



**News n. 89 del 20 settembre 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

Con la sentenza in esame l'Adunanza plenaria chiarisce la *ratio* della disciplina sull'efficacia temporale dei titoli edilizi e, in particolare, del permesso di costruire evidenziando 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.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 30 luglio 2024, n. 14 – Pres. Maruotti, Est. Santoleri.

Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Esecuzione dei lavori parziale – Decadenza – Effetti – Opere non autonome – Demolizione – Opere autonome – Difformità non gravi – Sanzione pecuniaria – Accertamento di conformità – Ammissibilità.

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 – necessitano 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. (1)

(1) I. – Con la pronuncia in esame, l'Adunanza plenaria risponde alla questione deferita con l'ordinanza Cons. Stato, sez. II, 7 marzo 2024, n. 2228 (in *Riv. giur. edilizia*, 2024, 459 nonché oggetto della News UM n. 39 del 24 aprile 2024 e a cui si rinvia per l'indicazione dei quesiti e per l'approfondimento della vicenda processuale e delle questioni diritto), vertente sul dubbio in ordine alla "disciplina giuridica applicabile alle opere parzialmente eseguite in virtù di un titolo edilizio decaduto e che non siano state oggetto di intervento di completamento in virtù di un nuovo titolo edilizio".

Con riferimento alle "opere non completate nei termini di cui all'art. 15 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (t.u. edilizia), l'Adunanza plenaria: i) distingue quelle che assumono una precisa autonomia e funzionalità, da quelle prive di tali caratteristiche; ii) afferma la legittimità delle prime, purché complete degli elementi costitutivi ed essenziali e ancorché necessitanti di opere minori di completamento; iii) chiarisce, inoltre, con valenza nomofilattica, la funzione del permesso di costruire quale architrave del corretto uso del territorio e del contemperamento tra gli interessi pubblici e privati nello sfruttamento della proprietà fondiaria, onde assicurarne la funzione sociale (art. 42 Cost.).

II – Dopo aver ricostruito i fatti di causa, l'Adunanza plenaria:

a) ha premesso sotto il profilo della ricostruzione dell'ordito normativo e della sua *ratio* come:

a1) l'art. 15 cit. fissa l'efficacia temporale del titolo e la sua decadenza qualora le opere non siano state ultimate entro il termine ivi previsto (3 anni);

a2) l'indicazione dei termini nel titolo abilitativo trova la sua ragione nella necessità di avere una certezza temporale riguardo le attività di trasformazione urbanistico edilizia del territorio, che per propria natura è frazionata nel tempo, al fine di impedire che l'eventuale modifica delle previsioni pianificatorie possa essere condizionata senza limiti temporali da antecedenti permessi di costruire;

a3) il legislatore abbia previsto la possibilità per l'interessato di richiedere e di ottenere la proroga del termine prima della scadenza del permesso di costruire, così evitando la decadenza, ed ha anche stabilito che, in caso di decadenza, l'interessato possa richiedere un nuovo permesso di costruire per il completamento delle opere, sempreché quelle mancanti non possano realizzarsi ai sensi dell'art. 22 del t.u. edilizia (in quanto soggette a SCIA);

a4) in base al principio del *tempus regit actum*, il nuovo permesso di costruire presuppone la compatibilità delle opere da realizzare con la disciplina urbanistica vigente al momento del suo rilascio;

a5) l'efficacia del permesso di costruire decade, infatti, con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche; nondimeno, il comma 4 dell'art. 15 cit. ha introdotto una deroga al principio di decadenza, nel caso dei lavori assentiti dal permesso di costruire, già cominciati e completati entro il termine di tre anni dalla data del loro inizio (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2017, n. 3283);

