

Il rebus delle proroghe in edilizia e urbanistica: webinar del Comune di Spinea e di Italiaius – 20 ottobre 2022 – 10.30 – 12.30

di Domenico Chinello

IL REGIME ORDINARIO DELLA PROROGA

Proroghe delle convenzioni edilizie e urbanistiche

- 1) Quali sono i termini di validità delle convenzioni che siano edilizie [permessi di costruire convenzionati] o urbanistiche? Se non sono indicati tempi specifici, qual è la loro durata?**
- IN LINEA GENERALE, POSSIAMO DIRE CHE UNA CONVENZIONE – che ha **natura contrattuale**, benché particolare, dato che regola i rapporti fra pubblico e privato – PROPRIO IN QUANTO “CONTRATTO”, DOVREBBE DISCIPLINARE I TERMINI ENTRO I QUALI LE PARTI DEVONO ADEMPIERE ALLE RISPETTIVE OBBLIGAZIONI.
 - QUINDI, SE PARLIAMO DI TERMINI DI VALIDITÀ DI UNA CONVENZIONE, INTENDIAMO, IN REALTÀ, I TERMINI ENTRO CUI LE OBBLIGAZIONI DEI PRIVATI DEVONO ESSERE ADEMPIUTE.
 - IN UN P.D.C. CONVENZIONATO, VEROSIMILMENTE IL PRIVATO SI OBBLIGA A REALIZZARE DETERMINATE OPERE ENTRO IL TERMINE DI EFFICACIA DEL P.D.C. STESSO, CHE MAGARI SUBORDINA IL RILASCIO DELL’AGIBILITÀ ALL’EFFETTIVA REALIZZAZIONE DELLE OPERE CONCORDATE FRA PRIVATO E COMUNE.

- NELL'AMBITO DI UN PIANO ATTUATIVO, L'OBBLIGO DI REALIZZAZIONE E CESSIONE DELLE OPERE A STANDARDS PUBBLICI PUÒ PREVEDERE UN TERMINE INTERMEDIO, OPPURE IL TERMINE FINALE È GENERALMENTE LEGATO AI DIECI ANNI DI EFFICACIA DELLO STESSO PIANO ATTUATIVO.
- CI SI PUÒ PORRE IL DUBBIO SE L'OBBLIGAZIONE DEL PRIVATO DI REALIZZARE DETERMINATE OPERE E CEDERLE AL COMUNE SIA A TERMINE O ... "ETERNO", PER COSÌ DIRE. IN ALTRE PAROLE, IL COMUNE PUÒ ESIGERE DAL PRIVATO, PER ESEMPIO, LA CESSIONE DI AREE CHE IL PRIVATO STESSO SI ERA OBBLIGATO A CEDERE CON UNA CONVENZIONE DI QUALCHE DECINA DI ANNI FA? E CIOÈ, **IL DIRITTO DELL'ENTE DI OTTENERE LA CESSIONE È A TEMPO INDETERMINATO O SI PRESCRIVE?**
- IN VERITÀ, LA QUESTIONE DELL'APPLICABILITÀ DELLA PRESCRIZIONE EX ART. 2934 C.C. ALLA SITUAZIONE GIURIDICA SOGGETTIVA DI CUI È TITOLARE IL COMUNE, NEI CONFRONTI DEL PRIVATO, IN FORZA DI UNA CONVENZIONE URBANISTICA **NON HA TROVATO SOLUZIONE UNANIME IN GIURISPRUDENZA**, RIFLETTENDOSI IN ESSA LE PIÙ AMPIE PROBLEMATICHE CONCERNENTI LA NATURA GIURIDICA DELL'ATTO BILATERALE CUI È CONDIZIONATA L'AUTORIZZAZIONE AD EDIFICARE DELL'ENTE LOCALE E LA PERIMETRAZIONE DELLA CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ DEI PRINCIPI DEL CODICE CIVILE IN MATERIA DI OBBLIGAZIONI E CONTRATTI PREVISTA DALL'ART. 11 DELLA LEGGE 241/1990, CUI SI RICONDUCONO LE CONVENZIONI DI LOTTIZZAZIONE.
- SI RISCONTRANO, INFATTI, DUE DIVERSI ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI, IL PRIMO DEI QUALI PRESENTA – A SUA VOLTA – DUE DIVERSE DISTINZIONI:
- IN FORZA DI UN **PRIMO ORIENTAMENTO**, CHE FA LEVA SULLA NATURA NEGOZIALE DELLA CONVENZIONE, LA PRETESA DELL'AMMINISTRAZIONE DI OTTENERE LA CESSIONE GRATUITA DELLE AREE E LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE PRIMARIA E SECONDARIA, OGGETTO DELLA CORRELATIVA OBBLIGAZIONE ASSUNTA DAL PRIVATO, **SAREBBE ASSOGGETTATA AL TERMINE DI PRESCRIZIONE**

ORDINARIO DECENNALE.

