



Cons. Stato Sez. IV, 04-03-2014, n. 1013
Gi.Ca. e altri c. Comune di Pellezzano e altri

EDILIZIA E URBANISTICA

Concessione per nuove costruzioni
in genere

EDILIZIA E URBANISTICA - Concessione edilizia

Nell'ambito della materia edilizia, la differente qualificazione tra provvedimenti di rinnovo della concessione edilizia e di proroga dei termini di ultimazione dei lavori è riscontrabile nel senso che, mentre il rinnovo della concessione 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 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 (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 T.U. Edilizia) (Conferma della sentenza del T.a.r. Campania, Salerno, sez. I, 7 gennaio 2013, n. 8).

FONTI

Massima redazionale, 2014

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati



EDILIZIA E URBANISTICA

*Urbanistica e appalti, 2014, 4, 460 (nota a sentenza)***LA DECADENZA DAL PERMESSO A COSTRUIRE: DECORRENZA E PROROGA DEI RELATIVI TERMINI - IL COMMENTO**di Antonio Senatore^(*)

T.A.R. Calabria Catanzaro Sez. I, 15 novembre 2013, n. 1008

D.P.R. 06-06-2001, n. 380, Art. 15 (R)

La sentenza in commento decide una controversia avente ad oggetto un provvedimento di decadenza da permesso a costruire, omettendo considerazioni generali sul tema e concentrandosi sugli aspetti legati alla proroga dei termini di avvio/ultimazione delle opere assentite. Ad essere accolto dal TAR Catanzaro è l'orientamento minoritario della giurisprudenza che ammette che la proroga possa avvenire in modo automatico, senza la necessaria interposizione di un formale provvedimento che accolga una istanza in tal senso formulata dal privato. Con il presente contributo ci si propone di trattare, non solo gli aspetti legati alla proroga dei termini per l'avvio e l'ultimazione dei lavori assentiti, oggetto di interesse della pronuncia in rassegna, ma anche il tema della decadenza dal permesso a costruire, iniziando dall'esame della natura del relativo provvedimento e delle caratteristiche del procedimento, per poi passare agli aspetti attinenti al computo dei termini per il perfezionamento della decadenza.

Sommario: La decadenza dal permesso a costruire: natura del provvedimento e caratteristiche del procedimento - Computo dei termini di inizio e conclusione dei lavori - La proroga dei termini di inizio e conclusione dei lavori: condizioni e limiti

La sentenza in rassegna del TAR Catanzaro, pur presentando un impianto motivazionale non eccessivamente esteso - tipico delle sentenze in forma semplificata ex art. 60 c.p.a. -, affronta uno dei temi più interessanti ed attuali della materia edilizia, sul quale i contenuti della stessa pronuncia dimostrano la mancanza allo stato attuale di un orientamento consolidato da parte della giurisprudenza amministrativa. Ci si riferisce al tema della proroga dei termini, previsti dall'art. 15 del D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 (T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), entro i quali le opere edificatorie devono necessariamente essere avviate e ultimate da parte di colui che è destinatario di un permesso a costruire, pena la decadenza da quest'ultimo.

Il presente contributo si propone di trattare in generale la decadenza dal permesso a costruire, per poi passare all'esame dei termini decorsi i quali la decadenza può ritenersi verificata, e in fine all'esame delle condizioni che consentono la proroga degli stessi termini, come la ricorrenza di un *factum principis* o di cause di forza maggiore. Le condizioni per la proroga dei termini in questione saranno esaminate anche esse in linea generale, ma anche con riguardo alle modalità tramite le quali incidono sul decorso dei termini; in particolare, se il verificarsi della causa di forza maggiore o del *factum principis* incide sui termini comportando un'automatica proroga (come affermato dal TAR nella pronuncia in rassegna) oppure richiede l'interposizione di un formale provvedimento amministrativo che accerti l'esistenza di un evento ostativo all'inizio (o ultimazione) dei lavori, per fattori imprevedibili, estranei alla disponibilità del privato.

La decadenza dal permesso a costruire: natura del provvedimento e

caratteristiche del procedimento

L'istituto della decadenza dal permesso a costruire trova la sua disciplina nell'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001, il quale prevede che nel permesso a costruire è necessario siano indicati il termine d'inizio e quello di ultimazione dei lavori assentiti. Il primo termine non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo abilitativo, mentre il secondo termine non può essere superiore a tre anni dal concreto inizio dei lavori. Entrambi i termini possono essere anche inferiori rispetto a quelli poc'anzi indicati; infatti, la disposizione prevede un "limite massimo", quindi, ammette la possibilità che l'amministrazione comunale, in modo discrezionale, individui termini inferiori, a condizione che questi ultimi però si presentino (soprattutto quello di ultimazione dei lavori) congrui rispetto alla tipologia di opera assentita. Inoltre, sia il termine per l'avvio delle opere edilizie, sia quello per la relativa ultimazione di esse, sono di carattere perentorio ma possono essere prorogati (come anticipato e si dirà ampiamente *infra*) per fatti sopravvenuti ed estranei alla volontà del titolare del permesso.

All'infruttuosa decorrenza dei termini anzidetti è riconnessa la perdita delle prerogative edificatorie riconosciute e conformate tramite il permesso a costruire, con la conseguenza ulteriore che ogni attività edilizia posta in essere in esito alla intervenuta decadenza deve ritenersi abusiva, poiché realizzata *sine titulo*, e in quanto tale soggetta alle misure sanzionatorie amministrative e ripristinatorie di cui agli artt. 27 ss. del D.P.R. n. 380/2001, con il conseguente configurarsi di una responsabilità penale per il reato previsto dall'art. 44 del medesimo D.P.R.⁽¹⁾.

La *ratio* della scelta di scadenzare i tempi entro i quali le opere devono essere materialmente avviate e concluse è quella di garantire l'attualità delle opere stesse rispetto alla disciplina vigente con riguardo all'ambito territoriale di riferimento, che può, nel tempo, subire dei cambiamenti in presenza di nuove e diverse scelte compiute con gli strumenti di pianificazione urbanistica. Quindi, esiste un interesse primario a non mantenere in vita nel tempo titoli non più conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, che si aggiunge ad un altro interesse primario, strettamente connesso e ancora più ampio, quello di garantire certezza nei rapporti giuridici tra amministrazione e privato. Oltre alla cura dei richiamati interessi, come testé osservato da autorevole opinione, la norma al tempo stesso si prefigge la finalità di scoraggiare manovre speculative da parte di privati che una volta ottenuto il permesso di costruire non l'utilizzino entro un arco temporale ragionevole, ma lo tengano in serbo in attesa che sul piano economico si realizzino condizioni migliori per lo sfruttamento a fini edificatori dell'area, direttamente o mediante cessione a terzi del titolo abilitativo; di qui l'irragionevolezza di una norma che lasciasse alla libera scelta dell'interessato l'inizio e la conclusione dei lavori e l'opzione per l'elemento oggettivo costituito da un predefinito arco temporale, vincolante per tutti e insuscettibile di deroghe anche nel caso in cui il mancato rispetto del termine di ultimazione dei lavori riguardi solo una parte delle opere da eseguire, richiedendosi per le rimanenti il rilascio di un nuovo permesso di costruire⁽²⁾.

Per quanto attiene al provvedimento amministrativo che accerta l'intervenuta decadenza dal permesso a costruire, quest'ultimo si presenta essenzialmente vincolato, emesso sulla base di un accertamento di natura tecnica ma non anche discrezionale, presupponendo il mero riscontro del mancato inizio o completamento delle opere assentite con il permesso dichiarato decaduto, entro i termini fissati dal citato art. 15, comma 2. Il provvedimento di decadenza del permesso a costruire, dunque, secondo una impostazione ormai maggioritaria, tanto in giurisprudenza⁽³⁾ quanto in dottrina⁽⁴⁾, si presenta come un atto meramente ricognitivo di un effetto (il venir meno della *potestas aedificandi*) direttamente discendente dalla legge, con efficacia *ex tunc*, nel senso che la declaratoria di decadenza dovrà ritenersi a valere dal verificarsi dell'evento estintivo, cioè dal momento in cui sono decorsi i termini anzidetti⁽⁵⁾.

Dunque, il provvedimento di decadenza non produce effetti modificativi/estintivi di situazioni giuridiche in essere, tantomeno si presenta come un provvedimento amministrativo cd. "di secondo grado", dal quale è necessario che quello di decadenza rimanga ben distinto, ancorché tale similitudine sia stata in una occasione affermata in giurisprudenza⁽⁶⁾.