a6) il legislatore abbia operato un bilanciamento tra la tutela dell'affidamento del privato al completamento dell'opera in fase di realizzazione sulla base di un permesso di costruire, il principio di conservazione e quello di proporzionalità, al fine di evitare la distruzione di ricchezza conseguente all'abbandono di progetti in avanzato stato di attuazione, conservando, comunque, la vigilanza sull'attività di edificazione attraverso la previsione del limite temporale triennale, pari a quello di durata dell'efficacia del permesso di costruire;

a7) ai principi di conservazione e di affidamento si ispirano anche gli artt. 36 e 38 del t.u. edilizia, i) il primo dei quali (sull'accertamento di conformità) prevede la possibilità – nei limiti ivi contemplati – di sanare gli abusi purché *“l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda”*; ii) il secondo invece consente, in taluni casi, la conservazione dell'immobile realizzato sulla base di un titolo edilizio successivamente annullato, prevedendo in luogo della demolizione la sanzione pecuniaria;

b) tanto premesso, ha rilevato come secondo la sezione deferente, il regime più favorevole stabilito dal legislatore nell'art. 38 cit. (relativo all'annullamento del permesso di costruire che produce effetti *ex tunc* e, dunque, rende illecite le opere realizzate) rispetto alla decadenza del permesso di costruire (che ha efficacia *ex nunc*) ha fatto sorgere dubbi circa l'applicabilità dell'art. 31 t.u. edilizia alle opere realizzate sulla base di un permesso di costruire dichiarato decaduto poiché eseguite sulla base di un titolo edificatorio legittimo con conseguente impossibilità di ritenerle abusive e suscettibili di demolizione e di restituzione in pristino;

c) ha ritenuto di non potere condividere la tesi di cui al predetto paragrafo giacché

c1) l'art. 31 del testo unico si riferisce agli *“interventi eseguiti in assenza del permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali”* e, al comma 1, dispone che *“Sono interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche plano-volumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso”*;

c2) il permesso di costruire è qualificato, in base all'art. 10 del testo unico, come il provvedimento che legittima le trasformazioni urbanistiche ed edilizie ivi individuate (nuove costruzioni, ristrutturazioni urbanistiche ed edilizie nei limiti indicati nella disposizione);

c3) la sottoposizione del potere di edificazione al previo rilascio del permesso di costruire assolve alla funzione di consentire che gli interventi edilizi siano realizzati in conformità con la disciplina pianificatoria, contemperando l'interesse privato allo sfruttamento della proprietà con

l'interesse pubblico alla regolare trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio e, quindi, in definitiva assolve alla funzione di garantire il corretto inserimento del manufatto sul territorio;

c4) il permesso di costruire non abilita, infatti, il titolare a realizzare qualunque manufatto, ma gli consente l'edificazione di quello specifico fabbricato descritto nel progetto (quanto all'area di sedime, al perimetro, alla sagoma, ai volumi, alle altezze, ecc.);

c5) qualunque realizzazione dell'edificio difforme dal progetto, anche se sia ridotta la volumetria o ne siano modificati il perimetro, le sagome e le altezze, comporta una 'divergenza tra consentito e realizzato' che in quanto tale – affinché vi sia la 'regolarità urbanistica' – o deve essere previamente autorizzata dal comune o necessita di un atto di 'accertamento di conformità', qualora questo sia consentito dall'ordinamento;

c6) l'edificazione deve quindi avvenire nel rigoroso rispetto del principio di conformità tra l'opera risultante dal progetto assentito con il permesso di costruire e quella concretamente realizzata;

c7) l'art. 31 t.u. edilizia sanziona allo stesso modo le ipotesi di edificazione in assenza del permesso di costruire con le ipotesi dell'edificazione in totale difformità o con variazioni essenziali, provvedendo a disciplinare le singole fattispecie, equiparando la carenza del titolo edificatorio con la totale difformità del bene edificato con quello autorizzato;

c8) la 'totale difformità' si verifica non solo in caso di ampliamento non autorizzato, ma anche nel caso di mancato completamento della costruzione e vi sia un *aliud pro alio*;

c9) il permesso di costruire consente di realizzare solo l'opera descritta nel progetto e avente caratteristiche fisiche e funzionali ben determinate: l'abuso per totale difformità sussiste nel caso di realizzazione di "*un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche e planivolumetriche*", ravvisabile quando:

