

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 20/10/2014

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36608-sulla-decadenza-del-premesso-di-costruire-per-mancato-inizio-dei-lavori-entro-il-termini-prescritto-nota-a-tar-toscana-sezione-iii-n-1515-del-3-ottobre-2014>

Autore: Barbara Fenni

Sulla decadenza del premesso di costruire per mancato inizio dei lavori entro il termine prescritto. Nota a Tar Toscana, sezione III, n. 1515 del 3 ottobre 2014

Barbara Fenni

Sulla decadenza del permesso di costruire per mancato inizio dei lavori entro il termine prescritto. Nota a Tar Toscana, sezione III, n. 1515 del 3 ottobre 2014

1-La questione

Al fine del rispetto del termine di inizio dei lavori, di cui all'art. 15 del d. P.R. n. 380/2001, è necessario, a pena di decadenza, che il soggetto titolare del permesso di costruire ponga in essere, entro un anno dal rilascio del titolo edilizio, opere che denotino "un serio intento costruttivo", non configurabile a fronte di attività quali lo spianamento, il sondaggio o il mero picchettamento del terreno.

Non si ha decadenza del permesso di costruire qualora il mancato rispetto del termine di inizio o di ultimazione dei lavori sia imputabile a cause di forza maggiore, ovvero a fatti sopravvenuti ed estranei alla volontà del titolare del permesso di costruire, a condizione che prima della scadenza venga richiesta e sia ottenuta una proroga dall'amministrazione.

2-Il fatto

Con ricorso giurisdizionale istaurato davanti al Tar, la ricorrente chiede l'annullamento del provvedimento dichiarativo dell'intervenuta decadenza del permesso di costruire.

La parte, premesso di aver comunicato l'inizio dei lavori entro il termine di un anno dal ritiro del titolo edilizio, ha ammesso di aver posto in essere l'attività di picchettamento del terreno, necessaria per determinare l'esatta collocazione del capannone, e di aver successivamente dovuto interrompere i lavori a causa del rinvenimento non previsto di uno sperone roccioso e, successivamente, a fronte delle gravissime condizioni metereologiche che hanno interessato in quel periodo tutta la zona.

Con un primo motivo di censura la ricorrente contesta l'asserita intervenuta decadenza del permesso di costruire per mancato rispetto del termine di inizio dei lavori. Questi, infatti, come risulta dalla

stessa dichiarazione di inizio dei lavori, sono cominciati entro un anno dal rilascio del permesso di costruire, nel rispetto dell'art. 15 del d. P.R. n. 380/2001.

Inoltre, aggiunge la ricorrente, la decadenza non sarebbe comunque potuta maturare, dal momento che l'interruzione dei lavori era stata determinata dalla scoperta di massi rocciosi in precedenza non previsti e dalle pessime condizioni metereologiche intervenute nell'area, ovvero da cause di forza maggiore estranee alla sua volontà.

3-L'oggetto

Ai sensi dell'art. 15 del d. P.R. n. 380/2001, il premesso di costruire deve indicare il termine di inizio e di conclusione dei lavori; il primo non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo edilizio ed il secondo non può protrarsi oltre i tre anni dall'avvio dei lavori.

La previsione di termini perentori massimi trova fondamento nella necessità, da un lato, di garantire certezza all'assetto urbanistico comunale e, dall'altro, nell'esigenza di disincentivare i privati che ottenuto il permesso non vi danno attuazione, in attesa che migliorino le condizioni economiche per lo sfruttamento diretto o mediante cessione a terzi dell'area da edificare o che, di fatto, vanno a realizzare una edificazione, autorizzata sulla base di un determinato regime urbanistico, in un momento in cui il cambiamento dello stesso non lo consente più.

Trattandosi di termini perentori, il mancato rispetto degli stessi determina quale conseguenza la decadenza del titolo edilizio, a meno che prima della loro scadenza sia stata concessa una proroga per fatti sopravvenuti, assolutamente estranei alla volontà del titolare del permesso di costruire, che hanno ritardato l'inizio o impedito l'ultimazione dei lavori.

“La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari”.¹

La previsione dell'art. 15 del d. P.R. n. 380/2001, apparentemente chiara e di facile interpretazione, ha suscitato negli anni una serie di problemi, a cominciare dall'individuazione del momento in cui inizia a decorrere il termine per l'inizio dei lavori.