Pur essendo l'effetto della decadenza, come appena osservato, riconducibile direttamente dalla legge, per la maggioritaria giurisprudenza tale effetto non può ritenersi "implicitamente" verificato dalla amministrazione comunale, essendo necessaria la sua esplicitazione, e contestazione nei confronti del beneficiario del permesso ritenuto decaduto, per mezzo di un formale provvedimento⁽⁷⁾. Di qui la necessità che ogni eventuale provvedimento repressivo adottato dalla amministrazione comunale sia anticipato da un separato e autonomo provvedimento che renda edotto il privato della intervenuta decadenza del titolo abilitativo lui rilasciato.

Inoltre, la circostanza che gli orientamenti più recente ritengano che la decadenza del permesso a costruire operi di diritto, con la conseguenza che il provvedimento abbia carattere meramente dichiarativo di un effetto verificatosi *ex se* con l'inutile decorso del termine di avvio e/o completamento dei lavori, comporta come ulteriore conseguenza quella di ritenere sufficientemente motivato il provvedimento che si limiti al richiamo della norma applicata oppure al mero richiamo della mera circostanza del mancato avvio o ultimazione dei lavori, senza che sia necessaria una motivazione particolarmente estesa, tantomeno una comparazione tra l'interesse del privato e quello pubblico, essendo quest'ultimo *ope legis* prevalente sul primo⁽⁸⁾.

Il procedimento che culmina con la declaratoria di decadenza dal permesso a costruire si presenta, oltre che di natura vincolata, ad iniziativa di ufficio, il cui avvio si impone all'amministrazione comunale in virtù dei doveri gravanti su di essa di vigilanza urbanistica-edilizia sanciti all'art. 27 del D.P.R. n. 380/2001, tra i quali, senza dubbio fa parte il dovere di verificare il corretto utilizzo dei titoli edilizi da parte dei privati beneficiari, anche con riguardo alla tempistica indicata negli stessi titoli e dalla legge in ordine all'avvio e ultimazione dei lavori. Proprio in ragione delle sue caratteristiche, e alla sua riconducibilità tra i doveri/poteri di cui al richiamato art. 27, che il mancato avvio di un procedimento di decadenza, connotato da un atteggiamento di ingiustificabile inerzia da parte della p.a. comunale, è stato ritenuto in una occasione meritevole di sanzione nell'ambito di un giudizio avverso silenzio - rifiuto (o inadempimento), ex artt. 30 e 117 del c.p.a. Tale giudizio si è definito con una pronuncia impositiva dell'obbligo di procedere all'avvio di un procedimento teso alla verifica del corretto impiego da parte del privato del titolo lui rilasciato e, se del caso, che sancisca la decadenza da quello stesso titolo, pena l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte di un commissario *ad acta* nominato in luogo della inadempiente amministrazione⁽⁹⁾.

Inoltre, l'*iter* procedimentale in questione non gode di una disciplina specifica ed è sottoposto, pertanto, ai principi e alle ordinarie regole sancite dalla L. n. 241 del 7 agosto 1990, su tutte quelle poste a garanzia delle prerogative partecipative, di cui all'art. 7 della medesima legge, da riconoscere al privato potenzialmente destinatario della declaratoria di decadenza; ciò in considerazione della natura dei presupposti provvedimentali, i quali, fondandosi su un atteggiamento di inerzia del titolare del permesso a costruire, assumono connotazioni tali da rendere quantomeno opportuni chiarimenti e apporti collaborativi (o conoscitivi) del soggetto interessato⁽¹⁰⁾. La comunicazione d'avvio del procedimento, del resto, appare opportuna, se non necessaria, soprattutto alla luce delle difficoltà insite nell'individuare il momento in cui i lavori assentiti possono ritenersi effettivamente iniziati o ultimati (sul tema si ritornerà a breve), concetti ai quali è strettamente legata la decorrenza dei termini di cui all'art. 15, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, che valorizzano la possibilità di un confronto endoprocedimentale. Per questa ragione si ritiene decisamente non condivisibile

l'orientamento, più volte condiviso dalla giurisprudenza, secondo cui tale comunicazione non sarebbe necessaria per il mero fatto che l'effetto della decadenza si verificherebbe *ipso iure*, senza che residui all'amministrazione alcun margine per valutazioni di ordine discrezionale⁽¹¹⁾.

Computo dei termini di inizio e conclusione dei lavori

Si è fatto cenno poc'anzi a come sia difficile in alcuni casi comprendere quando un'attività edilizia possa ritenersi effettivamente iniziata entro un anno dal rilascio del titolo abilitativo e completata al termine del successivo triennio; ciò inevitabilmente ingenera dubbi anche in ordine al computo dei termini di cui all'art. 15, comma 2, più volte citato, strettamente legati ai concetti di avvio e ultimazione dei lavori.

Invero, per quanto riguarda l'individuazione del *dies a quo* del termine annuale di avvio dei lavori assentiti è anzitutto il dato testuale della disposizione richiamata ad aver ingenerato alcune incertezze, oramai, risolte dalla giurisprudenza di riferimento. La norma richiamata infatti individua il momento di decorrenza del termine annuale di avvio dei lavori nel "rilascio del titolo", utilizzando quindi una locuzione di significato non particolarmente chiaro. Pertanto, soprattutto nelle fasi immediatamente successive all'entrata in vigore delle norme, non sono mancate pronunce⁽¹²⁾ che assegnavano al termine rilascio un significato equivalente a quello di "adozione" del provvedimento. Questa interpretazione è stata, però, definitivamente superata da una costante (e oggi si può dire consolidata) giurisprudenza⁽¹³⁾ che intende per adozione la materiale "consegna" del titolo edilizio, in esito ad una notifica, comunicazione o qualsiasi altra modalità che quantomeno metta a conoscenza l'istante dell'emissione dello stesso titolo.

Pure per quanto attiene le condizioni affinché un'opera edile possa ritenersi effettivamente iniziata, l'art. 15, comma 2, non fornisce particolari ausili, è stata invece la giurisprudenza ancora una volta a dare dirimenti indicazioni, elaborando il concetto della c.d. *voluntas aedificandi*, con il quale si intende dare rilievo a tutte quelle attività concretamente compiute, entro l'anno dal rilascio del permesso a costruire, che siano tali da dimostrare in modo inconfutabile l'esistenza di un'effettiva volontà a realizzare il progetto assentito con il permesso a costruire⁽¹⁴⁾; la *voluntas aedificandi*, dunque, è evincibile dal compimento di attività che siano tali da determinare una irreversibile e permanente trasformazione del territorio oppure del patrimonio edilizio esistente.

In tale ottica, non assumono alcun valore, ai fini della interruzione del termine annuale, atti meramente formali posti in essere dal privato, ad esempio l'invio di una comunicazione di inizio lavori non accompagnata dall'effettivo avvio degli stessi⁽¹⁵⁾ o la semplice stipula di un contratto di appalto⁽¹⁶⁾. Come, del pari, non assumono valore interruttivo del termine neanche attività di tipo preparatorio o simbolico (predisposizione del cantiere, recinzione dell'area, l'istallazione di cartellonistica, spianatura e pulizia dei luoghi, ecc.)⁽¹⁷⁾, spesso poste in essere al precipuo fine di eludere il termine anzidetto ed il cui elemento di comunione è rappresentato dall'esaurirsi in un arco temporale piuttosto ristretto.

Come anticipato in premessa, mentre in alcuni casi è agevole ravvisare l'esistenza o meno l'avvio di un'attività edilizia, in altri casi invece si presenta piuttosto problematico; è il caso, ad esempio, delle attività di sbancamento terra e di scavo di fondamenta, ove non sono mancate pronunce giurisprudenziali che hanno assegnato a queste attività valore diametralmente opposto⁽¹⁸⁾. Del resto la *voluntas aedificandi* è un processo psicologico/mentale che trova degli indici rivelatori in attività che, però, possono essere potenzialmente compiute anche con finalità diverse dal dare attuazione al titolo edilizio (ad es. lo scavo di fondamenta può essere sia un indice rivelatore di volontà edificatoria, ma anche una manovra elusiva del termine annuale di cui si discorre). Per queste ragioni, come anticipato al precedente paragrafo, deve ritenersi

quantomeno opportuno garantire la partecipazione al procedimento di decadenza da parte del titolare del permesso a costruire, a prescindere dalla qualificazione che si intende dare all'atto conclusivo del procedimento, dal momento che tale apporto partecipativo è in molti casi senz'altro utile per capire se esista la *voluntas aedificandi* e, quindi, il tipo di atteggiamento psicologico assunto dal privato nel compiere una attività che per la sua natura non è detto che debba necessariamente essere qualificata come avvio di attività edificatoria.

