

Newsalert

Dipartimento di Diritto amministrativo

La pandemia da Covid-19 e gli impatti sui procedimenti edilizio-urbanistici e ambientali:
le previsioni del DL Cura Italia e del DL Liquidità

| | | |
|----|--|---|
| 1. | La pandemia da Covid19 e l'impatto sui procedimenti amministrativi urbanistici edilizi e ambientali..... | 1 |
| 2. | La sospensione temporale dei procedimenti amministrativi (art. 103, comma 1)..... | 2 |
| 3. | Le modifiche al Decreto Cura Italia apportate in sede di conversione in legge..... | 2 |
| 4. | Casistica relativa alla modalità di computo dei termini di sospensione in relazione ad alcune fattispecie..... | 5 |
| 5. | Casistica relativa alla reviviscenza e/o proroga degli effetti degli atti abilitativi (art. 103, comma 2)..... | 8 |
| 6. | Conclusioni..... | 9 |

1. La pandemia da Covid-19 e l'impatto sui procedimenti amministrativi urbanistici edilizi e ambientali

La recente decretazione d'urgenza - D.L. 17 marzo 2020, n. 18 ("Decreto Cura Italia" o "Cura Italia") e D.L. 8 aprile 2020, n. 23 ("Decreto Liquidità") - è intervenuta a più riprese nel tentativo di modulare la tempistica dei procedimenti amministrativi *in itinere* e calibrare la durata degli atti amministrativi in scadenza con le esigenze connesse alla protezione della salute determinate dalla corrente pandemia Covid-19.

Il Decreto Cura Italia, all'art. 103, disciplina la sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi e gli effetti degli atti amministrativi in scadenza. Viene stabilita una nuova regola, che si applica in questo periodo di emergenza, in base alla quale per tutti i procedimenti, di qualsivoglia tipo o natura, pendenti alla data del 23 febbraio 2020¹ o iniziati dopo tale data, non si tiene conto ai fini dell'individuazione del termine di conclusione del procedimento del periodo compreso tra la medesima data del 23 febbraio e quella del 15 aprile 2020. Il termine del 15 aprile è stato poi prorogato al 15 maggio 2020, dall'art. 37 del Decreto Liquidità.

¹ Data di approvazione ed entrata in vigore del D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, recante le "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19".

La successiva conversione in legge² del Cura Italia presenta alcuni profili di incertezza interpretativa in merito all'applicazione delle disposizioni sulla sospensione dei termini.

Di seguito, si analizzano i termini dei procedimenti amministrativi, urbanistico-edilizi e le proroghe delle autorizzazioni disposti dalla conversione in legge del Decreto Cura Italia, tenendo presente l'estensione temporale del periodo di sospensione dei procedimenti attuata con il Decreto Liquidità e le modifiche contenute nella legge di conversione dello stesso Cura Italia.

2. La sospensione temporale dei procedimenti amministrativi (art. 103, comma 1)

Il primo comma dell'art. 103 del Decreto Cura Italia stabilisce che "Ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020" (15 maggio, ai sensi del Decreto Liquidità).

Dall'analisi del dato normativo, vengono, quindi, in rilievo le seguenti categorie di termini:

- *ordinatori* (il cui mancato rispetto non caduca il potere di provvedere; ad esempio, il termine di 10 giorni, previsto dall'art. 10bis L. n. 241/1990, per l'invio di osservazioni da parte degli interessati sui motivi ostativi all'accoglimento delle istanze presentate);
- *perentori* (stabiliti dalla legge a pena di decadenza; ad esempio, i termini per il pagamento dell'intera oblazione per il condono edilizio);
- *propedeutici* (ad esempio il termine assegnato dal responsabile del procedimento per il deposito di osservazioni a seguito di preavviso di diniego ex art. 10bis L. n. 241/1990);
- *endoprocedimentali* (ossia i termini previsti all'interno del procedimento relativi ad adempimenti posti a carico di soggetti privati o di altre amministrazioni - quali pareri, valutazioni tecniche, ecc. - il cui intervento è necessario nel corso del procedimento ai fini dell'adozione del provvedimento finale; ad esempio, i termini per il deposito di osservazioni agli strumenti urbanistici in itinere);
- *finali* (ad esempio il termine per il rilascio del permesso di costruire, art. 20, comma 11, D.P.R. 380/2001 "TUE");
- *esecutivi* (definizione non puntualmente rinvenibile nella normativa in materia, né nelle elaborazioni dottrinali; si ritiene riferibile ad es. ai termini di esecuzione del provvedimento amministrativo, mediante attività rimesse anche a soggetti privati; ad esempio, il termine per la rimozione dell'abuso edilizio e la rimessione in pristino, artt. 31 e 34 TUE).