¹ Comma 2 dell'art. 15 del d. P.R. n.380/2001, modificato da ultimo dal d. l. n. 133 del 2014. La modifica, eliminando dal testo dell'articolo l'avverbio *esclusivamente*, sembra ancorare la concessione della proroga non più solo all'entità o alle caratteristiche tecnico-costruttive dell'opera da realizzare, ma anche alla valutazione di altri parametri.

Al riguardo l'art. 15, comma 2, fa decorrere tale termine da quello del "rilascio" del permesso di costruire, intendendo per rilascio non il giorno in cui il provvedimento è stato adottato² ma quello in cui il richiedente ha avuto piena conoscenza della sua esistenza e del suo contenuto, attraverso una notificazione³, comunicazione o altra forma analoga.

Ciò appare perfettamente in linea con la natura pretensiva dell'interesse dell'istante, diretto ad acquisire una specifica utilità attraverso un provvedimento espresso portato a sua conoscenza.

Appare, dunque, assolutamente superato l'orientamento che aveva calcolato *il dies a quo* a partire dal giorno del materiale ritiro del permesso di costruire da parte del titolare, rimettendo di fatto a questo la scelta di quando far decorrere il termine per la realizzazione dell'opera⁴.

Altra questione da sempre dibattuta concerne l'individuazione del momento in cui i lavori possano dirsi effettivamente iniziati.

Costante giurisprudenza afferma, innanzitutto, che l'accertamento in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti per la decadenza del permesso di costruire va fatto "*non in via generale ed astratta, ma con specifico e puntuale riferimento all'entità ed alle dimensioni dell'intervento edificatorio autorizzato (Cons. Stato, V, 16 novembre 1998, n. 1615); il tutto, ovviamente, in ossequio anche all'esigenza di evitare che il termine prescritto possa essere eluso con ricorso a lavori fittizi e simbolici*"⁵.

La decadenza può, dunque, essere esclusa solo nei casi in cui le opere realizzate abbiano consistenza e spessore tale da dimostrare una seria volontà di porre in essere quanto indicato nel titolo edilizio⁶ e non laddove si presentino come simboliche, fittizie o meramente preparatorie⁷.

Secondo la Cassazione penale, "*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 coordinati al gettito delle fondazioni del costruendo edificio. Va salvaguardata, infatti, l'esigenza di evitare che il termine prescritto possa essere eluso con ricorso a interventi fittizi e simbolici. I soli lavori di sbancamento-non*

² Tar Basilicata, 21 luglio 2011, n. 415; Tar Palermo, sez. II, 1 febbraio 2011, n. 181.

³ Si ricorda che l'art. 31, comma 6, della l. n. 1150 del 1942, come modificata dall'art. 10 della l. n. 765 del 1967, e l'art. 4 della l. n. 10 del 1977 prevedevano l'obbligo in capo al sindaco di notificare il permesso di costruire.

⁴ Cons. St., sez. V, n. 3612 del 26 giugno 2000; Tar Marche, 24 maggio 1989, n. 116. In senso contrario si ricorda Cass. pen. sez. III, 13 maggio 2003, n. 21022 e Tar Lazio, sez. II, 23 febbraio 2005, n. 1447.

⁵ Cons. St., sez. V, n. 5648 del 1 ottobre 2003; Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, n. 193 del 29 marzo 2011. Solo in ipotesi eccezionali l'attività di sbancamento che interessa un'area molto vasta può essere indice di un effettivo *animus aedificandi* ed integrare in concreto l'inizio dei lavori. In tal senso si veda Tar Emilia Romagna, Parma, n. 249 del 15 maggio 2008.

⁶ Tar Puglia, Bari, sez. II, n. 1731 del 5 maggio 2010; Cons. St., sez. IV, n. 3030 del 18 giugno 2008.

⁷ Tar Toscana, sez. III, n. 2533 del 17 novembre 2008.

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”⁸.

