Pubblicato il 05/08/2026

N. 06348/2026REG.PROV.COLL.
N. 09917/2025 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 9917 del 2025, proposto da Pasquale Pepe, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Bruno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Canosa di Puglia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Lara Luigia Lamesta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Sezione Seconda) n. 1176/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Canosa di Puglia;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2026 il consigliere Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

1. Il sig. Pepe Pasquale ha impugnato la sentenza n. 1176/2025, con la quale il T.a.r. Puglia, sez. II, ha respinto il ricorso di primo grado proposto dal medesimo per l'annullamento dei seguenti atti:

- del provvedimento del 24 ottobre 2024 del Comune di Canosa di Puglia, recante diniego alla istanza di rilascio di permesso di costruire del 3 dicembre 2021 (prot. comunale n. 36320 del 6 dicembre 2021), per l'esecuzione dei lavori di realizzazione di un'edicola funeraria nel cimitero comunale – Zona XXIV – sul lotto n. 3 in concessione;
- della precedente nota del 27 gennaio 2022 - prot. n. 3126 del Comune di Canosa di Puglia, recante i motivi ostativi all'accoglimento della istanza, ai sensi dell'art. 10 - *bis* della l. n. 241/1990.

2. Il giudice di primo grado ha ritenuto legittimo il provvedimento impugnato, evidenziando che il ricorrente era decaduto automaticamente dalla concessione dell'area cimiteriale.

3. L'odierno appellante censura la sentenza impugnata sotto diversi profili.

3.1. In via principale, sostiene che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo ed inefficace, in quanto emesso tardivamente, dopo la scadenza dei termini di legge previsti per la conclusione del procedimento amministrativo in questione, in violazione dell'art. 2, co. 8-bis, della l. n. 241/1990, letto in combinato disposto con l'art. 20, commi 3 – 6 e 8, del d.P.R. n. 380/2001 (T.U. Edilizia) e con l'art. 20, co.1, della l. n. 241/1990.

3.2. In via subordinata, evidenzia che l'atto concessorio non risulta essere stato né revocato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-quinques della l. n. 241/1990 (con l'apertura di un procedimento amministrativo e l'emissione di un provvedimento formale di revoca), né tanto meno oggetto di un provvedimento formale di decadenza.

Contesta la premessa su cui si fonda la sentenza impugnata (ossia la automatica decadenza della concessione dell'area cimiteriale, ai sensi del disciplinare allegato al contratto), evidenziando che il contratto di concessione prevedeva l'utilizzazione dell'area sia per la realizzazione di una edicola

funeraria, che per la inumazione (l'art. 7 del disciplinare fa invece riferimento alla revoca automatica della concessione solo per l'ipotesi di mancata presentazione dell'edicola funeraria entro tre anni dalla data del contratto di concessione).

Evidenzia inoltre che, con nota del 29 ottobre 1997 (quando il termine di tre anni era già scaduto), il Comune di Canosa di Puglia, su conforme parere della Commissione edilizia, aveva espresso parere favorevole al rilascio della concessione edilizia, ingenerando nel concessionario il legittimo affidamento sulla validità e sull'efficacia del titolo concessorio.

4. Si è costituito per resistere il Comune di Canosa di Puglia, contestando la fondatezza del ricorso in appello e chiedendo la conferma della sentenza impugnata.

5. Con ordinanza n. 288/2026 è stata accolta l'istanza cautelare presentata in via incidentale dalla parte appellante, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., ai fini di una sollecita fissazione della udienza di merito.

6. Con memorie e repliche le parti costituite in giudizio hanno rappresentato compiutamente le rispettive tesi difensive.

7. All'udienza pubblica dell'11 giugno 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

8. Nel 1991 il Comune di Canosa di Puglia ha concesso al signor Pasquale Pepe un lotto cimiteriale in concessione novantanovennale, destinato all'inumazione o alla costruzione di un'edicola funeraria.

Il disciplinare tecnico prevedeva che l'edicola funeraria dovesse essere costruita entro tre anni; in caso contrario, la concessione si sarebbe "*intesa automaticamente revocata*" con restituzione del 20% della somma versata.

Nel 1997 il signor Pepe presentava un progetto per costruire l'edicola funeraria, ottenendo il parere favorevole del Comune, ma non ritirava il titolo edilizio per motivi familiari.

Nel 2021 il signor Pepe ha presentato una nuova istanza di permesso di costruire.

Con nota del 27 gennaio 2022, prot. n. 3126, il Comune di Canosa di Puglia ha comunicato il preavviso di rigetto, sostenendo che la concessione del lotto fosse ormai decaduta; con provvedimento del 24 ottobre 2024 il Comune, sulla base della medesima motivazione, ha emesso il diniego definitivo.

