

# Decadenza permesso di costruire: il TAR sull'avvio dei lavori

*Una recente sentenza ribadisce quando l'avvio dei lavori è davvero idoneo a evitare la decadenza del titolo edilizio: decisiva la coerenza con l'intervento di demolizione e ricostruzione*

di [Redazione tecnica](#) – 21.04.2026

Quando un intervento edilizio può dirsi realmente avviato ai fini dell'**art. 15 del d.P.R. n. 380/2001**? È sufficiente eseguire alcune lavorazioni entro l'anno per evitare la decadenza del titolo, oppure è necessario qualcosa di più, che renda evidente l'effettiva volontà di realizzare l'opera autorizzata?

Se le domande possono sembrare peregrine, nella pratica i casi in cui l'intervento non viene immediatamente avviato nella sua interezza sono molti più di quanto si possa pensare, con **lavorazioni parziali o propedeutiche** effettuate spesso con l'obiettivo di "attivare" il titolo e **mantenerlo efficace nel tempo**.

Su questo terreno la giurisprudenza amministrativa è intervenuta più volte, chiarendo che l'inizio lavori non può ridursi a un adempimento formale, ma deve configurare **l'avvio effettivo di un intervento edilizio**, valutato in relazione alla sua consistenza, alla sua complessità e alla sua struttura complessiva.

Un esempio recente è rappresentato dalla **sentenza del TAR Sardegna, sez. Cagliari, 23 marzo 2026, n. 565**, che ha affrontato un caso relativo a un intervento articolato, nel quale alcune lavorazioni erano state effettivamente eseguite entro il termine annuale, ma non risultavano coerenti con la fase iniziale dell'opera autorizzata.

Il risultato a cui giunge il tribunale è chiaro: dimostrare di aver fatto "qualcosa" non è sufficiente, se le attività svolte non sono idonee a rappresentare l'avvio dell'intervento nel suo insieme.

## **La vicenda: un intervento articolato tra demolizione, premialità volumetriche e lavorazioni parziali**

La vicenda ruota attorno a un intervento edilizio di demolizione e ricostruzione con incremento volumetrico, in parte legato alla volumetria residua del lotto e in parte a premialità connesse all'efficientamento energetico.

In concreto, l'intervento prevedeva la realizzazione di una nuova palazzina di più piani, per una volumetria complessiva significativa pari a circa 900 mc, ottenuta attraverso la combinazione di tre componenti:

- la volumetria residua del lotto;
- la volumetria derivante dalla demolizione di un edificio esistente a destinazione commerciale;
- una quota premiale legata agli interventi di efficientamento energetico, prevista dalla normativa regionale.

Si trattava quindi di un intervento nel quale la demolizione dell'esistente non era un elemento accessorio, ma una fase strutturale del progetto, dalla quale dipendeva anche una parte rilevante della capacità edificatoria.

A distanza di quasi un anno dal rilascio del titolo, il titolare aveva comunicato l'inizio dei lavori, dichiarando di aver avviato le attività entro il termine previsto dall'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001. Le lavorazioni effettivamente eseguite riguardavano, però, esclusivamente l'edificio esistente destinato a "Villa" e consistevano in una serie di interventi interni quali la rimozione di impianti, la sostituzione di infissi, l'installazione di sistemi per la climatizzazione e prime attività propedeutiche alla futura demolizione dell'altro fabbricato.

Parallelamente, non risultavano avviate le lavorazioni più direttamente riconducibili alla trasformazione edilizia prevista dal progetto. In particolare:

- non era stata avviata la demolizione dell'edificio commerciale;
- non erano state realizzate opere di sbancamento;
- non risultava una vera e propria organizzazione del cantiere percepibile dall'esterno;
- mancava anche l'apposizione del cartello di cantiere nel periodo rilevante.

Nel corso degli anni successivi, la situazione non aveva subito variazioni sostanziali sotto questo profilo, mentre l'avvio effettivo delle opere di demolizione e delle attività esterne risultava solo nel 2025, quindi ben oltre il termine annuale previsto dalla norma.

Alla luce di questi elementi, l'Amministrazione comunale ha avviato il procedimento di verifica e, con provvedimento adottato nel 2025, ha dichiarato la decadenza del titolo edilizio, ritenendo che non vi fosse stato un effettivo inizio dei lavori entro il termine di legge. La richiesta di proroga presentata successivamente è stata considerata irrilevante, in quanto riferita a un titolo già decaduto.

Il titolare del permesso ha impugnato tale determinazione, sostenendo che le lavorazioni eseguite – anche in considerazione della loro incidenza economica e del loro carattere propedeutico – fossero idonee a dimostrare l'avvio dell'intervento. A suo avviso, l'Amministrazione avrebbe svolto una valutazione parziale, limitata alle sole opere visibili dall'esterno e senza considerare la complessità dell'intervento autorizzato.

