

**Liberalizzazione e semplificazione dei
procedimenti amministrativi edilizi in relazione
all'emergenza Covid-19**

Chiara Mari

La liberalizzazione e la semplificazione degli interventi edilizi: il decreto rilancio

L'emergenza sanitaria Covid-19 comporta la necessità di garantire la massima semplificazione dei procedimenti amministrativi per rimuovere gli «ostacoli burocratici» alla «vita dei cittadini»¹.

A tal fine, l'art. 264 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. *Decreto Rilancio*) disciplina la liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi a diversi settori che incidono anche sull'organizzazione delle città e, in particolare, degli interventi edilizi per far fronte alle norme di sicurezza relative al Covid-19.

La lettera f), comma 1, dell'art. 264 prevede, in particolare, che gli interventi edilizi relativi all'emergenza non siano sottoposti all'iter ordinario di autorizzazione essendo sufficiente una mera comunicazione data la loro temporaneità. Nell'ipotesi in cui si intenda rendere permanenti gli interventi diviene, invece, necessario un controllo da parte delle amministrazioni sulla conformità urbanistica ed eventuali autorizzazioni possono essere rilasciate nell'ambito di una conferenza di servizi semplificata [Vesperini 2005].

La norma richiamata ha la finalità di realizzare opere necessarie per contenere la diffusione del virus dopo la fine del *lockdown* e, dunque, agevolare la ripresa delle attività evitando ulteriori ritardi.

Come si legge nella relazione illustrativa l'intervento della lettera f) «liberalizza (sottraendoli a ogni forma autorizzativa, anche agile) gli interventi che si renderanno necessari nella fase della ripartenza successiva al *lockdown*, in forza di provvedimenti dell'amministrazione statale, regionale o comunale, per contenere la diffusione del virus. Questa misura consentirà a cittadini e imprese di non trovarsi nella situazione di dovere affrontare ulteriori spese e ritardi per l'avvio o la ripresa dell'attività».

Vengono, dunque, delineate due ipotesi: la realizzazione di opere contingenti e temporanee; la possibilità di mantenimento di dette opere cessata la fase di emergenza.

La realizzazione delle opere viene consentita tramite una comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila)², al fine di accelerare i tempi considerata la necessità sanitaria e il carattere temporaneo. Tale strumento costituisce una mera comunicazione all'amministrazione asseverata da un tecnico abilitato che non richiede un necessario controllo ex post con tempi e procedimenti predefiniti, essendo sufficiente che il privato

¹ Come si legge nel comma 1 dell'art. 264 del c.d. decreto rilancio. Sul tema si veda, Sandulli M. A., *La "trappola" dell'art. 264 "decreto Rilancio" per le autodichiarazioni. Le sanzioni nascoste*, in *Giustiziasieme. Diritto e processo amministrativo* - 3 giugno 2020, n. 1128.

² Art. 6-bis del Testo Unico Edilizia, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

metta a conoscenza l'amministrazione dell'intervento. La Cila va corredata con una dichiarazione del richiedente attestante che le opere sono necessarie per adottare le misure di sicurezza per il Covid-19. Si tratta, dunque, di una forma di ampia semplificazione dal momento che l'autorizzazione viene sostituita da una mera comunicazione.

Pertanto, vista la carenza di necessari controlli, la lettera f) specifica che per gli interventi richiamati, da un lato, è obbligatorio, se ravvisata la necessità, ottenere i titoli abilitativi previsti per i beni culturali³; dall'altro, è facoltà dell'interessato chiedere il rilascio degli altri prescritti permessi, autorizzazioni o atti di assenso.

Il mantenimento delle opere richiede, invece, ulteriori controlli ed una attenzione alla compatibilità paesaggistica ed urbanistica.

La relativa domanda va presentata - entro il 31 dicembre 2020 - al comune competente, che si pronuncia con un provvedimento di assenso espresso, da adottare entro sessanta giorni. In tale ipotesi viene previsto l'accertamento della conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente e la necessità di ottenere le autorizzazioni e gli atti di assenso prescritti che sono acquisiti attraverso l'indizione di una conferenza di servizi semplificata⁴ nonché l'autorizzazione paesaggistica.

Nel caso di mantenimento delle opere la semplificazione consiste, dunque, essenzialmente nella possibilità di svolgere una conferenza di servizi semplificata restando fermo l'obbligo di ottenere le autorizzazioni.

Al fine di permettere il contenimento della crisi sanitaria si consente, dunque, la realizzazione di opere temporanee senza autorizzazione che verrà richiesta solo se queste diventano permanenti.

