

# Sulla natura giuridica e sui limiti operativi alla decadenza del titolo edilizio

**Autore:** Diana Vitale

**In:** Focus

La decadenza del titolo edilizio non può essere valutata, incidenter tantum, in occasione di procedimenti che riguardano altra materia, ma deve essere oggetto di un'apposita istruttoria per accertare la sussistenza dei presupposti che vanno al di là della mera scadenza del triennio previsto dall'art. 15 D.P.R. n. 380/2001 ben potendo esservi delle circostanze di fatto che giustificano lo sfioramento del termine.

## La decisione del Consiglio di Stato

Con la sua decisione qui in esame il Consiglio di Stato (adito per la riforma della sentenza del Tar Campania, Salerno, n. 1024/2014) si sofferma, tra l'altro, sulla corretta interpretazione della norma di cui all'art. 15 D.P.R. n. 380/2001 (T.U. Edilizia) sottolineando come la stessa, dettata in tema di decadenza del titolo edilizio, imponga a tal fine una istruttoria ad hoc non potendo un provvedimento di tal fatta conseguire a valutazioni effettuate nel contesto di altri procedimenti.

La disposizione in esame, che ricalca oggi le previsioni già contenute nell'art. 4 L. n. 10 del 1977 nonché nell'art. 31, X, L. n. 1150 del 1942, dispone nel senso che:

- il termine per l'inizio dei lavori edilizi assentiti non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo;
- il termine di ultimazione, entro il quale cioè l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori;
- decorsi inutilmente tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga (Cons. Stato, sez. IV, 19 luglio 2021, n. 5385).

Al fine di disporre la decadenza del titoli edilizio occorre valutare la presenza dei presupposti tipici, come dettati dal Legislatore, tra cui, non rientrano i profili di illegittimità del titolo edilizio che al più giustificano il ricorso all'autotutela (Cons. Stato, sez. II, 21 ottobre 2021, n. 7067; Cons. Stato, sez. IV, 16

giugno 2021, n. 4648; Cons. Stato, sez. IV, 3 maggio 2021, n. 3480).

La norma in esame pone, specularmente al tema della decadenza, quello della proroga del titolo che può essere accordata, 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 successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

### **Si legga anche: "Titolo edilizio, indispensabile iniziare i lavori per evitare la decadenza"**

Con la **precisazione secondo cui i fatti sopravvenuti** (che vanno a legittimare la proroga del termine di inizio o completamento dei lavori) non hanno un rilievo automatico, ma possono costituire oggetto di valutazione in sede amministrativa qualora l'interessato proponga un'apposita domanda di proroga, il cui accoglimento è indefettibile affinché non sia pronunciata la decadenza del titolo edilizio (Cons. Stato, sez. II, 1 aprile 2020, n. 2206).

La proroga del permesso di costruire rappresenta, per definizione, un atto accessorio al titolo abilitativo che, dilatando i confini operativi della sua efficacia temporale, realizza, di fatto, quella che viene definita una vera e propria novazione del termine nell'ambito di un provvedimento ancora efficace, e ciò costituisce l'esito di un nuovo e diverso iter procedimentale di contemperamento e ponderazione degli interessi in gioco: il rilascio dell'atto di proroga del permesso di costruire ha comunque una connotazione discrezionale di cui il Comune è riservatario esclusivo.

Negli incisi normativi "la proroga può essere accordata" di cui al comma 2 dell'art. 15 in esame e "la proroga è comunque accordata" ex comma 2 bis della medesima disposizione rileva una riserva di competenza, in termini di discrezionalità tecnica e amministrativa, propria del Comune, che afferisce anche al quid, ovvero all'ampiezza temporale della proroga, sulla cui definizione incidono scelte e valutazioni peculiari, non suscettibili di essere incise dal sindacato giurisdizionale (T.a.r. Toscana, Firenze, sez. III, 13 luglio 2021, n. 1042).

Può dirsi dunque che:

- in ipotesi di **variante semplice operano gli stessi termini di efficacia originari del titolo**, mentre ricorrendo una ipotesi di variante essenziale valgono i nuovi termini indicati nel nuovo titolo;
- la decadenza del titolo edilizio è mero effetto legale del decorso del termine ragion per cui il provvedimento comunale è, in merito, meramente dichiarativo (Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2020, n. 4179; T.a.r. Sardegna, Cagliari, sez. I, 13 febbraio 2020, n. 91; Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2018, n.467; Cons. Stato, sez. II, 30 luglio 2019, n. 5371);
- quando si verifichi la **decadenza** qui in esame non è possibile realizzare la parte non eseguita dell'opera

(e già a suo tempo assentita) e si ha quindi la necessità di un nuovo titolo edilizio (v. Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2019, n. 5588).