Con riguardo alla conclusione dei lavori e, quindi, in ordine al computo del termine di tre anni al fine previsto, l'art. 15, comma 2, in esame ancora una volta non fornisce particolari indicazioni, cosicché è stata la giurisprudenza ad osservare che un'opera può ritenersi effettivamente completata qualora essa sia idonea allo scopo per la quale è stata progettata, ossia se siano state eseguite tutte le parti strutturali di cui essa si compone, vale a dire, le fondazioni, le strutture portanti, la copertura, ma anche i muri perimetrali, le tramezzature interne, i solai, i pavimenti, gli infissi, con esclusione solamente degli impianti e delle rifiniture di carattere accessorio⁽¹⁹⁾. Diversamente, non rileva l'avvenuta acquisizione del certificato di agibilità, dato che, come opportunamente evidenziato da autorevole opinione⁽²⁰⁾, il rilascio di tale certificato, ai sensi dell'art. 25, comma 1, del medesimo D.P.R., presuppone la ultimazione dei lavori, di conseguenza la norma esclude implicitamente che il momento del rilascio del certificato (peraltro, seguito da un apposito procedimento amministrativo) possa coincidere con il momento di ultimazione dei lavori.

La proroga dei termini di inizio e conclusione dei lavori: condizioni e limiti

I termini di avvio e di ultimazione dei lavori assentiti, ancorché perentori come si è visto, possono essere prorogati. Tale possibilità è espressamente prevista dal più volte richiamato art. 15, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, il cui dato testuale, però, si presenta affetto da una contraddittorietà intrinseca che ingenera dubbi in ordine alle condizioni per la stessa proroga. Infatti, mentre il secondo periodo del comma 2 afferma che la proroga può essere concessa "con provvedimento motivato per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso", nell'ultimo periodo dello stesso comma è affermato invece che "La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, 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".

Tuttavia, l'interpretazione della disposizione in esame fatta dalla costante giurisprudenza è quella di non "relegare" la proroga alle sole ipotesi indicate dall'ultimo periodo poc'anzi riportato, bensì ammettere che la proroga possa essere concessa in presenza di *factum principis* o in altri casi di forza maggiore⁽²¹⁾, dando così particolare (se non esclusivo) risalto alla prima parte del sopra richiamato comma 2. Al *factum principis* sono riconducibili tutte le cause di impossibilità oggettiva di avvio e di ultimazione dei lavori, derivanti da un ordine dell'autorità, o meglio, da un provvedimento autoritativo da parte di quest'ultima, per ragioni non imputabili al privato, cioè non riferibili alla sua condotta e per aspetti che sfuggono al suo controllo⁽²²⁾. Alle cause di forza maggiore sono riconducibili invece tutte le altre ipotesi di impossibilità oggettiva all'avvio e/o alla conclusione dei lavori, non riconducibili nella prima ipotesi richiamata e non riconducibili altresì alla responsabilità del privato.

La casistica giurisprudenziale è davvero vasta sul tema; si segnala l'ipotesi molto ricorrente nella prassi di proroghe concesse per *factum principis* rappresentati da provvedimenti emessi dal giudice penale di sequestro delle aree interessate dagli interventi edili o del cantiere⁽²³⁾ oppure quello rappresentato dalla emissione di provvedimenti interdittivi dei lavori emessi dalla medesima amministrazione comunale⁽²⁴⁾; mentre per quanto riguarda le altre ipotesi di causa di forza maggiore, il caso più ricorrente è quello della occupazione *sine titulo* da parte di terzi dell'area o degli immobili interessati dagli interventi edili assentiti⁽²⁵⁾.

Sia nel caso di proroga per *factum principis* che negli altri casi di forza maggiore, trattandosi di fattori estranei alla sfera di controllo del privato, non possono farsi ricadere su quest'ultimo i relativi effetti negativi, cosicché appare del tutto ragionevole che la disposizione ammetta la proroga dei termini anzidetti. Da questo punto di vista, il comma 2 dell'art. 15, altro non fa che applicare agli obblighi discendenti dal permesso a costruire quanto previsto in materia di obbligazioni contrattuali dagli artt. 1218 (responsabilità del debitore) e 1256 (impossibilità definitiva e temporanea) del c.c.

Quello che tuttavia la disposizione in esame non prevede è la durata della proroga, o meglio, di quanto i termini possono essere prorogati. In proposito, se si vuole essere coerenti con le indicazioni temporali indicate per l'avvio e la fine dei lavori, occorre ritenere che la proroga non possa avere una misura superiore ai termini indicati dal comma 2 dell'art. 15 (per l'avvio dei lavori, la proroga del termine non potrà avere una durata superiore all'anno). Come del resto è logico ritenere che provvedimenti di proroga *ad libitum* siano illegittimi, poiché in netto contrasto con le finalità che la stessa disposizione persegue scadenzando i tempi entro i quali le opere devono essere avviate e ultimate. Inoltre, si ritiene che l'amministrazione comunale, così come abbia discrezionalità nel fissare i termini per l'avvio e la ultimazione delle opere assentite, potendo prevedere anche termini inferiori all'anno e al triennio, abbia discrezionalità pure nell'individuare la misura della proroga da concedere; fermo restando i limiti poc'anzi rammentati.

Sul tema della proroga dei termini di avvio e di ultimazione dei lavori di recente è intervenuta anche la L. n. 98 del 9 agosto 2013, di conversione con modifiche del D.L. n. 69 del 21 giugno 2013 (avente ad oggetto: "Disposizione urgenti per il rilancio dell'economia"). In particolare, l'art. 30 del predetto D.L. (avente ad oggetto la: "Semplificazioni in materia edilizia") introduce una ipotesi speciale di proroga dei termini che trova applicazione, su richiesta di parte, per tutti i titoli abilitativi rilasciati alla data di entrata in vigore dello stesso D.L. (21 giugno 2013) e non ancora decaduti. Tale proroga è prevista nella misura fissa e non diversamente modulabile di due anni, da computare a partire dalle date indicate nei titoli edilizi rilasciati per l'avvio e l'ultimazione dei lavori.

La disposizione, al dichiarato fine di incentivare la ripresa degli investimenti nell'ambito dell'edilizia, introduce quindi una ipotesi di proroga "slegata" dalla ricorrenza delle stringenti e tassative ipotesi di cui si è appena discusso, previste dal comma 2 dell'art. 15 D.P.R. n. 380/2001, da concedere in via automatica, senza alcuna discrezionalità nell'*an*, oltre che nella relativa misura. In secondo luogo, la disposizione di recente introdotta, è bene chiarire, non si pone in termini abrogativi o modificativi delle norme contenute al richiamato art. 15, avendo una limitata operatività nel tempo; si consideri infatti che rientrano nell'alveo dell'art. 30 del D.L. n. 69/2013 i permessi a costruire rilasciati prima del 21 giugno 2013, a questa data non ancora decaduti, mentre per tutti gli altri permessi rilasciati dopo il 21 giugno 2013 continueranno a trovare applicazione le condizioni della revoca previste dal comma 2, dell'art. 15, del D.P.R. n. 380/2001.

Per quanto riguarda le modalità tramite le quali la proroga possa essere concessa, la disposizione da ultimo introdotta prevede la preventiva richiesta del titolare del permesso a costruire, ponendosi così in linea con quanto previsto dall'art. 15, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, il quale prevede che i termini in questione possono essere prorogati se "anteriamente alla scadenza venga richiesta una proroga".

Tuttavia, la sentenza del T.A.R. Catanzaro n. 1008/2013, avente ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento di decadenza da permesso a costruire, emesso ai sensi dell'art. 15, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, disconosce la regola secondo cui la proroga può essere concessa solo su richiesta di parte, affermando principi decisamente diversi.

Nel caso deciso dal T.A.R. Catanzaro, il Comune, dopo aver rilasciato una licenza commerciale per la vendita di prodotti non alimentari, provvedeva in un secondo momento all'annullamento della stessa in via di autotutela, cui seguiva il ricorso giurisdizionale, ex art. 29 del c.p.a., del destinatario della misura di secondo grado. Inoltre, il privato, prima ancora che intervenisse l'annullamento in autotutela dell'Amministrazione comunale, otteneva da parte di quest'ultima il permesso a costruire il chiosco in cui avrebbe dovuto essere condotta l'attività commerciale, ma tale titolo abilitativo non era seguito dal materiale avvio delle attività di edificazione, ciò in considerazione della pendenza del contenzioso avente ad oggetto l'annullamento in autotutela della licenza commerciale. Pertanto, sulla base di tale circostanza, e dell'altra circostanza rappresentata dalla mancata presentazione di una richiesta di proroga, era emesso un provvedimento di decadenza dal permesso per mancato avvio dei lavori entro il termine annuale.

Anche tale provvedimento era impugnato da parte del privato, con un ricorso munito altresì di una domanda di misure cautelari collegiali, ex art. 55 del c.p.a., con conseguente fissazione della udienza camerale del 14 novembre 2013, in occasione della quale, ravvisandone i presupposti, il TAR decideva di emettere sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 del c.p.a.