- il manufatto sia stato parzialmente edificato con il cd. 'scheletro' e anche quando sia oggettivamente diverso rispetto a quello progettato, dovendosi un'opera qualificare abusiva per totale difformità ogni qual volta il risultato finale consista in una struttura che non è riferibile a quella assentita;

- nei casi di 'divergenza tra consentito e realizzato' rientra il "non finito architettonico", il quale è ravvisabile quando le opere realizzate sono incomplete strutturalmente e funzionalmente, tanto da far individuare un manufatto diverso da quello autorizzato, oppure quando vi è stata la modifica dello stato dei luoghi con la realizzazione di un quid che neppure consenta di ravvisare un 'volume';

c10) quanto fin esposto costituisce il fondamento normativo per disporre la restituzione in pristino – in caso di decadenza del permesso di costruire – qualora siano state eseguite solo opere parziali, non riconducibili al progetto approvato sotto il profilo strutturale e funzionale;

c11) se non sono completate, e neppure possono esserlo, in quanto non può essere rilasciato un nuovo permesso di costruire, il mancato completamento

– e cioè la cd opera incompiuta – comporta di per sé un degrado ambientale e paesaggistico;

c12) si rinviene un principio di simmetria, per il quale, così come l'amministrazione non può di certo rilasciare un permesso per realizzare uno 'scheletro' o parte di esso (titolo che di certo non è consentito dalla legislazione vigente) o una struttura di per sé non abitabile per assenza di solai o tamponature, scale o tetto o di elementi portanti, corrispondentemente l'Amministrazione deve ordinare la rimozione dello 'scheletro', che risulti esistente in conseguenza della decadenza del permesso di costruire;

d) chiarisce il concetto di "costruzione" ravvisabile, per la giurisprudenza consolidata (Cons. Stato., Ad. plen. 10 marzo 1982, n. 3, in *Foro it.* 1982, III, 352, con nota di TRAINA; *Regioni* 1982, 711, con nota di TRAVI), ogni qualvolta *"l'intervento edilizio produca un effettivo e rilevante impatto sul territorio e, dunque, in relazione alle opere di qualsiasi genere con cui si operi nel suolo e sul suolo, se idonee a modificare lo stato dei luoghi determinandone una significativa trasformazione"* (Cons. Stato, sez. VI, 3 aprile 2024, n. 3031; sez. II, 29 novembre 2023, n. 10291; sez. VI, 20 ottobre 2023, n. 9123), sicché è soggetta al rilascio del permesso di costruire anche la realizzazione:

d1) di muri di cinta o di contenimento di ragguardevoli dimensioni;

d2) di un movimento terra, in assenza di volumi e per realizzare una strada (cfr. Cons. Stato, sez. II, 24 marzo 2020, n. 2050, così anche Cass. pen., sez. III, 29 gennaio 2014, n. 19845, 2 dicembre 2008, n. 8064, 5 marzo 2008, n. 4243);

e) conclude, pertanto, che deve ritenersi sussistente la "divergenza tra consentito e realizzato":

e1) non solo quando "si costruisce in più del consentito";

e2) ma anche quando vi è il cd. "incompleto architettonico", configurabile sotto il profilo temporale qualora vi sia stata la decadenza del permesso di costruire, secondo le regole generali, e non sia possibile ottenere un nuovo titolo abilitativo, ovvero l'interessato non lo richieda;

e3) a fronte della realizzazione parziale di un complesso intervento edificatorio autorizzato (ad es. una sola costruzione autonoma e scindibile al posto di plurime costruzioni);

