

Pubblicato il 14/07/2026

N. 05649/2026REG.PROV.COLL.
N. 07169/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7169 del 2025, proposto da XXX
XXX., in Sigla XXX, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati d XXXX, XXXX e XXX, con
domicilio eletto presso lo studio XXX, via XXX;

contro

Comune di XX, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli
avvocati XXX, XXX, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

nei confronti

Regione XX, in persona del legale Presidente *pro tempore*, rappresentata e
difesa dall'avvocato XX, con domicilio eletto presso lo studio XX, via
XXX

Ministero della XXX, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e
difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via
dei Portoghesi, 12;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di XXX della Regione XXX, del XXX

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2026 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

FATTO

1. Con ricorso proposto innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, la società XXXXX impugnava la determinazione dirigenziale del Comune di XXX n. 84, del 21 gennaio 2025, con la quale era stata dichiarata la decadenza del permesso di costruire n. 15 del 29 giugno 2022 per mancato avvio dei lavori entro il termine previsto dall'art. 15, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

1.1. L'intervento edilizio oggetto del titolo abilitativo riguardava la realizzazione di un complesso destinato a edilizia sociale, finanziato dalla Regione XXX e disciplinato da apposita convenzione urbanistica stipulata con il Comune di XXXX.

2. A sostegno del ricorso di primo grado, la società deduceva, anzitutto, l'illegittimità del provvedimento per difetto di istruttoria e di motivazione, sostenendo che l'amministrazione comunale non avrebbe adeguatamente individuato gli elementi dai quali desumere il mancato avvio dei lavori.

2.1. In particolare, la ricorrente evidenziava che sul sito interessato erano già stati realizzati la recinzione dell'area di cantiere, gli allacciamenti provvisori alle reti di servizio, la paratia di pali di fondazione e ulteriori opere preparatorie, nonché che risultavano presenti mezzi meccanici destinati alle perforazioni. Secondo la prospettazione della società, tali attività sarebbero

state idonee a integrare il requisito dell'inizio dei lavori richiesto dalla normativa urbanistico-edilizia.

La stessa società richiama altresì la comunicazione di inizio dei lavori strutturali, acquisita dal Comune attraverso il portale telematico in data 2 dicembre 2024, nonché il verbale della Commissione di verifica tecnico-amministrativa della Regione XXXX del 30 dicembre 2024, nel quale veniva attestato lo stato di avanzamento dell'intervento e documentata fotograficamente l'esecuzione di attività quali l'allestimento del cantiere, l'installazione di pali di illuminazione, gli scavi e la realizzazione di pali di fondazione in cemento armato.

2.2. Con un secondo ordine di censure, la ricorrente sosteneva che il Comune non avesse considerato l'effetto della proroga derivante dall'art. 10-septies, del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, disposizione che avrebbe esteso di trentasei mesi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori edilizi e quelli previsti dalle convenzioni urbanistiche e dagli accordi equiparati.

La società deduceva inoltre che il decorso del termine avrebbe dovuto essere ulteriormente differito in ragione del periodo necessario alla verifica del pagamento degli oneri di costruzione.

La ricorrente sosteneva altresì che l'art. 6, comma 5, della convenzione urbanistica non richiamasse il termine di inizio dei lavori previsto dal permesso di costruire, ma soltanto quello relativo alla loro ultimazione, con conseguente insussistenza dei presupposti per la dichiarazione di decadenza del titolo edilizio.

Veniva inoltre dedotto che il Comune avrebbe ommesso di considerare le difficoltà incontrate nel corso dell'attuazione dell'intervento, tra cui il mancato assenso della Regione XXXX al quadro tecnico-economico dell'opera e il ritardo maturato nella sottoscrizione della convenzione urbanistica, circostanze che, secondo la società, avrebbero inciso sulla concreta possibilità di dare tempestivo avvio ai lavori.

3. Si costituiva in giudizio il Comune di XXX, contestando integralmente le deduzioni avversarie e sostenendo la piena legittimità della determinazione impugnata. L'amministrazione evidenziava, in particolare, come le attività eseguite dalla società fossero meramente preparatorie e non integrassero un effettivo avvio dell'intervento edilizio autorizzato.

