



20 APRILE 2022

# A che punto è la SCIA? Tra questioni risolte e irrisolte

di Anna Giurickovic Dato

Docente a contratto di Diritto appalti pubblici  
Sapienza - Università di Roma

# A che punto è la SCIA? Tra questioni risolte e irrisolte\*

di Anna Giurickovic Dato

Docente a contratto di Diritto appalti pubblici  
Sapienza - Università di Roma

**Abstract [It]:** Lo studio opera un bilancio dell'istituto della SCIA, individuando le questioni che ancora oggi, nonostante sia le ripetute manutenzioni e modifiche, alcune delle quali molto recenti, appaiono irrisolte. Si tratta di questioni interpretative di difficile soluzione che possono avere l'effetto di complicarne l'applicazione concreta: effetto, questo, paradossale per un istituto nato, invece, al fine di semplificare, oltre che liberalizzare. Tali questioni problematiche sembrano potersi tutte ricondurre al problema più generale della "inattuazione", nelle diverse accezioni che tale concetto, come si sosterrà, può assumere.

**Title:** Where does the SCIA stand? Between resolved and unresolved issues

**Abstract [En]:** This study takes stock of the SCIA institute, identifying the issues that still today, despite the repeated maintenance and modifications – some of which are very recent – appear unsolved. These are difficult interpretative questions that may have the effect of complicating the concrete application of the institute: a paradoxical effect, for an institution created, instead, in order to simplify, as well as liberalize. These problematic issues seem to be able to all be traced back to the more general problem of "non-implementation", in the different meanings that this concept, as will be argued, can assume.

**Parole chiave:** SCIA; segnalazione certificata di inizio attività; sburocratizzazione; inattuazione; semplificazione

**Keywords:** SCIA; Certified Start Report of Beginning Activity; de-bureaucratisation; non-implementation; simplification

**Sommario:** 1. Premessa. 2. L'ambito di applicazione (in)certo della SCIA. 3. La soluzione al problema della sovrapposizione di diversi regimi amministrativi. 4. La soluzione al problema della (in)compatibilità del potere di autotutela con la SCIA. 5. Il "termine ragionevole" e l'interpretazione estensiva dell'eccezione di cui all'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*: questioni interpretative. 5.1. (*continua*) Nuovi problemi in materia di "dichiarazioni mendaci". 6. L'inestricabile questione della tutela del terzo e il doppio monito della Corte costituzionale. 7. Il decreto Semplificazioni e la sanzione di inefficacia del provvedimento inibitorio tardivo. 8. Conclusioni.

## 1. Premessa

La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)<sup>1</sup> ha costituito una delle più importanti innovazioni di quel processo evolutivo che ha introdotto strumenti di semplificazione del procedimento

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Sulla segnalazione certificata di inizio attività si v., in dottrina: V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 200, p. 617 ss.; B. G. MATTARELLA, *La scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Gior. Dir. amm.*, 2010, pp. 1328 ss.; M. P. CHITI, *Atti di consenso*, in *Dir. Amm.*, 1996, p. 186; R. BERTOLI, *S.C.I.A. e tutela del terzo: decadenza del potere inibitorio e pretesa al suo esercizio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, 6, p. 1381; L. BERTONAZZI, *Natura giuridica della S.c.i.a. e tecnica di tutela del terzo nella sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 15/2011 e nell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241/90*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, p. 215; L. M. CARUSO, *La "S.C.I.A.": natura giuridica, tutela del terzo ed ambito applicativo della nuova segnalazione certificata di inizio attività alla luce delle riforme legislative e nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Giur. merito*, 2012, 3, p. 526; R. FERRARA, *La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, p. 193; W. GIULIETTI, N.

amministrativo e forme di liberalizzazione dell'attività dei privati precedentemente soggette a regime autorizzatorio,<sup>2</sup> esigenze emerse sulla spinta delle politiche europee che sancirono un capovolgimento nella concezione degli atti autorizzatori,<sup>3</sup> prima intesi quali atti ampliativi della sfera giuridica del privato e dopo, invece, quali strumenti di restrizione dell'accesso al mercato e della concorrenza.<sup>4</sup> Tale istituto, infatti, ha consentito di liberalizzare diversi settori, tra le attività economiche intraprese da privati, per i quali era precedentemente prevista l'autorizzazione da parte della P.A. a seguito di un accertamento a basso contenuto di discrezionalità, in quanto limitato a verificare la sussistenza di presupposti di fatto e di diritto richiesti dalla legge. Trattasi, come è noto, di uno strumento che permette di eliminare le fasi procedurali mediante il trasferimento della fase di verifica in un momento successivo a quello dell'avvio dell'attività, nonché di responsabilizzare il cittadino che è chiamato ad affermare la sussistenza

---

PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M. A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2011, p. 898; L. GIZZI, *SCLA e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, 3, p. 112; G. GRECO, *Ancora sulla SCLA: silenzio e tutela del terzo (alla luce del comma 6-ter dell'art. 19 L. 241/90)*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 2, p. 645; ID., *La SCLA e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza Plenaria: ma perché, dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 1, p. 359; ID., *SCLA e tutela del terzo al vaglio della Corte costituzionale: è troppo auspicare un ritorno al passato (o quasi)?*, in *Giustamm.it*, 2018, p. 6; F. LIGUORI, *I modelli settoriali: S.C.I.A. edilizia e procedure semplificate in tema di rifiuti*, in *Codice dell'azione amministrativa, cit.*, p. 937; ID., *Le incertezze degli strumenti di semplificazione. Lo strano caso della d.i.a.-s.c.i.a.*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 4, p. 1223; M. LIPARI, *La SCLA e l'autotutela nella legge n. 124/2015: primi dubbi interpretativi*, in *Federalismi.it*, 2015, 20, p. 2; G. F. NICODEMO, *Tutela del terzo in edilizia – SCLA edilizia e tutela del terzo: i poteri di verifica della P.A. non possono essere sollecitati in ogni tempo*, in *Giur. it.*, 2017, 3, p. 737; G. QUAGLIA, *Novità sostanziali e processuali in tema di inizio attività*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 869; M. RAMAJOLI, *La S.C.I.A. e la tutela del terzo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, p. 329; M. A. SANDULLI, *Dalla D.I.A. alla S.C.I.A.: una liberalizzazione "a rischio"*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 6, p. 465; ID., *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *Federalismi.it*, 2015, p. 17; ID., *La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) (artt. 19 e 21 l. n. 241 del 1990 s.m.i.)*, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, a cura di M. A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2017, p. 215; F. SATTA, *Liberalizzare e semplificare*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, p. 177; A. TRAVI, *La tutela del terzo nei confronti della d.i.a. (o della s.c.i.a.): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio*, in *Foro it.*, 2011, p. 3; F. TRIMARCHI BANFI, *Il "terzo" nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 1, p. 25; S. TUCCILLO, *La s.c.i.a. edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'amministrazione e le ragioni dei privati*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 1-2, p. 141; G. TULUMELLO, *La funzione: fisionomia e implicazioni del potere amministrativo nello stato sociale pluriclasse*, testo consultabile su sito di [Giustizia Amministrativa](#), 2015; R. VILLATA, M. RAMAJOLI, voce *SCLA*, in *Treccani. Il libro dell'anno del diritto 2012*, Roma, 2012, p. 269; E. ZAMPETTI, *D.i.a. e s.c.i.a. dopo l'Adunanza Plenaria n. 15/2011: la difficile composizione del modello sostanziale con il modello processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 4, p. 811.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione storica dell'istituto si vedano: A. PAJNO, *Gli articoli 19 e 20 della legge n. 241 prima e dopo la legge 24 dicembre 1993, n. 537. Intrapresa dell'attività e silenzio dell'Amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, p. 22; N. PAOLANTONIO, *Denuncia di inizio attività e consenso tacito dell'amministrazione*, consultabile nel sito di [Giust. Amm.](#), 2004, p. 1; M. E. SCHINAIA, *Notazioni sulla nuova legge sul procedimento amministrativo con riferimento alla deregulation delle attività soggette a provvedimenti autorizzativi ed all'inerzia dell'Amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, p. 1843; A. TRAVI, voce *Dichiarazione inizio attività (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2008, p. 344; ID., *Silenzio-assenso, denuncia di inizio di attività e tutela dei terzi controinteressati*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, 1, p. 16; S. VALAGUZZA, *La D.I.A., l'inversione della natura degli interessi legittimi e l'azione di accertamento come strumento di tutela del terzo*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, 4, p. 1245.

<sup>3</sup> Gli atti autorizzatori, prima intesi quali atti ampliativi della sfera giuridica del privato, vennero dopo considerati strumenti di restrizione dell'accesso al mercato e della concorrenza. Sul punto cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 1995, p. 14 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, p. 6 ss.; S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, 2008, p. 427 ss.

<sup>4</sup> Sul punto cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 14 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale, cit.*, p. 6 ss.; S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione, cit.*, p. 427 ss.

dei requisiti cui la legge subordina l'esercizio di una determinata attività economica.<sup>5</sup> Tale istituto risponde, pertanto, all'esigenza che da molti anni è al centro delle agende politiche dei governi, e cioè la necessità di "sburocratizzare" il sistema, rimuovendo le principali criticità della "macchina amministrativa" e, in generale, di semplificare la Pubblica amministrazione.

Semplificazione e sburocratizzazione<sup>6</sup> sono, infatti, priorità assolute, affinché l'Amministrazione non rappresenti un ostacolo all'attività economica dei privati, ma sia invece di supporto. Esse, infatti, rappresentano due dei principali fattori da cui dipendono competitività e sviluppo, al punto che sono individuate come componenti stesse del mercato<sup>7</sup>: se gli oneri burocratici equivalgono a oneri economici, il diritto amministrativo deve mirare a rimuoverli nella prospettiva dell'eliminazione dei problemi strutturali che inficiano i rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni.<sup>8</sup>

Nonostante siano stati adottati, di recente, una moltitudine di decreti finalizzati alla sburocratizzazione e alla semplificazione, ancora sussistono una serie di problematiche in materia di SCIA che tali interventi non si sono occupati di superare. Si fa riferimento, in particolare, ai diversi decreti che sono stati adottati nell'ultimo anno e mezzo per fare fronte all'emergenza - il Decreto Semplificazioni (D.L. 76/2020)<sup>9</sup>, il Decreto rilancio (D.L. 34/2020)<sup>10</sup>, il Decreto cura Italia (D.L. 18/2020) e, da ultimo, il Decreto Semplificazioni-*bis* (D.L. 77/2021) - con i quali sono stati fortemente riformati i principi e le regole che disciplinano l'azione amministrativa, specialmente quella preordinata a legittimare o a conformare

---

<sup>5</sup> M. A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, report annuale 2013, consultabile nel sito di [Ius Publicum](#), p. 52.

<sup>6</sup> Sul punto, mi sia concesso rimandare a A. GIURICKOVIC DATO, *La "sburocratizzazione" per i cittadini*, in A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B. G. Mattarella e M. Ramajoli (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 152-206.

<sup>7</sup> Cfr. S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1998, p. 699 ss.; F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, in *Dir. Amm.*, 2002, p. 532. Sulla questione v. anche il rapporto della *Commission sur la libération de la croissance française*, elaborato nel 2007 da una commissione di esperti presieduta da J. Attali, dove l'alleggerimento del carico amministrativo gravante sui cittadini e sulle imprese è auspicato sia nell'ottica di riduzione della spesa pubblica sia nell'obiettivo di incrementare la crescita economica.

<sup>8</sup> G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, IV ed., Il Mulino, Bologna, 2020.

<sup>9</sup> D.L. 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, consultabile nel sito della [Gazzetta Ufficiale](#). Per un'illustrazione, con taglio critico, delle principali novità normative introdotte da tale decreto, v. F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, 36, 2020, [federalismi.it](#), p. 33 ss.; G. TROPEA E A. GIANNELLI, *L'emergenza pandemica e i contratti pubblici: una "semplificazione" in chiaroscuro, tra misure temporanee e prospettive di riforma strutturale*, in *Munus*, 2, 2020, p. 277 ss.; R. SPAGNOLO VIGORITA, *Semplificazione e sostituzione dalla legge "Madia" al decreto legge n. 76/2020. Il ruolo dell'amministrazione nelle politiche di sviluppo economico e sociale*, in *Munus*, 2, 2020, p. 315 ss.; A. FINOCCHIARO, M. DI GIANDOMENICO, A. GIURICKOVIC DATO et. AL., *Tutti all'opera. Dalla programmazione all'esecuzione: la corsa a ostacoli per realizzare le opere pubbliche*, Italiadecide, 2021; V. CERULLI IRELLI, A. GIURICKOVIC DATO, *Sugli interventi normativi necessari per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Astrid rassegna*, 16/2021. Si v. inoltre, senza pretesa di completezza, gli osservatori sull'emergenza Covid-19 contenuti nei seguenti siti: [Federalismi](#), [La Costituzione](#), [Cerdap](#), [Irpa](#), [Ridiam](#), [Diritti regionali](#), [Diritto dell'economia](#).

<sup>10</sup> D.L. 19 maggio 2020, n. 34, rubricato "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77, consultabile sul sito della [Gazzetta Ufficiale](#).

l'esercizio di attività private. Più specificamente, il D.L. Semplificazioni 76/2020 ha ampiamente riformato la materia della SCIA, affrontando il problema relativo all'incertezza nell'individuazione dell'ambito applicativo dell'istituto e introducendo la sanzione di inefficacia del provvedimento inibitorio tardivo (nuovo comma 8-*bis*, art. 2 della l. 241/90), di cui si dirà. Tuttavia, le modifiche più rilevanti sono state apportate in materia edilizia, al fine di semplificare e accelerare le relative procedure, ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo. Il Decreto Rilancio ha poi introdotto nuove misure di liberalizzazione e semplificazione degli interventi in materia edilizia, per esempio estendendo la SCIA edilizia anche agli immobili privi di agibilità che presentino determinati requisiti, introducendo la c.d. "tolleranza edilizia", ampliando l'ambito di applicazione della manutenzione straordinaria e innovando fortemente il regime delle variazioni di destinazioni d'uso. Da ultimo, il Decreto Semplificazioni-*bis* si è limitato a semplificare le procedure già previste dal Decreto Rilancio per l'efficientamento energetico.