e4) quando i lavori si siano fermati prima dell'ultimazione del manufatto (durante la fase degli scavi o dopo la realizzazione anche parziale del solo "scheletro", senza la copertura, le scale, i solai, il tetto o la tamponatura esterna);

f) sottolinea come – a fronte della casistica di cui alla predetta lett. e) – sia riservato:

f1) al comune constatare che vi è stata una 'divergenza tra consentito e realizzato' ed adottare la determinazione conseguente, che può essere – a seconda dei casi:

i) quella della demolizione ex art. 31 t.u. edilizia, quando le opere incomplete non sono autonome, scindibili e funzionali, ossia quando l'opera incompleta non ha tali caratteristiche e si riduce, ad esempio, alla realizzazione dei soli pali di fondazione, allo scavo del terreno, alla

costruzione di pilastri o della struttura in cemento armato senza la tamponatura (c.d. scheletro), si tratta di un'opera riconducibile alla totale difformità dal permesso di costruire, in quanto di certo non può essere rilasciato il titolo abilitativo per la realizzazione di un manufatto privo di una autonoma finalità. Tale manufatto, per le proprie caratteristiche di grave incompletezza non superabile mediante il rilascio di un ulteriore permesso di costruire se richiesto, costituisce anche causa di degrado dell'ambiente circostante

ii) o, ancora, ritenere – alla luce dei principi di proporzionalità e di conservazione, che in più occasioni ha utilizzato il legislatore per disciplinare situazioni simili – “frazionabile” il permesso di costruire poiché riguardava un complesso di edifici, dei quali solo uno o solo alcuni sono stati in concreto realizzati e predicare, per tali manufatti – funzionalmente autonomi anche se non sono propriamente completi – la conformità al titolo, purché sussistono elementi costitutivi ed essenziali del manufatto e manchino soltanto opere marginali che non richiedono il rilascio del permesso di costruire (art. 15, comma 3, cit.);

iii) ovvero la sanzione prevista dall'art. 34 del citato d.P.R., nel caso di opere parzialmente edificate, autonome funzionalmente, che però presentino variazioni rispetto al titolo abilitativo;

f2) al privato chiedere, se ne sussistono i presupposti, l'accertamento di conformità previsto dall'art. 36 t.u. edilizia per l'ipotesi di cui al punto iii) appena richiamato.

III – Per completezza, si segnala quanto segue:

g) sull'efficacia temporale del titolo edilizio quale di principio fondamentale dell'ordinamento: v. Corte cost. 18 luglio 2023, n. 147 (in *Foro it.*, Rep. 2023, voce Sicilia, n. 38, in www.cortecostituzionale, 2023) secondo cui: «*Per quel che concerne specificamente la durata di detti titoli abilitativi, prevista dal t.u. edilizia, si è affermato che tale principio fondamentale individua «un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico» (Corte cost., 21 dicembre 2021, n. 245, in Foro it., Rep. 2023, voce Regione in genere e regioni a statuto ordinario, n.° 264). Se spetta al legislatore statale stabilire il regime ordinario concernente i termini di inizio e ultimazione dei lavori - comprensivo della possibilità di richiedere una proroga di detti termini - non può che spettare al medesimo legislatore statale incidere eccezionalmente su tale regime, laddove ritenga che vi siano esigenze temporanee che consiglino una diversa durata dei titoli abilitativi, espressione di un diverso punto di equilibrio»;*

h) con riferimento alle “tolleranze costruttive” (da includersi nelle “opere minori”) v. art. 34-bis t.u. edilizia (introdotto dall'art. 10, comma 1, lett. a) del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv., con modificazioni, in L. 11 settembre 2020, n. 120), secondo cui “1. Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo.