La *ratio legis* della sospensione è quella di evitare alla Pubblica Amministrazione – nelle more della riorganizzazione degli uffici in emergenza sanitaria – di incorrere in ritardi.

La stessa norma esorta, comunque, le pubbliche amministrazioni ad adottare ogni misura organizzativa idonea ad assicurare la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, privilegiando i procedimenti considerati urgenti. Infine, la norma legittima gli interessati, in presenza di ragioni di urgenza, a presentare motivate istanze per ottenere la priorità di trattazione.

3. Le modifiche al Decreto Cura Italia apportate in sede di conversione

² Il decreto-legge è stato esaminato in prima lettura dal Senato a partire dal 24 marzo e approvato dall'Assemblea il 9 aprile, con la votazione fiduciaria sul maxiemendamento presentato dal Governo. Il decreto è stato approvato definitivamente, dalla Camera dei deputati in data 24 aprile 2020. Per un approfondimento si rinvia al dossier del Servizio Studi delle Camere sul disegno di legge A.S. 1766 per la conversione in legge del Cura Italia di cui al seguente link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01145872.pdf>, nonché alle schede di lettura al link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01145877.pdf>

in legge

Come anticipato, in sede di conversione in legge l'art. 103 ha subito alcune significative modifiche, che si riepilogano nella tabella seguente, con particolare riferimento ai procedimenti amministrativi aventi rilevanza urbanistica, territoriale ed ambientale.

| Art. 103, comma 1 Decreto Cura Italia | Art. 103, comma 1 testo conversione in legge |
|---|---|
| Ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020. Le pubbliche amministrazioni adottano ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati. Sono prorogati o differiti, per il tempo corrispondente, i termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento. | Non modificato |
| <p>Commento</p> <p>La legge di conversione conferma la disciplina del primo comma dell'art. 103 Cura Italia. L'iter di tutti i procedimenti in genere è <i>sic et simpliciter</i> sospeso nel periodo 23 febbraio – 15 aprile (<u>termine oggi esteso al 15 maggio dal Decreto Liquidità</u>). Tale sospensione non significa tuttavia totale inattività, da parte della P.A., la quale deve comunque adottare ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli considerati urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati. In base alla formulazione normativa, la valutazione dell'urgenza rappresentata dal privato è rimessa alla valutazione discrezionale dell'amministrazione.</p> <p>La sospensione si applica anche ai termini procedurali necessari, ai sensi di legge, per la formazione di un "silenzio significativo" (ossia silenzio – assenso o silenzio -diniego).</p> | |

| Art. 103, comma 2 Decreto Cura Italia | Art. 103, comma 2 testo conversione in legge |
|--|---|
| Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conservano la loro validità fino al 15 giugno 2020. | Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, <u>compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate. Il medesimo termine si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.</u> |
| <p>Commento</p> <p>La legge di conversione amplia gli effetti di proroga della validità degli atti amministrativi in scadenza con riferimento a:</p> <p>(i) l'arco temporale di originaria scadenza degli atti considerati (ferma la data iniziale di</p> | |

| Art. 103, comma 2 Decreto Cura Italia | Art. 103, comma 2 testo conversione in legge |
|---|---|
| <p>decorrenza del termine il 31 gennaio, viene esteso il termine finale di scadenza originariamente considerato, che passa ora dal 15 aprile al 31 luglio 2020);</p> <p>(ii) l'efficacia degli atti amministrativi considerati, fino a 90 giorni dalla futura dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.</p> <p>Si segnala inoltre che il periodo di proroga viene ora esplicitamente riferito anche a:</p> <ul style="list-style-type: none"> → SCIA; → SCIA per l'agibilità; → autorizzazioni paesaggistiche; → autorizzazioni ambientali comunque denominate (es. VAS, VIA, AIA, AUA); → ritiro dei titoli abilitativi edilizi rilasciati fino alla dichiarazione della cessazione dello stato di emergenza. | |

