ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

30 DICEMBRE 2020

Scia e tutela del terzo (Note a margine di Corte costituzionale, sentenza n. 153 del 2020)

di Lucia Gizzi
Magistrato del TAR Lazio

Scia e tutela del terzo*

(Note a margine di Corte costituzionale, sentenza n. 153 del 2020)

di Lucia Gizzi
Magistrato del TAR Lazio

Abstract [It]: L'articolo affronta, alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 45 del 2019 e n. 153 del 2020, il tema della tutela del terzo che assuma di essere leso dall'attività oggetto di SCIA. L'Autore ripercorre l'evoluzione giurisprudenziale in materia fino all'introduzione, da parte del d.l. n. 138 del 2011, del comma 6 ter nell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, per soffermarsi poi sulle conseguenti problematiche, soprattutto relative al termine per la sollecitazione delle verifiche dell'Amministrazione da parte del privato.

Abstract [En]: The subject of the paper is the topic of the remedies available to third parties which consider to be harmed by the activity which is the subject of the SCIA, following the decisions of the constitutional court no. 45 of 2019 and no. 153 of 2020. The author retraces the line of decisions on the matter up to the introduction, by the legislative decree no. 138 of 2011, of the paragraph 6 ter in article 19 of law no. 241 del 1990, and expand then on the relevant issues, mainly related to the term for the request by the private party of the checks by the relevant Administration.

Sommario: **1.** 1. Premessa. **2.** Poteri di intervento dell'Amministrazione e strumenti di tutela del terzo. **3.** I termini entro cui il terzo controinteressato può sollecitare le verifiche dell'Amministrazione: la sentenza della Corte costituzionale n. 45 del 2019. **4.** Gli aspetti problematici della sentenza n. 45 del 2019: la conoscibilità della SCIA. **5.** La sentenza n. 153 del 2020 della Corte costituzionale. **6.** I nodi ancora irrisolti nella disciplina della tutela del terzo pregiudicato dalla SCIA.

1. Premessa

La Corte costituzionale è tornata ad affrontare la questione della tutela del terzo che lamenti di aver subito una lesione nella propria sfera giuridica per effetto dell'avvio dell'attività oggetto di segnalazione certificata di inizio di attività (d'ora in avanti, SCIA)[1].

È noto il contrasto giurisprudenziale in ordine alle tecniche di tutela a disposizione del terzo leso dalla denunzia di inizio attività (d'ora in avanti, DIA), che rifletteva il contrasto in ordine alla natura giuridica, provvedimentale o di atto privato, attribuita alla stessa[2].

---

* Articolo sottoposto a referaggio.

[1] Per un utile riepilogo delle modifiche normative intervenute in materia di DIA/SCIA, Sandulli M. A., *S.C.I.A.,* in *Il libro dell'anno del diritto,* Treccani, 2017, p. 195. Sulle principali novità introdotte dai d.lgs. n. 126 e n. 222 del 2016, Giardino E., *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti,* in *Giorn. dir. amm.,* 2017, p. 26 e ss.

[2] Per una breve ricostruzione della problematica relativa alla tutela del terzo in materia di SCIA: Sandulli M. A., *La segnalazione certificata di inizio attività,* in *Principi e regole dell'azione amministrativa,* Milano, 2015, p. 159; La Rosa G. e Bonsignori E., *Scia e tutela del terzo dopo la Corte cost. n. 45/2019,* in *Urb. App.,* 2019, p. 480; Gizzi L., *Scia e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi,* in *Ric. giur. edilizia,* 2017, p. 113. Sulla natura giuridica della SCIA e sul suo inquadramento, Scotti E., *Art. 19, Dichiarazione di inizio attività,* in Romano A. (a cura di), *L'azione amministrativa,* Torino, 2016, p. 609 e ss.; Paolantonio N., Giulietti W., *Commento all'art. 19*, in M.A. Sandulli, (a cura di), *Il codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 904 e ss.

In particolare, l'orientamento che ammetteva, a tutela del terzo, la tradizionale azione impugnatoria, volta all'annullamento della DIA ritenuta lesiva, rifletteva la tesi che, sul piano sostanziale, equiparava la DIA stessa a un atto di iniziativa procedimentale e l'inutile decorso del termine per l'esercizio del potere inibitorio da parte dell'Amministrazione a un accoglimento tacito dell'istanza del privato.

Una sorta di silenzio-assenso, formatosi tramite una fattispecie a formazione progressiva (data dal susseguirsi dell'informativa del privato e dell'infruttuoso decorso del termine per l'esercizio dei poteri di controllo), che culminava pur sempre in un atto oggettivamente e soggettivamente amministrativo[3].

Conferma di ciò era la previsione di un potere di autotutela in capo all'Amministrazione che, quale potere di secondo grado, presupponeva necessariamente un atto di natura provvedimentale su cui intervenire.

Questo orientamento soddisfaceva l'esigenza di assicurare al terzo controinteressato una tutela adeguata ed effettiva, non inferiore a quella garantita rispetto ad attività soggette al rilascio di un preventivo titolo autorizzatorio, espresso o tacito.

Anche in caso di DIA, infatti, il terzo poteva impugnare, entro il termine perentorio di 60 giorni, la dichiarazione del privato e conseguirne, in caso di accertata illegittimità, l'annullamento da parte del giudice, ancorché l'Amministrazione fosse rimasta inerte e non avesse tempestivamente esercitato i propri poteri di verifica e controllo.

Il decorso del termine previsto dall'art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990 per l'esercizio del potere di controllo sull'effettiva sussistenza dei presupposti della DIA, quindi, non implicava il definitivo consolidamento del titolo. Né all'Amministrazione era precluso di attivarsi tardivamente, mediante l'esercizio dei poteri di cui agli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies*, né al terzo controinteressato era precluso di "impugnare" la DIA[4].

Tuttavia, la ricostruzione della DIA quale atto tacito di assenso si esponeva a non poche considerazioni critiche. In particolare, essa dava luogo all'eliminazione di ogni differenza sostanziale tra l'istituto in esame e quello del silenzio-assenso, che invece, come dimostrato anche dalla diversa collocazione rispettivamente nell'art. 19 e nell'art. 20 della legge n. 241 del 1990, sono volti, il primo, a liberalizzare determinate attività non più soggette a preventiva autorizzazione, il secondo a semplificare l'azione amministrativa finalizzata al rilascio di un titolo autorizzatorio, pur sempre necessario.

Per questo, secondo altro orientamento, la DIA doveva essere considerata un atto privato, sia soggettivamente, perché consisteva in una dichiarazione con cui l'interessato "informava"

[3] In tal senso, in giurisprudenza: Cons. Stato, n. 2558 del 2010; n. 32622 del 2010; n. 1423 del 2011. In dottrina, Addesso C., *La dichiarazione di inizio di attività e la tutela del terzo: un rapporto difficile tra riforme legislative ed incertezze giurisprudenziali,* in *Foro amm.,* 2008, pag. 73.

[4] Sandulli M. A., *La segnalazione certificata di inizio attività,* cit., p. 160

l'Amministrazione di aver intrapreso una determinata attività, sia oggettivamente, perché in essa non si estrinsecava alcuna preventiva funzione autorizzatoria[5].

Nessun ostacolo a questa ricostruzione poneva la previsione espressa di un potere di autotutela decisoria, in quanto si tratta di un potere *sui generis*, volto a consentire all'Amministrazione un esercizio tardivo dei poteri di verifica, controllo e inibitori sull'attività intrapresa dal dichiarante.

Questa opzione ermeneutica, però, lasciava irrisolto il problema delle tecniche di tutela del terzo che assumeva di essere stato pregiudicato dall'attività oggetto di DIA, non potendo certo ammettersi un'azione di annullamento avverso un atto privato, privo di valore provvedimentale.

La dottrina e la giurisprudenza hanno, pertanto, cercato di costruire modelli di tutela dei controinteressati compatibili con la configurazione della DIA (poi SCIA) quale modello di liberalizzazione delle attività economiche private.

Si è così prospettata, da un lato, l'ipotesi di un'azione avverso il silenzio inadempimento maturato per il mancato esercizio dei poteri inibitori e repressivi da parte dell'Amministrazione, ex artt. 31 e 117 c.p.a. In tal modo, il terzo avrebbe potuto conseguire una pronuncia che, accertata l'illegittimità dell'inerzia dell'Amministrazione, l'avrebbe condannata a esercitare quei poteri di verifica e, eventualmente, di conformazione o inibizione dell'attività intrapresa per l'innanzi non esercitati[6].

D'altro canto, si è invece ammessa la possibilità di esperire un'azione di accertamento autonoma[7], volta ad accertare in via immediata e diretta, e quindi a prescindere dall'esercizio del potere conformativo, inibitorio e repressivo dell'Amministrazione, l'esistenza o meno dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività di cui, con la dichiarazione o segnalazione, era stato comunicato l'inizio[8].

La mancanza del provvedimento da impugnare legittimava l'azione di accertamento atipica, lasciando però aperto il problema dei termini massimi per il suo esperimento, la cui previsione era necessaria per assicurare stabilità al titolo risultante dalla DIA o SCIA e certezza dei rapporti ad esso facenti capo[9].

---

[5] Travi A., *La DIA e la tutela del terzo: fra pronunce del g.a. e riforme legislative del 2005*, in *Urb. app.*, 2005, p. 1337; Giovagnoli R., *DIA e silenzio assenso dopo la legge 80/2005*, in *Urb. app.*, 2005, p. 1001.

