

Roma 16.5.2020

Egr.Prof.  
**Arch. F. D. Moccia**  
fdmoccia@gmail.com

**OGGETTO:** Interpretazione dell'art. 103 del DL 17 marzo 2020 n.18, convertito con modificazioni nella L. 24.4.2020 n.27.

Nelle vie brevi è stato posto al sottoscritto un quesito volto a chiarire lo spazio di applicazione della norma in oggetto nella materia urbanistica e, in specie, con riferimento alla possibile applicazione della stessa alle cosiddette <misure di salvaguardia>.

Al riguardo si precisa quanto segue.

La norma in esame reca la seguente rubrica <Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti negli atti amministrativi in scadenza>.

L'articolo in esame si snoda in 12 commi (6 originari nel DL, cui si sono aggiunti altri 6 in sede di conversione). La materia edilizio-urbanistica è trattata ai commi 2) e 2 bis).

In particolare, la materia urbanistica è riguardata al comma 2 bis) ove si disciplina la sospensione dei termini in scadenza nel periodo tra il 31 gennaio ed il 31 luglio 2020, prevedendo la conseguente proroga di 90 gg. di quelli fissati nelle convenzioni urbanistiche ex art. 28 L.U. ed in ogni accordo similare comunque denominato.

Una lettura sommaria di tale comma potrebbe ingenerare dubbi =o speranze= sull'esatta portata dello stesso. I termini in esso previsti sono quelli che riguardano gli strumenti esecutivi vigenti, già definiti, ancorchè prorogati per effetto dell'applicazione dell'art.30, comma 3 bis), del DL n. 69/2013. Pertanto detti termini, riguardando quelli di durata dello strumento approvato e quelli di inizio e fine lavori indicati in tali strumenti, non possono riferirsi a quelli previsti dal vigente ordinamento per l'approvazione degli strumenti urbanistici esecutivi o di una variante generale di PRG.

In altre parole non sembra esserci dubbio che la norma abbia voluto precisare e circoscrivere il suo campo di azione.

I principi ermeneutici fissati nel nostro ordinamento si basano su due pilastri fondamentali.

Il primo concerne il metodo interpretativo... <la norma va interpretata tenendo conto del significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e della intenzione del legislatore> e la previsione, in carenza di una norma specifica che regoli il caso, del ricorso al metodo analogico.

Il secondo riguarda il divieto di applicazione in via di analogia delle norme penali e di quelle speciali.

Ora non credo che possano sussistere dubbi sulla <specialità> della norma in oggetto.

Resta da chiarire se sussistano margini di applicazione del menzionato art. 103 al disposto dell'art.12 del DPR 380/2001 e smi.

La evoluzione della citata norma introdotta nel 1952 non ha mai perso una sua peculiare caratteristica: la temporaneità e la obbligatorietà.

E' costante in giurisprudenza la prospettazione tesa a dimostrare che, in costanza di un procedimento di approvazione di un piano urbanistico o sue varianti, grava sull'amministrazione comunale l'onere di sospendere ogni determinazione sulla domanda di rilascio del permesso di costruire in attesa della definitiva approvazione del piano (cfr. ex multis Cons. Stato, Sez. IV, 23 luglio 2009, n. 4660; Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2005, n. 764; Cons. Stato, Sez. IV, 6 marzo 1998, n. 382).

Non può sottacersi come, anche in questo caso, sussista il problematico rapporto tra la espansione del diritto di proprietà del singolo ed il conseguente esercizio del potere della PA in materia urbanistica.

Si osserva al riguardo, e non è un caso, che l'art.42 Cost., che definisce ogni precipuo carattere del diritto di proprietà, sia inserito nel Titolo III della Cost.ne, concernente appunto i <Rapporti economici>, conferendo ad esso un carattere che travalica il solo interesse del singolo.

Lo *jus aedificandi* è una facoltà inerente al diritto di proprietà (art.832 cc) da esercitarsi <entro i limiti e con l'osservanza delle leggi>. Tra questi limiti, per quel che riguarda la domanda posta, si annoverano quelli disposti dall'art.12 del TU Edilizia, con l'individuazione e l'applicazione delle <misure di salvaguardia> nelle modalità ivi previste.

A sommosso parere dello scrivente, il carattere di specialità che connatura l'art.103 non permette, per quanto sopra detto, la sua applicazione alla fattispecie disciplinata dal 3°co. dell'art.12 del TU citato.

Ma c'è un'ulteriore considerazione che milita in senso sfavorevole all'applicazione della sospensione alle <misure di salvaguardia>.

Giova qui riportare un passo di una Sentenza della C.Costituzionale (n. 102/2013) sulla illegittimità di una legge regionale che aveva ampliato il disposto temporale dell'art.12 del DPR 380. La Corte ha così argomentato: *“Inoltre, è senz'altro esatto che la giurisprudenza costituzionale citata dalla Regione (sentenze n. 344 del 1995 e n. 575 del 1989) si è espressa negativamente circa le proroghe dei vincoli sine die o «quando il limite temporale sia, indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro», mentre ha ritenuto che «la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli [...] non sono fenomeni di per sé inammissibili» se ancorati a date certe e mantenuti «entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà», ma sono proprio queste ultime condizioni che, nel caso in esame, non si sono verificate...”*.

Da quanto esplicitato dalla Corte se ne deduce che la protrazione del limite temporale è ammissibile in via legislativa (ma non da parte delle Regioni) quando sia espressamente prevista da norme statali che prescrivano termini non irragionevoli e non arbitrari.

Ma l'art.103 in oggetto non ha inteso introdurre esplicitamente una protrazione temporale dei termini previsti dall'art 12 più volte citato in ragione della emergenza epidemiologica introdotta dall'esistenza del virus Covid-19.

Nel rispondere al quesito posto con l'emissione di un *parere pro veritate*, si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento dovesse occorrere.

Enrico Lorusso