



Città di Fondi

PROVINCIA DI LATINA



SETTORE IV

Alla P.O.
Ai dipendenti del Settore IV –
Urbanistica

e p.c. Al Sindaco
Al Segretario Generale
All'Assessore

LORO SEDI

DIRETTIVA n. 3/2019

OGGETTO: Indicazioni operative relativa alla scadenza di permesso di costruire, SCIA, DIA, CILA. Proroga e modalità.

Con la presente si ritiene opportuno diramare la presente direttiva per l'esatta puntuale applicazione, a far data dalla sua ricezione, delle disposizioni in essa contenute.

Il regime dei titoli abilitativi edilizi necessari per la realizzazione di nuove costruzioni o per eseguire interventi sugli immobili esistenti quali permesso di costruire, SCIA, SCIA alternativa, CIL e CILA è definito a livello nazionale dal dpr 380/2001 (testo unico edilizia). Il panorama normativo si declina diversamente a livello regionale in conseguenza della competenza legislativa concorrente.

Essi hanno una durata limitata nel tempo salvo ipotesi in cui è possibile chiedere una **proroga per l'inizio o l'ultimazione dei lavori**.

Permesso di costruire, scadenze e proroghe

L'art. 15 del dpr 380/2001 disciplina l'efficacia temporale e la decadenza del permesso di costruire; il comma 2 indica i termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori:

- **inizio lavori: entro 1 anno** dal rilascio del titolo
- **fine lavori: entro 3 anni** dall'inizio dei lavori
- **proroga:** è prevista la possibilità di richiedere una proroga. La richiesta deve avvenire anteriormente alla scadenza dei termini di inizio e fine lavori.

La proroga deve essere **concessa necessariamente** qualora i lavori non possono essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso, quali:

- mole dell'opera da realizzare;

- particolari caratteristiche tecnico-costruttive dell'opera;
- difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori;
- finanziamenti di opere pubbliche previsti per più esercizi finanziari.

Le ragioni che legittimano la proroga o la sospensione dei termini per l'esecuzione dei lavori oggetto di titolo edilizio non operano "automaticamente".

Tali ragioni devono necessariamente essere rappresentate in una formale istanza, presentata prima della scadenza dei termini per l'esecuzione dei lavori, con la quale il titolare dell'autorizzazione edilizia chiede espressamente alla pubblica amministrazione una proroga ovvero la sospensione degli stessi.

Tale istanza deve essere presentata prima della scadenza dei termini indicati nel titolo edilizio, in quanto, trattandosi di termini perentori, il mancato rispetto degli stessi determina quale conseguenza la decadenza del titolo edilizio. Decadenza che in ogni caso deve essere comunque accertata e dichiarata dall'amministrazione con un formale provvedimento.

Tali principi sono stati chiariti dalla giurisprudenza amministrativa che, in tal senso, ha avuto modo di affermare che *"Quanto al termine di durata del permesso edilizio, poi, e quindi a maggior ragione della sua automatica proroga, la giurisprudenza amministrativa è concorde nell'escludere la ammissibilità di una proroga automatica e nel ritenere necessario che l'interessato presenti una apposita richiesta in tal senso (...) Il provvedimento con cui l'Amministrazione accerta l'avvenuta decadenza dal permesso di costruire, infine, costituisce un atto vincolato avente natura ricognitiva di un effetto che, ope legis, si produce automaticamente al verificarsi dei presupposti fissati dal legislatore (cfr. TAR Campania, Napoli, sent. n. 542/2009), senza necessità di comunicare al titolare l'avvio del procedimento, non residuando in capo all'ente pubblico alcun margine di discrezionalità (cfr. Cons. Stato, sent, n. 2915/12). (TAR Campania - Salerno, sez. II, 15/06/2018, n.961)"*.

Da tali rilievi, discendono le seguenti applicazioni pratiche:

- l'istanza di proroga o sospensione dei termini dei lavori deve essere presentata sempre prima della scadenza dei termini indicati nel titolo edilizio;
- l'istanza deve essere motivata, indicando i fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso di costruire, che hanno ritardato l'inizio o impedito l'ultimazione dei lavori.

In tutti gli altri casi la proroga è discrezionale, ossia deve essere valutata caso per caso dall'amministrazione e concessa con provvedimento motivato.

DIA, scadenze e proroghe

In merito alla **DIA (Denuncia di inizio attività)**, l'art. 23 del dpr 380/2001 stabilisce i seguenti termini:

- **inizio lavori: entro 30 giorni** dalla presentazione della DIA
- **fine lavori: efficacia di 3 anni** dall'inizio dei lavori
- **proroga:** in caso di omessa conclusione dei lavori oggetto della DIA, la parte di intervento non ultimata è soggetta a una nuova denuncia (art. 23 comma 2).