Al di là delle questioni più strettamente relative alla materia edilizia – materia che non sarà oggetto di questo scritto – la nuova ondata di decreti semplificatori ha però tralasciato di risolvere alcune delle questioni che offuscano le finalità semplificatorie dell'istituto, con riferimento alla disciplina generale. La SCIA, infatti, è da sempre al centro del dibattito dottrinario e giurisprudenziale ed è stata oggetto di continue manutenzioni e modifiche, proprio in quanto ha posto e pone questioni interpretative di difficile soluzione: si pensi, per esempio, a quelle relative alla sua natura giuridica, o alla natura giuridica del potere inibitorio-repressivo della P.A., alla delimitazione dei confini del potere conformativo, all'impugnabilità della SCIA, all'inapplicabilità del potere di revoca e, in generale, all'incompatibilità del potere di autotutela con la SCIA, nonché alle questioni relative all'incertezza circa l'effettivo consolidamento della SCIA, la tutela del terzo, il rischio di sovrapposizione tra diversi regimi amministrativi o tra disciplina centrale e locale, ecc. Su molti di questi problemi è opportunamente intervenuta la Riforma Madia (legge 124/2015), la quale, pur avendo risolto alcune delle questioni che erano rimaste dubbie, ha lasciato tuttavia aperti degli interrogativi. Nodi che, come si è detto, non sono stati sciolti dal recente intervento del legislatore dell'emergenza, che ha perso l'occasione di chiarire le questioni che minano all'efficacia dell'istituto.

Lungi dal voler ricostruire interamente la disciplina della SCIA, questo scritto si occuperà di evidenziare le specifiche criticità che ne ostacolano la piena efficacia, valutando la qualità giuridica delle norme da cui è regolato e il loro stato di attuazione. Si tratterà, tuttavia, anche delle soluzioni efficaci che sono state individuate nell'ambito delle riforme amministrative più riuscite. Troppe ancora sono, però, le debolezze

che caratterizzano la materia, a causa soprattutto di problemi di coordinamento normativo, di difficoltà interpretative e della lentezza e farraginosità del processo di attuazione. In tale assetto, il legislatore dell'emergenza è intervenuto senza dialogare con gli interventi normativi precedenti, né con le questioni problematiche evidenziate dalla giurisprudenza e dalla dottrina, introducendo così norme che, in nome della semplificazione, risultano complicare, in alcuni casi, ambiti e istituti giuridici già, per molti versi, poco chiari e incerti.

Com'è noto, le recenti riforme sono intervenute a modifica non solo della disciplina generale della SCIA, ma anche di quella speciale, introducendo significative novità specificamente relative alla materia edilizia. Si fa riferimento, innanzitutto, al D.Lgs. 222/3016, art. 3, il quale ha apportato alcune modifiche al D.P.R. 380/2001 (T.U. sull'edilizia), al fine di semplificarne i regimi amministrativi, modifiche che hanno riguardato, in particolare, la materia dell'edilizia libera, i regimi che prevedevano la DIA e che sono stati sostituiti con la SCIA, l'introduzione della cd. "SCIA d'agibilità" (nuovo art. 24). Più di recente, è intervenuto in materia di SCIA edilizia anche il D.L. Semplificazioni (art. 10) al fine di semplificare e accelerare le relative procedure, ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo. Inoltre, il Decreto Rilancio ha introdotto nuove misure di liberalizzazione e semplificazione degli interventi in materia edilizia, ha modificato le previsioni in materia di segnalazione certificata, oggi estesa anche agli immobili privi di agibilità che presentino determinati requisiti, ha introdotto la cd. "tolleranza edilizia", ha ampliato l'ambito di applicazione della manutenzione straordinaria e ha fortemente innovato il regime delle variazioni di destinazioni d'uso, ecc. Si tratta di norme e modifiche attese e di qualità; nonostante il dato normativo, tuttavia, anche nel settore edilizio permangono alcune problematiche generali: si pensi, innanzitutto, al problema attuativo dovuto alla frammentazione sul territorio, laddove si è visto che spesso gli interventi semplificatori non riescono, in concreto, a produrre i risultati sperati in ragione della eterogeneità applicativa da parte delle amministrazioni, soprattutto a livello locale. Il problema della frammentazione sembra però essere stato in parte mitigato dalle recenti riforme, se si pensa, per esempio, che da un monitoraggio<sup>11</sup> operato su circa 1114 Comuni è risultato che più dell'80% ha già adottato i moduli unici semplificati per l'edilizia e le attività commerciali.

Posto che le novità normative in materia edilizia, appaiono modifiche tutto sommato di qualità, e vanno effettivamente nella direzione di liberalizzare e semplificare, sollevando sempre più il privato da oneri burocratici evitabili, si ritiene di escludere la loro disamina dallo studio in oggetto. Il saggio, pertanto, si soffermerà sulle modifiche che hanno interessato la disciplina generale della SCIA, laddove invece,

---

<sup>11</sup> v. *Agenda per la semplificazione 2018-2020*, consultabile sul sito di [Italia Semplice](http://ItaliaSemplice.it).



nonostante alcuni evidenti miglioramenti, appare necessario intervenire al fine di eliminare quei problemi e quei paradossi che, ancora oggi, rendono la materia incerta.

## 2. L'ambito di applicazione (in)certo della SCIA

Tra le problematiche che la Madia<sup>12</sup> ha finalmente affrontato, dopo venticinque anni dalla emanazione della legge 241/1990, vi è innanzitutto quella relativa all'ambito di applicazione della SCIA. Tale questione è emersa sin dagli anni Novanta, laddove da una parte l'introduzione dell'istituto – sotto l'influenza comunitaria e in applicazione dei principi di auto-responsabilità del privato e di libertà di iniziativa economica privata – prevedeva il passaggio da un controllo preventivo a un controllo successivo, provocando un ribaltamento del rapporto autorità-libertà attraverso la limitazione del potere amministrativo che, nei casi di applicazione dell'istituto, non avrebbe più condizionato l'avvio dell'attività del privato; dall'altra parte, però, la portata innovativa e rivoluzionaria della norma risultava vanificata a causa, proprio, dell'esiguo ambito di applicazione per essa previsto. Nonostante, infatti, la formula originaria dell'art. 19 apparisse generica e onnicomprensiva, si prevedeva l'emanazione di un regolamento (ai sensi dell'art. 17 della l. 23 agosto 1998, n. 400) che fissasse i casi in cui si sarebbe potuta effettivamente applicare la DIA. L'applicabilità dell'istituto soltanto ad alcune materie tassativamente individuate dalla legge<sup>13</sup> ne ridimensionava, pertanto, la significatività, rendendo meno rilevante l'inversione di impostazione nel rapporto autorità-libertà, posto che la liberalizzazione delle attività economiche rimaneva residuale e derogatoria rispetto alla regola applicativa del regime autorizzatorio. Tale impostazione, tuttavia, è stata rovesciata soltanto tre anni dopo l'introduzione dell'istituto, quando è intervenuta la legge n. 537/1993 che, con l'art. 2, comma 10, ha riformulato interamente l'art. 19 cit., trasformando quella che era stata precedentemente configurata come una deroga in una regola generale. A differenza dalla formulazione originaria, la novella prevedeva che con regolamento governativo si sarebbero dovuti poi individuare i casi eccezionali in cui la disciplina della DIA non avrebbe avuto applicazione e non, al contrario, i casi in cui l'avrebbe avuta. Tale rovesciamento ha avuto un effetto molto rilevante per la teoria generale che, tradizionalmente, individuava i cdd. diritti condizionati, quali diritti in attesa di espansione: tra questi rientrava, certamente, il caso del diritto all'iniziativa economica relativamente a una determinata attività condizionata, tuttavia, dal possesso dei requisiti richiesti dalla legge; soltanto una volta ottenuto l'atto autorizzatorio da parte della P.A. il diritto al suo esercizio si

---

<sup>12</sup> Per una disamina generale sul bilanciamento tra interessi pubblici e privati, e tra interessi pubblici, risultante dall'assetto derivante dalla riforma Madia, sia consentito rimandare a A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Ilva'*, consultabile sul sito di [Federalismi](http://federalismi.it), n. 2/2019, pp. 1-28.

<sup>13</sup> Peraltro un numero esiguo di attività, dal quale restavano escluse del tutte quelle il cui controllo spettava alla competenza di amministrazioni non statali.

sarebbe espanso, diventando così effettivo. La nuova impostazione del 1993 cambiava, così, l'impostazione teorica: il provvedimento perdeva il suo valore condizionante e non aveva più l'effetto di eliminare un limite a un diritto o un ostacolo al suo esercizio; venendo meno il regime autorizzatorio, il diritto all'esercizio dell'attività economica privata doveva considerarsi, in coerenza con l'art. 41 Cost., preesistente ad alcun atto provvedimentale e, quindi, incondizionato.<sup>14</sup> Successivamente, la disciplina della DIA è stata nuovamente modificata dalla legge 80/2005 che, all'art. 3, ha apportato diverse modifiche all'art. 19 l. 241/1990, generalizzandone ancor più l'applicazione.<sup>15</sup>

Sono oggi esclusi dall'ambito di applicazione della SCIA i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, e cioè i casi in cui si rinviene la necessità di assicurare una protezione rafforzata a determinati interessi sensibili, per il quali la previa autorizzazione da parte della P.A. assolve a una funzione garantistica. Inoltre, l'art. 19 non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario. In generale, anche se non è più specificato dal legislatore, si ritiene che il campo applicativo della SCIA coincida con quello delle autorizzazioni vincolate, mentre rimangono escluse le autorizzazioni caratterizzate da discrezionalità tecnica. Ne deriva, pertanto, che il privato non potrà ricorrere alla SCIA nel caso in cui l'attività che intende iniziare sia contingentata da specifici strumenti di programmazione settoriale, ipotesi in cui l'amministrazione esercita, invece, un potere di natura discrezionale.

Al di là, tuttavia, della individuazione dell'ambito applicativo in via generale, restava ancora il problema di operare un censimento dei regimi applicabili ai vari procedimenti e materie, posto che l'incertezza nella loro individuazione rischiava, concretamente, di vanificare l'efficacia dell'istituto della SCIA, laddove per il cittadino non era agevole la ricognizione dei vari procedimenti a essa applicabili.

---

<sup>14</sup> *Ex multis* v. A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1984, p. 1 ss. Sul punto v. anche C. FACCHINI, *Lo sportello unico per le attività produttive: gestione del procedimento con la nuova conferenza di servizi e con la nuova Scia*, Ipsoa, Milano, 2016, p. 80 ss.; F. G. SCOCA, D. D'ORSOGNA, *Silenzio, clamori di novità*, in *Dir. proc. amm.*, 3/95, pp. 343-345.

<sup>15</sup> Parte della dottrina ha, infatti, ritenuto che la novella del 2005 abbia ampliato ulteriormente l'ambito applicativo dell'istituto (che da "denuncia" ha nominato "dichiarazione" sottolineandone la natura privatistica) dal momento che da questo momento la d.i.a. troverebbe applicazione anche laddove il rilascio di autorizzazioni dipenda da valutazioni tecnico-discrezionali, posto che il nuovo art. 19 non richiede più che l'accertamento dei presupposti dell'autorizzazione avvenga senza "*prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecnico discrezionali*". A ciò si aggiunge che il comma 3 dell'art. 19 prevedeva ora il potere di revoca ai sensi dell'art. 21-*quinquies*, potere che sarebbe stato incompatibile con la tesi dell'applicabilità della d.i.a. ai soli provvedimenti vincolati, posto che l'esercizio del potere di revoca ha come suo presupposto l'esistenza di margini di discrezionalità in capo all'amministrazione. Venivano fatte rientrare inoltre, nell'ambito di applicazione della d.i.a., anche le concessioni non costitutive e le domande per l'iscrizione in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale.



In (parziale) attuazione della cd. Direttiva Bolkestein (o Direttiva Servizi, n. 2006/123/CE) – che ha previsto, tra l’altro, il principio fondamentale per cui le autorizzazioni possono aversi soltanto in presenza di un’esigenza imperativa di carattere generale – la materia è stata ulteriormente modificata e innovata. In particolare il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, ha nuovamente modificato la SCIA e ha esteso ulteriormente l’ambito applicativo dell’istituto<sup>16</sup>, procedendo (seppure in minima parte) all’individuazione dei regimi applicabili alle varie attività economiche. Tuttavia, mentre la Direttiva Servizi ha incaricato gli Stati membri di sottoporre a revisione tutti i procedimenti autorizzatori, l’Italia non ha operato tale revisione; per questo attenta dottrina<sup>17</sup> ha parlato, con riferimento al d.lgs. 59/2010, di un “finto recepimento” che non avrebbe veramente *attuato* la direttiva ma, semmai, si sarebbe limitata, semplicemente, a *ricopiarla*.

Restava, pertanto, ancora aperto il problema dell’incertezza dell’ambito di applicazione della SCIA e ciò in quanto l’art. 19, nonostante le ripetute modifiche e riformulazioni, si limita a dettare regole generali ed eccezioni generiche, comportando due gravi conseguenze: l’una sul piano della “complicazione”, posto che era rimesso, di volta in volta, all’interprete, il compito di individuare concretamente le attività cui si applicassero, o meno, tali regole ed eccezioni; l’altra sul piano dell’incertezza del diritto, dal momento che il privato era esposto al rischio che – in via del tutto opinabile – l’attività segnalata e iniziata venisse considerata non rientrante nell’ambito di applicazione della SCIA. La necessità di individuare con certezza il regime applicabile a ciascuna attività era, peraltro, complicata ulteriormente dall’esigenza che il regime prescelto fosse altresì conforme al diritto europeo e, in particolare, alla Direttiva Bolkestein citata.