| Art. 103, comma non presente Decreto Cura Italia | Art. 103, comma 2bis Legge conversione |
|---|---|
| Comma non presente nel Decreto Cura Italia. | <p><u>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, ovvero dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, sono prorogati di novanta giorni. 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, ovvero degli accordi similari 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.</u></p> |
| <p>Commento</p> <p>La previsione introdotta in sede di conversione in legge si prefigge la finalità di interpretare i termini già indicati in convenzioni o accordi sostitutivi di provvedimento alla luce del principio generale del differimento dei termini, specificandone il campo di applicazione, inclusivo di accordi provvedimentali e atti di pianificazione di natura urbanistica.</p> <p>La nuova previsione proroga di 90 giorni i termini in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020.</p> <p>La proroga si riferisce anche a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - termini di inizio e fine lavori disposti da convenzioni; - termini relativi ai piani attuativi endoprocedimentali agli stessi; - termini delle convenzioni e/o degli accordi comunque denominati che si erano già avvalsi della proroga di cui alla L. n. 98/2013. | |

| Art. 103, comma non presente Decreto Cura Italia | Art. 103, comma 2ter Legge di conversione |
|---|---|
| Comma non presente nel Decreto Cura Italia. | <p><u>Nei contratti tra privati, in corso di validità dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 luglio 2020, aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori edili di qualsiasi natura, i termini di inizio e fine lavori si intendono prorogati per un periodo pari alla durata della proroga di cui al comma 2. In deroga ad ogni diversa previsione contrattuale, il committente è tenuto al pagamento dei lavori eseguiti sino alla data di sospensione dei lavori.</u></p> |

| Art. 103, comma non presente Decreto Cura Italia | Art. 103, comma 2ter Legge di conversione |
|---|--|
| Commento La nuova previsione introdotta in sede di conversione si prefigge la finalità di regolare i termini pattuiti convenzionalmente tra privati aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori edili. La previsione si applica ai contratti tra privati, in corso di validità dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 luglio 2020, aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori edili. Per tali contratti i termini di inizio e fine lavori concordati tra le parti si intendono prorogati per un periodo di pari alla durata della proroga (90 giorni). La disposizione precisa che, in deroga ad ogni diversa previsione contrattuale, il committente è tenuto al pagamento dei lavori eseguiti sino alla data di sospensione dei lavori. | |

4. Casistica relativa alla modalità di computo dei termini di sospensione in relazione ad alcune fattispecie

La previsione della sospensione dei procedimenti comporta un corrispondente prolungamento dei termini procedurali. Pertanto, nel procedimento oggetto di "sospensione" i termini non vengono azzerati. Di conseguenza, nel computo dei termini si deve tenere conto sia del periodo trascorso dalla data di presentazione dell'istanza o della comunicazione di avvio del procedimento fino a quello dell'intervenuta sospensione, sia del successivo periodo, a decorrere dal 16 maggio 2020. Quindi:

- per i procedimenti già pendenti alla data del 23 febbraio 2020, il nuovo termine dovrà essere calcolato tenendo conto del periodo già trascorso dalla data di avvio del procedimento al 22 febbraio 2020;
- per i procedimenti avviati tra il 23 febbraio e il 15 maggio, non dovendosi tenere conto del periodo che intercorre dalla data di inizio al 15 maggio, il termine procedimentale comincerà a decorrere per intero dal 16 maggio 2020.

Istanza di rilascio del permesso di costruire presentata prima del 23 febbraio 2020. Si consideri un procedimento di rilascio di un permesso di costruire, ex art. 20 TUE. Dato che la norma sulla sospensione dei procedimenti amministrativi si applica sia a i termini endoprocedimentali³ sia a quelli finali⁴ possiamo considerare, per esempio, il termine di 60 giorni per il compimento dell'istruttoria, previsto dal comma 3, del citato art. 20 TUE.

Se l'istanza di permesso di costruire è stata presentata prima del 23 febbraio 2020: (i) si contano i giorni trascorsi fino al 22 febbraio; (ii) si applica, quindi, la sospensione dei termini stabilita dal nuovo Decreto in esame e (iii) si ricominciano a computare i giorni, che mancano per completare l'istruttoria di 60 giorni prevista *ex lege* dal 16 maggio p.v.

