



Diritto e Processo Amministrativo

Il tempo e la responsabilità della P.A. nella visione del legislatore all'epoca della pandemia

di [Antonella Manzione](#)

8 ottobre 2021

ABSTRACT

Warning: Undefined array key "abstract" in
`/var/www/vhosts/giustiziainsieme.it/httpdocs/print/articolo_pdf.php` on line 358

Warning: Undefined array key "sommario_indice" in
`/var/www/vhosts/giustiziainsieme.it/httpdocs/print/articolo_pdf.php` on line 359

Il tempo e la responsabilità della P.A. nella visione del legislatore all'epoca della pandemia

di Antonella Manzione

Sommario: 1. Premessa - 2. La violazione del termine di chiusura del procedimento - 3. L'inefficacia quale strumento di rafforzamento dell'istituto del silenzio - 4. La certificazione del silenzio - 5. Le conseguenze del mancato rispetto del termine per il potere conformativo o inibitorio in materia di scia - 6. Le modifiche al potere di annullamento di ufficio - 7. L'autotutela in relazione alla S.C.I.A. - 8. Ancora sull'impatto della disciplina dell'autotutela sulla s.c.i.a. - 9. Il monitoraggio dei tempi dei procedimenti - 10. Le responsabilità - 11. Conclusioni

1. Premessa.

L'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 7 della l. 18 giugno 2009, n. 69, rubricato "Conclusione del procedimento", declina la doverosità amministrativa -in risposta ad un'istanza di parte necessaria all'attivazione del procedimento ovvero ad un obbligo di attivarsi *ex officio*- sia in termini di avvio che di conclusione del procedimento con un provvedimento espresso entro un tempo dato^[1]. La sussistenza dell'obbligo, tuttavia, non è stata ancorata in maniera assolutistica ad una qualche previsione normativa che formalmente vincoli la Pubblica Amministrazione, ma ravvisata in tutti quei casi in cui ragioni di giustizia -*recte*, di giustiziabilità- e di equità impongono l'adozione di un provvedimento. La fonte dell'obbligo giuridico di provvedere, quindi, in genere consiste in una norma di legge, di regolamento od in un atto amministrativo, ma non dovendo necessariamente derivare da una disposizione puntuale e specifica, può scaturire anche da prescrizioni di carattere generale e/o dai principi regolatori dell'azione amministrativa^[2]. La non semplice ricerca di un punto di equilibrio tra la doverosa responsabilizzazione del privato, che deve darsi cura di corredare le proprie istanze con quanto necessario da subito ad attribuire loro consistenza e renderle "esaminabili" dall'Amministrazione e, quale contraltare, l'approccio collaborativo di quest'ultima, si gioca spesso proprio sulla auspicata unicità e tempestività delle richieste di integrazione, evitando la reiterazione dei contatti per il semplice tramite di una valutazione iniziale esaustiva e trasparente. Da un lato, infatti, si pone un'esigenza di corretta individuazione del *dies a quo* a decorrere dal quale computare la maturazione del provvedimento tacito, ovvero la possibilità di controllo "fisiologico" di un'attività soggetta a s.c.i.a., non potendosi dare certo rilievo a istanze meramente strumentali in quanto prive finanche del corredo documentale e descrittivo richiesto dalla norma; dall'altro, all'opposto, di far sì che un atteggiamento ondivago o comunque insistito dell'Amministrazione finisca per vanificare la portata anche responsabilizzante degli istituti, avvalorando la comprensibile ritrosia del privato ad accontentarsi di un atto non ostensibile all'organo di controllo. È in tale ambito che si collocano le più recenti novelle in materia che

nella cornice dell'alleggerimento burocratico teleologicamente orientato a favorire la ripresa economica del post pandemia individuano modalità di rafforzamento degli istituti del silenzio assenso e della segnalazione certificata di inizio attività, sulla cui concreta efficacia può al momento avanzarsi solo un giudizio di prognosi[3].

2. La violazione del termine di chiusura del procedimento.

Come noto, in termini generali, tranne che nei casi di silenzi significativi, alla violazione del termine finale di un procedimento amministrativo non consegue l'illegittimità dell'atto tardivo - salvo che il termine sia qualificato perentorio dalla legge - trattandosi di una regola di comportamento e non di validità[4]. La perentorietà dei termini procedimentali, peraltro, può avversi, quale eccezione alla regola della loro natura meramente ordinatoria o acceleratoria, nei soli casi in cui disponga in tal senso una norma che disciplini in modo specifico i procedimenti di volta in volta considerati, o sanzioni espressamente con la decadenza il mancato esercizio del potere dell'amministrazione entro gli stessi. L'art. 2-bis della medesima legge sul procedimento correla all'inoservanza del termine finale conseguenze sul piano della responsabilità dell'Amministrazione, ma non include profili afferenti la legittimità dell'atto tardivamente adottato. Il ritardo, in definitiva, non è un vizio in sé dell'atto ma un presupposto che può determinare, in concorso con altre condizioni, una eventuale forma di responsabilità risarcitoria dell'Amministrazione, ferma restando la possibilità per gli interessati di chiedere la condanna della stessa a provvedere ai sensi dell'art 117 c.p.a.[5].

