



Gatti Pavesi Bianchi

COVID-19 Update

DECRETO SEMPLIFICAZIONI | DIRITTO
AMMINISTRATIVO

22 luglio 2020

DECRETO SEMPLIFICAZIONI

PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI, INTERVENTI EDILIZI, AMBIENTE E RICORSI GIURISDIZIONALI IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

Il D.L. n. 76 del 16 luglio 2020 (c.d. “DL Semplificazioni”) è stato approvato con lo scopo agevolare l’accelerazione degli investimenti e la realizzazione di infrastrutture attraverso l’introduzione di misure in tema di semplificazione dei procedimenti amministrativi, interventi edilizi, procedimenti ambientali, ivi inclusi taluni profili concernenti il contenzioso amministrativo.

- **Semplificazione dei procedimenti amministrativi**

Gli artt. 12 e 13 del DL Semplificazioni introducono una serie di modifiche alla “Legge sul procedimento amministrativo” (legge 7 agosto 1990 n. 241 – “Legge 241”), volte a rendere maggiormente efficaci taluni istituti già previsti, nel tentativo altresì di ridurre i tempi dei procedimenti.

Tra le novità introdotte, il DL Semplificazioni:

- (i) impone alle pubbliche amministrazioni di rendere pubblici i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi (nuovo comma 4-bis dell’art. 2) e prevede che - entro il 31 dicembre 2020 - le amministrazioni e gli enti pubblici statali provvedano a verificare e a rideterminare, in riduzione, i termini di durata dei procedimenti di loro competenza (modifiche all’art. 29 della Legge 241);
- (ii) dichiara espressamente **inefficaci**:
 - (1) le determinazioni - relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati - adottate:
 - a) dopo la scadenza dei termini entro cui le amministrazioni coinvolte in conferenza dei servizi semplificata debbono rilasciare le determinazioni di loro competenza;
 - b) dopo la scadenza dei termini assegnati alle amministrazioni pubbliche e ai gestori di beni o servizi pubblici per il rilascio di assensi o nulla osta;
 - c) a seguito della formazione del silenzio assenso ai sensi dell’art. 20, commi 1 e 3, Legge 241;
 - d) successivamente all’ultima riunione nell’ipotesi di conferenza di servizi simultanea;
 - (2) i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell’attività e di rimozione degli eventuali effetti della medesima, adottati dopo la scadenza dei termini previsti dalla

-
- Legge 241⁽¹⁾, nei casi di presentazione di Segnalazione certificata di inizio attività (“SCIA”);
- (iii) prevede che la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del privato sospenda i termini del procedimento (e non li interrompa, come previsto in precedenza). Tali termini ricominciano a decorrere 10 giorni dopo la presentazione delle osservazioni o, in mancanza, a partire dalla scadenza del termine per la presentazione delle medesime; inoltre, in caso di annullamento in via giudiziale del provvedimento finale di diniego (adottato a seguito del mancato accoglimento delle osservazioni proposte dal privato), l'amministrazione nell'esercitare nuovamente il suo potere non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria relativa al provvedimento annullato (modifiche all'art. 10-bis, Legge 241);
 - (iv) dispone che sia sempre annullabile il provvedimento adottato in violazione delle norme previste in materia di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di cui all'art. 10-bis della L. 241/1990 (modifica all'art. 21-octies, comma 2, Legge 241);
 - (v) impone alle pubbliche amministrazioni procedenti, che agiscano nell'ambito dell'azione consultiva e nel contesto dei rapporti fra diverse amministrazioni, di adottare i provvedimenti conclusivi dei procedimenti anche nell'ipotesi in cui i pareri richiesti alle altre amministrazioni non siano resi nei termini previsti (modifiche al comma 2 dell'art. 16, Legge 241);
 - (vi) dispone che, quando per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi è prevista la proposta di una o più amministrazioni pubbliche diverse da quella competente ad adottare l'atto, la proposta stessa sia trasmessa entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione competente. Scaduto inutilmente tale termine, l'amministrazione competente può comunque procedere trasmettendo lo schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, all'amministrazione che avrebbe dovuto formulare la proposta al fine di acquisirne l'assenso⁽²⁾ (modifiche all'art. 17-bis, Legge 241);
 - (vii) favorisce la partecipazione di cittadini e imprese al procedimento amministrativo telematico, introducendo semplificazioni per consentire la presa visione degli atti in forma digitale, nonché l'esercizio in modalità digitale dei diritti di accesso agli atti e di partecipazione al procedimento (modifiche agli art. 3-bis, 5 e 8, Legge 241);
 - (viii) incentiva il ricorso all'autocertificazione, in particolar modo nei procedimenti avviati su istanza di parte che hanno ad oggetto l'erogazione di benefici economici comunque denominati, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni (modifiche all'art. 18, Legge 241);
 - (ix) dispone che - fino al 31 dicembre 2021 - in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria, le amministrazioni procedenti abbiano la facoltà di

