

**Titoli edilizi.** L'orientamento recente dei Tar è favorevole al proprietario, ma per la proroga servono cause «esterne»

# Permesso: cantieri entro un anno

## Il termine decorre dalla consegna del documento e non dalla data di emissione

**Donato Antonucci**

La data di rilascio del permesso di costruire è la data di «consegna» del provvedimento, non quella di emanazione. È questo un principio – ribadito di recente dai Tar – fondamentale per il calcolo dei termini entro cui iniziare (e ultimare) i lavori.

Il permesso – e prima la concessione edilizia – ha una durata limitata, nell'ambito della quale l'intervento va iniziato e portato a compimento dal suo titolare, pena l'automatica decadenza del titolo (Consiglio di Stato, IV sezione, sentenza 3030/2008; Tar Liguria, II sezione, 5569/2010) e l'impossibilità di completare legittimamente le opere ancora non eseguite. La prosecuzione dell'intervento a termine scaduto configura un abuso edilizio penalmente sanzionabile (Cassazione penale, III sezione, 17971/2010).

La ratio della norma (articolo 15 del Dpr 380/2001) è, da un lato, garantire l'effettività dell'interesse a realizzare l'intervento edificatorio; dall'altro, non vincolare a tempo indeterminato l'amministrazione comunale nelle future scelte pianificatorie, che potrebbero portarla a modificare le originarie previsioni urbanistiche.

L'articolo 15, comma 2, pre-

scrive che il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore a un anno dal rilascio del permesso di costruire, mentre quello di ultimazione non può superare i tre anni dall'avvio delle opere.

Capita spesso, però, che tra la comunicazione all'interessato dell'assenso del titolo e il suo effettivo ritiro passino settimane, se non mesi. È quindi importante capire cosa si debba intendere per rilascio, perché proprio a questo momento si deve fare riferimento per valutare la tempestività della comunicazione al Comune di avvio dei lavori e, di conseguenza, per calcolare il periodo di validità triennale del titolo edilizio.

La questione è stata recentemente affrontata dal Tar Sicilia-Palermo (sentenza 181 del 1° febbraio 2011) che ha dichiarato l'illegittimità del provvedimento comunale con cui era stata dichiarata la decadenza del permesso per mancato avvio dei lavori nel termine annuale dal suo rilascio. Nel caso esaminato dai giudici palermitani il permesso di costruire era stato assestito nel giugno del 2009, ma solo nell'aprile del 2010 era stato materialmente consegnato all'interessato, che aveva poi comunicato l'avvio dei lavori nel settembre del 2010.

Nella sentenza – che ricalca

un orientamento del Tar Catania (I sezione, sentenza 678/2009) – si rileva come il termine rilascio non abbia un significato univoco, dato che può essere letto sia nel senso di «emanazione» sia di materiale «consegna» del provvedimento. Proprio quest'ultimo sarebbe il significato corretto, poiché, diversamente, il legislatore avrebbe adoperato termini quali «data di adozione» o «data dell'atto».

Il Tar rileva come questa interpretazione sia la più corretta in considerazione della natura del permesso di costruire (Consiglio di Stato, V sezione, sentenze 4498/2008 e 1152/1996) che è un provvedimento "recettizio" e si perfeziona solo con la sua comunicazione agli interessati. Inoltre, precisa la pronuncia, poiché l'interesse della parte riguarda l'acquisizione di una specifica utilità, «il termine di inizio lavori è posto anche a tutela dell'interesse del privato per consentirgli di predisporre i mezzi necessari all'esecuzione dei lavori, tale termine non può che decorrere dalla data di consegna dell'atto».

L'inizio dei lavori deve comunque essere effettivo. Sul punto, la Cassazione penale (III sezione, 7114/2010) ha precisato come non basti un semplice sbancamento di terreno, es-

sendo necessari ulteriori elementi quali l'impianto del cantiere, l'innalzamento di elementi portanti, l'elevazione di muri o l'esecuzione di scavi coordinati alle fondazioni. In assenza di un inizio significativo, l'amministrazione potrà legittimamente pronunciare la decadenza del permesso (Consiglio di Stato, V sezione, 7748/2004).

Sia il termine iniziale (Consiglio di Stato, V sezione, 4498/2008), che quello finale, non possono essere interrotti o sospesi (Tar Liguria, 5569/2010), ma sono suscettibili di proroga. Questa, tuttavia, potrà essere assentita solo se richiesta prima delle rispettive scadenze (Consiglio di Stato, VI sezione, 3349/2001) e solo «per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso». Ad esempio, la giurisprudenza ha ritenuto che non costituiscano un valido motivo di proroga i ritardi dovuti a un contenzioso per un'opera abusiva (Cassazione penale, III sezione, 19101/2008) o la semplice insorgenza di difficoltà tecnico-economiche (Tar Catania, I sezione, 1507/2009).

© RIPRODUZIONE RISERVATA



**www.ilssole24ore.com/  
norme/documenti**  
Le sentenze dei Tar

### La norma

#### **Dpr 380/2001 Articolo 15**

##### **01 | I PERMESSI**

Il comma 1 dell'articolo 15 precisa che nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori

##### **02 | I TERMINI**

Il comma 2 dello stesso articolo afferma che il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore a un anno dal rilascio del titolo. Quello di ultimazione, invece, non può superare i tre

anni dall'inizio dei lavori. Entrambi i termini possono essere prorogati, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso. Decorso tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita.

### LA CONDIZIONE

L'avvio dei lavori deve essere effettivo e non basta un semplice intervento di sbancamento del terreno

## Punto per punto

### IL TERMINE

#### PRIMA PIETRA ENTRO UN ANNO

Secondo l'articolo 15 del testo unico dell'edilizia (Dpr 380/2001), il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore a un anno dal rilascio del permesso di costruire

### IL RILASCIO

#### TRA EMANAZIONE E CONSEGNA

Il termine «rilascio» non è univoco: quindi il termine entro cui iniziare i lavori può decorrere dall'emanazione dell'atto o dalla materiale consegna del provvedimento. Alcuni Tar sono orientati in questo secondo senso

### INIZIO LAVORI

#### L'AVVIO EFFETTIVO DEL CANTIERE

Entro il termine di un anno i lavori devono iniziare effettivamente: secondo la Cassazione non è sufficiente un semplice sbancamento di terreno, serve l'avvio del cantiere vero e proprio

### LA DECADENZA

#### IL PERMESSO PERDE EFFICACIA

Nel caso in cui i lavori non vengano avviati, è pacifica la possibilità per i tecnici di decretare la decadenza del provvedimento autorizzativo. Anche per non "legare le mani" al Comune troppo a lungo

### LA PROROGA

#### SERVONO CAUSE DI FORZA MAGGIORE

Il termine iniziale (così come quello finale) non può essere interrotto o sospeso: la proroga è possibile, ma solo se il mancato inizio dei lavori non è riconducibile alla volontà del titolare del permesso