Dopo venticinque anni dall’emanazione della legge sul procedimento amministrativo la riforma Madia, tornata sulla materia, ha voluto affrontare la problematica relativa all’incertezza nell’individuazione dell’ambito applicativo della SCIA (e degli altri regimi) non intervenendo sulla regola generale di cui all’art. 19, come altre riforme avevano fatto, ma applicandola concretamente. In particolare l’art. 5 della legge delega e i relativi decreti attuativi n. 126/2016 (cd. SCIA-1) e n. 222 del 2016 (cd. SCIA-2). Il primo decreto (126/2016), dopo aver rinviato a decreto successivo l’individuazione dei singoli procedimenti, ha precisato che le attività private non espressamente indicate o disciplinate da una specifica normativa sono libere (art. 1, comma 2) e, pertanto, non sono soggette ad alcuna disciplina procedimentale.<sup>18</sup> Successivamente, il decreto 222/2016 ha individuato analiticamente e censito i regimi applicabili alle diverse attività economiche tra autorizzazione espressa (che costituisce l’eccezione), silenzio assenso (che

---

<sup>16</sup> Per approfondire sull’estensione dell’ambito applicativo a seguito della Direttiva Bolkestein, cfr. M.A. SANDULLI, G. TERRACCIANO, *La semplificazione delle procedure amministrative a seguito della attuazione in Italia della Direttiva Bolkestein*, cit.

<sup>17</sup> V. sul punto B. G. MATTARELLA, *La Scia, ovvero dell’ostinazione del legislatore pigro*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2010, pp. 1328-1331.

<sup>18</sup> Sul punto v. *Dossier di documentazione del servizio Studi della Camera dei Deputati*, relativo all’Atto del Governo n. 291 del 2016, p. 22.

si applica nei casi in cui serve un'autorizzazione ma non si rientra tra le eccezioni), segnalazione certificata di inizio attività (che costituisce la regola generale), mera segnalazione, attività libera o altre forme di comunicazione. Tale intervento, tuttavia, si limita a individuare i regimi applicabili, ma non comporta una generale deregolamentazione delle attività private, facendo invece salva l'intera normativa di settore.<sup>19</sup> Inoltre, si è registrata la parziale inattuazione dell'art. 5 della legge 124/2015 cit., a opera del decreto 222/2016 cit. che avrebbe dovuto terminare il processo di individuazione dei regimi e dei procedimenti applicabili entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge Madia; in materia è intervenuto, nuovamente, il decreto Semplificazioni 76/2020 il quale all'art. 15 ha previsto, tra l'altro, il completamento della ricognizione dei procedimenti amministrativi da parte dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali (entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore del decreto), finalizzata a individuare i diversi regimi applicabili e ad applicare ulteriori misure di semplificazione entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore dello stesso decreto.

### **3. La soluzione al problema della sovrapposizione di diversi regimi amministrativi**

Al problema della sovrapposizione di diversi regimi amministrativi – che rischiava di vanificare gli effetti stessi della SCIA – la riforma Madia (e, in particolare, il d.lgs. 126/2016 cit.) ha risposto mediante l'introduzione di una nuova norma nella legge sul procedimento amministrativo, l'art. 19-*bis* contenente la disciplina della “concentrazione dei regimi amministrativi” e finalizzata a coordinare le diverse forme di controllo previste. Tale norma ha semplificato di molto l'onere burocratico del privato istante, posto che, per un verso, ha introdotto la regola per cui il regime più intenso assorbe il regime meno intenso, per un altro, consente di presentare un'unica istanza o segnalazione a un'unica amministrazione. In particolare, l'art. 19-*bis* individua due tipologie ulteriori di segnalazione – oltre alla SCIA “pura” di cui all'art. 19 – e cioè la SCIA unica (ai sensi del comma 2) e la SCIA condizionata ad atti di assenso o “impura” (ai sensi del comma 3).

Per il caso di SCIA unica, al comma 2 è previsto che, qualora per lo svolgimento di un'attività soggetta a tale regime siano necessarie altre segnalazioni, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato possa presentare un'unica SCIA allo sportello unico (di regola telematico) dell'amministrazione competente, e ciò anche nel caso vi siano procedimenti connessi e di competenza di altre amministrazioni; spetterà, poi, all'amministrazione ricevente di trasmettere, eventualmente alle altre amministrazioni interessate la SCIA.

Con riferimento, invece, alla SCIA condizionata dall'acquisizione di atti di assenso o pareri di altri uffici o amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, il privato può presentare allo Sportello

---

<sup>19</sup> *Ibidem.*

Unico, contestualmente alla segnalazione, anche l'istanza di rilascio dell'autorizzazione. In tal caso si parla anche di SCIA "impura" in quanto è comunque presente un potere preventivo da parte dell'amministrazione; soltanto la SCIA unica, pertanto, ha efficacia immediata come la SCIA "pura", mentre lo stesso non vale per la SCIA condizionata o impura che ha, invece, una legittimazione differita. La Madia ha così "resuscitato" un modello di SCIA a legittimazione differita (la cd. DIA variabile) rischiando, in tal modo, di provocare la riviviscenza del problema interpretativo relativo alla natura giuridica della SCIA, che ormai era stato sopito: proprio la previsione dell'efficacia immediata della SCIA aveva avvalorato la tesi della natura privatistica e non provvedimentale dell'istituto, mentre in mancanza di tale previsione si potrebbe sostenere che il diritto all'iniziativa economica soggetto alla SCIA (impura) sia un diritto in attesa di espansione a seguito dell'esercizio di un potere autorizzatorio da parte della P.A.; questo lo differenzerebbe dall'impostazione generale per cui, in coerenza con l'art. 41 Cost., il diritto all'esercizio dell'attività economica privata deve considerarsi preesistente ad alcun atto provvedimentale e, quindi, incondizionato.

Con riferimento, infine, al problema relativo alla sovrapposizione tra disciplina centrale e disciplina locale, il legislatore della Madia, innanzitutto, ha individuato le ragioni di tale atteggiamento degli enti locali non nell'intenzione di violare il principio del non aggravamento, bensì nell'ignoranza del principio stesso; alla luce di ciò ha ritenuto di poter arginare la patologia formulando più esplicitamente tale divieto e sanzionandone la violazione.

#### **4. La soluzione al problema della (in)compatibilità del potere di autotutela con la SCIA**

La legge Madia ha, inoltre, posto fine all'annoso dibattito volto a individuare un criterio dogmatico per far coesistere il potere di autotutela attribuito alla P.A. con la natura privatistica (e non provvedimentale) della SCIA, capovolgendo la disciplina previgente, al punto che non può neanche più parlarsi di un potere di autotutela in senso stretto, ma piuttosto di un potere di vigilanza a posteriori.

Il dibattito relativo alla compatibilità, o meno, con la SCIA, del potere di autotutela da parte della P.A. si inasprì quando, con la novella del 2005, il legislatore prevede espressamente la possibilità, per la P.A., di esercitare i poteri generali di autotutela previsti dalla legge sul procedimento amministrativo (la revoca ai sensi dell'art. 21-*quinquies* e l'annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21-*nomies*) una volta decorso il termine entro il quale l'amministrazione avrebbe potuto vietare l'attività. Previsione, questa, che metteva in discussione la natura giuridica della (allora ancora) DIA.

Si è già detto, infatti, che secondo un primo indirizzo la DIA-SCIA sarebbe dovuta essere qualificata come un atto privato destinato alla P.A. e dal quale, decorso un termine di tempo, sarebbero promanati

degli effetti giuridici del tutto slegati dall'esercizio di un potere da parte della P.A..<sup>20</sup> Secondo altro orientamento, invece, la DIA-SCIA – soprattutto alla luce della previsione di un potere generale di autotutela il quale presupporrebbe l'esistenza di un potere pubblico già esercitato (intervendo, la P.A., con un provvedimento di secondo grado) – doveva ritenersi avere natura provvedimentoale e, nello specifico, quella di un atto abilitativo tacito.<sup>21</sup>

La soluzione della questione nell'uno o nell'altro senso non sarebbe stata priva di effetti rilevanti, posto che affermare la natura privatistica della SCIA avrebbe significato sancire l'inammissibilità della sua diretta impugnazione in sede giurisdizionale e, inoltre, il terzo che si fosse ritenuto leso dalla DIA avrebbe potuto esclusivamente tutelarsi richiedendo alla P.A. di porre in essere i provvedimenti sanzionatori previsti dalla norma in oggetto, facendo ricorso, in caso di inerzia (una volta, quindi, decorso il termine per l'esercizio del potere inibitorio), alla procedura prevista per il silenzio-rifiuto. Inoltre, il giudice non avrebbe potuto costringere la P.A. a esercitare un potere dalla quale era decaduta (quello inibitorio), ma avrebbe potuto soltanto spingerla a esercitare il potere generale sanzionatorio.<sup>22</sup> Se, al contrario, alla DIA-SCIA si fosse attribuito il valore di provvedimento, non si sarebbe verificato alcun problema relativamente alla sua impugnazione, dal momento che il terzo danneggiato avrebbe sempre potuto ricorrere contro l'assenso tacito dell'amministrazione.<sup>23</sup>

Chiaramente la novella di cui alla l. 80/2005 cit. si poneva a sostegno della tesi della diretta impugnazione della DIA-SCIA. Tuttavia, le pronunce del Consiglio di Stato successive all'intervenuta modifica legislativa dell'art. 19 precisavano che tale potere di tutela rappresenterebbe un potere generale di verifica dei requisiti per l'esercizio dell'attività economica, la quale però prescinderebbe dall'esistenza di un'autorizzazione implicita da parte della P.A., non smentendo quindi la tesi della DIA quale atto privato. Pertanto, il giudice amministrativo, nonostante la novità normativa andasse in senso contrario, ha fatto salva la tesi sulla natura privatistica della DIA-SCIA – che sarebbe tale in quanto strumento di semplificazione alternativo al tradizionale regime autorizzatorio – e ha ritenuto che il potere di autotutela riconosciuto in capo alla P.A. costituirebbe un potere *sui generis*, poiché non implicherebbe un'attività di secondo grado su un precedente provvedimento amministrativo.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> In tal senso v. TAR Marche, 7 maggio 2003, n. 315; TAR Liguria, Sez. I, 22 gennaio 2003, n. 113; Cons. Stato, Sez. VI, 4 settembre 2002, n. 4453; tutte consultabili nel sito di [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>21</sup> In senso opposto, v. TAR Veneto, Sez. II, 10 settembre 2003, n. 4722; TAR Abruzzo, Pescara, 1 settembre 2005, n. 494; TAR Piemonte, Sez. I, 19 aprile 2006, n. 1885; tutte consultabili nel sito di [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>22</sup> In tal senso v. Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3916; Cons. Stato, 22 febbraio 2007, n. 948; entrambe le sentenze sono consultabili nel sito di [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>23</sup> In favore di tale impostazione si è espresso il Cons. Stato, Sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550, in *Guida al diritto*, 2007, 18, p. 100.

<sup>24</sup> In tal senso v. Cons. Stato, Sez. V, 19 giugno 2006, n. 3586; Cons. Stato, Sez. VI, 24 febbraio 2009, n. 717. Entrambe le sentenze sono consultabili nel sito di [Giustizia Amministrativa](#).

Successivamente, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in l. 30 luglio 2010, n. 122), nel riformare l'art. 19, ha sostituito la denominazione “dichiarazione di inizio attività” con la nuova “segnalazione certificata di inizio attività” e, tra l'altro<sup>25</sup>, ha eliminato la cd. “struttura bifasica” sulla base della quale era previsto l'invio di due comunicazioni e il termine dilatorio (di trenta giorni), prevedendo, invece, che l'attività oggetto della segnalazione possa essere iniziata nel momento stesso della sua comunicazione.

La previsione dell'applicazione immediata della SCIA ha costituito la novità più importante del d.l. 78/2010 in quanto ha offerto la soluzione definitiva alla contorta questione sulla natura giuridica dell'istituto, portando la dottrina a ritenere che tale intervento normativo non si limitasse a modificare la disciplina dell'istituto, ma comportasse una vera e propria sostituzione tra istituti giuridici<sup>26</sup>.

L'Adunanza Plenaria 15/2011, infatti, ha accolto l'orientamento secondo cui la SCIA si qualificherebbe come un atto autonomo del privato<sup>27</sup>, sancendo che le modifiche apportate all'istituto con l'intervento del 2010 (in particolare con riferimento alla segnalazione ad efficacia legittimante immediata) lo qualificano come un vero e proprio modello di liberalizzazione delle attività economiche.<sup>28</sup> Pertanto, il privato, si trova in una posizione giuridica soggettiva di vantaggio riconosciutagli dall'ordinamento, essendo legittimato a intraprendere l'attività a seguito della mera comunicazione all'Amministrazione; e risulta, inoltre, titolare di una situazione giuridica soggettiva di interesse oppositivo volta a limitare l'esercizio del potere inibitorio o il successivo provvedimento adottato (illegittimamente) dall'Amministrazione. Inizialmente, il privato è quindi titolare di un diritto soggettivo, attribuitogli direttamente dalla legge, ma a fronte dell'esercizio dei poteri di controllo diviene titolare di un interesse legittimo oppositivo.<sup>29</sup> Si parla, con riferimento alla coesistenza di una situazione giuridica di diritto

---

<sup>25</sup> Inoltre, il d.l. 78/2010 *cit.*, ha ulteriormente esteso l'ambito applicativo dell'istituto (Per approfondire sull'estensione dell'ambito applicativo a seguito della Direttiva Bolkestein più volte *cit.*, cfr. M.A. SANDULLI, G. TERRACCIANO, *La semplificazione delle procedure amministrative a seguito della attuazione in Italia della Direttiva Bolkestein*, *cit.*), in quanto: ha inserito, al primo comma, un'indicazione più precisa sulla documentazione da allegare alla segnalazione; ha precisato che la segnalazione deve essere accompagnata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni o dell'atto di notorietà previste dagli artt. 46 e 47 del d.P.R. 445/2000 *cit.* (M. CLARICH, *Dalla Dia alla Scia: molto rumore per nulla*, consultabile nel sito del [Sole 24Ore](#); F. DORO, *Dia e Scia*, Exeo, Padova, 2010; R. BALASSO, *La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la discrezionalità amministrativa*, consultabile nel sito [Tecno Jus](#); N. PAOLANTONIO, W. GIULIETTI, *La segnalazione certificata di inizio attività*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, *cit.*, p. 749 ss.; F. LISENA, *Dalla DIA alla SCIA: storia di una metamorfosi*, consultabile nel sito di [Giustamm](#), 2010).

