

Roma Capitale
Municipio XV
Direzione Tecnica
Ufficio Affari Generali

Oggetto: parere in merito alla possibilità di prorogare i titoli edilizi rilasciati in applicazione della l.r. 11 agosto 2009, n. 21 (c.d. “piano casa” – Roma Capitale Municipio XV

Con nota del 5.09.2019 (prot. 96868) il Municipio XV di Roma Capitale ha chiesto a questa Direzione regionale un parere in merito alla possibilità di prorogare i titoli edilizi rilasciati in applicazione della non più operante l.r. 11 agosto 2009, n. 21, (c.d. “piano casa”), per interventi non ancora eseguiti o non completati.

Inoltre, qualora sia ritenuta ammissibile la proroga, il Municipio chiede se la stessa debba essere autorizzata con apposito provvedimento espresso, in analogia con quanto prevede l’art. 15 del D.P.R. 380/01 per il permesso di costruire, ovvero se sia necessaria la presentazione di una nuova segnalazione da parte dell’interessato, così come prevede per la SCIA l’art. 23, comma 2, dello stesso D.P.R.

Si premette che i pareri rilasciati da questa Direzione non entrano nel merito della ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni trattate. Occorre anche sottolineare che, nella redazione dei pareri, le circostanze di fatto riferite dagli enti o amministrazioni richiedenti sono assunte come vere e non verificate, in quanto la redazione dei pareri comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati nei quesiti.

In merito, si ritiene quanto segue.

L’art. 6 della l.r. 11 agosto 2009, n. 21 dispone in ordine ai titoli abilitativi necessari per gli interventi previsti negli articoli 3, 3bis, 3ter, 3quater, 4 e 5. Tali interventi erano “*consentiti previa denuncia di inizio attività (DIA) ai sensi dell’art. 23 del dpr 380/2001*” (comma 1); tuttavia, per gli interventi di cui agli articoli 3ter, 3quater e 4 con una superficie utile esistente superiore a 500 metri quadri era richiesto il *permesso di costruire*, nei termini e con gli effetti di cui all’art. 20, commi 6 e 8, del D.P.R. 380/2001, rilasciato all’esito di una conferenza di servizi nella quale la Regione si esprime sulla conformità dell’intervento alla legge stessa (commi 2 e 2-bis).

Il rinvio alla disciplina statale concernente i titoli abilitativi richiesti induce a ritenere che il relativo regime, compresa la possibilità di estenderne l’efficacia temporale, sia applicabile agli interventi consentiti in applicazione del “piano casa” laddove, come sembra dal contesto normativo, non si ponga in contrasto con le norme o le finalità della l.r. 21/2009.

In effetti, dalla lettura della legge non si rinvergono elementi che indicano che gli interventi autorizzati ai sensi della l.r. 21/2009 devono essere materialmente completati entro il periodo di validità del “piano casa”; al riguardo si osserva che il limite temporale previsto dall’art. 6, commi 4 e 4bis (31 gennaio 2017, prorogato al 1° giugno 2017), si riferisce alla data di presentazione delle domande e non al termine di ultimazione dei lavori.

Pertanto, può ritenersi che il limite temporale di operatività del “piano casa” riguardi la legittimazione, sul piano giuridico, ad effettuare gli interventi edilizi straordinari consentiti, mentre l'esecuzione materiale degli stessi è lasciata alla disciplina ordinaria che regola i titoli abilitativi.

Si consideri, inoltre, che in caso contrario si porrebbe il problema della sorte dei manufatti parzialmente realizzati, rispondenti a tipologie edilizie speciali e diverse da quelle previste dal D.P.R. 380/01 e per i quali, cessata la validità del “piano casa”, verrebbe meno il carattere derogatorio rispetto agli strumenti urbanistici e alle altre norme regolatrici l'attività edilizia in via ordinaria. Al riguardo, è logico ipotizzare che qualora il legislatore avesse voluto circoscrivere temporalmente anche l'esecuzione degli interventi avrebbe disposto in ordine a quelli non completati. Il fatto stesso non abbia previsto tale evenienza depone a favore della tesi qui sostenuta.

Non sembra possano rinvenirsi indicazioni di senso contrario dal dubbio mosso dal Municipio secondo cui l'art. 23 del d.P.R. 380/01 stabilirebbe “l'improrogabilità” della SCIA alternativa al permesso di costruire, differenziandosi in tal senso dal quest'ultimo titolo edilizio per il quale è prevista la possibilità di proroga. In merito, si ritiene che la mancata previsione di una proroga per la DIA o SCIA trovi spiegazione nella natura di tali titoli abilitativi. Infatti, superato l'orientamento iniziale secondo cui la DIA era considerata un “*provvedimento abilitativo tacito per silenzio-assenso*” (cfr. C. Stato: sez. IV, 25 novembre 2008, n. 5811; sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3742; sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828; sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550), la giurisprudenza si è attestata sulla sua natura di “*atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge*” (C.d.S., Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15) per l'esercizio della quale non è più necessaria l'emanazione di un provvedimento di legittimazione. Di conseguenza, *l'attività dell'amministrazione è limitata alla verifica della sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge* (cfr. C. Stato: sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717, 572; sez. VI, 15 aprile 2010, n. 2139; Sez. IV, 13 maggio 2010, n. 2919).