1-bis. Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro i limiti: a) del 2 per cento delle misure previste dal titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 metri quadrati; b) del 3 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 metri quadrati; c) del 4 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 metri quadrati; d) del 5 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 metri quadrati; d-bis) del 6 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 metri quadrati." [...] 2-bis. Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, costituiscono inoltre tolleranze esecutive ai sensi e nel rispetto delle condizioni di cui al comma 2 il minore dimensionamento dell'edificio, la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali, le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne, la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria, gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere." ;

i) con riguardo alle proroghe generalizzate dell'efficacia dei titoli edilizi:

il) in ragione dell'eccezionalità connessa all'emergenza COVID-19: v. art. 10, commi 4 e 4-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 96, conv., con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 secondo cui "4. Per effetto della comunicazione del soggetto interessato di volersi avvalere del presente comma, sono prorogati rispettivamente di un anno e di tre anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come indicati nei permessi di costruire rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2020, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati. Le disposizioni di cui al primo periodo del presente comma si applicano anche ai permessi di costruire per i quali l'amministrazione competente abbia già accordato una proroga ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. La medesima proroga si applica alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine ai sensi degli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. 4-bis. Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, formati al 31 dicembre 2020, sono prorogati di tre anni. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale nonché dei relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.";

i2) in ragione dell'eccezionalità connessa al conflitto russo-ucraino: v. art. 10-septies del d.l. 21 marzo 2022, n. 21, conv., con mod., dalla l. 20 maggio 2022, n. 51, da ultimo modificato dall'art. 4-quater, comma 1, lett. b) del d.l. 9 dicembre 2023, n. 181, conv., con mod., dalla l. 2 febbraio 2024, n. 11, ai sensi del quale *"in considerazione delle conseguenze derivanti dalle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi, sono prorogati di trenta mesi:*

a) i termini di inizio e di ultimazione dei lavori, di cui all'articolo 15 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, relativi ai permessi di costruire rilasciati o formati fino al 30 giugno 2024, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato di volersi avvalere della presente proroga e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione del soggetto medesimo, con nuovi strumenti urbanistici approvati nonché con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche ai termini relativi alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), nonché delle autorizzazioni paesaggistiche e alle dichiarazioni e autorizzazioni ambientali comunque denominate. Le medesime disposizioni si applicano anche ai permessi di costruire e alle SCIA per i quali l'amministrazione competente abbia accordato una proroga ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, o ai sensi dell'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, e dell'articolo 103, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

b) il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini concernenti i relativi piani attuativi e qualunque altro atto ad essi propedeutico, formati fino al 30 giugno 2024, purché non siano in contrasto con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini relativi alle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o agli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché ai relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e della proroga di cui all'articolo 10, comma 4-bis, del citato decreto-legge n. 76 del 2020."

j) d'obbligo è il richiamo alla approfondita analisi di L. MARZANO, *Abusi edilizi: tipologie, conseguenze e rimedi* (Rassegna monotematica di giurisprudenza) 10 maggio 2024, in www.giustizia-amministrativa.it;

k) con particolare riferimento alla possibilità di adottare un permesso di costruire condizionato e di dichiararne la decadenza in caso di mancato avveramento della condizione (sospensiva o risolutiva) si veda:

k1) in senso favorevole: Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2023, n. 852 secondo cui *“È jus receptum (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5615, sez. IV, 25 giugno 2013, n. 3447,) che da tempo è ammesso l’istituto del provvedimento (di solito, abilitativo) condizionato, con ciò superando le perplessità che furono in passato manifestate in dottrina, che costruiva l’atto amministrativo all’interno della teoria generale degli atti giuridici, a sua volta modellata, com’è noto, su quella positiva del negozio giuridico di diritto tedesco e che, quindi, non credeva possibile l’apposizione di elementi accidentali nel provvedimento amministrativo.»*