<sup>26</sup> F. LISENA, *Dalla DIA alla SCIA: storia di una metamorfosi*, *ult. cit.*

<sup>27</sup> Ciò, peraltro, sarebbe confermato dalla stessa *ratio* del legislatore che, agli artt. 19 e 20, ha voluto prevedere due istituti giuridici distinti – SCIA e silenzio assenso – di cui soltanto il secondo costituirebbe un modello procedimentale semplificato finalizzato al rilascio di un titolo autorizzatorio. R. FERRARA, *La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, *cit.*, p. 193.

<sup>28</sup> Cons. Stato Ad. Plen. 15/2011, in *Foro It.* 2011, III, p. 519 con nota di A. TRAVI, *La tutela del terzo nei confronti della d.i.a. (o della s.c.i.a.): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio*, p. 9 e ss.

<sup>29</sup> G. SORICELLI, *La nuova segnalazione certificata di inizio attività tra semplificazione e liberalizzazione delle attività amministrative*, in *Gazzetta Amministrativa*, 1, 2017, p. 1 ss.

soggettivo con il potere inibitorio dell'Amministrazione, di “diritti soggettivi a regime amministrativo”, e cioè quei diritti soggettivi il cui esercizio non è del tutto libero.<sup>30</sup>

Sull'annoso dibattito, volto a individuare una soluzione teorica per far coesistere il potere di autotutela attribuito alla P.A. con la natura privatistica e non provvedimento della SCIA (ormai pacifica, in quanto sancita dall'art. 19, comma 6-ter), è intervenuta la Madia, capovolgendo la disciplina precedente – al punto che, come si dirà, non può neanche più parlarsi di un potere di autotutela in senso stretto – e negando il potere di revoca della P.A., in parte abbracciando l'orientamento che era comunque contrario ad ammettere il potere di revoca in materia di SCIA.<sup>31</sup>

Più specificamente il legislatore della Madia, riscrivendo l'art. 19, ha eliminato nel comma 3 il richiamo agli artt. 21-quinquies e 21-nonies, mentre ha previsto nel nuovo comma 4 che “decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-nonies”. In tal modo ha sancito che, una volta scaduto il termine di sessanta giorni per poter esperire i poteri inibitori, questi non sono preclusi, in quanto la P.A. potrà ancora adottare i provvedimenti di cui al terzo comma, purché vi siano le condizioni prescritte dall'art. 21-nonies per l'annullamento d'ufficio.

La nuova formulazione, pertanto, sembra intendere che quello eventualmente esercitato allo scadere del termine per l'esercizio dei poteri inibitori non sia tecnicamente un potere di autotutela, bensì lo stesso potere inibitorio cui sono “prestati” i requisiti di cui all'art. 21-nonies per il suo esercizio fuori dai termini. L'unica discrezionalità nell'esercizio di tale potere, peraltro, riguarderebbe la valutazione delle “ragioni di interesse pubblico” e degli “interessi dei destinatari e dei controinteressati”<sup>32</sup>, posto che trattandosi a monte di attività vincolata da parte dell'amministrazione, limitata alla sola verifica della sussistenza dei requisiti di legge, anche l'intervento *ex post* dovrebbe mantenere tali caratteristiche. In tal senso si è pronunciato, in via consultiva, il Consiglio di Stato (la cui posizione è stata confermata dalla successiva

<sup>30</sup> Sui diritti soggettivi a regime amministrativo v. E. BOSCOLO, *I diritti soggettivi a regime amministrativo. L'art. 19 della legge 241/90 e altri modelli di liberalizzazione*, Cedam, Padova, 2001, p. 1 ss.; A. DE ROBERTO, *Silenzio-assenso e legittimazione “ex lege” nella legge Nicolaizzi*, in *Dir. soc.*, 1983, p. 163 ss.; L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Cedam, Padova, 1996, p. 1 ss.

<sup>31</sup> Sul punto v. L. CONTI, *L'autotutela decisoria alla luce del nuovo art. 21-nonies*, consultabile nel sito di [Giustamm](#), 2016; N.M. D'ALESSANDRO, *DLA e SCIA: evoluzione storico – normativa alla luce delle modifiche apportate dalla l. n. 124/2015 (c.d. Riforma Madia)*, consultabile nel sito [La voce del diritto](#), 2016; F. FRENI – M. NUNZIATA, *op. cit.*, p. 1 ss.; M. LIPARI, *La SCIA e l'autotutela nella legge n. 124/2015: primi dubbi interpretativi*, in [www.federalismi.it](#), 2015, p. 1 ss.; M. SINISI, *La nuova azione amministrativa: il “tempo” dell'annullamento d'ufficio e l'esercizio dei poteri inibitori in caso di s.c.i.a. Certezza di diritto, tutela dei terzi e falsi miti*, in [www.federalismi.it](#), 2015, p. 1 ss.

<sup>32</sup> TAR Lazio, Roma, Sez. II-quater, 1° agosto 2019, n. 10212, consultabile nel sito di [Giustizia Amministrativa](#).



giurisprudenza)<sup>33</sup>: secondo il giudice amministrativo il nuovo sistema prevedrebbe un “ruolo espansivo” dei principi contenuti all’art. 21-*nonies* (anch’esso, come si dirà, oggetto di importanti innovazioni) e il rinvio normativo non avrebbe la funzione di ammettere l’esercizio di un potere di annullamento in autotutela, posto che tale ammissione sarebbe in contrasto con l’assenza di un provvedimento iniziale, bensì quella di ammettere l’esercizio *ex post* di un potere inibitorio, repressivo o conformativo da parte della P.A., che in tal caso avrà però l’onere di motivare sulle ragioni di interesse pubblico e sugli interessi dei destinatari e dei controinteressati, oltre che, ovviamente, rispettare un termine ragionevole.<sup>34</sup>

## **5. Il “termine ragionevole” e l’interpretazione estensiva dell’eccezione di cui all’art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*: questioni interpretative**

Proprio sulla questione del termine ragionevole entro il quale la P.A. può esercitare il potere inibitorio *ex post*, ai sensi dell’art. 19 e in virtù del richiamo all’art. 21-*nonies*, v’è da ricordare che la riforma Madia ha rivoluzionato il sistema dei rapporti tra cittadino e amministrazione, introducendo un nuovo paradigma in materia di annullamento: se la giurisprudenza, sino a tale intervento, si era preoccupata di definire cosa dovesse intendersi per termine e tempo ragionevole, rispetto alla tutela del legittimo affidamento del privato, il legislatore del 2015 ha finalmente contribuito a ridurre tale incertezza, definendo il termine massimo per l’esercizio dell’autotutela in “diciotto mesi” e, così, attuando i principi di accessibilità e prevedibilità delle norme sanciti dalla giurisprudenza CEDU. Tale termine, peraltro, è stato ridotto a “dodici mesi” dall’art. 63, comma 1, del D.L. Semplificazioni-*bis* del 2021.

La definizione di un termine ha avuto l’effetto indiretto di risolvere l’ulteriore questione che restava insoluta in materia di SCIA, posto che si è ridotto lo spazio di incertezza gravante sul privato segnalante. Inoltre, come si è già detto, le modifiche introdotte con la Madia hanno confermato la tesi della natura privatistica dell’istituto, dal momento che hanno introdotto la possibilità di esercitare i poteri inibitori anche una volta trascorsi i sessanta giorni e, pertanto, una volta trascorso il termine *ex lege* entro il quale, qualora si volesse intendere la SCIA un provvedimento tacito (possibilità ormai esclusa dalla lettera della

---

<sup>33</sup> In tal senso, v. Cons. Stato, Adunanza della Commissione speciale del 15 marzo 2016, parere n. 433. Tale impostazione è stata confermata dalla giurisprudenza successiva: *ex multis* v. TAR Lazio Roma, Sez. II, 21 ottobre 2020, n. 10702, consultabile nel sito di [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>34</sup> Trattasi, tuttavia, di un potere di vigilanza postumo avente portata generale, in quanto la P.A., a differenza dalla disciplina previgente, può inibire l’attività del privato a prescindere dal tipo di interesse che viene in considerazione, mentre prima della novella apportata dalla legge Madia, il potere di intervento della P.A. rimaneva circoscritto al caso di messa in pericolo di determinati interessi. In particolare, la norma stabiliva che “*all’amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l’ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell’impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell’attività dei privati alla normativa vigente*”.

legge, comma 6-ter), tali poteri inibitori sarebbero necessariamente esauriti a causa della formazione del silenzio assenso.<sup>35</sup>

Sul punto, sia la dottrina che il Consiglio di Stato, in sede consultiva, avevano rilevato come restasse incerto il momento in cui inizi effettivamente a decorrere il termine in caso di SCIA: se è vero che la lettera dell'art. 21-*nonies* prevede che i dodici (allora diciotto) mesi decorrano dal momento dell'adozione del provvedimento di autorizzazione o di attribuzione dei vantaggi economici, non era chiaro, però, se rispetto alla SCIA il termine iniziasse a decorrere dalla scadenza dei sessanta giorni di tempo utili per la P.A. al fine di inibire o conformare l'attività del privato (come sembra sancire l'art. 19), oppure dalla data di presentazione della SCIA, posto che la segnalazione deve considerarsi come un atto di natura privatistica e l'eventuale intervento tempestivo – in senso inibitorio o conformativo – adottato nell'arco dei sessanta giorni, deve qualificarsi come un provvedimento incidente su un titolo già efficace.<sup>36</sup> Sul punto, però, il Decreto SCIA-2 (D.lgs. 222/2016) ha precisato che “*nei casi di regime amministrativo della Scia, il termine di diciotto mesi di cui all'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990, decorre dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere ordinario di verifica da parte dell'amministrazione competente*”, pertanto non v'è più alcun dubbio circa il fatto che il termine inizi a decorrere alla scadenza dei sessanta (o trenta) giorni dalla presentazione della SCIA.

Il termine dei dodici mesi è considerato di natura perentoria, con la conseguenza che una volta scaduto si esaurisce completamente il potere di intervento dell'amministrazione e si consolida la posizione del privato, che sia o meno legittima, salve le ipotesi di segnalazioni basate su dichiarazioni mendaci o false attestazioni e salvi i poteri di vigilanza e repressivi di settore: l'art. 21-*nonies*, al comma 2-*bis*, nel regolare i rapporti tra processo penale e l'eventuale procedimento amministrativo in autotutela, disponendo la regola della pregiudizialità penale, prevede che in caso di SCIA fondata su dichiarazioni mendaci e false attestazioni<sup>37</sup>, l'Amministrazione competente può esercitare il potere inibitorio o repressivo senza limiti di tempo, anche oltre i dodici mesi previsti. Nonostante la lettera della norma, la giurisprudenza successiva alla riforma Madia sembra interpretare il limite temporale in senso restrittivo, stabilendo che tale “rigido

---

<sup>35</sup> A. MACHEDA, *Natura giuridica della SCIA alla luce della riforma Madia. Le implicazioni pratiche in tema di poteri amministrativi e tutela del terzo*, consultabile nel sito [Il diritto amministrativo](#), p. 3. Nonostante la lettera della legge non lasci dubbio alcuno, v'è ancora, in giurisprudenza, chi (non tenendo conto dell'esplicitazione) ritiene il contrario, v. TAR Campania Napoli, Sez. III, 5 giugno 2019, n. 3043, consultabile nel sito di [Giustizia Amministrativa](#), secondo cui “*In caso di presentazione di una Dia/Scia, decorso senza esito il termine per l'esercizio del potere inibitorio, si forma il silenzio-assenso che, per espressa disposizione legislativa, equivale a provvedimento di accoglimento. Per rimuoverne gli effetti, devono essere esperiti i poteri di autotutela, preceduti dalla comunicazione di avvio del relativo procedimento, purché vi siano i presupposti.*”

<sup>36</sup> In tal senso v. M. LIPARI, *op. cit.* In merito, il Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 15 marzo 2016, parere 433, ha rilevato, tra le varie questioni che richiedono un chiarimento, quella relativa a quale sia il *dies a quo* per la decorrenza dei diciotto mesi dell'art. 21-*nonies*, comma 1.

<sup>37</sup> Più specificamente, sul punto, sia consentito rimandare a A. GIURICKOVIC DATO, *L'attuazione dei principi di “autocertificazione” e “decertificazione” tra digitalizzazione ed emergenza*, in CERIDAP, 3/2021, consultabile sul sito [ceridap](#).

termine” possa essere comunque superato non solo nel caso in cui la falsa attestazione, inerente i presupposti per il rilascio del provvedimento ampliativo, abbia costituito il frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante e, in generale, nel caso in cui l’erroneità dei presupposti non risulti imputabile, neanche a titolo di colpa concorrente, all’amministrazione ma soltanto al dolo del privato, ma anche in tutti i casi in cui il soggetto segnalante abbia rappresentato uno stato preesistente (anche mediante il solo silenzio su circostanze rilevanti) diverso da quello reale.<sup>38</sup> Tuttavia, come si dirà nel paragrafo che segue, appare urgente un intervento volto proprio a chiarire i margini di applicazione dell’eccezione di cui al comma 2-*bis*, sia relativamente alla definizione di “mendacità” – e quindi alla necessità, o meno, di una prova di falso accertata dal giudice penale – sia con riferimento al coordinamento di tale norma con quella da ultimo prevista all’art. 264 del Decreto rilancio, relativa al regime sanzionatorio previsto per le dichiarazioni sostitutive mendaci.<sup>39</sup>

### 5.1. Nuovi problemi in materia di “dichiarazioni mendaci”

Come si è anticipato, il decreto Rilancio è intervenuto in materia di controlli amministrativi sulle autodichiarazioni ponendo, sul punto, alcune questioni interpretative di non facile soluzione a causa dell’evidente mancato coordinamento con la disciplina generale, aggravando fortemente la posizione del privato. Nello specifico, il legislatore dell’emergenza ha disposto, con modifiche al Testo unico (d.P.R. 445/2000 cit.), l’intensificazione dei controlli *ex post* nel caso di dichiarazioni mendaci, nonché l’aggravamento della posizione del privato qualora il controllo abbia esito negativo. L’art. 264, al comma 2 lett. a), con una disposizione a pieno regime, oltre ad aggravare le sanzioni penali<sup>40</sup>, sancisce, infatti che “la dichiarazione mendace comporta, altresì, la revoca degli eventuali benefici già erogati nonché il divieto di accesso a contributi, finanziamenti e agevolazioni per un periodo di due anni decorrenti da quando l’amministrazione ha adottato l’atto di decadenza ...” In tal modo – peraltro in un articolo rubricato “liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all’emergenza COVID-19” ed espressamente finalizzato “a garantire ... la rimozione di ogni ostacolo burocratico nella vita dei cittadini e delle imprese” – il legislatore ha aggiunto alla tradizionale mera decadenza del beneficio prevista dall’art. 75 del Testo unico 445/2000, la revoca degli eventuali benefici già erogati nonché una sanzione consistente in una interdittiva biennale.

