



PROROGA TERMINI DEI LAVORI EDILI NEL DECRETO “CURA ITALIA”

FRANCESCO LANATÀ*

Il Decreto Cura Italia, per fronteggiare l'emergenza Covid-19, ha espressamente previsto una proroga di validità dei termini, ex art. 15 del d.P.R. 380/2001, di inizio e fine lavori in scadenza tra il 31.1.2020 e il 31.7.2020, di ulteriori 90 giorni a partire dalla data in cui verrà dichiarata la cessazione dello stato di emergenza. Il Decreto ha, del resto, sancito il principio per cui le misure di contenimento, adottate in questo momento di grande criticità legato al Coronavirus, costituiscono un evento di forza maggiore, tale da escludere anche le decadenze legate al mancato rispetto dei termini contenuti nei titoli edilizi. Relativamente alle modalità di richiesta della proroga, appare prudentiale accompagnare la comunicazione di sospensione dei lavori con una specifica ed esplicita istanza.

Il Testo Unico dell'Edilizia fissa precisi termini entro i quali devono essere iniziati e conclusi i lavori oggetto di permesso di costruire. In tal senso, l'art. 15 del d.P.R. 380/2001 dispone chiaramente che, a pena di decadenza del titolo edilizio, i lavori devono essere iniziati entro un anno e conclusi nei successivi tre: in riferimento a questo ultimo caso, il titolo edilizio decade in relazione ai lavori rimasti ineseguiti.

Lo scopo di tale disposizione è assolutamente chiaro: limitando temporalmente l'efficacia del permesso di costruire, viene garantita una trasformazione edilizia non solo ordinata (evitando le situazioni di degrado legate alla presenza di costruzioni non ultimate), ma anche coerente con la pianificazione urbanistica vigente, evitando così che un intervento edilizio diventi, per via della lunghezza dei suoi tempi di realizzazione, incoerente con gli strumenti urbanistici che possono intervenire negli anni.

Al fine di evitare l'automatica decadenza del titolo edilizio, l'art. 15 ammette la proroga dei termini per inizio e fine lavori nel caso in cui si siano verificati “*fatti sopravvenuti*” che abbiano impedito materialmente l'esecuzione dei lavori nei tempi prescritti.



A tale fine, prima della scadenza dei citati termini deve essere presentata un'apposita istanza di proroga, nella quale rappresentare le ragioni che hanno impedito l'esecuzione dei lavori nei tempi previsti: la giurisprudenza è in tal senso pacifica nel ritenere che la richiesta di proroga debba essere formalizzata in una apposita istanza e che, soprattutto, debba essere presentata prima della scadenza dei termini di cui all'art. 15. L'amministrazione, dal canto suo, deve rispondere con un provvedimento espresso di accoglimento o rigetto, non essendo in tal senso contemplata alcuna ipotesi di silenzio-assenso.

Attesa la sua eccezionalità, la proroga dei termini 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”* (cfr. art. 15 co.2 d.P.R. 380/2001).

La nozione di fatti sopravvenuti contemplata dall'art. 15 è sicuramente ampia: la giurisprudenza amministrativa ha identificato *“i fatti sopravvenuti”*, in quelle circostanze imprevedute ed estranee alla volontà della parte, che abbiano reso obiettivamente impossibile avviare l'attività edificatoria. Pertanto rilevano non soltanto gli eventi materiali di forza maggiore, ovvero provvedimenti dell'autorità che hanno determinato una sospensione

dei lavori (cd. *“factum principis”*), ma anche i contenziosi giudiziari che possono insorgere fra i soggetti coinvolti direttamente o indirettamente dall'intervento edilizio: basta pensare ad un contenzioso giudiziario riguardante l'uso o l'accesso al terreno oggetto del titolo edilizio che, di fatto, comporta l'impossibilità – quantomeno temporanea – di eseguire i lavori.

L'epidemia di Covid-19 e tutti i conseguenti atti normativi che hanno sospeso o limitato le attività produttive possono anch'essi essere assimilabili a *“fatti sopravvenuti”* rilevanti ai fini del citato art. 15 e dunque idonei a giustificare la proroga dei termini di inizio e fine lavori: è di palese evidenza come le misure di contenimento nonché i provvedimenti di sospensione delle attività costituiscano fatti sopravvenuti che hanno chiaramente impedito la regolare esecuzione dei lavori e dunque il rispetto dei termini previsti nel permesso di costruire.