La finalità della liberalizzazione e della semplificazione

Una volta ricostruita la disciplina emergenziale relativa alla realizzazione di opere edilizie è necessario considerare la finalità della liberalizzazione e della semplificazione in relazione alla crisi sanitaria, al fine di individuare le criticità nell'applicazione concreta delle misure⁵.

L'analisi deve prendere le mosse dalla considerazione che l'esecuzione di interventi edilizi richiede un bilanciamento di diversi interessi anche nell'ottica del ripensamento dell'organizzazione delle città⁶.

La realizzazione delle opere a seguito della crisi sanitaria richiede, in effetti, un contemperamento tra tutela della salute e della sicurezza dei cittadini con la tutela dell'ambiente, del territorio e del paesaggio. Tanto più che la stessa norma in commento fa riferimento alla circostanza di potere eventualmente richiedere i permessi necessari anche nell'ambito del regime di emergenza e viene ritenuta comunque necessaria un'autorizzazione paesaggistica.

Per consentire un bilanciamento adeguato a far fronte alla situazione di emergenza occorre individuare quale è l'obiettivo posto alla base della liberalizzazione e della semplificazione [De Giorgi 2011; Cartabia 1991]. Dalla relazione illustrativa emerge

3 Di cui alla parte II del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42).

4 Articoli 14 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241.

5 Sandulli M.A., *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in *Ius Publicum Network Review*, 2013.

6 Stella Richter P., *L'urbanistica dopo la pianificazione in Le trasformazioni del diritto amministrativo*, a cura di Amorosino S., Milano, Giuffrè 1995, p. 309.

che l'obiettivo del legislatore è volto principalmente all'accelerazione dei procedimenti per consentire una rapida realizzazione delle opere edilizie per l'attuazione delle misure di sicurezza. In tale contesto, è evidente che la sicurezza diventa predominante rispetto agli altri interessi ambientali e paesaggistici almeno nella fase di emergenza e per opere temporanee. Se le opere devono diventare permanenti il bilanciamento di interessi muta e, dunque, vanno richieste le autorizzazioni per la tutela anche del territorio ma nell'ambito di una conferenza di servizi semplificata. In altri termini la semplificazione, essendo volta ad accelerare la realizzazione delle opere, viene "graduata" a seconda che si rientri nell'emergenza o nella fase successiva [Cioffi 2020].

L'obiettivo del legislatore consiste, dunque, nell'accelerazione dei procedimenti di autorizzazione per realizzare tempestivamente le opere necessarie a contenere la diffusione del Covid-19. Va, dunque, valutato se la sostituzione dell'autorizzazione con una comunicazione sia sufficiente per garantire la rapidità nella realizzazione delle opere emergenziali.

Le criticità nella realizzazione delle opere

La liberalizzazione e la semplificazione possono presentare criticità relative alla concreta attuazione delle misure previste che potrebbero vanificare l'obiettivo di realizzare in maniera rapida le opere edilizie [Travi 2016]. Tali criticità attengono da un lato al ruolo dei soggetti proponenti; dall'altro lato all'organizzazione delle stesse amministrazioni.

I soggetti che intendono realizzare le opere devono essere adeguatamente informati della possibilità e delle modalità operative per presentare una mera comunicazione nonché delle conseguenze relative alla realizzazione di opere nell'emergenza, vale a dire la necessità della successiva richiesta delle autorizzazioni nel caso in cui non si proceda alla rimozione.

Il soggetto che intende realizzare l'opera non dovrebbe avere, dunque, oneri eccessivi come la difficoltà di individuare concretamente l'iter da seguire che comporta un aggravio in termini di tempo, di risorse [Varese 2018] oltre che di responsabilità. È evidente che in tale ipotesi la semplificazione relativa alla presentazione di una mera comunicazione potrebbe essere vanificata e, dunque, i richiedenti potrebbero essere portati a non realizzare le opere.

Le amministrazioni devono, poi, essere messe in grado, anche in termini organizzativi, di gestire le nuove procedure in tempi rapidi. Si è fatto riferimento in proposito alla c.d. «burocrazia difensiva» [Comitato di esperti in materia economica e sociale 2020] atteggiamento in base al quale il decisore pubblico in situazioni di incertezza non conclude il procedimento per evitare qualsiasi tipo di rischio. In effetti, le singole amministrazioni – soprattutto a livello comunale interessato dalle opere edilizie – agiscono in condizioni di contesto particolari, dispongono di risorse diverse, hanno uno specifico livello di digitalizzazione e di relazione con le altre amministrazioni [Natalini 2002]. Pertanto, ogni istituzione dovrebbe applicare le misure di semplificazione compatibilmente con la propria organizzazione, anche se in applicazione della disciplina nazionale.