<sup>38</sup> Sul punto v. Cons. Stato, Sez. VI, 8 settembre 2020, n. 5410; TAR Lazio Roma, Sez. II *quater*, 21 ottobre 2020, n. 10702; Cons. Stato, Sez. VI, 13 luglio 2017, n. 3462 e Cons. Stato, Sez. V, 19 gennaio 2017, n. 250, tutte consultabili nel sito di [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>39</sup> *Supra*, paragrafo 2.3.

<sup>40</sup> Le pene previste dal primo comma dell’art. 76 del d.P.R. 445/2000 vengono, infatti, aumentate “*da un terzo alla metà*”.

Tale disposizione, come è stato evidenziato immediatamente da attenta dottrina<sup>41</sup>, pone una serie di problematiche sostanziali. Innanzitutto, la norma fa riferimento alle dichiarazioni mendaci, non richiedendo, pertanto, la prova di falso come presupposto dal quale far derivare le gravi conseguenze che, nel frattempo, inserisce nel nuovo comma 1-*bis* dell'art. 75 cit. Al di là delle evidenti questioni relative alla proporzionalità della sanzione rispetto al fatto commesso, la scelta (più o meno ponderata) del legislatore si inserisce in un dibattito più ampio, rendendolo ancora più impervio, quello della corretta interpretazione dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*. Come si è detto, infatti, tale norma pone come unica eccezione al limite temporale di dodici mesi per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio di atti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, il caso in cui tali atti si fondino su "false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenze di condanna passate in giudicato". A seguito di un acceso dibattito giurisprudenziale circa la superabilità del termine solo in presenza di giudicato penale o anche a prescindere da questo, l'ordinamento giurisprudenziale maggioritario<sup>42</sup> ha proposto una lettura estensiva dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, ritenendo che le "false rappresentazioni dei fatti" integrerebbero la fattispecie di cui al comma 2-*bis* anche senza che la falsità debba essere accertata dal giudice penale; ciò in particolare, è stato sostenuto con riferimento alle dichiarazioni sostitutive in ragione del valore probatorio a esse riconosciuto. La falsità, pertanto, potrebbe essere valutata direttamente dalla P.A., a prescindere dall'esito di un eventuale processo penale.<sup>43</sup> Tale orientamento, tuttavia, è stato oggetto di critiche molto accese in dottrina<sup>44</sup> dal momento che l'interpretazione estensiva del Consiglio di Stato riconosce, in capo alla P.A., un potere inesauribile di valutazione circa la meritevolezza degli interessi pubblici e privati contrapposti, con il risultato di vanificare il limite di dodici mesi di cui al primo comma, previsto proprio al fine di escludere tale potere. Il giudice amministrativo ha così provocato un'incompatibilità logica tra il principio che impone la

---

<sup>41</sup> M. A. SANDULLI, *La "trappola" dell'art. 264 del d.l. 34/2020 ("decreto Rilancio") per le autodichiarazioni. Le sanzioni "nascoste"*, consultabile nel sito di [Giustizia Insieme](#).

<sup>42</sup> In tal senso v. Cons. Stato, Sez. V, 27 giugno 2018 n. 3940, che, con riferimento all'inciso "*per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato*" di cui al comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies* più volte cit., ritiene questo debba agganciarsi sintatticamente e logicamente al solo carattere "mendacio" delle dichiarazioni sostitutive, non anche alle false rappresentazioni dei fatti cui, invece, non sarebbe riferito. Nello stesso senso v. TAR Lazio, Sez. II-*bis*, 7 marzo 2017, n. 3215. Entrambe le sentenze sono consultabili nel sito di [Giustizia Amministrativa](#). *Ex multis* v. in dottrina G. TROPEA, *Autotutela in edilizia: a piccoli passi verso la legalità*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2020, p. 651 ss.

<sup>43</sup> TAR Trentino Alto Adige, 12 ottobre 2016, n. 347; Cons. St., 17 luglio 2016, n. 3013; entrambe consultabili nel sito di [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>44</sup> Cfr. M. A. SANDULLI, *L'autotutela perde i limiti temporali imposti dalla «Madia»*, in *Il sole 24 ore*, 9 luglio 2018; ID., *Autoannullamento dei provvedimenti ampliativi e falsa rappresentazione dei fatti: è superabile il termine di 18 mesi a prescindere dal giudicato penale?*, consultabile nel sito [L'Amministrativista](#).

valutazione della meritevolezza dell'affidamento oltre il dodicesimo mese e la previsione della decadenza dal potere.<sup>45</sup>

Dato il noto dibattito tra giurisprudenza e dottrina, qui brevemente esposto, la novità introdotta dal legislatore dell'emergenza appare in tutta la sua portata "complicatrice", nonostante sia presentata come una misura semplificatoria, e offre un esempio lampante del mancato coordinamento tra norme, del carente dialogo tra legislatori, in una catena di iperproduzione legislativa che interviene aggiungendo problemi interpretativi, anziché appianando quelli già esistenti. È da tempo, infatti, che la dottrina richiede un intervento chiarificatore del legislatore, dubitando del fatto che spetti alla giurisprudenza adempiere al compito di stabilire se la concreta gestione dei tempi dell'annullamento debba essere rimessa all'Amministrazione.<sup>46</sup> Al contrario, il decreto Rilancio introduce ulteriori questioni interpretative circa l'uso dei termini "falsità" e "mendacità", perdendo invece l'occasione di fare chiarezza sull'ambito applicativo dell'eccezione di cui al comma 2-*bis* cit., per esempio confermando la necessità di un accertamento penale che attesti la falsità delle rappresentazioni dei fatti o, comunque, circoscrivendo le false dichiarazioni secondo criteri oggettivi e incontrovertibili. Non curandosi della questione, invece, il legislatore ha ritenuto di far discendere da un comportamento descritto da una norma poco chiara (ma che parrebbe richiedere soltanto una "non veridicità" delle dichiarazioni, a prescindere dalla loro accertata falsità"), un profilo sanzionatorio fortemente aggravato.<sup>47</sup>

La seconda grave questione interpretativa sollevata dalla nuova norma riguarda la previsione della "revoca dei benefici già erogati": il legislatore dell'emergenza pare introdurre un potere ibrido di autotutela, dal momento che nella disciplina generale la rimozione con effetto *ex tunc* di un atto amministrativo per originario difetto dei presupposti ha il nome di annullamento, non di revoca. L'art. 264 sembra, pertanto, confondere le due categorie giuridiche, così chiaramente connotate dai rispettivi articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*, e non si comprende se si tratti di una mera imprecisione, ovvero del tentativo di sottrarre la disciplina di cui all'art. 264 cit. ai limiti previsti per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-*nonies*, primo comma (aggirando, in tal modo, sia il termine temporale, sia l'obbligo motivazionale sul bilanciamento dei contrapposti interessi in relazione alla buona fede del privato)<sup>48</sup>, o ancora, di un tentativo di riprodurre l'eccezione di cui all'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*. In ogni caso, come

---

<sup>45</sup> In tal senso M. A. SANDULLI, *Principi e regole dell'azione amministrativa. Riflessioni sul rapporto tra diritto scritto e realtà giurisprudenziale*, consultabile sul sito di [Federalismi](#), 2017; anche M. TRIMARCHI, E. ZAMPETTI, *Annullamento d'ufficio degli atti amministrativi*, in *Il libro dell'anno del diritto 2019*, consultabile sul sito di [Treccani](#).

<sup>46</sup> M. A. SANDULLI, *Principi e regole dell'azione amministrativa. Riflessioni sul rapporto tra diritto scritto e realtà giurisprudenziale*, consultabile sul sito di [Federalismi](#), 2017.

<sup>47</sup> M. A. SANDULLI, *La "trappola" dell'art. 264 del d.l. 34/2020 ("decreto rilancio") per le autodichiarazioni. Le sanzioni "nascoste"*, *cit.*

<sup>48</sup> Si è parlato, in dottrina, di un "annullamento travestito": in tal senso M. A. SANDULLI, *ult. op. cit.*

è evidente, manca un coordinamento tra la disposizione di cui all'art. 264 del decreto Rilancio e l'art. 21-*nonies* della legge sul procedimento amministrativo.

La terza questione, infine, (non terza, di certo, in quanto a gravità) è quella relativa alla previsione dell'interdizione biennale da contributi, finanziamenti e agevolazioni: trattasi, infatti, di una misura amministrativa a carattere afflittivo (peraltro severa) che, come è ormai pacificamente ritenuto, è sostanzialmente paragonabile a una sanzione penale, a prescindere dal *nomen iuris*, sulla base dei cd. *Engel criteria* elaborati dalla Corte EDU, e pertanto soggetta ai principi e ai limiti per queste previste.<sup>49</sup> Tuttavia, non sembra che il legislatore del decreto Rilancio abbia previsto di assoggettare tale sanzione ai principi di stretta legalità, irretroattività, proporzionalità e rilevanza dell'elemento soggettivo imposti dalla Costituzione (e ormai, sempre di più, anche dalla Corte costituzionale)<sup>50</sup>, dalla CEDU e dalla carta di Nizza.<sup>51</sup>

## 6. L'inestricabile questione della tutela del terzo e il doppio monito della Corte costituzionale

Come si è già detto, altra annosa questione interpretativa di cui giurisprudenza e dottrina si sono sempre interessate, è quella relativa alla tutela del terzo che si ritenga leso dalla SCIA.<sup>52</sup>

La relativa disciplina, introdotta con il D.L. 138/2011, è ancora oggi fortemente criticata da chi, ritenendo accordi al terzo una tutela eccessivamente limitata, difende l'orientamento più garantista espresso dall'Adunanza Plenaria 15/2011. Tale sentenza, che ha posto fine al dibattito relativo alla natura giuridica dell'istituto<sup>53</sup>, aveva tentato di offrire, altresì, una soluzione a tale problema: il Consiglio di Stato aveva,

---

<sup>49</sup> Corte EDU, Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976; Corte EDU, Grande Stevens c. Italia, 4 marzo 2014; Corte EDU Menarini Diagnostic srl c. Italia, 29 settembre 2011; tutte consultabili nel sito della [Corte Europea dei Diritti Umani](#). V., altresì, Corte EDU, Öztürk c. Germania, 21 febbraio 1985, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 894, con nota di C.E. PALIERO, "Materia penale" e illecito amministrativo secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: una questione classica e una svolta radicale. Sul punto v. M. A. SANDULLI, *La "trappola"*, cit. Sulla questione relativa all'equiparazione sostanziale tra sanzioni amministrative e sanzioni penali, v. M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, in *Percorsi di diritto amministrativo*, 2012, p. 1 ss.; A. CARBONE, *L'applicazione dell'art. 6 CEDU nel processo amministrativo dei paesi europei (a cura di)*, Jovene, Napoli, 2020, p. 1 ss.; A. GIURICKOVIC DATO, P. PANTALONE, *L'impatto dell'art. 6 CEDU sul processo e sul procedimento amministrativo in Spagna*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. comunit.*, 1, 2020, p. 216 ss.

<sup>50</sup> Da ultimo v. Corte cost., 21 marzo 2019, n. 63, consultabile nel sito della [Corte costituzionale](#).

<sup>51</sup> Il TAR Puglia, con ordinanza del 2018, aveva già infatti rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 75 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, comma 1, per contrasto con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione; la quale era stata tuttavia dichiarata inammissibile dalla Corte per carenza della motivazione circa la rilevanza della questione sollevata. Sul punto v. Corte cost., ordinanza del 24 luglio 2019, n. 199, consultabile nel sito della [Corte costituzionale](#). L'introduzione del comma 1-*bis* a seguito del decreto rilancio pare, tuttavia, aggravare la questione e riattualizzarla.

<sup>52</sup> Il dibattito giurisprudenziale precedente all'Ad. Plen. 15/2011 è ben ricostruito dal TAR Toscana, Sez. III, 11 maggio 2017, n. 667, ordinanza di remissione alla Corte costituzionale della questione relativa al termine per la sollecitazione del terzo controinteressato alla altrui SCIA.

<sup>53</sup> Come si è già detto, la natura giuridica della SCIA rileva ai fini dell'individuazione della tutela da accordare al terzo interessato, posto che se la SCIA fosse considerata un atto amministrativo tacito, il terzo potrebbe soltanto sollecitare l'esercizio dei poteri inibitori e, in caso di inerzia dell'amministrazione, attivare la procedura avverso il silenzio (inadempimento) ex artt. 31 e 117 c.p.a. Nel caso, invece, in cui la SCIA si considerasse un modulo organizzatorio, il



infatti, ritenuto che il terzo leso a causa del mancato esercizio, da parte della P.A., del potere inibitorio, fosse titolare di un interesse legittimo pretensivo e avrebbe, pertanto, potuto sollecitare la P.A. a verificare l'illegittimità dell'attività intrapresa dal privato; e che, nel caso in cui fosse decorso il termine, si sarebbe formato un silenzio diniego.