Istanza di rilascio del permesso costruire depositata tra il 23 febbraio e il 15 maggio 2020. Se l'istanza di permesso di costruire è stata depositata fra il 23 febbraio ed il 15 maggio, i 60 giorni di legge per l'istruttoria e il rilascio del permesso cominciano a decorrere *sic et simpliciter* dal 16 maggio 2020.

Deposito della SCIA tra il 23 febbraio e il 15 maggio 2020. La legge di conversione ha espressamente incluso nel novero dei procedimenti cui si applica la sospensione dei termini anche quelli iniziati a seguito della presentazione di una "SCIA" da parte del privato (art. 103, comma 2). I

³ Ad esempio: comma 2: comunicazione del responsabile del procedimento; comma 3: formulazione della proposta di provvedimento; comma 4: richiesta di modifiche.

⁴ Ad esempio: comma 6: adozione provvedimento finale.

primi commenti al testo del Decreto Cura Italia, nel silenzio del dettato normativo, avevano messo in discussione l'assoggettabilità della SCIA alla sospensione dei termini disposta *ex lege*.

In assenza di un'indicazione da parte del legislatore, rimane ancora oggi dubbio se la sospensione dei termini normativamente disposta sia rivolta al solo termine per l'esercizio dei poteri di controllo da parte della pubblica amministrazione, ovvero essa includa anche la decorrenza di efficacia della SCIA medesima. Anche in considerazione della *ratio* della norma, sembra ragionevole riferire la sospensione ai soli poteri di controllo esercitati dalla pubblica amministrazione dopo il deposito della SCIA.

In altri termini, e provando ad esemplificare, se la SCIA è stata depositata fra il 23 febbraio ed il 15 maggio è ragionevole ritenere che la sospensione si riferisca unicamente ai "termini di controllo" della stessa⁵ e non alla decorrenza di efficacia della SCIA presentata.

Si ritiene, di conseguenza che, con riferimento alla SCIA edilizia, i privati potranno avviare i lavori secondo la tempistica ordinaria⁶ (fermo restando il rispetto delle disposizioni sull'obbligo della sospensione dei cantieri e sulle relative eccezioni emanate a seguito della emergenza epidemiologica), mentre i 30 giorni di legge, previsti per l'esercizio del potere di controllo da parte dell'amministrazione, cominceranno a decorrere solo dal 16 maggio 2020.

Analogamente, ancorché non sia espressamente regolata dal Decreto Cura Italia, si può ragionevolmente ritenere applicabile il meccanismo sopra descritto anche al deposito della comunicazione di inizio lavori asseverata ("**CILA**") di cui all'art. 6bis TUE.

Scadenza del termine per concludere istruttoria entro il periodo di sospensione. Si ipotizzi che l'istanza di permesso di costruire sia stata depositata il 7 gennaio 2020, con conseguente scadenza del termine per concludere l'istruttoria fissata teoricamente al 7 marzo (24 gg. di gennaio + 29 gg. di febbraio + 7 gg. di marzo = 60 gg). Poiché, in base al Decreto Cura Italia, non si può conteggiare il periodo compreso fra il 23 febbraio ed il 15 maggio, i 60 giorni dell'istruttoria si dovrebbero computare nel modo seguente: 24 gg. di gennaio + 22 gg. di febbraio (in quanto dal 23 scatta la sospensione) = 46. Di qui, i 14 giorni mancanti, per arrivare al termine ultimo di 60, iniziano a decorrere dal 16 maggio 2020 e la scadenza del periodo di istruttoria sarà fissata al 29 maggio 2020.

Scadenza del termine per l'esercizio della prelazione beni culturali. Con la *denuntiatio* (ex art. 59 e ss. D.lgs. n. 42/2004) ha inizio il procedimento amministrativo che consente l'esercizio della prelazione artistica. In quanto "procedimento amministrativo" allo stesso si può ritenere applicabile la sospensione disposta dall'art. 103, comma 1 del Decreto Cura Italia. Di conseguenza, il termine per l'esercizio del diritto di prelazione da parte delle amministrazioni pubbliche – che deve avvenire entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla denuncia del privato – risulta ora sospeso e ricomincia a decorrere dal 15 maggio 2020.