- NELL'AMBITO DI TALE OPZIONE INTERPRETATIVA:
 - SECONDO UNA PRIMA DECLINAZIONE DELLA TESI, **IL DIES A QUO DELLA DECORRENZA DELLA PRESCRIZIONE VIENE INDIVIDUATO NELLA STIPULA DELLA CONVENZIONE MEDESIMA** (per es., T.A.R. Napoli, sez. II, 23.03.2007 n. 2773);
 - **SECONDO UN'ALTRA DECLINAZIONE DELLA TESI, LA PRESCRIZIONE DECORREREBBE DALLA SCADENZA DEL TERMINE DI EFFICACIA DECENNALE DELLA CONVENZIONE STESSA**, IN FORZA DELL'APPLICAZIONE DELL'ART. 2935 C.C., NON POTENDOSI QUALIFICARE COME ESIGIBILE, PRIMA DI TALE SCADENZA, L'OBLIGAZIONE CONVENZIONALMENTE ASSUNTA DAL PRIVATO (così, *ex multis*, **Cons. Stato, sez. II, 01.12.2021, n. 8006**; ma anche T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 08.01.2019, n.34; T.A.R. Lombardia, Brescia, 03.02.2003, n. 65; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 06.11.2013, n. 2428; T.A.R. L'aquila, 12.09.2013, n. 747) SU QUESTA FALSARIGA, SU VEDA ANCHE LA RECENTISSIMA **Cons. Stato, sez. IV, 17.06.2022, n. 4984**: «*Per consolidata giurisprudenza, la scadenza del termine per l'ultimazione dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione previste in una convenzione urbanistica non fa venire meno la relativa obbligazione, mentre proprio da tale momento, in base all'art. 2935 c.c. – per cui "la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere" – inizia a decorrere l'ordinario termine di prescrizione decennale, ai sensi dell'art. 2946 c.c. (Cons. Stato Sez. IV, 14 maggio 2019, n. 3127; Cons. Stato Sez. IV, 14 maggio 2019, n. 3126). Pertanto, una volta consumato il termine di validità della convenzione, decorrono i dieci anni di tempo per potere azionare i diritti ivi previsti (Cons. Stato Sez. IV, 15 ottobre 2019, n. 7008)»*
- IN FORZA DI UN **SECONDO ORIENTAMENTO**, DEL TUTTO CONTRAPPOSTO, GLI OBBLIGHI DI CESSIONE RECATI DA UNA CONVENZIONE DI LOTTIZZAZIONE, OVVERO DAGLI ATTI A QUESTA ASSIMILABILI, SONO **IMPRESCRITTIBILI** (cfr. da ultimo **Cons. Stato, Sez. IV, 26 febbraio 2019, n. 1341**; Cons. Stato, sez. IV, 26.08.2014, n. 4278, ma anche Cons. Stato, Sez. IV, 29.03.2019, n. 2084).

A TAL PROPOSITO, È STATO ANCHE DI RECENTE SENTENZIATO: «*Gli obblighi di cessione recati da una convenzione di lottizzazione ovvero dagli atti a questa assimilabili sono imprescrittibili: dalla natura "sostitutiva" del potere pianificatorio che si riconosce ex art. 11 della L. n. 241 del 1990 alla convenzione di lottizzazione, deriva la non applicabilità dell'istituto della prescrizione a fronte della pretesa dell'amministrazione all'esecuzione di impegni a carico del privato derivanti dalla convenzione stessa*» (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 14.03.2022, n. 742)

E ANCORA: «*Gli obblighi di cessione e di urbanizzazione primaria e secondaria assunti dai privati con le convenzioni urbanistiche mantengono la loro piena validità a tempo indeterminato. La pretesa dell'Amministrazione di ottenere la cessione gratuita delle aree e la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, oggetto della correlativa obbligazione assunta dal privato con la convenzione di lottizzazione, non è rinunciabile né estinguibile per effetto del mero decorso del tempo, in quanto non riconducibile ad una posizione di diritto soggettivo disponibile, essendo volta a perseguire l'interesse pubblico al razionale assetto urbanistico del territorio*» (T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 05.12.2019, n. 5705).

- VALUTAZIONE PRATICA: SE CI TROVA DI FRONTE AD UNA CONVENZIONE MOLTO RISALENTE NON ADEMPIUTA, IL COMUNE PUÒ SENZ'ALTRO PROVARE AD INVOCARE LA GIURISPRUDENZA SULLA IMPRESCRITTIBILITÀ DELL'OBBLIGO DI CESSIONE E CHIEDERNE, IN OGNI CASO, L'ADEMPIMENTO. SE, INVECE, SI È ANCORA ENTRO IL DECENNIO DALLA FIRMA DELLA CONVENZIONE, POTREBBE VALERE COMUNQUE LA PENA, PER LA P.A. – in via del tutto prudenziale e in ossequio all'orientamento interpretativo più restrittivo – INVIARE UNA DIFFIDA AD ADEMPIERE, CHE, IN OGNI CASO, INTERROMPE IL DECORSO LA PRESCRIZIONE, A PRESCINDERE DALLA TESI CHE POI IL GIUDICE, IN UN FUTURO IPOTETICO GIUDIZIO, DOVESSE ACCOGLIERE.

2) Le convenzioni possono essere prorogate e, se sì, secondo quali criteri? In caso di proroga di convenzione, si tratta di diritto dell'interessato o di facoltà dell'Amministrazione?