Perimenti inidonee ad integrare un serio inizio dei lavori ed evitare la decadenza sono state giudicate attività quali la parziale recinzione del fondo, accompagnata dallo sbancamento del terreno e dal suo scavo⁹, l'istallazione di un contatore di energia elettrica e del cartello di cantiere, anche se accompagnate dal taglio di alcuni alberi nella zona da edificare¹⁰, la predisposizione degli strumenti e materiali di costruzione¹¹, così pure *“lo sbancamento di un terreno di limitate proporzioni, così anche la sua picchettatura, non costituisce elemento tale da lasciar intendere, con ragionevole certezza, la volontà di concludere l'opera edilizia fino a quel momento ancora tutta solo sulla carta: non si può quindi parlare di avvenuto inizio dei lavori”¹².*

Neppure sufficiente ad evitare la decadenza del permesso di costruire è la comunicazione di inizio dei lavori e la nomina del direttore dei lavori, se non seguita da attività materiali idonee a dimostrare la seria volontà di completare l'opera oggetto del permesso¹³.

Tuttavia, appare opportuno precisare, se è vero che tale comunicazione non costituisce piena prova dell'avvenuto inizio dei lavori, è altrettanto vero che la sua omissione genera una presunzione di decadenza che fa ricadere sul privato l'onere di dimostrarne l'effettivo avvio¹⁴.

Per costante giurisprudenza, infatti, la prova dell'avvenuto inizio dei lavori spetta alla pubblica amministrazione¹⁵. Deve essere inequivoca¹⁶, ma non necessariamente risultare da un'attività materiale di verifica ordinata dal comune, potendo emergere anche da documenti posseduti a vario titolo dall'ente locale.

Altro termine controverso è quello di ultimazione dei lavori che la norma fissa in tre anni decorrenti dall'inizio degli stessi. Trattasi di termine massimo che non impedisce all'amministrazione di

⁸ Cass. pen., sez. III, n. 7114 del 23 febbraio 2010.

⁹ Tar Campania, Napoli, sez. II, n. 10890 del 25 settembre 2008; Tar Latina, n. 1170 del 19 luglio 2010.

¹⁰ Tar Veneto, sez. II, n. 174 del 23 gennaio 2008.

¹¹ Cons. St., sez. V, n. 1165 del 22 novembre 1993.

¹² Tar Campania, Napoli, sez. IV, n. 59 del 5 gennaio 2006. Nello stesso senso Cons. St., sez. V, n. 1165 del 22 novembre 1993; Tar Marche, sez. I, n. 195 del 13 marzo 2008.

¹³ Tar Lazio, sez. II-bis, n. 5370 del 28 giugno 2005; Tar Veneto, Venezia, sez. II, n. 174 del 24 gennaio 2008.

¹⁴ Cons. St., sez. V, n. 131 del 15 aprile 1983 ; Cons. St., sez. V, n. 652 del 6 maggio 1998.

¹⁵ Tar Campania, Salerno, sez. II, n. 281 del 9 aprile 2002; Tar Campania, Napoli, sez. II, n. 4817 del 27 aprile 2005; Cons. St., sez. V, n. 343 dell'11 aprile 1990.

¹⁶ Cons. St., sez. IV, n. 4423 del 10 agosto 2007; Tar Napoli, sez. II, 21 novembre 2006, n. 10004; Cons. St., sez. V, 11 aprile 1990, n. 3439; Tar Bologna, 27 gennaio 1984, n. 48.

fissarne direttamente nel permesso di costruire uno più breve, in considerazione dell'entità e delle caratteristiche dell'opera da realizzare¹⁷.

Non si richiede che nel corso del triennio i lavori siano posti in essere in via continuativa, “sicché il termine in questione risulta rispettato anche se costituisce la risultante della sommatoria di più periodi lavorativi intervallati fra di loro”¹⁸.

Tale termine può essere prorogato secondo quanto previsto dall'art. 15 del d. P.R. n. 380/2001. Il comune è tenuto ad emanare un provvedimento espresso e motivato, stante la costante giurisprudenza sull'inammissibilità di una proroga tacita o implicita¹⁹.

Alla scadenza del triennio, a pena di decadenza, i lavori devono essere ultimati. Perché ciò si verifichi non basta che l'opera sia stata realizzata nelle sue strutture portanti ma si richiede che la stessa sia funzionalmente idonea allo scopo per cui era stata progettata. In altre parole, occorre che il fabbricato sia provvisto di porte, finestre, impianti e collegamento con il sistema fognario esterno²⁰ e, nel caso di immobile destinato ad uso abitativo, i lavori possono definirsi funzionalmente completi solo quando è stata effettuata l'imbiancatura, non bastando, al riguardo, la predisposizione dei servizi igienici o dell'impianto di riscaldamento²¹.