3.1. Si costituiva altresì la Regione XXX, eccependo la propria estraneità alla controversia in quanto ente finanziatore dell'intervento, mentre il XXX, evocato in giudizio per effetto delle segnalazioni formulate dalla direzione della casa circondariale limitrofa all'area interessata dall'intervento, depositava mera comparsa formale.

4. Con ordinanza cautelare n. 133, del 12 marzo 2025, il Tribunale Amministrativo Regionale respingeva l'istanza di sospensione proposta dalla società ricorrente, ritenendo insussistente il fumus boni iuris.

4.1. Successivamente, in sede di appello cautelare, questa Sezione del Consiglio, con ordinanza n. 1393, dell'11 aprile 2025, disponeva la sollecita fissazione dell'udienza di merito davanti al giudice di primo grado.

4.3. In prossimità dell'udienza pubblica interveniva nel giudizio la società XXXX, creditrice della ricorrente. L'interveniente rappresentava che la procedura esecutiva intrapresa nei confronti di XXX era rimasta sospesa in ragione della domanda di concordato preventivo con continuità aziendale presentata da quest'ultima e che il piano concordatario contemplava la valorizzazione dell'intervento edilizio oggetto della controversia. Sulla base di tali circostanze, XXX dichiarava di avere interesse al mantenimento della declaratoria di decadenza del permesso di costruire.

5. Con sentenza 10 settembre 2025, n. 1452, il Tribunale Amministrativo Regionale per la XXX dichiarava inammissibile il ricorso nei confronti della Regione XXX e del XXX, dichiarava altresì inammissibile l'intervento di XXXX e rigettava, nel resto, il ricorso.

5.1. Il giudice di primo grado riteneva che le attività riscontrate in cantiere consistessero esclusivamente in opere preparatorie e prodromiche

all'edificazione e non fossero idonee a integrare l'effettivo inizio dei lavori richiesto dall'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001. Escludeva inoltre l'operatività delle proroghe invocate dalla società, rilevando la mancata comunicazione della volontà di avvalersene e l'assenza di una specifica istanza di proroga del titolo edilizio. Conseguentemente condannava XXX alla rifusione delle spese di lite in favore del Comune di XXXX.

6. Avverso tale sentenza la società XXX ha proposto appello, chiedendone la riforma per i motivi riportati nella parte in diritto.

7. Si sono costituiti nel giudizio di appello il Comune di Cosenza e la Regione Calabria, chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

7.1. Si è, infine, costituito nel giudizio di appello, con memoria di mero stile, il XXX

8. All'udienza pubblica del 7 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La controversia sottoposta all'esame del Collegio concerne la legittimità della determinazione con la quale il Comune di XXX ha dichiarato la decadenza del permesso di costruire n. 15 del 29 giugno 2022, ritenendo non rispettato il termine annuale per l'inizio dei lavori previsto dall'art. 15, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

2. Con il primo mezzo di gravame l'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui il T.a.r. ha ritenuto che la controversia riguardasse esclusivamente il rapporto amministrativo intercorrente tra la società XXX e il Comune di XXX, dichiarando conseguentemente inammissibile il ricorso nella parte proposta nei confronti della Regione XXe del XXX.

2.1. Secondo la prospettazione dell'appellante, la decisione impugnata avrebbe offerto una lettura riduttiva e parcellizzata della complessa vicenda amministrativa oggetto di causa, trascurando il ruolo determinante assunto

tanto dalla Regione XXX quanto dall'Amministrazione Penitenziaria nel procedimento culminato con l'adozione della determinazione di decadenza. In particolare, la Regione XXX non avrebbe rivestito una posizione meramente estranea o indiretta rispetto alla controversia, avendo finanziato l'intervento di edilizia sociale, adottato plurimi provvedimenti incidenti sulla sua realizzazione, partecipato alle interlocuzioni procedurali e, soprattutto, certificato lo stato di avanzamento delle opere in misura incompatibile con la successiva affermazione comunale circa il mancato avvio dei lavori.

2.2. Parimenti, il XXX per il tramite della Casa Circondariale di XXX avrebbe svolto un ruolo attivo e costante nell'intera vicenda, manifestando reiteratamente la propria opposizione all'intervento edilizio e sollecitando l'adozione di misure ostative alla prosecuzione dell'opera.

