

14) La sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ai sensi dell'art. 103 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18. Effetti sui titoli edilizi.

Uno dei maggiori interrogativi sorti tra gli operatori del settore all'indomani dell'emergenza derivante dal diffondersi del virus COVID-19 è stata la sorte dei titoli edilizi richiesti antecedentemente l'emanazione dei provvedimenti emergenziali.

Com'è noto, l'attività oggetto del permesso di costruire o della SCIA edilizia è sottoposta a dei termini precisi che, qualora non rispettati, ne comportano la decadenza.

Con riguardo al permesso di costruire, l'art. 15, comma 2 del D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia – TUE) prevede che il permesso decade se i lavori non sono iniziati entro un anno dal rilascio del titolo o se non sono completati entro tre anni dall'inizio dei lavori.

Il titolare può però richiedere, anteriormente alle scadenze sopra indicate, una proroga dello stesso.

La Segnalazione Certificata di Inizio Attività, invece, viene depositata presso lo sportello unico edilizia almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori dal proprietario dell'immobile o da chi ne abbia titolo.

Una volta rilasciata, la SCIA ha durata massima di tre anni dalla data di presentazione della stessa e non è prevista un'ipotesi di proroga richiedibile dal titolare così come disposto per il permesso di costruire. L'eventuale parte dell'intervento ancora non realizzata alla scadenza della segnalazione necessita della richiesta di un nuovo titolo edilizio.

Ora, l'art. 103 del decreto "Cura Italia", al fine di arginare l'inutile decorrenza dei termini previsti per i tutti i procedimenti amministrativi durante l'emergenza COVID-19 ha previsto due misure.

La prima prevede che, per i termini di qualsiasi tipo afferenti a tutti i procedimenti amministrativi già pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati in data successiva, non siano computati i giorni del periodo intercorrente tra il 23 febbraio 2020 ed il 15 aprile 2020.

La seconda misura consiste invece nello slittamento della scadenza di tutti i certificati, gli attestati, le concessioni, le autorizzazioni o gli atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 ed il 15 aprile 2020, al 15 giugno 2020.

Si tratta invero di una misura con un doppio effetto perché, da un lato, fa rivivere gli effetti degli atti abilitativi in senso stretto già scaduti in una data compresa tra il 31 gennaio 2020 e il 17 marzo (data di entrata in vigore del decreto "Cura Italia"), e, dall'altro, proroga *ex lege* l'efficacia di tutti gli atti abilitativi la cui scadenza sia (o debba) intervenire nel periodo 17 marzo 2020-15 giugno 2020.

Relativamente alla prima misura, che in virtù della lettera omnicomprensiva dell'art. 103 troverà applicazione tanto nei confronti dei termini endoprocedimentali che per quelli finali, si può ragionevolmente affermare che essa agirà sui termini relativi ai procedimenti amministrativi prodromici all'ottenimento dei titoli edilizi quali quelli previsti dall'art. 20 TUE o di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 23 TUE.

Ad esempio, se la domanda di permesso di costruire è stata rilasciata prima del 23 febbraio 2020, i giorni trascorsi fino al 22 febbraio 2020 rientrano nel computo dei termini, poi, in virtù della sospensione disposta dall'art. 103, i giorni che mancano per arrivare a sessanta giorni ricominciano a contarsi dal 16 aprile 2020.

Discorso uguale vale se il termine per la conclusione del procedimento scade nel periodo di sospensione.

Pertanto, nel caso di istanza di permesso di costruire depositata il 7 gennaio 2020, con scadenza del termine per concludere l'istruttoria fissata il 7 marzo 2020, il calcolo dei giorni, in virtù della nuova norma, dovrebbe essere così effettuato: 24 giorni di gennaio + 22 giorni di febbraio (visto che il giorno 23 febbraio scatterebbe la sospensione) = 46.

I restanti 14 giorni inizierebbero a decorrere dal 16 aprile 2020.

Viceversa, nel caso in cui l'istanza di permesso sia depositata fra il 23 febbraio ed il 15 aprile, i 60 giorni decorrono dal 16 aprile 2020.

Si precisa che la sospensione ex art. 103 si applica anche ai *"termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento"*.

Di qui, ad esempio, i 30 giorni previsti dall'art. 20, comma 8 TUE, per la formazione del silenzio assenso in caso di mancata opposizione del dirigente tenuto all'adozione del provvedimento, maturano senza tener conto dei giorni relativi al periodo di sospensione stabilito dal decreto "Cura Italia".

Più difficilmente si ritiene che potranno essere sospesi i termini per l'effettuazione di attività inerenti o connesse ai suddetti procedimenti amministrativi ma non facenti direttamente parte degli stessi, come quella di presentazione della segnalazione di cui all'art. 23, comma 1 TUE o di inizio o completamento dei lavori in caso di permesso di costruire già rilasciato o di SCIA già presentata.

Infatti, se può ragionevolmente ipotizzarsi che per effetto dell'art. 103 del decreto "Cura Italia", il permesso di costruire che verrebbe a decadere, in caso di mancato inizio/conclusione dei lavori, nel lasso di tempo 31 gennaio 2020-15 aprile 2020, dovrebbe essere considerato valido fino al 15 giugno 2020 in virtù della seconda misura, dalla stessa norma non si comprende se i termini per l'inizio e/o per il completamento dei lavori debbano decorrere o essere calcolati nuovamente da tale data.

Tuttavia, per dare un senso alla nuova disposizione, si deve presumere che se il termine di un anno dal rilascio del permesso per iniziare i lavori rientri nel periodo 31 gennaio 2020 – 15 aprile 2020, l'intervento edilizio si dovrà considerare legittimamente iniziato entro il 15 giugno 2020; ugualmente, se il termine di tre anni dalla data di inizio dei lavori (o dalla data di presentazione della SCIA) cada nel periodo 31 gennaio 2020-15 aprile 2020, il privato può portarlo a conclusione entro il 15 giugno 2020.

Pertanto, in attesa di ulteriori e più specifiche indicazioni, si suggerisce in caso di permesso di costruire già rilasciato, di inviare cautelativamente la richiesta di proroga di cui all'art. 15, comma 2 TUE, indicando espressamente i fatti e i provvedimenti legislativi che impediscono di rispettare i termini normativamente previsti così come previsto dalla più autorevole giurisprudenza (*cf.* TAR, Campania, Napoli, Sez. III, sentenza 8 aprile 2013 n. 1864, richiamata da TAR, Lombardia, Milano, Sez. II, sentenza 4 febbraio 2015 n. 389; TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, sentenza 14 gennaio 2013, n. 9; Cons. St., Sez. IV, sentenza 10 agosto 2007 n. 4426).

Nel caso di SCIA già assentita, invece, non essendo prevista dalla legge la possibilità di richiedere la proroga dei termini per la conclusione dei lavori, una tale cautela non potrà essere adottata¹.

Militerni & Associati
Dott. Mario Minucci

¹ Si fa presente che alcuni enti locali hanno già iniziato a fornire indicazioni sul punto <https://www.comune.prato.it/it/coronavirus/proroghe/pagina702.html>