Come visto poc'anzi, sia il termine di inizio che di ultimazione dei lavori ha carattere perentorio ed il mancato rispetto è sanzionato dall'art. 15 del d. P.R. n. 380 del 2001 con la decadenza del permesso di costruire²².

La decadenza, pertanto, costituisce un atto vincolato avente natura ricognitiva di un effetto che, *ope legis*, si produce automaticamente²³ al verificarsi dei presupposti fissati dal legislatore, ovvero al mancato inizio o completamento dei lavori nei termini previsti o, ai sensi del comma 4, in seguito

¹⁷ Tar Milano, sez. II, n. 1396 del 4 aprile 2007.

¹⁸ G. FERRARI, *Efficacia temporale e decadenza del permesso di costruire*, in *Giur. merito*, 2012, p. 9.

¹⁹ Cons. St., sez. IV, n. 3196 del 26 maggio 2006; Cons. St., sez. V, n. 597 del 3 febbraio 2000.

²⁰ Cons. St., sez. V, 18 febbraio 1991, n. 139.

²¹ Tar Lazio, sez. II, 23 febbraio 2004, n. 1674.

²² In dottrina si veda FANTINI, *Sulla decadenza della concessione edilizia per mancata ultimazione dei lavori*, in *Giust. civ.*, 1995, I, p. 1698; OCCHIENA, *Breve ricostruzione storica dell'istituto della decadenza della concessione edilizia per decorso del termine d'inizio dei lavori*, in *Riv. giur. ed.*, 1998, I, p. 366; TONOLETTI, *Natura dichiarativa della pronuncia di decadenza della concessione edilizia, interesse legittimo e comunicazione di avvio del procedimento*, in *Riv. giur. urb.*, 1999, p. 413; MANDARANO, *La decadenza del permesso di costruire per mancato inizio dei lavori*, in *Urb. e app.*, 2004, p. 450.

²³ Secondo parte della giurisprudenza, oggi ritenuta superata, la decadenza del titolo edilizio per mancato rispetto dei termini di inizio ed ultimazione dei lavori non opera in via automatica ma è subordinata all'emanazione di un espresso provvedimento dell'amministrazione, rispetto al quale il titolare del permesso vanta un interesse legittimo. In tal senso Cons. St., sez. V, n. 834 del 15 giugno 1998; Cons. St., sez. V, n. 3612 del 26 giugno 2000; Tar Abruzzo, Pescara, 28 giugno 2002, n. 595.

all'entrata in vigore di una nuova disciplina urbanistica, in contrasto con quella sulla base della quale il permesso di costruire era stato rilasciato²⁴.

La decadenza si produce ugualmente anche se il mancato rispetto del termine per il completamento dei lavori riguarda solo una parte dell'opera²⁵, così pure in presenza di un permesso di costruire che non specifica i suddetti termini²⁶.

Salvo alcune pronunce, precedentemente richiamate in nota, la giurisprudenza è stata da sempre concorde sull'automaticità della decadenza, mentre ha costantemente dibattuto sulla necessità o meno di un formale provvedimento che la dichiari e che renda operativo tale effetto.

Secondo un primo orientamento, il verificarsi della decadenza quale diretta conseguenza della violazione dell'art. 15 del d. P.R. n. 380 del 2001 non esonera la pubblica amministrazione dall'obbligo di emanare un provvedimento formale, avente carattere dichiarativo-ricognitivo, con efficacia *ex tunc*²⁷. *“La decadenza della concessione deve necessariamente tradursi in un provvedimento espresso che ne accerti i presupposti e ne renda operanti gli effetti il quale, ancorché a contenuto vincolato, ha carattere autoritativo e, come tale, non è sottratto all'obbligo di motivazione(...)”*²⁸.

Tale orientamento, sebbene tutt'oggi maggioritario, soffre di una contraddizione interna laddove riconosce l'automaticità della decadenza ma ne subordina l'effetto al provvedimento formale dell'amministrazione, giustificando tale affermazione con la necessità di tutelare il titolare del permesso che invece ben sa, perché indicati nello stesso permesso di costruire, quali sono i termini a lui assegnati per avviare e concludere l'opera. Sul punto, afferma la giurisprudenza, *“la perdita di efficacia della concessione di costruzione per mancato inizio o ultimazione dei lavori nei termini prescritti deve essere accertata e dichiarata con formale provvedimento dell'amministrazione, anche ai fini del necessario contraddittorio col privato circa l'esistenza dei presupposti di fatto e di diritto che possono legittimare la determinazione”*²⁹.