Su tali basi, la parte appellante assume che entrambe le amministrazioni rivestirebbero quantomeno la qualità di soggetti controinteressati o comunque di amministrazioni portatrici di un interesse qualificato all'esito della controversia, sicché la loro evocazione in giudizio risulterebbe pienamente conforme all'art. 41 c.p.a.

2.3. L'errore commesso dal T.a.r, ad avviso dell'appellante, non si esaurirebbe in una mera statuizione processuale, ma avrebbe condizionato l'intera ricostruzione della vicenda, impedendo al Collegio di cogliere la dimensione unitaria e la complessità del rapporto amministrativo sottostante.

2.4. Il motivo non è fondato.

2.4.1. In relazione alla posizione della Regione XXX, il Collegio condivide le conclusioni del giudice di primo grado circa la sua estraneità rispetto al procedimento culminato nell'adozione del provvedimento comunale impugnato.

In tal senso depone la circostanza per cui la Regione non ha partecipato alla formazione della determinazione comunale di decadenza del permesso di

costruire, né risulta titolare di poteri autorizzatori o di controllo incidenti sulla validità del titolo edilizio.

L'interesse regionale è limitato alla gestione del finanziamento pubblico e alla verifica del rispetto delle condizioni normative per la sua conservazione, attività che si colloca su un piano distinto e autonomo rispetto alla vicenda edilizia oggetto del giudizio.

2.4.2. Quanto alla posizione del XXX, la notificazione del ricorso di primo grado nei suoi confronti risulta fondata esclusivamente sulla circostanza che il direttore della casa circondariale limitrofa all'area interessata dall'intervento edilizio abbia, in più occasioni, segnalato alle amministrazioni competenti possibili criticità dell'opera sotto il profilo della sicurezza dell'istituto penitenziario. Tali segnalazioni costituiscono meri apporti istruttori e consultivi, privi di efficacia provvedimento e inidonei a radicare in capo al Ministero alcuna competenza o responsabilità in ordine agli atti impugnati. Non essendo il Ministero autore dei provvedimenti contestati, né titolare del potere amministrativo esercitato nel procedimento oggetto di causa, esso deve ritenersi estraneo al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e, pertanto, privo di legittimazione passiva.

2.4.3. Correttamente, pertanto, il T.a.r. ha ritenuto inammissibile il ricorso nella parte proposta nei confronti della Regione XXX e del XXXX.

3. Con il secondo e principale motivo di gravame l'appellante deduce l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha escluso l'applicabilità alla fattispecie della proroga automatica prevista dall'art. 10-*septies*, comma 1, lett. b), del D.L. n. 21/2022.

3.1. La censura muove dalla considerazione secondo cui il T.a.r. avrebbe esaminato il permesso di costruire n. 15/2022 come se si trattasse di un ordinario titolo edilizio individuale, omettendo di considerare che lo stesso costituisce parte integrante ed elemento attuativo di una più ampia

convenzione urbanistica stipulata ai sensi della L.R. XXX nell'ambito di un Programma Unitario di riqualificazione.

L'intervento assentito non riguarderebbe infatti una mera edificazione privata, bensì un articolato programma di edilizia sociale comprendente la realizzazione di alloggi destinati alla locazione agevolata, opere di urbanizzazione, servizi collettivi e strutture da destinare all'utilizzo pubblico e da cedere all'amministrazione comunale.

In tale contesto, il permesso di costruire costituirebbe atto strettamente accessorio e funzionalmente subordinato alla convenzione urbanistica, come confermato sia dal contenuto della convenzione stessa sia dagli atti deliberativi comunali che ne hanno previsto il rilascio soltanto successivamente alla stipula dell'accordo.

L'appellante sostiene che proprio tale natura convenzionata dell'intervento avrebbe imposto l'applicazione della disciplina speciale dettata dall'art. 10-septies, comma 1, lett. b), norma che estende la proroga automatica non soltanto alle convenzioni urbanistiche, ma anche ai relativi piani attuativi e a qualunque atto ad essi propedeutico o collegato.