- UNA CONVENZIONE URBANISTICA PUÒ ESSERE PROROGATA, IN VIA ORDINARIA, IN BASE ALL'ACCORDO DELLE PARTI.

- TRATTANDOSI DI UN “CONTRATTO”, PER QUANTO SUI GENERIS, QUALSIASI MODIFICA – ANCHE TEMPORALE – DEGLI OBBLIGHI IVI PREVISTI PUÒ ESSERE APPORTATA, MA **RICHIEDE CHE SI FORMI UN NUOVO ACCORDO FRA LE PARTI.**
- COME CHIARITO DALLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA, «**La convenzione di lottizzazione**, anche se istituto di complessa ricostruzione a causa dei profili di stampo giuspubblicistico che si accompagnano allo strumento chiaramente contrattuale, **rappresenta pur sempre un incontro di volontà delle parti contraenti nell’esercizio dell’autonomia negoziale retta dal codice civile**, con la conseguenza che **la richiesta di proroga, inoltrata al Comune dalla controparte, costituisce una proposta di modifica delle condizioni contrattuali, che deve essere accettata da controparte secondo i comuni principi civilistici**; infatti, alla stregua della vigente normativa la durata della convenzione di lottizzazione non risulta soggetta a regole di impronta pubblicistica, **costituendo materia rimessa all’accordo tra lottizzante e Amministrazione**, come si ricava dal fatto che sul punto il legislatore si è limitato a fissare il termine massimo di durata e a ribadire che in convenzione deve comunque essere indicata la durata della convenzione, la cui concreta definizione è però rimessa alle parti; pertanto, per una modifica dell’accordo si applica la normativa codicistica ai sensi dell’art. 11 comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241; in particolare, trattandosi nella specie di atto negoziale, che presuppone la ricerca del consenso del privato su un certo assetto di interessi ed attribuisce allo stesso posizioni di diritto-obbligo, ne consegue che la sua modifica necessita della manifestazione di volontà di tutti i soggetti che hanno concorso alla loro formazione» (Cons. Stato. sez. IV, 07.05.2015, n. 2313);
- E ANCORA: «**Non sussiste un ostacolo giuridico a concordare la proroga della durata della convenzione di lottizzazione, purché tale novazione sia frutto dell’accordo di tutti gli originari sottoscrittori**, ivi inclusi ovviamente gli altri lottizzanti, **in ossequio ai principi civilistici in tema di formazione e modifica degli accordi negoziali**» (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 14.02.2012, n. 402).

- **NON SI PUÒ, QUINDI, RAGIONEVOLMENTE SOSTENERE CHE IL PRIVATO ABBAIA UN “DIRITTO”** A VEDERSI PROROGATI I TERMINI DI ADEMPIMENTO DELLE OBBLIGAZIONI DEDOTTE IN CONVENZIONE, DATO CHE LA SUA EVENTUALE RICHIESTA DI PROROGA DEVE TROVARE IL CONSENSO DEL COMUNE.
 - VI È, IN OGNI CASO, UN LIMITE DATO DALLA NORMATIVA DI RIFERIMENTO. PER ESEMPIO, CON RIGUARDO ALLE CONVENZIONI URBANISTICHE AFFERENTI AI PIANI ATTUATIVI, L'**ART. 20 DELLA L.R. 11/2004** – NEL DISCIPLINARE I P.U.A. – COSÌ STABILISCE AL **COMMA 11**: *“Prima della scadenza, il comune **può** prorogare la validità del piano **per un periodo non superiore a cinque anni**”*;
 - ERGO, SE IL P.U.A. PUÒ ESSERE PROROGATO PER UN MASSIMO DI ULTERIORI 5 ANNI, LO STESSO LIMITE DEVE RAGIONEVOLMENTE RITENERSI RIFERIBILE ALLA CONVENZIONE URBANISTICA LEGATA A QUEL P.U.A..
- 3) Di chi è la competenza della concessione della proroga? Del dirigente o del Consiglio comunale o della Giunta? Vi è l'obbligo di motivazione della concessione o di diniego della proroga? Se si dovesse trattare di competenza del Consiglio/Giunta comunale, in caso di diniego, va dato il preavviso di diniego?**
- QUANTO AL SOGGETTO COMPETENTE, POICHÉ LA PROROGA DELLA CONVENZIONE IMPLICA LA FORMAZIONE DI UNA VOLONTÀ IN TAL SENSO DA PARTE DELL'ORGANO CHE HA INIZIALMENTE DELIBERATO LA CONVENZIONE ORIGINARIA, **SI DEVE RITENERE CHE IL SOGGETTO COMPETENTE SIA RAGIONEVOLMENTE LO STESSO CHE L'HA APPROVATA LA PRIMA VOLTA.**
 - DEL RESTO, L'**ART. 20 DELLA L.R. 11/2004** – NEL DISCIPLINARE I P.U.A. – COSÌ STABILISCE AL **COMMA 13**: *“Le varianti al piano sono adottate e approvate **con le procedure di cui al presente articolo** entro il termine di efficacia del medesimo”*;
 - E LA PROROGA, D'ALTRO CANTO, È UNA SORTA DI “VARIANTE TEMPORALE”, PER COSÌ DIRE.