La pronuncia n. 1008 del 15 novembre 2013 accoglieva il ricorso e, pertanto, annullava il provvedimento di decadenza. Il tutto avveniva considerando che l'istituto giuridico della decadenza dal permesso a costruire, giacché fondato sul mero decorso del tempo, trova un'eccezione per i casi di proroga connessi a *factum principis* o altre cause di forza maggiore, non riferibili alla condotta del titolare del permesso e ostative dei lavori. Tali eventi produrrebbero (è questo l'aspetto di particolare interesse della pronuncia) l'effetto di prolungare automaticamente il tempo massimo stabilito per l'esecuzione delle opere, a prescindere dall'esistenza di una richiesta in tale senso del privato nonché a prescindere dalla esistenza di provvedimento amministrativo di accoglimento di quest'ultima.

La tesi secondo cui la ricorrenza del *factum principis* e della causa di forza maggiore comporti *ipso iure* la proroga dei termini prescritti, ancorché condivisa in alcune occasioni dalla giurisprudenza di primo grado⁽²⁶⁾, non convince e si palesa sotto diversi aspetti decisamente criticabile; non a caso è avversata dalla maggioritaria giurisprudenza in tema⁽²⁷⁾. Quest'ultima, invero, nella maggior parte dei casi non compie un grande sforzo argomentativo, pur essendo al corrente dell'esistenza di un contrasto giurisprudenziale sul tema, limitandosi ad affermare in linea di principio la non divisibilità della tesi da ultimo accolta dal T.A.R. Catanzaro ed il fatto che il termine di durata del permesso non può mai intendersi automaticamente prorogato, essendo, al contrario, sempre necessaria la presentazione di una formale istanza di proroga, cui deve seguire un provvedimento che accerti l'impossibilità del rispetto del termine.

In ogni caso, come anticipato, sono diverse le ragioni che inducono ad escludere che l'art. 15, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001 consenta una proroga "automatica" dei termini di avvio e ultimazione dei lavori contemplati nei titoli edilizi.

Nei precedenti paragrafi del presente contributo sono state mosse diverse critiche nei confronti della disposizione normativa in esame; nello specifico, è stato evidenziato come il dato testuale non sia particolarmente chiaro (ad es. con riguardo a cosa si intenda per avvio dei lavori e per "rilascio del titolo") e in parte anche contraddittorio (ad es. con riguardo alle condizioni della proroga), ma per quanto concerne le modalità tramite le quali è possibile ottenere la proroga nessuna critica può essere mossa nei confronti dell'art. 15, comma 2, che non lascia margini di dubbio in proposito. Infatti, il terzo periodo del comma 2 recita testualmente che "Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza venga richiesta una proroga", cosicché è previsto espressamente che la proroga può

essere concessa solo previa istanza del privato interessato e sulla base di un procedimento amministrativo su istanza di parte, da presentare prima del verificarsi della decadenza dal permesso.

L'automaticità della proroga dei termini, quindi, è esclusa in modo espresso dalla disposizione di riferimento, dai cui contenuti emergono anche altri elementi ostativi. Il primo di questi elementi è senza dubbio il fatto che la norma non prevede a carico dell'amministrazione "un obbligo di proroga" in ricorrenza di un *factum principis* o di una causa di forza maggiore, bensì prevede una mera possibilità ("Entrambi i termini possono essere prorogati ... La proroga può essere concessa"). Dunque, diversamente dal provvedimento di decadenza dal permesso - come visto di natura vincolata -, il provvedimento di proroga si presenta come frutto di una scelta discrezionale, dove l'esistenza di una impossibilità oggettiva all'avvio o alla conclusione dei lavori è una condizione necessaria, ma non sufficiente affinché la proroga possa essere concessa, essendo quest'ultima scelta rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione. Di questo avviso è peraltro la giurisprudenza che non è mancata di rilevare come la proroga implichi una valutazione comparativa tesa a ricomporre in un assetto equilibrato gli interessi antagonisti, pubblici e privati, evocati dalla singola vicenda⁽²⁸⁾. Se è di discrezionalità che la norma parla, di conseguenza non si può che essere al cospetto di un ulteriore elemento preclusivo della configurabilità della proroga in termini automaticità e di obbligo per la p.a.

La discrezionalità della p.a. comunale esiste, oltre che con riguardo alla possibilità di concedere la proroga, come è stato osservato poc'anzi, anche in merito a di quanto i termini possono essere prorogati; pertanto, ammettere che la proroga possa avvenire in modo automatico e senza interposizione di un atto amministrativo, crea non poche difficoltà con riguardo alla sua durata, il tutto a discapito delle esigenze di certezza nei rapporti giuridici tra amministrazione e privato, perseguite dall'art. 15, comma 2.

In ultimo, la proroga *ipso iure* dei termini di avvio e conclusione dei lavori deve escludersi anche per via del fatto che l'art. 15, comma 2, prevede - addirittura in modo pleonastico - la necessità di un "provvedimento motivato" che dia contezza delle ragioni della proroga, con ciò escludendo qualsiasi tipo di automaticità e possibilità che si possa formare un titolo implicito.

(*) Il contributo è stato sottoposto, in forma anonima, alla valutazione di un referee.

(1) Sulle conseguenze di natura penale, in caso di decorso dei termini di avvio e ultimazione dei lavori, in giurisprudenza, *ex multis*, Cass. pen., sez. III, 8 aprile 2010, n. 17971, in *Ced. Cass.*, rv. 247162.

(2) Ge. Ferrari, *Efficacia temporale e decadenza del permesso di costruire*, in *Giur. Merito*, 2012, 1955. Sulle ragioni che hanno indotto la previsione a livello normativo di termini di avvio e ultimazione dei lavori, sulla situazione normativa e sul dibattito giurisprudenziale antecedente all'entrata in vigore del D.P.R. n. 380/2001, si veda M. Occhiena, *Breve ricostruzione storica dell'istituto della decadenza della concessione edilizia per mancata ultimazione dei lavori*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1998, 366 ss.

(3) *Ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 23 febbraio 2012, n. 974, in *Riv. Giur. Edil.*, 2012, 435 e Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4206, in *Foro Amm. CdS*, 2013, 2039; deve invece oramai ritenersi recessivo, ancorché più volte affermato in giurisprudenza, l'altro orientamento secondo cui la decadenza dal permesso a costruire non opera di per sé, bensì deve necessariamente tradursi in un provvedimento espresso, sempre di natura vincolata, che accerti i presupposti e ne renda operanti gli effetti, *ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-quater, 2 gennaio 2008, n. 1, in *Foro Amm. TAR*, 2008, 102, e Cons. Stato, sez. V, 26 giugno 2000, n. 3612, in *Bollett. Legisl. Tecnica*, 2000, 519.

(4) Ge. Ferrari, *La decadenza dal permesso a costruire*, in www.treccani.it; R. De Nictolis, *Commento all'art. 15*, in Testo unico dell'edilizia, AA.VV. (a cura di M. A. Sandulli), Milano, 2005, 215 ss.; A. Mandarano, *La decadenza del permesso di costruire per mancato inizio dei lavori*, in questa Rivista, 2004, 450 ss.; D. Chinello, *Decadenza dal permesso a costruire per mancato inizio dei lavori tra vecchia e nuova disciplina*, in questa Rivista, 2006, 101 ss.

(5) *Ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2011, n. 5024, in *Riv. Giur. Edil.*, 2011, 1745.

(6) T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, 10 settembre 2010, n. 32213, in *Foro Amm. TAR*, 2010, 2846.

(7) *Ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 12 maggio 2011, n. 28121, in *Foro Amm. CdS*, 2011, 1533, e T.A.R. Sardegna, sez. I, 1° dicembre 2008, n. 2117, in *Foro Amm. TAR*, 2008, 2117.

(8) T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 30 gennaio 2009, n. 542, in *Foro Amm. TAR*, 2008, 178.

(9) T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 8 novembre 2012, n. 4526, in www.giustizia-amministrativa.it.

(10) Cons. Stato, sez. III, 4 aprile 2013, n. 1870, in www.altalex.it; la stessa pronuncia evidenzia, *in limine*, come la natura vincolata del provvedimento di decadenza sia tale da rendere possibile, in caso di omessa comunicazione di avvio di cui all'art. 7 della L. n. 241/1990, l'applicazione della regola conservativa di cui al successivo all'art. 21-octies, comma 2, della medesima legge; ancora con riguardo alla necessità della comunicazione di avvio del procedimento di decadenza, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-quater, 30 agosto 2006, n. 6359, in *Giur. It.*, 2006, 636; in generale, sul tema della partecipazione al procedimento amministrativo, *amplius*, F. G. Scoca, *Diritto amministrativo*, II ed., Torino, 2011, 220 ss.

(11) T.A.R. Basilicata, sez. I, 10 settembre 2010, n. 593, in *Foro Amm. TAR*, 2010, 2969; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 21 novembre 2006, n. 10044, in *Foro Amm.*, 2006, 3614.