²⁴ Tar Campania, Napoli, sez. II, n. 542 del 30 gennaio 2009; Cons. St., sez. II, n. 4170 del 28 aprile 2010.

²⁵ Tar Milano, sez. II, 19 maggio 2009, n. 3781.

²⁶ Cons. St., sez. V, 18 febbraio 1991, n. 139.

²⁷ Tar Catania, sez. I, n. 1154 del 15 novembre 2005; Cons. St., sez. V, n. 5228 del 9 ottobre 2007; Cons. St., sez. V, 18 settembre 2008, n. 4498; Tar Sardegna, sez. I, n. 2117 del 1 dicembre 2008; Tar Reggio Calabria, n. 420 del 20 aprile 2010.

²⁸ Tar Lazio, Roma, sez. I, 30 agosto 2005, n. 6359. Nello stesso senso Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, n. 2126, del 15 novembre 2005; Tar Campania, Salerno, sez. II, n. 533, del 12 aprile 2005; Cons. St., sez. V, n. 6831 del 20 ottobre 2004; Tar Lazio, Roma, sez. II, n. 3297 del 15 aprile 2004.

²⁹ Cons. St., sez. IV, n. 249 del 29 gennaio 2008. Nello stesso senso, più recentemente, Cons. St., sez. V, n. 2821 del 12 maggio 2011.

Viceversa, altra parte della giurisprudenza osserva come dopo l'entrata in vigore del t. u. dell'edilizia la decadenza operi di diritto al verificarsi dei presupposti di cui all'art. 15 e non necessiti, pertanto, di alcun provvedimento formale che la dichiari, essendo sufficiente il suo accertamento.

A seguito del rilascio di un permesso di costruire, il mancato rispetto dei termini di legge per l'inizio e il completamento dei lavori determina quale conseguenza la decadenza del titolo edilizio. Tale decadenza è automatica, dal momento che la stessa norma la fa dipendere *“non già da un atto amministrativo, costitutivo o dichiarativo, ma dal semplice fatto dell'inutile decorso del tempo(...). La decadenza della concessione edilizia per mancata osservanza del termine di inizio dei lavori, pertanto, opera di diritto, con la conseguenza che il provvedimento, ove adottato, ha carattere meramente dichiarativo di un effetto verificatosi ex se con l'inutile decorso del termine”*³⁰.

In materia è intervenuto di recente il Consiglio di Stato³¹ che, in linea con quanto già sostenuto dal giudice di primo grado, ha ribadito come l'inutile decorso del termine di inizio e fine dei lavori è sanzionato, *ope legis*, con la decadenza del titolo edilizio. Tale effetto si produce automaticamente al verificarsi dei presupposti di legge, senza necessità di alcun provvedimento formale da parte dell'amministrazione e, dunque, senza necessità di comunicare al titolare l'avvio del procedimento³², non residuando in capo all'ente pubblico alcun margine di discrezionalità³³. In tal modo si evita di far *“dipendere la decadenza non solo da un comportamento dei titolari della concessione ma anche della Pubblica Amministrazione che potrebbe- quindi- in taluni casi adottare un provvedimento espresso e in altri casi, no, con non evanescenti ipotesi di disparità di trattamento tra situazioni che nella sostanza si presentano tuttavia identiche sul punto di fondo che qui segnatamente interessa”*.

Tale orientamento, per lungo tempo assolutamente minoritario, ha da sempre trovato sostegno nella giurisprudenza della Cassazione penale, secondo cui con l'entrata in vigore dell'art. 15, comma 2, del d. P.R. n. 380/2001, decorsi i termini ivi fissati, la decadenza del permesso si produce di diritto per la parte non eseguita³⁴.

³⁰ Tar Lazio, Roma, sez. II, n. 5370 del 28 giugno 2005. Nello stesso senso si veda Tar Valle d'Aosta, sez. I, n. 19 del 19 marzo 2009; Tar Lombardia, Milano, sez. II, n. 3781 del 19 maggio 2009.