- QUANTO ALL'IPOTESI IN CUI VENGA RESPINTA L'ISTANZA DI PROROGA, CI SI PUÒ PORRE IL DUBBIO SE SIA NECESSARIO O MENO IL PREAVVISO DI DINIEGO.
 - DA UN PUNTO DI VISTA PRATICO, L'ISTITUTO DI CUI ALL'ART. 10-BIS, L. 241/1990, APPARE POCO COMPATIBILE CON UNA DELIBERA DELL'ORGANO COLLEGIALE.
 - È DIFFICILE IPOTIZZARE CHE, IN SEDE DI GIUNTA, DOPO LA VALUTAZIONE NEGATIVA, SI SOSPENDA LA DELIBERAZIONE PER NOTIFICARE AI PRIVATI Istanti IL PREAVVISO DI RIGETTO, RINVIANDO AD ALTRA DATA LA SEDUTA DELLA GIUNTA PER DELIBERARE IL DINIEGO;
 - LA GIURISPRUDENZA, COMUNQUE – anche se non con riguardo specifico al diniego di proroga, ma al diniego *tout court* del progetto di P.U.A. – SEMBRA PORSI NEL SENSO DELLA NON NECESSITÀ DEL PREAVVISO DI RIGETTO: «**Ai piani di lottizzazione deve applicarsi l'art. 13, comma 1, l. n. 241 del 1990**, il quale prevede espressamente che: *Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione; per cui nel caso di lottizzazione convenzionata non sussiste l'obbligo di comunicare i motivi che si oppongono all'accoglimento dell'istanza, previsto dall'art. 10 bis L. n. 241 del 1990*» (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 12.03.2015, n. 778);
 - DELLO STESSO AVVISO SI È MOSTRATO ANCHE IL SUPREMO CONSENSO AMMINISTRATIVO: «**Il preavviso di rigetto di cui all'art. 10 bis, L. 7 agosto 1990 n. 241 non trova applicazione nel caso di rifiuto di adozione di variante ad un piano di lottizzazione** rientrando questo, insieme con gli atti normativi, amministrativi generali e di programmazione, tra quelli per i quali il successivo art. 13 comma 1 prevede la non applicazione delle norme in tema di partecipazione al procedimento» (**Cons. di Stato, sez. IV, 15.09.2014, n. 4679**).
- IL RAGIONAMENTO È IL SEGUENTE: NELLA L. 241/1990, IL CAPO III – RUBRICATO “*Partecipazione al procedimento amministrativo*” – COMPRENDE GLI ARTICOLI DAL N. 7, SULLA

COMUNICAZIONE DI AVVIO AL PROCEDIMENTO FINO ALL'ART. 13, RUBRICATO "Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione".

TALE ART. 13 PREVEDE CHE **LE DISPOSIZIONI CONTENUTE NEL CAPO III NON SI APPLICANO, FRA LE ALTRE, ALL'ATTIVITÀ DELLA P.A. DIRETTA ALLA EMANAZIONE DI ATTI DI PIANIFICAZIONE E DI PROGRAMMAZIONE**, PER I QUALI SONO PREVISTE, DA PARTE DELLE NORME IN MATERIA, SPECIFICHE FORME DI PARTECIPAZIONE PROCEDIMENTALE DEI SOGGETTI INTERESSATI, CUI È DATA AMPIA POSSIBILITÀ DI INTERLOQUIRE CON I SOGGETTI PUBBLICI, IN FUNZIONE SIA COLLABORATIVA SIA DIFENSIVA.

- POICHÉ, DUNQUE, L'ISTANZA DI PROROGA SI PONE COME UNA SORTA DI DOMANDA DI VARIANTE DEL P.U.A. (una variante "temporale" come già detto più sopra), ECCO CHE DOVREBBE RITENERSI NON NECESSARIO IL PREAVVISO DI RIGETTO EX ART. 10-BIS, L. 241/1990;
- SI RINVIENE, TUTTAVIA, UNA RISALENTE SENTENZA DI SEGNO OPPOSTO: «*Il diniego di proroga di una convenzione di lottizzazione dev'essere preceduto dalla comunicazione dei motivi che ostano all'accoglimento della domanda: in mancanza, il diniego ha valore di preavviso ex art. 10 bis, l. n. 241 del 1990*» (T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 08.06.2006, n. 3336).

Proroghe dei Piani Urbanistici Attuativi

- 4) Qual è la durata ordinaria di un P.U.A.? Come coordinare la proroga della convenzione alla proroga del P.U.A. relativo? Anche in questo caso, come nel caso precedente: competenze nell'emissione dell'atto di proroga (dirigente, Giunta, Consiglio)?**
- FONDAMENTALMENTE SONO DOMANDE ALLE QUALI SI È, IN GRAN PARTE, GIÀ RISPOSTO
 - PER LA DURATA DEI P.U.A., BISOGNA RIFARSI ALL'**ART. 20** DELLA LEGGE URBANISTICA VENETA **N. 11/2004**.