Su questo contrasto si è quindi innestata la valutazione del giudice, chiamato a stabilire se quelle attività potessero essere qualificate come "inizio lavori" ai sensi dell'art. 15 del **Testo Unico Edilizia**.

### **Quadro normativo di riferimento**

Il riferimento principale è l'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001, che disciplina i **termini di efficacia del permesso di costruire**.

La norma prevede che i lavori debbano iniziare **entro un anno dal rilascio del titolo**, pena la decadenza automatica, salvo proroga nei casi consentiti.

Sulla **nozione di "inizio lavori"**, che il dato letterale non definisce, è intervenuta la giurisprudenza, chiarendo che non è sufficiente un'attività meramente formale o simbolica. L'inizio lavori deve consistere in un avvio effettivo dell'intervento edilizio, da valutare in relazione alla sua natura e alla sua complessità.

In questo senso, le lavorazioni devono essere idonee a manifestare una concreta volontà di realizzare l'opera autorizzata. Attività isolate, preparatorie o non coerenti con l'intervento nel suo complesso possono risultare insufficienti, anche se effettivamente eseguite.

### **Analisi tecnica**

Fulcro della sentenza è quindi la definizione di "inizio lavori" ai fini dell'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001, soprattutto quando il titolo edilizio **non riguarda una singola opera ma un insieme articolato di attività tra loro strettamente collegate**.

Nel caso esaminato, non c'è stata una totale inerzia del titolare del permesso, in quanto alcune lavorazioni erano state effettivamente eseguite entro l'anno. Tuttavia, tali opere riguardavano solo una porzione limitata dell'intervento, in particolare lavorazioni interne sull'edificio esistente, mentre non era stato avviato nulla rispetto alla parte strutturalmente più rilevante del progetto, cioè la demolizione e la successiva ricostruzione.

Il giudice ha quindi chiarito che non è sufficiente verificare se "qualcosa" sia stato fatto, ma se le attività poste in essere siano idonee a rappresentare l'avvio dell'intervento autorizzato nel suo complesso. In questo caso, non si era in presenza di opere autonome, ciascuna dotata di una propria rilevanza, ma di un'operazione edilizia costruita su una sequenza che prevedeva la **demolizione dell'esistente, la ricostruzione e l'incremento volumetrico**, connessi anche a meccanismi premiali. In un contesto del genere, l'avvio di lavorazioni interne su una parte dell'edificio non è stato ritenuto sufficiente, perché non ha inciso sulla trasformazione urbanistico-edilizia che il titolo autorizzava.

Sul punto, il TAR non ha individuato soglie rigide né stabilito un elenco di opere minime necessarie per evitare la decadenza: la valutazione è rimasta ancorata al caso concreto e si è fondata su un **confronto tra l'intervento autorizzato e le lavorazioni effettivamente eseguite**. Da questo confronto è emersa l'inadeguatezza delle opere svolte, incoerenti con la fase iniziale dell'intervento programmato.

Non solo: il ricorrente aveva evidenziato che le opere realizzate avevano rappresentato una quota significativa dell'importo complessivo. Questo, per il giudice, non ha costituito un elemento decisivo, perché il dato economico non è sufficiente a qualificare giuridicamente l'inizio lavori, ma a rilevare è la funzione delle opere rispetto all'intervento autorizzato.

Infine, il riferimento all'assenza di elementi percepibili dall'esterno - **organizzazione del cantiere, demolizioni, attività visibili** - rappresenta un ulteriore indice di valutazione: in mancanza di qualsiasi

segnale esterno, diventa ancora più difficile sostenere che l'intervento sia stato effettivamente avviato nella sua dimensione edilizia.

## **Conclusioni**

Il TAR ha respinto il ricorso del titolare del **permesso di costruire**, ritenendo legittimo il provvedimento con cui il Comune aveva dichiarato la **decadenza del titolo edilizio** per mancato inizio dei lavori entro il termine annuale previsto dall'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001.

In particolare, il giudice ha ritenuto che le lavorazioni eseguite entro l'anno – pur esistenti – non fossero idonee a dimostrare un effettivo avvio dell'intervento autorizzato; tali opere, essendo limitate a interventi interni sull'edificio esistente, **non incidevano sulla parte essenziale del progetto**, cioè la demolizione e ricostruzione, e mancavano elementi concreti, anche esteriori, idonei a far ritenere realmente avviato il cantiere.

L'inizio lavori non può quindi essere ridotto a un adempimento formale, né può essere "costruito" attraverso lavorazioni isolate o parziali. Il termine annuale previsto dall'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001 si interrompe solo quando il cantiere entra effettivamente nella fase realizzativa dell'intervento autorizzato.

Il discrimine, quindi, non è tra lavori eseguiti e lavori non eseguiti, ma tra attività che dimostrano l'avvio dell'opera nel suo complesso e attività che, pur esistenti, restano estranee a tale avvio.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*