[6] In tal senso, Zampetti E., *Natura giuridica della d.i.a. (oggi s.c.i.a.) e tutela del terzo*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, p. 1617. In senso critico, Del giudice I., *La tutela del terzo in ipotesi di Dia in materia edilizia: una proposta costruttiva,* in *Foro amm. Tar,* 2003, p. 71.

[7] In tal senso, Takanen F., *La dichiarazione di inizio attività e la tutela del terzo*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, p. 169; Berra A., *Qualche luce sulla tutela del terzo nei confronti della DIA? ,* in *Riv. giur. edilizia*, 2003, p. 575; Del giudice I., *La tutela del terzo in ipotesi di Dia in materia edilizia: una proposta costruttiva,* cit., p. 72; Nicodemo G. F., *La Dia è un provvedimento abilitativo a formazione tacita,* in *Gior. dir. amm.*, 2010, p. 799.

[8] Si tratta dell'ipotesi elaborata da Cons. Stato, n. 717 del 2009. Sul tema, Greco G., *La SCIA e la tutela del terzo 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. amm.,* 2011, p. 359; 2010 Giardino E., *La natura giuridica della Dia e la tutela del terzo*, in *Gior. dir. amm.*, 2010, p. 1256.

[9] Sandulli M. A., *La segnalazione certificata di inizio attività,* cit., p. 161.

Su questo contrasto è intervenuta l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 15 del 2011, ha riconosciuto alla DIA natura di atto soggettivamente e oggettivamente privato, non provvedimentale[10].

La DIA, cioè, non dà luogo ad una fattispecie di assenso tacito che si perfeziona progressivamente, per effetto dell'informativa del privato seguita dall'inutile decorso del tempo assegnato all'Amministrazione per esercitare il potere inibitorio: essa costituisce, invece, un modulo di semplificazione dell'attività amministrativa nell'ambito del quale l'esercizio di potestà pubbliche di tipo ampliativo/autorizzativo esercitato "a monte" viene sostituito da un esercizio di potestà pubbliche di controllo "a valle"[11].

Secondo la ricostruzione offerta dalla sentenza n. 15, «l'inutile decorso del termine assegnato alla Amministrazione per l'esercizio del potere di inibire la realizzazione di interventi oggetto di DIA preclude alla Amministrazione l'ulteriore, cioè tardivo, esercizio di siffatto potere inibitorio, e quindi implica la fine del procedimento amministrativo diretto all'eventuale adozione dell'atto di divieto: non si tratta, dunque di mera inerzia bensì di un silenzio significativo di una scelta a contenuto negativo, ossia di un provvedimento di diniego *per silentium*, a mezzo del quale l'Amministrazione riscontra che l'intervento oggetto di DIA è assistito dai presupposti di legge e che non richiede l'esercizio di poteri interdittivi».

Tale provvedimento di diniego *per silentium* «può essere impugnato, con l'ordinaria azione di annullamento, dal terzo che si assume leso dall'intervento assistito da DIA».

La tutela del terzo che lamenti di essere leso dall'attività oggetto di DIA è garantita, a partire dal momento in cui questa esplica effetti legittimanti, anche prima del decorso del termine assegnato dalla legge all'Amministrazione per esercitare i poteri inibitori. In particolare, era affidata, ad avviso dell'Adunanza Plenaria, ad un'azione di accertamento, finalizzata a far dichiarare l'assenza dei presupposti per la

[10] Sandulli M. A., *Primissima lettura della Adunanza plenaria n. 15 del 2011,* in *Riv. giur. edilizia*, 2011, p. 533; Lamberti C., *L'Adunanza plenaria si pronuncia sulla Dia*, in *Urb. app.*, 2011, p. 1196; Fonderico G., *Dia e Scia. Contro la Scia ammessa l'azione di accertamento a fini cautelari,* in Guida dir., 2011, p. 49.

[11] L'impostazione che vede nella SCIA un atto privato, a fronte del quale residuano poteri di intervento della PA – potere conformativo, inibitorio, sanzionatorio – che non necessariamente sfociano in provvedimenti e, dunque, rispetto ai quali la SCIA non è atto di iniziativa procedimentale è coerente con la ricostruzione dell'istituto che ne ha fatto la Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 2016.

La SCIA è, infatti, un istituto non provvedimentale, che realizza non mera semplificazione procedimentale, che fa conseguire *per silentium* un titolo abilitativo tacito, ma una vera e propria liberalizzazione che attribuisce all'interessato la legittimazione legale all'immediato esercizio dell'attività economica (Vipiana Perpetua P.M., *I poteri amministrativi a seguito di SCIA al vaglio della Consulta,* in *Giur. it.,* 2017, p. 2236).

Tuttavia, come rilevato dal Consiglio di Stato in sede di parere sullo schema del decreto legislativo n. 126 del 2016, la SCIA attua una "liberalizzazione temperata": ciò che si liberalizza, infatti, è lo strumento di legittimazione, non il rapporto sostanziale. Si tratta pur sempre cioè di attività sottoposte a regime amministrativo, con la peculiarità che il potere preventivo di assenso è sostituito con potere successivo di verifica dei presupposti e dei requisiti: sono attività libere ma conformate dalle leggi amministrative.

legittimità della DIA, fermo restando l'onere del terzo di impugnare, con motivi aggiunti, l'eventuale provvedimento espresso di diniego dei poteri inibitori nel frattempo adottato dall'Amministrazione[12].

Il legislatore, con il d.l. n. 138 del 2011, ha segnato il parziale superamento della ricostruzione operata dall'Adunanza Plenaria, novellando l'art. 19 della legge n. 241 del 1990 mediante l'introduzione del comma 6 *ter,* a mente del quale «La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104».

Si conferma che la SCIA – che si pone in rapporto di continuità con l'istituto della DIA, che dalla prima è stato sostituito – non costituisce un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo a un titolo costitutivo, ma rappresenta un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge[13].

Tuttavia, l'unico strumento di tutela riconosciuto al terzo consiste nell'esperimento del rimedio avverso il silenzio, secondo il rito camerale disciplinato dal combinato disposto degli artt. 31 e 117 c.p.a.

Il terzo che assume di aver subito una lesione dalla SCIA, quindi, può richiedere tutela in sede giurisdizionale solo a fronte del silenzio fatto maturare dall'Amministrazione (non direttamente sulla SCIA, soprattutto se questa abbia già dispiegato i propri effetti per essere spirato il termine di 60 giorni che il comma 3 dell'art. 19 assegna all'Amministrazione per «adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa», ma) sulla diffida che egli ha l'onere di inoltrare per sollecitare l''esercizio delle verifiche e, quindi, dei poteri di controllo dell'Amministrazione.

---

[12] Sandulli M. A., *Primissima lettura dell'Adunanza Plenaria n. 16 del 2011,* in *Riv. giur. edilizia,* 2011, p. 533.

[13] La Corte costituzionale, con le sentenze nn. 164 e 203 del 2012 e 121 del 2014, ha rilevato come: «La «segnalazione certificata d'inizio attività» (d'ora in avanti, SCIA) si pone in rapporto di continuità con l'istituto della DIA, che dalla prima è stato sostituito. La DIA («denuncia di inizio attività») fu introdotta nell'ordinamento italiano con l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, inserito nel Capo IV di detta legge, dedicato alla «Semplificazione dell'azione amministrativa» e, nella materia edilizia, dagli artt. 22 e 23 del Dpr n. 380 del 2001. Successivamente, con l'entrata in vigore del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato, nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, essa assunse la denominazione di «dichiarazione di inizio attività».

Scopo dell'istituto era quello di rendere più semplici le procedure amministrative indicate nella norma, alleggerendo il carico degli adempimenti gravanti sul cittadino. In questo quadro s'iscrive anche la SCIA, del pari finalizzata alla semplificazione dei procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione.

Il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell'ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59). Esso, dunque, va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa (sentenze n. 282 del 2009 e n. 336 del 2005)».

2. Poteri di intervento dell'Amministrazione e strumenti di tutela del terzo

Sia la legge n. 124 del 2015, sia i decreti legislativi n. 126 e n. 222 del 2016 non sono intervenuti sulla disposizione introdotta dal legislatore del 2011, lasciando invariato il comma 6 *ter* dell'art. 19[14].

Anche a seguito della riforma attuata dagli interventi normativi suindicati, quindi, il terzo, a fronte della SCIA da cui assume di essere leso, ha l'onere di presentare un'istanza volta a sollecitare i poteri di controllo da parte dell'Amministrazione, al fine di verificare la liceità dell'attività intrapresa e la legittimità della SCIA presentata, ossia la sussistenza dei requisiti e delle condizioni previste dalla legge ed eventualmente, in caso di esito negativo di questa verifica, esercitare il doveroso potere conformativo-inibitorio-repressivo, che gli attribuisce il comma 3 dell'art. 19.

In caso di inerzia dell'Amministrazione, il privato potrà esperire l'azione di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a.

Con riferimento all'oggetto del giudizio instaurato dal terzo avverso l'inerzia amministrativa, si è correttamente sottolineato che il comma 6 *ter* dell'art. 19 richiama anche il comma 3 dell'art. 31 c.p.a., a mente del quale «il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione». Ciò comporta che, qualora il privato abbia sollecitato l'esercizio dei poteri ordinari di controllo dell'Amministrazione, il Giudice potrà svolgere un sindacato pieno, accertando la fondatezza della pretesa e, quindi, in caso di illegittimità della SCIA che risulti *ictu oculi*, ordinare all'Amministrazione l'adozione di provvedimenti conformativi o inibitori.

