, al fine di impedire la decadenza gli interventi edilizi devono superare la soglia dei meri interventi preparatori e che i presupposti per la dichiarazione di decadenza devono essere accertati dall'Amministrazione procedente, su cui grava l'onere della prova, nel caso in esame si riscontra un inadeguato approfondimento da parte del Comune di Trento dei presupposti di fatto normativamente previsti nonché l'omessa valutazione dell'effettiva portata delle opere realizzate alla data ultima per l'avvio dei lavori (01.05.2019), anche in considerazione dei rilievi mossi da Metro S.r.l. nelle proprie osservazioni procedurali.

XI. In primo luogo, come visto, il provvedimento di decadenza riferisce l'inadeguatezza delle opere realizzate nel piano interrato rispetto alle dimensioni autorizzate con il progetto autorizzato, presupponendo a più riprese, in maniera errata, che il piano interrato destinato alla realizzazione del garage fosse stato autorizzato sin dal permesso di costruire originario del 2016. In particolare, il Comune di Trento nel provvedimento gravato testualmente *“fa presente che il progetto originario presenta un piano interrato a garage che nel corso delle successive varianti ha mantenuto pressoché le medesime caratteristiche dimensionali, ad eccezione dell'ultima variante presentata di cui alla pratica 295922/2021 che presenta un ulteriore lieve ampliamento; il piano interrato del progetto originario presenta una superficie di circa 1.400 mq ed una dimensione in pianta di circa 50 per 23 metri. Dal sopralluogo effettuato dalla Polizia Locale non si riscontra la realizzazione di opere riconducibili alla realizzazione di un piano interrato delle dimensioni di quello*

autorizzato". Tuttavia, come evidenziato dalla ricorrente e risultante dalla documentazione in atti, il piano interrato è stato previsto solo con la seconda variante al permesso di costruire richiesta in data 16.07.2019 e approvata in data 31.10.2019 (docc. 23, 23 A e 23 B ricorrente) e quindi successivamente al termine ultimo di inizio dei lavori. In altri termini, il Comune di Trento ha ritenuto che il piano interrato fosse stato autorizzato già con il permesso di costruire originario e, di conseguenza, ha fondato il provvedimento di decadenza su tale erronea circostanza fattuale, a cui ha commisurato, in maniera del pari errata, l'entità delle opere eseguite, denotando in tal senso la superficialità dell'attività istruttoria svolta. Inoltre, l'Amministrazione dà atto della insufficienza dimensionale delle opere realizzate a tale proposito rispetto alla rilevanza del progetto autorizzato, evidenziando che *"non si riscontra la realizzazione di opere riconducibili alla realizzazione di un piano interrato della dimensioni di quello autorizzato"*, senza, tuttavia, fornire nella motivazione elementi a corredo di tale valutazione, non riscontrandosi alcun riferimento alle dimensioni effettive delle opere realizzate e alla conseguente non riconducibilità, in termini di adeguatezza, alle dimensioni dell'intervento autorizzato. Solo nella memoria di merito l'Amministrazione resistente cerca di recuperare tale lacuna in termini meramente descrittivi, affermando che *"le minime opere realizzate ... non appaiono in alcun modo coerenti con la previsione dell'interrato dal momento che per realizzare lo stesso si sarebbero dovute demolire"*, profilo non menzionato nel provvedimento di decadenza. In tal modo, la difesa comunale ha introdotto in modo inammissibile nuovi elementi, non ricavabili dall'istruttoria svolta né utili ad integrare l'accertamento tecnico necessario quale presupposto per la dichiarazione di decadenza. Il carattere pur vincolato del potere esercitato, infatti, presuppone la

compiutezza e puntualità dell'accertamento tecnico presupposto, non sussistente nel caso di specie.

