

Decadenza permesso di costruire: pulizia dell'area esterna al fabbricato non basta per evitarla

Inizio lavori: quando la sola preparazione del cantiere non basta a salvaguardare il permesso di costruire

di [Mario Petrulli](#) – 19.11.24

Come è noto, la giurisprudenza consolidata ritiene che **l'inizio dei lavori sia idoneo ad impedire la decadenza del permesso di costruire** quando le opere intraprese siano tali da evidenziare l'**effettiva volontà di realizzare il manufatto**^[1].

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.

Le indicazioni giurisprudenziali sull'effettivo inizio dei lavori

La giurisprudenza ha chiarito che:

- *“l'inizio dei lavori atto ad impedire la decadenza del permesso di costruire si ha quando le opere intraprese siano tali da evidenziare l'effettiva volontà di realizzare il manufatto; 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 esse essere di entità significativa; la valutazione a tali fini delle stesse non può prescindere dalla considerazione dell'opera da eseguire, onde non vanno trascurate le peculiarità che presenta l'intervento in progetto”*^[2];
- *“i lavori edilizi devono 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, per evitare che il termine di decadenza del permesso possa essere eluso con ricorso ad interventi fittizi e simbolici; la mera esecuzione di lavori di sbancamento è, di per sé, inidonea per ritenere soddisfatto il presupposto dell'effettivo “inizio dei lavori” entro il termine di un anno dal rilascio del permesso di costruire a pena di decadenza del titolo abilitativo (art. 15, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), essendo necessario, al fine di escludere la configurabilità del reato di costruzione abusiva, che lo sbancamento sia accompagnato dalla compiuta organizzazione del cantiere e da altri indizi idonei a confermare l'effettivo intendimento del titolare del permesso di costruire di realizzare l'opera assentita”*^[3].

La mera pulizia dell'area esterna al fabbricato

Il [TAR Campania, Salerno, sez. II, nella sent. 31 ottobre 2024, n. 2038](#), in applicazione delle suesposte coordinate ermeneutiche, ha affermato che **non è sufficiente** a comprovare in modo inconfutabile l'effettivo avvio delle opere **l'eseguita pulizia dell'area esterna al fabbricato, senza scavo** di sbancamento.

Allo stesso modo, non sono state ritenute sufficienti le attività indicate dall'interessato nel ricorso introduttivo (e non in sede procedimentale), ossia l'allestimento del cantiere mediante **recinzione** del lotto, l'installazione del relativo **tabellone**, il posizionamento di **container ad uso ufficio e spogliatoio** e i lavori di livellamento e di sbancamento, in quanto non direttamente e immediatamente collegate all'inizio dei

lavori, come chiaramente affermato dalla consolidata giurisprudenza, secondo cui: *“Ai fini del rispetto del termine di inizio dei lavori di cui all’art. 15 d.P.R. n. 380 del 2001, occorre il compimento di attività direttamente e immediatamente collegate all’inizio dei lavori, e tali non possono essere considerate la realizzazione della recinzione del cantiere, la pulizia dell’area, l’installazione della cartellonistica di cantiere, e nemmeno possono esserlo il **taglio degli alberi**, l’**apertura di un varco di accesso al terreno**, la **demolizione di parte di un muro di confine**; infine, non sono segno univoco di un serio inizio dei lavori neanche lo sbancamento del terreno e l’esecuzione dei lavori di scavo”*[\[4\]](#).

Casistica

Fra la casistica, ricordiamo che **non è sufficiente ad evitare la decadenza del permesso di costruire**:

- l’identificazione della ditta incaricata dei lavori[\[5\]](#);
- il semplice sbancamento del terreno e la predisposizione degli strumenti e materiali da costruzione[\[6\]](#);
- la sola esecuzione dei lavori di scavo di sbancamento e senza che sia manifestamente messa a punto l’organizzazione del cantiere[\[7\]](#);
- gli interventi di ripulitura del sito e approntamento del cantiere e dei materiali necessari per l’esecuzione dei lavori[\[8\]](#);
- lo sbancamento, il livellamento e la recinzione del terreno[\[9\]](#);
- la movimentazione di terra e la gittata di uno strato di battuto di calcestruzzo a circoscrivere le fondamenta della costruzione[\[10\]](#);
- la realizzazione di taluni plinti di fondazione e dei relativi pilastri[\[11\]](#);
- una parziale attività di scavo, relativa ad un solo pilastro, con il getto di un tratto di fondazione relativo ad una delle travi di fondazione[\[12\]](#).

Note

[\[1\]](#) Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 18 maggio 2012, n. 2915; sez. IV, sent. 15 aprile 2013, n. 2027.

[\[2\]](#) Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 13 luglio 2022, n. 5925; TAR Lombardia, Milano, sez. II, sent. 27 agosto 2014, n. 2262.

[\[3\]](#) Consiglio di Stato, sez. II, sent. 3 dicembre 2021, n. 8058; TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 18 luglio 2022, n. 2045; TAR Sicilia, Palermo, sez. II, sent. 3 giugno 2022, n. 1815.

[\[4\]](#) TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, sent. 4 febbraio 2013, n. 61.

[\[5\]](#) TAR Campania, Napoli, sez. VI, sent. 9 febbraio 2024, n. 970.

[\[6\]](#) Consiglio di Stato, sez. II, sent. 9 dicembre 2020, n. 7827.

[\[7\]](#) TAR Sardegna, sez. II, sent. 4 maggio 2015, n. 741; TAR Liguria, sez. I, sent. 17 giugno 2020, n. 402.

[\[8\]](#) TAR Molise, sent. 19 settembre 2005, n. 875, richiamata da TAR Lazio, Roma, sez. II quater, sent. 8 gennaio 2020, n. 134.

[\[9\]](#) Consiglio di Stato, sez. V, sent. 22 novembre 1993, n. 1165 e TAR Marche, sent. 13 marzo 2008, n. 195, richiamate da TAR Lazio, Roma, sez. II quater, sent. 8 gennaio 2020, n. 134.

[\[10\]](#) Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 15 aprile 2013, n. 2027, richiamata da TAR Lazio, Roma, sez. II quater, sent. 8 gennaio 2020, n. 134.

[\[11\]](#) Consiglio di Stato, sez. V, sent. 28 dicembre 1983, n. 805; TAR Lazio, Roma, sez. II quater, sent. 8 gennaio 2020, n. 134.

[\[12\]](#) TAR Lombardia, Milano, sez. IV, sent. 21 maggio 2024, n. 1552.

Ne abbiamo parlato anche nell'articolo

Decadenza permesso di costruire: recinzione, scavi e deposito attrezzi non bastano a evitarla [Clicca qui](#)

Articolo tratto da *EdilTecnico*