⁽¹⁾ Rimane ferma la possibilità per la pubblica amministrazione di esercitare il potere di annullamento d'ufficio ex art. 21-nonies della Legge 241, qualora ne ricorrano i presupposti e le condizioni (nuovo comma 8-bis dell'art. 2).

⁽²⁾ Tale disposizione non si applica ai casi in cui sia richiesta l'acquisizione di assenti, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini.

adottare lo strumento della conferenza semplificata di cui all'articolo 14-bis della Legge 241, con le seguenti precisazioni in deroga al regime ordinario:

- fissazione di un unico termine pari a 60 giorni per il rilascio delle determinazioni di competenza di tutte amministrazioni coinvolte (nella formulazione ordinaria della norma, il termine per le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili è di 90 giorni);
- indizione, entro 30 giorni dalla scadenza del suddetto termine, di una riunione telematica con tutte le amministrazioni coinvolte e stesura della determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi;
- qualora la conferenza di servizi riguardi l'approvazione di progetti preliminari, per ogni necessaria convocazione successiva della conferenza dei servizi, volta alla valutazione del livello successivo di progettazione, tutti i termini sono ridotti della metà.

- **Semplificazioni in materia edilizia**

L'art. 10 del DL Semplificazioni esplicita l'intento di accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana. A tal fine, introduce una serie di modifiche al "Testo unico sull'edilizia" (decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380 - "TU Edilizia") e in particolare:

- (i) stabilisce che, per gli interventi di ristrutturazione con demolizione e ricostruzione degli edifici, la ricostruzione sia comunque consentita con la sola osservanza delle distanze legittimamente preesistenti, ossia senza il vincolo del medesimo sedime e della medesima sagoma (sostituzione del comma 1-ter, dell'art. 2-bis del TU Edilizia);
- (ii) dispone che nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono compresi sia:
 - (a) gli interventi che non comportano mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico;
 - (b) le modifiche ai prospetti degli edifici necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del "Codice dei beni culturali" (decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42) - (modifica della lettera b), comma 1, art. 3 del TU Edilizia);
- (iii) include nell'ambito della ristrutturazione edilizia gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico, nonché gli incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana e gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza, salvo il caso di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei Beni Culturali, nonché quelli ubicati nelle zone