Da quanto sopra appare evidente che la proroga, disposta discrezionalmente dall'amministrazione in relazione ad un proprio precedente provvedimento, non può essere prevista per protrarre il termine di efficacia di un atto privato. E infatti, mentre l'art. 15 del d.P.R. 380/2001 prevede la proroga del permesso di costruire da parte dell'amministrazione, l'art. 23, comma 2, prevede che decorso il termine triennale di efficacia della SCIA la realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a “*nuova segnalazione*” da parte dell'interessato che deve essere stata presentata prima della scadenza del termine di validità del “piano casa”. Peraltro è fatta salva, ricorrendone i presupposti, la possibilità di presentare, anche successivamente alla scadenza del periodo di validità della l.r. 21/2009 ma nei termini di validità della SCIA stessa, una variante in corso d'opera per il completamento delle opere oggetto della SCIA già presentata.

In sostanza, l'improrogabilità della DIA non esclude che gli interventi assentiti col “piano casa” possano essere completati previa “*nuova segnalazione*” dell'interessato, che dovrà essere stata presentata prima della scadenza del “piano casa”, ovvero con la variante suindicata.

Analoghe considerazioni possono essere fatte per le SCIA presentate, posto che l'art. 5, comma 1, lett. b), del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge, n. 106/2011), ha disposto la “*estensione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività (DIA)*”.

Non contrasta con quanto sopra il riferimento, da parte del Municipio, alla circolare esplicativa regionale della l.r. 21/09 approvata con D.G.R. n. 20/2012, nella parte che riguarda i titoli abilitativi (punto 7). Sulla base di una ricostruzione sistematica che in questa sede non è necessario ripercorrere (e in considerazione del fatto che la DIA nel “piano casa” è sostitutiva del permesso di costruire), la circolare si esprime nel senso che per gli interventi di cui alla l.r. 21/09 “*resta ferma l'applicazione dell'istituto della denuncia di inizio attività*”, e “*che tali denunce di inizio attività mutueranno alcune delle caratteristiche proprie del permesso che sono chiamate a sostituire: a) l'efficacia temporale; b)*

l'obbligo di comunicare inizio e fine dei lavori; c) l'onerosità, nei termini specificati dalla legge; d) il regime della vigilanza e delle sanzioni connesse alla realizzazione degli interventi così assentiti” .

Tra le caratteristiche del permesso di costruire trasferibili alla DIA, puntualmente elencate, la circolare non menziona la *proroga*, ma tale circostanza può essere spiegata, come sopra rilevato, con la natura di atto privato della DIA.

In conclusione, per quanto sopra si ritiene che sia possibile protrarre l'efficacia dei titoli legittimanti gli interventi ai sensi della l.r. 21/09 alle condizioni stabilite dalla normativa vigente.

Quanto alle procedure da adottare, esse si desumono dalle considerazioni sopra espresse. Per i permessi di costruire decaduti potrà essere concessa la proroga per la parte non eseguita su richiesta del privato e previa verifica, da parte del Comune, della sussistenza delle condizioni precisate nell'art. 15, commi 2 e 2-bis, del d.P.R. 380/01. La richiesta di proroga, come prevede la legge, deve essere stata presentata “*anteriamente alla scadenza*” triennale del titolo; in caso contrario, infatti, sarebbe necessario un nuovo ed autonomo titolo edilizio con conseguente inapplicabilità del “piano casa”. Per gli interventi eseguiti con DIA o SCIA divenuta inefficace per la decorrenza del termine è necessaria, ai sensi dell'art. 23, comma 2, del Testo unico dell'edilizia, la *nuova segnalazione* presentata entro i termini di validità della l.r. 21/2009 ovvero, ricorrendone i presupposti, la variante in corso d'opera alla SCIA già presentata e ancora in corso di validità. In questo caso sarà cura del Comune verificare che la “*nuova segnalazione*” o la variante si pongano in continuità con quella presentata in vigenza del “piano casa” e non contengano ulteriori o diversi interventi ai quali non sarebbe applicabile la l.r. 21/09.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito:
http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri

Il Funzionario responsabile

(*dr. Gabriele Del Pinto*)

Firma autografa sostituita a mezzo stampa

Ex art. 3, comma 2, del d.lgs. 39/93

Il Dirigente

(*dr. Pierluigi Gazzani*)

Firma autografa sostituita a mezzo stampa

Il Direttore

(*arch. Manuela Manetti*)