

La proroga ordinaria dei titoli edilizi

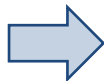
26 febbraio 2024

Dott.ssa Elisa Sanna

L'EFFICACIA TEMPORALE DEI TITOLI EDILIZI NELLA NORMATIVA NAZIONALE



Permesso di costruire
(art.15 Dpr 380/2001)

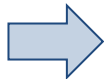


Efficacia temporale (comma 2):

- **Inizio lavori:** entro 1 anno dal rilascio del titolo
- **fine lavori:** entro 3 anni dall'inizio dei lavori
- **Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita;**

- 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 3 anni dalla data di inizio (comma 4).

**Scia alternativa al
Permesso di costruire**
(art.23 Dpr 380/2001)



Efficacia temporale:

- sottoposta al termine massimo di efficacia pari a **tre anni**;
- **inizio lavori:** 30 gg dalla presentazione della SCIA o dall'acquisizione dei relativi atti di assenso e pareri.

L'EFFICACIA TEMPORALE DEI TITOLI EDILIZI NELLA NORMATIVA NAZIONALE

Segnalazione certificata inizio attività (Scia)

(art.19 l.241/1990;

Artt. 22 e 23 Dpr 380/2001)



Efficacia temporale:

- **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); avendo sostituito la DIA si fa genericamente riferimento al termine di efficacia di 3 anni.

Comunicazione inizio lavori asseverata (Cila)

(artt.6 e 23 bis Dpr 380/2001)



Efficacia temporale:

- **inizio lavori:** alla presentazione della CILA o successivamente all'acquisizione dei relativi atti di assenso e pareri;
- **fine lavori:** non è fissato un termine.



L'EFFICACIA TEMPORALE DEI TITOLI NELLE NORMATIVE REGIONALI

...alcuni esempi

Emilia-Romagna Art.7-15-16 LR 15/2013	<p>SCIA: i lavori devono iniziare entro un anno dalla data della sua efficacia e devono concludersi entro tre anni dalla stessa data.</p> <p>SCIA con inizio dei lavori differito: l'interessato può dichiarare che i lavori non saranno avviati prima della conclusione del procedimento di controllo ovvero può indicare una data successiva di inizio lavori, comunque non posteriore ad un anno dalla presentazione della SCIA. In tale caso la SCIA è efficace dalla data indicata.</p> <p>CILA: La data di fine lavori non può essere superiore ai tre anni dalla data del loro inizio.</p>
Friuli - Venezia Giulia Art. 23- 26 LR 19/2009	<p>Permesso di costruire: il termine per l'ultimazione dei lavori non può superare i cinque anni dalla data di ritiro del titolo.</p> <p>SCIA: termine di efficacia pari a tre anni a decorrere dalla data di presentazione.</p>
Marche Art.5-7 LR 17/2015	<p>CILA: termine massimo efficacia di tre anni decorrenti dal suo inoltro o dalla comunicazione dell'avvenuta acquisizione degli atti di assenso preventivi, comunque denominati, necessari per la realizzazione dell'intervento edilizio.</p> <p>Permesso di costruire e SCIA: stessi termini di efficacia per inizio e fine lavori.</p>
Umbria Art.121-125 LR 1/2015	<p>Permesso di costruire: il termine di ultimazione dei lavori (indicato nel permesso di costruire) entro il quale l'opera deve essere completata non può superare i 4 anni dall'inizio dei lavori.</p> <p>SCIA: termine massimo di efficacia pari a 4 anni. Il titolo abilitativo acquisito con la SCIA, decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di efficacia di 4 anni.</p>



L'EFFICACIA TEMPORALE DEI TITOLI NELLE NORMATIVE REGIONALI

...alcuni esempi

Valle d'Aosta Art.60-61 Lr 11/1998	<p>Permesso di costruire:</p> <ul style="list-style-type: none">- il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore a 2 anni dalla data di comunicazione all'interessato della determinazione conclusiva della conferenza di servizi;- il termine di ultimazione dei lavori decorre dalla data di inizio dei lavori ed è articolato in relazione all'altitudine:<ul style="list-style-type: none">a) fino a 500 metri di quota: 48 mesi;b) da 501 a 1.000 metri: 51 mesi;c) da 1.001 a 1.500 metri: 54 mesi;d) oltre i 1.500 metri: 60 mesi. <p>SCIA: l'ultimazione dei lavori oggetto della SCIA deve avvenire nel termine di 3 anni.</p>
Prov. Aut. Bolzano Art.75 Lp 9/2018	<p>SCIA: termine massimo di efficacia di 3 anni.</p>
Prov. Aut. Trento Art. 83 Lp 15/2015	<p>Permesso di costruire: i lavori devono essere iniziati entro 2 anni dal rilascio del titolo e previa comunicazione di inizio lavori e devono essere ultimati entro 5 anni dalla comunicazione.</p>