Rilascio del certificato di destinazione urbanistica. Ai sensi dell'art. 30, comma 3 del TUE il certificato di destinazione urbanistica ("**CDU**") deve essere rilasciato entro il termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione della relativa domanda. Nel caso in cui è stata presentata istanza di emissione di CDU tra il 23 febbraio 2020 e il 15 maggio, i 30 giorni entro i quali il Comune è tenuto a rilasciare il CDU saranno computati a partire dal 15 maggio 2020.

Versamento degli oneri di urbanizzazione, costi di costruzione e altri oneri comunali. In assenza di una norma statale di sospensione dei versamenti dovuti a titolo di contributo di costruzione di

⁵ La SCIA - e le formule che si richiamano a questo modello (CIL/CILA) - pur non avendo natura provvedimentale, sono certamente soggette alla sospensione dei termini, soprattutto con riferimento al consolidamento degli effetti, essendo il procedimento amministrativo di verifica della sussistenza dei requisiti e dei presupposti per la presentazione della segnalazione assoggettato a tale sospensione, stante l'ampiezza del dettato normativo di cui all'art. 103 primo comma. In tal senso, la stessa circolare predisposta dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani ha esplicitato l'applicazione della sospensione dei termini anche ai procedimenti avviati con SCIA ancor prima che tale chiarimento fosse determinato dalla conversione in legge del Decreto Cura Italia.

⁶ In relazione al funzionamento della SCIA edilizia, occorre in primo luogo fare presente che ai sensi dell'art. 23bis, comma 4 TUE nei limiti e con le modalità con cui è possibile ricorrere alla SCIA in luogo del permesso di costruire, nelle zone omogenee "A", gli interventi cui è applicabile la SCIA non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della stessa.

cui all'articolo 16 TUE, ovvero di tributi comunque denominati per l'occupazione del suolo pubblico (Tosap, Cosap, ecc. sia per i ponteggi, che per le aree di cantiere ubicate su area pubblica), si suggerisce di verificare a livello locale le disposizioni emanate dai singoli Comuni, considerata la competenza dei comuni in materia.

In assenza di provvedimenti o di risoluzioni amministrative che disciplinino tale fattispecie, si potrebbe ipotizzare di formalizzare una richiesta al Comune per emanare un provvedimento che preveda, ad esempio, la sospensione dei termini dei versamenti in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, con differimento del termine per il pagamento entro i 180 giorni successivi alla cessazione dello stato di emergenza, ovvero con altri termini. La richiesta per un differimento dei termini di pagamento dei tributi richiamati potrebbe essere giustificata in forza della circostanza che, stante la sospensione dell'esercizio delle attività commerciali (ad eccezione di quelle di prima necessità e alimentari) fino al 4 maggio p.v. si è determinata l'impossibilità (per causa di forza maggiore) di utilizzare il titolo amministrativo a cui è correlato il pagamento del tributo. In subordine, si può ipotizzare di formulare una richiesta di riduzione dei relativi canoni per il periodo corrispondente alla chiusura delle attività industriali e commerciali.

Alcuni comuni⁷, con propria deliberazione di Giunta, hanno stabilito: (i) la proroga dal 30 aprile 2020 al 30 giugno 2020 della seconda rata della Tosap, prevista per coloro che accedono al pagamento rateale; (ii) l'esenzione del pagamento della Tosap per il periodo interessato dal blocco delle attività in coerenza con quanto disposto dall'art. 103, co. 2, del D.L. n. 18/2020 e dal DPCM del 22 marzo 2020, stabilendo che quanto già pagato verrà conteggiato ai fini del calcolo delle somme effettivamente dovute al termine dell'occupazione. Ad esempio, il Comune di Milano⁸ ha previsto: (i) per le locazioni/concessioni di unità immobiliari di proprietà comunale assegnate a imprese dal Demanio Comunale, il differimento delle prime tre rate relative all'anno 2020 al 30 settembre 2020; (ii) per il Canone di Occupazione del Suolo e delle Aree Pubbliche (COSAP) annuale, la ridefinizione della scadenza delle 4 rate annuali programmate nel 2020 per i mesi di aprile, giugno, settembre e dicembre, rispettivamente al 15 settembre, 15 ottobre, 15 novembre e 15 dicembre 2020; (iii) per la TARI, la possibilità di optare, in luogo del versamento in un'unica soluzione entro il 15 novembre 2020, per il versamento in 4 rate scadenti rispettivamente: il 15 settembre, il 15 ottobre, il 15 novembre e il 15 dicembre 2020.