3.2. Secondo la prospettazione dell'appellante, il T.a.r. avrebbe omissso di confrontarsi con l'orientamento giurisprudenziale formatosi in materia di proroghe *ex lege* delle convenzioni urbanistiche, il quale avrebbe costantemente affermato che, quando il permesso di costruire costituisce attuazione di una convenzione di lottizzazione o di un accordo urbanistico assimilabile, i relativi termini devono ritenersi automaticamente prorogati insieme alla convenzione stessa.

3.3. Ad avviso dell'appellante, l'errore interpretativo sarebbe ancor più evidente ove si consideri che la disciplina attualmente contenuta nell'art. 10-septies riproduce sostanzialmente la medesima ratio delle precedenti proroghe straordinarie introdotte dall'art. 30, comma 3-bis, del D.L. n. 69/2013, rispetto alle quali la giurisprudenza amministrativa avrebbe riconosciuto un'estensione

generalizzata a tutti gli obblighi e ai termini derivanti dai programmi urbanistici convenzionati.

In tale prospettiva, il termine annuale di cui all'art. 15, del d.P.R. n. 380/2001, originariamente destinato a scadere il 29 giugno 2023, sarebbe stato automaticamente prorogato dapprima di due anni e successivamente di trentasei mesi, con conseguente differimento della scadenza ben oltre la data di adozione della determinazione comunale di decadenza.

Ne conseguirebbe che il Comune avrebbe esercitato il potere decadenziale in assenza del presupposto essenziale costituito dall'intervenuta scadenza del termine legale.

3.4. In via gradata, l'appellante censura la sentenza anche nella parte in cui ha escluso l'operatività della diversa proroga prevista dalla lettera a) dell'art. 10-*septies*.

Secondo il T.a.r., tale proroga non avrebbe potuto trovare applicazione in assenza di una preventiva comunicazione dell'interessato diretta a manifestare la volontà di avvalersene.

L'appellante assume che tale interpretazione si risolverebbe in un formalismo privo di base normativa.

La volontà di mantenere in vita il titolo edilizio emergerebbe, infatti, da una pluralità di comportamenti inequivoci e costantemente manifestati nel corso degli anni, tra cui la proposizione di iniziative giudiziarie volte a rimuovere gli ostacoli frapposti alla realizzazione dell'intervento, la presentazione di progetti aggiornati, il deposito di varianti, le richieste di autorizzazione e le comunicazioni concernenti l'avanzamento delle opere.

Anche il comportamento del Comune sarebbe incompatibile con la successiva dichiarazione di decadenza, avendo l'amministrazione accettato il deposito della variante progettuale, autorizzato gli allacciamenti ai servizi di cantiere e ricevuto senza contestazioni la documentazione concernente l'avvio delle lavorazioni.

Secondo l'appellante, tali circostanze integrerebbero una manifestazione inequivoca della volontà di avvalersi della proroga e renderebbero pertanto illegittima la contraria conclusione raggiunta dal primo giudice.

3.5. Sotto un ulteriore profilo, l'appellante censura la sentenza nella parte in cui ha ritenuto insussistente un effettivo inizio dei lavori.

Al riguardo la società appellante deduce che il T.a.r. avrebbe recepito acriticamente le conclusioni raggiunte dall'Amministrazione comunale, senza procedere ad un adeguato esame delle risultanze documentali e tecniche versate in atti.

In primo luogo, la determinazione di decadenza sarebbe affetta da un evidente difetto di istruttoria e di motivazione, poiché il Comune si sarebbe limitato ad affermare l'assenza di attività edilizia senza individuare in modo puntuale gli elementi oggettivi posti a fondamento di tale conclusione.

L'appellante evidenzia che i lavori sarebbero stati avviati immediatamente dopo il rilascio del titolo edilizio mediante la pulizia dell'area, lo sbancamento del terreno e la realizzazione della recinzione di cantiere.

Quest'ultima circostanza assumerebbe particolare rilievo, poiché lo stesso Comune, in precedenza, l'aveva qualificata quale attività integrante il contenuto del permesso di costruire.

Successivamente sarebbero stati realizzati ulteriori interventi consistenti negli allacciamenti alle reti di servizio, nell'installazione delle attrezzature di cantiere, nell'esecuzione degli scavi e, soprattutto, nella realizzazione della paratia mediante pali di fondazione profondi.

