



## **VALIDITA' E PROROGA DEI TITOLI EDILIZI**

### **Disposizione tecnico-organizzativa (DTO 20/2016)<sup>1</sup>**

*(ai sensi dell'articolo 7/III del RUE e del c. 7, art. 4, L.R. n. 15/2013)*

#### **QUALI SONO I "TITOLI EDILIZI"**

Ai sensi dell'art. 9, della Legge Regionale n. 15, del 30.07.2013 "*Semplificazione della disciplina edilizia*", attualmente i titoli abilitativi edilizi sono esclusivamente il Permesso di Costruire e la Segnalazione Certificata di Inizio Attività.

La Comunicazione di Inizio Lavori asseverata, di cui al comma 4, dell'art. 7, della stessa L.R., non è pertanto un titolo abilitativo edilizio.

Come non costituiscono titoli edilizi le comunicazioni non asseverate di cui allo stesso articolo, ai commi 2, 2bis e 3.

Per tutte le predette comunicazioni, asseverate o meno, non è pertanto previsto nessun istituto di proroga, né "*ordinaria*" né "*straordinaria*".

#### **DIFFERENZA TRA VALIDITA', PROROGA E RINNOVO DEI TITOLI EDILIZI**

Ordinariamente il Permesso di Costruire, sia nella disciplina statale sia in quella regionale, è un provvedimento amministrativo sottoposto a termini perentori di inizio e di ultimazione dei lavori, anche se questi possono essere prorogati ordinariamente.

In materia edilizia la differente qualificazione tra provvedimenti di rinnovo del titolo edilizio e di proroga dei termini di ultimazione dei lavori è riscontrabile nel senso che mentre il rinnovo del titolo presuppone la sopravvenuta inefficacia dell'originario titolo concessorio e costituisce, a tutti gli effetti, una nuova concessione, la proroga è atto sfornito di propria autonomia, che accede all'originaria concessione ed opera semplicemente uno spostamento in avanti del suo termine (iniziale o finale) della sua efficacia.

Per giurisprudenza pacifica, il termine di durata del permesso edilizio non può mai intendersi automaticamente sospeso, essendo al contrario sempre necessaria, a tal fine, prima della sua scadenza, la presentazione di una formale istanza di proroga, cui deve comunque seguire un provvedimento espresso da parte della stessa Amministrazione che ha rilasciato il titolo ablativo che accerti l'impossibilità del rispetto del termine, ciò che avviene solamente nei casi in cui possa ritenersi sopravvenuto un *factum principis* ovvero l'insorgenza di una causa di forza maggiore.

Ed invero, l'apposizione dei termini di efficacia del titolo edilizio e gli istituti della proroga (nei casi consentiti dalla legge) e della decadenza di cui all'art. 15 D.P.R. 06.06.2001, n. 380 servono ad assicurare la certezza temporale dell'attività di trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio, anche al fine di garantire un efficiente controllo sulla conformità dell'intervento edilizio a suo tempo autorizzato con il relativo titolo.

La decadenza dal titolo edilizio opera di diritto e non è richiesta a tal fine l'adozione di un provvedimento espresso. Nonostante la presenza di un minoritario orientamento diverso, la tesi prevalente in giurisprudenza si basa sulla lettera della legge, che fa dipendere la decadenza non da un atto amministrativo, costitutivo o dichiarativo, ma dal semplice fatto dell'inutile decorso del tempo. Diversamente opinando, del resto, si farebbe dipendere la decadenza non solo da un comportamento dei titolari del permesso di costruire ma anche della Pubblica Amministrazione che potrebbe in taluni casi adottare un provvedimento espresso e in altri casi no, con

<sup>1</sup> *La presente Disposizione Tecnico Organizzativa riveste carattere regolamentare.*

possibili ipotesi di disparità di trattamento tra situazioni che nella sostanza si presenterebbero identiche (TAR Sardegna, Sez. II, sentenza 30.10.2014 n. 880).

Ciò premesso, è del tutto evidente come l'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001, nella disciplina statale e l'art. 19 della L.R. n. 15/2013 in quella regionale, facciano riferimento agli istituti della decadenza, della proroga e del rinnovo del permesso di costruire, sui quali ha statuito il Consiglio di Stato, Sez. IV, con la Sentenza n. 1013, del 4 marzo 2014. L'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001, ad avviso della Suprema Corte, «*mette in luce l'esistenza di un diverso regime che distingue, da un lato, il provvedimento di decadenza da quello di proroga e, all'interno delle tipologie di proroga, quella determinata dal sopravvenire di un fatto esterno da quella determinata da profili ontologici dell'opera*».

La differenza tra la decadenza e la proroga, nella sentenza *de qua*, è legata al fatto che la decadenza del provvedimento è connessa ai soli presupposti di legge, mentre la proroga è caratterizzata dalla scelta discrezionale.

La decadenza ad avviso della Suprema Corte «*ha carattere meramente dichiarativo di un effetto verificatosi ex se, in via diretta, con l'infruttuoso decorso del termine prefissato con conseguente decorrenza ex tunc*».

In merito era già intervenuto il Consiglio di Stato (sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4206), rilevando che «*la pronuncia di decadenza del permesso di costruire, che riceve ora una puntuale disciplina all'art. 15, comma 2, del D.P.R. n. 380 del 2001, sia connotata da un carattere strettamente vincolato, dovuto all'accertamento del mancato inizio e completamento dei lavori entro i termini stabiliti dal citato art. 15, comma 2, (rispettivamente un anno e tre anni dal rilascio del titolo abilitativo, salvo proroga) ed ha natura ricognitiva del venir meno degli effetti del permesso a costruire per l'inerzia del titolare a darvi attuazione. Pertanto, un tale provvedimento ha carattere meramente dichiarativo di un effetto verificatosi ex se, in via diretta, con l'infruttuoso decorso del termine prefissato con conseguente decorrenza ex tunc (da ultimo, Consiglio di Stato, sez. III, 4 aprile 2013, n. 1870)*».

La sentenza in esame (C.d.S. n. 1013/2014), evidenzia che, invece, «*la proroga dei termini stabiliti da un atto amministrativo ha la natura giuridica di provvedimento di secondo grado, in quanto modifica, ancorché parzialmente, il complesso degli effetti giuridici delineati dall'atto originario (ex multis, Consiglio di Stato, sez. V, 18 settembre 2008, n. 4498)*».

Nell'ambito della materia edilizia, la differente qualificazione tra provvedimenti di rinnovo dei titoli edilizi e di proroga dei termini di ultimazione dei lavori è riscontrabile nel senso che, mentre il rinnovo del titolo presuppone la sopravvenuta inefficacia dell'originario titolo edilizio e costituisce, a tutti gli effetti, una nuova concessione, la proroga è provvedimento amministrativo sornito di propria autonomia che accede all'originaria concessione ed opera semplicemente uno spostamento in avanti del suo termine finale di efficacia.

La proroga è quindi disposta con provvedimento motivato sulla scorta di una valutazione discrezionale, che in termini tecnici si traduce nella verifica delle condizioni oggettive che la giustificano, tenendo presente che, proprio perché il risultato è quello di consentire una deroga alla disciplina generale in tema di edificazione, i presupposti che fondano la richiesta di proroga sono espressamente indicati in norma e sono di stretta interpretazione.

A parere della Consiglio di Stato «*la proroga possa aver luogo per factum principis, ossia, come afferma la norma, "per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso" o per ragioni collegate alla natura dell'opera, ossia "esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari"*».

Il Consiglio di Stato ha affrontato la questione della differenza tra la categoria del rinnovo e della proroga anche relativamente alla Concessione, ribadendo (Sez. II, 26 agosto 2014, n. 2760) che «*che la nozione di "rinnovo" non va confusa con quella di "proroga" dello stesso titolo concessorio, ovvero con la protrazione dell'efficacia nel tempo dell'originaria concessione: ipotesi, quest'ultima, che ricorre sul piano sostanziale quando il medesimo rapporto concessorio venga fatto proseguire, a beneficio del precedente titolare, ex lege o a fronte di una sola domanda, presentata prima della scadenza del titolo (cfr. in tal senso, per il principio, Cons. Stato, VI, 26 maggio 2010, n. 3348 e 1 febbraio 2013, n. 626). Il "rinnovo" comporta invece un nuovo atto concessorio che ha il medesimo oggetto, ma non necessariamente il medesimo destinatario: tale fattispecie comporta la volontà dell'amministrazione di rinnovare un affidamento in concessione (anziché far cessare qualsiasi affidamento del genere), ma non implica la reiterazione in toto, anche dal punto di vista soggettivo, del titolo precedente*».

## **LA PROROGA "ORDINARIA" DEI TITOLI EDILIZI NELL'EVOLUZIONE NORMATIVA:**

### **1. Legge 27 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli":**

la concessione edilizia all'epoca era l'unico titolo edilizio

art. 4 "Caratteristiche della concessione" (poi abrogato dall'articolo 136 del D.P.R. n. 380/2001):

"3. Nell'atto di concessione sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.

4. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno; il termine di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere abitabile o agibile, non può essere superiore a tre anni e può essere prorogato, con provvedimento motivato, solo per fatti estranei alla volontà del concessionario, che siano sopravvenuti a ritardare i lavori durante la loro esecuzione. Un

*periodo più lungo per l'ultimazione dei lavori può essere concesso esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive; ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.*

*5. Qualora i lavori non siano ultimati nel termine stabilito, il concessionario deve presentare istanza diretta ad ottenere una nuova concessione; in tal caso la nuova concessione concerne la parte non ultimata".*

In sintesi:

- a. La concessione edilizia doveva indicare i termini di inizio e di fine dei lavori;
- b. Il termine massimo per l'inizio dei lavori era fissato in un anno dal rilascio della concessione;
- c. Il termine massimo per la fine dei lavori era fissato in tre anni dal rilascio della concessione; un periodo più lungo per l'ultimazione dei lavori poteva essere concesso esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ed indicato nella concessione stessa; non era stabilito alcun limite massimo per tale maggior periodo;
- d. La proroga, pertanto, non può essere conseguita adducendo impedimenti soggettivi del titolare della concessione edilizia (tra le tante TAR Lazio n. 5370/2005);
- e. Si precisa che al termine dei tre anni l'opera deve essere non solo ultimata ma anche dichiarata abitabile o agibile; in tal modo si stabilisce che la richiesta di abitabilità doveva essere richiesta prima della fine dei lavori (sic!);
- f. Poteva essere prorogato solo il termine di fine dei lavori;
- g. L'atto di proroga era costituito da un provvedimento comunale motivato, pertanto, dipendente dalla valutazione discrezionale del Comune, sia relativamente all'accoglimento o meno, sia in riferimento alla durata della proroga stessa;
- h. La proroga poteva essere concessa solo per fatti estranei alla volontà del concessionario, che fossero sopravvenuti a ritardare i lavori durante la loro esecuzione;
- i. Evidentemente la fatti giustificativi dovevano essere dimostrati in una esplicita e formale richiesta di proroga;
- j. Non erano stabiliti termini entro i quali tale richiesta doveva essere avanzata, evidentemente però la richiesta doveva essere presentata prima della scadenza naturale della concessione (di cui al punto c. precedente);
- k. Non era stabilito alcun termine massimo di durata per la proroga, che era a discrezione del Comune;
- l. Nessun divieto espresso era stabilito per la concessione di eventuali ulteriori e successive proroghe;
- m. Qualora i lavori non fossero stati ultimati nel termine stabilito, ordinario ma anche entro quello prorogato, il concessionario doveva presentare istanza diretta ad ottenere una nuova concessione; in tal caso la nuova concessione doveva concernere la parte non ultimata

## **2. Legge Regionale 7 dicembre 1978, n. 47 "Tutela e uso del territorio":**

la concessione edilizia all'epoca era l'unico titolo edilizio

art. 27 "Concessione a costruire" (già sostituito dall'art. 21 della L.R. n. 23/1980; poi modificato dall'art. 22 della L.R. n. 6/1995 e dall'art. 47 della L.R. n. 20/2000; articolo poi abrogato dall'art. 49 della L.R. n. 31/2002):

*"Nell'atto di concessione sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.*

*Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno; il termine di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere abitabile o agibile ai sensi dell'art. 50 della presente legge, non può essere superiore a tre anni e può essere prorogato con provvedimento motivato solo per il sopravvenire di fatti estranei alla volontà del concessionario durante l'esecuzione dei lavori. Un periodo più lungo per l'ultimazione dei lavori può essere concesso esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico - costruttive; ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.*

*Qualora i lavori non siano ultimati nel termine stabilito, il concessionario deve presentare istanza diretta a ottenere una nuova concessione; nel caso di mancata ultimazione entro il termine, la nuova concessione concerne la parte non ultimata.*

*La concessione decade se entro l'anno non sono stati eseguiti i lavori fino alla costruzione del solaio sul piano terra o di altre opere, indicate nella concessione, per costruzioni di particolari caratteristiche.*

*Il titolare della concessione deve notificare al Comune, con lettera raccomandata, l'inizio delle operazioni di organizzazione del cantiere.*

*Qualora i lavori non siano iniziati entro la data stabilita, la concessione decade e il sindaco potrà procedere al rilascio di nuova concessione in conformità alle previsioni urbanistiche e al programma pluriennale di attuazione in vigore all'atto del rilascio e previo pagamento di eventuali maggiori oneri connessi alla concessione stessa".*

In sintesi:

- a. La concessione edilizia doveva indicare i termini di inizio e di fine dei lavori;
- b. Il termine massimo per l'inizio dei lavori era fissato in un anno dal rilascio della concessione;
- c. Il termine massimo per la fine dei lavori era fissato in tre anni dal rilascio della concessione; un periodo più lungo per l'ultimazione dei lavori poteva essere concesso esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ed indicato nella concessione stessa; non era stabilito alcun limite massimo per tale maggior periodo;
- d. La proroga, pertanto, non può essere conseguita adducendo impedimenti soggettivi del titolare della concessione edilizia (tra le tante TAR Lazio n. 5370/2005);

- e. Si precisa che al termine dei tre anni l'opera deve essere non solo ultimata ma anche dichiarata abitabile o agibile; in tal modo si stabilisce che la richiesta di abitabilità doveva essere richiesta prima della fine dei lavori (sic!);
- f. Poteva essere prorogato solo il termine di fine dei lavori;
- g. L'atto di proroga era costituito da un provvedimento comunale motivato, pertanto, dipendente dalla valutazione discrezionale del Comune, sia relativamente all'accoglimento o meno, sia in riferimento alla durata della proroga stessa;
- h. La proroga poteva essere concessa solo per fatti estranei alla volontà del concessionario, che fossero sopravvenuti a ritardare i lavori durante la loro esecuzione;
- i. Evidentemente la fatti giustificativi dovevano essere dimostrati in una esplicita e formale richiesta di proroga;
- j. Non erano stabiliti termini entro i quali tale richiesta doveva essere avanzata, evidentemente però la richiesta doveva essere presentata prima della scadenza naturale della concessione (di cui al punto c. precedente);
- k. Non era stabilito alcun termine massimo di durata per la proroga, che era a discrezione del Comune;
- l. Nessun divieto espresso era stabilito per la concessione di eventuali ulteriori e successive proroghe;
- m. Qualora i lavori non fossero stati ultimati nel termine stabilito, ordinario ma anche entro quello prorogato, il concessionario doveva presentare istanza diretta ad ottenere una nuova concessione; in tal caso la nuova concessione doveva concernere la parte non ultimata;
- n. Veniva introdotta una speciale fattispecie di decadenza della concessione, ovvero se entro l'anno successivo al rilascio non fossero stati eseguiti i lavori fino alla costruzione del solaio sul piano terra o di altre opere, indicate nella concessione, per costruzioni di particolari caratteristiche;
- o. Veniva espressamente prevista la decadenza della concessione nel caso in cui i lavori non fossero iniziati entro un anno dal rilascio della concessione.

Successivamente, con l'art. 22 della L.R. n. 6, del 30.01.1995, l'art. 27 è stato modificato. In particolare è stata introdotta la seguente modifica:

*"Entro sessanta giorni dalla comunicazione di cui al comma decimo l'atto di concessione deve essere ritirato. In presenza di validi e comprovati motivi che impediscano il ritiro dell'atto, su richiesta dell'interessato, il termine può essere prorogato dall'autorità competente fino ad un massimo di centottanta giorni, decorsi i quali l'atto di concessione si intende decaduto".*

E' stata introdotta una nuova fattispecie di decadenza della concessione (estesa anche all'autorizzazione edilizia, nel frattempo introdotta dalla legislazione statale, dall'art. 48 della legge n. 457/1978 e limitata agli interventi di manutenzione straordinaria), che non riguarda né i termini di inizio né quelli di fine dei lavori, ovvero il mancato ritiro del provvedimento entro 60 giorni dalla comunicazione del suo rilascio. Ed una nuova conseguente fattispecie di proroga, ovvero quella sul ritiro dell'atto. Per la prima volta si stabilisce un termine massimo per una proroga, e limitatamente a questa.

### **3. D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia": (DISCIPLINA STATALE VIGENTE)**

si riporta il testo attuale degli articoli di interesse, come modificati nel tempo.

I titoli edilizi (nella legislazione statale) sono il Permesso di Costruire, la Segnalazione Certificata di Inizio Attività e la Denuncia di Inizio Attività.

art. 15 "Efficacia temporale e decadenza del permesso di costruire" (come modificato dal decreto legge n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013 e dal decreto legge n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164/2014):

*"1. Nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.*

*2. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori. Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga. La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso<sup>2</sup>, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.*

*2-bis. La proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori è comunque accordata qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate.*

*3. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante denuncia di inizio attività segnalazione certificata di inizio attività ai sensi dell'articolo 22. Si procede altresì, ove necessario, al ricalcolo del contributo di costruzione.*

*4. Il permesso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio".*

<sup>2</sup> I fatti sopravvenuti che possono legittimare la proroga del termine di inizio o completamento dei lavori ai sensi dell'art. 15, comma 2, D.P.R. n. 380 del 2001, non hanno un rilievo automatico, ma possono costituire oggetto di valutazione e di verifica in sede amministrativa qualora l'interessato proponga un'apposita domanda di proroga.

In sintesi:

- a. Il permesso di costruire deve indicare i termini di inizio e di fine dei lavori;
- b. Il termine massimo per l'inizio dei lavori è fissato in un anno dal rilascio del permesso di costruire, per la prima volta si precisa espressamente che il termine di riferimento è il rilascio dell'atto e non la sua notifica;
- c. Il termine massimo per la fine dei lavori viene fissato in tre anni dalla data di inizio dei lavori e non più dalla data del rilascio del permesso di costruire; in tal modo, rispetto ai tre anni del passato di validità dell'atto abilitativo, di fatto viene stabilita la sua durata (dal rilascio al fine lavori) in quattro anni;
- d. Scompare la possibilità di concedere un periodo più lungo per l'ultimazione dei lavori, già in sede di rilascio del permesso, in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, e la sua conseguente indicazione nel permesso stesso;
- e. Si stabilisce, più opportunamente e correttamente rispetto alle norme previgenti, che al termine dei tre anni l'opera deve essere solo ultimata e non anche dichiarata abitabile o agibile;
- f. Oltre alla possibilità di prorogare il termine di fine dei lavori, viene introdotta la possibilità di prorogare anche il termine annuale per l'inizio dei lavori; tuttavia tale proroga, viene accordata solo ed esclusivamente qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate; tale condizione, che è aggiuntiva rispetto alle condizioni stabilite per la proroga del fine dei lavori, rappresenta invece l'unica condizione per ottenere una proroga sulla data di inizio dei lavori;
- g. Viene per la prima volta stabilito che l'atto di proroga è costituito da un provvedimento comunale espresso e motivato;
- h. L'atto di proroga è costituito da un provvedimento comunale motivato, pertanto, dipendente dalla valutazione discrezionale del Comune, sia relativamente all'accoglimento o meno, sia in riferimento alla durata della proroga stessa;
- i. La proroga può essere concessa solo per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori;
- j. Evidentemente la fatti giustificativi devono essere dimostrati in una esplicita e formale richiesta di proroga;
- k. La proroga, pertanto, non può essere conseguita adducendo generici impedimenti soggettivi del titolare del permesso di costruire (tra le tante TAR Lazio n. 5370/2005);
- l. Viene espressamente stabilito che la richiesta di proroga venga avanzata formalmente prima della scadenza del permesso di costruire;
- m. Non è stabilito alcun termine massimo di durata per la proroga, che è a discrezione del Comune;
- n. Nessun divieto espresso è stabilito per la concessione di eventuali ulteriori e successive proroghe;
- o. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante denuncia di inizio attività segnalazione certificata di inizio attività. Si procede altresì, ove necessario, al ricalcolo del contributo di costruzione;
- p. Viene stabilito per la prima volta che il permesso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.

art. 23 *"Disciplina della denuncia di inizio attività"* (come sostituito dal D.lgs. n. 301/2002):

*2. La denuncia di inizio attività è corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori ed è sottoposta al termine massimo di efficacia pari a tre anni. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova denuncia. L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori".*

In sintesi:

- a. La DIA decade dopo tre anni dalla sua presentazione, lo stesso vale per la SCIA, anche se non espressamente richiamata nella rubrica dell'articolo, ma in quanto invece richiamata espressamente in quella del Capo III *"Segnalazione certificata di inizio attività e Denuncia di inizio attività"* del quale l'articolo fa parte;
- b. Per la DIA si prescrive solo un termine di inizio dei lavori che non può essere antecedente a 30 giorni dalla sua presentazione;
- c. Non è prevista alcuna proroga per il termine triennale di validità della DIA (SCIA);
- d. Vi è l'obbligo di comunicare la fine dei lavori.

#### **4. Legge Regionale 25 novembre 2002, n. 31 *"Disciplina generale dell'edilizia"*:**

I titoli edilizi sono il Permesso di Costruire e la Denuncia di Inizio Attività.

Le disposizioni che seguono sono state successivamente abrogate dall'art. 59, della L.R. n. 15/2013.

art. 10 *"Disciplina della denuncia di inizio attività"*

*"3. La denuncia di inizio attività è corredata dall'indicazione del direttore dei lavori e dell'impresa a cui si intendono affidare i lavori ed è sottoposta al termine massimo di validità pari a tre anni, decorrenti dalla data di inizio dei lavori indicata nella denuncia stessa. L'interessato è tenuto a comunicare la data di ultimazione dei lavori. Su richiesta presentata anteriormente alla scadenza, il termine di ultimazione dei lavori può essere prorogato per una sola volta, con provvedimento motivato, per*

fatti estranei alla volontà dell'interessato. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata è soggetta a nuova denuncia di inizio attività".

In sintesi:

- a. La DIA decade dopo tre anni non dalla sua presentazione ma invece dalla data del suo inizio dei lavori indicata sulla DIA stessa;
- b. Vi è l'obbligo di comunicare la fine dei lavori;
- c. Viene introdotta la possibilità di una proroga sul termine di fine dei lavori, su specifica richiesta presentata anteriormente alla scadenza ordinaria triennale;
- d. L'atto di proroga era costituito da un provvedimento comunale motivato, pertanto, dipendente dalla valutazione discrezionale del Comune, sia relativamente all'accoglimento o meno, sia in riferimento alla durata della proroga stessa;
- e. La proroga sulla data di fine lavori è da considerarsi *una tantum*, e non viene specificata la sua durata massima;
- f. La proroga può essere richiesta solo per fatti estranei alla volontà dell'interessato, che debbono essere esplicitati nella richiesta;
- g. La proroga, pertanto, non può essere conseguita adducendo impedimenti soggettivi del titolare della DIA (tra le tante TAR Lazio n. 5370/2005);
- h. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata è soggetta sempre e comunque a nuova DIA.

art. 14 "Caratteristiche ed efficacia del permesso di costruire"

"2. Nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.

3. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare i tre anni dalla data di rilascio del provvedimento.

Su richiesta presentata anteriormente alla scadenza, entrambi i termini possono essere prorogati per una sola volta, con provvedimento motivato, per fatti estranei alla volontà del titolare del permesso. Decorso tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita.

4. La data di effettivo inizio dei lavori deve essere comunicata al Comune, con l'indicazione del direttore dei lavori e dell'impresa cui si intendono affidare i lavori.

5. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata a nuovo titolo abilitativo per le opere ancora da eseguire ed all'eventuale aggiornamento del contributo di costruzione per le parti non ancora eseguite.

6. Il permesso di costruire è irrevocabile. Esso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine stabilito nel permesso stesso".

In sintesi:

- a. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del PDC;
- b. Il termine di fine dei lavori, con opera completata come da PDC rilasciato, non può superare i tre anni dalla data di rilascio, in tal senso viene determinata una differenza sostanziale con la norma statale, nella quale il termine triennale decorre dalla data di inizio dei lavori;
- c. Viene introdotta, analogamente alla norma statale, senza tuttavia le limitazioni di fattispecie ivi contenute relativamente all'inizio dei lavori, la possibilità di proroga sia sull'inizio sia sulla fine dei lavori;
- d. Entrambe le proroghe possono essere concesse una sola volta;
- e. Le proroghe sono concesse sempre a seguito di richiesta dell'interessato e con provvedimento espresso e motivato;
- f. Entrambe le proroghe possono essere concesse esclusivamente per fatti estranei alla volontà del titolare del permesso;
- g. L'atto di proroga era costituito da un provvedimento comunale motivato, pertanto, dipendente dalla valutazione discrezionale del Comune, sia relativamente all'accoglimento o meno, sia in riferimento alla durata della proroga stessa;
- h. La proroga, pertanto, non può essere conseguita adducendo impedimenti soggettivi del titolare del permesso di costruire (tra le tante TAR Lazio n. 5370/2005);
- i. Decorso i termini stabiliti per entrambi i termini, ed eventuale proroga, il permesso decade di diritto per la parte non eseguita;
- j. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata a nuovo titolo abilitativo, PDC o DIA a seconda della tipologia di opere, per le opere ancora da eseguire ed all'eventuale aggiornamento del contributo di costruzione per le parti non ancora eseguite;
- k. Il PDC decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati, anche a seguito della eventuale proroga, e vengano completati entro il termine stabilito nel permesso stesso o della eventuale proroga, la quale, evidentemente però, deve essere stata concessa prima della entrata in vigore delle eventuali e contrastanti nuove previsioni urbanistiche.

## **5. Legge Regionale 30 luglio 2013, n. 15 "Semplificazione della disciplina edilizia": (DISCIPLINA REGIONALE VIGENTE)**

I titoli edilizi sono il Permesso di Costruire e la Segnalazione Certificata di Inizio Attività.

Ai sensi dell'articolo 60 della L.R. "Disapplicazione di norme statali", le omologhe disposizioni statali di cui, in particolare agli articoli 15 e 23 del Testo Unico per l'Edilizia, non trovano diretta applicazione nel territorio

regionale. Nella fattispecie inoltre, gli articoli 15 e 23 del TUE sono di rango regolamentare e contenuto procedimentale (ovvero di rango secondario) e non legislativo e pertanto prevale la disposizione regionale, come autorevolmente sancito anche Corte Costituzionale, con sentenza n. 376/2002 *"la delegificazione di alcune norme esclude che dalle stesse, aventi oggi natura regolamentare, possano essere desunti principi fondamentali della materia...la sostituzione di norme legislative con norme regolamentari esclude di per sé che da queste ultime possano trarsi principi vincolanti per le Regioni"*. Di conseguenza risultano legittime ed operative le diverse disposizioni regionali di dettaglio, come appunto la L.R. n. 15/2013. Ovviamente, in caso di mancanza di specifiche norme regionali, si applica in toto l'art. 15.

Tra gli obiettivi specifici della nuova legge regionale in materia edilizia, elencati all'art. 2, vi è proprio *"l'ampliamento della possibilità di ricorrere alla proroga del termine per l'inizio e la ultimazione dei lavori"*.

#### art. 16 *"Validità della SCIA"*

*"1. I lavori oggetto della SCIA devono iniziare entro un anno dalla data della sua efficacia e devono concludersi entro tre anni dalla stessa data. Decorso tali termini, in assenza di proroga di cui al comma 2, la SCIA decade di diritto per le opere non eseguite. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata è soggetta a nuova SCIA.*

*2. Il termine di inizio e quello di ultimazione dei lavori possono essere prorogati, anteriormente alla scadenza, con comunicazione motivata da parte dell'interessato. Alla comunicazione è allegata la dichiarazione del progettista abilitato con cui assevera che a decorrere dalla data di inizio lavori non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche"*.

A norma del comma 3, lett. b), dell'articolo 14, la SCIA è efficace a seguito della comunicazione di regolare deposito e comunque decorso il termine di cinque giorni lavorativi dalla sua presentazione, in assenza di comunicazione della verifica negativa.

A norma inoltre dell'art. 15 *"SCIA con inizio dei lavori differito"*, nella SCIA l'interessato può dichiarare che i lavori non saranno avviati prima della conclusione del procedimento di controllo, di cui all'articolo 14, commi da 4 a 8, ovvero può indicare una data successiva di inizio lavori, comunque non posteriore ad un anno dalla presentazione della SCIA.

In sintesi:

- a. L'inizio lavori deve avvenire entro un anno dalla data di efficacia della SCIA;
- b. La fine dei lavori deve avvenire entro tra anni dalla data di efficacia della SCIA;
- c. Se trattasi di SCIA con inizio lavori differito, il termine di inizio lavori deve avvenire:
  - entro un anno dalla data di comunicazione da parte dello SUE del termine del procedimento di controllo istruttorio;
  - oppure, entro la data di inizio lavori differito, la quale comunque non può essere superiore ad un anno dalla data di presentazione (e non di efficacia) della SCIA.
- d. Decorso i termini di cui sopra per la conclusione dei lavori, la SCIA decade di diritto per le opere non eseguite;
- e. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata è soggetta sempre a nuova SCIA;
- f. Il termine di inizio e quello di ultimazione dei lavori possono essere prorogati, anteriormente alle scadenze di cui sopra, con comunicazione motivata da parte dell'interessato;
- g. Non è più richiesta alcuna motivazione della richiesta di proroga (fatti estranei alla volontà del titolare, mole dell'opera da realizzare, sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori...);
- h. Alla comunicazione deve essere allegata la dichiarazione del progettista abilitato con cui assevera che a decorrere dalla data di inizio lavori non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche; tale allegazione deve riferirsi, evidentemente, per la lettera della norma, alla comunicazione relativa alla proroga del termine di fine dei lavori; nel caso invece della comunicazione relativa alla proroga del termine di inizio dei lavori, la dichiarazione deve avere riguardo al periodo intercorso dalla data di presentazione della SCIA;
- i. L'atto di proroga è costituito da un provvedimento comunale motivato, pertanto, dipendente dalla valutazione discrezionale del Responsabile dello Sportello Unico per l'Edilizia del Comune, sia relativamente all'accoglimento o meno, sia in riferimento alla durata della proroga stessa;
- j. Non è stabilito un termine massimo di validità temporale della proroga;
- k. Non è stabilito alcun divieto di concedere più di una proroga.

In considerazione della natura stessa della SCIA (di atto di un privato che lo abilita all'attuazione degli interventi edilizi, ove sussistano tutti i presupposti e requisiti previsti dalla disciplina edilizia) la legge è orientata ad evitare che la scadenza dei termini di efficacia della stessa costituisca un aggravio amministrativo per le imprese edili, specialmente in un periodo di forte crisi economica del settore. Pertanto, si consente agli interessati di prorogare il termine di inizio e quello di fine dei lavori, attraverso una comunicazione al SUE, accompagnata dall'asseverazione che il titolo edilizio non è ancora scaduto e che non sono sopravvenute previsioni urbanistiche incompatibili.

#### art. 19 *"Caratteristiche ed efficacia del permesso di costruire"*

*"2. Nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.*

*3. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare i tre anni dalla data di rilascio. Il termine di inizio e quello di ultimazione dei lavori possono essere prorogati, anteriormente alla scadenza, con comunicazione motivata da parte*

dell'interessato. Alla comunicazione è allegata la dichiarazione del progettista abilitato con cui assevera che a decorrere dalla data di inizio lavori non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche. Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita.

4. La data di effettivo inizio dei lavori deve essere comunicata allo Sportello unico, con l'indicazione del direttore dei lavori e dell'impresa cui si intendono affidare i lavori.

5. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata a nuovo titolo abilitativo per le opere ancora da eseguire ed all'eventuale aggiornamento del contributo di costruzione per le parti non ancora eseguite.

6. Il permesso di costruire è irrevocabile. Esso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine stabilito nel permesso stesso ovvero entro il periodo di proroga anteriormente concesso".

In sintesi:

- a. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo;
- b. Il termine per la fine dei lavori non può essere superiore a tre anni dal rilascio del titolo, con ciò determinando una sostanziale differenza dalla norma statale, che fa decorrere il termine triennale dalla data di inizio dei lavori;
- c. Sia il termine di inizio sia quello di ultimazione dei lavori possono essere prorogati, a seguito di comunicazione motivata da parte dell'interessato, presentata anteriormente alla scadenza;
- d. L'atto di proroga è costituito da un provvedimento comunale motivato, pertanto, dipendente dalla valutazione discrezionale del Responsabile dello Sportello Unico per l'Edilizia del Comune, sia relativamente all'accoglimento o meno, sia in riferimento alla durata della proroga stessa;
- e. Non viene stabilito alcun espresso divieto alla concessione di più proroghe;
- f. Non viene stabilito un termine massimo di validità temporale della proroga;
- g. Alla comunicazione deve essere allegata la dichiarazione del progettista abilitato con cui assevera che a decorrere dalla data di inizio lavori non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche; tale allegazione deve riferirsi, evidentemente, per la lettera della norma, alla comunicazione relativa alla proroga del termine di fine dei lavori; nel caso invece della comunicazione relativa alla proroga del termine di inizio dei lavori, la dichiarazione deve avere riguardo al periodo intercorso dalla data di rilascio del PDC;
- h. Non è più richiesta alcuna motivazione della richiesta di proroga (fatti estranei alla volontà del titolare, mole dell'opera da realizzare, sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori...);
- i. Decorsi i termini di cui sopra per la conclusione dei lavori, il permesso decade di diritto per le opere non eseguite;
- j. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata è soggetta ad un nuovo titolo abilitativo, PDC o SCIA, a seconda della tipologia di opere da eseguire, oltre alla rideterminazione del contributo di costruzione, limitatamente alle parti non eseguite;
- k. Il PDC decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine stabilito nel permesso stesso ovvero entro il periodo di proroga anteriormente concesso.

## **LE PROROGHE "STRAORDINARIE" DEI TITOLI EDILIZI:**

### **1. La proroga statale:**

La legge 9 agosto 2013, n. 98 "Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia" (c.d. "Decreto del fare"), pubblicata sulla G.U. n. 194 del 20 agosto 2013, ed entrata in vigore il giorno successivo, ha introdotto una possibilità straordinaria di proroga dei titoli edilizi.

Tale possibilità *una tantum* si "aggiunge" alle predette possibilità di proroga ordinaria, stabilite peraltro, nella disciplina statale, solo per i PDC e non anche per le DIA/SCIA<sup>3</sup>. Si tratta di una proroga "speciale" dell'efficacia dei titoli abilitativi legata alla crisi del settore delle costruzioni, che si differenzia dalla cosiddetta proroga "ordinaria" prevista all'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001 (peraltro limitata, come detto, al Permesso di Costruire).

La proroga dei titoli edilizi disposta dall'articolo 30, commi 3, 3-bis e 4, del decreto legge 21.06.2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 09.08.2013, n. 98, presenta carattere eccezionale e derogatorio rispetto al sistema, poiché la durata limitata nel tempo dei titoli edificatori risponde a esigenze di certezza e di tutela dell'interesse pubblico e della stessa potestà pianificatoria dei comuni. Esigenze, queste, che sarebbero

<sup>3</sup> Il Consiglio di Stato con la sentenza dell'11 dicembre 2013, n. 5969, chiamato a pronunciarsi in merito ad un diniego di proroga del termine di validità della denuncia di inizio attività, ha rigettato l'appello proposto dalla ricorrente ribadendo che la proroga prevista all'art. 15 del DPR 380/2001 (TU edilizia) si riferisce solo ed esclusivamente ai termini stabiliti dai permessi di costruire e non alle denunce di inizio attività per le quali si applica l'art. 22, comma 3 del citato TU edilizia che prevede la presentazione di una nuova denuncia in caso non ultimazione delle opere nel termine di tre anni. La sentenza nell'esaminare un caso di proroga "ordinaria" relativo ad una fattispecie anteriore all'entrata in vigore della Legge 98/2013 (nella specie il termine era scaduto alla data del 2 luglio 2012 e l'istanza di proroga era stata presentata il 20 novembre 2012) ha, incidentalmente, richiamato l'art. 30 della suindicata legge. In particolare ha escluso anche l'applicazione della proroga contenuta nella Legge 98/2013 richiamando, tuttavia, il solo comma 3. Come invece espressamente previsto dal comma 4 dell'art. 30 della Legge 98/2013 la proroga in questo caso, in considerazione della specialità della norma, si applica "anche alle denunce di inizio attività e alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine".



tutte frustrate dalla previsione della possibilità del protrarsi a tempo indeterminato delle attività comportanti la trasformazione del territorio. L'operatività del nuovo istituto è pertanto – coerentemente – circoscritta dallo stesso legislatore a un periodo determinato, e le relative previsioni sono valedoli una tantum (TAR Lombardia - Milano, Sez. II, sentenza 04.08.2016 n. 1569).

L'istituto della proroga straordinaria, introdotto in via di eccezione dall'art. 30, comma 3, del decreto legge n. 69 del 2013, prevede alcune rilevanti peculiarità rispetto alla proroga ordinaria.

Il legislatore ha, invero, espressamente stabilito:

- che il prolungamento dell'efficacia del titolo edilizio non sia subordinato alla valutazione, da parte del Comune, della sussistenza dei rigorosi presupposti di cui all'articolo 15, comma 2, del D.P.R. n. 380 del 2001, ma operi a prescindere da ogni verifica in ordine alle circostanze che determinano il mancato rispetto del termine originariamente previsto;
- che, conseguentemente, il Comune sia chiamato unicamente a controllare, a seguito della comunicazione del privato, che quest'ultimo abbia dichiarato di avvalersi della proroga in presenza di tutte le condizioni stabilite direttamente dalla norma primaria;
- che, in particolare, l'operatività della proroga sia subordinata alla circostanza che l'intervento non si ponga in contrasto con gli strumenti urbanistici approvati o anche solo adottati;
- che la proroga operi anche per gli interventi oggetto di denuncia di inizio di attività o di segnalazione certificata di inizio di attività, secondo quanto espressamente previsto dall'articolo 4 del medesimo articolo 30 del decreto legge n. 69 del 2013.

La proroga è quindi prevista e direttamente disposta dalla legge, che la condiziona unicamente al ricorrere delle condizioni tipizzate dalla norma primaria e alla presentazione, da parte del soggetto interessato, di un'apposita comunicazione. Invero, si tratta di una previsione di carattere eccezionale e derogatorio rispetto al sistema, poiché la durata limitata nel tempo dei titoli edificatori risponde a esigenze di certezza e di tutela dell'interesse pubblico e della stessa potestà pianificatoria dei comuni; esigenze, queste, che sarebbero tutte frustrate dalla previsione della possibilità del protrarsi a tempo indeterminato delle attività comportanti la trasformazione del territorio. L'operatività del nuovo istituto è pertanto, coerentemente, circoscritta dallo stesso legislatore a un periodo determinato, e le relative previsioni sono valedoli una tantum. La proroga di cui all'articolo 30, comma 3, del decreto legge n. 69 del 2013 opera *ex lege*, purché ricorra la duplice condizione della conformità urbanistica e della dichiarazione dell'interessato di volersi avvalere del differimento dei termini di efficacia del titolo edilizio. Conseguentemente, il Comune è tenuto unicamente a compiere una verifica, a contenuto interamente vincolato, in ordine all'effettiva sussistenza dei predetti presupposti (TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 04.08.2016 n. 1568).

Il comma 3 dell'art. 30 "*Semplificazioni in materia edilizia*", ha infatti statuito:

*"3. Salva la diversa disciplina regionale, previa comunicazione del soggetto interessato, sono prorogati di due anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del D.P.R. del 6 giugno 2001, n. 380, come indicati nei titoli abilitativi rilasciati o comunque formati precedentemente all'entrata in vigore del presente decreto, 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".*

Ed il comma 4 ha inoltre aggiunto:

*"4. La disposizione di cui al comma 3 si applica anche alle denunce di inizio attività e alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine".*

Si segnala inoltre che il comma 3-bis ha inoltre stabilito:

*"3-bis. Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque nominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012, sono prorogati di tre anni".*

Tale disposizione si applica direttamente, ad esempio, ai permessi di costruire rilasciati per la esecuzione delle opere di urbanizzazione nell'ambito dei Piani Urbanistici Attuativi.

In sintesi:

- a. Non si tratta di una proroga "*ordinaria*" quanto piuttosto di una estensione dei termini di validità dei titoli edilizi;
- b. La proroga non è automatica ed estesa a tutti i titoli edilizi che ricadono nel suo campo di applicazione, essa infatti avviene solo, volontariamente, su iniziativa di parte, previa comunicazione in proposito effettuata dal soggetto interessato; il termine "*previa*" (nel caso opposto il legislatore avrebbe dovuto infatti invece utilizzare il termine "*a seguito*"), sta ad indicare che comunque successivamente deve essere emesso un provvedimento espresso di concessione della proroga da parte del Responsabile dello SUE; ad ogni modo la proroga non è soggetta a valutazione da parte dello SUE, che deve emettere il provvedimento di proroga come mero atto formale e la previa comunicazione non deve specificare alcuna motivazione, ma solo richiamare il disposto della norma statale;
- c. E' evidente, dunque, che il citato art. 30, comma 3, del D.L. n. 69/2013, con riguardo ai termini di inizio e di ultimazione dei lavori correnti ed assentiti con titoli abilitativi edilizi emessi o comunque formati prima della sua entrata in vigore, ha introdotto una proroga operante in via automatica, in conseguenza della mera comunicazione all'uopo presentata dall'interessato, senza subordinarla al verificarsi di particolari

circostanze (quali *factum principis* o *vis maior*) e senza statuire distinzioni tra lavori anteriormente non differiti e lavori anteriormente già differiti ai sensi dell'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001. E ciò, sia alla luce del tenore letterale della norma ("*sono prorogati di due anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori*"), laddove non figura espressamente e non è, quindi, inferibile alcuna limitazione simile (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*), sia alla luce della ratio ad essa sottesa, che è quella di agevolare il completamento delle attività di cantiere avviate e, più in generale, di favorire il rilancio economico del settore edilizio (TAR Campania - Napoli, Sez. VIII, sentenza 19.05.2015 n. 2788);

- d. La proroga è univocamente fissata, in tutti i casi, in due anni;
- e. Possono accedere alla proroga straordinaria esclusivamente i titoli edilizi rilasciati, o comunque formati, antecedentemente all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto (ovvero entro il 21 agosto 2013, per espressa previsione in proposito del comma 6 dello stesso articolo 30, già così formulato nel testo del decreto stesso e non quindi alla data di entrata in vigore del decreto legge) alle sole condizioni:
  - che i termini ordinari di inizio e fine dei lavori non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato (ovviamente, infatti se fossero decorso il titolo sarebbe decaduto e non esisterebbe più alcun titolo da prorogare)<sup>4</sup>;
  - che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati;
- f. Diversamente dai titoli edilizi invece, la proroga straordinaria concessa nel caso dei lavori da realizzare per l'attuazione di convenzioni urbanistiche stipulate fino al 31 dicembre 2012, i termini per avviarli e per terminarli sono spostati in avanti di tre anni, *ex lege*, senza necessità che gli interessati ne facciano richiesta.

La concreta applicazione delle citate disposizioni legislative, il cui tenore letterale, pur nella sostanziale "*omogeneità*" dell'istituto disciplinato (la proroga), presenta alcune significative differenze, pone alcuni delicati problemi interpretativi, che risultano di incerta soluzione anche in ragione del fatto che, ad oggi, è intervenuta in merito solo qualche isolata pronuncia.

Su alcuni profili applicativi delle norme in questione, tuttavia, sembra possibile raggiungere conclusioni più sicure.

Così, sembra potersi affermare con ragionevole certezza che, mentre la proroga disciplinata dal comma 3 postula in ogni caso una domanda (*rectius*, "*comunicazione*") del soggetto interessato, il comma 3-bis contempla invece un'ipotesi di proroga *ex lege* che trova applicazione a prescindere da una specifica istanza di parte.

Del pari, sembra potersi affermare con altrettanta certezza che la proroga di cui al comma 3-bis riguarda i termini di inizio e fine lavori di tutti gli interventi contemplati dalle convenzioni urbanistiche, vale a dire di quelli relativi sia all'edificazione privata che alle opere di urbanizzazione: facendo deporre in tal senso il dato letterale della norma, che riferisce in generale la proroga a tutti i termini (di validità e di inizio e fine lavori) previsti nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione.

Se dunque su tali aspetti l'applicazione delle norme in commento non sembra essere fonte di particolari incertezze, un profilo che fa invece sorgere non trascurabili problemi interpretativi è quello relativo all'ambito "*temporale*" di applicazione della fattispecie disciplinata dal comma 3-bis.

In proposito, va infatti rilevato che, mentre il comma 3 dispone espressamente che la proroga biennale dei termini (di inizio e fine lavori) indicati nei titoli edilizi trova applicazione solo ai termini che non siano già scaduti (al momento della comunicazione dell'interessato), il comma 3-bis non contiene un'analoga specificazione: ragion per cui si potrebbe essere indotti a ritenere che la proroga triennale *ex lege* del termine di validità e dei termini di inizio e fine lavori contemplati dalle convenzioni urbanistiche si applichi anche ai termini scaduti.

La tesi testé prospettata – vale a dire, che la proroga *ex* comma 3-bis si applicherebbe anche ai termini già scaduti – si presta certamente ad una serie di critiche.

In primis, si potrebbe obiettare che, in via generale, l'istituto della "*proroga*" presuppone, per sua natura, la perdurante vigenza del termine da prorogare, dal momento che, secondo i principi generali dell'ordinamento, un termine può essere prorogato solo in quanto non sia ancora scaduto.

Ai termini scaduti, si potrebbe aggiungere, trova applicazione non la "*proroga*" bensì un diverso istituto giuridico, vale a dire il "*differimento*"; e tale distinzione, del resto, è ben presente anche nella stessa Legge n. 98/2013 (di conversione del D.L. n. 69/2013), il cui art. 49 è appunto rubricato "*Proroga e differimento termini in materia di spending review e ulteriori disposizioni urgenti per l'equilibrio del settore sanitario*".

Ed ancora: si potrebbe ulteriormente obiettare che l'art. 30 comma 3-bis è norma di deroga dell'ordinamento giuridico vigente e, in quanto tale, va necessariamente assoggettata ad un'interpretazione formale e restrittiva, dando al termine "*proroga*" il significato che è proprio dell'istituto; e ciò anche in considerazione del fatto che un'interpretazione estensiva della disposizione potrebbe condurre a conseguenze incongrue sul piano logico-sistematico, portando ad applicare la proroga in questione anche a termini convenzionali scaduti da molto tempo.

---

<sup>4</sup> È fondamentale che si tratti di titoli abilitativi in corso e non già scaduti (rif. TAR Piemonte, sentenza 31.07.2015, n. 1304).

L'interpretazione formale e restrittiva del comma 3-bis, che si è appena illustrata, sembra trovare un supporto in uno dei pochissimi precedenti giurisprudenziali rinvenibili in materia, vale a dire la sentenza del T.A.R. Umbria n. 381, del 10 luglio 2014, la quale, affrontando il problema della proroga della validità di un piano attuativo scaduto prima dell'entrata in vigore dell'art. 30, comma 3-bis della L. 98/13, ha affermato (sia pure in termini abbastanza apodittici) che la suddetta disposizione non consentirebbe di "prorogare" termini già scaduti prima della sua entrata in vigore.

Tuttavia, senza peraltro dividerli, anche l'interpretazione "estensiva" del comma 3-bis dell'art. 30, può trovare validi argomenti a supporto: potendosi invero sostenere che la fattispecie disciplinata dalla norma in commento – anche in virtù dei principi di semplificazione e di incentivo all'economia che ispirano il decreto legge in questione – integra una proroga, o meglio, una "riapertura" generale *ex lege* dei termini di inizio e fine dei lavori regolati dalle convenzioni urbanistiche che trova applicazione a tutti i termini di cui alle convenzioni stipulate "sino al 31 dicembre 2012", ivi compresi dunque quei termini che, al momento dell'entrata in vigore della norma, siano già scaduti.

Al riguardo, va premesso che, ai fini dell'interpretazione della disposizione, non sembra decisivo l'utilizzo nel comma 3-bis dell'espressione "proroga", giacché questo termine viene in realtà impiegato dal moderno legislatore indifferentemente per la posticipazione di termini scaduti e non scaduti.

Tanto si apprende dalle pubblicazioni disponibili sul sito internet del Senato della Repubblica: sebbene nel linguaggio legislativo sia conosciuta la distinzione tra "proroga" (per i termini non scaduti) e "differimento" (per i termini scaduti), gli uffici studi del Senato avvisano che nella moderna tecnica legislativa il termine "proroga" viene usato indifferentemente per entrambe le ipotesi.

Ciò risulta, in particolare, dal fascicolo n. 41 della XVI Legislatura redatto dal Servizio per la qualità degli atti normativi dal titolo "Prorogare termini (con decretazione d'urgenza). Su alcune variazioni di tecnica legislativa", del marzo 2011, disponibile all'indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737117.pdf>.

Si tratta di un documento che analizza la tecnica legislativa recente con particolare riguardo al decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito dalla L. 10 del 2011), atto normativo che prevedeva per l'appunto una serie molto numerosa di "proroghe" di termini. Il documento (a pag. 2) precisa in particolare che "La proroga o il differimento (a rigore, la prima ove il termine non sia ancora scaduto, il secondo in quanto il termine sia già scaduto; ma in prosieguo si impiegherà l'espressione "proroga" indifferentemente, senza riguardo per tale distinzione) investe un elevato numero di termini".

Del resto, dall'esame dei testi legislativi risulta che l'espressione "proroga" è ormai usata per entrambe le ipotesi, ossia quando si tratti di termini già scaduti e quando si tratti di termini non ancora scaduti: si veda proprio il D.L. 29 dicembre 2010, n. 225 ma anche il più recente D.L. 30 dicembre 2013, n. 150 ("Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", convertito dalla L. 27 febbraio 2014, n. 15).

Appurato dunque che ai fini dell'interpretazione della disposizione in commento non sembra rivestire portata decisiva e dirimente l'utilizzo da parte del legislatore del termine "proroga", l'interpretazione estensiva del comma 3-bis parrebbe avallata anche dalla significativa differenza del suo tenore letterale rispetto al precedente comma 3.

Ed invero, il fatto che il legislatore abbia espressamente precisato che la proroga di cui al comma 3 si applica ai soli termini "non decorsi" e non abbia invece inserito un analogo inciso anche nel comma immediatamente successivo sembra doversi ricondurre ad una precisa volontà di diversificare, sotto questo profilo, le due fattispecie, piuttosto che ad una mera "dimenticanza".

Del resto, la differenziazione tra le due ipotesi di "proroga" di cui si discute sembra porsi in linea con la differenza tra le due fattispecie regolate e le diverse conseguenze previste dalla legge in caso di mancata ultimazione dei lavori. Invero, la mancata ultimazione dei lavori oggetto di un permesso di costruire (a cui si riferisce il comma 3) determina la decadenza del titolo edilizio ai sensi dell'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001, di talché non sarebbe possibile concepire la proroga e quindi consentire l'ultimazione dei lavori attinenti ad un titolo ormai decaduto e quindi inesistente; al contrario, nelle convenzioni di lottizzazione, a cui si riferisce il comma 3-bis, la mancata ultimazione dei lavori non ha conseguenze sul piano della validità o dell'efficacia del titolo edilizio, e quindi ben sarebbe possibile prevedere, anche successivamente allo spirare del primo termine, la concessione *ex lege* di un ulteriore periodo temporale per l'ultimazione dei lavori.

In definitiva, sulla scorta di tali argomentazioni, si potrebbe sostenere che l'art. 30 comma 3-bis della L. 98/2013 abbia disposto una proroga "automatica" e generalizzata di tre anni riferita ai termini di tutte le convenzioni antecedenti una determinata data (31 dicembre 2012): proroga da riferirsi a tutti i termini, anche se scaduti al momento dell'entrata in vigore della disposizione (21.8.2013), perché nulla impedisce in via di principio al legislatore di intervenire con norma di legge anche sui termini scaduti in deroga al principio generale secondo cui la proroga può riguardare solo i termini non scaduti.

Quanto poi all'ulteriore obiezione, supra richiamata, secondo cui un'interpretazione estensiva del comma 3-bis potrebbe determinare conseguenze illogiche ed irragionevoli, legittimando la proroga triennale anche di termini previsti in convenzioni urbanistiche scadute *illo tempore*, sembra potersi replicare che sussiste comunque un limite alla portata applicativa della norma: nel senso che per poter beneficiare della proroga in questione la convenzione di lottizzazione deve in ogni caso essere scaduta da non più di tre anni.

Va peraltro ribadito che tale problematica interpretativa ed applicativa del comma 3-bis si presenta di assai incerta soluzione, non certo agevolata, come già accennato, dai pochissimi e sporadici precedenti giurisprudenziali sino ad oggi riscontrabili. In tal senso pertanto, questo Servizio non intende aderire a detta interpretazione estensiva del campo di applicazione del comma 3-bis.

## 2. La proroga regionale dell'Emilia Romagna:

Sono poche le Regioni che hanno approvato norme sui termini e sulle proroghe straordinarie che, pur avendone facoltà, si sono allontanate dalla normativa statale ordinaria prevista dal Testo Unico sull'edilizia e da quella speciale del Decreto n. 69/2013.

Nelle loro leggi sul governo del territorio e sulla disciplina urbanistica le Regioni spesso riportano, anche in termini pressoché letterali, le disposizioni contenute negli articoli delle leggi statali. Vi si discostano nella disciplina di casi di dettaglio o situazioni specifiche.

La Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 15/2013 è stata approvata in data 31 luglio 2013, ovvero nell'ambito di validità del Decreto Legge n. 69/2013 (emanato il 21 giugno 2013), ma prima della sua conversione nella legge n. 98/2013, avvenuta in data 9 agosto 2013.

All'articolo 55 viene introdotta una proroga regionale straordinaria, sulla base di quanto stabilito dal Decreto del Fare, all'epoca non ancora convertito in legge e, per la parte di interesse, non ancora efficace.

In effetti il testo dell'articolo 30 del Decreto del Fare è mutato in sede di conversione (in sottolineato le parti modificate):

Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69 commi 3, 4, 5 e 6	Legge 9 agosto 2013, n. 98 commi 3, 3bis, 4, 5, 5bis, 5ter, 5quater e 6
<p>3. Ferma restando la diversa disciplina regionale, previa comunicazione del soggetto interessato, sono prorogati di due anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380, come indicati nei titoli abilitativi rilasciati o comunque formati precedentemente all'entrata in vigore del presente decreto.</p> <p>4. La disposizione di cui al comma 3 si applica anche alle denunce di inizio attività e alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine.</p> <p>5. Dall'attuazione dei commi 3 e 4 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p> <p>6. Le disposizioni del presente articolo si applicano dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.</p>	<p>3. Salva la diversa disciplina regionale, previa comunicazione del soggetto interessato, sono prorogati di due anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del D.P.R. del 6 giugno 2001, n. 380, come indicati nei titoli abilitativi rilasciati o comunque formati precedentemente all'entrata in vigore del presente decreto, 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. E' altresì prorogato di tre anni il termine delle autorizzazioni paesaggistiche in corso di efficacia alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto<sup>5</sup>.</p> <p>3-bis. Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque nominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012, sono prorogati di tre anni.</p> <p>4. La disposizione di cui al comma 3 si applica anche alle denunce di inizio attività e alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine.</p> <p>5. Dall'attuazione dei commi 3 e 4 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p> <p>5-bis. (omissis)</p> <p>5-ter. (omissis)</p> <p>5-quater. (omissis)</p> <p>6. Le disposizioni del presente articolo si applicano dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.</p>

art. 55 "Misure per favorire la ripresa economica"

1. ... i termini di validità dei titoli edilizi in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sono prorogati secondo i termini di cui ai commi seguenti.