Avverso gli atti sopra indicati, il signor Pepe ha proposto ricorso al T.a.r. Puglia, che, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il ricorso, ritenendo che la concessione fosse automaticamente cessata già da molti anni.

9. Tanto premesso, con un primo ordine di censure, l'appellante sostiene che il giudice di primo grado avrebbe errato nell'escludere la formazione del silenzio-assenso.

L'appellante osserva che l'istanza di rilascio del permesso di costruire è stata presentata il 3 - 6 dicembre 2021; il preavviso di rigetto è del 27 gennaio 2022; il provvedimento finale di diniego è stato adottato solo il 24 ottobre 2024.

Secondo l'appellante, l'art. 20 del d.P.R. 380/2001 impone la conclusione del procedimento nel termine complessivo di 100 giorni (in presenza del preavviso di rigetto); nel caso di specie, non vi sono state sospensioni dei termini; non sono stati richiesti documenti integrativi; non esistono vincoli paesaggistici, ambientali o idrogeologici che impediscano la formazione del silenzio-assenso.

Pertanto, il permesso di costruire si sarebbe formato per silenzio-assenso; il diniego adottato quasi tre anni dopo sarebbe inefficace, ai sensi dell'art. 2, comma 8-bis, della legge n. 241/1990.

L'appellante richiama la giurisprudenza amministrativa secondo cui, decorso il termine procedimentale, il potere ordinario di provvedere si consuma; l'amministrazione può intervenire soltanto mediante l'esercizio dei poteri di autotutela; aggiunge che il Comune non ha mai avviato un procedimento di annullamento d'ufficio ex art. 21 - nonies; anche il termine di dodici mesi previsto per l'autotutela sarebbe ormai decorso e, di conseguenza, il provvedimento di diniego sarebbe illegittimo.

10. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante deduce erroneità della sentenza sulla pretesa decadenza della concessione cimiteriale

L'appellante contesta la sentenza impugnata nella parte in cui il giudice ha ritenuto automaticamente cessata l'efficacia della concessione cimiteriale.

Secondo il giudice di primo grado la clausola del disciplinare produceva automaticamente la cessazione degli effetti della concessione e non era quindi necessario alcun provvedimento formale da parte del Comune.

Di contro, l'appellante evidenzia invece che il Comune non ha mai aperto un procedimento di revoca, non ha mai notificato un avvio del procedimento e non ha mai adottato un provvedimento espresso di revoca o di decadenza; pertanto, la concessione cimiteriale sarebbe ancora efficace.

Inoltre, l'appellante evidenzia che la revoca presuppone lo svolgimento di un'istruttoria alla quale il privato abbia la possibilità di partecipare e la valutazione dell'interesse pubblico di cui deve essere dato conto nel provvedimento di revoca.

Una clausola che produca automaticamente la cessazione della concessione violerebbe il principio di legalità, il principio del giusto procedimento e il diritto di partecipazione previsto dalla legge n. 241/1990.

L'appellante sottolinea altresì che la concessione riguardava non soltanto la costruzione dell'edicola, ma anche il diritto di inumazione; di conseguenza, la mancata costruzione dell'edicola non avrebbe potuto comportare l'automatica estinzione dell'intera concessione.

A sostegno della sua tesi, l'appellante evidenzia che nel 1997 il Comune aveva espresso parere favorevole alla costruzione dell'edicola funeraria, pur essendo già trascorsi i tre anni dalla concessione; altri concessionari della stessa zona cimiteriale avrebbero costruito le edicole funerarie molti anni dopo senza contestazioni; il Comune non ha mai chiesto la restituzione del lotto, né ha mai restituito il 20% del prezzo previsto dal disciplinare.

Tutti gli elementi sopra richiamati avrebbero consolidato nell'appellante il legittimo affidamento sulla permanenza della validità e dell'efficacia della

concessione.

11. Ritiene il Collegio che le doglianze formulate dalla appellante debbano essere esaminate congiuntamente, in quanto la formazione del titolo abilitativo *per silentium* presuppone che il richiedente avesse titolo alla presentazione della istanza e che quindi l'istanza fosse astrattamente procedibile, ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. n. 380/2001.

12. Occorre premettere che il contratto di concessione dell'area cimiteriale è stato stipulato in data 25 febbraio 1991 e prevedeva novantanove anni come termine di efficacia della concessione in uso dell'area cimiteriale; il disciplinare allegato al contratto prevedeva: "*Il concessionario entro tre anni dalla data del contratto deve realizzare l'edicola funeraria. In mancanza la concessione si intende automaticamente revocata con la restituzione al concessionario del 20% della somma pagata*".