Secondo l'appellante, tali opere presenterebbero carattere strutturale e non potrebbero essere dequotate a semplici attività preparatorie, integrando invece quel nucleo minimo di attività edilizia che la giurisprudenza considera sufficiente ad impedire la decadenza del titolo.

3.6. Particolare rilievo viene attribuito alla circostanza che il sopralluogo comunale del 5 dicembre 2024 ha accertato la presenza di perforatrici, opere di fondazione, recinzioni e impianti di cantiere, elementi che avrebbero

dovuto condurre ad una conclusione opposta rispetto a quella raggiunta dall'amministrazione.

L'appellante deduce altresì che il T.a.r. avrebbe omissso di considerare numerosi elementi documentali incompatibili con la tesi del mancato avvio dei lavori.

Tra questi assumerebbero particolare rilievo:

i)le note della Casa Circondariale che, pur chiedendo la sospensione delle opere, ne attestavano l'effettiva esecuzione;

ii)la comunicazione del 17 dicembre 2024 nella quale la stessa Amministrazione Penitenziaria riconosceva che le attività di cantiere procedevano "a ritmo sostenuto";

iii)il verbale regionale del 30 dicembre 2024, con il quale veniva certificato un avanzamento dell'intervento superiore al 27%, suscettibile di raggiungere il 35% secondo determinate voci del quadro economico.

Secondo l'appellante, tali elementi avrebbero dovuto essere valorizzati quali prove particolarmente significative, in ragione della provenienza da soggetti terzi rispetto alla società e, nel caso dell'Amministrazione Penitenziaria, addirittura da un soggetto istituzionalmente contrario alla realizzazione dell'opera.

3.7. Infine, l'appellante lamenta che il T.a.r non avrebbe adeguatamente valutato l'incidenza delle molteplici circostanze esterne che avrebbero rallentato la realizzazione dell'intervento.

In particolare, vengono richiamati:

i)il ritardo nel rilascio dei finanziamenti regionali;

ii)le reiterate opposizioni dell'Amministrazione Penitenziaria;

iii)la necessità di instaurare contenziosi per ottenere l'approvazione del Quadro Tecnico Economico aggiornato;

iv)le sospensioni procedurali imputabili alle amministrazioni coinvolte.

Secondo la prospettazione dell'appellante, tali fattori integrerebbero circostanze oggettive e non imputabili all'impresa, idonee ad escludere

qualsiasi inerzia colpevole del soggetto attuatore.

La sentenza avrebbe pertanto omesso di considerare il quadro complessivo della vicenda e l'effettivo comportamento collaborativo e diligente mantenuto dalla società nel corso dell'intero procedimento, giungendo ad una conclusione che l'appellante reputa non coerente con i principi di proporzionalità, ragionevolezza, buona amministrazione e tutela dell'affidamento.

4. Il motivo, complessivamente formulato, non è fondato.

4.1. Secondo un costante orientamento giurisprudenziale, la nozione di “inizio dei lavori”, rilevante ai fini dell'impedimento della decadenza del permesso di costruire, non può essere intesa in senso meramente formale o documentale, ma richiede l'esecuzione di opere concretamente rivelatrici della seria ed effettiva volontà del titolare di dare corso all'intervento assentito.

La giurisprudenza di questo Consiglio ha chiarito, infatti, che l'inizio dei lavori debba manifestarsi attraverso attività edilizie significative e non equivoche, tali da evidenziare il concreto avvio dell'opera progettata e da escludere il rischio che il termine decadenziale possa essere eluso mediante interventi meramente simbolici o preparatori. (Cons. Stato, Sez. V, 26 giugno 2024, n. 5635; Cons. Stato n. 467 del 2018; Cons. Stato, n. 8448 del 2019).

È stato infatti ripetutamente chiarito che la verifica deve essere compiuta avuto riguardo alla consistenza complessiva dell'intervento autorizzato e che assumono rilievo, a tal fine, elementi quali l'effettivo impianto del cantiere, la presenza stabile di mezzi e maestranze, l'esecuzione di scavi funzionalmente collegati alle opere fondazionali e, più in generale, la realizzazione di attività costruttive idonee a inserirsi nel processo edificatorio vero e proprio (Cons. Stato, Sez. IV, 2 maggio 2024, n. 4008).