³¹ Cons. St., sez. IV, n. 2915 del 18 maggio 2012. Più recentemente Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 4 febbraio 2013 n.61.

³² Cons. St., sez. V, 9 ottobre 2007, n. 522.

³³ Anche laddove l'amministrazione decidesse, comunque, di adottare un formale provvedimento per dichiarare l'intervenuta decadenza, non ci sarebbe alcun obbligo di specificarne la motivazione, essendo sufficiente il mero richiamo all'inosservanza del termine (Tar Parma, n. 673 del 12 ottobre 2004), né è necessaria alcuna comparazione tra interesse pubblico e interesse privato essendo, *ope legis*, il primo prevalente sul secondo (Tar Lazio, sez. II, 28 giugno 2005, n. 5370).

³⁴ Cass. pen., sez. III, n. 12316 del 21 febbraio 2007.

Inoltre, sostiene che “*ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 44 d. P.R. 6 giugno 2001 n. 380, per la esecuzione di lavori con provvedimento autorizzatorio scaduto, non è richiesta la dichiarazione di decadenza del permesso di costruire, quale effetto del decorso di un anno per l'inizio dei lavori o di tre anni per il loro completamento, da parte dell'autorità amministrativa, atteso che la necessità di un atto formale di decadenza riguarda le condizioni per l'esercizio dei poteri sanzionatori amministrativi, ma non per la insorgenza della responsabilità penale del titolare del provvedimento decaduto "ope legis"*”³⁵.

La decadenza del titolo edilizio per mancato inizio o conclusione dei lavori nei termini prescritti non si produce quando il loro superamento è stato determinato da fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare.

Tali fatti sono di stretta interpretazione, costituendo pur sempre una deroga alla disciplina volta ad evitare che una determinata opera, autorizzata in base ad un determinato regime urbanistico, venga realizzata quando il mutato regime non lo consente più.

Ne consegue che tali fattori non rilevano automaticamente, ma sono oggetto di valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione.

Possono consistere nel *factum principis* o in altre cause di forza maggiore. Nella prima espressione la giurisprudenza ha da sempre incluso il sequestro giudiziario dell'area in cui l'opera doveva essere realizzata, in quanto atto che vieta il compimento di qualsiasi attività³⁶, così pure l'ordine di sospensione dei lavori emanato dalle autorità preposte alla tutela del vincolo idrogeologico³⁷ o di beni d'interesse storico-culturale³⁸.

Per quanto concerne le cause di forza maggiore deve trattarsi di accadimenti che hanno impedito in modo assoluto il rispetto dei termini, ipotesi che si verifica, ad esempio, nel caso di mancato rilascio dell'area da parte del coltivatore diretto che l'occupava³⁹. Tuttavia, si legge in un'altra sentenza, “*nel caso in cui il permesso di costruire sia stato rilasciato a condizione tra l'altro che il manufatto da demolire sia libero da cose e da persone, non si può ragionevolmente ritenere che la presenza di extracomunitari nel detto immobile possa integrare una ipotesi di causa di forza maggiore(...), trattandosi invece di una situazione di*

³⁵ Cass. pen., sez. III, n. 539 del 20 settembre 2005.

³⁶ Tar Bari, sez. III, n. 516 del 10 febbraio 2005. Nello stesso senso, ma *a contrario*, si legge che “*non può impedire la pronuncia di decadenza di una concessione edilizia per mancato inizio dei lavori o per la loro mancata ultimazione nei termini, un sequestro giudiziario che non ha riguardato il cantiere o il luogo dell'erigendo fabbricato*”. (Cons. St., sez. IV, 10 agosto 2007, n. 4423).

³⁷ Cons. St., sez. V, n. 1414 del 23 novembre 1996.

³⁸ Tar Brescia, sez. I, n. 701 del 29 marzo 2009.

³⁹ Cons. St., sez. V, n. 204 del 7 marzo 1997.

*cui il titolare del permesso di costruire doveva effettivamente tener conto nella stessa programmazione dei lavori da eseguire*⁴⁰.

Tra le cause di forza maggiore la giurisprudenza, generalmente, non fa rientrare fattori di natura soggettiva, come le sopravvenute difficoltà di carattere tecnico o economico⁴¹.