Pertanto, da una parte l'Adunanza Plenaria negava la tesi sulla configurabilità di un silenzio assenso in caso di SCIA, dall'altra parte negava altresì la configurabilità di un silenzio inadempimento e della relativa tutela.<sup>54</sup> In tal modo, il Consiglio di Stato – ritenendo la SCIA un modulo organizzatorio, coerentemente con la sua natura giuridica non provvedimentale – accordava al terzo la possibilità di avvalersi, oltre che dell'azione avverso il silenzio, anche dell'azione atipica dichiarativa; il controinteressato, pertanto, avrebbe potuto accedere alla tutela cautelare in quanto, allo scadere del termine dei sessanta giorni, l'azione di accertamento si sarebbe convertita automaticamente in azione di annullamento ai sensi dell'art. 29 c.p.a.; contestualmente, il terzo, avrebbe potuto richiedere la condanna di cui all'art. 30 c.p.a., accedendo altresì alla tutela reale.<sup>55</sup>

Parte della dottrina, tuttavia, criticava questa impostazione, ritenendo che non potesse qualificarsi un silenzio significativo (né di assenso né, tantomeno, di diniego) senza un fondamento normativo, nel caso in cui non vi fosse sollecitazione, da parte del terzo, all'adozione dei provvedimenti inibitori da parte della P.A.<sup>56</sup> Il dibattito sulla tutela del terzo in caso di SCIA, peraltro, non poteva non tenere conto del fatto che quello stesso anno era stata riordinata la disciplina del processo amministrativo nel d.l. 2 luglio 2010, n. 104 (codice del processo amministrativo) nel quale, tra l'altro, si leggeva, all'art. 34 (rubricato “sentenza di merito”) che “in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati”; tale tesi si poneva in contrasto con l'orientamento – sostenuto dall'Adunanza Plenaria 15/2011 – che ammetteva la proposizione di un'azione autonoma di accertamento della conformità della

---

terzo godrebbe di una tutela più pregnante. Sul punto v. A. MACHEDA, *Natura giuridica della SCIA alla luce della riforma Madia. Le implicazioni pratiche in tema di poteri amministrativi e tutela del terzo*, cit.

<sup>54</sup> G. GRECO, *La SCIA e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza plenaria: ma perché “dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?”* in *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 645.

<sup>55</sup> A. MACHEDA, *op. ult. cit.*, p. 4.

<sup>56</sup> *Ex multis*, C. E. GALLO, *ult. cit.*, secondo cui “*provvedimento silenzioso negativo si forma soltanto, evidentemente, se vi è un soggetto che ritiene di aver titolo, viceversa, all'esercizio del potere inibitorio; altrimenti, nello schema della legge non è prevista l'adozione di alcun provvedimento né si saprebbe, a questo punto, a chi giovi un provvedimento con il quale l'Amministrazione neghi l'esercizio del potere inibitorio: colui che ha presentato la d.i.a. o la s.c.i.a., infatti, proprio per la natura della posizione dedotta in giudizio e dello schema procedimentale utilizzato dal legislatore, non ha alcun bisogno di alcun provvedimento negativo sull'esercizio della attività inibitoria, poiché la possibilità di svolgere l'attività consentita sta nell'aver presentato la dichiarazione di inizio attività o la s.c.i.a. che dir si voglia*”. Continua l'Autore: “*difficile immaginare che vi sia un silenzio che corrisponde ad un atto negativo non richiesto: se l'atto negativo non è richiesto, il silenzio, semplicemente, non è significativo, perché non corrisponde ad alcuno schema normativo di esercizio del potere come necessario*”. V. in tal senso anche G. SORICELLI, *La nuova segnalazione certificata di inizio attività tra semplificazione e liberalizzazione delle attività amministrative*, cit., p. 12.

SCIA<sup>57</sup>, e propendeva invece per una riduzione della tutela del terzo che sarebbe stata limitata al ricorso avverso l'inerzia dell'amministrazione nell'esercizio del potere inibitorio o repressivo.<sup>58</sup>

La questione è stata risolta dal legislatore con D.L. 138/2011 che ha aggiunto all'art. 19 il comma 6-ter secondo cui "la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili" e, pertanto, "gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'articolo 31, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (azione avverso il silenzio inadempiamento)". Con tale intervento, il legislatore da un lato ha seguito la soluzione proposta dall'Adunanza Plenaria, laddove ha negato che la SCIA rappresenti un provvedimento tacito, dall'altro l'ha disattesa, accogliendo – peraltro in coerenza con la previsione di cui all'art. 34 c.p.a. cit. – l'orientamento contrario.

La soluzione prevista dal D.L. 138/2011 è stata, anch'essa, oggetto di forti critiche<sup>59</sup>; tuttavia, la dottrina maggioritaria ha accolto la novità con favore, ritenendo che assicuri maggiori certezze di tutela nei confronti del terzo leso (rispetto alle lacune della disciplina previgente), nonché una tutela più pregnante dato il più ampio termine previsto per l'impugnazione: l'art 31 c.p.a. prevede, infatti, che l'azione avverso il silenzio inadempiamento possa essere esperita finché perdura l'inadempiamento e comunque entro un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento.<sup>60</sup> La soluzione individuata dal legislatore del 2011, tuttavia, ha prodotto una nuova problematica: quella, cioè, derivante dal prolungamento del periodo di incertezza a seguito dell'inizio dell'attività da parte del privato, dal momento che ha esposto il segnalante alla reazione del controinteressato per un tempo più lungo rispetto a quello che sarebbe stato previsto nel caso in cui fosse stata accolta la soluzione del silenzio-diniego.<sup>61</sup>

Se è vero, inoltre, che la disciplina introdotta dal D.L. 138/2011 consente al terzo termini temporali più ampi di tutela, è anche vero che risulta più ridotta rispetto a quella – piena – precedentemente teorizzata

---

<sup>57</sup> In tal senso Cons. Stato, Sez. vi, 15 aprile 2010, n. 2139, consultabile nel sito [Leggi d'Italia](#).

<sup>58</sup> M. A. SANDULLI, *ult. cit.*, p. 55.

<sup>59</sup> In G. GRECO, *La SCIA e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza plenaria: ma perché dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempiamento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?*, *cit.*, p. 645, addirittura si legge che: "l'intervento subitaneo del legislatore, che utilizzando la decretazione d'urgenza ha inteso superare la costruzione accolta dall'Adunanza plenaria, non è stato certo ispirato da esigenze di maggiore effettività della tutela o da esigenze di carattere sistematico. Esso ha costituito una reazione, imposta dagli apparati burocratici, che temevano che la figura del silenzio diniego potesse far insorgere ipotesi di responsabilità dell'Amministrazione, ove tale silenzio diniego fosse stato giudicato illegittimo e annullato per mancato esercizio dei relativi poteri di controllo".

<sup>60</sup> R. FERRARA, *op. cit.*, p. 193 secondo cui: "Sembra, tuttavia, del tutto condivisibile quanto già acutamente osservato in dottrina a proposito del conflitto (che sarebbe in questo modo composto e superato, ed anzi già privo, di per se stesso, di qualsiasi fondamento) che si verificherebbe fra le mirabili costruzioni del Consiglio di Stato e l'intervento « a gamba tesa » del legislatore su tutta la materia"; Sullo stesso avviso C.E. GALLO, *L'articolo 6 della manovra economica d'estate e l'adunanza plenaria n. 15 del 2011: un contrasto soltanto apparente*, consultabile nel sito [Giust. Amm.](#), 2011; F. FRENI – M. NUNZIATA, (a cura di) *Il nuovo procedimento amministrativo dopo la riforma della PA*, in *Officina del Diritto, L'amministrativista. Tutte le novità della cd. Riforma Madia*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 24.

<sup>61</sup> F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a. – s.c.i.a.*, in *Dir. Proc. Amm.*, fasc. 4, 2015, p. 1123.

dall'Adunanza Plenaria 15/2011: l'azione di cui all'art. 31 c.p.a., infatti, contempla soltanto l'accertamento dell'obbligo di provvedere della P.A., mentre è pretermessa al giudice la possibilità di esercitare i poteri inibitori di competenza dell'amministrazione per bloccare l'attività illecita del privato, in quanto in tal caso si violerebbe l'art. 34, comma 2 c.p.a.; a differenza, inoltre, dalla soluzione prospettata dal Supremo consesso amministrativo, il comma 6-ter non si preoccupa di garantire una tutela adeguata al terzo nell'intervallo temporale che precede la formazione del silenzio, non garantendo alcuna tutela cautelare *ante causam* (ai sensi degli artt. 55 e 61 c.p.a.) al fine di impedire che, nelle more della definizione del procedimento amministrativo di controllo e della conseguente maturazione della condizione dell'azione, l'esercizio dell'attività denunciata possa infliggere al terzo un pregiudizio grave e irreparabile.

Nonostante le criticità evidenziate, nel 2015 la riforma Madia ha confermato la soluzione adottata dal legislatore del 2011, e ha altresì introdotto un'ulteriore incongruenza teorica: non può non riscontrarsi, infatti, un'incoerenza tra il comma 6-ter, che accorda al terzo la tutela avverso il silenzio, e il nuovo comma 4 che riconosce all'amministrazione l'esercizio dell'inibitoria anche una volta scaduto il termine dei sessanta giorni (trenta per la SCIA edilizia).<sup>62</sup> È evidente, pertanto, come vi sarebbe la necessità di un intervento che, oltre a chiarire la questione della tutela del terzo, rendendola più pregnante, risolva i problemi di coordinamento tra tali norme.

Con riferimento, al potere di sollecitazione della P.A. da parte del terzo, rimangono irrisolti due problemi. Innanzitutto, non è chiaro se le richieste di attivazione del potere di autotutela comportino, per la P.A., un dovere di provvedere. Secondo l'orientamento maggioritario<sup>63</sup>, sussisterebbe, in capo all'Amministrazione, uno specifico obbligo di provvedere sull'istanza e di dar conto altresì, con provvedimento espresso, della sussistenza o meno di tutti i presupposti previsti dall'art. 21-*nonies* per l'intervento in autotutela. Secondo un orientamento minoritario<sup>64</sup>, invece, il potere di cui al comma 6-ter se sollecitato è doveroso, mentre non è mai doveroso quello di cui al comma 4, posto che è discrezionale, se non pienamente nel *quomodo* (come è, invece, il potere di annullamento in senso proprio), quantomeno nell'*an*. La questione, tuttavia, sembra possa risolversi nel senso della sussistenza di un obbligo di procedere della P.A., e ciò proprio facendo leva sulla vera natura del potere conferito alla P.A. dal 4

---

<sup>62</sup> A. MACHEDA, *ult. op. cit.*, p. 4.

<sup>63</sup> In tal senso v. Cons. Stato, Sez. IV, 14 maggio 2019, n. 3124, consultabile nel sito [Leggi d'Italia](http://www.leggi.d'Italia).

<sup>64</sup> In tal senso TAR Campania, Salerno, Sez. II, 11 luglio 2019, n. 1277, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui "A fronte di richieste di attivazione del potere di autotutela di cui all'art. 21-*nonies* L. n. 241/1990, così come quello di inibitorio di cui all'art. 19, comma 4 L. n. 241/1990, basato sui medesimi presupposti, la p.a. non ha alcun obbligo giuridico di provvedere, con conseguente insussistenza del presupposto di attivazione della domanda giurisdizionale di cui agli artt. 31-117 del D.Lgs. n. 104/2010. Nello stesso senso v. Cons. Stato, Sez. IV, 12 novembre 2015, n. 5161; e anche TAR Veneto, Venezia, Sez. II, 27 settembre 2019, n. 1028, consultabili nel sito di [Giustizia Amministrativa](http://www.giustizia-amministrativa.it).

comma che non è di autotutela in senso tecnico, ma è pur sempre un potere inibitorio<sup>65</sup>, seppure postumo e soggetto a un particolare onere motivazionale rafforzato.<sup>66</sup>

Inoltre, residua un altro profilo di incertezza, posto che il comma 6-ter non fa riferimento espresso ad alcun termine specifico di decadenza per la sollecitazione dei poteri inibitori dell'amministrazione da parte del terzo, lasciando all'interprete la corretta individuazione di tale termine e, pertanto, del momento esatto in cui la SCIA possa ritenersi efficace nei confronti dei controinteressati (profilo che stona con la previsione dell'effetto "immediatamente" legittimante della SCIA).

In merito, la giurisprudenza offre orientamenti disomogenei, che non permettono di definire la questione, al punto che i giudici amministrativi hanno richiesto l'intervento risolutivo della Corte costituzionale. In particolare, la questione è stata rimessa alla Corte costituzionale dal TAR Toscana, il quale, nell'ordinanza di remissione, ha sostenuto l'illogicità dell'orientamento secondo cui il termine assegnato alla P.A. per l'esercizio dei poteri inibitorio e conformativo e il termine concesso al soggetto leso per sollecitare la P.A. all'esercizio dei poteri inibitori coinciderebbero: in tal caso, infatti, graverebbe sul terzo l'onere di sollecitare la P.A. all'esercizio di tali poteri entro sessanta giorni (o trenta nel caso di SCIA edilizia); qualora il terzo dovesse apprendere dell'attività lesiva a termini già scaduti, rimarrebbe privo di protezione.<sup>67</sup>

L'orientamento più garantista, infatti, ritiene che nonostante la mancanza di una previsione espressa di legge in tal senso, il soggetto terzo titolare di un interesse qualificato differenziato potrebbe intervenire in qualsiasi momento, senza alcun limite di tempo.<sup>68</sup> Altro orientamento, però, più preoccupato di garantire la stabilità dei titoli privati e di rendere la SCIA un istituto efficiente di liberalizzazione, sostiene l'inammissibilità di un'istanza proponibile *sine die*, e ricava il termine – in via analogica, nel silenzio della legge – dall'art. 29 c.p.a.: il termine per la sollecitazione della P.A. da parte del terzo sarebbe, pertanto, di sessanta giorni a decorrere dal momento della conoscenza della lesività dell'impresa iniziata dal privato; decorso il termine, tuttavia, il terzo conserverebbe il potere di diffida della P.A. all'adozione di atti di autotutela.<sup>69</sup> Secondo un orientamento ancora diverso, infine, il termine entro il quale il terzo dovrebbe

<sup>65</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 3 novembre 2016, n. 461, consultabile nel sito di [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>66</sup> TAR Lazio, Roma, Sez. II, I agosto 2019, n. 10212; TAR Venezia, Sez. II, 27 settembre 2019, n. 1028; entrambe consultabili nel sito di [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>67</sup> TAR Toscana, 667/2017 ordinanza di remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, l. 241/1990, *cit.*