L'odierno appellante, già nel 1997, aveva presentato richiesta di rilascio del titolo abilitativo edilizio per la costruzione di una edicola funeraria sul lotto n. 3 in concessione, ottenendo dal Comune parere favorevole (nota del 29 ottobre 1997 – prot. n. 5110); il relativo titolo edilizio, tuttavia, non era stato ritirato a causa di sopraggiunti motivi familiari.

Con istanza presentata in data 3 dicembre 2021 (prot. comunale n. 36320 del 6 dicembre 2021), il sig. Pepe Pasquale ha nuovamente richiesto al Comune di Canosa di Puglia il rilascio del permesso di costruire per l'esecuzione di lavori di realizzazione nel cimitero comunale di una edicola funeraria; l'istanza è stata respinta con la seguente motivazione: "…*dall'esame del progetto e degli atti allegati alla istanza è risultata la mancanza del titolo a richiedere il P.D.C., stante l'avvenuta decadenza della concessione del lotto cimiteriale, giusta quanto previsto dall'Art. 7 del disciplinare tecnico allegato al contratto di concessione del Comune di Canosa del 25/02/1991*".

13. Tanto premesso, ritiene il Collegio che la motivazione del provvedimento di diniego non possa essere condivisa, in quanto fondata su presupposti giuridici infondati.

14. Indipendentemente dal *nomen iuris* indicato nel disciplinare allegato al contratto, l'istituto giuridico che viene in rilievo non è quello della revoca, quanto quello della decadenza.

La revoca, disciplinata dall'art. 21-quinquies della legge n. 241/1990, è il provvedimento con cui l'amministrazione elimina un proprio precedente atto legittimo, per ragioni sopravvenute di interesse pubblico o per una nuova valutazione dell'interesse originario.

La revoca può intervenire per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, per mutamento della situazione di fatto o per una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario (nei casi consentiti dalla legge).

La revoca richiede l'avvio del procedimento (art. 7 l. 241/1990). la partecipazione dell'interessato, lo svolgimento di una istruttoria, una motivazione adeguata e la ponderazione di tutti gli interessi coinvolti; inoltre la revoca produce effetti *ex nunc* e non elimina retroattivamente gli effetti già prodotti.

La decadenza, che non trova una disciplina espressa nella legge generale sul procedimento amministrativo, trova di regola la sua fonte in una espressa previsione di legge, nel titolo concessorio o nel regolamento che disciplina il rapporto tra privato e pubblica amministrazione.

La decadenza deriva normalmente dall'inadempimento di un obbligo, dalla perdita di un requisito, dal mancato esercizio del diritto entro un termine o dalla violazione di condizioni essenziali del rapporto.

La decadenza è considerata generalmente un provvedimento vincolato e ha di regola effetti *ex tunc*; se si verifica il presupposto previsto dalla legge o dalla concessione, l'amministrazione deve dichiarare la decadenza.

15. Anche quando la decadenza ha natura vincolata, la giurisprudenza prevalente ritiene che occorra comunque accertare i fatti e verificare la sussistenza dei presupposti, consentire la partecipazione dell'interessato e adottare un provvedimento espresso.

Il provvedimento di decadenza deve essere qualificato come provvedimento dichiarativo di un effetto previsto dalla legge o dal titolo concessorio, di cui è necessario accertare i presupposti in contraddittorio con il privato.

In particolare questa Sezione ha avuto modo di precisare che, sebbene la decadenza del permesso di costruire abbia carattere tassativamente ricognitivo degli effetti prodotti dalla legge, l'effetto decadenziale conseguente alla inerzia protrattasi oltre il termine massimo per l'inizio dei lavori indicato nel titolo, per quanto discendente direttamente dalla legge, necessita comunque di un provvedimento comunale che, con effetti dichiarativi, accerti l'intervenuta decadenza e ciò sia per verificare che il termine sia effettivamente spirato sia e soprattutto per accertare che non ricorrano cause di forza maggiore che possano giustificare una sospensione del termine o una sua proroga (Consiglio di Stato, sez. IV, 6 giugno 2025 n. 4933; 30 ottobre 2024 n. 8672); la perdita di efficacia del titolo edilizio per mancato inizio o ultimazione dei lavori deve essere accertata e dichiarata con un provvedimento formale del competente organo comunale, previa istruttoria e contraddittorio con il privato interessato; la decadenza del permesso di costruire è un atto dichiarativo e vincolato che richiede un accertamento degli effetti legali e dei presupposti normativi, senza il quale il titolo edilizio deve considerarsi vigente (Consiglio di Stato, sez. IV, 29 marzo 2024 n. 2963).