Ordinanza di demolizione. Ci si può interrogare se il termine di 90 giorni concesso con un'ordinanza di demolizione ex art. 31 TUE, per rimuovere l'opera abusiva, si possa intendere sospeso *tout court* nel periodo che intercorre tra il 23 febbraio e il 15 maggio 2020. Nel rispetto della *ratio* della disciplina in esame, la risposta dovrebbe essere positiva, benché la norma non appaia chiarissima. Nell'*incipit* del primo comma, l'art. 103 richiama anche i termini "esecutivi", pur menzionando la sospensione dei "procedimenti". Non viene quindi chiarito se tale sospensione si applichi ai soli termini endoprocedimentali rivolti all'amministrazione o anche ai termini fissati per i privati. Infatti, i 90 giorni di cui all'art. 31 TUE rappresentano un termine concesso al privato per ottemperare all'ingiunzione a demolire e non già un termine stabilito a favore della P.A. per il completamento di alcun procedimento.

Nel silenzio della norma in commento, si ritiene ragionevole che la sospensione dei termini si applichi anche ai termini fissati in capo alla/a beneficio della parte privata, in considerazione della circostanza che la situazione di grave emergenza investe non solo l'apparato pubblico ma anche l'esercizio delle attività private. Inoltre, a nostro avviso, l'eventuale esclusione dalla sospensione dei termini procedurali posti nell'interesse del privato avrebbe dovuto essere espressamente esplicitata dal disposto normativo in commento.

Applicabilità anche ai privati "parti" del procedimento. Come sopra accennato, la formulazione generica della disposizione in commento non consente di ritenere esclusi dal proprio ambito oggettivo i termini dei procedimenti applicabili agli istanti o comunque ai destinatari finali. Tra i

⁷ Ad es. i comuni di Campi Bisenzio, Loano, Milano, Monreale, ecc.

⁸ Ordinanza prot. prot. 11/03/2020.0129135.I. - Rep. OR1C0 0000010/2020.

potenziali destinatari della disposizione vi sono infatti anche i privati, parti del procedimento, i quali potrebbero avvalersi della sospensione, oppure, protendere verso una conclusione del procedimento, indipendentemente dalla sospensione procedimentale dei termini.

In relazione a quest'ultimo profilo, la formula di garanzia che dovrebbe circoscrivere l'impatto che una sospensione così lunga potrebbe avere sulle attività dei privati è contemplata nello stesso primo comma dell'art. 103 in cui è contenuta una prescrizione, in capo alla pubblica amministrazione, di adottare ogni misura organizzativa tesa ad assicurare il rispetto, compatibilmente con la situazione contingente, della durata dei procedimenti, garantendone *"ragionevole durata e celere conclusione"*, con priorità per casi di urgenza riconosciuta o rappresentata dai privati con istanze motivate⁹. Al riguardo, nei casi di ritenuta urgenza sarà onere anche del privato attivarsi, depositando istanze motivate presso le competenti amministrazioni per richiedere la conclusione in via prioritaria del procedimento di interesse.

5. Casistica relativa alla reviviscenza e/o proroga degli effetti degli atti abilitativi (art. 103, comma 2)

In ragione delle difficoltà che incontrano, in questo periodo, anche i privati nello svolgimento delle più disparate attività, il secondo comma dell'art. 103 ha stabilito nella formulazione della legge di conversione – che *"Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati compresi 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, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i successivi 90 giorni dalla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza"*.

L'art. 103, secondo comma, introduce inoltre una sorta di "reviviscenza" o "proroga" dei termini dei procedimenti amministrativi comunque denominati estendendone la validità fino a 90 giorni dalla data che sarà normativamente riconosciuta quale data di cessazione dell'emergenza correlata alla pandemia in atto.

Si tratta, in buona sostanza di una: (i) forma di reviviscenza degli effetti degli atti abilitativi in senso lato, la cui "scadenza" sia già intervenuta dal 31 gennaio scorso fino al 17 marzo (data di entrata in vigore del Decreto Cura Italia), nonché (ii) proroga *ex lege* della validità (o, più verosimilmente, dell'efficacia) fino al nuovo termine individuato *ex lege*, di tutti gli atti abilitativi, la cui scadenza sia intervenuta o debba intervenire nel periodo compreso fra il 17 marzo ed il 31 luglio 2020.

