

LA NORMATIVA EMERGENZIALE DA COVID-19 E LA PROROGA DI EFFICACIA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI

Domenico Chinello - avvocato

A fine marzo scorso, c'era già stata l'occasione per proporre alcune riflessioni a prima lettura [1] in ordine all'art. 103 del c.d. "Decreto Cura Italia", il D.L. 17 marzo 2020, n. 18, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale lo stesso 17 marzo ed entrato in vigore in pari data.

In quella sede, erano stati affrontati sia il tema della sospensione temporale dei procedimenti amministrativi (di cui al primo comma dell'art. 103), sia quello della reviviscenza e/o proroga degli effetti degli atti abilitativi in senso lato, disciplinato dal comma 2.

La recente Legge di conversione n. 27 del 24 aprile 2020, pubblicata sulla G.U. del successivo 29 aprile, ha mantenuto inalterato il testo del comma 1, relativo alla sospensione dei procedimenti, mentre ha interamente riscritto la disposizione del comma 2, aggiungendo altresì il connesso comma 2-bis (e, per certi versi, il comma 2-ter).

Senza tornare ad affrontare nuovamente quanto disciplinato dal primo comma – in ordine al quale si rinvia a quanto già scritto in precedenza, limitandosi a ricordare che la sospensione è stata posticipata fino al 15 maggio prossimo dall'art. 37 del D.L. 8 aprile 2020 n. 23 [2] –, vale la pena qui concentrarsi sulle nuove disposizioni che disciplinano la reviviscenza e/o la proroga degli effetti degli atti amministrativi in scadenza.

L'ambito temporale e oggettivo di applicazione del nuovo comma 2.

Il comma n. 2 dell'art. 103 in esame – nel testo introdotto dall'Esecutivo – aveva stabilito che tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza fra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, avrebbero conservato la loro validità fino al 15 giugno 2020.

Si trattava, in altri termini, **a)** di una forma di reviviscenza degli effetti degli atti abilitativi in senso lato, la cui "scadenza" fosse già intervenuta dal 31 gennaio scorso fino al 17 marzo (data di entrata in vigore del Decreto Cura Italia), nonché **b)** di una proroga *ex lege* della validità (*recte*, dell'efficacia) di tutti quegli atti, la cui scadenza fosse intervenuta o dovesse intervenire nel periodo compreso fra il 17 marzo ed il 15 aprile. Tali atti avrebbero riacquisito e/o conservato automaticamente la propria efficacia fino alla prossima metà di giugno.

¹ Si tratta delle brevi note del sottoscritto, dal titolo "*L'incidenza del coronavirus su procedimenti e atti amministrativi*" pubblicato sulla Rivista telematica www.italiaiur.it, lo scorso 20 marzo.

² In proposito, va dato atto che sono già stati svolti dei rilievi critici sulla possibilità di considerare vigente la proroga della sospensione al 15 maggio, e ciò alla luce delle regole sulla successione delle leggi nel tempo, in quanto la legge di conversione del D.L. "Cura Italia" – successiva al D.L. 23/2020 – ha confermato la sospensione solo fino al 15 aprile. Il problema, in effetti, si pone, anche se dovrebbe essere a breve superato *de facto* dalla imminente approvazione della legge di conversione del predetto D.L. 23/2020.

In sede di conversione, le Camere hanno ampliato la portata temporale di tale proroga – per comodità si utilizzerà questo termine anche se in modo atecnico, dato che non si tratta di una proroga in senso stretto –, provvedendo, altresì, ad indicare in maniera esplicita i titoli edilizi e i relativi termini, nonché altri puntuali provvedimenti abilitativi fra quelli assoggettati alla norma in esame.

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

Come si può vedere, dunque, l'arco temporale, per il quale opera la proroga *ex lege* va dal 31 gennaio scorso fino al 31 luglio prossimo, data in cui – ad oggi – è previsto che debba cessare il proclamato stato di emergenza ^[3].

Ciò significa che la disposizione in esame si applica a tutti – e solo – i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi in senso lato i cui effetti sono scaduti o scadranno nel lasso di tempo sopra descritto.