-
- omogenee A (centro storico) (modifica della lettera d), comma 1, art. 3 del TU Edilizia);
- (iv) meglio definisce le opere temporanee e stagionali ai fini della loro riconducibilità alla categoria dell'attività edilizia libera (modifica alla lettera e-bis del comma 1, dell'art. 6 del TU Edilizia);
 - (v) introduce il concetto di "stato legittimo degli immobili", che viene attestato dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali⁽³⁾ (aggiunta all'art. 9-bis del TU Edilizia);
 - (vi) ammette la richiesta di permesso di costruire in deroga anche per gli interventi di ristrutturazione edilizia - previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesti l'interesse pubblico - eliminando la condizione, prevista nella formulazione originaria della norma, secondo cui il mutamento di destinazione d'uso non avrebbe dovuto comportare un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione (sostituzione del comma 1-bis, dell'art. 14 del TU Edilizia). Inoltre, viene precisato in generale che la deroga può riguardare le "destinazioni d'uso ammissibili" in ogni ipotesi in cui vengano realizzati edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico;
 - (vii) prevede che, al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione sia ridotto in misura non inferiore al 20% rispetto a quanto previsto dalle tabelle parametriche regionali. Tale riduzione si applica a tutti gli interventi di rigenerazione urbana. In aggiunta, ai comuni è consentito aumentare la percentuale di riduzione del contributo fino alla completa esenzione dello stesso (sostituzione del comma 4-bis dell'art. 17 del TU Edilizia);
 - (viii) prevede che lo sportello unico edilizia (c.d. "SUE"), entro 15 giorni dalla richiesta dell'interessato, rilasci l'attestazione dell'avvenuta formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso a costruire, qualora al SUE medesimo non risultino richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase ovvero provvedimenti di diniego (aggiunta al comma 8 dell'art. 20 del TU Edilizia);
 - (ix) prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo e con il Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in Conferenza unificata, emetta, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della medesima disposizione, un decreto per stabilire quali siano i requisiti degli immobili privi di agibilità, per i quali potrà essere presentata una nuova segnalazione certificata (aggiunta al comma 7 dell'art. 24 del TU Edilizia);
 - (x) disciplina in un autonomo articolo le "tolleranze costruttive", precisando che oltre al mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e degli altri parametri entro il limite del 2 per cento, sono incluse anche le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la

⁽³⁾ Tuttavia, per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, anche nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.

diversa collocazione di impianti e opere interne e le modifiche alle finiture degli edifici; le stesse possono essere dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero, con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali (nuovo art. 34-bis del TU Edilizia);

- (xi) proroga di 3 anni i termini di inizio e fine lavori dei titoli edilizi come indicati nei permessi di costruire rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2020 o come decorrenti dalle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine, purché il privato invii apposita comunicazione allo sportello unico comunale prima che siano decorsi i termini per l'inizio o per la fine dei lavori e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati.

- **Ricorsi giurisdizionali in materia di contratti pubblici**

Il DL Semplificazioni introduce una serie di importanti novità in tema di rapporto fra contenzioso e sottoscrizione dei contratti pubblici, intervenendo anche su talune regole processuali contenute nel “Codice del processo amministrativo” (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104).

Tra le novità introdotte dall'articolo 4 del DL Semplificazioni, vi sono le seguenti:

- (i) la stazione appaltante è tenuta a concludere il contratto nei termini previsti dalla normativa di settore, indipendentemente dalla pendenza di eventuali ricorsi giurisdizionali presentati dagli altri partecipanti alla gara. In particolare, si prevede che non costituisca giustificazione adeguata per la mancata stipulazione la pendenza di un ricorso giurisdizionale nel cui ambito non sia stata disposta o inibita la stipulazione del contratto. Diversamente, la mancata stipulazione del contratto nel termine previsto deve essere motivata con specifico riferimento all'interesse della stazione appaltante e a quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto e viene valutata ai fini della responsabilità erariale e disciplinare del dirigente preposto (modifiche all'art. 32, comma 8 del d.lgs. n. 50/2016 - “Codice dei contratti pubblici”);
- (ii) per l'impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento adottate - in via transitoria (i.e. avviate entro il 31 luglio 2021) - per l'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto e sopra soglia di rilevanza comunitaria (artt. 1 e 2, comma 2 del DL Semplificazioni), qualora rientranti nell'ambito applicativo dell'articolo 119, comma 1, lettera a) del Codice del processo amministrativo (i.e. controversie relative a provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture), nonché per l'impugnazione degli atti relativi alle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando e senza previa indizione di gara adottate - in via transitoria (i.e. qualora avviate entro il 31 luglio 2021) - per l'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia di rilevanza comunitaria rispettivamente nei settori ordinari e nei settori speciali (art. 2, comma 3 del DL Semplificazioni), si applicano le disposizioni processuali previste per le controversie relative alle infrastrutture strategiche di cui all'art. 125 del Codice del processo amministrativo (con la principale conseguenza che la valutazione in ordine alla sospensione degli effetti