Infine, andrebbe promosso anche lo scambio di informazioni tra amministrazioni

per consentire un coordinamento nell'attività procedimentale ed evitare stalli decisionali. Del resto, la semplificazione non può realizzarsi se tra le amministrazioni coinvolte in una decisione – nella specie edilizia – vi sono conflitti di competenza o difficoltà di confronto soprattutto se le stesse sono poste su diversi livelli di governo.

Tali criticità potrebbero essere superate con interventi agevolmente realizzabili e, dunque, compatibili con la rapidità richiesta dalla emergenza come ad esempio l'introduzione di linee guida o l'aumento della trasparenza.

In effetti, le difficoltà riscontrate potrebbero essere risolte o mitigate mediante la predisposizione di linee guida che possano accompagnare gli operatori e gli stessi privati nel procedimento volto alla realizzazione di opere edilizie nell'emergenza.

Le suddette linee guida dovrebbero essere chiare e agevolmente comprensibili al fine di non far gravare in capo al richiedente o alla stessa amministrazione l'onere di valutare come agire nella situazione di emergenza.

Inoltre, potrebbe essere utile rafforzare la trasparenza mediante la pubblicazione sui portali della pubblica amministrazione delle regole necessarie per procedere alla realizzazione delle opere consentendo di promuovere i c.d. *open data* non solo per i cittadini, ma anche nei rapporti tra diverse amministrazioni.

Le misure sopra delineate in via esemplificativa potrebbero, dunque, contribuire ad una promozione effettiva della liberalizzazione e della semplificazione in ambito edilizio pur tenendo presente la necessità di accelerazione dovuta alla emergenza sanitaria.

Conclusioni

Alla luce della ricostruzione effettuata emerge che la sostituzione delle autorizzazioni con una mera comunicazione comporta una agevolazione significativa nei confronti dei soggetti che intendono realizzare le opere che andrebbe però affiancata da modifiche di tipo "strutturale" [Torchia 2020].

In effetti, al fine di garantire una effettiva liberalizzazione e semplificazione in attuazione dell'obiettivo di accelerazione in tempo di emergenza, potrebbe non essere sufficiente una mera riduzione delle fasi della procedura e sostituzione delle autorizzazioni con una comunicazione ma potrebbe essere utile adottare anche misure che consentano trasparenza e chiarezza nei confronti dei proponenti e strumenti organizzativi adeguati da parte delle amministrazioni.

Tali misure come l'incentivazione della trasparenza tra pubblico-privato e tra amministrazioni potrebbero essere realizzate anche in tempi compatibili con la situazione di emergenza [Fioritto 2008] consentendo di agevolare la realizzazione delle opere.

Nell'ambito dell'emergenza Covid-19 diventa, in conclusione, ancor più necessario che la liberalizzazione e la semplificazione non siano solo formali ma vengano perseguite con misure che consentano una effettiva realizzazione delle opere edilizie necessarie per le misure di sicurezza.

BIBLIOGRAFIA

- Cartabia, M.
1991 *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*. Milano, Giuffrè.
- Cioffi, A.,
2020 *Annullamento d'ufficio e revoca dei benefici economici concessi in emergenza. Prima lettura dell'art. 264, primo comma, del D.L. 19 maggio 2020 n. 34*, in «Giustamm.it».
- Comitato di esperti in materia economica e sociale
2020 *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022", Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri del Comitato di esperti in materia economica e sociale*.
- De Giorgi, M.
2011 *La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e Regioni*, in «Istituzioni del Federalismo», 3, p.501-530.
- Fioritto, A.
2008 *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*. Bologna, Il Mulino.
- Natalini, A.
2002 *Le semplificazioni amministrative*. Bologna, Il Mulino.
- Sandulli, M.A.
2020 *La "trappola" dell'art. 264 "decreto Rilancio" per le autodichiarazioni. Le sanzioni nascoste*, in «Giustiziainsieme. Diritto e processo amministrativo».
- Torchia, L.
2020 *Dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione della ricostruzione: responsabilità, controlli e tempestività*, in «Astrid», 316.
- Travi, A.
2016 *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in «Giustamm.it».
- Varese, D.
2018 *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in «Federalismi.it».
- Vesperini, G. (a cura di)
2005 *Diritto Amministrativo speciale*. Milano, Giuffrè.