Questione molto spinosa è se, ai fini della sospensione di tali termini per *factum principis* o per altre cause di forza maggiore, sia assolutamente necessario che il titolare del permesso di costruire presenti all'amministrazione, prima della scadenza, una formale istanza di proroga.

In altre parole, il verificarsi di tali fatti sospende automaticamente il decorso dei termini, oppure ciò è subordinato ad una esplicita richiesta di parte?

Sul punto, si accennava, il dibattito è ancora aperto.

Nella sentenza n. 1414 del 1996, il Consiglio di Stato sostiene che la mancata presentazione di una domanda di proroga, pur in presenza di fattori che la legittimerebbero, obbliga il Comune a dichiarare l'intervenuta decadenza. Nello stesso senso, la Cassazione penale, ha escluso, stante il carattere tassativo dei termini, la possibilità di sospensione o interruzione degli stessi anche se il mancato rispetto è dovuto a fatti indipendenti dalla volontà del titolare, a meno che, prima della loro scadenza, questo non abbia avanzato una richiesta formale di proroga o domandato un nuovo permesso di costruire per la parte non eseguita⁴².

Anche nella citata sentenza n. 2915 del 2012 la Quarta sezione del Consiglio di Stato conclude dicendo che la sospensione dei termini del titolo edilizio non opera mai automaticamente, ma è sempre subordinata alla presentazione di un'istanza di proroga, cui deve seguire un provvedimento dell'amministrazione richiesta.

In senso contrario si è affermato che l'ente locale, una volta che sia venuto a conoscenza del verificarsi di fatti, non connessi alla volontà del titolare del permesso di costruire, che oggettivamente abbiano impedito l'avvio o la conclusione dei lavori, non può dichiarare l'intervenuta decadenza per il semplice fatto che il privato non ha presentato formale istanza di proroga⁴³.

Parimenti, *“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*

⁴⁰ Cons. St., sez. IV, n. 3030 del 18 giugno 2008.

⁴¹ Tar Catania, sez. I, n. 1507 del 15 settembre 2009. In senso contrario si ricorda Tar Liguria, sez. I, n. 999 del 1 luglio 2005.

⁴² Cass. pen., SS. UU., 25 marzo 1993, n. 2.

⁴³ Tar Reggio Calabria, 20 aprile 2010, n. 420.

*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"*⁴⁴.

Su questo punto, così pure sulla necessità o meno di un provvedimento formale dell'amministrazione che dichiari l'intervenuta decadenza, sarebbe quanto mai opportuno un pronunciamento dell'Adunanza Plenaria.

4-La decisione

Il Collegio ritiene che la prima censura, con cui la ricorrente contesta il mancato inizio dei lavori entro il termine annuale dal rilascio del permesso di costruire, sia infondata.

Nel caso di specie, infatti, la parte ha posto in essere una semplice attività di picchettamento del terreno, inidonea per costante giurisprudenza ad integrare quell' "inizio dei lavori" di cui all'art. 15 del d. P.R. 380/2001, configurabile solo in presenza di opere che dimostrino inequivocabilmente un serio intento costruttivo.

Secondariamente la ricorrente invoca a giustificazione del suo ritardo elementi di "forza maggiore", quali il rinvenimento di uno strato pietroso sotto quello terroso e la grave situazione metereologica che ha interessato l'intera zona geografica in quel periodo.

Il Collegio non entra nel merito della censura, ovvero non si esprime sulla idoneità o meno dei fatti adottati dalla parte ad integrare quelle cause di forza maggiore legittimanti la sospensione dei termini, ma si limita ad osservare che questa non ha avanzato nessuna richiesta di proroga. Si legge nella sentenza che *"la forza maggiore non può comportare una sospensione legale del termine di inizio e ultimazione dei lavori, semmai potendo legittimare una richiesta di proroga da parte dell'interessato all'Amministrazione(...); ne segue che la decadenza si verifica invece per l'oggettivo decorso del termine quando, come nel caso in esame l'interessato non abbia presentato una tempestiva istanza di proroga del termine rappresentato all'Amministrazione (...)"*.

⁴⁴ Tar Lazio, sez. II-bis, n. 7256 del 18 luglio 2013.

Anche questo motivo di doglianza è ritenuto infondato ed il ricorso conseguentemente respinto.

Barbara Fenni