-
- degli atti di gara andrà effettuata dal giudice secondo criteri maggiormente stringenti di comparazione degli interessi in gioco⁽⁴⁾);
- (iii) nel giudizio avente ad oggetto l'impugnazione di provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture:
- viene fissata **la regola generale** per cui il giudizio va definito anche nel merito in esito all'udienza cautelare, ove ne ricorrano i presupposti, ovvero, in mancanza, con sentenza in forma semplificata ad una udienza fissata d'ufficio da tenersi entro 45 giorni dalla scadenza del termine per la costituzione delle parti diverse dal ricorrente (modifiche al comma 6 dell'articolo 120 del Codice del processo amministrativo);
 - il termine ordinario per il deposito della sentenza con la quale è definito il giudizio è fissato in 15 giorni dall'udienza di discussione (in luogo dei 30 giorni precedentemente previsti). In aggiunta, nelle ipotesi in cui la stesura della motivazione sia particolarmente complessa, il giudice pubblica il dispositivo nel termine di 15 giorni, indicando anche le domande eventualmente accolte e le misure per darvi attuazione, e comunque deposita la sentenza entro 30 giorni dall'udienza di discussione (viene, pertanto espunta la possibilità per le parti di chiedere l'anticipata pubblicazione del dispositivo della sentenza entro 2 giorni dall'udienza - modifiche al comma 9 dell'art. 120 del Codice del processo amministrativo).

- **Modifiche in tema di notificazione e comunicazione telematica degli atti**

L'art. 28 del DL Semplificazioni introduce alcune modifiche al regime di notificazione e comunicazione telematica alla pubblica amministrazione degli atti.

Nello specifico, il DL Semplificazioni chiarisce che, in caso di mancato censimento della PA nel Registro ufficiale PP.AA., la notificazione è validamente effettuata anche qualora venga utilizzato l'indirizzo PEC individuato nel registro IPA ("Indice delle pubbliche amministrazioni") quale primario indirizzo PEC dell'amministrazione (modifiche all'art. 16-ter; nuovo comma 1-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221).

- **Novità in materia ambientale**

Il DL Semplificazioni introduce talune novità anche in materia ambientale, con conseguente modifica di previsioni oggi contenute nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ("Codice dell'Ambiente").

Più precisamente,

- (i) viene sensibilmente modificata la disciplina concernente il procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale ("VIA"), al fine di ridurre i tempi di rilascio del relativo provvedimento conclusivo.

A tal fine, il DL Semplificazioni prevede, *inter alia*:

- l'obbligo di presentazione da parte del proponente, sin dall'avvio del procedimento, del progetto di fattibilità ovvero, se disponibile, del progetto definitivo;

⁽⁴⁾ Cfr. art. 125, comma 2, Codice del processo amministrativo: "In sede di pronuncia del provvedimento cautelare, si tiene conto delle probabili conseguenze del provvedimento stesso per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera, e, ai fini dell'accoglimento della domanda cautelare, si valuta anche la irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente, il cui interesse va comunque comparato con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure".

-
- la generale riduzione dei termini procedurali attualmente previsti dal Codice dell'ambiente in relazione all'*iter* in esame;
 - nell'ipotesi di richiesta di rilascio di provvedimento unico ambientale, l'indizione della conferenza dei servizi per la valutazione del progetto in parallelo rispetto alla pubblicazione dell'avviso di consultazione pubblica finalizzato alla raccolta delle osservazioni di quanti fossero interessati;
 - l'esercizio del potere sostitutivo statale in caso di inerzia regionale nell'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA ovvero del provvedimento di VIA, unicamente nell'ambito degli interventi funzionali al superamento delle pronunce di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione Europea;
- (ii) vengono introdotte alcune nuove disposizioni concernenti i procedimenti di bonifica e i siti oggetto di procedure rimediali.