L'EFFICACIA TEMPORALE DEI TITOLI EDILIZI NELLA NORMATIVA NAZIONALE

...la nozione di inizio lavori

L'inizio lavori, ai sensi dell'art. 15, comma 2, D.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. Edilizia), deve intendersi riferito a **concreti lavori edilizi che possono desumersi dagli indizi rilevati sul posto**. Pertanto i lavori debbono ritenersi iniziati quando consistano **nel concentramento di mezzi e di uomini, cioè nell'impianto del cantiere, nell'innalzamento di elementi portanti, nella elevazione di muri e nella esecuzione di scavi preordinati al gettito delle fondazioni del costruendo edificio per evitare che il termine di decadenza del permesso possa essere eluso con ricorso ad interventi fittizi e simbolici** (Cons. St., Sez. VI, 19 settembre 2017)



L'inizio dei lavori rilevante al fine di impedire la decadenza dal titolo edificatorio deve dunque essere comprovato dall'**effettuazione di trasformazioni che superino la soglia delle mere attività preparatorie**, dovendo essere di entità significativa non prescindendo dalla valutazione dell'opera da eseguire (Consiglio di Stato n. 5925/2022; Consiglio di Stato n. 970/2024)

L'inizio dei lavori richiesto per evitare la decadenza del titolo deve essere sempre **rapportato all'entità e alle dimensioni dell'intervento edilizio autorizzato**, in quanto la stessa **nozione di inizio lavori è dinamica, dovendosi parametrare all'opera definitiva** (Consiglio di Stato n. 1314/2023; Consiglio di Stato n. 970/2024);

L'EFFICACIA TEMPORALE DEI TITOLI EDILIZI NELLA NORMATIVA NAZIONALE

...la nozione di inizio e fine lavori in alcune normative regionali

LR Piemonte 56/1977 – Art.49 commi 5 e 6

- Per inizio dei lavori si intende la realizzazione di consistenti opere, che non si riducano all'impianto di cantiere, all'esecuzione di scavi e di sistemazione del terreno o di singole opere di fondazione;
- Per ultimazione dell'opera si intende il completamento integrale di ogni parte del progetto, confermata con la presentazione della comunicazione di ultimazione dei lavori.



LP Bolzano 15/2015 (art.83)

I lavori oggetto del permesso sono iniziati entro due anni dal rilascio del titolo e previa comunicazione al comune. Entro lo stesso termine il titolare del permesso di costruire deve aver intrapreso opere tali da evidenziare l'effettiva volontà di realizzare il manufatto, quali, ad esempio, l'innalzamento di elementi portanti, l'elevazione di muri o l'esecuzione di scavi coordinati al getto di fondazioni del costruendo edificio. I lavori sono ultimati entro cinque anni dalla comunicazione. I lavori s'intendono ultimati quando la struttura e le caratteristiche formali dell'opera sono individuabili in modo univoco.



LA PROROGA DEI TITOLI EDILIZI NELLA NORMATIVA NAZIONALE

Permesso di costruire
(art.15 Dpr 380/2001)



*L'atto di proroga, previsto dall'art. 15, comma 2, d.P.R. n. 380 del 2001, a differenza dell'accertamento dell'intervenuta decadenza, è atto di esercizio di **discrezionalità amministrativa**, che presuppone l'accertamento delle circostanze dedotte dal privato e il loro apprezzamento in termini di evento **oggettivamente impeditivo dell'avvio dell'edificazione**. (T.A.R. Milano, (Lombardia) 04/08/2016, n.1564).*

Proroga (comma 2):

possibilità di richiedere una **proroga anteriormente alla scadenza dei termini di inizio e fine lavori**.



La proroga **può** essere accordata, con provvedimento motivato:

- per **fatti sopravvenuti**, estranei alla volontà del titolare del permesso;
- 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;
- quando si tratti di **opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari**.



- **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 poi rivelatesi infondate (comma 2 bis)**

LA PROROGA DEI TITOLI EDILIZI NELLA NORMATIVA NAZIONALE



Scia alternativa al Permesso di costruire
(art.23 Dpr 380/2001)



NON è possibile richiedere la proroga: la realizzazione della parte non ultimata di intervento è subordinata a nuova SCIA.