XII. Depone in tal senso anche il fatto che il Comune di Trento, nel prendere posizione sulle osservazioni procedurali, afferma espressamente che la documentazione fotografica allegata da Metro S.r.l. e *“risalente ad aprile 2019, data che coincide con la comunicazione di inizio lavori”* illustra lavorazioni che attestano *“una situazione compatibile con quanto poteva presentarsi in quel preciso periodo storico”* seppur ritenuta non sufficiente ad attestare l'inizio dei lavori. Continua il provvedimento richiamandosi alle lavorazioni effettuate dal ricorrente, come *“elencate nella nota delle osservazioni”*, ma identificandole solo nelle seguenti: *“approntamento del cantiere con espianto del frutteto, la recinzione di cantiere, l'apposizione della cartellonistica di cantiere e lavorazioni legate alla realizzazione di una trincea drenante”*. Tuttavia, dalle osservazioni procedurali e dalla documentazione, anche fotografica, alle stesse allegata, la ricorrente deduce di aver realizzato (anche) i seguenti interventi: *“massicciata con riempimento di idoneo materiale porfirico su tutta l'area di scavo con spessore medio di 130 cm. ...”*; *“realizzazione fossa per ascensore con sottofondo in cemento armato e sistema drenante”* nonché *“innalzamento di elementi portanti con realizzazione e posa in opera di setti murari strutturali di elevazione in cemento armato con altezza fuori terra di m. 3 e spessore - 30 cm. sul lato sud di una palazzina residenziale, il tutto documentato nelle fotografie allegate Sub. 3”*, lavorazioni non menzionate nel provvedimento di decadenza. Si tratta di interventi che rispondono, in linea astratta, all'elencazione contenuta nell'art. 83, comma 3, della l.p. n. 15 del 2015 ma della cui (eventuale) irrilevanza il Comune di Trento nulla ha riferito nel provvedimento impugnato, sebbene abbia riconosciuto che tutte le lavorazioni risultanti dalla documentazione fotografica di parte ricorrente (quindi, anche quelli poc'anzi richiamate) debbano essere collocate

temporalmente entro la scadenza del termine di avvio dei lavori (aprile 2019). Proprio l'omessa considerazione di tali opere e, in particolare, degli "*elementi portanti*" oppure delle "*opere di scavo coordinate alla realizzazione delle fondazioni*", - pur indicate nelle osservazioni e risultanti dalla documentazione fotografica ivi allegata espressamente accreditata dalla stessa Amministrazione - potenzialmente utili secondo l'elencazione resa dall'art. 83 della l.p. n. 15 del 2015 per impedire l'effetto decadenziale, non consente di ritenere assolto l'onere probatorio gravante sul Comune di Trento e ciò rende manifesta l'illegittimità del provvedimento impugnato per difetto istruttorio e motivazionale, con assorbimento di ogni altra questione.

XIII. *Ad abundantiam*, deve rilevarsi che nemmeno il tema relativo alla mancata integrale realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, introdotto dal Comune di Trento nella memoria di costituzione e, peraltro, nemmeno indicato nel provvedimento di decadenza, assume ad avviso del Collegio alcuna incidenza sulla fattispecie in esame (decadenza per mancato inizio dei lavori). Anche siffatto inadempimento denoterebbe l'insussistenza di un *animus aedificandi* in capo a Metro S.r.l., in tesi della resistente, tale da corroborare ulteriormente la decadenza del permesso di costruire. Tale rilievo non può essere condiviso: invero, nell'atto unilaterale d'obbligo con il quale la parte ricorrente ha assunto l'espresso impegno a realizzare le opere di urbanizzazione programmate, siffatto adempimento è scadenzato secondo quanto previsto al punto 8, ove Metro S.r.l. si è obbligata a "*terminare le opere di urbanizzazione di cui al presente atto entro e non oltre 3 (tre) anni dalla data di sottoscrizione del presente impegno e comunque prima della fine dei lavori ... Il termine di ultimazione delle opere di urbanizzazione testé fissato può formare oggetto di proroga, da parte del Comune, su richiesta del richiedente...*". Pertanto, l'inadempimento asseritamente realizzatosi con riguardo alle opere di urbanizzazione primaria non pertiene

certamente all'inizio dei lavori ma si correla alla conclusione degli stessi, e dunque non rileva per l'integrazione della fattispecie di decadenza per mancato inizio dei lavori di cui oggi si controverte e che costituisce il potere esercitato dall'Amministrazione con il provvedimento impugnato.

XIV. Per tutte le ragioni suesposte, il vizio istruttorio e motivazionale in cui è incorsa l'Amministrazione resistente giustifica l'annullamento del provvedimento di decadenza, in ragione del mancato assolvimento dell'onere accertativo e probatorio gravante sull'Amministrazione resistente. Resta comunque impregiudicato, in sede conformativa, il potere del Comune di Trento di rivalutare le circostanze fattuali e la portata delle lavorazioni eseguite, all'esito di una rinnovata e completa istruttoria.

XV. Sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo accoglie nei termini di cui in motivazione, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 21 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Carlo Polidori, Consigliere

Cecilia Ambrosi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Cecilia Ambrosi

Alessandra Farina

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI