



OGGETTO: TITOLI ABILITATIVI EDILIZI. TIPOLOGIE DI PROROGA DEI TERMINI DI INIZIO E FINE LAVORI.

Con la presente si intende illustrare le diverse tipologie di proroga dei termini di inizio e fine lavori e, per ognuna di esse, fornire le rispettive indicazioni operative.

Gli interventi legislativi emanati a partire dall'anno 2020 hanno introdotto diversi regimi di proroga dei termini di efficacia temporale dei titoli edilizi, con disposizioni normative, dapprima promulgate nel contesto dell'emergenza sanitaria COVID-19 e recentemente emanate come misure a sostegno dell'edilizia privata, in conseguenza delle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché degli incrementi eccezionali dei loro prezzi.

Attualmente convivono 4 diverse tipologie di proroga dei termini di inizio e fine lavori, derivanti dalle seguenti fonti normative:

1 TESTO UNICO DELL'EDILIZIA: art. 15 del D.P.R. n. 380/2001;

2 DECRETO CURA ITALIA: art. 103, comma 2, D.L. n. 18/2020, convertito con modifiche nella L. n. 27/2020;

3 DECRETO SEMPLIFICAZIONI: art. 10, comma 4, D.L. n. 76/2020 convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120;

4 DECRETO UCRAINA BIS: art. 10 septies, D.L. n. 21/2022 convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51;

Si riportano di seguito i sopraccitati regimi operativi con le rispettive indicazioni e gli specifici orientamenti.

**TESTO UNICO DELL'EDILIZIA
(D.P.R. 380/01, art. 15)**

Fonte normativa:

L'art. 15 del D.P.R. 380/01, "Efficacia temporale e decadenza del permesso di costruire"

dispone: 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, 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 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.

Questo articolo di legge dispone quindi la **disciplina generale** dell'efficacia temporale del permesso di costruire, sia con riferimento all'inizio che alla fine dei lavori. Entrambi i termini devono essere indicati nel permesso di costruire e non possono essere superiori ad un anno dal rilascio (termine di inizio lavori) e a tre anni dall'inizio dei lavori (termine di fine lavori).

La disposizione in esame riconosce, tuttavia, **la possibilità di prorogare entrambi i termini attraverso una motivata richiesta da depositare obbligatoriamente prima della scadenza del termine** a cui è riferita ed individua le cause che possono legittimare la proroga:

- 1 fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso;
- 2 mole dell'opera da realizzare;
- 3 particolari caratteristiche tecnico-costruttive;
- 4 difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori.

Si precisa che le fattispecie sopra indicate ai nn. 2), 3) e 4) possono essere adottate come motivazione esclusivamente per la richiesta di proroga del termine di fine lavori, mentre la richiesta di proroga del termine di inizio lavori può essere giustificata soltanto dalla fattispecie indicata al n. 1).

Il provvedimento con cui viene concessa la proroga ha natura discrezionale e non costituisce atto dovuto se non nel caso previsto dal comma 2 bis dell'art. 15, ovvero per ritardi dovuti "per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate".

Lo scrivente Servizio valuta le richieste caso per caso, con il supporto degli indirizzi forniti dalla giurisprudenza, che da sempre rimarca la necessità che i fatti impeditivi dell'inizio o della regolare esecuzione dei lavori siano oggettivi ed impeditivi in misura assoluta.

Regime operativo:

Come orientamento generale, si ritengono accoglibili richieste di proroga motivate da:

- eventi naturali eccezionali (terremoti, incendi, alluvioni, etc.) da documentarsi;
- provvedimenti dell'Autorità (es. ordine di sequestro giudiziario; ordinanza della Polizia Locale di chiusura della via);
- decesso del titolare del permesso, nel caso di unico titolare;
- decesso del titolare dell'impresa esecutrice dei lavori;
- gravi e documentati motivi di salute;
- indagini archeologiche;
- operazioni di bonifica del sito;
- partecipazione a bandi che prevedano tra i presupposti il mancato inizio lavori;
- contenzioso giudiziario sopravvenuto.

A titolo meramente esemplificativo, **non vengono invece accolte** richieste di proroga motivate da:

- presenza di affittuari negli edifici;
- generica indicazione di "crisi economica";
- motivi economici;
- mancati finanziamenti;
- qualora siano entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche.

Per quest'ultima fattispecie, impedita dallo stesso art. 15, comma 4 del DPR n. 380/2001, secondo l'interpretazione più accreditata di tale comma, condivisa e seguita da questo Servizio, la sopravvenienza di previsioni urbanistiche contrastanti con l'intervento assentito agisce come fatto decadenziale (necessario) del permesso rilasciato, precludendo, di conseguenza, ogni possibilità di concedere proroghe.

Pertanto:

- a) se i lavori non sono ancora iniziati, eventuali richieste di proroga saranno rigettate e verrà dichiarata la decadenza del permesso di costruire;
- b) se i lavori sono già iniziati l'intervento deve essere ultimato entro il termine, non prorogabile, di tre anni dalla data di inizio.

Si evidenzia inoltre che:

questo Servizio non concede singole proroghe di durata superiore ad un anno; potrà invece valutare la possibilità di riconoscere ulteriori proroghe qualora perdurino le stesse cause impeditive dell'esecuzione dei lavori o ne siano sopraggiunte di nuove; in base a valutazione caso per caso, possono essere accordate proroghe di durata anche inferiore alla durata richiesta (ad es. se vengono richiesti 8 mesi, potrebbero esserne riconosciuti solo 6).

Si ricorda anche che l'istituto della **proroga** disciplinato dall'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001, norma derogatoria al regime generale, è inserito nel *Titolo II, Capo II "Permesso dicostruire"* ed è **applicabile soltanto al permesso di costruire e non agli altri titoli**.

DECRETO CURA ITALIA (D.L. 18/2020 convertito con modifiche in L. 27/2020)

Fonte normativa:

L'art. 103, "Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza", al comma 2 dispone che:

"Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate. Il medesimo termine si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza".

Regime operativo:

Nel contesto dell'emergenza sanitaria COVID-19, questa disposizione normativa ha introdotto un regime straordinario di **proroga generalizzata di 90 giorni** degli atti abilitativi (non solo edilizi) e dei termini aventi scadenza nel periodo compreso tra il **31.01.2020** e il **31.03.2022**, data di cessazione dello stato di emergenza.

Si tratta di una proroga ex lege, che opera automaticamente e pertanto non deve essere né richiesta, né comunicata.

La proroga di 90 giorni di validità dei titoli che scadono nel periodo prefissato devono essere computati a partire dalla data di cessazione dello stato di emergenza **e termina quindi inderogabilmente il 29.06.2022**.

DECRETO SEMPLIFICAZIONI (D.L. 76/2020 convertito con modifiche in L. 120/2020)

Fonte normativa:

L'art. 10, "Semplificazioni e altre misure in materia edilizia", al comma 4 ha previsto: *"4. Per effetto della comunicazione del soggetto interessato di volersi avvalere del presente comma, sono prorogati rispettivamente di un anno e di tre anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come indicati nei permessi di costruire rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2020, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati. Le disposizioni di cui al primo periodo del presente comma si applicano anche ai permessi di costruire per i quali l'amministrazione competente abbia già accordato una proroga ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno, n. 380. La medesima proroga si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine ai sensi degli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380".*

La citata misura di semplificazione ha introdotto la facoltà per il “soggetto interessato” di attivare un meccanismo che, in presenza di tutte le condizioni stabilite dal legislatore, consente di rendere effettiva la proroga dell’efficacia dei titoli edilizi.

La proroga in esame è prevista per tutte le tipologie di titoli edilizi, cioè non solo per il permesso di costruire, ma anche per la SCIA (art. 22 del DPR n. 380/2001 – SCIA 1) e per la SCIA alternativa al permesso di costruire (art. 23 del DPR n. 380/2001 – SCIA 2), titoli che secondo le ordinarie previsioni del DPR n. 380/2001 non sono prorogabili.

Regime operativo:

L’ambito di applicazione è riservato a:

- Permessi di costruire rilasciati entro il 31.12.2020
- SCIA 1 e SCIA 2 presentate entro il 31.12.2020

La proroga prevista è di 1 anno per i termini di inizio lavori e 3 anni per i termini di ultimazione.

Per le **S.C.I.A.**, per le quali la legge non prevede un termine obbligatorio per l’inizio dei lavori, è possibile un **prolungamento dell’ordinario periodo di efficacia** (tre anni), che rende le SCIA efficaci per un periodo di sei anni (3+3)

Per il **Permesso di costruire** si possono invece prolungare sia il termine per l’inizio lavori, sia quello per la fine, avendo così a disposizione:

- 2 anni dalla data di rilascio per iniziare i lavori (1+1);
- 6 anni dalla data di inizio lavori per ultimarli (3+3).

La proroga si forma “per effetto” della comunicazione dell’interessato che dichiara, senza una specifica motivazione, di volersene avvalere, quindi:

l’invio della comunicazione al Comune è un onere essenziale.

Il legislatore ha inoltre inserito **due condizioni essenziali**, che devono entrambe sussistere perché la proroga possa formarsi:

- **i termini dei titoli non devono essere già decorsi** al momento della comunicazione dell’interessato;
- **i titoli abilitativi non devono risultare in contrasto**, al momento della comunicazione dell’interessato, **con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati.**

Non è quindi possibile effettuare la comunicazione di proroga tardivamente, cioè dopo la scadenza dei termini di efficacia dei titoli, ed al momento della comunicazione di proroga, **ci deve essere conformità con “nuovi strumenti urbanistici adottati o approvati”.**

Non è nemmeno possibile comunicare periodi di proroga diversi da quelli stabiliti per legge, neppure se minori, anche se è facoltà terminare i lavori prima della scadenza del termine prorogato.

I permessi di costruire possono beneficiare della proroga (sia di inizio che di fine lavori) anche se, in precedenza, sia già stata accordata una proroga.

Considerato che la proroga, di cui all’art. 103 del Decreto Cura Italia, in scadenza per il 29/06/2022, è una proroga che opera ex lege, in via automatica e generalizzata, riguardando tutti gli atti abilitativi (compresi quelli edilizi) con termini in scadenza tra il 31.01.2020 ed il 31.03.2022 (data di cessazione dello stato di emergenza), si ritiene che la stessa possa cumularsi con la sovrapposta proroga facoltativa, prevista dall’art. 10, comma 4, del Decreto Semplificazioni, con conseguente sommatoria dei periodi previsti.

Si specifica che lo scrivente Servizio ritiene corretto riferire la limitazione massima ad una sola proroga pregressa già accordata in riferimento allo specifico termine che l’interessato intende prorogare. Pertanto:

- permessi di costruire che in precedenza hanno ottenuto due (o più) proroghe del termine di inizio lavori e i lavori non sono iniziati: il termine di inizio lavori non è ulteriormente prorogabile;
- permessi di costruire che in precedenza hanno ottenuto due (o più) proroghe del termine di inizio lavori, che in seguito sono iniziati: il termine di fine lavori è prorogabile.

Si comunica che l’istruttoria dell’Ufficio inerente le comunicazioni di proroga avviene con le seguenti modalità:

-qualora ricorrano i presupposti viene effettuata una comunicazione di presa d'atto dell'avvenuta formazione della proroga;
in assenza dei presupposti, viene comunicata l'inefficacia e la mancata formazione della proroga, con conseguente decadenza del titolo.

DECRETO UCRAINA BIS
(D.L. 21/2022 convertito con modifiche in L. 51/2022)

Fonte normativa:

L'Art. 10-septies "Misure a sostegno dell'edilizia privata" ha previsto che:

1. In considerazione delle conseguenze derivanti dalle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi, sono prorogati di un anno: a i termini di inizio e di ultimazione dei lavori, di cui all'articolo 15 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, relativi ai permessi di costruire rilasciati o formati fino al 31 dicembre 2022, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato divolersi avvalere della presente proroga e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione del soggetto medesimo, con nuovi strumenti urbanistici approvati nonché con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche ai termini relativi alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), nonché delle autorizzazioni paesaggistiche e alle dichiarazioni e autorizzazioni ambientali comunque denominate. Le medesime disposizioni si applicano anche ai permessi di costruire e alle SCIA per i quali l'amministrazione competente abbia accordato una proroga ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, o ai sensi dell'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, e dell'articolo 103, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

b il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini concernenti i relativi piani attuativi e qualunque altro atto ad essi propedeutico, formati fino al 31 dicembre 2022, purché non siano in contrasto con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini relativi alle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o agli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché ai relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e della proroga di cui all'articolo 10, comma 4-bis, del citato decreto-legge n. 76 del 2020.

Questa nuova disposizione normativa rientra tra le misure a sostegno dell'edilizia privata, espressamente previste in considerazione delle conseguenze derivanti dalle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi.