(12) *Ex multis*, T.A.R. Liguria, sez. I, 11 marzo 2003, n. 279, in *Foro Amm. TAR*, 2003, 869.

(13) *Ex multis*, T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 16 gennaio 2009, n. 7923, in *Foro Amm. TAR*, 2009, 3595, e T.A.R. Basilicata, sez. I, 21 luglio 2011, n. 415, in *Foro Amm. TAR*, 2011, 2540.

(14) Cons. Stato, sez. II, 28 aprile 2010, n. 4170, in *Foro Amm. CdS*, 2010, 882 e Cons. Stato, sez. V, 29 novembre 2004, n. 7748, in *Vita Not.*, 2004, 1532.

(15) T.A.R. Veneto, sez. II, 24 gennaio 2008, n. 174, in *Foro Amm. TAR*, 2008, 54.

(16) T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 26 maggio 2011, n. 2855, in www.giustizia-amministrativa.it.

(17) *Ex multis*, T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 4 febbraio 2013, n. 61, in *Riv. Giur. Edil.*, 2013, 322 e Cons. di Stato, sez. II, n. 4170/2010, cit.

(18) In alcuni casi, si veda quello deciso da T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 25 settembre 2008, n. 10890, e T.A.R. Veneto, sez. II, 4 dicembre 2006, n. 3659, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it, le attività di scavo e movimento terra sono state ritenute non idonee a rappresentare una concreta ed effettiva volontà di procedere all'edificazione, essendo al fine indispensabile la ricorrenza di altri indizi che

dimostrino quest'ultimo proposito, mentre altri casi, come quelli decisi da T.A.R. Marche, sez. I, 11 luglio 2006, n. 525 e T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 23 febbraio 2005, n. 178, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it, le attività in questione sono state ritenute valide attività configuranti un effettivo avvio dei lavori.

(19) T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 4 aprile 2007, 1396, in www.giustizia-amministrativa.it.

(20) Ge. Ferrari, *Efficacia temporale e decadenza del permesso di costruire*, cit.

(21) *Ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 10 agosto 2007, n. 4423, in *Riv. Giur. Edil.*, 2008, 292.

(22) *Ex multis* T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 22 maggio 2012, n. 874, in *Foro Amm. TAR*, 2012, 1752, e Cass. civ., sez. I, 23 maggio 2002, n. 7543, in *Foro It.*, 2003, 557.

(23) *Ex multis* T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 10 febbraio 2005, n. 516, in www.giustizia-amministrativa.it, e Cons. Stato, sez. IV, 1° marzo 1993, n. 300, in *Cons. Stato*, 1993, 343.

(24) *Ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 15 luglio 2008, n. 3527, in www.giustizia-amministrativa.it.

(25) *Ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 23 settembre 2010, n. 7075, in *Riv. Giud. Edil.*, 2010, 1859.

(26) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 20 aprile 2010, n. 420, in *Foro Amm. TAR*, 2010, 1474; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, 7 giugno 2010, n. 15939, in *Foro Amm. TAR*, 2010, 2061; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 19 febbraio 2007, n. 560, in www.giustizia-amministrativa.it.

(27) *Ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 23 febbraio 2012, n. 974, in *Riv. Giur. Edil.*, 2012, 435; Cons. Stato, sez. IV, n. 2915/2012, cit.; Cons. Stato, sez. III, 4 aprile 2013, n. 1870, in *Foro Amm. CdS*, 2013, 901.

(28) T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 10 novembre 2011, n. 5252, in *Foro Amm. TAR*, 2011, 3598.

**EDILIZIA E URBANISTICA***Urbanistica e appalti, 2007, 12, 1535 (nota a sentenza)***DECADENZA DEI TITOLI ABILITATIVI ALLA COSTRUZIONE: I TERMINI, IL FACTUM PRINCIPIS E LE SOPRAVVENIENZE URBANISTICHE**

Logozzo Domenico

Cons. Stato Sez. IV Sent., 10 agosto 2007, n. 4423

Sommario: L'efficacia temporale del permesso di costruire - L'efficacia temporale della DIA - La proroga del termine - Factum principis - Normativa sopravvenuta - La natura giuridica del provvedimento di decadenza - Conclusioni

La pronuncia in commento trae origine dal ricorso di primo grado con cui l'interessato ha impugnato la nota emessa dalla Civica Amministrazione con la quale era stata respinta l'istanza diretta ad ottenere il calcolo e la liquidazione degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione in relazione alla precedente nota del Sindaco che aveva comunicato l'accoglimento dell'istanza di rilascio della relativa concessione edilizia.

In accoglimento del proposto ricorso il TAR per la Campania aveva annullato il provvedimento impugnato, rilevando che la nota sindacale andava considerata come concessione edilizia in senso tecnico e non come mera comunicazione.

Successivamente il dirigente dell'Ufficio tecnico del Comune di Quarto dichiarava la decadenza della conseguita concessione edilizia sul presupposto che l'esecuzione dei lavori non era iniziata né anteriormente, né successivamente all'approvazione del sopravvenuto PRG che, nelle more, aveva modificato la destinazione d'uso dell'area oggetto di intervento.

Avverso la sentenza con cui il TAR Campania respingeva il ricorso relativo al citato provvedimento di decadenza del titolo edilizio, il ricorrente proponeva gravame avanti il Consiglio di Stato lamentando tra gli altri, la violazione e falsa applicazione dell' art. 31 della L. n. 1150/1942, nonché dell' art. 15, commi 2 e 4 del D.P.R. n. 380/2001, in quanto il disposto sequestro giudiziario in sede penale degli atti amministrativi afferenti il conseguito titolo edilizio (le «pratiche relative a richieste di concessioni edilizie» ed i «pareri espressi dalle commissioni edilizie») avrebbe dovuto comportare il riconoscimento della sussistenza di un *factum principis*, con conseguente sospensione dei termini di inizio ed ultimazione delle opere assentite.

I Giudici di Palazzo Spada investiti della questione, in aderenza ai principi in materia di decadenza della concessione edilizia consolidatisi sotto la vigenza dell'art. 31 della legge urbanistica, oggi trasfuso con modificazioni nell'art. 15 del Testo unico dell'edilizia, condividendo la tesi sostenuta dalla Civica Amministrazione posta alla base del provvedimento decadenziale, hanno respinto l'appello confermando la sentenza di primo grado.

L' iter argomentativo percorso dalla decisione in commento richiede una preliminare trattazione dell'istituto giuridico della decadenza del titolo edilizio, con particolare approfondimento delle fattispecie che ne determinano l'applicazione e delle problematiche ad esso connesse.

L'efficacia temporale del permesso di costruire

Con l'art. 15 del T.U. edilizia (*D.P.R. n. 380/2001*), nel quale sono oggi trasfuse le originarie disposizioni contemplate dagli abrogati *artt. 31, comma 11 della L. n. 1150/1942* e 4, commi 3, 4 e 5 della *L. n. 10/1977* , il legislatore, pur nel rispetto degli originari precetti normativi, è intervenuto delegificando la materia, oggi degradata a fonte normativa di secondo grado di tipo regolamentare. Tale scelta, non scevra da implicazioni sotto il profilo applicativo, comporta l'applicabilità della disposizione in esame fino a quando le singole Regioni, in ciò facoltizzate ai sensi dell' *art. 1, comma 4, lett. a) della L. n. 340/2000* ⁽¹⁾, avranno provveduto ad introdurre un'autonoma disciplina in attuazione dei precetti costituzionali di cui al riformato art. 117, comma 1.

Va, inoltre, opportunamente osservato che, secondo quanto contemplato dall'art. 2, comma 4 del citato T.U. edilizia, anche i Comuni, nell'esercizio della potestà normativa regolamentare loro riconosciuta ai sensi dell' *art. 3 del D.Lgs. n. 267/2000*, possono disciplinare la materia attraverso l'adozione di appositi regolamenti.

Il riformato art. 15 stabilisce in un anno ed in tre anni il termine di inizio ed ultimazione delle opere edilizie, precisando che il primo ha decorrenza dal «rilascio» del titolo, mentre il secondo comincia a decorrere «dall'inizio dei lavori».

Diversamente da quanto contemplato dal previgente *art. 4, comma 4 della L. n. 10/1977* che faceva generico riferimento al termine breve «non superiore ad un anno» per l'inizio dei lavori ed al termine lungo «non superiore ai tre anni» per il completamento delle opere, il legislatore è opportunamente intervenuto ponendo così fine ai numerosi contrasti sorti in sede dottrinale ⁽²⁾ e giurisprudenziale in merito alla efficacia temporale del titolo edilizio.

Non vi è dubbio, infatti, che la legittimazione all'esecuzione dell'intervento edilizio coincida con il momento in cui l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza, ovvero con il momento in cui lo Sportello Unico provvede a notificare il provvedimento finale di accoglimento della domanda di rilascio del permesso di costruire, conformemente a quanto prescritto dall'art. 20, comma 7 del citato T.U. edilizia.

Ne deriva che il termine annuale debba necessariamente coincidere con tale momento, essendo ogni altra interpretazione esclusa dal chiaro tenore della disposizione normativa in esame.

Consequente corollario alla sopraesposta interpretazione è l'individuazione del *dies ad quem* per l'ultimazione dei lavori, previsto in tre anni.

Invero, la consolidata interpretazione, in ciò confortata dal dato letterale del previgente articolato, secondo cui l'opera assentita doveva essere ultimata nel termine complessivo di tre anni, entro il quale andava ricompreso anche il termine breve per l'inizio dei lavori, deve essere riconsiderata alla luce dell'intervenuta modifica normativa.

Il chiaro richiamo del legislatore all'«inizio dei lavori» dal quale effettuare il computo del termine lungo per il completamento delle opere, comporta che l'interessato potrà beneficiare di un termine di un anno entro il quale dare effettivo inizio alle opere assentite, al quale si aggiungerà l'ulteriore termine di tre anni entro il quale completare l'intervento.

È evidente che la scadenza del termine lungo non potrà mai essere oggetto di preventiva predeterminazione da parte della pubblica Amministrazione all'atto dell'emissione del provvedimento, essendo essa strettamente connessa all'effettivo inizio delle opere.

Quanto alla individuazione dei presupposti in forza dei quali si possa configurare un

effettivo inizio dei lavori, la giurisprudenza maggioritaria è unanimemente orientata nel senso di ritenere legittima la dichiarazione di decadenza del titolo edilizio laddove l'attività costruttiva sia consistita in opere di mero sbancamento e scavo del terreno di entità relativamente modesta ⁽³⁾, ovvero nella semplice predisposizione degli strumenti e materiali da costruzione ⁽⁴⁾, così come nella parziale recinzione di un'area e scavo di forma irregolare e nella costruzione di un muretto di modeste dimensioni ⁽⁵⁾.

L'accertamento dell'adeguatezza e sufficienza dei lavori già eseguiti andrà, quindi, effettuato non «...in via generale ed astratta, ma con specifico e puntuale riferimento all'entità e alle dimensioni dell'intervento edificatorio autorizzato... » ⁽⁶⁾.

Va, peraltro, escluso che la presentazione di varianti cd. «minori » nell'approssimarsi della scadenza del termine finale, possa valere a prolungare l'efficacia del titolo edilizio, trattandosi chiaramente di opere prive di loro specifica autonomia, che si limitano ad accedere all'intervento principale, senza con ciò determinare una ultrattività del titolo medesimo oltre la prescritta scadenza.

L'efficacia temporale della DIA

Va, inoltre, opportunamente approfondita la tematica dell'efficacia temporale della DIA, la cui portata applicativa si estende, oltretutto agli interventi cosiddetti «minori » di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 22 del T.U. edilizia, anche agli interventi di ristrutturazione edilizia «cd. pesante » e di nuova costruzione (ove previsti in piani attuativi approvati) contemplati al comma 3 della medesima disposizione.

Invero, il procedimento applicabile alla «denuncia asseverata », disciplinato dall'art. 23 del citato T.U., prevede un termine di trenta giorni dalla presentazione della denuncia, decorso il quale, in mancanza di notificazione dell'ordine inibitorio da parte della p.a., l'interessato potrà dare impulso all'attività costruttiva, ed un termine di tre anni entro il quale completare le opere.

La sussistenza del titolo edilizio sarà in questo specifico caso attestata dalla copia della denuncia recante il timbro di avvenuta protocollazione rilasciato dalla pubblica Amministrazione, nel caso di consegna a mani, ovvero dal timbro data apposto sulla cartolina di ricevimento, nell'ipotesi di inoltro mediante servizio postale.

Nel silenzio serbato dal legislatore circa i limiti temporali entro i quali dare inizio alle opere, così come sulla necessità (o meno) di comunicare l'inizio delle medesime, si pone in termini problematici la questione se risulti applicabile anche a tale istituto la disciplina dettata in materia di decadenza del permesso di costruire in caso di mancato inizio dei lavori entro il termine annuale.

Il generico richiamo alla disciplina del permesso di costruire contenuto nel citato art. 22, indurrebbe a ritenere estensibile anche a tale istituto il termine decadenziale annuale ⁽⁷⁾, in quanto rivolto a dare certezza in ordine alla programmazione temporale degli interventi sul territorio e ad evitare le problematiche connesse alla richiesta di un titolo autorizzatorio per opere che non vengono poi effettivamente realizzate ⁽⁸⁾.

Un'interpretazione maggiormente garantista, peraltro avvalorata dal dato testuale della norma, consentirebbe, invece, al soggetto interessato di poter «consumare » interamente il termine triennale di efficacia della DIA, entro il quale l'opera edilizia dovrà comunque essere ultimata, senza sottostare ad ulteriori prescrizioni temporali intermedie.

Quanto alla individuazione del termine da cui far decorrere i tre anni, stante la mancanza di ogni riferimento normativo, si potrebbe ipotizzare che esso possa avere

inizio nel momento in cui la denuncia acquista efficacia, ossia il trentunesimo giorno dall'avvenuto deposito, ovvero dal momento della presentazione della medesima o dalla comunicazione di inizio dei lavori, ove prescritte in sede di regolamento edilizio.

La proroga del termine

L'art. 15, comma 2, del T.U. edilizia relativo al permesso di costruire, contempla la possibilità da parte dell'interessato di poter ottenere la proroga tanto del termine iniziale, quanto di quello finale, sul presupposto che si siano verificati eventi impeditivi sopravvenuti tali da non consentire l'inizio, la prosecuzione, nonché l'ultimazione delle opere assentite ⁽⁹⁾.

La disposizione in esame consente al soggetto interessato all'intervento edilizio di ottenere la proroga dei termini sulla base di un presupposto sia di ordine temporale, ossia che il titolo edilizio non sia ancora scaduto, che quantitativo, ovvero quando si sia in presenza di un'opera che per imponenza della mole o per le particolari caratteristiche tecnico-costruttive non consenta il rispetto dei citati termini, così come quando si tratti di un' «opera pubblica» il cui finanziamento venga frazionato in più esercizi finanziari.

Come sostenuto da autorevole dottrina ⁽¹⁰⁾, l'istituto della proroga dei termini costruttivi non determina il rilascio di un nuovo titolo *ad aedificandum*, ma comporta la «novazione» del solo termine (iniziale e/o finale), laddove la legittimazione all'esecuzione dell'intervento rimane collegata al titolo originario ⁽¹¹⁾.

In considerazione dei presupposti sopra indicati anche l'atto di proroga non potrà prescindere da una preventiva istruttoria diretta alla verifica dei fatti per i quali la medesima è richiesta, i quali dovranno trovare esplicita e puntuale espressione nella motivazione dell'atto, come prescritto dalla citata norma.

Quanto all'applicabilità della proroga dei termini agli interventi assoggettati a DIA, la mancanza nell'art. 23 del citato T.U. di espliciti riferimenti normativi, così come la tassatività del termine entro il quale completare le opere, induce a ritenere non estensibile l'istituto in esame a tale fattispecie. Tale interpretazione risulterebbe avvalorata anche dal disposto normativo di cui al comma 2 dell'art. 23, che contempla la possibilità per l'interessato di completare l'intervento attraverso la presentazione di una nuova DIA.

Ciononostante, nulla osta a che le Regioni e/o i Comuni, nell'ambito della potestà normativa loro riconosciuta, possano adottare disposizioni che consentono l'applicazione di tale istituto anche agli interventi soggetti a DIA.

Factum principis

Tra le cause che possono determinare la sospensione del diritto a costruire, oltre a quelle espressamente previste dalla legge o per ragioni di forza maggiore, va annoverato il cd. *factum principis*, ovvero il provvedimento dell'Autorità, non imputabile al soggetto legittimato all'esecuzione dell'intervento edilizio e oggettivamente ostativo dei lavori ⁽¹²⁾.

La giurisprudenza formatasi sul punto, ha ritenuto costituire cause legittimamente impeditive dell'attività costruttiva tali da determinare la sospensione del termine di validità del titolo edilizio, tanto l'intervenuto sequestro dell'immobile ad opera del giudice penale ⁽¹³⁾, quanto il provvedimento di sospensione dei lavori pronunciato nell'ambito di un giudizio civile ⁽¹⁴⁾, così come l'imprevedibile verificarsi di una

situazione di pubblica calamità (15).

Parimenti è stato ritenuto configurare *factum principis* l'adozione da parte della pubblica amministrazione di un'ordinanza di sospensione dei lavori (16).

Da ultimo, si segnala, come motivo di ulteriore riflessione, la tematica della possibile incidenza sui termini di validità del titolo costruttivo conseguente alla mancata presentazione da parte dell'impresa appaltatrice della prescritta certificazione della regolarità contributiva, la cui carenza determina la sospensione *ex lege* del titolo medesimo (17).

Secondo la tesi maggiormente garantista (18), è configurabile il cd. *factum principis*, da valutare ai fini della proroga del termine di validità del titolo edilizio, ogniqualvolta l'appaltatore sia soggetto terzo distinto dal titolare dello *ius aedificandi* e il verificarsi della sospensione del titolo costruttivo sia dipeso esclusivamente da fatto e colpa del primo.

Normativa sopravvenuta

Il comma 4 dell'art. 15 del citato T.U. edilizia, prevede, inoltre, la decadenza del permesso di costruire in conseguenza dell'entrata in vigore di nuove previsioni urbanistiche, salvo che i relativi lavori siano stati iniziati e vengano completati nel termine di tre anni dalla data di inizio.

Va sul punto opportunamente precisato che le nuove previsioni urbanistiche che sono causa di decadenza possono essere solo gli strumenti urbanistici il cui *iter* di formazione si sia concluso attraverso la delibera di approvazione e la successiva pubblicazione, escludendo quindi l'ipotesi dell'adozione, per la quale risulteranno applicabili le diverse disposizioni dettate in materia di salvaguardia di cui all' *art. 1, L. n. 1902/1952*.

La giurisprudenza formatasi sotto la vigenza dell'abrogato art. 31, comma 11, della legge urbanistica, oggi trasfuso nell'art. 15 in commento, si è, infatti, espressa più volte nel senso di ritenere illegittima la dichiarazione di decadenza della concessione edilizia motivata col contrasto di essa con le disposizioni del piano regolatore adottato e non ancora approvato (19).

Quanto all'applicazione di tale disposizione alle opere soggette a DIA, facendo richiamo a quanto in precedenza esposto in merito all'efficacia temporale di detto titolo abilitativo, si evidenzia come l'esercizio del diritto edificatorio posto in essere a seguito dell'avvenuta presentazione della DIA sia del tutto parificabile a quello espletato in forza della titolarità del permesso di costruire. In entrambi i casi, infatti, l'amministrazione potrà esercitare i medesimi poteri di controllo sul territorio, sia sotto il profilo della compatibilità urbanistica delle opere da realizzare, che sotto quello sanzionatorio.

Deve, pertanto, ritenersi che il mancato inizio delle opere prima dell'entrata in vigore di nuove previsioni urbanistiche, così come il mancato completamento delle stesse entro il termine triennale di validità della DIA, determini l'inefficacia della denuncia come titolo legittimante l'esecuzione delle opere ancora da realizzare.

Il che appare perfettamente coerente con il termine massimo di validità della DIA, come per il permesso di costruire, stabilito in tre anni.

La natura giuridica del provvedimento di decadenza

La sentenza in commento, offre, inoltre, lo spunto per esaminare la tematica della natura giuridica del provvedimento di decadenza.

Alla tesi sostenuta in passato, secondo la quale la decadenza del titolo edilizio non operava automaticamente per effetto del mero decorso dei termini costruttivi, ma andava formalizzata dall'amministrazione attraverso un provvedimento di natura «costitutiva» ⁽²⁰⁾, con efficacia dal momento della sua adozione (*ex nunc*), si è contrapposta la tesi, sostenuta dalla giurisprudenza maggioritaria, che attribuisce natura «dichiarativa» al detto provvedimento, ricollegando la sua efficacia al momento del verificarsi del mancato inizio e/o completamento delle opere entro i termini di legge (*ex tunc*) ⁽²¹⁾.

Sebbene in dottrina si sia sostenuto che l'attuale formulazione dell'art. 15, comma 2 del T.U. edilizia, ai sensi del quale «...il permesso decade di diritto per la parte non eseguita...», renderebbe superflua l'emanazione di qualsiasi provvedimento ⁽²²⁾, si ritiene, in aderenza all'indirizzo largamente condiviso in giurisprudenza, che la decadenza necessiti di esplicita pronuncia da parte dell'amministrazione ⁽²³⁾ attraverso l'adozione di un atto che si qualifichi come provvedimento a contenuto vincolato, di carattere meramente dichiarativo ⁽²⁴⁾, non sottratto all'obbligo generale di motivazione, di cui all'art. 3 L. n. 241/1990 ⁽²⁵⁾, né alla comunicazione di avvio del procedimento ⁽²⁶⁾ e, proprio in quanto provvedimento, pacificamente impugnabile davanti al giudice amministrativo.

Conclusioni

Va sicuramente condiviso l'*iter* argomentativo seguito dal Collegio giudicante, il quale, in applicazione dei principi consolidatisi sotto la vigenza della precedente disciplina normativa, ha del tutto correttamente motivato ritenendo legittimo l'atto con il quale la Civica Amministrazione aveva dichiarato la decadenza del titolo edilizio, escludendo che il disposto sequestro giudiziario delle «pratiche relative a richieste di concessioni edilizie ed i pareri espressi dalla commissione edilizia», potesse costituire evento sopravvenuto tale da impedire l'interruzione dell'attività costruttiva e la sospensione dei termini costruttivi.

Parimenti corretta si rivela la motivazione anche in punto alla censura con cui l'appellante deduceva la illegittimità dell'impugnato provvedimento di decadenza per carenza di motivazione e violazione dell'art. 15, comma 2 del T.U. edilizia, in quanto emesso a distanza di molti anni dal rilascio del titolo edilizio, così determinando una situazione di legittimo affidamento circa gli effetti nel frattempo prodotti.

Ad avviso dei Giudici di Palazzo Spada, il mancato inizio delle opere in concomitanza con l'entrata in vigore del nuovo piano regolatore, nonché la mancata presentazione da parte dell'interessato di un'istanza di proroga diretta a far accertare all'amministrazione la sussistenza di circostanze tali da giustificare il mancato inizio delle opere, costituiscono presupposti in forza dei quali del tutto legittimamente era stata dichiarata la decadenza della concessione edilizia, la quale, per il suo carattere di atto dovuto, vincolato all'accertamento dei soli presupposti oggettivi previsti dalla legge, non necessita di una specifica motivazione in ordine alla comparazione tra l'interesse del privato e quello pubblico, essendo quest'ultimo *ope legis* prevalente sul primo.

Sebbene i principi espressi nella decisione in commento ben si attagliano alla fattispecie oggetto di giudizio, ciò nondimeno si ritiene che non sempre la dichiarazione di decadenza potrà prescindere dal motivare anche in relazione alle prevalenti e ulteriori ragioni di interesse pubblico alla caducazione del titolo costruttivo.

In particolare, nel caso di intervenuto mutamento degli strumenti urbanistici, ove le opere edilizie abbiano avuto effettivo inizio, ma non siano state completate entro il termine triennale e per effetto di esse si sia determinata una irreversibile trasformazione del bene oggetto di intervento.

Ciò, in ossequio al generale principio della necessaria motivazione degli atti amministrativi, anche a contenuto vincolato, come si configura il provvedimento in esame.

(1) L' art. 1, comma 4, lett. a) della L. n. 340/2000, così dispone: «4. Alla legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'art. 20, il comma 2 è sostituito dal seguente: 2. Nelle materie di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione, i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima. Resta fermo quanto previsto dall'art. 2, comma 2, della, presente legge e dall'art. 7 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ».

(2) Per una disamina dell'istituto in termini generali si veda G.C. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2003, 972 ss.; F. Caringella, G. De Marzo, *L'attività edilizia nel testo unico - Commentario*, II ed., Milano 2006, 203 ss.; D. Chinello, *Decadenza del permesso di costruire per mancato inizio lavori tra vecchia e nuova disciplina*, in questa *Rivista*, 2006, 104; A. Mandarano, *La decadenza del permesso di costruire per mancato inizio dei lavori*, in questa *Rivista*, 2004, 450; C. Cazzato, *Decadenza della concessione edilizia e forza maggiore*, in questa *Rivista*, 1997, 451.

(3) Cfr. T.A.R. Lazio, Latina, 23 febbraio 2007, n. 132, in *Foro Amm. TAR*, 2007, 2, 610.

(4) Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 5 gennaio 2006, n. 59, in *Foro Amm. TAR*, 2006, 1, 289.

(5) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 maggio 1991, n. 767, in *Foro Amm.*, 1991, 1427.

(6) In tal senso di veda la pronuncia del T.A.R. Marche, Ancona, sez. I, 11 luglio 2006, n. 525, in *Foro Amm. TAR*, 2006, 7-8, 2450, che ribadisce il principio già affermato da Cons. Stato, sez. V, 1 ° ottobre 2003, n. 5648, in questa *Rivista*, 2004, 449.