- IL COMMA 9 STABILISCE ESPRESSAMENTE CHE «**Il piano ha efficacia per dieci anni**, rimanendo fermo a tempo indeterminato soltanto l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni stabiliti nel piano stesso»;
- TUTTAVIA, IN BASE AL SUCCESSIVO COMMA 11, «Prima della scadenza, il comune può prorogare la validità del piano **per un periodo non superiore a cinque anni**».
- QUANTO AL COORDINAMENTO FRA IL P.U.A. E LA RELATIVA CONVENZIONE, È **RAGIONEVOLE CHE LA PROROGA DI EFFICACIA DEL P.U.A. COMPORTI ANCHE LA PROROGA DEL TERMINE ENTRO CUI I PRIVATI DEBBANO ADEMPIERE ALLE OBBLIGAZIONI CHE HANNO ASSUNTO** (A MENO CHE **NON VI SIANO ADEMPIMENTI LEGATI COMUNQUE AD UN TERMINE INTERMEDIO – E DUNQUE, INFERIORE** – RISPETTO AL TERMINE ULTIMO DI EFFICACIA DEL PIANO ATTUATIVO).
- A TAL PROPOSITO, QUANDO LA GIUNTA APPROVERÀ LA PROROGA, DOVRÀ APPROVARE ANCHE LA CONVENZIONE INTEGRATIVA CHE MODIFICA I TERMINI ENTRO I QUALI I PRIVATI DOVRANNO ADEMPIERE.
- ERGO, IL SOGGETTO COMPETENTE SARÀ SEMPRE LO STESSO SOGGETTO A CUI SPETTA L'ADOZIONE E APPROVAZIONE DEL P.U.A. E DI QUALSIASI VARIANTE ALLO STESSO.

LE PROROGHE PREVISTE DALLA LEGGE 120/2020

Descrizione delle proroghe introdotte dalla legge 120/2020: ambito di applicazione, caratteristiche, modalità di applicazione, indicazioni procedurali sulla gestione delle richieste

- 5) Quali sono i provvedimenti prorogabili? Sono sempre prorogabili? Deve essere presentata istanza? Se non è stata presentata istanza, il titolare del provvedimento può, scaduta l'efficacia ordinaria del provvedimento, sostenere che si è**

avvalso della proroga automaticamente? In caso di istanza, deve essere data risposta? In caso di diniego, va inviato il preavviso di diniego? Si può presentare ricorso?

- LA DOMANDA È ARTICOLATA E VALE LA PENA PARTIRE DAL DATO NORMATIVO.
- SI TRATTA DEL C.D. **DECRETO SEMPLIFICAZIONI 2020**, ADOTTATO IN PIENA EMERGENZA COVID: OSSIA IL **D.L 76/2020** CONVERTITO, CON MODIFICHE, IN **L. 120/2020**.
- PIÙ SPECIFICAMENTE, CI RIFERIAMO AL SUO **ART. 10** CHE HA INTRODOTTO DIVERSE MISURE IN MATERIA EDILIZIA, E, IN PARTICOLARE AL **COMMA 4** E AL **COMMA 4-BIS**:

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

***4-bis.** 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, dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, formati al 31 dicembre 2020, sono prorogati di tre anni. 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,*

o degli accordi simili 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».

- SULLA BASE DI QUESTO TESTO NORMATIVO, SI PUÒ DIRE CHE **SONO PROROGABILI I TERMINI DI:**

- Permesso di costruire;
- SCIA semplice ex art. 22, T.U. Edilizia;
- SCIA alternativa al P.d.C. ex art. 23, T.U. Edilizia.

I P.D.C. DEVONO ESSERE STATI RILASCIATI O DEVONO ESSERSI FORMATI (per silenzio-assenso, vien da dire), O LA SCIA DEVE ESSERE STATA PRESENTATA, ENTRO E NON OLTRE IL **31.12.2020**;

- SONO PROROGATI RISPETTIVAMENTE DI **UN ANNO** E DI **TRE ANNI**, RISPETTIVAMENTE, I TERMINI DI INIZIO E DI ULTIMAZIONE DEI LAVORI;

- AI FINI DELLA PROROGA, **È SUFFICIENTE (ma anche necessaria) LA COMUNICAZIONE DEL SOGGETTO INTERESSATO DI VOLERSI AVVALERE DELLA DISPOSIZIONE IN ESAME**, CHE, QUINDI, **NON TROVA APPLICAZIONE AUTOMATICA**, NÉ PUÒ RAGIONARSI IN TERMINI DI COMUNICAZIONE "TACITA".