4.2. Nel caso in esame, le risultanze istruttorie valorizzate dall'Amministrazione e puntualmente richiamate dal giudice di primo grado evidenziano una situazione radicalmente diversa.

Dal verbale di sopralluogo del 5 dicembre 2024 emerge, infatti, che sul sito non risultavano opere riconducibili all'effettiva edificazione del complesso assentito, essendo state rinvenute esclusivamente attività consistenti nella recinzione dell'area, nella predisposizione degli allacci di cantiere, nell'apposizione della cartellonistica e nella realizzazione di limitate opere preparatorie.

Tali attività, per loro natura, si collocano nella fase antecedente all'effettivo avvio dell'intervento edilizio e non consentono di ritenere superata quella soglia minima di trasformazione urbanistico-edilizia che la giurisprudenza reputa indispensabile per impedire il verificarsi dell'effetto decadenziale.

4.3. Né può assumere rilievo decisivo, per giungere a diverse conclusioni, la documentazione successivamente prodotta dalla società appellante.

Anche a voler attribuire piena attendibilità alle attestazioni provenienti dalla Regione XXX e dalla Direzione della Casa Circondariale, le stesse si riferiscono a una situazione accertata alla fine dell'anno 2024 e descrivono comunque attività consistenti nell'allestimento del cantiere, nella posa di alcuni pali di illuminazione, nell'installazione dell'impianto di videosorveglianza e nella realizzazione di una limitata paratia di pali in cemento armato.

Si tratta, ancora una volta, di opere che non evidenziano l'effettiva esecuzione del programma costruttivo autorizzato, avuto riguardo alla notevole consistenza dell'intervento, concernente la realizzazione di ottantotto alloggi di edilizia sociale.

Correttamente, pertanto, la decisione impugnata ha ritenuto che le attività documentate non fossero idonee a integrare l'inizio dei lavori nel significato richiesto dall'art. 15 del Testo unico dell'edilizia.

4.4. Non può, inoltre, essere condiviso l'assunto della parte appellante secondo cui il termine di efficacia del titolo edilizio sarebbe stato automaticamente prorogato in forza dell'art. 10-*septies*, comma 1, lett. b), del d.l. n. 21 del 2022.

La disposizione richiamata dall'appellante contempla espressamente le convenzioni di lottizzazione, gli accordi similari e gli strumenti urbanistici attuativi, prevedendo per tali fattispecie una proroga *ope legis* dei relativi termini di efficacia.

La norma, tuttavia, non menziona i permessi di costruire.

Anzi, la contestuale previsione contenuta nella lettera a) del medesimo comma, dedicata specificamente ai titoli edilizi, dimostra che il legislatore ha inteso disciplinare separatamente le due fattispecie.

Se, infatti, il legislatore avesse inteso estendere la proroga automatica anche ai permessi di costruire, non vi sarebbe stata alcuna ragione per predisporre una distinta disciplina concernente i termini di inizio e ultimazione dei lavori relativi ai titoli edilizi.

La scelta normativa evidenzia, anche sul piano dell'interpretazione sistematica, la volontà di mantenere distinti i due regimi giuridici: da un lato, gli strumenti urbanistici complessi, caratterizzati da una pluralità di interessi pubblici e privati coinvolti; dall'altro, il singolo titolo edilizio, soggetto alla disciplina generale dell'art. 15, del d.P.R. n. 380 del 2001.

L'interpretazione proposta dall'appellante finirebbe, dunque, per sovrapporre fattispecie che il legislatore ha invece espressamente tenuto separate.

4.5. È, inoltre, incontestato che la società non abbia presentato, prima della scadenza del termine annuale, alcuna formale istanza di proroga rivolta al Comune di XXX.

Sul punto deve essere ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la proroga dei termini di efficacia del permesso di costruire non può operare automaticamente, ma richiede una preventiva manifestazione di volontà dell'interessato e una successiva valutazione dell'Amministrazione circa la sussistenza dei presupposti normativamente richiesti.

Tale soluzione risponde a esigenze di certezza dei rapporti giuridici e di tutela dei terzi controinteressati.

L'istanza di proroga, infatti, non costituisce un mero adempimento formale, ma rappresenta lo strumento attraverso il quale il privato manifesta il permanere dell'interesse alla realizzazione dell'intervento e consente all'Amministrazione di verificare la persistenza della compatibilità urbanistica dell'opera.