Qualora invece la sollecitazione del terzo riguardi i poteri di "autotutela", stante i margini di discrezionalità che residuano in capo all'Amministrazione, il Giudice dovrà limitarsi ad accertare l'illegittimità dell'inerzia della stessa e a condannarla a provvedere sull'istanza del privato[15].

Ciò si spiega tenendo presente che «la DIA e la SCIA, seppure con la loro indubbia specificità, costituiscono una fattispecie a struttura complessa, che non si esauriscono, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppano 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»[16].

---

[14] Ha parlato di tutela del terzo problematica e insoddisfacente, il Consiglio di stato nel parere n. 839 del 2016 sullo schema di decreto legislativo c.d. SCIA 1.

[15] Tuccillo S., *La SCIA edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'Amministrazione e le ragioni dei privati,* in *Riv. giur. edilizia,* 2016, p. 149.

[16] Corte cost., sentenza n. 49 del 2016. Per un esame della pronuncia, Strazza G., *Il potere di intervento "tardivo" sulla SCIA tra disciplina statale, regionale ed esigenze di certezza,* in *Riv. giur. edilizia,* 2016, p. 14; Vipiana Perpetua P.M., *I poteri amministrativi a seguito di SCIA al vaglio della Consulta,* cit., 2234.

La funzione di controllo ha quindi una struttura bifasica: si articola in una prima fase di controllo "ordinario", che ha carattere necessario, doveroso e rigorosamente vincolato, consistendo in una verifica della sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto richiesti dalla legge per l'esercizio dell'attività privata, e una seconda fase di controllo "nelle forme o nel modo dell'autotutela", che, oltre ad essere meramente eventuale, è esercitabile solamente in presenza delle condizioni di cui all'art. 21 *nonies* della legge n. 241 del 1990[17].

Come chiaramente messo in luce dal Consiglio di Stato, nel parere n. 839 del 2016, la nuova formulazione del comma 4 dell'art. 19, come modificato dal d.lgs. n. 126 del 2016 – «Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'Amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies» – ha funzione innovativa, perché attribuisce ai principi contenuti nell'art. 21 *nonies* un ruolo espansivo.

Non si tratta, infatti, di un potere di autotutela in senso tecnico, perché questo presuppone un precedente provvedimento che nel caso di SCIA non c'è, ma della disciplina di riferimento per l'esercizio del potere di intervento *ex post* da parte dell'Amministrazione.

Decorso il termine di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA (trenta in materia edilizia) e quindi conclusa la "la prima fase di controllo", l'Amministrazione rimane titolare di un potere inibitorio, repressivo e conformativo, che però è esercitabile solamente in presenza delle condizioni di cui all'art. 21 *nonies*. Si tratta pur sempre di attività di controllo vincolata come quella a monte, nella fase di verifica della conformità della SCIA ai requisiti di legge, a cui si aggiunge però un ulteriore limite, questo si discrezionalmente applicabile, dato dalla valutazione del termine ragionevole, dell'interesse pubblico attuale ulteriore rispetto al mero ripristino della legalità, del bilanciamento con gli interessi dei destinatari e dei controinteressato[18].

Anche dopo la c.d. riforma Madia, permane pertanto il potere di autotutela, o meglio il potere di controllo esercitabile con le modalità, le forme e i tempi del potere di autotutela: non vi è quindi una vera e propria decadenza dal potere di controllo a seguito dello spirare del termine di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA, ma un irrigidimento delle relative condizioni di esercizio del potere. Ciò peraltro in conformità con la sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2016, che ha sancito appunto l'irrinunciabilità di un potere di intervento a posteriori secondo il modello generale dell'autotutela[19].

---

[17] Boscolo E., *La SCIA dopo la legge Madia e i decreti attuativi,* in *Giur. it.,* 2016, p. 2802.

[18] Boscolo E., *La SCIA dopo la legge Madia e i decreti attuativi,* cit., p. 2802.

[19] Ciò peraltro era stato già affermato dalla sentenza n. 188 del 2012 della Corte costituzionale, la quale aveva osservato come «Il rilevante interesse costituzionale al controllo pubblico non potrebbe essere completamente posposto alle pur rilevanti finalità di semplificazione e accelerazione valorizzate mediante la SCIA se il legislatore non si fosse nel

Tornando all'esame degli strumenti di tutela in favore del terzo pregiudicato dall'esercizio dell'attività oggetto di SCIA, non pare dubbio che questi possa esercitare l'azione di annullamento di eventuali atti di risposta negativa dell'Amministrazione alla sua istanza di sollecitazione all'esercizio dei poteri di verifica e controllo, entro l'ordinario termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione ovvero dalla conoscenza dell'atto stesso. Ciò, se ce ne fosse bisogno, trova conferma nell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 3), c.p.a., secondo cui sono devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo le controversi in materia di «silenzio di cui all'articolo 31, commi 1, 2 e 3, e provvedimenti espressi adottati in sede di verifica di segnalazione certificata, denuncia e dichiarazione di inizio attività, di cui all'articolo 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241»[20].

3. I termini entro cui il terzo controinteressato può sollecitare le verifiche dell'Amministrazione: la sentenza della Corte costituzionale n. 45 del 2019

La soluzione delineata dal comma 6 *ter* dell'art. 19 è stata considerata largamente insoddisfacente, non solo perché pone un onere di iniziativa amministrativa – la sollecitazione del potere di verifica – al terzo,

contempo premunito di assicurare un rimedio che, per i casi di più grave sacrificio del bene pubblico, possa consentire di superare l'affidamento ingenerato dalla SCIA stessa. A tal fine, l'attribuzione all'autorità amministrativa del potere di incidere in autotutela sugli effetti della SCIA, pur dopo l'esaurimento del breve termine concesso per vietare l'attività privata, opera quale corollario della linea di tendenza alla semplificazione normativa e allo snellimento delle procedure amministrative. Tale attribuzione, infatti, anche in ossequio al principio costituzionale di buon andamento, formulato dall'art. 97 Cost., viene a compensare, a vantaggio del pur persistente interesse pubblico, il potenziale pregiudizio insito nella contrazione dei modi e dei tempi dell'attività amministrativa. (…) Né si vede, inoltre, per quale ragione l'affidamento ingenerato nei consociati dalla SCIA dovrebbe in sé fruire di una forma di tutela maggiore di quella derivante dall'espresso provvedimento amministrativo, che è sempre potenzialmente cedevole, ove ricorrano le condizioni indicate dagli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990». Sulle modifiche introdotte dalla c.d. Legge Madia in tema di poteri di intervento dell'Amministrazione a fronte della SCIA: Sandulli M.A., *Semplificazione e certezza delle regole nel rapporto tra Amministrazione e amministrati*, in M. Gola, F. Mastargostino (a cura di), *Forma e riforma dell'amministrazione pubblica tra crescita economica e servizio ai cittadini: la l. n. 124/2015 e la sua attuazione*, Quaderni Spisa, Bononia University Press, 2016, p. 114 e ss.; Paolantonio N., Giulietti W., *Commento all'art. 19*, cit., p. 907 e ss.

[20] In tal senso si è espressa anche la recente sentenza n. 153 del 2020 della Corte costituzionale, la quale, nel dichiarare inammissibile la questione sollevata dal TAR Emilia Romagna, sede di Parma, stante l'implausibilità della prospettazione del Giudice *a quo,* ha rilevato che «il fatto che l'Amministrazione, su sollecitazione dei controinteressati, abbia positivamente riscontrato la legittimità delle opere si è tradotto in un diniego che, secondo le regole generali, non poteva che essere impugnato con l'ordinaria azione di annullamento, come infatti è avvenuto». La reale natura impugnatoria dell'azione esercitata comporta, pertanto, ad avviso della Consulta, «che le questioni sollevate, avendo tutte per presupposto un silenzio dell'Amministrazione, sono estranee al *thema decidendum* del giudizio principale e pertanto sono inammissibili per difetto di rilevanza».
In questo senso, inoltre, in dottrina: Gizzi L., *Scia e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi,* cit., p. 112; Greco G., *Scia e tutela del terzo al vaglio della Corte costituzionale: è troppo auspicare un ritorno al passato (o quasi)?,* in www.giustamma.it; Liguori F., *La "parentesi amministrativa" della S.C.I.A. e le tutele del terzo*, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, p. 281; Chieppa R., *Commento all'art. 31 del codice del processo amministrativo*, in *Il processo amministrativo dopo il correttivo del codice. Le novità apportate al giudizio amministrativo dal correttivo al Codice (d.lgs. 15 novembre 2011, n. 195) e i primi orientamenti della giurisprudenza,* Milano, 2012.
In giurisprudenza: Cons. Stato, n. 3124 del 2019; Cons. Stato, n. 625 del 2017; T.A.R. Campania, Napoli, n. 1780 del 2019; T.A.R. Lombardia, Milano, n. 519 del 2019; T.A.R. Liguria, n. 547 del 2019.

ma anche e soprattutto perché i tempi del giudizio *ex* artt. 31 e 117 c.p.a. mal si conciliano con il carattere perentorio del termine per l'esercizio del potere ordinario di controllo dell'Amministrazione, nonché con i nuovi limiti imposti, dalla legge n. 124 del 2015 e dal d.lgs. n. 222 del 2016, all'intervento *ex post* della stessa[21].