SIFFATTA COMUNICAZIONE DEVE ESSERE DEPOSITATA IN COMUNE, DALL'INTERESSATO, **PRIMA DELLA INTERVENUTA DECADENZA DEL TITOLO EDILIZIO CHE INTENDA PROROGARE.**

- ERGO, CONTRARIAMENTE ALLA PROROGA ORDINARIA EX ART. 15, D.P.R. 380/2001:

- **SERVE LA COMUNICAZIONE FORMALE** DEL CITTADINO, **PRIMA CHE I TERMINI SIANO DECORSI** (ossia, a decadenza intervenuta, non ci può più avvalere della proroga);
- **NON SERVE ALCUNA ISTANZA** DA PARTE DEL PRIVATO;
- **NON SERVE ALCUN PROVVEDIMENTO COMUNALE** CHE CONCEDA LA PROROGA;

- TUTTAVIA, A FRONTE DELLA COMUNICAZIONE DEL CITTADINO, **RIMANE L'ONERE, IN CAPO ALLA P.A., DI**

ACCERTARE LA SUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI DI LEGGE E
– IN DIFETTO – DI OPPORSI ALLA PROROGA, ASSUMENDO
GLI ATTI CONSEGUENTI, FINALIZZATI ALLA DICHIARAZIONE DI
DECADENZA DEL TITOLO.

- QUINDI, MANCANDO UN'APPOSITA ISTANZA DEL PRIVATO, ANCHE A SEGUITO DI UN'ISTRUTTORIA NEGATIVA, NON CI POTRÀ MAI ESSERE IL PREAVVISO DI RIGETTO EX ART. 10-BIS, L. 241/1990, MA SEMMAI LA **COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO VOLTO A VERIFICARE I PRESUPPOSTI DELLA PROROGA ATTIVATA DAL CITTADINO** O, QUANTOMENO, **LA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO FUNZIONALE ALLA DECLARATORIA DI DECADENZA DEL TITOLO**;
- NATURALMENTE, AVVERSO UN TALE PROVVEDIMENTO, CHE DICHIARI DECADUTO IL TITOLO EDILIZIO, **IL PRIVATO POTREBBE PROPORRE RICORSO**.

6) Quali sono le condizioni per poter ottenere la proroga? Le condizioni previste dalla legge 120/2020 sono specifiche o aggiuntive rispetto a quelle previste dall'articolo 15 del d.P.R. 380/2001?

- DAL PUNTO DI VISTA SOSTANZIALE, LA NORMA PREVEDE UN REQUISITO BEN PRECISO PERCHÉ IL PRIVATO POSSA AVVALERSI DELLA PROROGA: **È NECESSARIO CHE I TITOLI EDILIZI DA PROROGARE NON RISULTINO IN CONTRASTO** – AL MOMENTO DELLA COMUNICAZIONE DEL PRIVATO – **CON NUOVI STRUMENTI URBANISTICI APPROVATI O ADOTTATI**.
- NE DISCENDE CHE **OVE SIA MEDIO TEMPORE MUTATA LA DISCIPLINA URBANISTICO-EDILIZIA, TALE DA NON CONSENTIRE PIÙ QUELLO SPECIFICO TIPO DI INTERVENTO, LA PROROGA NON È AMMISSIBILE**;
- VA DETTO CHE TALE REQUISITO SOSTANZIALE È SPECIFICO PER LA PROROGA *EX LEGE* PREVISTA DALLA NORMA IN ESAME.
NON SI TRATTA, INVECE, DI UN REQUISITO CHE DEBBA CUMULARSI CON QUELLI DI CUI ALL'ART. 15 DEL D.P.R.

380/2001. QUINDI, **NON SI DEVE VERIFICARE** SE LA COMUNICAZIONE DI PROROGA DIPENDA DA FATTI SOPRAVVENUTI, ESTRANEI ALLA VOLONTÀ DEL TITOLARE DEL PERMESSO, OPPURE SE DIPENDA DALLA MOLE DELL'OPERA DA REALIZZARE, O DALLE SUE PARTICOLARI CARATTERISTICHE TECNICO-COSTRUTTIVE, O, ANCORA, DERIVI DA DIFFICOLTÀ TECNICO-ESECUTIVE EMERSE SUCCESSIVAMENTE ALL'INIZIO DEI LAVORI.

QUESTI REQUISITI DEVONO RITENERSI TUTTI ESTRANEI ALLA FATTISPECIE DELLA PROROGA EX LEGE DI CUI AL DECRETO SEMPLIFICAZIONI DEL 2020.

- È IMPORTANTE SOTTOLINEARE CHE IL COMMA 4, DA ULTIMO, AMMETTE LA PROROGA IN ESAME ANCHE PER I TITOLI EDILIZI CHE ABBIANO GIÀ BENEFICIATO DI UNA PROROGA ORDINARIA, EX ART. 15, T.U. EDILIZIA.
- IN SEDE DI LEGGE CONVERSIONE, È STATO INTRODOTTO ANCHE IL **COMMA 4-BIS**, IL QUALE HA DISPOSTO UNA **PROROGA DI TRE ANNI** ANCHE A LIVELLO DI PIANIFICAZIONE ATTUATIVA E DI TUTTE LE CONVENZIONI URBANISTICHE E DEGLI ACCORDI SIMILARI COMUNQUE DEFINITI:
- SONO DUNQUE PROROGATI:
 - il termine di validità dalle convenzioni di lottizzazione;
 - i termini di inizio e fine lavori ivi previsti;
 - analoghi termini previsti da accordi similari comunque denominati da eventuali leggi regionali;
 - i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico.