In assenza di tale iniziativa procedimentale, il decorso del termine produce automaticamente l'effetto decadenziale previsto dall'art. 15 del Testo unico dell'edilizia.

Ne consegue che il successivo provvedimento comunale non ha natura costitutiva, bensì meramente dichiarativa e ricognitiva di un effetto già verificatosi direttamente per disposizione di legge.

4.6. Parimenti infondata è la tesi dell'appellante secondo cui la convenzione stipulata con la Regione XXX e il correlato finanziamento pubblico sarebbero idonei a modificare il regime giuridico del titolo edilizio.

Il Collegio osserva in senso contrario che il rapporto finanziario instaurato con l'Amministrazione regionale e quello urbanistico-edilizio disciplinato dal permesso di costruire operano su piani distinti e autonomi.

Le clausole della convenzione regionale regolano esclusivamente i presupposti e le modalità di erogazione del contributo pubblico e non incidono sul contenuto né sulla durata del titolo edilizio rilasciato dal Comune.

Come correttamente rilevato nella decisione impugnata, la stessa convenzione richiama il termine di avvio dei lavori esclusivamente ai fini della conservazione del beneficio finanziario, senza introdurre alcuna deroga alla disciplina edilizia contenuta nel d.P.R. n. 380 del 2001.

Ne deriva che l'eventuale rilevanza dell'intervento sotto il profilo dell'interesse pubblico perseguito o delle politiche regionali di edilizia sociale non è idonea a incidere sui presupposti legali della decadenza del titolo edilizio.

4.7. Le ulteriori doglianze concernenti la revoca del finanziamento regionale e le conseguenze che tale vicenda potrebbe produrre sulla procedura di

concordato preventivo risultano, a ben vedere, estranee al perimetro del presente giudizio.

L'oggetto della controversia è infatti limitato alla verifica della legittimità del provvedimento comunale di decadenza.

Una volta accertata la sussistenza dei relativi presupposti normativi, le conseguenze economiche che ne derivano per il destinatario non possono assumere efficacia invalidante del provvedimento.

In ogni caso, la documentazione acquisita evidenzia che la revoca del finanziamento è stata disposta dalla Regione XX in ragione del mancato raggiungimento della percentuale minima di avanzamento dei lavori richiesta dalla normativa regionale e non in conseguenza del procedimento di decadenza avviato dal Comune.

Anche sotto tale profilo, pertanto, non emerge alcun nesso causale idoneo a infirmare la legittimità dell'operato comunale.

4.8. In conclusione, dall'esame complessivo degli atti di causa emerge che:

i) i lavori non sono stati iniziati entro il termine previsto dal permesso di costruire;

ii) le attività documentate integrano mere opere preparatorie e non un effettivo avvio dell'intervento assentito;

iii) la proroga automatica di cui all'art. 10-septies, comma 1, lett. b), del d.l. n. 21 del 2022 non è applicabile ai permessi di costruire;

iv) nessuna istanza di proroga è stata tempestivamente presentata dall'interessata;

v) il provvedimento impugnato costituisce legittima presa d'atto di una decadenza già verificatasi *ex lege*;

vi) le vicende concernenti il finanziamento regionale e la procedura concorsuale della società sono irrilevanti ai fini della validità del titolo edilizio.

5. Alla luce delle considerazioni esposte, la sentenza appellata si sottrae alle censure formulate e deve, pertanto, essere integralmente confermata, con conseguente rigetto dell'appello.

6. Le spese del presente grado di giudizio seguono il criterio della soccombenza e sono liquidate, nei termini indicati in dispositivo, in favore della Regione XXX e del Comune di XX

6.1. Sussistono, invece, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione nei confronti del XXX, costituitosi con mera memoria di stile.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite, che liquida in complessivi € 5.000,00 (cinquemila), oltre accessori di legge, in favore della Regione XXX.

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite, che liquida in complessivi € 5.000,00 (cinquemila), oltre accessori di legge, in favore del Comune di XXX.

Compensa le spese di lite nei confronti del XXXX.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE
Luigi Furno

IL PRESIDENTE
Luca Lamberti

IL SEGRETARIO