Non si deve dimenticare, infatti, che dopo la legge Madia, il potere di annullamento di ufficio ex art. 21 *nonies*, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, può essere esercitato entro un termine ragionevole, «comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20». Il d.lgs. n. 222 del 2016 ha chiarito, all'art. 2, comma 4, che «Nei casi del regime amministrativo della SCIA, il termine di diciotto mesi di cui all'articolo 21-*nonie*s, 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», fermo restando quanto stabilito dall'art. 21, comma 1, in caso dichiarazioni false[22].

Il rischio è dunque che l'impugnazione del silenzio giunga tardivamente: non solo quando il termine di sessanta giorni prescritto per l'esercizio del potere ordinario di controllo è già spirato, ma altresì quando è decorso il termine di diciotto mesi per la seconda fase di controllo "nelle forme o nel modo dell'autotutela"[23].

La questione della tutela del terzo è stata pertanto portata, una prima volta, all'attenzione della Corte costituzionale dal Tar Toscana, che ha incentrato i dubbi di costituzionalità dell'art. 19, comma 6 *bis,* della legge n. 241 del 1990 sulla presunta carenza di un termine finale entro cui l'interessato, che assuma di essere leso dalla SCIA, o meglio dall'attività a cui essa si riferisce, possa sollecitare i poteri di controllo dell'Amministrazione. Sebbene la questione avesse ad oggetto il presunto difetto di tutela assicurato al segnalante, la Corte costituzionale ha compiutamente esaminato anche il profilo della tutela del terzo controinteressato, «trattandosi di aspetti necessariamente interconnessi, poiché l'intera disciplina della SCIA è volta alla faticosa ricerca di un equilibrio tra gli interessi pubblico, del segnalante e del terzo leso dall'intervento»[24].

In particolare, il Giudice rimettente aveva escluso che, dall'art. 19, comma 6 ter, della legge n. 241 del 1990, fosse desumibile un termine alla facoltà del terzo di sollecitare i poteri di verifica spettanti

[21] Così: Sandulli M.A., *Gli effetti diretti della legge 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di scia, silenzio-assenso e autotutela,* in *Federalismi.it,* n. 17, 2015, p. 12; Sandulli M.A., *Semplificazione e certezza delle regole nel rapporto tra Amministrazione e amministrati*, cit., p. 118.
[22] Sul punto, Sandulli M.A., *S.C.I.A.,* cit., p. 201.
[23] Boscolo E., *La SCIA dopo la legge Madia e i decreti attuativi,* cit., p. 2803.
[24] In tal senso, anche Corte cost., n. 153 del 2020.

all'Amministrazione[25]. Da qui il contrasto della vigente normativa con una serie di parametri costituzionali: con gli artt. 3, 11 e 117, primo comma – quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU − e secondo comma, lett. m), Cost., perché non tutela l'affidamento del segnalante, che sarebbe esposto *sine die* al rischio di inibizione dell'attività oggetto di SCIA; con l'art. 3 Cost., perché, con specifico riferimento all'attività edilizia, darebbe luogo ad una irragionevole disparità di trattamento tra il segnalante e coloro che realizzino interventi assoggettati a permesso di costruire, esposti alla reazione del terzo per il solo termine di sessanta giorni previsto, a pena di decadenza, per l'impugnazione del titolo edilizio espresso; con i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., poiché l'amministrazione sarebbe costretta a verificare i presupposti dell'attività segnalata anche qualora sia trascorso un notevole lasso di tempo dal deposito della SCIA.

[25] Come è noto, a fronte di una disciplina positiva che non chiarisce entro quali termini (e con quale decorrenza) l'interessato può far valere la propria pretesa all'attivazione dei poteri di controllo dell'Amministrazione, in giurisprudenza e in dottrina sono state proposte diverse letture interpretative. Secondo un primo orientamento, il legislatore del 2011 non ha fissato al terzo alcun termine: l'esercizio dei poteri inibitori, repressivi e conformativi dell'Amministrazione, se sollecitati dal privato interessato, non incontra il limite temporale di cui ai commi 3 e 6 *bis* dell'art. 19 (in tal senso, ad esempio, T.A.R. Piemonte, n. 114 del 2015; T.A.R. Veneto, n. 1383 del 2015 e n. 1039 del 2015. In senso contrario, Sandulli M. A., *S.C.I.A.,* cit., p. 202, secondo cui la soluzione non sembra coerente con la *ratio* della riforma, volta a garantire l'esigenza di certezza dell'operatore che si avvale della SCIA). Opposta tesi ritiene, invece, che il termine esista e sia lo stesso assegnato all'Amministrazione per l'esercizio ordinario dei suoi poteri vincolati di verifica: il privato può quindi sollecitare l'Amministrazione entro sessanta giorni dalla presentazione della SCIA (trenta in materia edilizia), secondo quanto disposto dall'art. 19 (in tal senso, T.A.R. Emilia Romagna, Parma, n. 82 del 2016; T.A.R. Toscana, n. 1423 del 2016; T.A.R. Sicilia, Catania, n. 3112 del 2016; T.A.R. Campania, Napoli, n. 1658 del 2016. In senso conforme in dottrina: Tropea G., *La discrezionalità amministrativa tra semplificazione e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 12472015,* in *Dir. amm.,* 2016, p. 115). Secondo altro orientamento, il terzo può sollecitare i poteri di controllo dell'Amministrazione anche dopo questo termine, ma ciò incide sulla natura del potere da questa esercitabile. Decorso il termine di sessanta (o trenta) giorni dalla presentazione della SCIA, infatti, i poteri dell'Amministrazione attivabili dal terzo non sono solo quelli ordinari e vincolati di verifica, ma quelli successivi di autotutela, o più precisamente il cui esercizio è subordinato all'esistenza delle condizioni previste per l'autotutela (in tal senso, Cons. Stato, n. 4610 del 2016; T.A.R. Veneto, n. 230 del 2013; T.A.R. Lombardia, Milano, n. 735 e n. 2274 del 2016. Manifesta apprezzamento per questo orientamento, Sandulli M. A., *S.C.I.A.,* cit., p. 203. In senso conforme: Tuccillo S., *La SCIA edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'Amministrazione e le ragioni dei privati,* cit., p. 149; Liguori F., *Le incertezze degli strumenti di semplificazione. Lo strano caso della d.i.a.-s.c.i.a.*, in www.giustamm.it; Suman A.B., *Scia e tutela del terzo, Le questioni aperte dopo la riforma Madia ed i decreti attuativi SCIA 1 e SCIA 2 a margine della ordinanza TAR Toscana, sez. III, 11 maggio 2017, n. 667*, in www.sipotra.it. Anche Lipari M., *La SCIA e l'autotutela nella legge n. 124/2015: primi dubbi interpretativi,* cit., p. 29, ammette che la richiesta del terzo possa legittimamente anche dopo il decorso del termine di 60 giorni dalla presentazione della SCIA). Altra opinione ritiene, in applicazione dell'art. 31, comma 2, c.p.a., che il terzo dovrebbe sollecitare l'Amministrazione entro l'anno dal deposito della SCIA, ovvero entro l'anno dalla acquisita piena conoscenza dei fatti idonei a determinare un pregiudizio nella sua sfera giuridica. Si è, infine, sostenuto di dover applicare analogicamente l'ordinario termine decadenziale di sessanta giorni dalla conoscenza della situazione lesiva, previsto dall'art. 29 c.p.a. per l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi (in tal senso: Cons. Stato, n. 5161 del 2015 e n. 5822 del 2013; T.A.R. Sardegna, n. 515 del 2017; T.A.R. Lombardia, Brescia n. 28 del 2017; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, n. 82 del 2016). Per una ricostruzione delle diverse posizioni dottrinali e giurisprudenziali precedenti alla sentenza n. 45 del 2019: Gizzi L., *Scia e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi,* cit., p. 115.

Tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 45 del 2019[26], ha dichiarato non fondata la sollevata questione di legittimità costituzionale, abbracciando un'opzione ermeneutica dell'art. 19, comma 6 *ter*, della legge n. 241 del 1990, diversa rispetto a quella fatta propria dal giudice rimettente.

Muovendo dal presupposto secondo cui «la previsione di un termine costituisca […] un requisito essenziale dei poteri di verifica sulla SCIA a tutela dell'affidamento del segnalante (sentenza n. 49 del 2016)», la Corte ha infatti ritenuto che questo termine, ancorché non espressamente previsto, sia desumibile in via interpretativa dal contesto normativo di riferimento.

I poteri di cui il terzo può sollecitare l'esercizio, secondo la sentenza in esame, sono "gli stessi" «poteri (inibitori, repressivi e conformativi), esercitabili entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA, dando la preferenza a quelli conformativi, «[q]ualora sia possibile» (comma 3 dell'art. 19), nonché, decorso tale termine, quelli «ancora esercitabili «in presenza delle condizioni» previste dall'art. 21-novies della stessa legge n. 241 del 1990» (comma 4). Ciò comporta, inevitabilmente, che anche i termini cui sono sottoposti e la relativa decorrenza siano gli stessi.

A questa conclusione si perviene, innanzitutto, in base ad un'interpretazione letterale, in quanto «la locuzione «verifiche spettanti all'amministrazione» lascia chiaramente intendere che la norma rinvia a poteri già previsti». Inoltre, che il riferimento alle «verifiche spettanti all'amministrazione» non sia finalizzato ad introdurre nuovi poteri, ma sia funzionale alla sollecitazione, da parte del terzo, di quelli già spettanti all'Amministrazione a fronte della SCIA presentata dal privato, è coerente con il principio «di legalità-tipicità che caratterizza, qualifica e limita tutti i poteri amministrativi, principio che, com'è noto, ha fondamento costituzionale (artt. 23, 97, 103 e 113 Cost.) e va letto non solo in senso formale, come necessità di una previsione espressa del potere, ma anche in senso sostanziale, come determinazione del suo ambito, e cioè dei fini, del contenuto e delle modalità del suo esercizio (sentenze n. 115 del 2011, n. 32 del 2009, n. 307 del 2003 e n. 150 del 1982)».