LA CONDIZIONE SOSTANZIALE È CHE TALI CONVENZIONI, ACCORDI O P.U.A. SI SIANO FORMATI ENTRO IL 31.12.2020

- ONDE EVITARE POSSIBILI DUBBI, LA NORMA HA CHIARITO ESPRESSAMENTE CHE LA PROROGA QUI IN ESAME TROVA APPLICAZIONE ANCHE PER TUTTI GLI ACCORDI, CONVENZIONI, E P.U.A. CHE ABBIANO GIÀ BENEFICIATO DELLA PRECEDENTE PROROGA DISPOSTA DAL c.d. "**DECRETO DEL FARE**", ossia il D.L. 69/2013 convertito il L. 98/2013.

- TALE NORMATIVA, ALL'ART. 30, COMMA 3-BIS, COSÌ DISPONEVA: «*Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque nominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012, sono prorogati di tre anni*».

PROROGHE E NORMATIVA SOPRAVVENUTA

Varianti essenziali e non essenziali

- 7) La distinzione tra la variante essenziale e non essenziale è importante per capire se avremo un nuovo titolo edilizio, che dovrà rispettare le norme eventualmente sopravvenute o se, invece, possiamo mantenere il titolo edilizio già rilasciato. È utile, quindi, un approfondimento sul concetto di variante essenziale, che richiede il rilascio/presentazione di un nuovo titolo edilizio, e di variante non essenziale. Ricordiamo che comunque quasi tutti i permessi di costruire oggi, quanto meno nel Veneto, possono essere sostituiti dalla SCIA, quindi teniamo presente anche questo aspetto.**
- LA QUESTIONE DELLE VARIANTI ESSENZIALI O NON ESSENZIALI AD UN DETERMINATO TITOLO EDILIZIO NON È STRETTAMENTE COLLEGATA CON LE PROROGHE SOPRA ESAMINATE, SE NON CON RIGUARDO AL FATTO CHE SI DEVE VALUTARE L'EVENTUALE APPLICABILITÀ DELLA NORMATIVA SOPRAVVENUTA.
 - DOVENDO DISTINGUERE LE TIPOLOGIE DI VARIANTI CHE POSSONO INTERESSARE UN INTERVENTO EDILIZIO, SAPPIAMO CHE SONO SOSTANZIALMENTE DUE:
 - LE VARIANTI ESSENZIALI;
 - LE VARIANTI C.D. LEGGERE;
 - LE VARIANTI ESSENZIALI SONO QUELLE CHE COMPORTANO LA REALIZZAZIONE DI UN'OPERA SOSTANZIALMENTE DIVERSA DA QUELLA INDICATA NEL PROGETTO ASSENTITO CON IL TITOLO EDILIZIO ORIGINARIO, MENTRE QUELLE

MINORI SONO QUELLE DISCIPLINATE DALL'ART. 22 T.U.E., AI COMMI 2 E 2-BIS, E SONO, QUINDI, REALIZZABILI CON S.C.I.A. SEMPLICE.

- IL TESTO DEI DUE CITATI COMMI DELL'ART. 22 D.P.R. 380/2001 È IL SEGUENTE:

«2. Sono, altresì, realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini dell'agibilità, tali segnalazioni certificate di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.

*2-bis. Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e **comunicate a fine lavori** con attestazione del professionista, **le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale**, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore»*

- PER CAPIRE QUALI SONO LE c.d. "VARIANTI LEGGERE", BISOGNA QUINDI INDIVIDUARLE A CONTRARIIS DALLA DEFINIZIONE DI VARIAZIONI ESSENZIALI, DISCIPLINATA DALL'ART. 32 T.U.E., LADDOVE VIENE DISCIPLINATO L'APPARATO SANZIONATORIO:

*«1. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, **le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato**, tenuto conto che **l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni**:*

a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968;

- b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;
- c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;
- d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;
- e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.

2. Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.

3. Gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali»

- CONSIDERATO CHE LA NORMA CITATA COSTITUISCE UNA NORMA DI PRINCIPIO DELL'ORDINAMENTO STATALE ESSA RINVIA ESPRESSAMENTE ALLA NORMATIVA REGIONALE PER LA DISCIPLINA DI DETTAGLIO.
- NEL VENETO, L'ART. 92 – TUTTORA VIGENTE – DELLA VECCHIA LEGGE URBANISTICA N. 61/1985 INTEGRA E SPECIFICA LE DEFINIZIONI DI “VARIAZIONI ESSENZIALI” E COSÌ STABILISCE:

«**Si considerano variazioni essenziali** dalla concessione edilizia o dalla relativa istanza, ove essa sia stata tacitamente assentita, gli interventi:

a) che comportino, con o senza opere a ciò preordinate e in contrasto con le destinazioni d'uso espressamente stabilite per singoli edifici o per le diverse zone territoriali omogenee, un mutamento sostanziale tra destinazioni residenziale, commerciale-direzionale, produttiva o agricola; si ha mutamento sostanziale quando esso riguarda almeno il 50% della superficie utile di calpestio della singola unità immobiliare e non comporta l'esercizio di attività alberghiera o comunque di attività radicalmente incompatibili con le caratteristiche della zona a causa della loro nocività o rumorosità;

b) che comportino un aumento della cubatura superiore a 1/5 del volume utile dell'edificio o un aumento dell'altezza superiore a 1/3, con esclusione delle variazioni che incidono solo sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative;

c) che comportino l'alterazione della sagoma della costruzione o la sua localizzazione nell'area di pertinenza, in modo da violare i limiti di distanza, anche a diversi livelli di altezza, recando sensibile pregiudizio alle esigenze della zona sotto il profilo igienico-sanitario, degli allineamenti previsti e dell'ordinata distribuzione dei volumi;

d) che comportino una ristrutturazione urbanistica ai sensi della lettera e) dell'art. 31 della L. 5 agosto 1978, n. 457, in luogo della ristrutturazione edilizia assentita ai sensi della lettera d) dell'art. 31 della legge stessa;

e) che comportino violazione delle norme tecniche relative alle costruzioni antisismiche».