Alla norma de qua è sottesa la ratio di mantenere il controllo sull'attività di edificazione, ovviamente per sua natura non istantanea, non solo al momento del rilascio del titolo abilitativo ma, anche, successivamente al momento della realizzazione, garantendosi così il compimento dell'opera iniziata entro limiti temporali ragionevoli.

Il quadro teleologico che connota tale compendio normativo giustifica il carattere automatico dell'effetto decadenziale, tanto è vero che la declaratoria di decadenza del permesso di costruire costituisce un provvedimento avente non solo carattere strettamente vincolato all'accertamento del mancato inizio o completamento dei lavori entro i termini stabiliti dall'art. 15, II, cit. ma anche natura ricognitiva del venir meno degli effetti del titolo precedentemente rilasciato (Cons. Stato, sez. II, 22 marzo 2021, n. 2453; T.a.r. Campania, Napoli, sez. VIII, 21 gennaio 2021, n. 446; T.a.r. Campania, Napoli, sez. VII, 26 maggio 2020, n. 2005; T.a.r. Lombardia, Brescia, sez. I, 30 aprile 2019, n. 416; Cons. Stato, sez. III, 4 aprile 2013 n. 1870).

Intervenuta sul tema, la giurisprudenza penale, ha precisato da parte sua come, dopo l'inutile scadenza dei termini di inizio e fine lavori edilizi contenuti nella concessione ad edificare (e che decorrono dal rilascio della concessione e non dal ritiro della stessa da parte dell'interessato), la concessione è "tamquam non esset", con la conseguenza che i lavori edilizi iniziati o ultimati dopo la scadenza sono realizzati in assenza di titolo abilitativo e vanno di conseguenza soggetti alla sanzione penale di cui all'art. 20 L. 28 febbraio 1985 n. 47 (oggi, D.P.R. 6 giugno 2001, art. 44) (Cass. pen., sez. III, 19 marzo 2003, n. 21022 - dep. 13/05/2003, Ruggia, Rv. 225302).

È da sottolineare, tra l'altro, che la legge non precisa quale sia la nozione di "inizio dei lavori": tale nozione, secondo l'interpretazione giurisprudenziale costante, deve intendersi riferita ai concreti lavori edilizi (presenza di un cantiere; uomini e mezzi al lavoro; realizzazione di fondazioni o di altri lavori edili).

La ratio è quella di evitare che **interventi simulato o apparenti finiscano per eludere il dettato normativi** (v. T.a.r. Campania, Napoli, sez. II, 27 agosto 2020, n. 3668).

Si è così ritenuto che i soli lavori di sbancamento, non accompagnati dalla compiuta organizzazione del cantiere, e da altri indizi idonei a confermare l'effettivo intendimento del titolare del permesso di costruire di addivenire al compimento dell'opera assentita, attraverso un concreto, continuativo e durevole impiego di risorse finanziarie e materiali, non possono ritenersi idonei a dare dimostrazione dell'esistenza dei presupposti indispensabili per configurare un effettivo inizio dei lavori (Cass. pen., sez. III, 22 giugno 2016, n. 25806; Cons. Stato, sez. VI, 19 settembre 2017, n. 4381; T.a.r. Campania, Napoli, sez. IV, 3 giugno 2019, n. 2999).

Si consideri, ancora, che la decadenza dal titolo edilizio non implica la demolizione delle opere realizzate,

ma comporta solo la necessità di chiedere un nuovo permesso per l'esecuzione delle ulteriori opere, dovendo considerarsi abusivi soltanto gli interventi realizzati dopo l'intervenuta decadenza.

Pertanto, è illegittimo, in assenza di un'adeguata motivazione e di specifiche e puntuali ragioni di pubblico interesse, l'ordine di demolizione di manufatti realizzati sulla base di un permesso di costruire poi dichiarato decaduto a seguito del mancato completamento dell'intervento nei termini di legge (v. T.a.r. Abruzzo, Pescara, sez. I, 14 novembre 2014, n. 449).

Inoltre (v. Cons, Stato, sez. VI, 15 novembre 2017, n. 5285), anche laddove si sia in presenza del c.d. factum principis o di cause di forza maggiore, l'interessato che voglia impedire la decadenza del titolo è sempre onerato della proposizione di una richiesta di proroga dell'efficacia del titolo stesso.

### **Sul tema si consiglia la lettura del presente volume**



<https://www.diritto.it/sulla-natura-giuridica-e-sui-limiti-operativi-alla-decadenza-del-titolo-edilizio/>