---

[26] Sulla sentenza n. 45 del 2019: Amodio F.S., *S.c.i.a. e tutela del terzo: la complessa ricerca di un equilibrio*, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, p. 14 e ss.; Bertonazzi L., *SCIA e tutela del terzo nella sentenza della Corte costituzionale n. 45 del 2019*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, p. 711 e ss.; Bigolaro S., *La SCIA edilizia e la tutela del terzo*, in www.lexitalia.it; Botteon F., *La tutela del terzo nei confronti delle SCIA*, in www.lexitalia.it; Briamonte A., *SCIA e tutela del terzo: la Corte costituzionale si pronuncia sul termine ex art. 19, comma 6-ter, legge n. 241/1990*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, p. 125 e ss.; Capozzi S., *SCIA e tutela del terzo: la Consulta chiarisce*, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, p. 318 e ss.; Frediani E., *Scia, tutela del terzo ed esigenze di coerenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 579 e ss.; Giannì G., *La piena tutela dell'interesse sostanziale del terzo davanti al Giudice amministrativo nell'attività edilizia soggetta a SCIA*, in www.amministrativamente.com; Gizzi L., *Tutela dell'interessato: intervento esplicativo della Consulta*, in *Guida dir.*, 16/2019, p. 91 e ss.; Lamberti C., *Segnalazione certificata di inizio attività scia - la scia tutela le attività economiche non il terzo*, in *Giur. it*, 2019, p. 917 e ss.; La Rosa G., Bonsignori E.L., *SCIA e tutela del terzo dopo la Corte cost. n. 45/2019*, in *Urb. app.*, 2019, p. 480 e ss.; Liguori F., *La "parentesi amministrativa" della S.C.I.A. e le tutele del terzo*, cit., p. 281 e ss.; Mannucci G., *I limiti alla tutela dei terzi in materia di Segnalazione certificata di inizio attività*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 727 e ss.; Polenzani M., *Ancora su SCIA e tutela del terzo: una pronuncia della Corte costituzionale e una questione forse irrisolta*, in *Le corti umbre*, 2019, p. 203 e ss.; Travi A., *Giustizia amministrativa e giurisdizione esclusiva*, in *Foro it.*, 2019, I, p. 3471 e ss.; Vacca A., *SCIA e tutela del terzo*, in www.lexitalia.it; Villanacci C., *La tutela del terzo nella SCIA: natura e limiti dei poteri della pubblica amministrazione nella ricostruzione della Corte costituzionale*, in *Foro amm.*, 2019, p. 762 e ss.

In omaggio al principio di legalità-tipicità, infatti, i poteri di cui il terzo può sollecitare l'esercizio da parte dell'Amministrazione sono quegli stessi poteri già previsti e disciplinati dai commi 3 e 4 dell'art. 19.

In secondo luogo, la Corte mostra di dover tener conto della *ratio* dell'istituto della SCIA: la «liberalizzazione dell'attività oggetto di segnalazione, cosicché la fase amministrativa che ad essa accede costituisce una – sia pur importante – parentesi puntualmente delimitata nei modi e nei tempi». Questa "fase amministrativa" non è integrata dall'esercizio di un potere preventivo di assenso, bensì da un potere successivo di verifica della sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto richiesti dalla legge per l'esercizio dell'attività privata; potere che residua in capo all'Amministrazione a fronte della segnalazione del privato.

Questa verifica, che ha carattere necessario, doveroso e rigorosamente vincolato, deve svolgersi entro termini ben determinati, decorsi i quali la situazione soggettiva del segnalante si consolida: ciò per un'evidente esigenza di tutela della certezza delle situazioni giuridiche maturate a seguito della SCIA e dell'affidamento in esse riposto dal privato. Salvo l'ulteriore e meramente eventuale controllo "nelle forme o nel modo dell'autotutela", esercitabile però solamente in presenza delle condizioni di cui all'art. 21 *nonies* della legge n. 241 del 1990.

La dilatazione temporale dei poteri di verifica spettanti all'Amministrazione, peraltro in via indeterminata, in caso di sollecitazione del privato, contrasterebbe allora in modo evidente con la *ratio* dell'istituto e con le esigenze, ad esso sottese, di semplificazione dell'azione amministrativa e di liberalizzazione delle attività private, sottoponendo queste ultime ad un triplice ordine di poteri – conformativo, inibitorio, repressivo-sanzionatorio – «temporalmente illimitati».

In conclusione, ad avviso della Corte costituzionale, poiché le «verifiche cui è chiamata l'amministrazione ai sensi del comma 6 *ter* sono […] quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19», esse possono essere esercitate entro i medesimi termini prescritti per quelle attivate d'ufficio: sessanta o trenta giorni dalla presentazione della SCIA (commi 3 e 6 *bis*) e poi entro i successivi diciotto mesi (comma 4, che rinvia all'art. 21 *nonies*).

Decorsi questi termini, «la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'Amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo». Se il terzo è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo, infatti, esaurito il relativo potere, «anche l'interesse si estingue».

4. Gli aspetti problematici della sentenza n. 45 del 2019: la conoscibilità della SCIA

Ad avviso della Consulta, il potere di sollecitare le verifiche di cui al comma 6 *ter* dell'art. 19 della legge del 1990 deve essere esercitato dal terzo, che assuma di aver subito una lesione, entro il termine di sessanta

giorni (trenta in materia edilizia) dalla presentazione della SCIA o, al massimo, entro i successivi diciotto mesi. Decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente sia nei confronti dell'Amministrazione, che è ormai priva di poteri, sia nei confronti del terzo, che non potrò più pretendere l'esercizio di essi[27].

Ad avviso di chi scrive, la soluzione prospettata dalla Corte costituzionale lascia, però, insoddisfatti con riferimento all'individuazione del momento a partire dal quale decorre il termine entro cui il terzo può sollecitare l'intervento dell'Amministrazione: la presentazione della SCIA e non il momento in cui questi ne ha avuto conoscenza[28].

Non vi è dubbio che l'opzione ermeneutica proposta, secondo cui il *dies a quo* del termine di presentazione dell'istanza di verifica da parte del terzo coincide con il momento di presentazione della segnalazione, sia coerente con l'esigenza di garantire l'affidamento del privato in ordine alla legittimità della SCIA una volta che sia decorso il termine di sessanta giorni dalla sua presentazione senza alcun intervento dell'Amministrazione. Infatti, diversamente ragionando, l'istanza del terzo potrebbe giungere quando è ormai decorso questo termine e, quindi, si è ormai consumato il potere ordinario di controllo dell'Amministrazione. Esigenze di certezza e di stabilità della SCIA e dei suoi effetti, allora, giustificano che la reazione del terzo possa aver luogo solamente fintanto che è possibile l'intervento dell'Amministrazione e, quindi, entro sessanta giorni dalla presentazione della SCIA[29].

Tuttavia, come è stato condivisibilmente osservato, esigenze di giustizia sostanziale dovrebbero portare alla diversa conclusione, secondo cui l'interessato può chiedere l'esercizio dei poteri di controllo a partire dal momento in cui acquisisce effettiva conoscenza della SCIA[30]: la richiesta, pertanto, potrebbe legittimamente giungere anche dopo il decorso dei termini di sessanta giorni dalla presentazione della

[27] In tal senso, si è espressa la Corte costituzionale anche con la più recente sentenza n. 153 del 2020.

[28] Nel senso della sostanziale condivisibilità della soluzione della Corte costituzionale: Villanacci C., *La tutela del terzo nella SCIA: natura e limiti dei poteri della pubblica amministrazione nella ricostruzione della Corte costituzionale,* cit.*, p. 772*; Frediani E., *Scia, tutela del terzo ed esigenze di coerenza*, cit., p. 586, che sottolinea la «coerenza di fondo» della soluzione proposta dalla sentenza n. 45 rispetto all'intera problematica del limite temporale per la tutela del terzo nella SCIA.

[29] Sandulli M.A., *Gli effetti diretti della legge 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di scia, silenzio-assenso e autotutela,* cit., p. 12.

[30] Lipari M., *La SCIA e l'autotutela nella legge n. 124/2015: primi dubbi interpretativi,* cit., p. 27. In senso contrario: Liguori F., *La "parentesi amministrativa" della S.C.I.A. e le tutele del terzo*, cit., p. 285, secondo cui «non si può infatti condividere l'idea, per quanto autorevole e ispirata all'effettività della tutela dei terzi, che il giudice possa far rivivere un potere già estintosi». In senso maggiormente critico nei confronti della pronuncia n. 45 del 2019 della Consulta, invece: Briamonte A., *SCIA e tutela del terzo: la Corte costituzionale si pronuncia sul termine ex art. 19, comma 6-ter, legge n. 241/1990*, cit., p. 141, il quale, da un lato, sottolinea la salvezza dei principi di affidamento del segnalante, di ragionevolezza e di buon andamento, dall'altro, però, prospetta dubbi di costituzionalità «in ordine all'ampiezza della posizione soggettiva riconosciuta al controinteressato che assuma di aver subito una lesione a seguito della presentazione dell'altrui segnalazione». Parla di intervento «non ancora ultimativo (…) nel garantire ai terzi controinteressati una tutela piena», Amodio F.S., *S.c.i.a. e tutela del terzo: la complessa ricerca di un equilibrio*, cit., p. 18; Mannucci G., *I limiti alla tutela dei terzi in materia di Segnalazione certificata di inizio attività*, p. 729.

SCIA. Ciò, almeno, tutte le volte in cui questi due momenti – quello di presentazione della SCIA e quello della sua conoscenza da parte del terzo che ne è pregiudicato – non coincidano[31].

Ammettere che il termine entro cui il terzo può sollecitare l'intervento dell'Amministrazione, ed eventualmente reagire avverso la sua inerzia, decorra da quando il terzo stesso ha avuto piena conoscenza dei fatti idonei a determinare un pregiudizio nella sua sfera giuridica realizza la soluzione che maggiormente riesce a coniugare le esigenze di stabilità e di affidamento, da un lato, e quelle di tutela dei terzi, dall'altro[32]. Peraltro, anche in caso di titoli abilitativi espressi, il termine di impugnazione decorre, non già dall'adozione del provvedimento, bensì dalla sua conoscenza da parte dell'interessato: fintanto che non è decorso questo termine, le esigenze di certezza giuridica cedono a fronte di quelle di una tutela giurisdizionale effettiva.

La soluzione fatta propria dalla Corte costituzionale, invece, rischia di privare ingiustificatamente di adeguata tutela il terzo, in ogni caso in cui esso non sia posto in grado di avere contezza dell'attività intrapresa in tempo utile per proporre, tempestivamente appunto, l'istanza di intervento all'Amministrazione e l'eventuale azione avverso il silenzio dalla stessa serbato[33].

Essa, inoltre, sminuisce la posizione giuridica del terzo quale titolare di un interesse proprio, contrario allo svolgimento dell'attività segnalata, come tale meritevole di tutela, considerandolo titolare di una posizione meramente strumentale alla conformità oggettiva dell'attività intrapresa alle prescrizioni di legge[34].

La Corte costituzionale è ben consapevole del «vulnus alla situazione giuridica soggettiva del terzo» che può derivare dalla proposta opzione ermeneutica, la quale fa coincidere il termine, e la relativa decorrenza, per la reazione del terzo con quello prescritto per l'intervento d'ufficio dell'Amministrazione.

Per porre rimedio a questo "inconveniente", la Corte sollecita un intervento legislativo, volto alternativamente a consentire al terzo interessato «una più immediata conoscenza dell'attività segnalata», ovvero ad «impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da

---

[31] In tal senso, Lamberti C., *Segnalazione certificata di inizio attività scia - la scia tutela le attività economiche non il terzo*, cit., p. 919.

[32] Riteneva applicabili gli indirizzi giurisprudenziali consolidati sulla conoscenza dell'attività che si assume *contra legem*, e quindi sul *dies a quo* per la tutela del controinteressato anche: Cons. Stato, Com. sp., parere n. 839 del 2016.

[33] Amodio F.S., *S.c.i.a. e tutela del terzo: la complessa ricerca di un equilibrio*, cit., p. 29, che parla di «indubbia limitazione della tutela per via amministrativa del terzo, specie laddove l'attività segnalata non venga tempestivamente iniziata e dunque questi [il terzo] non sia posto in condizione di averne notizia in tempo utile per sollecitare l'esercizio dei poteri di vigilanza ed eventualmente agire avverso l'inerzia». Mannucci G., *I limiti alla tutela dei terzi in materia di Segnalazione certificata di inizio attività*, p. 729, secondo cui la coincidenza dei termini per la sollecitazione da parte del terzo con i termini per l'esercizio dei poteri amministrativi rende la tutela di quel soggetto incerta e variabile, anche perché nessuna norma gli garantisce la comunicazione, e quindi la conoscenza, della presentazione della SCIA. Sandulli M.A., *Gli effetti diretti della legge 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di scia, silenzio-assenso e autotutela,* cit., p. 12.

[34] Così: Amodio S.F., *S.c.i.a. e tutela del terzo: la complessa ricerca di un equilibrio*, cit., p. 30; Mannucci G., *I limiti alla tutela dei terzi in materia di Segnalazione certificata di inizio attività*, cit., p. 730.

sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere».

Tuttavia, ad avviso della sentenza n. 45 – nonostante questa potenziale ricaduta negativa sull'effettività della tutela del terzo – la vigente normativa non consente di pervenire ad una differente conclusione, essendo il potere di verifica e controllo attivati dall'iniziativa del privato rigorosamente ancorato, quanto a tempi, modi e condizioni di esercizio, a quello necessario, doveroso e vincolato esercitabile d'ufficio dall'Amministrazione.

Il timore che gli strumenti di tutela apprestati al terzo leso dalla SCIA siano insufficienti e inadeguati, inoltre, deve essere valutato «in una prospettiva più ampia e sistemica che tenga conto dell'insieme degli strumenti apprestati» a sua tutela[35].

In proposito, la Corte costituzionale, anche nella più recente sentenza n. 153 del 2020, richiama, a tutela dell'interesse legittimo, la possibilità di attivare, senza termini, i poteri di intervento in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, ai sensi dell'art. 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990, e di sollecitare i poteri di vigilanza e repressivi di settore espressamente richiamati anche dall'art. 19, comma 6 *bis*.

Permarrebbe, infine, la possibilità di invocare la tutela risarcitoria, sia nei confronti dell'Amministrazione per il mancato esercizio del doveroso potere di verifica e, quindi, pur sempre a tutela del proprio interesse legittimo, sia nei confronti del privato che intraprenda un'attività illecita, a tutela, in tal caso, di un diritto soggettivo riparabile anche in forma specifica.

Tuttavia, questi strumenti di tutela richiedono, per poter essere attivati dal terzo, presupposti diversi rispetto alla sollecitazione dell'esercizio dei poteri di verifica e controllo da parte dell'Amministrazione di cui al comma 6 *bis* e hanno un oggetto più limitato. I poteri repressivi di settore, ad esempio, spesso conducono alla mera irrogazione di una sanzione pecuniaria e il potere ex art. 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990 presuppone che il segnalante sia incorso in un mendacio. Senza considerare che la tutela risarcitoria, in forma specifica o per equivalente, richiede che ricorrano ulteriori presupposti, rispetto alla mera difformità dell'attività segnalata e intrapresa dal paradigma normativo, che potrebbero difettare nel caso concreto.

La giurisprudenza amministrativa successiva alla sentenza n. 45 del 2019 si è, comunque, conformata all'interpretazione costituzionalmente orientata da essa fornita dell'art. 19, comma 6 *ter,* della legge n. 241 del 1990, ritenendo appunto che la disposizione in esame abbia «ricondotto la tutela del terzo all'impugnativa delle eventuali determinazioni negative assunte dall'Amministrazione o, in caso d'inerzia, all'accertamento dell'illegittimità del silenzio» dalla stessa serbato. Tuttavia, «tale tutela assume forma e

[35] In tal senso, anche la più recente sentenza n. 153 del 2020 della Corte costituzionale.

contenuto diversi in funzione del fattore temporale, nel senso che essa non implica gli stessi effetti in ordine ai poteri dell'Amministrazione a prescindere dal momento in cui essa viene introdotta»[36]. Infatti, «posto che l'art. 19, commi 3 e 6 *bis*, circoscrive il potere dell'Amministrazione di verificare la carenza dei requisiti e dei presupposti per l'applicazione del regime della SCIA entro un termine precipuo e perentorio, soltanto se e in quanto la sollecitazione di cui al comma 6 *ter* intervenga prima della scadenza di quel termine essa può considerarsi idonea a fondare il riconoscimento dell'obbligo di provvedere con l'ampiezza di contenuti ed effetti che si è indicata, e quindi l'obbligo ad un dispiegamento senza limiti dei poteri repressivi sugli effetti dell'attività»[37].

Qualora, invece, la sollecitazione sia proposta oltre il suddetto termine – ossia, a seconda dei casi, oltre il termine di sessanta o di trenta giorni dal ricevimento della SCIA da parte dell'Amministrazione – «essa non può valere ad attribuire un potere che, con quei contenuti e effetti, si è ormai consumato».

Tuttavia, «poiché il comma 6 *ter* si riferisce in via generale alle "verifiche spettanti all'Amministrazione" e, quindi, anche a quelle che sono previste dal precedente comma 4 e fa in ogni caso espresso riferimento alla adozione dei "provvedimenti previsti dal medesimo comma 3", l'istanza proposta oltre il termine comunque è idonea a porre in capo alla medesima l'obbligo di procedere e emanare un provvedimento espresso, il cui contenuto, tuttavia – a differenza che nel caso innanzi esaminato – non è vincolato nel suo contenuto bensì condizionato dall'accertamento e valutazione della sussistenza dei presupposti di cui all'art. 21 *nonies*»[38].

Si tratta, ad avviso della più recente giurisprudenza amministrativa, di «un'opzione interpretativa che coniuga in modo equilibrato le esigenze di liberalizzazione sottese alla SCIA con quelle di tutela del terzo, giacché – lungi dal legittimarlo a sollecitare i poteri inibitori senza limiti temporali – gli dà titolo ad attivare, decorsi i termini di cui al comma 3 dell'art. 19, il solo potere di autotutela dell'Amministrazione, la quale deve naturalmente tenere conto dei presupposti che danno titolo all'esercizio di tale funzione e, in particolare, dell'affidamento *medio tempore* ingenerato nel destinatario dell'azione amministrativa, senza tuttavia vanificare le esigenze di tutela giurisdizionale del terzo che può comunque fare valere, pur con queste diverse modalità, le proprie pretese»[39].

---

[36] Cons. Stato, n. 3124 del 2019.
[37] Cons. Stato, n. 3124 del 2019.
[38] Cons. Stato, n. 3124 del 2019. Nello stesso senso: T.A.R. Campania, Salerno, n. 18 del 2020 e n. 1298 del 2019.
[39] T.A.R. Lombardia, Milano, n. 728 del 2020. In senso analogo: T.A.R. Lombardia, Brescia, n. 197 del 2020; T.A.R. Campania, Napoli, n. 4075 del 2019, secondo le quali «il termine di trenta giorni per la sollecitazione del potere inibitorio, come da ultimo indicato dalla Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 45 del 13 marzo 2019, rappresenta il punto di equilibrio tra le esigenze di tutela del terzo e di certezza dell'azione amministrativa e dell'attività edilizia privata legittimata da una SCIA». Sulle orme della sentenza della Corte costituzionale, è stato rilevato che l'Amministrazione può esercitare i poteri inibitori solo entro il limite temporale fissato dalla legge, ossia i primi trenta giorni dalla

5. La sentenza n. 153 del 2020 della Corte costituzionale

Il T.A.R. Emilia Romagna, sede di Parma[40], ha riportato all'esame della Corte costituzionale l'art. 19, comma 6 *ter*, della legge n. 241 del 1990, proprio in relazione alla presunta insufficienza del sistema di tutela del terzo che assume di essere leso dall'attività segnalata, in quanto, «qualora, come normalmente accade», l'istanza del terzo sia inoltrata quando siano già decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA, il potere inibitorio dell'Amministrazione si è ormai consumato, residuando al più un potere di "autotutela" , esercitabile in presenza delle condizioni di cui all'art. 21 *nonies* (interesse pubblico ulteriore rispetto al ripristino della legalità, bilanciamento fra gli interessi coinvolti e, per i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei privati, esercizio del potere entro il termine massimo di diciotto mesi).

La Corte costituzionale, però, con la sentenza n. 153 del 2020 ha dichiarato la sollevata questione di legittimità costituzionale inammissibile, in primo luogo perché, nel giudizio *a quo,* l'Amministrazione, su sollecitazione del terzo controinteressato, aveva sostanzialmente adottato un atto di «diniego che, secondo le regole generali, non poteva che essere impugnato con l'ordinaria azione di annullamento». Pertanto, «la reale natura dell'azione esercitata comporta che le questioni sollevate, avendo tutte per presupposto un silenzio dell'amministrazione, sono estranee al *thema decidendum* del giudizio principale e pertanto sono inammissibili per difetto di rilevanza».

Peraltro, ad avviso della Consulta, «il difetto di rilevanza sussiste anche ove si ritenga che il TAR, attraverso l'art. 19, comma 6 *ter*, abbia inteso, in realtà, censurare l'art. 19, comma 4». I ricorrenti nel giudizio *a quo*, infatti, hanno lamentato l'illegittimità del diniego per violazione non dell'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990, ma delle norme edilizie e del regolamento comunale», di conseguenza di questa norma il rimettente non doveva fare applicazione.

Nel dichiarare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.A.R. Parma, però, la Corte costituzionale ha richiamato la sentenza n. 45 del 2019 – che aveva scrutinato l'art. 19, comma 6 *ter*, della legge n. 241 del 1990 nell'ambito di un'azione avverso il silenzio della P.A., che costituisce appunto lo strumento di tutela del terzo in caso di inerzia sulla sua istanza di sollecitazione – e ne ha ribadito le conclusioni in ordine alla legittimità della disciplina della SCIA, in quanto essa realizza quell'«equilibrio tra interesse fra l'interesse del segnalante al consolidamento della propria situazione giuridica e quello dei controinteressati lesi dall'attività segnalata».

presentazione della SCIA, seguiti dagli ulteriori diciotto mesi di cui all'art. 21 *nonies* della legge n. 241 del 1990: così T.A.R. Toscana, n. 1174 del 2019.

[40] Sentenza n. 12 del 2019.

6. I nodi ancora irrisolti nella disciplina della tutela del terzo pregiudicato dalla SCIA

Come si è visto, l'unica tecnica di tutela del terzo pregiudicato dall'attività oggetto di SCIA è rappresentata, ai sensi del comma 6 *ter* dell'art. 19, dall'azione di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a.

Infatti, il terzo, a fronte della SCIA da cui assume di essere leso, ha l'onere di presentare un'istanza volta a sollecitare i poteri di controllo da parte dell'Amministrazione, al fine di verificare la liceità dell'attività intrapresa e la legittimità della SCIA presentata, ossia la sussistenza dei requisiti e delle condizioni previste dalla legge ed eventualmente, in caso di esito negativo di questa verifica, esercitare il doveroso potere conformativo-inibitorio-repressivo, che gli attribuisce il comma 3 dell'art. 19.

In caso di inerzia dell'Amministrazione, appunto, il privato potrà esperire l'azione di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a.

Un aspetto ancora poco approfondito nella giurisprudenza amministrativa e discusso in dottrina concerne l'individuazione del momento in cui il terzo, una volta effettuata la sollecitazione, può agire in giudizio ai sensi dell'art. 31 c.p.a. [41]: il terzo, cioè, deve attendere il decorso dei trenta giorni (ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 241 del 1990) perché maturi il silenzio sulla sua "istanza", secondo il modello ordinario, o può agire in giudizio non appena inoltrata la sollecitazione?

Nel primo senso potrebbe essere letto l'inciso della sentenza n. 45 del 2019, secondo cui «il comma 6 *ter* è stato introdotto […] con la finalità di escludere l'esistenza di atti amministrativi impugnabili (il

[41] Sul tema, T.A.R. Veneto, n. 1028 del 2019, in relazione ad una fattispecie, però, in cui il termine per l'esercizio del potere di controllo discrezionale è stato rivenuto, *ratione temporis*, non in quello di diciotto mesi ma nel diverso "termine ragionevole" di cui alla precedente formulazione dell'art. 21 *novies* della legge n. 241 del 1990: «È fondato il primo motivo di ricorso con cui la ricorrente lamenta sotto vari profili - la violazione dell'art. 19, c. 4, L. 241/90 ed il vizio di eccesso di potere e di difetto di motivazione. Il Comune ha posto a sostegno della nuova archiviazione: a) il decorso del termine di 18 mesi previsti dal comma 2-bis, dell'art. 21 nonies L. 241/90 o comunque b) di un termine ragionevole, essendo decorsi 5 anni dalla presentazione dell'ultima delle DIA che hanno legittimato la contestata modifica di destinazione d'uso. Ha, inoltre, affermato c) l'insussistenza di ragioni di interesse pubblico per disporre l'annullamento, d) a fronte dell'avvenuto consolidamento dell'affidamento del privato. Le ragioni esposte alle lettere a) e b) non sono fondate. Come correttamente dedotto dalla parte ricorrente, la valutazione sul decorso del termine ragionevole deve essere effettuata al momento della scadenza del termine entro cui l'Amministrazione è tenuta a compiere le verifiche sollecitate dal terzo. Una diversa soluzione risulterebbe ingiustificatamente restrittiva del diritto alla tutela giurisdizionale del terzo, che vedrebbe compromessa l'effettività della tutela giurisdizionale delle proprie ragioni per effetto della durata del processo, nonché vanificata una pretesa di cui è stata giurisdizionalmente accertata la fondatezza, senza che tale limitazione trovi giustificazione nella tutela dell'affidamento del dichiarante. Infatti, un legittimo affidamento sulla stabilità del titolo di autolegittimazione non può maturare nel periodo successivo alla contestazione giudiziale del titolo stesso. Dovendosi valutare la situazione di affidamento del dichiarante al momento della scadenza del termine entro cui l'Amministrazione è tenuta a compiere le verifiche sollecitate dal terzo (che, in assenza di specifiche previsioni, è da ricondurre a quello generale di trenta giorni decorrente dalla data di presentazione dell'istanza, avvenuta il 18.6.2012), deve ritenersi nel caso di specie non applicabile *ratione temporis* il limite temporale di 18 mesi, introdotto successivamente a tale data dalla legge 7 agosto 2015, n. 124». Nello stesso senso: T.A.R. Veneto, n. 535 del 2013 e n. 298 del 2012, secondo le quali il riferimento, nell'art. 31 c.p.a., agli "altri casi previsti dalla legge" nei quali è possibile esperire il giudizio *per silentium* ha l'effetto di estendere l'esperimento di detto procedimento anche nell'ipotesi in cui i termini relativi al potere inibitorio e non siano ancora trascorsi. Tra questi casi rientra anche la SCIA, prima della maturazione del termine per l'esercizio dei poteri di verifica e controllo dell'Amministrazione. In tal caso, l'azione diviene di accertamento dell'esistenza dei presupposti per l'esercizio dell'attività soggetta a SCIA.

cosiddetto silenzio-diniego) e quindi di limitare le possibilità di tutela del terzo all'azione contro il silenzio, inteso in modo tradizionale come inadempimento».

Tale soluzione, tuttavia, finirebbe per rendere inutile l'introduzione della locuzione «negli altri casi previsti dalla legge» nel corpo dell'art. 31, comma 1, c.p.a., ad opera del primo correttivo al codice[42], che è stata operata proprio per una ritenuta necessità di coordinamento con l'art. 19, comma 6 *ter*.

