

Permesso di costruire e titoli abilitativi: le regole sull'efficacia temporale

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato chiarisce la ratio della disciplina sull'efficacia temporale dei titoli edilizi e, in particolare, del permesso di costruire, evidenziando che se il titolo ha previsto la realizzazione di una pluralità di costruzioni funzionalmente autonome, come ad esempio delle villette, gli immobili edificati devono intendersi supportati da un titolo idoneo, anche se i manufatti realizzati non siano totalmente completati.

di [Matteo Peppucci](#) – 01.10.2024

Quanto 'dura' un [titolo abilitativo](#)? Dopo quanto decade l'efficacia del [permesso di costruire](#)? Cosa succede con le opere incomplete e quelle parzialmente completate?

A queste domande risponde il Consiglio di Stato con un'importante sentenza (n.14/2024) dell'Adunanza Plenaria, che fa chiarezza in materia di efficacia temporale dei titoli edilizi e, in particolare, del permesso di costruire.

Nella pronuncia si sottolinea l'importanza costituzionale di **prevedere puntuali e precisi termini di durata della facoltà di trasformare il suolo e le preesistenze edilizie** e adottando il **criterio dell'autonomia funzionale per distinguere tra "opere incomplete" e opere parzialmente completate** e quindi frazionabili, aventi un'autonoma conformità con il titolo edilizio.

Efficacia temporale dei titoli abilitativi: i nuovi principi di diritto

L'Adunanza plenaria, ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a., ha enunciato i seguenti principi di diritto:

- a) *in caso di **realizzazione, prima della decadenza del permesso di costruire, di opere non completate**, occorre **distinguere a seconda se le opere incomplete siano autonome e funzionali oppure no**;*
- b) *nel caso di costruzioni **prive dei suddetti requisiti di autonomia e funzionalità**, il Comune deve disporre la **demolizione e la riduzione in pristino** ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in quanto eseguite in **totale difformità** rispetto al permesso di costruire;*
- c) *qualora il **permesso di costruire abbia previsto la realizzazione di una pluralità di costruzioni funzionalmente autonome** (ad esempio villette) che siano rispondenti al permesso di costruire considerando il titolo edificatorio in modo frazionato, gli immobili edificati – ferma restando l'esigenza di verificare se siano state realizzate le opere di urbanizzazione e ferma restando la necessità che esse siano comunque realizzate – devono intendersi **supportati da un titolo idoneo, anche se i manufatti realizzati non siano totalmente completati**, ma – in quanto caratterizzati da tutti gli elementi costitutivi ed essenziali – necessitino solo di opere minori che non richiedono il rilascio di un nuovo permesso di costruire;*
- d) *qualora invece, le opere incomplete, ma funzionalmente autonome, presentino **difformità non qualificabili come gravi**, l'Amministrazione potrà adottare la **sanzione** recata dall'art. 34 del d.P.R. n. 380 del 2001;*
- e) *è fatta salva la possibilità per la parte interessata, ove ne sussistano tutti i presupposti, di ottenere un titolo che consenta di conservare l'esistente e di **chiedere l'accertamento di conformità** ex art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 nel caso di opere "minori" (quanto a perimetro, volumi, altezze) rispetto a quelle assentite, in modo da dotare il manufatto – di per sé funzionale e fruibile - di un titolo idoneo, quanto alla sua regolarità urbanistica.*

Il caso: permesso di costruire decaduto per l'autorimessa interrata

La sentenza riguarda un complesso caso di edilizia e vincoli paesaggistici, in cui si discute la legittimità di un'ordinanza di demolizione e ripristino dei luoghi per un'opera edilizia incompiuta a seguito della **decadenza di un permesso di costruire**.

La controversia riguarda la costruzione di un'autorimessa interrata, iniziata con regolare permesso, successivamente dichiarato decaduto per mancata ultimazione dei lavori.

Nello specifico, un permesso di costruire rilasciato nel 2010 consentiva la costruzione di un'autorimessa interrata, ma i lavori furono sospesi a seguito di indagini penali, e nel 2016 il comune dichiarò la **decadenza del permesso** per mancata ultimazione dei lavori entro il termine previsto.

Successivamente, il Comune emise un'ordinanza per il **ripristino dello stato dei luoghi**, che prevedeva la demolizione delle opere già realizzate.

Il problema centrale riguardava quindi la legittimità dell'ordine di demolizione delle opere **parzialmente eseguite** in forza di un permesso di costruire decaduto. Il quesito sottoposto all'Adunanza Plenaria era se tali opere dovessero essere considerate **abusive** e quindi soggette a demolizione ai sensi dell'art. 31 del **d.P.R. 380/2001** (Testo Unico Edilizia).

Dalla demolizione alla sanzione pecuniaria: i casi possibili in caso di decadenza del permesso

La Plenaria stabilisce quindi che, **in caso di decadenza di un permesso di costruire**, occorre distinguere tra opere **autonome e funzionali** e opere **non autonome e incomplete**:

- se le opere sono incomplete e **non funzionali**, come nel caso di costruzioni parziali o solo strutture iniziali (come scavi o pilastri), il Comune può ordinare la **demolizione** e il ripristino dello stato originario dei luoghi;
- se sono **autonome e funzionalmente utilizzabili**, possono essere considerate conformi e il Comune può adottare misure meno drastiche, come una sanzione pecuniaria o l'accertamento di conformità urbanistica.

Quindi, le opere parzialmente eseguite e non funzionali rientrano nella categoria delle costruzioni abusivamente realizzate e sono soggette a demolizione.

Tuttavia, per opere autonome e complete, il Comune può valutare altre misure.

Leggi anche

[Ristrutturazione edilizia o pergotenda? Le differenze e i titoli abilitativi richiesti](#)

[Decreto Salva Casa: tutti i titoli abilitativi che provano lo stato legittimo dell'immobile](#)

[Decadenza del permesso di costruire per mancata fine dei lavori: disciplina giuridica delle opere parzialmente eseguite](#)

[Permesso di costruire, inizio e termine dei lavori, decadenza, eventuali proroghe: chiarimenti](#)

Articolo tratto da *Ingenio-Web.it*