2. I termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei permessi di costruire, come indicati nei titoli abilitativi rilasciati entro la data di pubblicazione della presente legge o già prorogati entro la medesima data, sono prorogati di due anni.

3. La proroga dei termini di cui al comma 2 si applica anche alle DIA e alle SCIA presentate alla data di entrata in vigore della presente legge.

4. La proroga di cui al presente articolo non si applica nel caso di entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche ai sensi dell'articolo 19, comma 6".

Le differenze rispetto alla disposizione statale a quella data ancora in corso di approvazione, sono molteplici:

a. I termini di inizio e di fine dei lavori dei permessi di costruire, come indicati nei PDC rilasciati o comunque formati entro la data di pubblicazione della legge, ovvero entro la data del 30 luglio 2013 (pubblicazione sul B.U.R.E.R. n. 222) o già prorogati entro la medesima data, sono prorogati di due anni: per i PDC dunque ciò che rileva è la loro sussistenza alla data di pubblicazione della legge regionale, indipendentemente che fossero già stati oggetto di una o più proroghe ordinarie precedenti;

<sup>5</sup> L'ultimo capoverso del comma 3 è stato aggiunto dall'art. 3-quater, comma 2, legge n. 112 del 2013.

- b. La proroga biennale dei termini di validità concessa ai PDC, si applica anche alle DIA e alle SCIA presentate alla data di entrata in vigore della legge regionale: incomprensibilmente per DIA e SCIA si stabilisce un termine diverso rispetto ai PDC, ovvero esse devono essere state presentate alla data non di pubblicazione della L.R. sul B.U.R.E.R., ovvero il 30.07.2016, bensì il giorno successivo alla data della sua pubblicazione, ovvero il 31.07.2016, e non invece il 28 settembre 2013 (60 giorni dalla pubblicazione), data di entrata in vigore di tutta la legge regionale, tranne per tale articolo, la cui entrata in vigore è stata appunto anticipata;
- c. A differenza dei PDC, per le DIA/SCIA esse non devono avere già usufruito di eventuali proroghe ordinarie precedenti (infatti manca, al comma 3 la relativa specificazione invece presente nel comma 2);
- d. A differenza della omologa norma statale, la proroga straordinaria è invece automatica ed estesa a tutti i titoli edilizi, nessuno escluso, che ricadono nel suo campo di applicazione, per essa infatti non necessita una adesione volontaria, su iniziativa dell'interessato, previa comunicazione, ma è invece automatica *ex lege*, senza la necessità di alcuna comunicazione preventiva, che infatti la norma regionale non richiede; nessuna comunicazione è da rendere all'Amministrazione da parte dei tecnici abilitati o dai committenti in quanto i titoli sono automaticamente prorogati, così come nessuna comunicazione è dovuta da parte dello Sportello Unico per l'Edilizia<sup>6</sup>;
- e. Il progettista tecnico abilitato, sotto la sua responsabilità, deve avere cura di verificare che i titoli abilitativi, che rientrano nella proroga d'ufficio, risultino conformi alle norme vigenti, fermo restando che il Comune nell'ambito dei suoi poteri istituzionali di verifica, ai fini di tutela del territorio, ha la possibilità di effettuare controlli volti ad accertare la legittimità dei titoli abilitativi prorogati. Qualora evidenzi le situazioni di contrasto di cui sopra, porrà in essere i provvedimenti sanzionatori conseguenti all'automatica decadenza del titolo abilitativo;
- f. La norma regionale non stabilisce nulla circa la proroga triennale dei termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione, in tal senso pertanto vale la disposizione statale. Tale disposizione è stata infatti introdotta nella disciplina statale successivamente alla data di approvazione della norma regionale, ovvero in sede di conversione del decreto legge.

#### **IL VIGENTE REGOLAMENTO URBANISTICO EDILIZIO:**

Il RUE è stato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 28, del 18.09.2013, ovvero antecedentemente alla entrata in vigore delle disposizioni dettate dalla Legge Regionale n. 15/2013. Esso pertanto non risulta adeguato alla stessa.

art. 26/III "titoli abilitativi":

*"nel Permesso di Costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori: il termine per l'inizio dei lavori è di anni 1 dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare i 3 anni dalla data di rilascio. Decorso i termini il permesso decade per la parte non eseguita. L'inizio e la fine lavori possono essere prorogati una sola volta per un massimo di anni 1, con apposita comunicazione ai sensi dell'articolo 19 della Legge 241/1990. L'inizio e la fine lavori degli interventi convenzionati possono essere prorogati solo su richiesta motivata. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata è soggetta a nuovo titolo abilitativo da presentarsi entro i termini di fine lavori. Qualora non si intenda completare le opere è necessario presentare una variante conclusiva prima della fine lavori. Nel caso in cui non si ottemperi a quanto sopra, scaduti i termini le opere non eseguite sono da intendersi difformi dal titolo abilitativo rilasciato e quindi sanzionabili. Il Permesso di Costruire deve essere ritirato, previo pagamento del contributo di costruzione, entro 60 giorni dalla comunicazione di intervenuto rilascio, trascorsi i quali decade, senza alcun obbligo di comunicazione all'interessato. Il termine di decadenza di cui sopra è di 180 giorni per zone sottoposte alle tutele di cui al Capo III del D.Lgs. n. 42/2004. Il Permesso di Costruire decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine stabilito nel permesso stesso".*

Tale articolo non risulta adeguato per i seguenti aspetti:

- a) le proroghe sulla data di inizio e di fine dei lavori non possono superare il termine di un anno;
- b) tali proroghe possono essere concesse una volta sola;
- c) la realizzazione della parte dell'intervento non ultimata è soggetta a nuovo titolo abilitativo da presentarsi entro i termini di fine lavori;
- d) viene introdotta una nuova ipotesi di decadenza, mutuata dalla vecchia L.R. n. 47/1978, ovvero che il Permesso di Costruire deve essere ritirato, previo pagamento del contributo di costruzione, entro 60 giorni dalla comunicazione di intervenuto rilascio, trascorsi i quali decade, senza alcun obbligo di comunicazione all'interessato.

art. 37/III "Segnalazione certificata di inizio attività. Procedura":

*"La Segnalazione Certificata di Inizio Attività ha un termine massimo di validità pari a tre anni, decorrenti dalla data di efficacia".*

Tale articolo non risulta adeguato per i seguenti aspetti:

- a) non viene previsto l'ulteriore termine di validità di un anno dalla data di efficacia per l'inizio dei lavori;

<sup>6</sup> La Circolare regionale sulla L.R. n. 15/2013 afferma: "In considerazione della forte crisi economica che ha investito il settore delle costruzioni, inoltre, per i titoli abilitativi edilizi in essere alla data di entrata in vigore della legge è stabilita la proroga della data di inizio dei lavori e della loro conclusione (art. 55). Si tratta di nuove scadenze che si sostituiscono automaticamente a quelle contenute nei titoli in corso e che quindi non necessitano di alcun adempimento amministrativo".

b) manca ogni riferimento alla obbligatoria allegazione della dichiarazione del progettista abilitato con cui assevera che a decorrere dalla data di inizio lavori non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche; come già fatto osservare, tale allegazione deve riferirsi, evidentemente, per la lettera della norma, alla comunicazione relativa alla proroga del termine di fine dei lavori; nel caso invece della comunicazione relativa alla proroga del termine di inizio dei lavori, la dichiarazione deve avere riguardo al periodo intercorso dalla data di presentazione della SCIA;

art. 38/III "Denuncia di inizio attività. Procedura":

tale articolo non deve più considerarsi vigente in quanto la DIA è scomparsa nell'ordinamento regionale.

art. 39/III "Permesso di costruire. Procedura":

*"Su richiesta presentata prima della scadenza, il termine per l'inizio dei lavori può essere prorogato dal responsabile dello Sportello Unico per una sola volta, per un massimo di un anno, con provvedimento motivato per fatti estranei alla volontà dell'interessato. Su richiesta presentata prima della scadenza, il termine per la fine lavori può essere prorogato dal responsabile dello Sportello Unico per una sola volta, per un massimo di un anno, con provvedimento motivato per fatti estranei alla volontà dell'interessato".*

Tale articolo non risulta adeguato per i seguenti aspetti:

a) si parla di "richiesta" e non di "comunicazione" di proroga;

b) manca ogni riferimento alla obbligatoria allegazione della dichiarazione del progettista abilitato con cui assevera che a decorrere dalla data di inizio lavori non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche; come già fatto osservare, tale allegazione deve riferirsi, evidentemente, per la lettera della norma, alla comunicazione relativa alla proroga del termine di fine dei lavori; nel caso invece della comunicazione relativa alla proroga del termine di inizio dei lavori, la dichiarazione deve avere riguardo al periodo intercorso dalla data di rilascio del PDC;

### **SINTESI DELLE DISPOSIZIONI ATTUALMENTE VIGENTI:**

Come è noto la L.R. n. 15 del 2013 ha introdotto una disciplina fortemente innovativa dell'istituto della proroga dei titoli edilizi, superando sia il principio presente nella legislazione regionale previgente (ma non in quella statale), secondo cui la proroga poteva essere concessa una sola volta, sia il meccanismo procedurale attraverso il quale il privato può beneficiarne.