<sup>68</sup> Così TAR Piemonte, Torino, Sez. II, 1° luglio 2015, n. 1114; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 30 novembre 2016, n. 2274; TAR Lombardia, Milano, 15 aprile 2016, n. 735; TAR Lombardia, Milano, 21 gennaio 2014, n. 2799; TAR Campania, Napoli, Sez. III, 5 marzo 2015, n. 1410; TAR Veneto, Sez. II, 12 ottobre 2015, n. 1038; TAR Veneto, Sez. II, 12 ottobre 2015, n. 1039. Tutte le sentenze sono consultabili nel sito di [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>69</sup> Cons. Stato, Sez. IV, n. 5161/2015 *cit.* e ripresa dalle sentenze del TAR Lombardia, Milano, Sez. II: 30 novembre 2016, n. 2274, 15 aprile 2016, n. 735 e 5 dicembre 2016, n. 2301. *Contra* ordinanza di remissione del TAR Toscana, 667/2017 *cit.* Tutte consultabili nel sito di [Giustizia Amministrativa](#).

sollecitare l'amministrazione coinciderebbe con quello annuale di cui all'art. 31, comma 2 c.p.a., previsto per l'esperibilità dell'azione.<sup>70</sup>

Sulla questione si è espressa la Corte costituzionale con sentenza 45/2019, stabilendo che i termini di sollecitazione del terzo leso da una SCIA illegittima corrispondono a quelli previsti per la P.A. dall'art. 19. Ne deriva, pertanto, che il terzo leso potrà sollecitare la P.A. all'esercizio dei poteri inibitori e repressivi entro il termine di sessanta giorni (o trenta) dalla data di presentazione della segnalazione; scaduto tale termine, il terzo avrà la facoltà residua di sollecitare la P.A. all'esercizio del potere di autotutela atecnica (entro dodici mesi).<sup>71</sup> Tale interpretazione – spiega la Corte – è coerente con le finalità di liberalizzazione delle attività economiche dei privati, anche alla luce della Direttiva 2006/123/CE cit., la quale impone una necessaria delimitazione temporale della fase amministrativa. Pur scegliendo di offrire un'interpretazione letterale del comma 6-ter cit., la Corte, tuttavia, si è mostrata prudente nel prendere posizione in merito alla problematica della tutela del terzo, e non ha perso l'occasione di riconoscere le criticità della materia: ha affermato, infatti, che “tutto ciò ... non esclude l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere.” Alla luce di tale affermazione, non può non cogliersi il doppio monito che la Corte costituzionale ha indirizzato al legislatore, auspicando un futuro intervento legislativo che ridefinisca, in senso più garantista, la disciplina della tutela del terzo.

Si sottolinea che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter è stata sollevata, una seconda volta, dal TAR Parma<sup>72</sup>, secondo cui la norma sarebbe incostituzionale sia laddove subordina l'azione del terzo controinteressato alla presentazione di una previa istanza sollecitatoria nei confronti della P.A. – con l'effetto di procrastinare, in tal modo, l'accesso alla tutela giurisdizionale – sia in quanto la tutela accordata al terzo – per cui il giudice amministrativo deve limitarsi a una mera declaratoria

---

<sup>70</sup> Tesi abbracciata dal Cons. Stato, Sez. VI, 3 novembre 2016, n. 4610, consultabile nel sito [Leggi d'Italia](#), che però individua la decorrenza del termine annuale nella data di acquisita piena conoscenza dell'illegittimità della SCIA. Neanche tale tesi convince il TAR Toscana, che in merito ha dichiarato che “Anche questa tesi non convince, posto che il termine richiamato è concesso al terzo, non per stimolare l'intervento dell'amministrazione, ma per la proposizione dell'azione avverso il silenzio eventualmente formatosi sulla sua istanza; la richiesta di provvedere avanzata dal terzo apre, infatti, una nuova fase procedimentale, all'esito della quale l'amministrazione ha l'obbligo di pronunciarsi con un provvedimento espresso, sia esso di accoglimento (caso della SCIA illegittima) oppure di rigetto (caso della SCIA legittima)”.

<sup>71</sup> Corte cost. 13 marzo 2019, n. 45, consultabile nel sito [Leggi d'Italia](#). Nello stesso senso, da ultimo, si è pronunciato il TAR Lazio Roma, Sez. II-quater, 21 ottobre 2020, n. 10702, consultabile nel sito di [Giustizia Amministrativa](#), secondo cui la sollecitazione va posta entro il termine di sessanta giorni dalla segnalazione, posto che non può valere ad attribuire un potere che si è ormai consumato.

<sup>72</sup> TAR Emilia-Romagna, Parma, 22 gennaio 2019, n. 138, sentenza parziale di remissione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità dell'art. 19, comma 6-ter, della l. 241/1990, consultabile nel sito [Ratio Juris](#).

dell'obbligo di provvedere, senza poter predeterminare il contenuto del provvedimento da adottare – non risulterebbe né piena né effettiva. In tal caso, la Corte costituzionale, con sentenza 153/2020, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità, ritenendo che l'ordinanza di rimessione del TAR Parma avrebbe “un *petitum* incerto, che oscilla tra una pronuncia caducatoria e una manipolativa e creativa (...) in un ambito, quello processuale, notoriamente riservato alla discrezionalità del legislatore.” La Corte ha, infatti, criticato il fatto che il remittente sembrerebbe aver richiesto una caducazione totale del comma 6-ter, o quantomeno del suo secondo periodo, tale da consentire, a tutela del terzo, la riespansione dell'azione di accertamento (la quale sarebbe assicurata in via residuale dal c.p.a. in mancanza di altre azioni di tutela della posizione giuridica dedotta in giudizio), se non, addirittura, “il ritorno al complesso meccanismo delineato dall'Adunanza plenaria ... 15/2011, e alla pluralità di azioni da esso previste”.<sup>73</sup>

Alla luce di quanto considerato, emerge con evidenza la necessità di un intervento normativo che ridefinisca il punto d'equilibrio tra l'interesse del segnalante al consolidamento della propria situazione giuridica e quello dei controinteressati lesi dall'attività segnalata, che individui soluzioni chiare ed elimini i problemi di coordinamento in questa sede evidenziati. Soprattutto a seguito della sentenza 45/2019 cit. con cui la Corte costituzionale ha riconosciuto le criticità della disciplina, si ritiene che con il decreto Semplificazioni si sia persa un'occasione per intervenire in maniera chiarificatrice sulla materia.

Al contrario, il legislatore dell'emergenza, per far fronte alla grave emergenza sanitaria provocata dal coronavirus e rispondere all'esigenza di incentivare gli operatori economici a porre in essere determinate attività necessarie per l'interesse nazionale, ha adottato varie disposizioni prive di carattere generale che hanno creato un quadro eccezionale e provvisorio al fine di semplificare ulteriormente i procedimenti amministrativi, rendere più celere il rapporto tra privati e P.A. e ridurre il carico burocratico gravante sui privati.

Tra le diverse misure adottate<sup>74</sup>, l'intervento che più rileva in tale sede è stato quello di cui all'art. 264 del Decreto rilancio più volte cit., il quale ha altresì previsto, con valenza soltanto sino al 31 dicembre 2020, che nel caso in cui sia iniziata un'attività in relazione all'emergenza Covid-19 sulla base di una SCIA, il termine per l'adozione dei provvedimenti previsti dal comma 4 dell'art. 19 è di fosse mesi anziché di diciotto. Tale disposizione – per il brevissimo periodo in cui si è applicata – da una parte ha aumentato la certezza del segnalante relativamente a determinate attività intraprese, accelerando i fenomeni di

<sup>73</sup> Corte cost., 25 giugno 2020, n. 153, consultabile nel sito [Federalismi](https://www.federalismi.it).

<sup>74</sup> Si menzionano, tra le altre, il cd. decreto Cura Italia (d.l. 17 marzo 2020, n. 18 conv. in l. 24 aprile 2020, n. 27) che ha previsto, all'art. 103 la sospensione *ex lege* – che opera, genericamente per tutti i termini procedurali – anche per il termine decadenziale di sessanta (o trenta) giorni concesso all'amministrazione per la verifica delle segnalazioni presentate durante il periodo emergenziale, termine poi prorogato dall'art. 37 del d.l. 8 aprile 2020, n. 23 (cd. decreto Liquidità, conv. In l. 5 giugno 2020, n. 40).



liberalizzazione ad esse connesse, d'altra parte, però, ha comportato un'ulteriore compressione della tutela del terzo.

## **7. Il decreto Semplificazioni e la sanzione di inefficacia del provvedimento inibitorio tardivo**

Il decreto Semplificazioni è intervenuto a modifica dell'art. 2 della l. 241/1990, introducendo un istituto – quello della sanzione di inefficacia dei provvedimenti tardivi – che ha avuto importanti ricadute anche in materia di SCIA. Nello specifico, l'art. 12, comma 1, lett. *a*) del decreto cit. ha aggiunto il nuovo comma 8-*bis* all'art. 2 l. 241/90, il quale, al fine di incentivare il rispetto dei termini procedimentali, stabilisce l'inefficacia di alcuni provvedimenti adottati fuori termine, e ciò in quanto si è constatato che la portata semplificativa del rimedio del termine procedimentale è spesso vanificata a causa del fatto che, nella pratica, esso rimane spesso inapplicato.

Con riferimento alla SCIA, in particolare, la nuova norma prevede che i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'art. 19, commi 3 e 6-*bis* (i poteri inibitori e repressivi) che siano adottati dopo la scadenza dei termini previsti dalla relativa normativa (sessanta giorni, trenta per la SCIA edilizia) sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'art. 21-*nonies* ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.

Non convince, tuttavia, la lettera della norma sulla sanzione dell'inefficacia, posto che non appare coerente con quanto, invece, prevede il comma 4 dell'art. 19: da una parte, infatti, la nuova disposizione dichiara l'inefficacia dei poteri repressivi o inibitori esercitati oltre il termine dei sessanta giorni (o trenta); dall'altra parte, però, il comma 4 cit. prevede che, una volta decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti inibitori e repressivi, i requisiti in base ai quali questi provvedimenti possono essere adottati (e, i relativi poteri, esercitati) semplicemente si trasformino. Si è già chiarito, infatti, che, nonostante l'art. 19 richiami l'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-*nonies*, non possa parlarsi, in questo caso, di autotutela in senso tecnico, in quanto il comma 4 non fa altro che estendere temporalmente, in presenza di determinati requisiti (quelli di cui all'art. 21-*nonies*), i poteri inibitori e repressivi di cui ai commi 3 e 6-*bis* dell'art. 19. Né, può risolvere l'aporia quel generico “fermo restando quanto previsto dall'art. 21-*nonies*” contenuto nel nuovo comma 8-*bis*. Andrebbe quantomeno chiarita la portata normativa di tale affermazione, a meno che non si intenda eliminare *tout court* il comma 4 dell'art. 19 cit.

Il rischio della coesistenza delle due norme è anche quello di produrre un ulteriore e inutile aggravio delle procedure amministrative: ci si chiede, infatti, se la P.A., prima di adottare un nuovo provvedimento inibitorio nel termine dei dodici mesi ai sensi dell'art. 19, comma 4, non debba occuparsi di rimuovere in autotutela il provvedimento tardivo adottato ai sensi del comma 3 e quindi inefficace, seppure valido. È evidente, pertanto, come il decreto Semplificazioni abbia introdotto un grave problema di coordinamento

tra le due disposizioni, provocando un'ulteriore complicazione laddove, invece, si proponeva di semplificare la materia. Al fine di ridurre l'aporia, in dottrina si è proposto, quantomeno, di sostenere l'efficacia del provvedimento inibitorio adottato tardivamente, qualora sussistano le condizioni per esercitare il potere di cui al comma 4 dell'art. 19.<sup>75</sup> Si auspica un intervento chiarificatore da parte del legislatore volto, almeno, a coordinare la novella con il comma 4 dell'art. 19.<sup>76</sup>

Attenta dottrina, proprio partendo dalle argomentazioni sin qui svolte, si è poi interrogata su quale debba intendersi l'effettiva portata applicativa del nuovo comma 8-*bis* dell'art. 2, posto che, da una parte, sembrerebbe finalizzata a evitare l'adozione di provvedimenti espressi tardivi da parte della P.A. aggirando la scarsa efficacia del meccanismo del silenzio-assenso, dall'altra parte, invece, parrebbe volta a limitare l'esercizio dei poteri di controllo e verifica dei requisiti e di autotutela della P.A. Alla prima interpretazione porterebbero la maggior parte delle fattispecie individuate dalla norma (la prima relativa alla conferenza di servizi semplificata ai sensi dell'art. 14-*bis*, la seconda avente ad oggetto i casi di silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 17-*bis*, la terza relativa al silenzio assenso verticale di cui all'art. 20, la quarta alla conferenza di servizi simultanea di cui all'art. 14-*ter*)<sup>77</sup>, mentre alla seconda farebbe pensare proprio la previsione relativa alla SCIA.<sup>78</sup>

Un altro aspetto problematico riguarda, poi, la categoria dogmatica nella quale, il nuovo comma 8-*bis* ha voluto relegare l'eventuale provvedimento adottato tardivamente, dal momento che non si comprende perché il legislatore abbia scelto di qualificare tale atto come inefficace e non come invalido<sup>79</sup>: si avrà,

---

<sup>75</sup> Sul punto v. M. MACCHIA, *ult. cit.*, p. 1 ss., e E. ROMANI, *op. ult. cit.*, p. 643.

<sup>76</sup> Rilievo già sollevato dal Servizio Studi del Senato (Dossier del 21 luglio 2020), oltre che dalla dottrina in commento.

<sup>77</sup> Per una disamina approfondita degli istituti citati, sia consentito rimandare a: A. GIURICKOVIC DATO, *Art. 17-bis (silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche)*, in *Commentario alla legge 241/1990*, V. ITALIA (a cura di), Key, Milano, 2020, pp. 561-584; A. GIURICKOVIC DATO, *Art. 14-quinquies (rimedi per le amministrazioni dissenzienti)*, in *Commentario alla legge 241/1990*, cit., pp. 508-540.

<sup>78</sup> Per un approfondimento sulla questione relativa alla portata applicativa dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. 241/1990, v. M. MACCHIA, *cit.*, p. 180 ss.