In tutti questi casi, si applicherà in via automatica una sorta di proroga della validità di quei titoli in senso lato, i quali dunque riacquisteranno e/o manterranno la loro efficacia per ulteriori novanta giorni, decorrenti dal 1° agosto 2020, ossia dal giorno successivo alla cessazione dello stato di emergenza (con l'auspicio che non debba essere prorogato!).

In altri termini, tutti i certificati, gli attestati e gli atti abilitativi in senso lato i cui effetti sono scaduti o scadranno nel periodo compreso fra il 31 gennaio ed il 31 luglio 2020 saranno validi (efficaci) fino al prossimo 29 ottobre.

Un tanto dal punto di vista temporale.

*

Quanto all'ambito oggettivo della norma, il testo approvato dalla legge di conversione non si è limitato alla formulazione generica di cui al decreto legge, ma ha inteso indicare in maniera espressa alcune tipologie di provvedimenti autorizzativi, richiamando le SCIA, ivi compresa quella

³ È noto, infatti, che, con Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata sulla GU del 1° febbraio, è stato *«dichiarato, per 6 mesi dalla data del presente provvedimento, lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili».*

che attesta l'agibilità degli edifici, ex art. 24 del T.U. in materia edilizia, le autorizzazioni paesaggistiche e quelle ambientali comunque denominate.

Del pari, sono stati esplicitamente indicati come soggetti alla proroga *ex lege* i termini di decadenza del permesso di costruire di cui all'art. 15, d.P.R. 380/2001, sia per il termine annuale di inizio dei lavori, sia per quello triennale di completamento delle opere.

Si tratta di esplicazioni verosimilmente ultronee, dato che ci si era già pervenuti in via interpretativa, senza particolari dubbi o difficoltà.

Maggiori perplessità reca, invece, l'ultimo periodo del comma 2 in esame, il quale ha, infine, specificato che lo stesso termine (di 90 giorni di proroga automatica, dobbiamo presumere) «*si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza*».

Tale disposizione non risulta *in toto* coordinata con la disciplina statale di cui al T.U. in materia edilizia, il cui art. 20 – rubricato “*Procedimento per il rilascio del permesso di costruire*” – prevede solo che il provvedimento finale debba essere notificato all'interessato e non fissa un termine entro il quale il richiedente debba ritirare il titolo, tantomeno a pena di decadenza, né una simile ipotesi decadenziale si rinviene nell'art. 15 del medesimo Testo Unico.

È pur vero, tuttavia, che vi possono essere disposizioni regionali – come, ad esempio, l'art. 79, ultimo comma, della vecchia legge urbanistica veneta n. 61/1985 ^[4] – o norme dei Regolamenti Edilizi comunali che fissino un termine per il ritiro, magari anche a pena di decadenza del titolo abilitativo ^[5], nel qual caso l'attuale comma 2 dell'art. 103 ha disposto la proroga *ex lege*.

Cionondimeno, la portata applicativa di tale previsione non pare coerente con quanto disposto dalla prima parte del medesimo primo comma.

Ci si spiega meglio.

Il primo periodo del comma 2 – ma era così già nella formulazione del decreto legge – assoggetta alla proroga automatica tutti gli atti amministrativi che scadano entro il lasso temporale compreso fra il 31 gennaio ed il 31 luglio 2020, cosicché è la scadenza di quei determinati titoli all'interno del semestre di emergenza ad essere il presupposto della disposta proroga.

L'ultimo periodo della norma, invece – quantomeno stando al suo tenore letterale – sembra prorogare il termine per il ritiro dei titoli edilizi, ma tale proroga non risulta legata al fatto che la scadenza ordinaria di tale termine rientri nel periodo testé richiamato (ossia il periodo compreso fra il 31 gennaio ed il 31 luglio 2020).

⁴ La disposizione citata – com'è noto – stabilisce che «*La concessione o l'autorizzazione devono essere ritirate, a pena di decadenza, entro 120 giorni dalla notifica*».

⁵ Una siffatta previsione di decadenza potrebbe considerarsi, tuttavia, di dubbia legittimità, se si dovesse ritenere che le due sole ipotesi di decadenza del permesso di costruire, sancite dall'art. 15, d.P.R. 380/2001, rappresentano una norma di principio statale (come tale non derogabile neppure dalla legislazione regionale e men che meno dai Regolamenti comunali).

Ciò che rileva, in questo caso, non è tanto la scadenza naturale del termine per il ritiro del titolo, ma piuttosto il momento di rilascio del titolo stesso, fino alla cessazione dello stato di emergenza (ossia il 31 luglio prossimo).

La differenza non è di poco momento, anche se non appare affatto chiara la diversa scelta legislativa [6].

A titolo esemplificativo, possiamo utilizzare la norma succitata della Legge veneta n. 61/1985, secondo la quale il titolo edilizio dev'essere ritirato entro 120 giorni dalla notifica all'interessato, ma moltissimi Regolamenti Edilizi comunali presentano un'analogia disposizione.

Ipotizzando un permesso di costruire rilasciato e notificato al richiedente ai primi giorni del prossimo mese di giugno, il privato dovrebbe ritirarlo entro i primi giorni di ottobre prossimo (ossia entro 120 giorni). Poiché tale scadenza si pone oltre, e al di fuori del lasso temporale 31 gennaio – 31 luglio, il termine non sarebbe assoggettato alla proroga *ex lege*, se dovessimo applicare il primo periodo del comma 2 dell'art. 103 in esame.

Al contrario, facendo applicazione dell'ultimo periodo della norma *de qua*, poiché comunque il titolo edilizio risulta rilasciato entro la data di cessazione dello stato di emergenza (ossia in data antecedente al 31 luglio p.v.), il termine per il ritiro dovrebbe essere comunque prorogato in automatico.

A questo punto, però, si pone l'ulteriore dubbio su cosa comporti siffatta proroga, perché le possibilità appaiono essere più d'una:

- a) si prescinde dalla data di effettivo rilascio del titolo, come se il permesso venisse rilasciato – per convenzione – il 31 luglio prossimo, e quindi – ai fini del ritiro – si calcolano i 120 giorni previsti dalla normativa di riferimento (nel caso del nostro esempio, l'art. 79, L.R.V. 61/1985), prolungandolo degli ulteriori 90 giorni di cui all'art. 103 in esame;
- b) oppure, si prescinde dalla data di effettivo rilascio del titolo e anche dai 120 giorni concessi per il ritiro dalla normativa di riferimento, spostando il termine di 90 giorni dalla fine dello stato di emergenza, così che il permesso di costruire debba essere comunque ritirato entro la data del 29 ottobre prossimo;
- c) oppure, ancora, si considera la data di effettivo rilascio del titolo, si computa il termine di 120 giorni per procedere, in via ordinaria al suo ritiro, aggiungendovi gli ulteriori novanta giorni concessi dal decreto Cura Italia come convertito.

A sommo avviso di chi scrive, nessuna delle ipotesi appena riportate convince appieno, pur se la seconda potrebbe essere, forse, quella più sostenibile, anche per una maggiore coerenza con la prima parte della norma, ma rimane comunque una scelta opinabile.

⁶ In verità, si potrebbe anche ipotizzare che il Legislatore della legge di conversione volesse semplicemente estendere la stessa tipologia di proroga, e con le medesime modalità operative, al ritiro dei titoli edilizi, e che la diversa formulazione dell'ultimo periodo del comma 2 in esame non sia voluta, ma solo frutto di una mera svista. Rimane, tuttavia, il fatto che il testo normativo è effettivamente diverso e che sembra ancorare l'applicabilità della proroga *ex lege* ad un parametro differente rispetto a quello di cui alla prima parte del medesimo comma n. 2 dell'art. 103 in esame.

In concreto, la portata pratica di questa disposizione dovrebbe essere comunque piuttosto limitata, dato che, in ogni caso, il termine di ritiro del titolo edilizio non incide sul ben più importante termine annuale per dare l'avvio ai lavori, legato al rilascio/notifica del titolo stesso e non già al suo ritiro da parte dell'interessato ⁷].

I profili problematici sulle modalità di calcolo della proroga.

Poiché il nuovo comma 2 dell'art. 103 in esame sembrerebbe aver dato adito, fin da subito, a dubbi interpretativi non di poco conto, anche con riguardo alle modalità di calcolo della proroga, appare opportuno svolgere alcuni puntuali rilievi:

I) Il periodo di sei mesi compreso fra il 31 gennaio ed il 31 luglio non rappresenta un'ipotesi di sospensione dell'efficacia di un titolo o, comunque, di un atto amministrativo, ma solo l'ambito temporale di applicazione della disposizione in esame.

Ergo, la norma non prevede affatto un termine di sei mesi da sommare alla durata (efficacia) ordinaria di un titolo abilitativo, come da taluno sembra essere stato ipotizzato, in quanto il comma 2 dell'art. 103 in esame non ha nulla a che vedere con la diversa fattispecie della sospensione del procedimento amministrativo disciplinata dal comma 1 della medesima norma.

Così, in via esemplificativa, se vi è un permesso di costruire in ordine al quale è già stata depositata la comunicazione di avvio dei lavori, la cui durata triennale per il completamento delle opere sia attualmente in corso, non vi è alcuna possibilità di sommare al triennio ordinario, ex art. 15, d.P.R. 380/2001, i sei mesi dello stato di emergenza. O, quantomeno, non in base alla disposizione normativa qui in commento.

II) Del pari, come risulta in maniera chiara dal dettato normativo, i novanta giorni di prolungamento (in senso lato) dell'efficacia degli atti previsti dalla norma si configurano come una sorta di proroga a termine fisso e non di un periodo di sospensione da sommare alla scadenza naturale di un determinato titolo.

Si pensi, per esempio, all'efficacia quinquennale dell'autorizzazione paesaggistica prevista dall'art. 146, comma 4, del c.d. Codice Urbani (D.Lgs. 42/2004): che detto termine sia scaduto il 1° febbraio scorso o che scada il prossimo 15 maggio o, ancora, il prossimo 31 luglio, quel medesimo titolo manterrà la propria efficacia sempre e comunque fino al prossimo 29 ottobre, perché i novanta

⁷ Cfr., per esempio, la sentenza T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 14.11.2017, n. 2173, nella cui parte motiva si legge: «l'art. 15, secondo comma, del d.P.R. n. 380 del 2001 – dopo aver stabilito che il termine di inizio lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo e che quello di ultimazione non può superare i tre anni dall'inizio lavori – dispone che la mancata osservanza di tali termini comporta la decadenza di diritto del permesso di costruire.

12. La norma non sanziona invece con la decadenza né il mancato ritiro del titolo stesso, né il ritardato o mancato pagamento del contributo di costruzione; fattispecie quest'ultima specificamente contemplata dall'art. 42 del d.P.R. n. 380 del 2001 la quale prevede come rimedio l'applicazione di una sanzione pecuniaria rapportata all'entità del contributo non pagato e al ritardo accumulato e, nei casi di più grave ritardo, la possibilità per i comuni di tutelarsi mediante la riscossione coattiva.

13. Si deve dunque escludere che il mancato ritiro del permesso di costruire costituisca causa di decadenza dello stesso (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 26 giugno 2000, n. 3612; T.A.R. Marche, sez. I, 9 gennaio 2015, n. 5)».

giorni di proroga – impropriamente intesa – iniziano a decorrere dalla fine del semestre di emergenza (ossia dal giorno successivo al 31 luglio 2020).

III) La proroga in questione si applica solo ai termini previsti in scadenza all'interno dell'arco temporale sopra indicato.

Anche in questo caso un esempio può essere chiarificatore: ipotizziamo un permesso di costruire rilasciato dal Comune competente ad inizio gennaio 2017 e la cui comunicazione di inizio lavori sia stata depositata il 31 gennaio di quell'anno. Il termine triennale ordinario per completare le opere, ex art. 15, d.P.R. 380/2001, sarebbe scaduto il 31 gennaio scorso, ma – per effetto della proroga qui esame – i lavori potranno essere terminati entro il 29 ottobre di quest'anno.

Supponiamo, invece, che la comunicazione di inizio lavori relativamente a quel permesso di costruire sia stata data il 5 agosto del 2017, con conseguente scadenza del triennio utile fissata per il 5 agosto 2020.

Poiché tale termine scade oltre – e cioè, al di fuori – del lasso temporale previsto dal secondo comma dell'art. 103 in esame, la proroga ivi prevista non potrà trovare applicazione.

Poiché – come detto – la disposizione in commento contempla una proroga a termine fisso, e non già un periodo di “sospensione”, il termine di novanta giorni concesso dalla legge non potrà essere sommato al naturale tempo di efficacia di un titolo (sempre in senso lato) che scada al di fuori del periodo previsto dalla legge.

In altri termini, qualsiasi certificato, attestato, permesso, concessione, autorizzazione e atto abilitativo comunque denominato, previsto in scadenza dal 1° agosto 2020 in poi, non potrà beneficiare della proroga *ex lege* di cui stiamo trattando.

Potrebbe sembrare iniquo, a fronte di situazioni molto simili, ma il tenore letterale della norma non autorizza una diversa lettura: un certificato, un attestato, un'autorizzazione o un titolo abilitativo comunque denominato che scade il 31 luglio p.v. vedrà prorogata la propria efficacia al successivo 29 ottobre, mentre se il medesimo titolo è destinato a scadere il 1° agosto 2020, la scadenza rimarrà invariata al 1° agosto del corrente anno. Quantomeno – ripetesi – in base alla disposizione qui in commento.

IV) Rimane, tuttavia, la possibilità – per l'interessato – di chiedere un'eventuale proroga ordinaria, ammessa in via generale nell'ambito del diritto amministrativo, che – per l'appunto – definisce la proroga come l'istituto che «*consente di protrarre gli effetti di un provvedimento ad efficacia temporale limitata oltre il termine di durata previsto dal provvedimento stesso*» [8].

Più specificamente, con riguardo ai termini di cui al permesso di costruire, l'art. 15, comma 2, del d.P.R. 380/2001 stabilisce quanto segue: «*Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori. Decorsi tali termini il permesso decade*

⁸ Cfr. F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, 357, ma anche M. Sanino, voce *Proroga*, in *Enc. diritto*, vol. XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, 411.

di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga. La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari».

Poiché la proroga dei termini può sempre essere concessa “... per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso”, non può certo sostenersi che la grave emergenza sanitaria che ha colpito il nostro Paese sia, in qualche modo, imputabile al titolare di un titolo abilitativo edilizio.

Per esempio, si consideri, che con il d.p.c.m. del 22 marzo scorso, sono state individuate le attività produttive consentite durante l'emergenza coronavirus, per come elencate in base ai corrispondenti Codici ATECO. Poiché i codici relativi alle attività edilizie non erano contemplati, si è concluso che i cantieri edili “ordinari” erano da considerare temporaneamente sospesi.

Si deve, quindi, convenire che l'attività edilizia dei privati ha subito quantomeno un periodo di sospensione per disposizione di carattere generale.

E ancora, sotto altro profilo, il comma 2-ter dell'art. 103 in esame – nel dettare disposizioni attinenti ai rapporti privatistici fra committente ed appaltatore di opere edilizie – stabilisce che «*Nei contratti tra privati, in corso di validità dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 luglio 2020, aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori edili di qualsiasi natura, i termini di inizio e fine lavori si intendono prorogati per un periodo pari alla durata della proroga di cui al comma 2*».

È chiaro che si tratta di una disposizione più prettamente civilistica, il cui dettato esula dal rapporto fra il titolare del permesso di costruire e la Pubblica Amministrazione, ma è altrettanto evidente che vi si può desumere una legittima sospensione dei lavori previsti nel contratto d'appalto per la durata – normativamente prevista – di 90 giorni, per tutti i contratti d'appalto in corso di esecuzione (o i cui lavori avrebbero dovuto iniziare) nel periodo compreso fra il 31 gennaio scorso ed il prossimo 31 luglio.

Appare, dunque, più che ragionevole che il titolare di un permesso di costruire possa chiedere, per esempio, una proroga (ordinaria) del termine di ultimazione dei lavori – previsto in scadenza oltre il 31 luglio p.v. – in conseguenza delle difficoltà legate al periodo dell'epidemia da coronavirus, trattandosi di un caso di indisponibilità del cantiere non riconducibile alla volontà del privato. Né ci dovrebbero essere motivi, quantomeno in linea generale, perché il Comune competente possa negare la chiesta proroga [⁹].

⁹ In ipotesi analoghe, la giurisprudenza amministrativa – benché non sempre in maniera univoca – ha avuto modo di sostenere: «*L'indisponibilità del cantiere per un dato periodo di tempo in ragione dei contrasti insorti con la ditta incaricata dei lavori costituisce circostanza oggettivamente ascrivibile ai fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, che giustificano la richiesta di proroga del titolo edilizio*» (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 07.11.2018, n. 2522). A fortiori, nel caso in esame, il titolare del permesso di costruire

La differenza sostanziale sta nel fatto che la proroga di validità contemplata dal comma 2 dell'art. 103 si applica *ex lege*, senza il bisogno che vi sia alcuna specifica richiesta da parte del privato interessato, né alcuna pronuncia da parte dell'Amministrazione; al contrario, per i casi in cui la scadenza dei titoli in senso lato ricada oltre il termine del 31 luglio p.v., sarà necessaria un'apposita istanza da parte del soggetto titolare da depositare avanti all'Ente competente.

A tal proposito, è bene ricordare che, solitamente, l'istanza per ottenere la proroga di un determinato termine va presentata alla P.A. prima che il termine stesso sia scaduto.

Ciò è riconducibile alla stessa nozione di "proroga", che contempla la prosecuzione dell'efficacia di un determinato atto o provvedimento oltre il suo termine naturale – *medio tempore* prorogato – senza soluzione di continuità. Se, invece, dovesse intervenire una "proroga" successiva dopo l'intervenuta scadenza dell'efficacia del provvedimento stesso, si avrebbe più propriamente una "rinnovazione" e non già una proroga [¹⁰].

Ma non pare questa la sede per fare dell'accademia.

Da un punto di vista pratico, sembra dunque opportuno – a scanso di equivoci – che chiunque intenda chiedere una proroga ordinaria dell'efficacia di un determinato titolo (perché non rientrante nell'ambito di operatività del comma 2 dell'art. 103 in esame), depositi la relativa domanda prima della scadenza del termine [¹¹].

si viene a trovare nell'indisponibilità di proseguire i lavori, per almeno tre mesi, per espressa previsione dell'autorità statale.

¹⁰ In proposito, è stato sostenuto: «La proroga è il provvedimento con cui si protrae ad un momento successivo il termine finale dell'efficacia di un provvedimento durevole.

La proroga in senso proprio va adottata prima della scadenza del provvedimento di primo grado.

Ove sia emanata successivamente, nell'ipotesi in cui la legge lo consenta, si tratta in realtà di rinnovazione (...) la quale consiste in un nuovo atto, identico al precedente scaduto, autonomamente impugnabile, la cui legittimità va valutata al momento della sua adozione». Così E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2019, 580. Analogamente, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare: «Si ha rinnovo quando il provvedimento autorizzatorio, già scaduto, previa nuova istruttoria, viene sostituito da un nuovo e distinto provvedimento, mentre, viceversa, ci si trova dinanzi ad una proroga ogni qual volta, prima della scadenza, venga presentata un'istanza tesa unicamente, senza incidere sull'oggetto del provvedimento autorizzatorio, a spostare in avanti il termine di efficacia dell'originario provvedimento autorizzatorio. Distinzione che rileva soprattutto sul contenuto dell'istruttoria demandata all'agere amministrativo, con particolare riguardo al profilo (anche) temporale degli elementi valutativi da tenere in considerazione ai fini della decisione finale: mentre nel caso di proroga rimangono fermi i requisiti fattuali e le condizioni originariamente previste dalla normativa e dalle parti ai fini del rilascio – con la conseguenza, da un lato, che in tal caso l'amministrazione deve compiere una valutazione meno pregnante, perché volta unicamente a verificare se l'interesse pubblico, nella sua attuale conformazione, possa essere ancora soddisfatto attraverso il regime ("medesimo rapporto"), ormai consolidatosi, già dettato dal precedente atto amministrativo e, dall'altro, che assolutamente più ridotto è il margine di discrezionalità conseguentemente alla stessa riconosciuto (in sostanza, solo l'an della protrazione dell'efficacia temporale del provvedimento originario) – nel caso di rinnovo, invece, trattandosi di un "nuovo rapporto" tra le parti, l'amministrazione ha il dovere di svolgere una nuova valutazione e comparazione di interessi assolutamente identica, dal punto di vista procedimentale, a quella originariamente compiuta in sede di rilascio del primo provvedimento, non potendosi infatti riconoscere al provvedimento originario alcuna efficacia ormai consolidata (rispetto al futuro)» (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 21.04.2016, n. 1098).

¹¹ In tal senso, si veda, per esempio, la pronuncia T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 15.03.2018, n. 734, ove si legge: «costituisce principio consolidato in giurisprudenza quello secondo il quale la proroga dei termini di efficacia di un atto amministrativo presuppone necessariamente che il termine da prorogare non sia ancora scaduto. Il principio è applicabile in relazione ad ogni provvedimento amministrativo che sia stato sottoposto ad un termine finale di efficacia atteso che, un conto è disporre la prosecuzione dell'efficacia nel tempo di un

In favore di tale conclusione, nell'ambito dei titoli edilizi, depone lo stesso tenore letterale dell'art. 15, d.P.R. 380/2001, il quale espressamente stabilisce che, una volta decorsi i termini ivi previsti, «*il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga*» [12].

Per completezza, merita tuttavia ricordare una recentissima pronuncia contraria del Supremo Consesso amministrativo, che – proprio in materia di proroga di un permesso di costruire – ha giudicato accoglibile la relativa istanza anche se presentata dopo l'intervenuta decadenza *ex lege*, fondando tale decisione sui principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa [13].

Rimane il fatto che si tratta di una pronuncia, allo stato, isolata, e non è dato sapere se è destinata a restare tale, o a dare avvio ad un nuovo orientamento interpretativo in materia.

Il nuovo comma 2-bis della norma in esame.

In sede di conversione dell'originario decreto legge – come accennato all'inizio – il Parlamento ha introdotto anche il nuovo comma 2-bis, il quale così recita: «*Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, sono prorogati di novanta giorni. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale nonché dei relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98*».

originario provvedimento, altra cosa è consentire nuovamente lo svolgimento di una attività in precedenza preclusa per sopravvenuta inefficacia dell'atto abilitativo, occorrendo, in questo secondo caso, una nuova e più approfondita valutazione che tenga conto della situazione di fatto e delle regole giuridiche sopravvenute (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 27 agosto 2014, n. 4384; id., sez. IV, 22 maggio 2006, n. 3025; id., 22 dicembre 2003, n. 8462; id., 25 marzo 2003, n. 1545; id., sez. VI, 10 ottobre 2002, n. 5443)».

¹² In proposito, infatti, secondo la giurisprudenza assolutamente prevalente, la proroga del titolo edilizio va chiesta prima della sua scadenza. In termini, *ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 02.04.2019, n. 1827; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 15.06.2018, n. 961; T.A.R. Marche, sez. I, 19.02.2018, n. 126.

¹³ Si tratta della sentenza Cons. di Stato, sez. II, 01.04.2020, n. 2206, la quale – nella sua parte motiva – ha valorizzato l'importanza di leggere *cum grano salis* le decadenze sancite dall'art. 15, d.P.R. 380/2001: «... qualora per fatti o circostanze, oggettivamente riscontate, l'amministrazione abbia avuto piena cognizione dei fatti sopravvenuti che hanno differito il completamento dei lavori, la tardiva presentazione dell'istanza di proroga non comporta ex se la declaratoria di decadenza del titolo edilizio.

6.3 Anziché trincerarsi dietro lo schermo formale dell'assenza di previa comunicazione, grava in capo all'amministrazione l'indagine sull'effettiva incidenza dei fatti, di cui era già a conoscenza, nell'esecuzione delle opere, oggetto di concessione edilizia, secondo la scansione cronologica dei lavori come originariamente divisata.

Opinare diversamente significa restituire credito ad una concezione formalistica e burocratica dell'azione amministrativa, antitetica ai criteri di economicità e di efficienza che oramai, ex artt. 1 e ss l. 241/90, governano l'attività amministrativa».

Anche in questo caso, le Camere hanno inteso elencare specificamente una serie di ipotesi alle quali rendere applicabile la proroga di legge, pur se ci si era già, in gran parte, pervenuti in via di interpretazione [14].