La proroga dei titoli edilizi dal 28 settembre del 2013 è infatti subordinata ad una comunicazione motivata del privato, cui sia allegata una asseverazione del tecnico abilitato che, a decorrere dalla data di inizio dei lavori, non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche. In tal modo, il legislatore regionale ha inteso applicare il modulo procedimentale della SCIA, subordinando la proroga all'assenza di quelle circostanze che risulterebbero preclusive del rilascio di un nuovo titolo, con una evidente semplificazione e accelerazione del procedimento amministrativo.

D'altra parte la L.R. n. 15/2013 non è adeguata alle nuove disposizioni sopravvenute, in particolare, in tema dell'istituto della proroga ordinaria dei titoli edilizi, si segnala la sostituzione del comma 2 dell'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001 e l'introduzione del comma 2bis, effettuata dall'art. 17, comma 1, lettera f), legge n. 164 del 2014 (c.d. *Sblocca Italia*), relativamente al Permesso di Costruire.

La modifica all'art. 15 del T.U. edilizia prevede l'ampliamento dei casi di proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori contemplati dal permesso di costruire, che è ora ammessa anche:

1. per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso;
2. qualora il blocco dei lavori sia stato causato da iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate;
3. in considerazione della mole dell'opera da realizzare;
4. per difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori.

Queste modifiche, a norme regolamentari (R) del D.P.R. n. 380 del 2001, non comportano tuttavia effetti sulla disciplina regionale, stabilita dall'art. 19, comma 3 della L.R. n. 15<sup>7</sup>, in quanto il legislatore regionale ha introdotto una disciplina di maggior semplificazione procedurale della tematica della proroga dei termini di validità dei titoli edilizi nel pieno rispetto degli interessi pubblici coinvolti.

Infatti, la disciplina regionale subordina la possibilità di proroga, ai medesimi requisiti e presupposti (la non sopravvenienza di una disciplina preclusiva dell'intervento) richiesti per il rilascio del nuovo titolo edilizio, che i privati dovrebbero richiedere ove non potessero ottenere la proroga del titolo originario. Tale previsione normativa elimina dunque un inutile aggravio procedurale, e consente (ove ne ricorrano i presupposti sostanziali) una celere proroga della validità dei titoli edilizi originari senza la necessità di interrompere i lavori e di dover richiedere un provvedimento esplicito dell'amministrazione comunale.

In sintesi conclusiva quindi, la disciplina applicabile, allo stato, in tema di proroga dei titoli edilizi, è la seguente:

---

<sup>7</sup> Si veda la nota circolare n. PG0442803 della Regione Emilia Romagna, del 21.11.2014.

**A. PROROGA ORDINARIA:**

<b>PERMESSO DI COSTRUIRE</b>	
<b>Proroga del termine per l'inizio dei lavori</b>	
Comunicazione entro:	1 anno dal rilascio
Motivazioni:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso;</li> <li>2. qualora il blocco dei lavori sia stato causato da iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate;</li> <li>3. in considerazione della mole dell'opera da realizzare;</li> <li>4. per difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori.</li> </ol>
Provvedimento di proroga:	espresso, rilasciato dal Responsabile dello Sportello Unico per l'Edilizia, con l'indicazione temporale della proroga
Allegare:	dichiarazione del progettista abilitato con cui assevera che a decorrere dalla data di inizio lavori non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche
Ulteriori proroghe	Sono possibili più proroghe
Comunicazione in bollo	NO
Diritti di segreteria	NO
<b>Proroga del termine per la fine dei lavori</b>	
Comunicazione entro:	3 anni dal rilascio
Motivazioni:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso;</li> <li>2. qualora il blocco dei lavori sia stato causato da iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate;</li> <li>3. in considerazione della mole dell'opera da realizzare;</li> <li>4. per difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori.</li> </ol>
Provvedimento di proroga:	espresso, rilasciato dal Responsabile dello Sportello Unico per l'Edilizia, con l'indicazione temporale della proroga
Allegare:	dichiarazione del progettista abilitato con cui assevera che a decorrere dalla data di inizio lavori non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche
Ulteriori proroghe	Sono possibili più proroghe
Comunicazione in bollo	NO
Diritti di segreteria	NO
<b>SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITA'</b>	
<b>Proroga del termine per l'inizio dei lavori</b>	
Comunicazione entro:	1 anno dalla data di efficacia della SCIA
Motivazioni:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso;</li> <li>2. qualora il blocco dei lavori sia stato causato da iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate;</li> <li>3. in considerazione della mole dell'opera da realizzare;</li> <li>4. per difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori.</li> </ol>
Provvedimento di proroga:	espresso, rilasciato dal Responsabile dello Sportello Unico per l'Edilizia, con l'indicazione temporale della proroga
Allegare:	dichiarazione del progettista abilitato con cui assevera che a decorrere dalla data di inizio lavori non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche
Ulteriori proroghe	Sono possibili più proroghe
Comunicazione in bollo	NO
Diritti di segreteria	NO
<b>Proroga del termine per la fine dei lavori</b>	
Comunicazione entro:	3 anni dalla data di efficacia della SCIA

Motivazioni:	<ol style="list-style-type: none"> <li>per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso;</li> <li>qualora il blocco dei lavori sia stato causato da iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate;</li> <li>in considerazione della mole dell'opera da realizzare;</li> <li>per difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori.</li> </ol>
Provvedimento di proroga:	espreso, rilasciato dal Responsabile dello Sportello Unico per l'Edilizia, con l'indicazione temporale della proroga
Allegare:	dichiarazione del progettista abilitato con cui assevera che a decorrere dalla data di inizio lavori non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche
Ulteriori proroghe	Sono possibili più proroghe
Comunicazione in bollo	NO
Diritti di segreteria	NO

## B. PROROGA STRAORDINARIA:

		Scadenza massima naturale	Proroga straordinaria massima fino al
PDC rilasciati o formati (anche se già prorogati in via ordinaria) entro il	30 luglio 2013	30 luglio 2016 (alla data attuale non è più possibile accedere alla proroga straordinaria)	30 luglio 2018
DIA/SCIA presentate (e non prorogate) entro il	31 luglio 2013 (efficacia a partire dal 5 agosto 2013)	5 agosto 2016 (alla data attuale non è più possibile accedere alla proroga straordinaria)	5 agosto 2018
PDC per opere di urbanizzazione e per i singoli interventi edilizi, nell'ambito di PUA a seguito di convenzioni stipulate entro il	31.12.2012	3 anni dalla data di rilascio dei PDC (alla data attuale è ancora possibile accedere alla proroga straordinaria)	3 anni dalla scadenza ordinaria dei PDC (proroga univocamente fissata sempre con tale estensione)

## C. UN CASO PARTICOLARE:

Come già accennato, riguardo alla proroga straordinaria (statale o regionale), questa si configura come una estensione, *ex lege*, dei termini di validità dei titoli edilizi.

Ne consegue che se un titolo edilizio ha potuto usufruire di tale proroga straordinaria, lo stesso titolo si è visto allungare automaticamente di due anni il proprio termine di validità (efficacia), ovvero, nell'ipotesi più estesa:

- Un PDC rilasciato il 30 luglio 2013, vede la sua efficacia portata dal 30.07.2016 al 30.07.2018;
- Una SCIA presentata il 31 luglio 2013, vede la sua efficacia portata dal 05.08.2016 al 05.08.2018.

Ne deriva ovviamente, *secondo il principio di libertà*, che ciò che non è espressamente vietato deve considerarsi consentito, e pertanto, non essendo da alcuna norma espressamente vietato, deve ritenersi consentita la richiesta e la conseguente concessione della proroga ordinaria dei titoli edilizi che già hanno usufruito di quella straordinaria, naturalmente, rifacendosi ai casi sopra riportati:

- La proroga ordinaria del PDC deve essere richiesta entro la sua scadenza, ovvero entro il 30.07.2018, ferme restando le altre condizioni per richiederla;
- La proroga ordinaria della SCIA deve essere richiesta entro la sua scadenza, ovvero entro il 05.08.2018, sempre ferme restando le altre condizioni per richiederla.

Castel San Giovanni, martedì 18 ottobre 2016



Firmato digitalmente da  
**SILVANO GALLERATI**  
Responsabile del Settore Sviluppo Urbano



<sup>8</sup> Questo documento è sottoscritto sul file originale (in formato .p7m) con firma digitale. Il documento originale, in formato elettronico, è conservato presso l'archivio informatico del Settore IV - Sviluppo Urbano - Sportello Unico dell'Edilizia del Comune di Castel San Giovanni. Ogni duplicazione del documento originale, anch'essa sottoscritta con firma digitale, costituisce originale. SI



**BIBLIOGRAFIA:**

- *“La proroga dei termini dei titoli edilizi e delle convenzioni di lottizzazione”* – di Paolo Neri – 8 giugno 2015.
- *“Differenza tra proroga e rinnovo del permesso di costruire. La posizione del consiglio di stato nella sentenza n. 1013, del 4 marzo 2014”* (www.StudioCataldi.it);
- Antonella Mafrica e Mario Petrulli – *“L'efficacia temporale del permesso di costruire”* Maggioli Editore e-book;
- Quotidiano del Sole 24 Ore – Edilizia e Territorio 10.10.2016 – *“Titoli edilizi, su inizio e fine lavori le Regioni «seguono» le norme statali”*.