- UNA VOLTA INDIVIDUATE LE “VARIAZIONI ESSENZIALI”, SI PUÒ CONCRETAMENTE VERIFICARE SE LE MODIFICHE RICHIESTE DAL PRIVATO AL PROGETTO ORIGINARIO RIENTRINO, O MENO, IN UNA DELLE CATEGORIE CONTEMPLATE DAL COMBINATO DISPOSTO DELL'ART. 32 T.U. EDILIZIA, E DELL'ART. 92 L.R. 61/1985.
- DI QUI, SE LA MODIFICA RICHIESTA SI PUÒ CONFIGURARE COME VARIANTE ESSENZIALE, SAPPIAMO CHE SIAMO DI FRONTE AD UN PROGETTO SOSTANZIALMENTE NUOVO E DIVERSO RISPETTO A QUELLO ORIGINARIO, **CHE RICHIEDE UN NUOVO TITOLO ABILITATIVO IN VARIANTE INTERAMENTE ASSOGGETTATO ALLA DISCIPLINA URBANISTICO-EDILIZIA VIGENTE AL MOMENTO DI APPROVAZIONE DELLA VARIANTE STESSA.**
- A TAL PROPOSITO, LA GIURISPRUDENZA APPARE CONSOLIDATA: «Il concetto di variazione essenziale attiene alla modalità di esecuzione delle opere e va pertanto distinto dalle “varianti”, che pur attenendo alla stessa, consentono di adeguare il titolo autorizzativo originario. Mentre, dunque, le varianti in senso proprio, ovvero le modificazioni qualitative o quantitative di non rilevante consistenza rispetto al progetto approvato, tali da non comportare un sostanziale e radicale mutamento del nuovo elaborato

rispetto a quello oggetto di approvazione, sono soggette al rilascio di permesso in variante (rectius, a d.i.a., in luogo della presentazione della quale il privato può optare per la richiesta di titolo esplicito), complementare ed accessorio, anche sotto il profilo temporale della normativa operante, rispetto all'originario permesso a costruire, **le varianti essenziali, caratterizzate da incompatibilità quali-quantitativa con il progetto edificatorio originario rispetto ai parametri indicati dall'art. 32 del d.P.R. n. 380 del 2001, sono soggette al rilascio di un permesso di costruire del tutto nuovo ed autonomo rispetto al primo, e per esso valgono le disposizioni vigenti al momento di realizzazione della variante**» (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 10.05.2021, n. 1512).

- E ANCORA: «Il concetto di variazione essenziale, che attiene alla modalità di esecuzione delle opere, va distinto dalle “varianti” che invece riguardano la richiesta di una variazione del titolo autorizzativo. Con la conseguenza che mentre le varianti in senso proprio, ovvero le modificazioni qualitative o quantitative di non rilevante consistenza rispetto al progetto approvato, tali da non comportare un sostanziale e radicale mutamento del nuovo elaborato rispetto a quello oggetto di approvazione, sono soggette al rilascio di permesso in variante, complementare ed accessorio, anche sotto il profilo temporale della normativa operante, rispetto all'originario permesso a costruire, **le varianti essenziali, caratterizzate da incompatibilità quali-quantitativa con il progetto edificatorio originario, sono soggette al rilascio di permesso a costruire del tutto nuovo ed autonomo rispetto a quello originario e per il quale valgono le disposizioni vigenti al momento di realizzazione della variante**» (Cons. di Stato, sez. VI, 30.03.2017, n. 1484);
- COSÌ ANCHE LA CASSAZIONE PENALE: «Mentre le “varianti in senso proprio”, ovvero le modificazioni qualitative o quantitative di non rilevante consistenza rispetto al progetto approvato, tali da non comportare un sostanziale e radicale mutamento del nuovo elaborato rispetto a quello oggetto di approvazione, sono soggette al rilascio di permesso in variante, complementare ed accessorio, anche sotto il profilo temporale della normativa operante, rispetto all'originario permesso a costruire, **le “varianti essenziali”, ovvero quelle caratterizzate da incompatibilità quali-quantitativa con il progetto edificatorio originario rispetto ai parametri indicati**

dall'art. 32 T.U.E., sono soggette al rilascio di permesso a costruire del tutto nuovo ed autonomo rispetto a quello originario e per il quale valgono le disposizioni vigenti al momento di realizzazione della variante» (Cass. penale, sez. III, 13.06.2018, n. 34148).