In particolare, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 18/2020 ha avuto modo di precisare che: "… *la decadenza, intesa quale vicenda pubblicistica estintiva, ex tunc (o in alcuni casi ex nunc), di una posizione giuridica di vantaggio (c.d. beneficio), è istituto che, pur presentando tratti comuni col più ampio genus dell'autotutela, ne deve essere opportunamente differenziato, caratterizzandosi specificatamente:*

a) per l'espressa e specifica previsione, da parte della legge, non sussistendo, in materia di decadenza, una norma generale quale quelle prevista dall'art. 21 - nonies della legge 241/90 che ne disciplini presupposti, condizioni ed effetti;

b) per la tipologia del vizio, more solito individuato nella falsità o non veridicità degli stati e delle condizioni dichiarate dall'istante, o nella violazione di prescrizioni amministrative ritenute essenziali per il perdurante godimento dei benefici, ovvero, ancora, nel venir meno dei requisiti di idoneità per la costituzione e la continuazione del rapporto;

c) per il carattere vincolato del potere, una volta accertato il ricorrere dei presupposti;…".

Inoltre, anche per i provvedimenti di decadenza, la giurisprudenza afferma la necessità del rispetto delle garanzie partecipative, salvo casi eccezionali nei quali l'effetto derivi direttamente dalla legge in termini assolutamente automatici e non residui alcun margine di accertamento.

16. Sulla base delle coordinate ermeneutiche sopra richiamate, ritiene il Collegio che, indipendentemente dal *nomen iuris* indicato nel disciplinare, nel caso di specie, il mancato esercizio del diritto di realizzare l'edicola funeraria nel termine indicato dal disciplinare allegato all'atto di concessione dell'area cimiteriale deve essere ricondotto alla decadenza (e non alla revoca).

Sennonché, come sopra evidenziato, la decadenza anche quando ha natura vincolata richiede sempre l'adozione di un provvedimento espresso di accertamento dei suoi presupposti, al fine di assicurare la certezza dei rapporti giuridici.

Nel caso di specie, poi l'adozione di un provvedimento espresso di decadenza si rivela particolarmente necessaria, tenendo conto che il titolo concessorio prevedeva la possibilità di utilizzare l'area cimiteriale anche come campo di inumazione (senza prevedere alcun termine a riguardo) nonché del fatto che l'istanza di permesso di costruire presentata dall'odierno appellante nel 1997 era stata esitata favorevolmente dal Comune, nonostante il termine di tre anni dal rilascio del titolo concessorio (previsto dal disciplinare) era ampiamente scaduto; non risulta inoltre restituita la percentuale del 20% del corrispettivo versato dall'appellante al momento del rilascio del titolo concessorio, come pure previsto dal disciplinare allegato al titolo concessorio.

17. Tutti questi elementi inducono il Collegio a ritenere che il termine di tre anni previsto nel disciplinare allegato all'atto di concessione dell'area

cimiteriale non avesse natura perentoria e che comunque fosse necessaria l'adozione di un provvedimento espresso di decadenza, da adottarsi per accertare, in contraddittorio con il privato, la sussistenza dei presupposti per la declaratoria della decadenza del titolo concessorio.

18. Ritiene tuttavia il Collegio che non sussistano i presupposti per la declaratoria della formazione del titolo abilitativo *per silentium*.

Recentemente, nella sentenza 9 marzo 2026 n. 1878, questa Sezione, dopo un'ampia ricostruzione sistematica dell'istituto del silenzio – assenso e dopo aver riconfermato l'estensione dell'applicazione, in via giurisprudenziale, del perimetro di applicazione del predetto istituto, ha individuato tuttavia nella "*inconfigurabilità strutturale*" e nella "*inconfigurabilità giuridica*" della domanda i limiti insuperabili all'applicazione dell'istituto del silenzio assenso, ossia le ipotesi nelle quali il mero decorso del tempo dalla proposizione della domanda non può condurre alla formazione del titolo edilizio *per silentium*.

Nel caso di specie, non essendo stato concretamente espletato da parte della amministrazione alcun esame della istanza presentata dall'appellante, sulla base dell'erroneo presupposto della intervenuta decadenza del titolo concessorio (mai in realtà accertata con atto formale da parte della amministrazione), è mancato ogni accertamento sulla idoneità sul piano strutturale e giuridico della istanza presentata dall'appellante, ai fini della formazione del silenzio assenso.

Né questo accertamento può essere demandato in questa sede al giudice amministrativo, atteso che l'art. 34, comma 2, c.p.a. stabilisce "*In nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati*".

19. In conclusione, il ricorso in appello deve essere accolto in relazione al secondo motivo di gravame e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, i provvedimenti gravati debbono essere annullati, fatti salvi i successivi provvedimenti della amministrazione.

20. La peculiarità della fattispecie dedotta in giudizio giustifica nondimeno la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, annulla gli atti gravati, facendo salvi i successivi provvedimenti della amministrazione.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Paolo Marotta

IL PRESIDENTE
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO