

Il paradosso degli strumenti di semplificazione amministrativa
tra “legalità” ed “efficacia” dell’attività della pubblica amministrazione
(a proposito di s.c.i.a., c.i.l.a. e p.a.s.)

di Lorenzo Diotallevi

SOMMARIO: 1. Gli strumenti di semplificazione amministrativa nel modello della c.d. amministrazione di risultato. – 2. Di alcuni nodi problematici in tema di s.c.i.a. ... – 2.1. ... c.i.l.a. ... – 2.2. ... e p.a.s. – 3. Il paradosso degli strumenti di semplificazione amministrativa: il principio di legalità “sostanziale”, e la “legge”, quale presidio indispensabile del legittimo affidamento del privato cittadino, e della certezza dei rapporti giuridici.

1. *Gli strumenti di semplificazione amministrativa nel modello della c.d. amministrazione di risultato*

È assolutamente pacifico come il tema della semplificazione amministrativa – e degli strumenti approntati dall’ordinamento giuridico per la sua realizzazione – si connetta all’affermazione del modello della c.d. amministrazione di risultato¹.

Un modello, quest’ultimo, il quale postula un sovvertimento dello schema tradizionale dei rapporti tra privato cittadino e pubblica amministrazione, che rinviene la propria fondamentale premessa teorico-dogmatica, nella diversa raffigurazione del potere amministrativo.

In particolare, tale potere non viene più inteso come manifestazione della posizione di “supremazia” detenuta dalla pubblica amministrazione nei confronti del privato cittadino, ma si atteggia, in una logica di carattere strumentale, come situazione giuridica soggettiva di cui la stessa pubblica amministrazione è titolare onde garantire alla collettività la prestazione di un “servizio”, e, con esso, il conseguimento di una determinata utilità di ordine materiale e/o giuridico².

¹ Cfr. V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell’azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, nn. 3-4/2000, 617 ss.; F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell’attività amministrativa. I. Profili critici e principi ricostruttivi*, Napoli, 2000, 9 ss.

² Secondo S. CASSESE, *La riforma amministrativa all’inizio della quinta Costituzione dell’Italia unita*, in *Foro it.*, V, 1990, 250, in questa prospettiva, la pubblica amministrazione si pone “al servizio del cittadino e degli utenti *consumer oriented*, operante non solo nell’interesse pubblico ma nell’interesse del pubblico”. Di questo nuovo volto dell’azione

In questa prospettiva, a essere messo in discussione è, anzitutto, il principio di legalità, quale fondamento e limite dell'agire della pubblica amministrazione³.

Nella sua versione “sostanziale”⁴, propria degli ordinamenti liberal-democratici a costituzione rigida⁵, infatti, il principio di legalità si

amministrativa aveva ricostruito i tratti anche M. NIGRO, *È ancora attuale una giustizia amministrativa?*, in *Foro it.*, V, 1983, 254, là dove aveva sottolineato che essa “non è più (prevalentemente) funzione (giuridica) di mantenimento e restaurazione della legalità in esecuzione e sviluppo della legge, ma è (prevalentemente) funzione di assistenza ed integrazione sociale, certo in esecuzione della legge, ma anche in *adempimento diretto di esigenze di giustizia che danno senso ultimo alla legge e ne colmano le lacune*” (corsivo dell'Autore).

³ In quest'ottica, cfr. F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2007, 3, per il quale, “(d)el principio di legalità si può parlare in due diverse, anche se convergenti, prospettive: come dovere del soggetto privato di osservare la legge e come limite per l'azione dei pubblici poteri”; in particolare, “negli ordinamenti liberali, la legge costituisce, per i privati, il limite *esterno* della loro autonomia, abilitata ad esplicarsi entro i confini da questa tracciati, secondo l'idea che tutto ciò che non è vietato è lecito (v. l'art. 5 della Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino del 1789), mentre, per le pubbliche autorità, la legge rappresenta il *titolo* ed il fondamento per l'esercizio dei loro poteri autoritativi” (corsivo dell'Autore).

⁴ Sul piano teorico, è ampiamente acquisito come il principio di legalità sia declinabile secondo tre diverse accezioni: *i*) in senso “debolissimo”, come mera “non contrarietà”, per cui il potere può essere esercitato tutte le volte in cui non vi sia un divieto espresso, e, quindi, anche nell'ipotesi in cui una legge manchi; *ii*) in senso “debole”, come “autorizzazione”, per cui il potere deve essere necessariamente attribuito dalla legge (legalità “formale”); *iii*) in senso “forte”, come “conformità”, per cui il potere non solo deve reggersi su una base legale, ma deve attenersi, altresì, alla disciplina formale e/o materiale contenuta nella legge stessa (legalità “sostanziale”). In proposito, cfr. L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966, 114 ss.; ID., voce *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, Roma, 1990, 2; R. GUASTINI, voce *Legalità (principio di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. IX, Torino, 1994, 86; G. CORSO, *Il principio di legalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 25.

⁵ Come evidenziato da L. CARLASSARE, voce *Legalità (principio di)*, cit., 3, infatti, “(s)olo la legalità sostanziale apre la possibilità di adire la Corte adducendo come vizio autonomo della legge l'insufficiente determinazione dei poteri da essa conferiti, e quindi l'attribuzione di una discrezionalità incondizionata agli organi della pubblica amministrazione”. Su un piano più generale, la stessa Autrice mette in risalto come il principio di legalità sia soggetto a “variazioni di contenuto e valore (...) influenzate da particolari ragioni inerenti al modo di essere degli ordinamenti”: così, ID., *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, cit., 121.

declina come “conformità” dell’attività della pubblica amministrazione ai parametri di natura formale e/o materiale identificati dalla legge⁶.

L’emersione del modello della c.d. amministrazione di risultato, invece, favorisce una “torsione finalistica” del principio di legalità, in forza della quale tale “conformità” viene calibrata non più sul contenuto tipico del provvedimento, per come fissato *in astratto* dalla legge, ma sull’idoneità del medesimo ad assicurare *in concreto* il soddisfacimento dell’interesse pubblico normativamente codificato⁸.

A livello – per così dire – ideologico, questa visione del principio di legalità rispecchia l’atteggiamento di sfiducia nutrito nei riguardi della legge, circa la capacità di quest’ultima di contenere la complessità degli ordinamenti liberal-democratici, e di fornire risposta alle molteplici domande di giustizia promananti dal corpo sociale, frammentato in una pluralità di centri di interesse – individuali e collettivi –, ciascuno dei quali portatore di istanze anche radicalmente confliggenti tra loro⁹.

Matura, così, la convinzione secondo la quale la *ratio* – al contempo,

⁶ In tal senso, cfr. L. CARLASSARE, *Regolamenti dell’esecutivo e principio di legalità*, cit., 154, per la quale, alla luce dell’art. 113 Cost., “il contenuto e il valore del principio di legalità (...) non può più esser inteso in senso puramente formale, come necessità della sola “base legale” ai poteri dell’amministrazione, soddisfatto pertanto dall’esistenza di una norma *meramente attributiva*, ma (...) per essere in armonia con la Costituzione, o meglio per non essere con questa in contrasto, richiede l’emanazione di leggi contenenti anche la disciplina sostanziale della materia attribuita all’esecutivo” (corsivo dell’Autrice).

⁷ Così, A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell’agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2021, 102.

⁸ In questa prospettiva, secondo L. CIMELLARO, *Il principio di legalità in trasformazione*, in *Dir. soc.*, n. 1/2016, 138, la legittimazione del potere si sposta “dalla norma alla sua idoneità a perseguire lo scopo pratico, che deve essere nel complesso tale da consentire la realizzazione del fine proprio del potere; fine che non può essere l’astratto interesse pubblico desumibile dalla norma e talora difficilmente definibile, bensì il giusto interesse effettivamente rispondente al bene della comunità”.

⁹ In tal senso, cfr. M. VOGLIOTTI, voce *Legalità*, in *Enc. dir.*, Ann. VII, Milano, 2013, 423.

garantista¹⁰ e democratica¹¹ – sottostante al principio di legalità possa trovare appagamento, più che mediante la puntuale definizione legislativa delle condizioni formali e/o materiali dell'agire della pubblica amministrazione, nella dinamica del procedimento amministrativo, in cui la predisposizione di adeguate garanzie partecipative permetterebbe di addivenire alla reale composizione e sintesi degli interessi coinvolti¹².

¹⁰ ... per cui la delimitazione legislativa dei confini formali e/o materiali dell'agire amministrativo è funzionale a consentirne il controllo giurisdizionale, in vista della tutela delle situazioni giuridiche soggettive vantate dai singoli. In tal senso, cfr. L. CARLASSARE, voce *Legalità (principio di)*, cit., 5; G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/1995, 295; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, cit., 24; G. CORSO, *Il principio di legalità*, cit., 16.

¹¹ ... per cui le scelte essenziali per la vita della comunità politica non possono che spettare al popolo, ovvero agli organi che ne rappresentano la volontà, attraverso l'atto tipico di questi ultimi, e cioè, la legge. In tal senso, cfr. L. CARLASSARE, voce *Legalità (principio di)*, cit., 5; G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, cit., 261; G. CORSO, *Il principio di legalità*, cit., 16.

¹² Ad avviso di M. VOGLIOTTI, voce *Legalità*, cit., 426, "(q)uesta nuova legalità "progettuale" si può quindi definire come il risultato, in termini di giusto temperamento di plurimi e discordanti interessi (pubblici e privati), della prudente e ragionevole tessitura, nel contesto dell'azione, della rete di *auctoritates* e *rationes*, seguendo una determinata procedura anch'essa connotata in termini di giustizia (il giusto procedimento e il giusto processo)". Già M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, 261-262, aveva posto l'accento sul fatto che, con il passaggio da una "legalità sostanziale" a una "legalità procedimentale", non si tratta più di "controllare ed assicurare la conformità dell'attività amministrativa all'ordine normativo preesistente, ma di dar vita, con la partecipazione e attraverso il confronto di tutti gli interessi coinvolti, ad un giusto e originale assetto di interessi".

Come noto, uno dei campi di elezione del principio di legalità "procedurale" è costituito dal sindacato sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti, con riferimento ai quali, la giurisprudenza sostiene che se è vero che "il principio di legalità impone non solo la indicazione dello scopo che l'Autorità amministrativa deve perseguire ma anche la predeterminazione, in funzione di garanzia, del contenuto e delle condizioni dell'esercizio dell'attività (...)", è altrettanto vero che "(n)el caso degli atti di regolazione adottati dalle Autorità amministrative di settore (...) la legge, tuttavia, normalmente non indica nei dettagli il relativo contenuto, né descrive in modo prescrittivo le condizioni e i limiti di esercizio della relativa attività"; evenienza, questa, che "si giustifica, nel caso delle Autorità indipendenti, in ragione dell'esigenza di assicurare il perseguimento di fini che la stessa legge predetermina: il particolare tecnicismo del settore impone, infatti, di assegnare alle Autorità il compito di prevedere e adeguare costantemente il contenuto delle regole tecniche all'evoluzione del sistema"; in ogni caso, "la dequotazione del

Lo sviluppo della concezione “procedurale” del principio di legalità, in “funzione compensativa”¹³ rispetto alla crisi di quella “sostanziale”, riflette, a sua volta, l’elevazione dell’ “efficacia”¹⁴ – quale corollario del canone di buon andamento proclamato dall’art. 97, comma 2, Cost. – a criterio informatore dell’azione amministrativa, come sancito, sul piano del diritto positivo, dall’art. 1, comma 1, l. 7 agosto 1990, n. 241¹⁵.

In questo quadro, dunque, il rapporto tra il principio di legalità “sostanziale” e quello di “efficacia” dell’attività della pubblica amministrazione viene ricostruito, alternativamente, in termini di tensione dialettica¹⁶, ovvero, di reciproca integrazione¹⁷.

tipico principio di legalità in senso sostanziale (...) impone, tuttavia, il rafforzamento del principio di legalità in senso procedimentale il quale si sostanzia, tra l’altro, nella previsione di rafforzate forme di partecipazione degli operatori del settore nell’ambito del procedimento di formazione degli atti regolamentari”: così, Cons. St., sez. VI, sent. 20 marzo 2015, n. 1532. Nello stesso senso, cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. VI, sent. 24 maggio 2016, n. 2182; Cons. St., sez. VI, sent. 4 febbraio 2020, n. 879; Cons. St., sez. VI, sent. 14 febbraio 2020, n. 7972. Sul ruolo del principio di legalità “procedurale” come fattore di legittimazione democratica delle Autorità amministrative indipendenti, cfr. M.A. CABIDDU, *La legittimazione delle autorità indipendenti fra procedimento e processo*, in *Banca borsa tit. cred.*, n. 3/2005, 262 ss.

¹³ Così, A. ZITO, *Crisi del principio di legalità e partecipazione ai processi decisionali della pubblica amministrazione in funzione compensativa: premesse per una ricostruzione sistematica del fenomeno*, in *Nuove Aut.*, nn. 1-2/2024, 158.

¹⁴ Secondo M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell’azione amministrativa*, Milano, 2023, 127, “(l)a nozione di efficacia amministrativa esprime (...) il rapporto tra obiettivi prefissati e risultati raggiunti e quindi la capacità di un sistema di realizzare in concreto il programma politico-amministrativo predeterminato. Più specificamente, calata nella sfera del diritto pubblico, l’efficacia può dunque definirsi come la capacità di un potere pubblico di realizzare esattamente quei fini che ad esso l’ordinamento assegna”.

¹⁵ In tal senso, cfr. M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, cit., 127.

¹⁶ In proposito, cfr. F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio d’infallibilità dell’amministrazione*, in *Foro amm.* 1997, 3306, per il quale “legalità” ed “efficienza” “non possono formare oggetto di un baratto”, in quanto “la legalità costituisce l’unica vera garanzia dell’efficienza”, e “l’inefficienza è quasi sempre cagionata dalla violazione di una legge”; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo: le pubbliche amministrazioni nell’era della globalizzazione*, Bari, 2002, 148, secondo il quale, il modello della c.d. amministrazione di risultato individua “il modo di essere di un’amministrazione caratterizzata dall’ansia di provvedere e qualificata solo dal fatto di provvedere, quasi a prescindere dalla bontà, dalla qualità e, soprattutto, dalla legittimità dei suoi atti e comportamenti”.

¹⁷ In tal senso, cfr. L. GIANI, *L’operazione amministrativa vella prospettiva del risultato: nel*

Comunque sia, per tornare al punto, è nella cornice rappresentata dal modello della c.d. amministrazione di risultato, assiologicamente orientata al perseguimento dell' "efficacia" dell'agire della pubblica amministrazione, che, come anticipato, si assiste alla proliferazione degli strumenti di semplificazione amministrativa.

Come a suo tempo segnalato dalla dottrina¹⁸, tale processo si dipana in tre diverse modalità:

- i) come "delegificazione", ovvero come sostituzione della fonte primaria con quella secondaria, in sede di disciplina sia dell'organizzazione che del procedimento amministrativo, siccome materie non coperte da riserva assoluta di legge;
- ii) come "liberalizzazione", ovvero come rimozione del regime autorizzatorio per l'accesso del privato cittadino a determinate attività economiche;
- iii) come "semplificazione procedimentale in senso stretto", ovvero come riduzione delle fasi procedurali e accelerazione dei processi decisionali.

Per quanto qui di precipuo interesse, viene in gioco la seconda diret-

procedimento e nel processo, in *Nuove Aut.*, n. 2/2012, 202, la quale prospetta "una dinamica circolare in cui la domanda sociale diviene l'incipit dell'azione e la sua soddisfazione, o meglio la creazione della matrice giuridica sulla quale essa (la soddisfazione) si poggia, l'elemento di chiusura del percorso. Un percorso nel quale, proprio in ragione del suo orientamento teleologico, vengono in rilievo tutti quei profili che direttamente o indirettamente incidono sul raggiungimento del risultato: dall'azione alla stessa organizzazione; dalla interpretazione delle norme, come guida dell'esercizio dell'attività discrezionale, rispetto alla quale rimane sempre saldo il vincolo della legittimità dell'azione amministrativa, alla organizzazione che deve essa stessa essere modellata in modo da garantire che "il risultato" si realizzi nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento (efficienza, efficacia, economicità, ragionevolezza, ecc.)"; M.A. SANDULLI, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. V, Napoli, 2020, 4849-4850, secondo la quale, "(q)uando (...) una norma di legge attribuisce ad un centro di competenza l'esercizio di un potere, ciò accade unicamente in vista della produzione di un effetto tipizzato nella stessa disposizione, ossia del conseguimento di un assetto degli interessi, un "risultato" che, proprio perché ontologicamente già considerato dalla norma, ne costituisce parte integrante, consustanziale, assurgendo in tal modo da generico bene della vita a bene giuridicamente qualificato, meritevole dunque di esercizio del potere amministrativo e passibile anche di eventuale tutela giudiziaria. Insomma, il risultato previsto è parametro di verifica della legittimità dell'esercizio dell'attività".

¹⁸ Cfr. V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, cit., 617 ss.

trice – quella, cioè, della “liberalizzazione” –, in virtù della quale, per l’ap-punto, l’esercizio di una gamma sempre più vasta di attività economiche non è più ancorato all’adozione di provvedimenti di consenso preventivo, ma richiede, unicamente, l’emissione, a cura del privato cittadino, e sotto la sua responsabilità, di una dichiarazione in “funzione legittimante”, fatti salvi i poteri di controllo¹⁹ successivo rimessi alla pubblica amministrazione, in ordine alla conformità tecnico-giuridica dell’iniziativa²⁰.

¹⁹ Peraltro, con particolare riferimento alla natura del potere attribuito alla pubblica amministrazione dall’art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241, W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, 2008, 131 ss., precisa che, dal punto di vista descrittivo, esso “è (...) riconducibile alla tradizionale funzione di controllo, intesa come verifica di regolarità di una funzione propria o aliena rispetto ad un parametro, a cui può seguire, in caso di rilevata difformità, un conseguente intervento mediante l’adozione di una misura giuridica necessaria a garantire la regolarità dell’atto o dell’attività”; tuttavia, a livello prescrittivo, “la funzione di controllo, intesa come controllo amministrativo, si configura come relazione tra figure soggettive pubbliche, organi dello stesso ente o tra diversi enti”, sicché, “nella diversa prospettiva dei rapporti tra poteri pubblici e situazioni giuridiche private, la figura del controllo perde tutta la sua specificità giuridica, trasformandosi piuttosto in una nozione generale, utile a raccogliere – a scopo classificatorio e secondo un criterio funzionale – diverse tipologie di intervento dei poteri pubblici sulle attività private”; in tal senso, dunque, “il controllo pubblico dell’attività privata svolto in via amministrativa si sostanzia nell’esercizio di funzioni di amministrazione attiva, marcando così la differenza con la predetta più specifica nozione di controlli amministrativi”.

²⁰ Secondo W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, cit., 37-38, il modello della “dichiarazione preventiva in funzione legittimante”, si caratterizza “per la necessaria presenza di tre elementi: a) la previsione di un obbligo di dichiarazione preventiva; b) la connessione di tale comunicazione con lo svolgimento lecito dell’attività; c) il conferimento all’amministrazione di poteri inibitori e ripristinatori diretti a incidere sullo svolgimento dell’attività, connessi alla presentazione della dichiarazione”.

Critica, nei confronti dello schema concepito dal legislatore, è M.A. SANDULLI, *Controlli sull’attività edilizia, sanzioni e poteri di autotutela*, in *federalismi.it*, n. 18/2019 – 2 ottobre 2019, 9, la quale osserva che, “(n)ei casi in cui l’ordinamento chiede all’operatore di autocertificare – e dunque autovalutare – tale conformità, l’attività resta, invero, sempre puntualmente “regolata” in funzione dell’interesse pubblico e la falsa “liberalizzazione” si sostanzia soltanto in un trasferimento di oneri e di responsabilità dall’amministrazione agli interessati, che, a dispetto del fortissimo carico fiscale, hanno progressivamente perso la possibilità (*recte*, il diritto) di chiedere e pretendere dagli uffici competenti – e appositamente formati e remunerati – l’accertamento preventivo della legittimità delle proprie scelte economiche e si trovano costretti a intraprendere “senza rete” le proprie attività (...)”.

L'origine di tale percorso di "liberalizzazione" va rintracciata, come noto, nell'introduzione, per mano dell'art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241, della "denuncia di inizio attività" (d.i.a.), poi denominata "dichiarazione di inizio attività"²¹, nonché, da ultimo, "segnalazione certificata di inizio attività" (s.c.i.a.)²², la quale, pertanto, costituisce il "paradigma"²³, alla luce del quale devono essere vagliati – pur nella consapevolezza delle peculiarità che connotano ogni singola fattispecie – gli ulteriori strumenti di semplificazione amministrativa via via congegnati dal legislatore, tra cui, nel campo dell'edilizia, la "comunicazione di inizio lavori asseverata" (c.i.l.a.)²⁴, e, in quello delle fonti di energia rinnovabile, la "procedura abilitativa semplificata" (p.a.s.)²⁵.

È altrettanto noto, poi, come l'applicazione di tali strumenti abbia restituito, e continui a restituire, aporie e contraddizioni, imputabili, in primo luogo, a un panorama normativo particolarmente complesso e stratificato, non sempre in grado di offrire al privato cittadino, alla pubblica amministrazione, e agli stessi giudici, un catalogo di regole stabili e definite.

In ogni caso, giova sin d'ora osservare come proprio quelle aporie e quelle contraddizioni finiscano per incidere, anzitutto, sul legittimo affidamento del privato cittadino, e, in definitiva, sulla certezza dei rapporti giuridici²⁶, alla cui implementazione aspirano – nell'ottica dell' "efficacia"

²¹ Cfr. l'art. 3, d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, con l. 14 maggio 2005, n. 80.

²² Cfr. l'art. 49, comma 4-bis, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, con l. 30 luglio 2010, n. 122.

²³ Così, W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, cit., 39, per il quale, "(l)e dichiarazioni preventive in funzione legittimante sono riconducibili, almeno nei caratteri essenziali, al modello generale disciplinato dalla norma di cui all'art. 19, legge n. 241 del 1990 (...)".

²⁴ Cfr. l'art. 6-bis, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Su un piano generale, è bene ricordare come tale disposizione costruisca la c.i.l.a. come strumento di carattere residuale, trattandosi di una comunicazione che l'interessato deve inoltrare alla pubblica amministrazione, al fine di intraprendere quegli interventi edilizi che non siano ricompresi nell'elenco di cui agli artt. 6 (attività edilizia libera), 10 (attività edilizia soggetta a permesso di costruire) e 22 (attività edilizia soggetta a s.c.i.a.), del medesimo d.P.R. 8 giugno 2001, n. 380.

²⁵ Cfr. l'art. 6, d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28, poi sostituito dall'art. 8, d. lgs. 25 novembre 2024, n. 190.

²⁶ A parere di M. IMMORDINO, *Il principio di certezza del diritto nei rapporti tra Amministrazione e cittadini*, Torino, 2003, 24 ss., la "certezza del diritto" si colloca in

dell'attività della pubblica amministrazione – gli strumenti di semplificazione amministrativa²⁷, arrivando, persino, a revocarne in dubbio l'idoneità al raggiungimento dello scopo²⁸.

2. *Di alcuni nodi problematici in tema di s.c.i.a. ...*

Per quel che concerne, in primo luogo, la s.c.i.a., non è questa la sede per ripercorrere analiticamente i vari interventi che hanno scandito l'evoluzione normativa di tale strumento²⁹.

Al riguardo, basti ricordare come gli interventi suddetti, pur contribuendo a precisarne ulteriormente i contorni, non siano riusciti a comporre in maniera definitiva alcuni nodi problematici di assoluta centralità, al cospetto dei quali, gli approdi ermeneutici cui è pervenuta la giurisprudenza, si sono mostrati sovente insoddisfacenti, alimentando, semmai, nuovi interrogativi.

ì) Ciò premesso, tra i principali temi tuttora sul tappeto, va menzionato, anzitutto, quello inerente alla tutela del terzo, la cui sfera giuridica soggettiva sia vulnerata dalla presentazione della s.c.i.a., e dall'intrapresa della corrispondente attività.

una “dimensione soggettiva”, garantendo “un’aspettativa dei singoli di prevedibilità e controllabilità delle conseguenze della propria azione da un lato e della prevedibilità e controllabilità delle decisioni giuridiche provenienti da qualche soggetto pubblico (legislatore, amministrazione, giudice) dall’altro”; per converso, “la certezza del diritto colta nella sua dimensione oggettiva si risolve in qualità del sistema giuridico”.

Di recente, anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 88 del 2025, ha ribadito che la tutela dell'affidamento è “ricaduta e declinazione «soggettiva»” della certezza del diritto, la quale, a propria volta, integra un “elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto”. Analogamente, cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 210 del 2021, 70 del 2024, 36 del 2025.

²⁷ Sul punto, cfr. M.A. SANDULLI, *La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)*, in ID. (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., 368, la quale sottolinea che, “in termini antitetici, i problemi posti dalla d.i.a./s.c.i.a. concernono, dalla parte del segnalante, la garanzia dell'effettività del titolo, e, da quella dell'amministrazione e dei terzi controinteressati, la tutela contro l'improprio utilizzo dello strumento in assenza dei requisiti prescritti dalla normativa di riferimento”.

²⁸ In tal senso, cfr. M.A. SANDULLI, *Gli effetti della legge 7 agosto 2015, 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a. silenzio-assenso e autotutela*, in *www.federalismi.it*, editoriale – 16 settembre 2015, 6.

²⁹ Sul punto, si rinvia all'ampia ricostruzione compiuta da M.A. SANDULLI, *La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)*, cit., 363 ss.

In proposito, come risaputo, la Corte costituzionale si è pronunciata, una prima volta, con la sentenza n. 45 del 2019, la quale – con un dispositivo interpretativo di rigetto – ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 19, comma 6-*ter*, l. 7 agosto 1990, n. 241, promossa dal T.a.r. per la Toscana, nella parte in cui non prevede esplicitamente un termine finale per la sollecitazione, ad opera del terzo, dei poteri di controllo attribuiti alla pubblica amministrazione.

Nel dettaglio, muovendo dall’assunto in base al quale tale sollecitazione è preordinata all’attivazione dei poteri di controllo – di natura conformativa, inibitoria e repressiva – che la pubblica amministrazione è chiamata a esercitare dall’art. 19, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della s.c.i.a. (ridotto a trenta dal successivo comma 6-*bis*, nel caso di segnalazione in ambito edilizio), ovvero, in via postuma (vale a dire, spirati i termini suddetti), in quello di dodici mesi stabilito dall’art. 21-*nonies* (cui rinvia il comma 4, del medesimo art. 19), la Corte costituzionale ha ritenuto che il controinteressato debba avvalersi della facoltà *ex art.* 19, comma 6-*ter*, negli stessi limiti temporali, dal momento che, “(d)ecorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell’amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo. Questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all’esercizio del controllo amministrativo, e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l’interesse si estingue”³⁰.

Pur animata dal tentativo di ricondurre a “sistema” l’art. 19, comma 6-*ter*, l. 7 agosto 1990, n. 241, agganciando il termine finale per la sollecitazione del terzo a quelli imposti alla pubblica amministrazione, rispettivamente, dai commi 3 e 4, deve essere avvertito come tale sentenza individui un punto di caduta che, se da un lato, asseconda l’esigenza di stabilizzazione della situazione giuridica soggettiva del segnalante, dall’altro, restringe, fatalmente, i margini di tutela del controinteressato³¹.

³⁰ Punto n. 9, del *Considerato in diritto*.

³¹ Lo riconosce anche la Corte costituzionale, ad avviso della quale, “(q)uesta conclusione, che, oltre che piana, è necessitata, non può essere messa in discussione dal timore del rimettente che ne derivi un *vulnus* alla situazione giuridica soggettiva del terzo” (punto n. 10, del *Considerato in diritto*), aggiungendo che “(i)l problema indubbiamente esiste, ma trascende la norma impugnata” (punto n. 10.1, del *Considerato in diritto*). In dottrina, cfr. i rilievi di A. BRIAMONTE, *SCLA e tutela del terzo: la Corte costituzionale si pronuncia sul termine ex art. 19, comma 6-ter, l. n. 241/1990*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/2020, 125 ss.

Il profilo cruciale risiede, proprio ed esattamente, nella circostanza che il terzo versi nell'impossibilità di ricorrere alla facoltà di sollecitazione di cui all'art. 19, comma 6-*ter*, l. 7 agosto 1990, n. 241, allorché venga a conoscenza della presentazione della s.c.i.a., o dell'inizio dell'attività, solo dopo l'esaurimento dei termini concessi alla pubblica amministrazione, ai sensi dei commi 3 e 4.

Consapevole di questo, la Corte costituzionale, in primo luogo, ha dato conto, "in una prospettiva più ampia e sistemica", dell'esistenza di ulteriori tecniche di garanzia, nella disponibilità del terzo, e, segnatamente: dei poteri di verifica in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, ai sensi dell'art. 21, comma 1, l. 7 agosto 1990, n. 241, per cui "non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge (...)"; dei poteri di vigilanza e repressivi di settore, assegnati alla pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 21, comma 2-*bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241, come, ad esempio, quelli in materia di edilizia, regolati dagli artt. 27 ss., d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ai quali rimanda anche l'art. 19, comma 6-*bis*; dell'azione di risarcimento del danno nei confronti della pubblica amministrazione, per il mancato esercizio del potere di verifica nel termine di cui all'art. 19, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241, ipotesi in relazione alla quale, peraltro, l'art. 21, comma 2-*ter*, della medesima legge, fa espressamente salva la responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente, a fronte di una s.c.i.a. non conforme alle norme vigenti; parimenti, in sede civilistica, dell'azione di risarcimento del danno, eventualmente in forma specifica³².

Secondariamente, la Corte costituzionale ha sottolineato, in ogni caso, "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"³³.

Indipendentemente dalla specifica questione scrutinata dalla Corte costituzionale, però, va evidenziato come, nell'economia dell'art. 19, comma 6-*ter*, l. 7 agosto 1990, n. 241, le motivazioni del *deficit* di tutela del terzo si annidino, in realtà, ancora più a monte.

Nella sentenza 29 luglio 2011, n. 15, infatti, l'Adunanza Plenaria

³² Punto n. 10.1, del *Considerato in diritto*.

³³ Punto n. 10.1, del *Considerato in diritto*.

del Consiglio di Stato, dopo aver risolto la diatriba circa la natura della (allora) d.i.a. – escludendone il rilievo provvedimentale, e qualificandola come atto soggettivamente e oggettivamente privato³⁴ –, aveva statuito come il mancato espletamento dei poteri di controllo affidati alla pubblica amministrazione, non si traducesse in un'ipotesi di “silenzio-rifiuto (o inadempimento)” – *i.e.*, di “silenzio non significativo e privo di valore provvedimentale” –, in quanto esso “postula, sul piano strutturale, la sopravvivenza del potere al decorso del tempo fissato per la definizione del procedimento amministrativo, mentre, nella specie, lo spirare del termine perentorio di legge implica la definitiva consumazione del potere in esame”³⁵; e come, viceversa, l'inerzia della pubblica amministrazione desse luogo a una forma di “silenzio significativo negativo”, il quale “produce l'effetto giuridico di precludere all'amministrazione l'esercizio del potere inibitorio a seguito dell'infruttuoso decorso del termine perentorio all'uopo sancito dalla legge”³⁶.

Correlativamente, sul fronte delle tecniche di garanzia del terzo, per il caso di omesso esercizio dei poteri di controllo intitolati alla pubblica amministrazione, l'Adunanza Plenaria aveva negato la praticabilità dell'a-

³⁴ Nello specifico, secondo l'Adunanza Plenaria, “(i)l denunciante è, infatti, titolare di una posizione soggettiva originaria, che rinviene il suo fondamento diretto ed immediato nella legge, sempre che ricorrano i presupposti normativi per l'esercizio dell'attività e purché la mancanza di tali presupposti non venga stigmatizzata dall'amministrazione con il potere di divieto da esercitare nel termine di legge, decorso il quale si consuma, in ragione dell'esigenza di certezza dei rapporti giuridici, il potere vincolato di controllo con esito inibitorio e viene in rilievo il discrezionale potere di autotutela (punto n. 5.2); in definitiva, trattasi di “un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge” (punto n. 6).

³⁵ In altri termini, ad avviso dell'Adunanza Plenaria, “nel silenzio-inadempimento lo spirare del termine di legge non conclude il procedimento ma accentua il dovere della p.a. di porre fine all'illecito comportamentale permanente, al contrario di quanto accade nel caso di specie dove l'inerzia dell'amministrazione che si protragga oltre i confini di cui all'art. 19, comma 3, della legge n. 241/1990, conclude il procedimento estinguendo il potere amministrativo di divieto” (punto n. 6.1.1).

³⁶ Stando all'Adunanza Plenaria, quindi, “a differenza del silenzio rifiuto che costituisce un mero comportamento omissivo, ossia un silenzio non significativo e privo di valore provvedimentale, il silenzio di che trattasi, producendo l'esito negativo della procedura finalizzata all'adozione del provvedimento restrittivo, integra l'esercizio del potere amministrativo attraverso l'adozione di un provvedimento tacito negativo equiparato dalla legge ad un, sia pure non necessario, atto espresso di diniego dell'adozione del provvedimento inibitorio” (punto n. 6.2.1).

zione avverso il silenzio-rifiuto, ai sensi dell'art. 31 c.p.a.³⁷, privilegiando, invece, un assetto imperniato:

- sull'azione di annullamento dell'atto tacito di diniego del provvedimento inibitorio *ex art.* 29 c.p.a.³⁸;
- sulla contestuale domanda di condanna all'emanazione di quest'ultimo, ai sensi del combinato disposto dell'art. 30, comma 1, con l'art. 34, comma 1, lett. *o*), c.p.a.³⁹;
- nonché, qualora la lesione del terzo si fosse verificata anteriormente al decorso dei limiti temporali gravanti sulla pubblica amministrazione, sull'azione di accertamento della carenza dei presupposti di legge per l'avvio dell'attività, a norma dell'art. 34, comma 2, c.p.a., previa eventuale adozione di misure cautelari *ex artt.* 55 e 61 c.p.a., con conversione automatica in domanda di impugnazione del silenzio significativo, dinanzi alla mancata assunzione del provvedimento di divieto, nei termini di definizione del procedimento⁴⁰.

In accordo con la ricostruzione avallata dall'Adunanza Plenaria, nella sentenza 29 luglio 2011, n. 15, pertanto, “i terzi potevano ottenere, in ogni caso, quale che fosse l'atteggiamento mantenuto dall'amministrazione sulla scia, che in giudizio si accertasse la effettiva sussistenza dei «requisiti

³⁷ Per l'Adunanza Plenaria, infatti, “anche a voler ritenere che l'azione nei confronti del silenzio-rifiuto sia proponibile, in conformità all'ampio tenore letterale dell'art. 31, comma 1, del codice del processo amministrativo, con riguardo ad un potere ufficioso, nel caso in esame il decorso del tempo non configura una mera inerzia nell'esercizio di un potere ancora esistente – ossia una violazione del permanente obbligo di definizione della procedura, stigmatizzabile con un ricorso, proposto nel termine annuale di cui all'art. 31, comma 2, del codice del processo amministrativo, al fine di sollecitare una risposta esplicita dell'amministrazione ancora titolare del potere – ma produce un esito negativo della procedura, sotto il profilo della definitiva preclusione dell'esercizio del potere inibitorio”; pertanto, “(l)a protrazione del silenzio amministrativo dà luogo, quindi, ad un esito negativo del procedimento che produce la lesione dell'interesse pretensivo del terzo al conseguimento della misura inibitoria (con correlato consolidamento della legittimazione del denunciante a porre in essere l'attività), non tutelabile con il rimedio congegnato dal legislatore con riguardo al silenzio-inadempimento” (punto n. 6.1.1).

³⁸ Punto n. 6.3.

³⁹ Punti nn. 6.4, 6.4.1, 6.4.2.

⁴⁰ Punti nn. 6.5.2, 6.5.3.

e dei presupposti» di legge per l'esercizio dell'attività segnalata⁴¹; insomma, «(l)a tutela dei terzi, in tal modo, era (...) piena ed effettiva»⁴².

Nondimeno, nell'immediatezza della sentenza suddetta, il legislatore ha inserito, nell'art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241, proprio il comma 6-ter⁴³, il quale, ribaltando l'impostazione perorata dall'Adunanza Plenaria, ha esplicitamente smentito la portata provvedimentale della s.c.i.a.; e, specularmente, quanto all'ipotesi di mancato esercizio dei poteri di controllo della pubblica amministrazione, ha riconosciuto al terzo la sola legittimazione a proporre l'azione avverso il silenzio-rifiuto di cui all'art. 31 c.p.a.

La scelta legislativa condensata nell'art. 19, comma 6-ter, l. 7 agosto 1990, n. 241, influisce sensibilmente sul tasso di pienezza ed effettività della tutela del terzo.

Sul punto, è stato autorevolmente sostenuto che, se è vero che, ai sensi dell'art. 31, comma 1, c.p.a., l'azione avverso il silenzio-rifiuto può essere esercitata «(d)ecorsi i termini per la conclusione del procedimento»; e se è vero che, in base all'art. 19, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241, l'inerzia della pubblica amministrazione comporta la consumazione dei poteri di controllo di quest'ultima; per quanto il terzo possa sollecitare la pubblica amministrazione stessa anche prima della scadenza del limite temporale prescritto dall'art. 19, comma 3, la successiva domanda di accertamento dell'obbligo di provvedere non potrebbe che tendere, unicamente, a propiziare l'adozione delle misure postume di cui al comma 4⁴⁴.

⁴¹ Cfr. F.G. SCOCA, *Segnalazione certificata di inizio attività e tutela del terzo*, in *Giur. cost.*, n. 4/2020, 1749 ss.

⁴² Cfr. F.G. SCOCA, *Segnalazione certificata di inizio attività e tutela del terzo*, cit., 1749 ss.

⁴³ Cfr. l'art. art. 6, comma 1, lett. c), d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, con l. 14 settembre 2011, n. 148.

⁴⁴ Cfr. F.G. SCOCA, *Segnalazione certificata di inizio attività e tutela del terzo*, cit., 1749 ss., per il quale, «(p)otrebbe non essere facile sostenere una simile tesi, in presenza della disposizione, secondo cui l'azione avverso il silenzio non significativo può esperirsi soltanto «decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo»; quindi, ad essere conseguenti, nel caso in esame, solo dopo decorsi i diciotto mesi di cui all'art. 21-*nonies* della legge sul procedimento; e non prima che tale termine sia decorso»; tuttavia – prosegue l'Autore –, «ove si consideri che i poteri previsti dal comma 4 sono gli stessi attribuiti all'amministrazione dal comma 3, e ne viene solo modificato il modo di esercizio (incondizionato entro i termini di legge, condizionato dopo la scadenza di tali termini), la tesi può avere una solida base; dato che i poteri attribuiti all'amministrazione di intervenire sulla scia permangono, sia pure con diversa disciplina, oltre la scadenza dei termini (di cui ai commi 3 e 6-*bis*)».

Di qui, il rilievo ulteriore secondo il quale, poiché, contrariamente a quelli radicati nell'art. 19, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241, i poteri di controllo contemplati dal comma 4, sebbene vincolati nell'*an*, mantengono ampi tratti di discrezionalità nel *quomodo*, condividendo i presupposti dell'annullamento in autotutela *ex art. 21-nonies*; l'azione avverso il silenzio-rifiuto potrebbe sfociare – a tutto concedere – nel mero accertamento dell'obbligo di provvedere, ai sensi dell'art. 31, comma 1, c.p.a., senza, però, nessuno spazio di predeterminazione del contenuto della decisione finale⁴⁵.

Proprio al tentativo di attenuare la compressione subita dalla tutela del terzo, allora, risponde la diversa tesi stando alla quale, sempre l'art. 31, comma 1, c.p.a., nell'ammettere l'azione avverso il silenzio-rifiuto, oltre che a fronte dell'inutile decorso dei termini di conclusione del procedimento, negli "altri casi previsti dalla legge", consentirebbe di instaurare il relativo giudizio anche prima della scadenza del limite temporale indicato dall'art. 19, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241; di talché, scongiurato l'effetto estintivo derivante, per l'appunto, da tale scadenza, sarebbe ben possibile ottenere una pronuncia di accertamento non solo, puramente e semplicemente, dell'obbligo di provvedere, in ordine ai poteri di controllo di cui all'art. 19, comma 4, ma anche sulla fondatezza della pretesa *ex art. 31, comma 3, c.p.a.*, relativamente a quelli scolpiti nel comma 3, del medesimo art. 19, attesa la natura vincolata di questi ultimi⁴⁶.

Benché attraverso un itinerario differente, giunge alle stesse conclusioni L. BERTONAZZI, *Scia e tutela del terzo nella sentenza della Corte costituzionale n. 45/2019*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2/2019, 711 ss., nel momento in cui osserva che "la sinergia tra le tempistiche legali per la fissazione dell'udienza camerale di discussione del ricorso *contra silentium* (art. 87, comma 3, secondo periodo, c.p.a.) e la natura decadenziale del termine di cui all'art. 19, comma 3, cit. (o in materia edilizia di quello di cui all'art. 19, comma 6-bis, cit.) impediscono, *de iure condito*, che l'azione del terzo cada sull'omesso esercizio del potere inibitorio/repressivo 'puro' di cui all'art. 19, comma 3, cit."

⁴⁵ Cfr. F.G. SCOCA, *Segnalazione certificata di inizio attività e tutela del terzo*, cit., 1749 ss., il quale rimarca che, "dato il carattere discrezionale e condizionato dei poteri di cui al comma 4, derivante dalla disciplina stabilita nell'art. 21-nonies (espressamente richiamata), la tutela del terzo avverso l'inerzia dell'amministrazione, in quanto limitata all'accertamento del dovere di provvedere (dovere che, ovviamente, sussiste anche senza l'accertamento giudiziale), si riduce a (quasi) nulla".

⁴⁶ È questa, in buona sostanza, la ricostruzione proposta da F. LIGUORI, *La "parentesi amministrativa" della s.c.i.a. e le tutele del terzo*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2019, 281 ss., il quale conclude che "(l)'effetto retroattivo della pronuncia di accertamento dell'inadempimento

È appena il caso di aggiungere come, dopo la sentenza n. 45 del 2019, le criticità inficianti, nel suo complesso, il sistema di tutela del terzo apprestato dall'art. 19, comma 6-ter, l. 7 agosto 1990, n. 241, siano state portate all'esame della Corte costituzionale, con la questione di legittimità costituzionale avanzata dal T.a.r. per l'Emilia-Romagna, e decisa con la pronuncia n. 153 del 2020⁴⁷.

Malgrado l'esito processuale di inammissibilità per difetto di rilevanza, il tenore di tale questione permette di cogliere, in ogni caso, il nucleo

nello svolgimento della funzione di controllo è, dunque, in grado di far rivivere il potere solo se il terzo si è attivato entro il termine: unicamente in questo caso la pronuncia del giudice, ancorché intervenuta a termine scaduto, può avere effetti retroattivi laddove negli altri casi incontra il “*limite esterno*” costituito dalla irreversibile decadenza del potere per il decorso di termini perentori”; ad avviso dell'Autore, inoltre, questa lettura si coniugherebbe proprio con quella offerta dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 45 del 2019, là dove “non tralascia di richiedere al legislatore soluzioni per l'immediata conoscenza dell'attività segnalata e per “*impedire il decorso dei termini in presenza di una sollecitazione*”, presupponendo evidentemente che il sollecito debba prodursi prima della scadenza del termine. Mentre le iniziative successive alla scadenza del primo e del secondo termine possono mettere in moto unicamente i poteri residui *sine die* enumerati dalla Corte” (corsivo dell'Autore).

A questa impostazione, sembra aderire anche Cons. St., sez. VI, sent. 8 luglio 2021, n. 5208, secondo cui, proprio alla luce della pronuncia della Corte costituzionale n. 45 del 2019, “i poteri di controllo sulla SCIA, se attivati tempestivamente (entro i sessanta o trenta giorni dalla segnalazione), sono vincolati, con la conseguenza che l'interessato potrebbe chiedere anche l'accertamento della fondatezza nel merito della pretesa; se attivati invece dopo il decorso del termine ordinario (ed entro i successivi diciotto mesi), sono invece subordinati alla sussistenza delle ‘condizioni’ di cui all'art. 21-*nonies*, della legge n. 241 del 1990”.

⁴⁷ Come esposto dalla Corte costituzionale, al punto n. 1.6, del *Ritenuto in fatto* della sentenza n. 153 del 2020, il T.a.r. per l'Emilia-Romagna ha lamentato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, l. 7 agosto 1990, n. 241, “nella misura in cui impedisce ai terzi lesi da una SCIA edilizia illegittima di ottenere dal Giudice amministrativo una pronuncia di accertamento della fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, con conseguente condanna o comunque effetto conformativo all'adozione dei corrispondenti provvedimenti, anche nel caso in cui sia decorso il termine concesso all'amministrazione per azionare il potere inibitorio di cui al comma 3 dell'art. 19” (l. 7 agosto 1990, n. 241, *n.d.r.*). Come rilevato da F.G. SCOCA, *Segnalazione certificata di inizio attività e tutela del terzo*, cit., 1749 ss., “(i) problema esaminato dalla sentenza più recente, la n. 153 del 2020, riguarda (...) direttamente la forte compressione della tutela del terzo, conseguente alla introduzione del comma 6-ter, e alla qualificazione dell'inerzia dell'amministrazione che esso espressamente dispone, limitandola alla esperibilità della sola azione avverso l'inerzia dell'amministrazione (...)”.

autentico di “politica legislativa”, che si staglia sullo sfondo dell’art. 19, comma 6-ter, l. 7 agosto 1990, n. 241: ossia, che, se guardato nel prisma della tutela del terzo, l’intervento normativo auspicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 45 del 2019, non può essere confinato alla regolamentazione di puntuali aspetti procedurali⁴⁸, ma deve inevitabilmente risalire – come, d’altro canto, avvenuto, in occasione dell’approvazione del comma 6-ter, dell’art. 19 – alla stessa qualificazione della fattispecie, e, in particolare, dell’inerzia serbata dalla pubblica amministrazione rispetto ai poteri di controllo conferiti dall’art. 19, comma 3; qualificazione, che, lo si ripete, reagisce sull’individuazione delle tecniche di garanzia utilizzabili dal terzo, e, pertanto, sul grado di pienezza ed effettività della tutela di quest’ultimo⁴⁹.

ii) Un secondo versante degno di attenzione è quello afferente all’interpretazione della fattispecie eccettuativa descritta dall’art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241, a tenore del quale, il termine di dodici mesi, cui il precedente comma 1 subordina l’annullamento in autotutela “dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici”, non opera nel caso “di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione dell’atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte, costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato”.

Invero, si tratta di un tema di sicuro impatto sul regime della s.c.i.a., in quanto l’art. 19, comma 4, l. 7 agosto 1990, n. 241, abilita la pubblica amministrazione a emettere i provvedimenti di carattere conformativo, inibitorio e repressivo enucleati dal comma 3, anche dopo la scadenza del termine dilatorio decorrente dal ricevimento della segnalazione, proprio “in presenza delle condizioni previste dall’articolo 21-*nonies*”⁵⁰.

⁴⁸ ... quali, per l’appunto, quelli evocati dalla stessa Corte costituzionale nel monito rivolto al legislatore nella sentenza n. 45 del 2019. In quest’ottica, F.G. SCOCA, *Segnalazione certificata di inizio attività e tutela del terzo*, cit., 1749 ss., mette in risalto che la questione definita da tale pronuncia, “attiene (...) a profili di ordine procedimentale, che (...) possono considerarsi marginali, se non pressoché privi di valore pratico”.

⁴⁹ In tal senso, M.A. SANDULLI, *Gli effetti della legge 7 agosto 2015, 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, cit., 12, invoca “un sollecito intervento legislativo sul punto, che, magari riprendendo il modello costruito dall’Adunanza plenaria, riveda il sistema di tutela del terzo (...)”.

⁵⁰ Resta fermo, in ogni caso, che “l’autotutela di cui al comma 4 dell’articolo 19 della legge n. 241/1990 si diversifica per così dire sul piano ontologico dal modello generale declinato dall’art. 21-*novies*, cui pure rinvia, innanzi tutto per il fatto che non incide su

Da questa angolazione, quindi, le perplessità suscitate dall'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241, involgono la necessità, o meno – ai fini della deroga al limite temporale individuato dal comma 1, dello stesso art. 21-*nonies* –, dell'accertamento definitivo dell'illecito penale, oltre che nell'ipotesi di “dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci”, anche in quella di “false rappresentazioni della realtà”.

Nonostante l'invito rivolto dal Consiglio di Stato, nei pareri 15 marzo 2016, n. 839, e 21 luglio 2016, n. 1784⁵¹, a chiarire la portata di tale disposizione⁵², la neghittosità del legislatore ha aperto la strada all'elaborazione della giurisprudenza, che, enfatizzando il dato testuale racchiuso nella disgiunzione “o”, ha circoscritto la pregiudizialità penale alle prime, esclu-

un precedente provvedimento amministrativo, connotandosi pertanto per conseguire ad un procedimento di primo e non di secondo grado, tanto da indurre la dottrina a rivederne finanche la qualificazione definitiva”; inoltre, “mentre di regola il potere di autotutela è ampiamente discrezionale nell'apprezzamento dell'interesse pubblico che può imporne l'esercizio e pertanto non coercibile, al punto che la p.a. non ha neanche l'obbligo di rispondere a eventuali istanze con cui il privato ne solleciti l'esercizio, nel caso di cui all'art. 19, comma 4, della l. n. 241 del 1990, si ritiene che l'Amministrazione abbia l'obbligo di rispondere, sicché la discrezionalità risulta piuttosto relegata alla verifica in concreto della sussistenza o meno dei presupposti di cui all'articolo 21-*novies*”, militando, in questa direzione, “sia l'argomento letterale □ segnatamente, la differente formulazione dell'art. 21-*novies* rispetto all'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990, il quale ultimo, a differenza del primo, dispone che l'amministrazione “adotta comunque” (e non già semplicemente “può adottare”) i provvedimenti repressivi e conformativi (sempre che ricorrano le ‘condizioni’ per l'autotutela) □, sia la lettura costituzionalmente orientata del disposto normativo”; la stessa giurisprudenza, peraltro, ha ribadito che, “accanto all'obbligo di attivazione, chiaramente desumibile dal dato testuale della norma, si colloca anche un assai più pregnante obbligo di pronuncia, di talché l'Amministrazione è chiamata a motivare non soltanto la scelta di procedere all'annullamento, nell'accezione chiarita con riferimento ai procedimenti dichiarativi, ma anche quella opposta, di non annullare, seppure in presenza di presupposti di illegittimità dell'atto, utilizzando in senso speculare i parametri individuati dal legislatore (...)”: così, *ex plurimis*, Cons. St., sez. II, sent. 7 marzo 2023, n. 2371.

⁵¹ ... aventi ad oggetto, rispettivamente, gli schemi di decreti legislativi attuativi della delega contenuta nella l. 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Legge Madia), poi sfociati nell'adozione del d. lgs. 30 giugno 2016, n. 126 (c.d. s.c.i.a.-1) e del d. lgs. 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. s.c.i.a.-2).

⁵² Cfr. Cons. St., parere 15 marzo 2016, n. 839, punto n. 8.3; Cons. St., parere 21 luglio 2016, n. 1784, punto n. 1.3.1.

dandola, invece, per le seconde, soggette, dunque, all'autonomo potere valutativo della pubblica amministrazione⁵³.

Detto altrimenti, l'indeterminatezza palesata dall'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241, nella definizione del perimetro della pregiudizialità penale, ha condotto la giurisprudenza a prefigurare un "doppio binario", quanto alla latitudine della deroga al limite temporale *ex* comma 1, con ricadute di non poco momento proprio sul legittimo affidamento del privato cittadino, e sulla certezza dei rapporti giuridici, nella misura in cui, a differenza dell'ipotesi di "dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci" – astretta al vincolo della pregiudizialità penale –, in quella di "false rappresentazioni della realtà", la pubblica amministrazione si trova, di fatto, a essere investita di un potere di rivisitazione *sine die* della meritevolezza degli interessi facenti capo al privato cittadino stesso⁵⁴.

iii) Per un altro aspetto, non possono essere nemmeno ignorate le difficoltà di coordinamento tra l'art. 21-*nonies*, l. 7 agosto 1990, n. 241, nel combinato disposto con l'art. 19, comma 4, e altre previsioni contenute nel medesimo testo normativo.

iii) In primo luogo, va esaminato il rapporto tra l'art. 21-*nonies*, l. 7 agosto 1990, n. 241, nel combinato disposto con l'art. 19, comma 4, e l'art. 21, comma 1.

In base a tale ultima previsione, infatti, "(i)n caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge (...)"

Nello specifico, sempre nei pareri 15 marzo 2016, n. 839, e 21 luglio

⁵³ Cfr., *ex plurimis*, Cons. St., sez. V, sent. 27 giugno 2018, n. 3940; Cons. St., sez. IV, sent. 18 luglio 2018, n. 4374; Cons. St., sez. sez. IV, sent. 8 novembre 2018, n. 6308; Cons. St., sez. VI, sent. 13 gennaio 2020, n. 3232; Cons. St., sez. VII, sent. 29 dicembre 2022, n. 11619; Cons. St., sez. IV, sent. 30 giugno 2023, n. 5387; Cons. St., sez. VI, sent. 27 febbraio 2024, n. 1926; Cons. St., sez. V, sent. 14 agosto 2024, n. 7134; Cons. St., sez. IV, sent. 7 maggio 2025, n. 3876.

Peraltro, tale orientamento è messo in discussione, ancorché nella forma dell'*obiter dictum*, da Cons. St., sez. II, sent. 19 gennaio 2023, n. 651, ove si legge che "la questione meriterebbe ulteriori approfondimenti, in quanto potrebbe sembrare non convincente che il privato, che per errore fornisce una falsa rappresentazione dei fatti, sia maggiormente esposto agli effetti dell'autotutela rispetto a chi dolosamente ha allegato false dichiarazioni sostitutive di certificazione o atti di notorietà ideologicamente falsi che può sempre contare sull'assenza di un'indagine penale o sulla prescrizione del reato".

⁵⁴ Il punto è messo in evidenza da M. SINISI, *Il potere di autotutela caducatoria*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., 568.

2016, n. 1784, il Consiglio di Stato aveva richiamato il legislatore a puntualizzare se il limite temporale cristallizzato nell'art. 21-*nonies*, comma 1, l. 7 agosto 1990, n. 241, valesse anche per l'art. 21, comma 1, ovvero, se quest'ultimo si risolvesse, per l'ipotesi "di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni", in un'ulteriore deroga al limite suddetto, rispetto a quella già stabilita dal comma 2-*bis*; per il Consiglio di Stato, infatti, in questa seconda eventualità, "dovrebbero (...) essere specificati quali siano i poteri ulteriori esercitabili *ex art.* 21, comma 1, rispetto a quelli di intervento *ex post* alle condizioni dell'art. 21-*nonies*, posto che entrambe le norme sembrano riferirsi, nel caso di SCIA, all'accertamento della mancanza o della 'falsità' dei requisiti, su cui fondare i più volte richiamati poteri inibitori, repressivi o conformativi"⁵⁵.

Tenuto conto dei rilievi sollevati dal Consiglio di Stato, e nella perdurante inattività del legislatore, è stato affermato come la soluzione preferibile, anche perché maggiormente rispondente al principio di legalità "sostanziale" – implicitamente evocato dallo stesso Consiglio di Stato –, sia quella di inscrivere l'art. 21, comma 1, l. 7 agosto 1990, n. 241, nell'alveo dei poteri di controllo assegnati alla pubblica amministrazione dall'art. 19, comma 3; da questo punto di vista, pertanto, l'art. 21, comma 1, avrebbe la funzione di precludere qualsiasi possibilità di "conformazione", nel termine fissato dal medesimo comma 3 – e, *a fortiori*, in via postuma, ai sensi dell'art. 21-*nonies*, nel combinato disposto con l'art. 19, comma 4 –, là dove la segnalazione sia inoltrata sulla scorta "di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni"⁵⁶.

iii₂) Un ulteriore difetto di coordinamento, poi, si ravvisa tra l'art. 21-*nonies*, l. 7 agosto 1990, n. 241, nel combinato disposto con l'art. 19, comma 4, e l'art. 2, comma 8-*bis*.

Allo scopo di incentivare il rispetto dei termini procedurali, infatti, tale ultima previsione commina la sanzione dell' "inefficacia", in ordine, tra l'altro, a "i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di

⁵⁵ Cons. St., parere 15 marzo 2016, n. 839, punto n. 8.3; Cons. St., parere 21 luglio 2016, n. 1784, punto n. 1.3.1.

⁵⁶ Cfr. M.A. SANDULLI, *La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)*, cit., 379, secondo la quale è opportuno "circoscrivere la portata dell'art. 21, comma 1, alla verifica ordinaria che l'amministrazione deve compiere nei primi sessanta (o per l'edilizia trenta) giorni"; cosicché, la disposizione "non può avere altro significato se non quello di ribadire che la conformazione non è mai possibile – e la norma risulta speciale e applicabile senza limiti di tempo – nei soli casi di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni (...)".

rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-*bis*, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti (...)"

Il che, a ben guardare, delinea un'antinomia tra l'art. 2, comma 8-*bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241, dal quale discende, per l'appunto, l'inefficacia del provvedimento inibitorio tardivo, e l'art. 21-*nonies*, nel combinato disposto con l'art. 19, comma 4, che, al contrario, lo legittima in presenza dei requisiti dell'annullamento in autotutela⁵⁷.

Né, d'altra parte, può essere reputata risolutiva la clausola di salvezza inserita nell'art. 2, comma 8-*bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241 – a mente della quale, resta fermo “quanto previsto dall'articolo 21-*nonies*, ove ne ricorrano i presupposti” –, la cui vaghezza, anzi, ha indotto la dottrina a predicare una radicale alternativa tra l'espunzione dell'art. 19, comma 4, e una modifica legislativa volta a meglio precisare il contenuto precettivo della clausola medesima⁵⁸.

2.1. ... *c.i.l.a.* ...

Le riflessioni svolte in merito alla s.c.i.a. consentono, inoltre, di affrontare alcuni nodi problematici posti dalla disciplina dettata in relazione alla c.i.l.a.

Nel parere 21 luglio 2016, n. 1784, il Consiglio di Stato ha messo in risalto la “complementarietà” della c.i.l.a. rispetto alla s.c.i.a., “poiché entrambi si inquadrano nel processo di liberalizzazione delle attività private”⁵⁹.

Pur tuttavia, dinanzi a tale “complementarietà”, la giurisprudenza non è esente da oscillazioni, nella modulazione del rapporto tra i due strumenti.

Il terreno in cui si manifesta tale ambivalenza è, anzitutto, quello dei poteri riconosciuti alla pubblica amministrazione, per il caso di c.i.l.a.

⁵⁷ Come segnalato anche nel *Dossier* a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica del 21 luglio 2020, p. 170 (disponibile al link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1161417.pdf>).

⁵⁸ Cfr. M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge “Semplificazioni”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, 179, secondo il quale, “(d)elle due l'una: o si prevede la sanzione dell'inefficacia per cui si cancella il comma 4 oppure si chiariscono esattamente i termini di quel generico “fermo restando” il potere di autotutela di cui non è chiara la portata normativa”.

⁵⁹ Punto n. 5.5.1.

mancante, incompleta o irregolare, ovvero, di lavori compiuti in difformità, ma pur sempre eseguibili mediante tale strumento.

La domanda, in particolare, è se la pubblica amministrazione sia intestataria dei soli poteri sanzionatori – di carattere pecuniario – concepiti dall'art. 6-*bis*, comma 5, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ovvero, anche dei poteri di tipo conformativo, inibitorio e repressivo, che l'art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241, elenca in materia di s.c.i.a.⁶⁰; questione, la quale, a sua volta, intercetta quella della tutela del terzo, non fosse altro perché – come è stato notato –, se quest'ultima “è mediata dalla tipologia di poteri pubblici spettanti ed esercitabili dalla P.A., giocoforza, al variare dell'incisività (di tali poteri), anche gli strumenti a disposizione del terzo per far valere le proprie ragioni sub(i)sco)no distinte modulazioni e, a raffronto con la s.c.i.a., ne risult(an)o attenuati ovvero potenziati a seconda della prospettiva di riferimento”⁶¹.

Diverso, sia detto per inciso, è il caso in cui la c.i.l.a. sia impiegata al di fuori dello schema legale, ossia, per realizzare opere che richiedano il permesso di costruire, o la stessa s.c.i.a., o, comunque, in violazione della normativa urbanistico-edilizia.

Quanto a tale ipotesi, infatti, il Consiglio di Stato, nel parere 21 luglio 2016, n. 1784, ha rimarcato come la pubblica amministrazione disponga, in linea con il regime tratteggiato dagli artt. 27 ss., d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, degli ordinari poteri di vigilanza contro gli abusi, “come peraltro implicitamente previsto” dall'art. 6-*bis*, comma 1, del medesimo decreto, stando al quale, sono “fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbani-

⁶⁰ Come rilevato da D. DIACO, *L'edilizia “semi-libera”: prospettive per un inquadramento sistematico (a margine di T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 7 dicembre 2023 n. 1602)*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2024, 327 ss., rispetto a queste ipotesi, “la questione che s'innescia è se l'assenza della previsione, in caso di c.i.l.a., di un potere di controllo (inibitorio) amministrativo costituisca una mera lacuna del legislatore (colmabile, magari, mediante applicazione analogica delle regole previste per la s.c.i.a.) o sia espressione della chiara intenzione di quest'ultimo di diversificare sul punto i regimi dei due titoli abilitativi in questione (*ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*)”.

⁶¹ Così, E. EBE, L. BONSIGNORI, *C.i.l.a. e tutela del terzo*, in *Urb. e app.*, n. 4/2021, 471. In giurisprudenza, nel senso che il terzo possa sollecitare, unicamente, i poteri repressivi ex art. 27, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, cfr. T.a.r. per la Campania, Napoli, sez. VII, sent. 13 settembre 2018, n. 5486; nel senso, invece, che tale facoltà vada riportata all'art. 19, comma 6-*ter*, l. 7 agosto 1990, n. 241, cfr. T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, sent. 16 luglio 2018, n. 1497; Cons. Stato, sez. IV, 23 aprile 2021, n. 3275; Cons. St., sez. II, sent. 24 aprile 2023, n. 4110.

stici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia"⁶².

Ad ogni modo, tornando al primo gruppo di fattispecie – quello, lo si ribadisce, di c.i.l.a. mancante, incompleta o irregolare, ovvero, di lavori compiuti in difformità, ma pur sempre eseguibili mediante tale strumento –, va registrato, anzitutto, l'orientamento alla stregua del quale la giurisprudenza limita il novero dei poteri vantati dalla pubblica amministrazione a quelli sanzionatori *ex art. 6-bis*, comma 5, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380⁶³.

Pur ammettendo che “la non perfetta tecnica di redazione della legislazione lascia evidentemente spazio ad entrambe le opzioni ermeneutiche”, la giurisprudenza accede a tale soluzione, valorizzando i seguenti argomenti:

- “(i)n primo luogo, occorre riconnettere un significato alla scelta legislativa, nel 2016, di creare un nuovo regime di interventi edilizi, accanto a quelli – già noti – dell'attività edilizia libera, dell'attività soggetta SCIA, dell'attività realizzabile con SCIA in sostituzione del permesso di costruire e delle opere edili soggette a permesso di costruire”, sicché, “(l)'assimilazione, quanto ai poteri esercitabili dall'amministrazione, della CILA alla SCIA scolorirebbe eccessivamente le diversità tra i due regimi, finendo per privare di sostanziale significato l'intervento legislativo”;
- “(i)n secondo luogo, la CILA contempla la presenza di un'asseverazione da parte di un tecnico abilitato (...)”, la quale “non è richiesta, invece, in caso di SCIA”, e “(i)l maggiore onere posto in capo al

⁶² Punto n. 5.5.2.

⁶³ È opportuno rammentare come, in questo senso, si fosse già pronunciato il Consiglio di Stato, nel parere 21 luglio 2016, n. 1784, sottolineando come la diversa portata dei poteri di controllo attribuiti alla pubblica amministrazione nel caso di s.c.i.a. e di c.i.l.a. si spiegasse “alla stregua dei principi di proporzionalità e di adeguatezza, tenuto conto che nella materia edilizia il legislatore ha costruito un sistema speciale, in cui il controllo dei poteri pubblici è meno invasivo qualora le attività private non determinino un significativo impatto sul territorio, secondo un modello che potrebbe essere chiamato di ‘semplificazione progressiva’”; in sostanza, “l'attività assoggettata a CILA non solo è libera, come nei casi di SCIA, ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, ma deve essere ‘soltanto’ conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio” (punto n. 5.5.2).

privato nel contesto della CILA deve trovare una giustificazione (...) proprio nel venir meno – in capo all’amministrazione – del potere/dovere sistematico di controllo delle comunicazioni, ferma restando la possibilità di interventi repressivi in caso di uso abusivo dell’istituto”⁶⁴; con la conseguenza, inoltre, che “(e)ventuali pronunciamenti anticipati dell’ente in ordine alla ammissibilità degli interventi comunicati con CILA non hanno, quindi, carattere provvedimentale ma meramente informativo, non rispondendo gli stessi ad un potere legislativamente tipizzato”⁶⁵.

La giurisprudenza, però, si attesta anche su un altro filone, favorevole a estendere i poteri di controllo, che l’art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241, attribuisce alla pubblica amministrazione in tema di s.c.i.a., alle ipotesi di c.i.l.a.

Ad avviso di tale giurisprudenza, infatti, ancorché l’art. 6-*bis*, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, non contempra, in capo alla pubblica amministrazione, poteri di controllo di portata generale sulla conformità tecnico-giuridica della c.i.l.a., limitandosi a introdurre una sanzione pecuniaria:

- tuttavia, “deve rilevarsi che proprio la mancata previsione di sistematicità dei controlli rischia di tradursi in un sostanziale pregiudizio per il privato, che non vedrebbe mai stabilizzarsi la legittimità del proprio progetto, di talché la presentazione della CILA, considerata anche la modesta entità della sanzione per la sua omissione, avrebbe in sostanza l’unico effetto di attirare l’attenzione dell’amministrazione sull’intervento, esponendolo *ad libitum*, in caso di errore sul contesto tecnico-normativo di riferimento, alle più gravi sanzioni per l’attività totalmente abusiva”;
- in questa logica, poiché la c.i.l.a. “condivide l’intima natura giuridica” della s.c.i.a., “trovano applicazione i limiti di tempo e di motivazione declinati nell’art. 19, commi 3, 4, 6 *bis* e 6 *ter* della l. n. 241 del 1990, in combinato disposto con il richiamo alle «condizioni» di cui all’art. 21 *novies* della medesima normativa”⁶⁶.

⁶⁴ Così, T.a.r. per la Calabria, Catanzaro, sez. II, sent. 7 dicembre 2023, n. 1602. Nello stesso senso, cfr. T.a.r. per la Toscana, Firenze, sez. III, sent. 10 novembre 2016, n. 1625; T.a.r. per la Calabria, Catanzaro, sez. II, sent. 29 novembre 2018, n. 2052; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, sent. 10 ottobre 2022, n. 2627.

⁶⁵ Così, T.a.r. per la Toscana, Firenze, sent. 10 novembre 2016, n. 1625. Nel senso che tali provvedimenti siano affetti da nullità per difetto assoluto di attribuzione, ai sensi dell’art. 21-*septies*, l. 7 agosto 1990, n. 241, cfr. T.a.r. per la Calabria, Catanzaro, sez. II, sent. 29 novembre 2018, n. 2052; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, sent. 10 ottobre 2022, n. 2627.

⁶⁶ Così, Cons. St., sez. II, sent. 24 aprile 2023, n. 4110. Analogamente, cfr. T.a.r.

Non è difficile avvedersi, dunque, del diverso crinale sul quale si collocano gli indirizzi suddetti: mentre il primo, in una visione coerente con il principio di legalità “sostanziale”, definisce i poteri spettanti alla pubblica amministrazione, in aderenza al dato testuale insito nell’art. 6-*bis*, d.P.R. 6 ottobre 2001, n. 380⁶⁷; il secondo, ricollegandosi – in buona sostanza – alla teoria dei c.d. poteri impliciti, attrae la c.i.l.a. al sistema di controlli disegnato dall’art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241, in merito alla s.c.i.a., facendo leva, sul piano sistematico e teleologico, sul rapporto di similitudine riscontrabile tra i due strumenti, nonché sulla comune finalità di protezione della situazione giuridica soggettiva del privato cittadino⁶⁸.

per la Sicilia, Catania, sez. I, sent. 16 luglio 2018, n. 1497; Cons. Stato, sez. IV, sent. 23 aprile 2021, n. 3275.

⁶⁷ In questa prospettiva, cfr. D. DIACO, *L’edilizia “semi-libera”: prospettive per un inquadramento sistematico (a margine di T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 7 dicembre 2023 n. 1602)*, cit., 327 ss., ad avviso del quale, “a prescindere dalle similitudini tra c.i.l.a. e s.c.i.a., il regime dev’essere diverso perché gli interventi alla base dei due titoli sono differenti”; pertanto, “assodato che l’unica effettiva differenza tra i due istituti si rinviene proprio nell’assenza di un potere di controllo sistematico, è ragionevole ritenere che essa non costituisca una lacuna normativa, bensì frutto di una scelta consapevole del legislatore”.

⁶⁸ A livello generale, la teoria dei c.d. poteri impliciti ammette “l’esercizio di poteri da parte della pubblica amministrazione non espressamente attribuiti dalla legge, ma necessari alla cura dell’interesse pubblico a condizione che essi risultino ricavabili dal potere espressamente attribuito dalla norma ovvero, nell’impossibilità di condurre una tale operazione ermeneutica, a condizione che risultino compatibili con il complesso delle disposizioni normative che regolano un certo settore, con l’ulteriore precisazione che tale giudizio di compatibilità va effettuato sulla base di un’interpretazione non letterale, bensì teleologica e sistematica della normativa presa a riferimento”: così, A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell’agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, cit., 102. Sul tema, cfr., altresì, G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, n. 4/2007, 703 ss.

In giurisprudenza, cfr. Cons. St., sez. VI, sent. 2 marzo 2004, n. 991, ove si legge che “il dato normativo non può essere interpretato secondo una chiave puramente letterale”, bensì, “in chiave logica e sistematica, che garantisca un significato utile delle norme e il raggiungimento degli scopi che il legislatore si è prefisso (...)”; nonché, più di recente, Cons. St., sez. VI, sent. 14 dicembre 2020, n. 7972, in cui si evidenzia come il principio di legalità, nella sua accezione “forte”, “possa subire adattamenti nella fase applicativa, riconoscendo l’ammissibilità della categoria dei poteri impliciti”, vale a dire, di “poteri che non sono espressamente contemplati dalla legge ma che si desumono, all’esito di una interpretazione sistematica, dal complesso della disciplina della materia, perché strumentali all’esercizio di altri poteri”. Allo stesso filone, sono imputabili, *ex multis*, Cons. St., sez. VI, sent. 27 dicembre 2006, n. 7972; Cons. St., sez. VI, sent. 2 maggio

2.2. ... e p.a.s.