SCIA, scadenze e proroghe

Ai sensi dell'art. 19 della legge 241/90 e 22/23 bis del dpr 380/2001, la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ha la seguente durata:

- **inizio lavori: immediatamente** dopo la presentazione della SCIA o successivamente all'acquisizione dei relativi atti di assenso e pareri
- **fine lavori:** non è espressamente specificato il termine (né dal testo unico né dalla legge 241/90). Tuttavia, avendo la SCIA sostituito la DIA, si fa genericamente riferimento al relativo termine di efficacia pari a **3 anni**
- **proroga:** non è possibile richiedere una proroga. La realizzazione della parte non ultimata di intervento è subordinata a nuova SCIA

CIL/CILA: inizio e fine

La durata dei termini nel caso di comunicazione inizio lavori (CIL) e comunicazione inizio lavori asseverata (CILA) è stabilita dagli artt. 6 e 23 bis del dpr 380/2001:

- **inizio lavori: immediatamente** dopo la presentazione della CILA o CIL o successivamente all'acquisizione dei relativi atti di assenso e pareri
- **fine lavori:** non è fissato a livello nazionale un termine di legge per CIL e CILA
- **proroga:** non è prevista a livello nazionale, non essendo prevista la scadenza

Non inutile appare ricordare che la proroga straordinaria dei termini di inizio e fine lavori prevista dal decreto del Fare, (art. 30 della legge 98/2013, di conversione del dl 69/2013), quale proroga "speciale" dell'efficacia dei titoli abilitativi legata alla crisi del settore delle costruzioni, ha ormai esaurito la sua efficacia ragion per cui il regime da osservare è quello della proroga "ordinaria" prevista all'art. 15 del DPR 380/2001 come sopra indicato.

Di seguito, per completezza espositiva, si indicano alcune delle pronunce giurisprudenziali maggiormente significative in materia:

<p>GLI ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA</p>	<p>Consiglio di Stato n. 1520/2016: la crisi congiunturale non è una valida ragione opponibile all'inutile decorso del termine per ultimazione dei lavori poiché fa riferimento a considerazioni generiche non rilevanti rispetto all'obbligo di rispettare i tempi di inizio e completamento dei lavori.</p> <p>TAR Lombardia 1564/2016: l'obbligo di effettuare la bonifica non costituisce una ipotesi di forza maggiore o di <i>factum principis</i>, tale da determinare l'automatica sospensione del termine per ultimare i lavori fino alla certificazione dell'esito positivo delle operazioni. La "scoperta" della necessità di operare la bonifica, a causa di pregresse attività inquinanti non dipendenti dal titolare del permesso di costruire, potrebbe astrattamente dare luogo, sussistendone i presupposti, a una ipotesi di forza maggiore, tale da giustificare la proroga dei termini di efficacia del permesso di costruire. Deve però escludersi che il prolungamento della scadenza del titolo possa operare automaticamente, in assenza di un'apposita istanza di proroga da parte dell'interessato, che possa mettere l'Amministrazione in condizione di valutare se effettivamente sussista un evento, estraneo alla volontà del titolare del permesso di costruire, tale da impedire l'esecuzione delle opere, nonché –in caso affermativo– di stabilire l'entità della proroga da concedere.</p> <p>Consiglio di Stato n. 4975/2014: la proroga non può essere concessa in caso di incertezza economica e finanziaria dell'operazione immobiliare o in conseguenza della crisi economica. Tali condizioni non rientrano</p>
--	---

nella “sopravvenienza di fatti estranei alla volontà del titolare del permesso”.

Tar Campania n. 107/2014: la persistente pendenza di un contenzioso civile implicante lo svolgimento di indagini peritali complesse può integrare una causa di “forza maggiore” indipendente dalla volontà del titolare del titolo che legittima la proroga.

Tar Marche n. 193/2010: la proroga può essere concessa solo qualora, ferma restando la capacità edificatoria dell'area interessata, nel corso dell'esecuzione dei lavori si siano verificati dei fatti non imputabili al titolare della concessione, che abbiano ritardato i suddetti lavori, onde non far ricadere sul soggetto incolpevole dei fatti a lui non attribuibili. Le norme sulla proroga dei termini previsti per la realizzazione di interventi soggetti a permesso di costruire di cui all'art. 15 del D.P.R. n. 380 del 2001 sono di stretta interpretazione, rappresentando le stesse una deroga alla disciplina generale dettata al fine di evitare che una edificazione autorizzata nel vigore di un determinato regime urbanistico venga realizzata quando il mutato regime non lo consente più.

Tar Veneto n. 3973/2007: la proroga può essere concessa in caso di sopravvenuta introduzione di modifiche tecnologiche migliorative dell'originario del progetto soprattutto quando tali modifiche siano previste dalla legge.

Tar Lazio 5370/2005: ai fini di poter ottenere una proroga è irrilevante lo stato di salute del titolare del permesso di costruire quale manifestatosi successivamente al presunto inizio dell'attività costruttiva.