(7) In tal senso si veda T.A.R. Lombardia, Brescia, 14 gennaio 2003, n. 27, in *Comuni Italia*, 2003, 3 102, secondo cui: «All'attività edilizia a seguito di presentazione della DIA, in assenza di specifiche previsioni, deve essere applicata la medesima disciplina che regola le edificazioni subordinate alla concessione edilizia, ai sensi dell' art. 4, comma 10, L. n. 493 del 1993. Pertanto, in caso di mancato inizio dei lavori entro il termine annuale di cui all' art. 31 L. 17 agosto 1942 n. 1150, risulta adottato nel rispetto della disciplina edilizia il provvedimento di decadenza di una denuncia inizio attività ».

(8) Sul punto si veda: D. Lavemicocca, D. Logozzo, *La denuncia di inizio di attività nell'edilizia*, Milano 2002, 113 ss.

(9) Sotto la vigenza dell' art. 4, L. n. 10/1977 era prevista la proroga del solo termine finale, mentre l' art. 31, L. n. 1150/1942 nulla disponeva in merito.

(10) Cfr. G.C. Mengoli, op cit., 953; A. Mandarano, *L'attività edilizia nel testo unico*, II ed., a cura di F. Caringella e G. De Marzo, Milano 2006, 209.

(11) Pone opportunamente l'accento sulla distinzione tra l'istituto della proroga e quello

del rinnovo del titolo edilizio Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 1997, n. 234, in *Foro Amm.*, 1997, 498, secondo cui: «La proroga del termine di scadenza della concessione edilizia è atto diverso dal rinnovo della concessione, posto che quest'ultimo postula la sopravvenuta inefficacia dell'originario titolo concessorio. L'atto di proroga costituisce atto accedente all'originaria concessione, determinandone modificazione del termine finale di efficacia. Stante la tipicità degli atti predetti non può, pertanto, l'amministrazione adottare l'uno o l'altro di essi discrezionalmente, senza rispettare i presupposti e le finalità di ciascuno ».

(12) La giurisprudenza è concorde nel sostenere che l'istituto della decadenza sia fondato sull'oggettivo decorso del tempo previsto, con possibilità di sospensione solo per cause espressamente previste dalla legge o per ragioni di forza maggiore, fra cui il cosiddetto *factum principis*. Tra le tante, cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 15 aprile 2004, n. 3297, in *Foro Amm. TAR*, 2004, 1101; T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. II, 15 novembre 2005, n. 2126, in *Foro Amm. TAR*, 2005, 11, 3798; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 24 novembre 2004, n. 13996, in *Foro Amm. TAR*, 2004, 3363; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 29 aprile 2004, n. 7513, in *Foro Amm. TAR*, 2004, 1152.

(13) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 20 settembre 2005, n. 4864, in *Riv. Giur. Edil.*, 2006, 1, 233.

(14) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2000, n. 597, *Riv. Giur. Urb.*, 2001, 15.

(15) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 6 ottobre 1986, n. 495, in *Riv. Giur. Edil.*, 1987, I, 72.

(16) In tal senso si veda T.A.R. Marche, 2 febbraio 1995, n. 47, in *TAR*, 1995, I, 1769; Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2000, n. 597, in *Riv. Giur. Urb.*, 2001, 15.

(17) Per effetto della modifica introdotta dall' art. 20, comma 2, D.Lgs. n. 251/2004, all' art. 3, comma 8, D.Lgs. n. 494/1996, la lettera b- ter) è stata così sostituita: «8. Il committente o il responsabile dei lavori, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa: ...b-ter trasmette all'amministrazione concedente prima dell'inizio dei lavori, oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio di attività, il nominativo delle imprese esecutrici dei lavori unitamente alla documentazione di cui alle lettere b) e b-bis). In assenza della certificazione della regolarità contributiva, anche in caso di variazione dell'impresa esecutrice dei lavori, è sospesa l'efficacia del titolo abilitativo ».

(18) Cfr. D. Lavermicocca, *Il certificato di regolarità contributiva e la sospensione dell'efficacia del titolo abilitativi edilizio*, in questa *Rivista*, 2005, 277.

(19) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 1978, n. 822, in *Riv. Giur. Edil.*, 1978, I, 563; Cons. Stato, sez. V, 10 luglio 1982, n. 615, in *Giur. It.*, 1983, III, 1, 40.

(20) Sostiene la natura costitutiva dell'atto di decadenza Cons. Stato, sez. IV, 13 maggio 1996, n. 535, in *Giur. It.*, 1996, III, 1, 670; T.A.R. Lazio, sez. II, 30 maggio 1988, n. 734 in *Foro Amm.*, 1989, 1184; T.A.R. Lombardia, Milano, 20 gennaio 1983, n. 26, in *TAR*, 1983, I, 890.

(21) Sulla natura dichiarativa dell'atto di decadenza si veda Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 2005, n. 1738 in *Foro Amm. CdS*, 2005, 4 1088; Cons. Stato, sez. V, 16 novembre 1998, n. 1615, in *Foro Amm.*, 1998, 11-12 ; T.A.R. Trentino Alto Adige, Trento, 10 aprile 2006, n. 120, in *Foro Amm. TAR*, 2006, 4, 1242; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 21 novembre 2006, n. 10044, in *Foro Amm. TAR*, 2006, 11, 3614.

(22) Così A. Di Lorenzo, *Commento all'art. 15*, in AA.VV., *Testo Unico sull'edilizia*, Milano, 2003, 253.

(23) A favore della tesi, qui accolta, dell'esigenza di esplicita pronuncia si veda T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, Roma, 4 ottobre 2006, n. 750, in *Foro Amm. TAR*, 2006, 10, 3274; *Cons. Stato*, sez. V, 26 giugno 2000, n. 3612; *Cons. Stato*, sez. V, 15 giugno 1998, n. 834; *Cons. Stato*, sez. V, 9 maggio 1983, n. 141; *Cons. Stato*, sez. V, 24 ottobre 1980, n. 886.

(24) Cfr. *Cons. Stato*, sez. IV, 26 maggio 2006, n. 3196, in *Foro Amm. CdS*, 2006, 5, 1429.

(25) Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 30 agosto 2005, n. 6359 in *Giur. It.*, 2006, 3, 636.

(26) Così T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 15 aprile 2004, n. 3297 in *Foro Amm. TAR*, 2004, 1101.

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

**Decreto Fare: l'applicazione della proroga dei termini dei titoli abilitativi
20 Dicembre 2013**

Lo scorso 21 agosto è entrata in vigore la legge 98/2013 di conversione del Decreto Legge 69/2013 (cd. Decreto Fare) che all'art. 30 ha introdotto alcune misure finalizzate a fronteggiare le gravi difficoltà economiche in cui si trovano attualmente ad operare le imprese edili.

In particolare, al comma 3 del citato articolo è stata prevista una proroga di due anni dei termini di inizio e fine lavori dei titoli abilitativi rilasciati o comunque formati prima del 22 giugno 2013 (entrata in vigore del decreto legge 69/2013).

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 DPR 380/2001.

Diversamente da quanto previsto in via ordinaria l'interessato non dovrà presentare nessuna richiesta di proroga né specificare alcuna motivazione o attendere un provvedimento di concessione.

Al fine di ottenere la proroga sarà sufficiente presentare una comunicazione purché al momento della stessa:

- i termini di inizio e fine lavori non siano ancora decorsi;
- i titoli abilitativi non siano in contrasto con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati.

Si ricorda che l'art. 15 del Dpr 380/2001 (Testo Unico Edilizia) 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, prevedendo la possibilità di prorogarli in presenza di determinate cause.

La norma dispone infatti che *"entrambi i termini possono essere prorogati con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso"*. 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, 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"*.

La proroga, pertanto, non può essere conseguita adducendo impedimenti soggettivi del titolare del permesso di costruire (tra le tante TAR Lazio n. 5370/2005).

Tutto, pertanto, dipenderà dalla valutazione discrezionale del comune di appartenenza.

L'istituto della proroga dei termini di ultimazione lavori per il permesso di costruire non è nella normativa statale previsto per le denunce di inizio attività e/o segnalazioni certificate di inizio attività.

L'articolo 23, comma 2, Dpr 380/2001 (Tu edilizia) stabilisce, infatti, che in caso di omessa conclusione dei lavori oggetto della Dia, la parte di intervento non ultimata è soggetta a una nuova denuncia.

Il Decreto Legge 69/2013, come convertito in Legge 98/2013, ha, invece, nel successivo comma 4 dell'art. 30 specificato che la proroga, come introdotta dal decreto, si applica anche alle denunce di inizio attività e alle segnalazioni certificate di inizio attività.

Il Consiglio di Stato con la sentenza dell'11 dicembre 2013, n. 5969, chiamata 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"*.