Per quel che riguarda, infine, la p.a.s., i dubbi coinvolgono persino la configurazione della fattispecie.

Accanto a un orientamento propenso a includere la p.a.s. nel *genus* della s.c.i.a., e, quindi, a definirla – in armonia con la ricostruzione propugnata dall’Adunanza Plenaria, nella sentenza 29 luglio 2011, n. 15 – come atto soggettivamente e oggettivamente privato⁶⁹, infatti, la giurisprudenza non manca di aderire a una diversa posizione, prospettandone la valenza provvedimentale, e inquadrandola nella figura del silenzio-assenso⁷⁰.

Come testimoniato dalla vicenda normativa – e giurisprudenziale – della s.c.i.a., lo scioglimento dell’alternativa nell’uno o nell’altro senso non è scevro da implicazioni, le quali si apprezzano con specifico riferimento alle tecniche di garanzia del terzo.

Mentre, infatti, a voler recepire la prima tesi, tali tecniche non possono che ricalcare quelle indicate dall’art. 19, comma 6-ter, l. 7 agosto 1990, n. 241, in materia di s.c.i.a., in base alla seconda, il terzo è legittimato a reagire nelle forme dell’azione ordinaria di annullamento di cui all’art. 29 c.p.a.⁷¹.

3. *Il paradosso degli strumenti di semplificazione amministrativa: il principio di legalità “sostanziale”, e la “legge”, quale presidio indispensabile del legittimo affidamento del privato cittadino, e della certezza dei rapporti giuridici*

All’esito di questo *excursus*, affiora come la resa, in termini di “efficacia”, degli strumenti di semplificazione amministrativa, quale riverbero del modello della c.d. amministrazione di risultato, non possa essere

2012, n. 2521; Cons. St., sez. VI, sent. 20 marzo 2015, n. 1532; Cons. St., sez. VI, sent. 24 maggio 2016, n. 2182; Cons. St., sez. VI, sent. 4 febbraio 2020, n. 879.

⁶⁹ Cfr. Cons. St., sez. IV, sent. 19 giugno 2014, n. 3112; Cons. St., sez. IV, sent. 28 giugno 2017, n. 3154; Cons. St., sez. IV, sent. 5 ottobre 2018, n. 5715; Cons. St., sez. IV, sent. 4 gennaio 2023, n. 130; Cons. St., sez. IV, sent. 2 maggio 2024, n. 3990.

⁷⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. 15 aprile 2019, n. 2420; Cons. St., sez. IV, sent. 18 aprile 2019, n. 2526; Cons. St., sez. IV, sent. 8 luglio 2020, n. 4383; Cons. St., sez. IV, sent. 14 marzo 2022, n. 1754; Cons. St., sez. IV, sent. 12 settembre 2023, n. 8284.

⁷¹ Cfr. G. LA ROSA, *La procedura abilitativa semplificata per impianti FER: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2023, 10 ss.

sganciata dalla dimensione della “legalità”, nel suo pregnante risvolto “sostanziale”.

Quando, infatti, la giurisprudenza – costituzionale e amministrativa – lamenta il difetto di completezza o di coerenza, “interna” ed “esterna”, delle previsioni concernenti i poteri di controllo confidati alla pubblica amministrazione, ovvero, sempre in ragione della lacunosa formulazione degli enunciati normativi, accoglie opzioni ermeneutiche che, seppure ispirate dall’esigenza di consolidamento della situazione giuridica soggettiva del privato cittadino, sono sprovviste anche del benché minimo aggancio al dato testuale, viene certificato, in ultima analisi, come l’attitudine degli strumenti di semplificazione amministrativa a soddisfare il principio di “efficacia” dell’attività della pubblica amministrazione, dipenda, in primo luogo, dal corretto uso, da parte del legislatore, della propria capacità classificatoria, a cominciare, proprio ed esattamente, dalla delimitazione formale e/o materiale di quei poteri⁷².

Ben si comprende, quindi, l’opinione secondo cui la semplificazione amministrativa rappresenti un problema, prima ancora che della pubblica amministrazione, proprio del legislatore⁷³.

Tanto più, ove si consideri il paradosso esibito dagli strumenti di semplificazione amministrativa, i quali, se per un verso, non elidono affatto l’intervento della pubblica amministrazione⁷⁴, per l’altro, in conseguenza della loro natura soggettivamente e oggettivamente privata, derogano alle

⁷² In questa prospettiva, vanno lette le considerazioni di A. BLASINI, M. BRAY, L. CASINI, M. CONTICELLI, A. L. DE CESARIS, L. FIORENTINO, S. NERI, M. RIDOLFI, E. SCHNEIDER, S. SIMONE, *I responsabili dell’efficienza: politica vs burocrazia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2021, 1215 ss., i quali, in termini generali, osservano che “(s)empre più spesso il successo o il fallimento di una riforma sembra dipendere dal contesto politico amministrativo in cui questa ha luogo, più che dal suo contenuto. Ciò, in ragione della semplice constatazione che una buona amministrazione presuppone anche una buona legislazione”.

⁷³ Il punto è messo in evidenza da F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove Aut.*, nn. 3-4/2008, 335 ss.

⁷⁴ In tal senso, cfr. Corte cost., sent. n. 49 del 2016, la quale, con riferimento alla s.c.i.a., sottolinea che “tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell’Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l’autotutela amministrativa” (punto n. 8, del *Considerato in diritto*).

normali garanzie partecipative *ex artt.* 7 e 10-*bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241⁷⁵, sfuggendo, per questa via, financo all'area della legalità "procedurale"⁷⁶.

In questo scenario, allora, quale che sia la declinazione – in termini di tensione dialettica, ovvero, di reciproca integrazione⁷⁷ – del rapporto tra il principio di legalità "sostanziale" e quello di "efficacia" dell'agire della pubblica amministrazione, un dato appare incontrovertibile: e cioè, che il principio di legalità "sostanziale", e, in definitiva, la "legge", quale forma giuridica del primo, rimangono, sempre e comunque, un presidio indispensabile del legittimo affidamento del privato cittadino, e, con esso, della certezza dei rapporti giuridici⁷⁸, che, lo si rammenta, proprio gli stru-

⁷⁵ Cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. IV, sent. 19 giugno 2014, n. 3112; T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. II, sent. 2 luglio 2018, n. 646; Cons. Stato, Sez. V, 18 febbraio 2019, n. 1111; T.a.r. per la Campania, Napoli, sez. VIII, sent. 3 dicembre 2021, n. 7787; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, sent. 11 aprile 2022, 920; T.a.r. per il Veneto, Venezia, sez. II, sent. 21 giugno 2022, n. 1064; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. III, sent. 21 settembre 2023, n. 2028; T.a.r. per la Campania, Napoli, sez. IV, sent. 3 gennaio 2024, n. 69; T.a.r. per la Calabria, Catanzaro, sez. II, sent. 25 novembre 2024, n. 1673. Sul tema, cfr., in dottrina, W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, cit., 169 ss.

⁷⁶ In proposito, cfr. M.A. SANDULLI, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, cit., 4852, la quale, dopo aver rammentato che "l'amministrazione di risultato implica la rapida presa in considerazione degli interessi, la loro ponderazione e la loro efficace tutela mediante un'azione appropriata dell'Amministrazione che va, mediante il procedimento, ad integrare il dettato normativo (...)", evidenzia, per l'appunto, che "(a) questa logica del risultato si oppongono naturalmente tutte quelle forme di legittimazione dell'inerzia amministrativa, quali i meccanismi di silenzio significativo o anche della segnalazione certificata di inizio attività, che da un lato lasciano nell'incertezza il cittadino in ordine all'affidabilità delle conseguenze delle proprie iniziative, dall'altro generano persino dubbi di legittimità costituzionale che involgono la invero singolare *ratio* sottesa alla logica giustificatrice di soggetti pubblici (organi) che, benché istituzionalmente preposti (obbligati) all'esercizio di funzioni di amministrazione attiva, sono legittimati ad "operare mediante l'inazione", magari limitandosi all'uso di poteri di autotutela e sanzionatori, di certo solo scalfiti dall'irrigidimento e dalla limitazione dell'esercizio del potere di annullamento".

⁷⁷ Cfr. *supra* paragrafo n. 1, note nn. 16 e 17.

⁷⁸ In termini generali, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, 110-111, sottolinea "il rapporto di stretta implicazione" sussistente tra "legge" e "certezza del diritto", il quale è "imputabile non solo alla "naturale" (cioè funzionale alle esigenze di libertà e giustizia che hanno sollecitato la costruzione stessa di una funzione legislativa) generalità e astrattezza di quella fonte, ma anche al suo essere *forma* giuridica predeterminata, che proprio in quanto forma è definizione di confini certi" (corsivo dell'Autore).

menti di semplificazione amministrativa ambiscono a salvaguardare, nel delicato bilanciamento con l'interesse pubblico alla regolare formazione del titolo⁷⁹.

⁷⁹ Cfr. *supra* paragrafo n. 1, nota n. 27.

Abstract

Il tema degli strumenti di semplificazione amministrativa prende corpo unitamente all'affermazione del modello della c.d. amministrazione di risultato, il quale mette in discussione, anzitutto, la tenuta del principio di legalità "sostanziale". Nel caso degli strumenti di semplificazione amministrativa, però, le aporie e contraddizioni che contraddistinguono il quadro normativo di riferimento, e la loro stessa configurazione legislativa, mettono in evidenza proprio la perdurante centralità del principio di legalità "sostanziale", e della "legge", come presidio indispensabile del legittimo affidamento del privato cittadino, e della certezza dei rapporti giuridici.

The paradox of administrative simplification tools between "legality"
and "effectiveness" of public administration action
(regarding SCIA, CILA, and PAS)

The topic of administrative simplification tools takes shape alongside the emergence of the so-called results-based administration model, which calls into question, first and foremost, the validity of the principle of "substantive" legality. In the case of administrative simplification tools, however, the aporias and contradictions that characterize the relevant regulatory framework, and their very legislative configuration, highlight the continuing centrality of the principle of "substantive" legality, and of the "law," as an indispensable safeguard for the legitimate expectations of private citizens and the certainty of legal relationships.