In particolare:

- è consentita nei siti oggetto di bonifica, inclusi i siti di interesse nazionale, la **realizzazione di alcune tipologie di interventi e opere specificamente indicati nel nuovo articolo 242-ter Codice dell'Ambiente** (trattasi, *inter alia*, di interventi richiesti dalla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro, di manutenzione ordinaria e straordinaria di impianti e infrastrutture, nonché realizzazione di opere lineari necessarie per l'esercizio di impianti e forniture di servizi e, più in generale, altre opere lineari di pubblico interesse), a condizione che detti interventi e opere siano realizzati secondo modalità e tecniche che non pregiudichino né interferiscano con l'esecuzione e il completamento della bonifica, né determinino rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori dell'area. In relazione a tali opere, nelle more dell'adozione delle disposizioni nazionali e regionali attuative, sono previste procedure semplificate di comunicazione e autorizzazione degli interventi da parte degli enti di controllo, modulate a seconda della fase e delle misure già adottate in relazione alla bonifica del sito;

- per quanto concerne i **cosiddetti siti di interesse nazionale ("SIN")**, vale a dire i siti particolarmente estesi o interessati da situazioni complesse di compromissione ambientale, vengono introdotte precisazioni concernenti le fasi del procedimento di bonifica che prevedono, *in primis*, l'accertamento circa la potenziale contaminazione del sito attraverso l'esecuzione di un Piano di indagine concordato unicamente con ARPA (o, in caso di inerzia, ISPRA), con possibilità di chiudere il procedimento qualora non risultino superate le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) per gli analiti ricercati (viceversa, in caso di riscontrato superamento anche solo di un parametro, si procederà con il consueto *iter* multifasico che passa attraverso l'approvazione di caratterizzazione-analisi di rischio-progetto di bonifica). Viene, altresì, prevista una **procedura alternativa e semplificata**, da attivarsi a iniziativa del soggetto responsabile della contaminazione (o dal soggetto interessato alla valorizzazione dell'area), nell'ambito della quale risultano accorpate le (normalmente distinte) fasi della presentazione dei risultati della caratterizzazione e dell'analisi di rischio;

- sempre con riferimento ai SIN, è previsto che **la certificazione di avvenuta bonifica** ovvero il provvedimento di chiusura del procedimento per mancato superamento delle soglie (CSC o CSR) possano essere rilasciati anche per la sola matrice suolo a condizione che risulti accertata l'assenza di interferenze con la matrice acque sotterranee tali da comportare il rischio di *cross contamination*.

TEAM



Senior Associate
Maria Pia Larnè
mariapia.larne@gplex.it



Senior Associate
Elisabetta Patelli
elisabetta.patelli@gplex.it

Assistiamo i nostri clienti in tutte le questioni, giudiziali e stragiudiziali, attinenti al diritto amministrativo, legate, in particolare, a contratti e concessioni pubbliche, edilizia ed urbanistica, commercio ed attività produttive, diritto dell'ambiente, applicazione della legislazione antitrust e altri settori regolamentati.

Disclaimer Il presente contributo è stato debitamente redatto da Gatti Pavesi Bianchi Studio Legale Associato a solo scopo divulgativo e informativo e non può essere considerato a nessun titolo un parere legale. Gatti Pavesi Bianchi Studio Legale Associato non potrà essere in alcun modo ritenuto responsabile per le conseguenze derivanti dall'utilizzo di questo contributo, o delle informazioni ivi contenute, senza un'ulteriore assistenza o parere legale.

CONTATTI

Milano

Piazza Borromeo, 8
20123 Milano (MI)
Tel. +39 02 8597 51
Fax +39 02 8094 47
studio@gplex.it

Roma

Piazza dei Caprettari, 70
00186 Roma (RM)
Tel. +39 06 6813 4961
Fax +39 06 6813 4701
studioroma@gplex.it

gplex.it