Cons. Stato n. 1895/2005, TAR Calabria, n. 420/2010: il provvedimento di proroga dei termini di efficacia del permesso di costruire è connotato da discrezionalità tecnica in quanto i presupposti per il suo rilascio fissati attraverso previsioni non puntuali che lasciano all'amministrazione margini di valutazione nella loro applicazione al caso concreto. Tuttavia, nel caso in cui la sospensione dei lavori sia dipesa da *factum principis* la giurisprudenza ha tipizzato alcune situazioni particolari in cui la sospensione dei termini assume carattere necessitante stante la assoluta ed evidente impossibilità di iniziare o proseguire i lavori. Fra queste vi è il sequestro penale del cantiere che non sia dipeso da fatti di reato effettivamente commessi dal titolare del permesso di costruire (Verificandosi siffatta circostanza non sussistono margini di discrezionalità che consentano all'Amministrazione di negare la proroga richiesta, costituendo senza alcun dubbio il sequestro dell'area un impedimento obiettivo alla prosecuzione della attività edilizia).

TAR Veneto 872/2015: il contenzioso giudiziario insorto tra il titolare del titolo edilizio e la ditta appaltatrice dei lavori, integra l'ipotesi di "fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso", idonei a giustificare il rilascio della proroga del termine di ultimazione dei lavori, perché si tratta di fatti che sono al di fuori della sfera di controllo del titolare del titolo edilizio. La mancata riconsegna dell'immobile, o la mancata esecuzione dei lavori durante il tempo occorrente all'esperimento delle perizie disposte durante il procedimento giurisdizionale o durante il tempo occorrente a rimediare

ai problemi di sicurezza derivanti dalle difformità strutturali, costituiscono delle vere e proprie cause di forza maggiore idonee a determinare la proroga del titolo edilizio.

Tar Calabria n. 86/2015: i termini di inizio e fine lavori possano essere motivatamente prorogati, e ciò è possibile ogni qual volta tale necessità scaturisca da fattori indipendenti dalla volontà e dalla responsabilità del richiedente; al tempo stesso il presupposto per accordare la proroga è demandato dal legislatore ad una prudente valutazione del Comune, il quale è chiamato ad operare una comparazione tra gli interessi contrapposti che sono dati - sotto il profilo pubblicistico - dall'esigenza di assicurare che la trasformazione urbanistica che si intende realizzare avvenga in maniera ordinata e conforme allo strumento urbanistico, e - sotto quello soggettivo del titolare del permesso a costruire - che la proroga non sia motivata da mancanza di mezzi o da altre ragioni riconducibili al richiedente a fatto di quest'ultimo (Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2014 n. 2997, 18 maggio 2012 n. 2915 e 23 febbraio 2012 n. 974; sez. III, 4 aprile 2013 n. 1870).

Tar Molise sentenza 226/2018: ha chiarito che il termine di durata temporale della segnalazione certificata di inizio attività è di 3 anni.

I titoli abilitativi edilizi (permesso di costruire, DIA, SCIA, CIL e CILA), hanno ricordato i giudici amministrativi, hanno una durata limitata nel tempo e, tuttavia, esistono casi in cui è possibile la proroga dell'inizio e dell'ultimazione dei lavori.

Nel caso di specie, il problema della controversia riguarda il protrarsi del termine di ultimazione dei lavori edilizi, per effetto degli interventi sopravvenuti in successione, sulla base di ben cinque segnalazioni certificate di inizio di attività (SCIA), con la conseguenza di creare problematiche in merito alla scadenza per il pagamento dei costi di costruzione.

I giudici amministrativi evidenziano che, ai sensi dell'art. 19 della legge 241/1990 e degli artt. 22 e 23-bis del dpr 380/2001, la SCIA soggiace ai seguenti termini:

1. per l'inizio lavori, la decorrenza è immediatamente dopo la presentazione della SCIA medesima (o subito dopo l'acquisizione di eventuali atti di assenso o pareri);
2. per la fine dei lavori non è espressamente specificato il termine della SCIA (né dal dpr 380/2001, né dalla legge 241/1990) e, tuttavia, si ritiene che, avendo la SCIA sostituito la DIA, si debba fare genericamente riferimento al termine di efficacia di tre anni.

Per la SCIA, com'è noto, non è possibile chiedere una proroga ma la realizzazione della parte non ultimata di intervento è subordinata a una nuova SCIA. Ciò nondimeno, la SCIA in variante rispetto a un precedente permesso di costruire produce necessariamente l'effetto di far slittare i termini di ultimazione del presupposto permesso di costruire.

Nel caso di specie, se il comune riconosce – sia pure implicitamente – la non decadenza dell'originario titolo edilizio, non può poi negare che la proroga del termine di ultimazione dei lavori di costruzione edilizia per effetto di sopravvenute SCIA possa e debba incidere anche sul termine ultimo di pagamento del contributo di costruzione.

Tutto quanto sopra premesso, sollecitando la puntuale attuazione del presente

provvedimento, si invitano i tecnici istruttori a verificare, per quanto di competenza e previa scrupolosa istruttoria, la sussistenza o meno delle condizioni su esposte quale *conditio sine qua non* ai fini del rilascio di eventuali proroghe e/o dell'archiviazione di eventuali richieste non meritevoli di accoglimento ove carenti dei presupposti anzidetti.

Il sottoscritto resta a disposizione per ogni utile confronto significando al contempo che l'inosservanza delle disposizioni di cui alla presente sarà valutata ai fini del riconoscimento delle misure premiali individuali.

Fondi 03.05.2019

Il Dirigente Settore IV
Arch. Pianese Bonaventura