La possibilità di agire in giudizio solamente dopo la scadenza del termine per concludere il procedimento attivato dalla sollecitazione del terzo, infatti, ricadrebbe già nel presupposto "tradizionale" dell'azione per il silenzio inadempimento, codificato dall'art. 31, comma 1, prima parte, c.p.a.[43].

In senso contrario, deve allora ritenersi che la segnalazione del terzo farebbe scattare il dovere di provvedere, come se fosse un'istanza di parte[44], integrando uno degli «altri casi previsti dalla legge» che legittimano l'azione avverso il silenzio, ulteriore rispetto all'ipotesi "classica" dello scadere del termine per la conclusione del procedimento[45].

Questa soluzione, che restituisce un senso alla locuzione «negli altri casi previsti dalla legge», però, sembra in contrasto con il classico concetto di «inerzia», che pure l'art 19, comma 6 *ter*, richiama, e che presuppone un contegno silente dell'Amministrazione per il periodo assegnatole dal legislatore per la conclusione del procedimento[46].

In definitiva, nonostante l'intervento normativo sull'art. 31, comma 1, c.p.a. avesse una finalità di coordinamento con l'art. 19, comma 6 *ter*, della legge n. 241 del 1990, sembra esservi un contrasto di fondo tra la locuzione «negli altri casi previsti dalla legge» introdotta nella prima disposizione e la locuzione «in caso di inerzia» presente nella seconda, contrasto che in via interpretativa può essere risolto solo svilendo la reale portata dell'una o dell'altra.

Un ulteriore aspetto problematico nella ricostruzione degli strumenti di tutela del terzo attiene alla c.d. cristallizzazione del potere di controllo al momento della sollecitazione da parte del terzo.

---

[42] Ossia dal decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69).

[43] Nel senso della possibile inutilità della locuzione si veda Chieppa R., *Commento all'art. 31 del codice del processo amministrativo*, cit., p. 279, secondo cui: «Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo si osserva che, richiedendo la nuova norma il sollecito di tali iniziative e la successiva inerzia della p.a., anche questa ipotesi ricade in un caso di silenzio e forse non era necessaria la modifica ora introdotta all'art. 31, che appare avere il senso di rafforzare ulteriormente la previsione dell'art. 19, comma 6-*ter* della legge n. 241/90».

[44] Bertonazzi L., *SCIA e tutela del terzo nella sentenza della Corte costituzionale n. 45 del 2019*, cit., p. 714: «*come se* la sollecitazione fosse un atto di iniziativa procedimentale: non lo è, si badi, ma è *come se* lo fosse, ai limitati fini del modo di formazione del silenzio e dei rimedi avverso lo stesso, stante il combinato disposto dell'art. 31, comma 1, c.p.a. e dell'art. 19, comma 6-*ter*, della legge n. 241/1990».

[45] Liguori F, *La "parentesi amministrativa" della S.C.I.A. e le tutele del terzo*, cit., p. 286, secondo cui, nel caso di SCIA, i poteri inibitori sollecitati dal terzo sono da esercitare immediatamente, in quanto il termine previsto è un termine finale di natura perentoria.

[46] Fissato in via suppletiva in trenta giorni dal citato art. 2, comma 2, della legge n. 241 del 1990.

Il potere di controllo dell'Amministrazione, come si è visto, sia nella forma piena (esercitabile nei sessanta giorni dalla segnalazione), sia nella forma attenuata (attingibile nel successivo termine di diciotto mesi), ha ora una durata massima di esercizio definitiva e ciò, alla luce dell'interpretazione costituzionalmente orientata fornita dalle sentenze n. 45 del 2019 e n. 153 del 2020 della Corte costituzionale, anche se sollecitato dal terzo che assuma di essere leso dalla SCIA[47].

Se l'istanza per sollecitare le verifiche dell'Amministrazione è proposta dal terzo successivamente a questo ulteriore termine di diciotto mesi, infatti, lungi dal "risvegliare" poteri di intervento dell'Amministrazione ormai esauriti, si scontra con la loro consumazione definitiva[48].

Peraltro, non vi è dubbio che l'estinzione del potere inibitorio – sia vincolato, per il decorso del termine di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA; sia discrezionale, per il decorso del successivo termine di diciotto mesi – ne impedisce la reviviscenza giudiziale ad opera della sollecitazione del terzo.

Il terzo che abbia presentato un'istanza di verifiche tardiva, pertanto, non potrà ottenere dal Giudice amministrativo una pronuncia che condanni l'Amministrazione a provvedere su di essa, adottando un provvedimento che ormai le è precluso, per consumazione del relativo potere[49].

Il problema che persiste, però, è quello di stabilire se la presentazione dell'istanza di sollecitazione entro i termini di cui al comma 3 o al comma 4 dell'art. 19 consenta di far rivivere in via giudiziale un potere che, sul piano sostanziale, si è esaurito.

Secondo un primo orientamento, la tempestività della diffida avrebbe l'effetto di cristallizzare, a questo momento, il futuro esercizio del potere inibitorio o conformativo dell'Amministrazione. Se, infatti, l'accertamento giudiziale del silenzio inadempimento dell'Amministrazione non può spingersi fino a dar nuova vita ad un potere già estinto nel momento in cui il giudizio è instaurato, diversa soluzione deve seguirsi se il giudizio ex art. 31 e 117 c.p.a. viene proposto prima che il termine per l'esercizio del potere di controllo sia decorso[50].

In tal caso, è il normale effetto retroattivo della sentenza del giudice a far "rivivere" il potere di controllo da cui l'Amministrazione è decaduta, a condizione però che il terzo si sia attivato tempestivamente[51].

---

[47] Tuccillo S., *La SCIA edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'Amministrazione e le ragioni dei privati,* cit., p. 149.

[48] Tuccillo S., *La SCIA edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'Amministrazione e le ragioni dei privati,* cit., p. 149; Strazza G., *Il potere di intervento "tardivo" sulla SCIA tra disciplina statale, regionale ed esigenze di certezza,* cit., p. 14.

[49] Amodio S.F., *S.c.i.a. e tutela del terzo: la complessa ricerca di un equilibrio*, cit., p. 30.

[50] Liguori F, *La "parentesi amministrativa" della S.C.I.A. e le tutele del terzo*, cit., p. 286; Botteon F., *La tutela del terzo nei confronti delle SCIA*, cit.; Bertoli R., *S.c.i.a. e tutela del terzo: decadenza del potere inibitorio e pretesa al suo esercizio,* in *Riv. it. dir. pubbl. com.,* 2017, p. 1409.

[51] In questo senso, Liguori F, *La "parentesi amministrativa" della S.C.I.A. e le tutele del terzo*, cit., p. 286: «L'effetto retroattivo della pronuncia di accertamento dell'inadempimento 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».

In tal senso, si è anche espressa di recente la giurisprudenza amministrativa[52], che ha tentato un'interpretazione adeguatrice del dettato normativo. Si è infatti osservato che «come chiarito dalla citata sentenza della Corte Costituzionale, il terzo deve ritenersi titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo sulla segnalazione». Di conseguenza, il termine di diciotto mesi ha una duplice natura: «opera sul piano oggettivo nei confronti dell'Amministrazione, come avviene per tutti gli atti amministrativi, consumando il potere della stessa di intervenire d'ufficio annullando i propri atti o inibendo le segnalazioni certificate di inizio attività. Opera sul piano processuale come termine di decadenza per far valere l'interesse legittimo pretensivo di terzi al controllo della segnalazione certificata di inizio attività, e solo qualora tale termine decorra inutilmente comporta l'estinzione dell'interesse legittimo che non può più essere fatto valere».

Per contro, «qualora venga esercitato tempestivamente il diritto d'azione connesso all'interesse pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo sulla segnalazione certificata di inizio attività, il termine di cui all'art. 21 *nonies* richiamato dall'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990, cui è connessa, come chiarito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 45 del 2019, l'estinzione dell'interesse pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo e la decadenza dall'azione che a questo è correlata, non decorra più per la parte ricorrente, mentre continua a produrre gli effetti preclusivi insiti nella decadenza nei confronti di qualunque altro soggetto che sia rimasto inerte».

Diversamente risulterebbe irrimediabilmente frustrato il diritto del terzo alla tutela giurisdizionale, «qualora l'estinzione dell'interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo fosse l'effetto non dell'inerzia dell'interessato, ma della durata del processo. Un tale esito interpretativo si porrebbe in contrasto con il principio, che è un corollario del principio di effettività della tutela, secondo cui la durata del processo non può mai andare a discapito della parte che ha ragione».

Secondo altro orientamento, invece, l'estinzione del potere inibitorio o conformativo dell'Amministrazione segue al mero decorso del termine, a prescindere dalla tempestività dell'attivazione del terzo, il quale non può, con la proposizione dell'azione giudiziale, far rivivere un potere da cui ella è ormai decaduta[53].

[52] T.A.R. Veneto, n. 1379 del 2019. In senso analogo, Cons. Stato, n. 3124 del 2019; T.A.R. Veneto, n. 1028 del 2019.

[53] Amodio S.F., *S.c.i.a. e tutela del terzo: la complessa ricerca di un equilibrio*, cit., p. 31, che sottolinea il sacrificio che viene così imposto agli interessi dei controinteressati e l'effettiva necessità di un intervento del legislatore ai fini della cristallizzazione.