Regime operativo:

L'ambito di applicazione è riservato a:

-Permessi di costruire rilasciati entro il 31.12.2022

-SCIA 1 e SCIA 2 efficaci entro il 31.12.2022

La proroga prevista è di 1 anno sia per i termini di inizio lavori che per i termini di ultimazione.

Per le **S.C.I.A.**, per le quali la legge non prevede un termine obbligatorio per l'inizio dei lavori, è possibile un **prolungamento dell'ordinario periodo di efficacia** (tre anni), che rende le SCIA efficaci per un periodo di **quattro anni (3+1)**, decorrenti sempre dalla data di efficacia.

Per il **Permesso di costruire** si possono invece prolungare sia il termine per l'inizio lavori, sia quello per la fine, avendo così a disposizione:

-2 anni dalla data di rilascio per iniziare i lavori (1+1);

-4 anni dalla data di inizio lavori per ultimarli (3+1).

 Via S. Locatelli Milesi 16

24018 Villa d'Almè (Bg)

 0356321111

 info@comune.villadalme.bg.it

 protocollo@pec.comune.villadalme.bg.it

 www.comune.villadalme.bg.it

 Cod. Fisc. e Part. IVA 00579560160

Anche se la norma è diversamente formulata, la proroga, così come già previsto nel Decreto Semplificazioni, si forma “per effetto” della comunicazione dell’interessato che dichiara, senza una specifica motivazione, di volersene avvalere, quindi anche in questo caso:

-l’invio della comunicazione al Comune è un onere essenziale.

Il legislatore, anche in questo caso, ha inoltre inserito **due condizioni essenziali**, chedevono entrambe sussistere perché la proroga possa formarsi:

-i termini dei titoli non devono essere già decorsi al momento della comunicazione dell’interessato;
-i titoli abilitativi non devono risultare in contrasto, al momento della comunicazione dell’interessato, **con nuovi strumenti urbanistici approvati** nonché **con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio**, ai sensi del codice di cui al D.Lgs. n. 42/2004.

Si pone in evidenza che la disposizione in esame ha previsto la proroga anche delle autorizzazioni paesaggistiche.

Non è quindi possibile effettuare la comunicazione di proroga tardivamente, cioè dopo la scadenza dei termini di efficacia dei titoli, ed al momento della comunicazione di proroga, **ci deve essere conformità con “nuovi strumenti urbanistici approvati”**.

Non è nemmeno possibile comunicare periodi di proroga diversi da quelli stabiliti per legge, neppure se minori, anche se è facoltà terminare i lavori prima della scadenza del termine prorogato.

Sono prorogabili anche i termini che risultino già prorogati una volta, a prescindere da quale tipologia di proroga sia stata applicata in precedenza (proroga ordinaria ex art.15, comma 2 del DPR n. 380/2001; proroga ai sensi del Decreto Semplificazioni, nonché proroga ai sensi del Decreto Cura Italia). **Unico requisito è che il termine sia stato prorogato soltanto una volta e non di più.**

Anche per la proroga in argomento, lo scrivente Servizio riferirà la limitazione massima (una proroga) di proroghe pregresse allo specifico termine che l’interessato, presentandola comunicazione di cui all’art. 10 septies in esame, intende prorogare.

Per i titoli che, per effetto dell’art. 103, comma 2 del Decreto Cura Italia, hanno conservato validità per i novanta giorni decorrenti dalla data di dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (quindi fino al 29.06.2022), la nuova proroga annuale decorrerà da tale data.

L’istruttoria dell’Ufficio inerente le comunicazioni di proroga avviene con analoghe modalità di quelle del Decreto Semplificazioni:

-qualora ricorrano i presupposti viene effettuata una comunicazione di presa d’atto dell’avvenuta formazione della proroga;

-in assenza dei presupposti, viene comunicata l’inefficacia e la mancata formazione della proroga, con conseguente decadenza del titolo.

Sono altresì prorogabili di un anno il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle **convenzioni di lottizzazione** di cui all’articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini concernenti i relativi **piani attuativi** e qualunque altro atto ad essi propedeutico, formati fino al 31 dicembre 2022, purché non siano in contrasto con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004.

Si dispone la pubblicazione della presente ai fini della generale conoscenza e dell’adempimento agli obblighi di pubblicazione previsti dall’art. 12, c. 1, del d.lgs. n. 33/2013.

Villa d'Almè, lì 31/01/2023

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO TECNICO
(Signorelli geom. Elio)

“Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del testo unico D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, del D.Lgs. 7 marzo 2005, n.82 e norme collegate”