Autorizzazione paesaggistica in scadenza. Si pensi, per esempio, all'efficacia quinquennale dell'autorizzazione paesaggistica prevista dall'art. 146, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004: se tale termine è scaduto o è destinato a scadere nell'arco temporale compreso fra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020, il termine stesso si deve ritenere "riesumato" e/o prorogato automaticamente al novantesimo giorno successivo alla data di dichiarazione della cessazione dello stato di emergenza.

Termini di decadenza del permesso di costruire. Lo stesso si può affermare per i termini di decadenza del permesso di costruire di cui all'art. 15 TUE, ossia con riferimento sia al termine triennale di completamento delle opere, sia a quello annuale di inizio dei lavori. Su tale termine è del resto intervenuto esplicitamente il legislatore in sede di conversione specificandone la relativa applicazione. Se il termine di un anno dal rilascio del permesso di costruire, per iniziare i lavori, rientra nel periodo tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020, il detto termine è prorogato automaticamente al novantesimo giorno successivo alla data di dichiarazione della cessazione dello stato di emergenza. Il privato si deve senz'altro considerare legittimato ad iniziare l'intervento

⁹ Si tratta di una formulazione che cerca di scongiurare un "congelamento" delle attività delle pubbliche amministrazioni, stante il riferimento, in altre parti del decreto-legge, e nel successivo decreto-legge n. 19/2020, al cosiddetto lavoro agile e anche alla stessa "priorità", menzionata nel comma in esame, da riconoscersi "alle attività urgenti" rappresentate dai privati o ritenute tali dalla stessa amministrazione.

edilizio entro il nuovo termine così come differito.

CDU scaduto. Il CDU, di cui all'art. 30 del TUE, si configura come una certificazione redatta da un pubblico ufficiale, avente carattere meramente dichiarativo e non costitutivo degli effetti giuridici. Dalla natura di "certificato" discende la diretta applicabilità della proroga dell'efficacia di cui all'art. 103, comma 2. Di conseguenza, il CDU scaduto tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020 subisce una reviviscenza e conserva la propria validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. Tale proroga è applicabile salvo che siano intervenuta una modifica allo strumento urbanistico successivamente al rilascio del CDU.

Efficacia decennale piani attuativi. Si ritiene che sin dall'approvazione del Decreto Cura Italia, e dunque ancor prima della sua conversione in legge, nonostante la mancanza di un riferimento testuale agli strumenti di attuazione del piano regolatore generale, tra i termini oggetto di sospensione (e dunque di proroga di efficacia) fosse possibile ricomprendere i termini di durata decennale dei piani attuativi, in quanto parte di un "procedimento" pianificatorio più ampio. Ai sensi del nuovo testo normativo, introdotto dalla legge di conversione, la proroga in commento è ora esplicitamente resa applicabile al termine decennale di efficacia dei piani attuativi, benché la delibera di approvazione di uno strumento urbanistico attuativo non sia un "provvedimento" in senso stretto.

6. Conclusioni

La legge di conversione del Decreto Cura Italia si è sovrapposta temporalmente al nuovo Decreto Liquidità creando alcune difficoltà interpretative rispetto al raccordo con il differimento al 15 maggio 2020 del termine di cui al comma 1 dell'art. 103 originariamente previsto dal Decreto Cura Italia.

In sede di conversione sono stati, invece, chiariti alcuni profili di criticità che erano stati rilevati in relazione al campo di applicazione e alla interpretazione da attribuire alla espressione "procedimenti amministrativi" nel testo del Decreto Cura Italia.

La definizione del quadro regolamentare applicabile ai singoli procedimenti amministrativi deve e dovrà, inoltre, considerare l'impatto della ulteriore produzione normativa secondaria e regolamentare emanata a livello regionale e locale, anche da parte di singoli uffici che hanno esercitato il potere di autorganizzazione di cui sono dotati, e che andrà coordinata con la normativa nazionale sopra commentata.

Contatti

Elisabetta Mentasti

Counsel – Chiomenti

T. +39 02 72157 366

elisabetta.mentasti@chiomenti.net

Katia Zulberti

Counsel – Chiomenti

T. +39 02 72157 469

katia.zulberti@chiomenti.net

Riccardo Cecatiello

Associate – Chiomenti

T. +39 02 72157 451

riccardo.cecatiello@chiomenti.net