Segnalazione certificata inizio attività (Scia)
(art.19 l.241/1990
Artt. 22 e 23 Dpr 380/2001)

LA PROROGA DEI TITOLI EDILIZI NELLA NORMATIVA NAZIONALE

...per quali casi concreti può essere concessa la proroga?



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 Veneto n. 3973/2007)

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). (Cons. Stato n. 1895/2005, TAR Calabria, n. 420/2010)



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 (Consiglio di Stato n. 1520/2016).

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 nella "sopravvenienza di fatti estranei alla volontà del titolare del permesso" (Consiglio di Stato n. 4975/2014)

LA PROROGA DEI TITOLI EDILIZI NELLE NORMATIVE REGIONALI

...alcuni esempi



Emilia-Romagna (Art.16 e 19 Lr 15/2013)

- **SCIA e Permesso di costruire:** il termine di inizio e quello di ultimazione lavori possono essere prorogati anche più volte, anteriormente alla scadenza, con comunicazione da parte dell'interessato, per un massimo rispettivamente di un anno e di tre anni per ciascuna proroga;
- **Permesso di costruire e SCIA -entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche:** lo Sportello unico può accordare una proroga del termine di inizio e di quello di ultimazione dei lavori, su istanza del privato presentata prima della scadenza dei medesimi termini, 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. La proroga del termine di inizio lavori è accordata previa deliberazione del Consiglio comunale; quella del termine di ultimazione dei lavori previa deliberazione della Giunta comunale. La proroga è sempre accordata e non richiede la deliberazione degli organi comunali, nel caso di ostacoli amministrativi indipendenti dalla volontà del titolare del permesso.



Friuli-Venezia Giulia (Art. 23-26 Lr 19/2009)

- **Permesso di costruire:** il termine di ultimazione dei lavori può essere prorogato previa presentazione di istanza motivata anteriormente alla scadenza del termine medesimo. L'atto di proroga indica il nuovo termine di fine lavori;
- **SCIA:** entro il periodo di efficacia l'interessato deve comunicare al Comune la data di ultimazione dei lavori ovvero il periodo massimo di prosecuzione dei medesimi e, comunque, per un periodo non superiore a tre anni. Tale comunicazione proroga il termine di efficacia.



Sicilia (Art. 6 Lr 16/2016)

- **Permesso di costruire:** termini per l'inizio e la fine dei lavori possono essere prorogati, anche con medesima istanza, entrambi di due anni, previa comunicazione motivata dell'interessato da notificarsi prima della scadenza dei medesimi termini, a condizione che i lavori da eseguirsi non risultino in contrasto con nuovi strumenti urbanistici, approvati o adottati, salvo comunicazione della dichiarazione di inizio lavori;
- **Segnalazione certificata inizio attività (Scia):** possibilità di proroga (come il permesso di costruire).

LA PROROGA DEI TITOLI EDILIZI NELLE NORMATIVE REGIONALI

...alcuni esempi

Prov. Aut. Bolzano
Art. 75 LP 9/2018



Prov. Aut. Trento
Art. 83 LP 15/2015

- **Permesso di costruire:** qualora per la realizzazione dell'opera vengano richiesti contributi pubblici, il titolare del permesso di costruire ha diritto alla proroga del termine per l'inizio dei lavori fino a 6 mesi dopo la concessione del contributo e i lavori devono essere ultimati entro 3 anni dalla concessione del contributo stesso. I pareri che costituiscono presupposto per il rilascio del permesso di costruire conservano la loro efficacia. Il/la titolare del permesso di costruire deve informare il Comune per iscritto sia della richiesta sia della concessione del contributo.
- **Tutti i titoli abilitativi:** la proroga dei termini per l'inizio o l'ultimazione dei lavori e comunque accordata, qualora i lavori di cui al permesso di costruire non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'Amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate.

- **Permesso di costruire:**
- Il Comune può individuare un termine maggiore per la conclusione dei lavori, su richiesta dell'interessato da presentare prima del termine finale previsto per la conclusione, in ragione delle dimensioni dell'opera, delle sue caratteristiche costruttive o delle condizioni climatiche della zona;
- Il comune può prorogare il termine previsto per l'inizio o per l'ultimazione dei lavori solo per eventi e fatti di carattere straordinario sopravvenuti.