k2) in senso favorevole, ma limitato alle sole condizioni previste dalla legge v.: C.g.a. sez. giur., 18 gennaio 2023, n. 70 secondo cui *«È possibile pertanto che il titolo edilizio contenga particolari condizioni, che trovino fondamento in specifiche previsioni legislative. [dovendosi tuttavia ricordare che] Una condizione, sia essa sospensiva o risolutiva, non può essere apposta ad una concessione edilizia, stante la natura di accertamento costitutivo a carattere non negoziale del provvedimento; ne consegue che, a parte tali limitazioni, la concessione edilizia, una volta riscontrata la conformità alla vigente disciplina urbanistica, deve essere rilasciata dal comune senza condizioni che non siano espressamente previste da una norma di legge.»* (Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2018, n. 2366)»;

k3) in dottrina: M. GENNAI, *La condizione casuale nel provvedimento amministrativo: profili emergenti*, in *Dir. amm.*, 2021, 187 ove si sottolinea:

- come *«la giurisprudenza [abbia] aperto all’apposizione della condizione anche in provvedimenti aventi la natura di accertamento costitutivo a carattere non negoziale (in specie il permesso di costruire), con specifico riferimento all’ipotesi in cui l’evento (futuro e incerto) oggetto della clausola consista nell’acquisizione di un certo atto da parte di altra pubblica amministrazione»;*

- come nel caso esaminato nella sentenza Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5615 in ordine ad un titolo abilitativo edilizio da rilasciarsi previo ottenimento, da parte del richiedente, della concessione demaniale dell’area interessata dall’intervento autorizzando [sia stato ritenuto] *«sufficiente, ai fini dell’emissione del permesso di costruire, l’avvio formale dell’istruttoria del procedimento di rilascio della concessione demaniale, pur sospensivamente condizionato al positivo esito di tale istruttoria: “tale modalità procedurale deve considerarsi legittima, avuto riguardo per le esigenze generali di complessiva speditezza ed efficienza dell’azione amministrativa, nonché per l’effetto non neutro del passaggio del tempo per i destinatari dell’atto. In applicazione del generale principio di proporzionalità, implicante minimo possibile sacrificio degli interessi coinvolti, l’amministrazione pubblica deve quindi responsabilmente scegliere, nell’esercizio delle proprie funzioni, il percorso — ove necessario coordinato con quello di altre amministrazioni — teso a non aggravare inutilmente la situazione dei destinatari dell’azione amministrativa [...] Costituisce inutile aggravio, procedurale [...] l’arresto di un procedimento amministrativo, che può invece procedere sotto la condizione sospensiva del perfezionamento di altra procedura, presupposta, (in particolar modo quando, come nel caso di specie, dall’esito presumibilmente favorevole, e imminente)”;*

- l) con riguardo alle prime applicazioni dei principi di diritto fissati dall'Adunanza plenaria v: T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, 4 settembre 2024, n. 1626 che ha evidenziato l'esistenza di uno specifico onere di motivazione in capo alla P.A. «circa l'esclusione delle opere dalla fattispecie cristallizzata nel punto d), pretermettendo di verificare se le opere incomplete siano funzionalmente autonome e presentino difformità non qualificabili come gravi, al fine di adottare la sanzione recata dall'art. 34 del d.P.R. n. 380 del 2001»;
- m) in dottrina (M. GRISANTI, *Urbanistica. È da rimeditare l'acquisito concetto di momento di cessazione della condotta illecita nell'abuso edilizio*, nota a *Cons. Stato, Ad. plen., 14/2024*, in www.lex.ambiente.it, 1 agosto 2024) si sottolinea come l'argomentazione della plenaria in esame – nel rilevare la persistente offensività per l'ambiente e il paesaggio – di opere incomplete possa anche consentire di rimeditare il momento di cessazione della condotta illecita dell'abuso edilizio in ambito penale;
- n) sotto il profilo comparato si segnala l'art. R*424-17 del *Code de l'urbanisme* che prevede la decadenza del permesso di costruire laddove i lavori non siano completati entro tre anni dalla notifica del rilascio del titolo abilitativo o siano interrotti per più di un anno.