Con l'attuale testo normativo è ora esplicita l'applicabilità della proroga automatica per tutti i termini relativi alle convenzioni di lottizzazione previste dalla legge urbanistica fondamentale e ai piani urbanistici attuativi comunque definiti dalle varie leggi regionali.

La medesima proroga è stata concessa anche a quegli strumenti urbanistici che hanno già beneficiato – a suo tempo – di quella disciplinata dal c.d. “Decreto del fare”, ossia il D.L. 21 giugno 2013 n. 69, poi convertito con modifiche nella legge 9 agosto 2013, n. 98 [15]. Come si ricorderà, infatti, in sede di conversione, le Camere introdussero, all'art. 30 – rubricato “*Semplificazioni in materia edilizia*” –, il nuovo comma 3-*bis*, con il quale stabilirono una proroga *ex lege* di tre anni del termine di validità, nonché dei termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione, e di tutti gli accordi similari, comunque denominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012.

Tale ultima specificazione appare, in effetti, utile: in mancanza, si sarebbe forse potuto sostenere l'inapplicabilità dell'attuale misura emergenziale di cui all'art. 103 del Decreto Cura Italia a quelle convenzioni di lottizzazione e a quegli strumenti attuativi che avevano già beneficiato della proroga eccezionale contenuta nel Decreto del Fare.

La nuova norma non appare, invece, esente da critiche nella parte in cui non stabilisce in maniera espressa la data di decorrenza della proroga di novanta giorni.

Mentre il comma 2 la fa decorrere *claris verbis* dalla cessazione dello stato di emergenza (ad oggi prevista per il 31 luglio prossimo), il comma 2-*bis* nulla dice nello specifico, limitandosi a precisare che i termini in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020 sono prorogati di novanta giorni.

Stante il tenore letterale, si dovrebbe desumere che ciascun termine vada prorogato di novanta giorni dalla sua scadenza naturale, ma è chiaro che una simile interpretazione sarebbe contraria alla *ratio* stessa della norma emergenziale e risulterebbe, in molti casi, priva di effetti.

¹⁴ In precedenza, il sottoscritto aveva avuto modo di sostenere: «*la proroga in esame dovrebbe ritenersi applicabile – così parrebbe, ad una prima lettura – anche al termine decennale di efficacia dei P.U.A., stabilito dall'art., 20, comma 9, della legge urbanistica veneta n. 11/2004, benché la delibera di approvazione di uno strumento urbanistico attuativo non sia un “provvedimento” in senso stretto.*

Qualche dubbio potrebbe, invece, sorgere in ordine ad eventuali termini derivanti da una convenzione urbanistica, poiché si tratta di termini “contrattuali” e non legati ad un atto amministrativo vero e proprio. Cionondimeno, valorizzando il fatto che una tale convenzione rappresenta un accordo integrativo o sostitutivo di un provvedimento amministrativo, si potrebbe, in effetti, sostenere la prorogabilità anche di siffatti termini.

¹⁵ Si tratta – come si ricorderà – di uno quegli strumenti introdotti dall'Esecutivo, a cavallo del 2010, nel tentativo di rilanciare un comparto economico fondamentale come quello dell'edilizia, che potesse fungere da volano per l'intero sistema produttivo italiano, per cercare di far fronte alla grave situazione economica di quel periodo storico.

È, invero, evidente che un termine scaduto – per esempio – il 1° febbraio non avrebbe tratto alcun giovamento dalla proroga così applicata, in quanto sarebbe stato prorogato al 1° maggio, che ricade comunque all'interno del semestre di emergenza sanitaria.

Lo stesso dicasi per un termine scaduto, ad esempio, il 15 aprile: la proroga naturale porterebbe la nuova scadenza al 14 luglio, sempre all'intero del periodo di emergenza.

Si deve, dunque, ritenere che, anche nelle ipotesi del comma 2-*bis* (benché nulla dica in proposito), la proroga – sempre impropriamente intesa – ivi concessa decorra dalla fine dello stato di emergenza e, quindi, dal giorno successivo al prossimo 31 luglio, analogamente a quanto stabilito nella prima parte del comma 2.

Mirano (VE), 07.05.2020