<sup>79</sup> Sulla distinzione tra inefficacia e invalidità è noto, innanzitutto, il dibattito dottrinario che discuteva sulla possibilità o meno di qualificare l'inefficacia come categoria dogmatica autonoma rispetto all'invalidità: secondo un indirizzo (C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 1 ss.) invalidità ed inefficacia erano tra loro necessariamente collegate, secondo altro orientamento (M. S. GIANNINI, voce *Inefficacia (dir. Amm.)*, in *Enc. Dir.* XXI, 1971, p. 377), oggi maggioritario, l'inefficacia può essere ritenuta una categoria dogmatica a sé stante. Sulla scorta di alcune dimostrazioni – quali l'esistenza di istituti come la sospensione e la revoca sulla base dei quali alcuni provvedimenti validi potrebbero ben essere inefficaci, o ancora il fatto che un provvedimento illegittimo (invalido) possa produrre effetti sino a che non sia annullato – il secondo orientamento oggi è ritenuto maggioritario e l'inefficacia una categoria dogmatica autonoma. In tal senso M. R. SPASIANO, *Il regime dei provvedimenti: l'efficacia*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2019; M. TRIMARCHI, *La validità del provvedimento amministrativo. Profili di teoria generale*, ETS, Pisa, 2013, p. 1 ss. *Contra*, tuttavia, v. M. MACCHIA, *ult. cit.* secondo cui, in ogni caso, l'inefficacia dovrebbe configurarsi quale un effetto derivante da una patologia dell'atto (nullità, annullabilità) o conseguenze alla sospensione o alla revoca del provvedimento. Che si voglia propendere per l'uno o l'altro indirizzo, ciò che è chiaro è che il legislatore ha scelto di utilizzare una categoria dogmatica poco "solida" nel diritto amministrativo, laddove avrebbe invece potuto servirsi di altre categorie ai fini della semplificazione effettiva.

infatti, un provvedimento valido, seppure incapace di produrre effetti;<sup>80</sup> l'inefficacia del provvedimento, inoltre, non sarebbe limitata nel tempo, ma perdurerebbe, con la conseguenza che nel sistema amministrativo si troverebbero a circolare *ad infinitum* una serie di provvedimenti validi e, al contempo, non idonei a produrre effetti. Né convince l'ipotesi secondo cui la *ratio* della norma sarebbe proprio quella di consentire al privato di non tenere conto del contenuto dell'atto (sancendone l'incapacità di produrre effetti) senza doverlo impugnare (stabilendone la validità), posto che i privati non sono propensi a ritenere privi di efficacia provvedimenti validamente adottati da parte della Pubblica Amministrazione (provvedimenti non affetti da vizi di legittimità).<sup>81</sup> Al fine di eliminare tale ostacolo, in dottrina era stata proposta una soluzione che si sarebbe allineata con le esigenze semplificatorie del legislatore, risolvendo le complicazioni insite nella norma descritta.

Nello specifico si è osservato come sarebbe stato preferibile prevedere una sanzione di nullità dell'eventuale provvedimento tardivo, piuttosto che una sanzione di inefficacia, così da utilizzare una categoria dogmatica che non ponesse tante questioni interpretative. In tal modo, infatti, si sarebbe avuta chiarezza circa la rilevabilità del vizio (da chiunque ne abbia interesse o d'ufficio dal giudice), l'imprescrittibilità e l'insanabilità.<sup>82</sup> Tale soluzione, inoltre, si sarebbe posta in linea con l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, una volta esaurito il potere di decidere a seguito dello scadere del termine, l'eventuale provvedimento adottato tardivamente dovrebbe ritenersi *tamquam non esset*.<sup>83</sup> Tuttavia, in sede di conversione in legge del decreto Semplificazioni, la soluzione proposta non è stata seguita.

## 8. Conclusioni

Con questo scritto si è mostrato come la materia della SCIA, nonostante sia stata oggetto di ripetute manutenzioni e modifiche – di cui alcune molto recenti – tutt'oggi presenti una serie di questioni interpretative di difficile soluzione e che possono avere l'effetto di complicarne l'applicazione concreta: effetto, questo, paradossale per un istituto nato, invece, al fine di semplificare, oltre che liberalizzare.

Tali questioni problematiche sembrano potersi tutte ricondurre al problema più generale della inattuazione: l'inattuazione di leggi *ab origine* inattuabili; l'inattuazione di norme generali di qualità a causa

---

<sup>80</sup> In merito v. Cons. St. sez. V, 17 settembre 2018, n. 5440, consultabile nel sito [Leggi d'Italia](#). In dottrina v. M. CLARICH, *Manuale di diritto Amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 162-164.

<sup>81</sup> M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni"*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2020, p. 181.

<sup>82</sup> V. in materia A. BARTOLINI, *La nullità del provvedimento nel rapporto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 1 ss.; M. D'ORSOGNA, *Il problema della nullità in diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 1 ss.; R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 338.

<sup>83</sup> TAR Puglia, Bari, Sez. II, 16 marzo 2004, n. 1316, in *Foro amm. TAR*, 2004, 812; Cons. Stato, Sez. V, 8 aprile 2003, n. 1854, in *Foro amm. CDS*, 2003, 1310. V. sul punto M. CALABRÒ, *Il silenzio assenso nella disciplina del permesso di costruire. L'inefficacia della decisione tardiva nel d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni) (note a margine di Cons. Stato, Sez. VI, 13 agosto 2020, n. 5043 e TAR Lazio, Roma, Sez. II-bis, 1 luglio 2020, n. 7476*, consultabile nel sito di [Giustizia Insieme](#).

dei ritardi e delle inefficienze attribuibili al legislatore delegato; l'inattuazione derivante dai problemi di coordinamento tra norme nate a seguito di una stratificazione legislativa senza soluzione di continuità; l'inattuazione derivante dagli orientamenti contraddittori della giurisprudenza, nonché dalle interpretazioni evolutive che, spesso, non tengono conto della *ratio* della norma e, in generale, del sistema normativo in cui la stessa è inserita. Al punto che diventa chiaro come la soluzione a tali problemi non possa sempre essere individuata nell'adozione di nuove norme, dal momento che l'iper-stratificazione legislativa costituisce di per sé un onere burocratico invalicabile.

Un'opera di "correzione" è stata in parte fatta con la riforma Madia, la quale è intervenuta opportunamente in materia, risolvendo alcune delle annose questioni che ancora rimanevano dubbie. La legge Madia, e i relativi decreti attuativi, infatti, non solo hanno contribuito a dare certezza all'ambito applicativo dell'istituto, ma hanno altresì risposto al problema della sovrapposizione di diversi regimi amministrativi, mediante l'introduzione dell'art. 19-*bis* contenente la disciplina della concentrazione dei regimi amministrativi e finalizzato a coordinare le diverse forme di controllo previste; al problema della incompatibilità del potere di autotutela con la SCIA, eliminando nel comma 3 dell'art. 19, il richiamo agli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies*, e prevedendo, nel nuovo comma 4, un potere inibitorio successivo che non può più essere definito, tecnicamente, "autotutela". Inoltre, la riforma si è occupata di rafforzare la tutela del legittimo affidamento<sup>84</sup> del privato segnalante attraverso la definizione certa del termine massimo per l'esercizio del potere di autotutela, il quale è stato fissato a diciotto mesi, e oggi ridotto a dodici mesi dall'art. 63, comma 1, del D.L. 77 del 2021 (cd. *Semplificazioni-bis*).

Tuttavia, nonostante tale processo riformatore abbia apportato notevoli miglioramenti nella materia, rimangono irrisolte alcune problematiche pregresse e se ne aprono di nuove. Ci si sarebbe aspettati, peraltro, che gli interventi di semplificazione del 2020 e del 2021 si preoccupassero di dialogare con gli interventi normativi precedenti e con le questioni problematiche più volte evidenziate dalla giurisprudenza e dalla dottrina, e ciò in quanto la semplificazione e la sburocratizzazione non possono prescindere dalla coerenza degli interventi normativi e dalla stabilità degli obiettivi che attraverso tali interventi sono perseguiti. Ciò, invece, non è avvenuto.

Tra le questioni irrisolte, innanzitutto, si è ricordata l'annosa questione della tutela del terzo, da sempre avvertita e dibattuta – sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza – eppure mai veramente risolta, ma, anzi, resa ancor più problematica in seguito alla introduzione, da parte della riforma Madia, di un'incongruenza teorica ulteriore che renderebbe necessario un coordinamento tra il comma 6-*ter* e il comma 4 dell'art. 19. Forse, il legislatore del Decreto semplificazioni ha perso l'occasione di concepire una soluzione che

---

<sup>84</sup> Per un approfondimento sul tema generale del legittimo affidamento del privato, sia consentito rimandare a A. GIURICKOVIC DATO, *Sul principio del legittimo affidamento*, in *Diritto e processo amministrativo*, Milano, 2018, 1, XII, pp. 321-358.

bilanciasse l'esigenza di certezza da parte del privato istante e il diritto del terzo che si ritenga leso dalla SCIA a una tutela piena; e ciò soprattutto alla luce del doppio monito che la Corte costituzionale (con le sentenze 45/2019 e 153/2020) pur ribadendo la legittimità della disciplina, ha esplicitamente indirizzato al legislatore, invitandolo a intervenire sul punto.

Inoltre, come si è avuto modo di approfondire, la materia della SCIA è stata resa ancora più incerta per effetto dell'introduzione – con il Decreto Semplificazioni – della sanzione di inefficacia del provvedimento inibitorio tardivo (al nuovo comma 8-*bis* dell'art. 2, l. 241/90), istituto che pone almeno tre importanti problematiche: innanzitutto, come si è detto, sono incerte l'effettiva portata applicativa e la *ratio* sottese a tale norma; in secondo luogo, la scelta, da parte del legislatore, di servirsi della categoria dogmatica della “inefficacia” pone diverse questioni di carattere sia teorico che pratico, che minano ancor di più alla certezza applicativa dell'istituto; infine, la nuova norma ha introdotto un ulteriore problema di coordinamento con il comma 4 dell'art. 19, posto che da una parte si dichiara l'inefficacia dei poteri repressivi o inibitori esercitati oltre il termine, ma dall'altra si prevede che semplicemente, una volta decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti inibitori e repressivi, cambino i requisiti in base ai quali questi provvedimenti possono essere adottati.

Ulteriori problemi dipendono, poi, dal mancato coordinamento tra le più recenti modifiche normative e la disciplina già vigente: così, l'art. 264 del Decreto rilancio esaspera le questioni interpretative già complesse relative alle dichiarazioni mendaci, non dialoga con il comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies* e si pone in contrasto con i principi europei in materia di sanzioni e misure amministrative a carattere afflittivo. Tali incertezze non possono che produrre conseguenze importanti anche in materia di SCIA in quanto, nel caso in cui questa risulti fondata su dichiarazioni mendaci e false attestazioni, il potere inibitorio o repressivo successivo potrà essere esercitato dall'Amministrazione senza limiti di tempo, anche oltre i dodici mesi previsti dall'art. 21-*nonies*.

Se, da una parte, le tendenze di lungo periodo sembrano essere quelle della semplificazione dei procedimenti a beneficio dei privati, nonché della riduzione dell'intensità della regolazione delle attività private, dall'altra parte l'affermazione di questi principi è spesso frenata da gravi problemi di (in)attuazione e di (s)coordinamento che pregiudicano, in parte, l'effettività degli istituti di semplificazione, che della sburocratizzazione sono espressione, in quanto li incorniciano nell'incertezza, producendo ulteriori vincoli a carico degli operatori privati. La diagnosi dei problemi relativi alla SCIA mostra la necessità di interventi mirati a risolvere le singole questioni al fine di rimuovere le principali criticità.

È fondamentale, pertanto, ripensare il peso di vincoli e iter burocratici a partire dalla complessità del sistema normativo; non attraverso l'ennesima riforma “rivoluzionaria” ma, soprattutto, mediante una

grande opera di correzione, manutenzione, adattamento, coordinamento e attuazione delle norme già esistenti. Non può, infatti, essere tralasciata quella normale e necessaria fase di monitoraggio delle norme e altri strumenti di analisi (i.e. l'analisi di impatto della regolazione – AIR - e la verifica di impatto sulla regolamentazione - VIR) dal momento che proprio la sperimentazione delle misure legislative di nuova introduzione può rappresentare l'opportunità per individuare i problemi e pensare ai dovuti correttivi. Alle fasi attuativa e di monitoraggio viene, invece, dedicata scarsa attenzione e, ai malfunzionamenti, si risponde attraverso la produzione di nuove leggi, laddove, al contrario, nella maggioranza dei casi mostrati, basterebbe porsi in continuità con i precedenti “esperimenti” di riforma rinsaldandone i punti di forza, elidendone le criticità e sciogliendone le incongruenze. Tutto ciò andrebbe fatto, comunque, con la ferma consapevolezza che l'istituto di cui si è trattato già nelle premesse rappresenta una soluzione “subottimale”<sup>85</sup> non soltanto rispetto a una piena liberalizzazione, ma anche rispetto a un'autorizzazione espressa da parte della P.A., in quanto il privato preferirebbe rinunciare a margini di libertà in cambio di maggiori certezze che gli consentano di non veder tradito l'affidamento in lui generato dai silenzi delle pubbliche amministrazioni.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> B. G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme*, cit., p. 1 ss.

<sup>86</sup> Al punto che si discute, in dottrina, della possibilità di modificare l'art. 20 della l. 241/90 al fine di qualificare il silenzio-assenso come un istituto a carattere facoltativo, dando così al privato che ritenga il modello del silenzio-assenso lesivo dei propri interessi la possibilità di dichiarare, al momento della presentazione dell'istanza, di voler rinunciare al regime del silenzio-assenso optando, invece, per la qualificazione del silenzio come un'inerzia e, quindi, un inadempimento della P.A. Fattispecie che, peraltro, è già presente nel nostro ordinamento, laddove l'art. 22 del d.p.r. 380/2001 prevede che nelle ipotesi di interventi edilizi assoggettati a s.c.i.a. “è comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire”. Cfr. M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere...*, cit., p. 60 ss. A partire da un'interpretazione per analogia di tale norma, riscontrano tentativi della più recente giurisprudenza di estendere il regime facoltativo della S.C.I.A. edilizia al silenzio assenso previsto nel procedimento per il rilascio del permesso di costruire. V. TAR Puglia, Bari, Sez. II, 20 maggio 2019, n. 725, consultabile nel sito di [Giustizia Amministrativa](https://www.giustiziaamministrativa.it).