In questo contesto, lo stesso art. 91 del Decreto Cura Italia, sebbene riferito ai rapporti contrattuali ma applicabile per analogia anche alla questione che ci occupa, ha sancito il principio per cui le misure di contenimento adottate per fronteggiare l'emergenza Covid-19, costituiscono un evento di forza maggiore, tale da escludere le responsabilità legate al mancato rispetto dei termini e degli impegni contrattuali e tale da escludere, in relazione dell'art. 15 d.P.R. 380/2001, la decadenza del titolo edilizio per inosservanza dei relativi termini.



ACCANTO ALLA PREVISIONE DI TERMINI PERENTORI PER L'INIZIO E LA FINE DEI LAVORI, IL LEGISLATORE HA DISCIPLINATO CASI ECCEZIONALI DI PROROGA TALI DA IMPEDIRE LA DECADENZA DEL PERMESSO DI COSTRUIRE.

Addirittura, il “nuovo” comma 2 dell’art. 103 del Decreto Cura Italia, come emendato in sede di conversione, ha espressamente previsto una proroga di validità dei termini ex art. 15 di inizio e fine lavori, in scadenza tra il 31.1.2020 e il 31.7.2020, di ulteriori 90 giorni a partire dalla data in cui verrà dichiarata la cessazione dello stato di emergenza.

Dunque, tale norma attribuisce una proroga “generalizzata” dei predetti termini, indipendentemente dal fatto che la specifica attività edilizia oggetto del permesso sia stata sospesa in ragione dei provvedimenti normativi adottati nel periodo di emergenza o che detta attività edilizia sia poi ripresa il 4.5.2020: in altre parole, i termini di cui all’art. 15 in scadenza fra il 31.1.2020 e il 31.7.2020, godono di una proroga di validità di 90 giorni a partire dalla data di dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza, rimanendo del tutto irrilevante l’effettiva sospensione dell’attività edilizia o la sua ripresa fissata al 4.5.2020.

Tale norma sembrerebbe riconoscere una proroga dei termini di cui all’art. 15 tale da operare in via automatica, non richiedendo alcuna condizione o alcun adempimento. Tuttavia, in considerazione della consolidata giurisprudenza che esclude ogni carattere di automaticità a tale tipo di proroga, appare prudentiale procedere comunque alla presentazione di una istanza formale, motivata richiamando le previsioni del succitato art. 103.

Prima di tale previsione legislativa, la stessa Roma Capitale, con la nota del 13.3.2020 prot.

n. 39579, aveva disposto che la sospensione dei lavori, giustificata in ragione dei decreti adottati dal Governo per il contenimento dell’emergenza Covid-19, legittimasse la proroga dei termini dei titoli edilizi in quanto fatto rilevante ai sensi dell’art. 15 d.P.R. 380/2001. Addirittura Roma Capitale, anticipando quanto avrebbe poi disposto il legislatore nazionale, si è spinta oltre, andando a stabilire che la durata di tale proroga fosse accordata per il periodo di sospensione disposto dal Committente e dal Direttore dei lavori “*fino al giorno della cessata emergenza epidemiologica disposta dalle autorità competenti*”.

Ciò che tale nota non dice, così come del resto l’art. 103 del Decreto Cura Italia, attiene alle modalità di richiesta della proroga. Dalla lettura della nota, sembrerebbe sufficiente il deposito della sospensione lavori: tuttavia, anche in questo caso, considerando il prevalente orientamento giurisprudenziale, appare prudentiale accompagnare la comunicazione di sospensione dei lavori con una specifica ed esplicita istanza di proroga.

In conclusione, accanto alla previsione di termini perentori per l’inizio e la fine dei lavori, il legislatore ha disciplinato casi eccezionali di proroga tali da impedire la decadenza del permesso di costruire: casi eccezionali come quelli che – purtroppo – ricorrono in relazione all’epidemia Covid-19, e che legittimano tale proroga sia sulla scorta delle disposizioni generali ex art. 15 d.P.R. 380/2001, sia sulla scorta delle disposizioni speciali ex art. 103 del Decreto Cura-Italia.

*Avvocato