3. L'inefficacia quale strumento di rafforzamento dell'istituto del silenzio.

Al fine di meglio comprendere i recenti interventi del legislatore sulla tematica, occorre ancora richiamare, ancorché sinteticamente, le linee di contorno dell'istituto del silenzio assenso. Esso costituisce la soluzione che da tempo il legislatore ha inteso individuare per porre rimedio al problema dell'inerzia della amministrazione, ovvero al fatto che non sia stato adottato il provvedimento finale nei procedimenti ad istanza di parte entro il termine certo e predeterminato di cui al richiamato art. 2 della l. n. 241 del 1990. Con il silenzio assenso, perciò, il richiedente ottiene automaticamente il bene della vita a cui tende, in conseguenza di un meccanismo normativamente determinato nei presupposti e nei limiti di applicazione che produce un effetto legale equipollente a quello di un provvedimento favorevole[6]. Il suo ambito di applicazione è stato declinato in chiave ricognitiva nella elencazione delle attività e dei

procedimenti ad esso soggetti contenuta nella Tabella A allegata al d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. "SCIA 2"), che riporta anche quelli, comunque riferiti ai settori del commercio e delle attività assimilabili, dell'edilizia e dell'ambiente (per un totale di 246 attività/procedimenti) soggetti al regime dell'autorizzazione o della s.c.i.a. Va infine sinteticamente ricordato che nei casi in cui equivale ad accoglimento della domanda, il silenzio, in quanto provvedimento, può essere annullato o revocato, in via di autotutela, dall'Amministrazione (art. 20, comma 3, della l. n. 241 del 1990).

Dapprima con il c.d. "decreto semplificazioni", 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2020, n. 120, indi con il più recente d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, il quadro normativo ha subito, quanto meno nelle intenzioni del legislatore, un "rafforzamento", nel dichiarato intento di colmare quell'area chiaroscurale tra l'astrazione giuridica e l'operatività pratica per come declinata nelle scelte gestionali delle Amministrazioni. Pur lasciando inevitabilmente immutata la struttura essenziale del provvedimento tacito, comprensiva delle scansioni temporali che ne determinano la formazione, si è dunque cercato di ovviare alla ricordata riluttanza del privato a ritenersi "appagato" dallo stesso, piuttosto che aspirare alla sua "materializzazione" sul piano formale, a torto o a ragione percepita come più cautelante a fronte di un eventuale controllo. Emblematica al riguardo è la casistica in ambito edilizio: nel procedimento di rilascio del permesso di costruire, disciplinato dall'art. 20 del d.P.R. n. 380 del 2001, che ne scansiona anche la relativa tempistica, è espressamente ribadita la possibilità di interruzione dello stesso per una sola volta per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino quelli presentati e che non siano già nella disponibilità dell'Amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente[7]. Al contrario, le lungaggini istruttorie sono all'ordine del giorno e vengono denunciate come fattore di criticità spesso portato ad esempio delle difficoltà pratiche connesse all'effettivo utilizzo degli strumenti di semplificazione via via introdotti dal legislatore. La problematica peraltro ha assunto contorni ancor più rilevanti in seguito al mutato significato del decorso del tempo da originario rifiuto di provvedere al rilascio del titolo in assenso allo stesso (art. 5, comma 2, lett. a), del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2011, n. 106, che ha riscritto *in parte qua* l'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001)[8].

Con la prima delle richiamate novelle, dunque (art. 12 del più volte ricordato d.l. n. 76/2020), è stato inserito nell'art. 2 della l. n. 241/1990 un comma 8 bis ai sensi del quale «*Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza di alcuni termini, sono inefficaci*

formale nell'art. 21 *bis*, che con riferimento a quelli limitativi della sfera giuridica dei privati, superando la teorica dell'atto ricettizio, la individua nell'avvenuta messa a conoscenza dei contenuti da parte dei destinatari. Più in generale, e senza addentrarsi nella questione della capacità di un atto di produrre effetti nella sfera giuridica del destinatario, come ben sintetizzato da autorevole dottrina, l'efficacia di un atto amministrativo indica la sua idoneità a produrre effetti e conseguenze giuridiche e, allo stesso tempo, per una sovrapposizione semantica, il complesso medesimo di tali conseguenze[9].

Dopo la novella del 2020, dunque, l'inefficacia del provvedimento quale “sanzione” del mancato rispetto di alcuni termini, per lo più endoprocedimentali, consegue alla violazione di quelli previsti dalle seguenti norme, tassativamente individuate:

- art. 14, *bis*, comma 2, lett. c), relativo alle determinazioni delle amministrazioni coinvolte in sede di conferenza di servizi semplificata, che devono essere adottate entro il termine comunicato dall'amministrazione precedente, non superiore a 45 giorni (90, in caso di interessamento di amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili). La legge qualifica la mancata comunicazione della determinazione nei termini come assenso senza condizioni (articolo 14 *bis*, comma 4);
- art. 17 *bis*, commi 1 e 3, relativo all'acquisizione di assensi, concerti, nulla osta comunque denominati di competenza di altre amministrazioni pubbliche ovvero di gestori di beni o servizi pubblici per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi da parte di una pubblica amministrazione. Anche in questo caso è prevista la formazione del silenzio assenso decorso il termine di 30 giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, di 90 nel caso di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili[10];
- art. 20, comma 1, che disciplina il silenzio assenso;
- art. 14 *ter*, comma 7, relativo ai lavori della conferenza di servizi simultanea, che si concludono non oltre 45 giorni decorrenti dalla prima riunione (90 giorni nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili ai sensi dell'art. 14 *ter*, comma 2). Anche in tale ipotesi sono previsti meccanismi di silenzio assenso: all'esito dell'ultima riunione l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento e si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero non abbia espresso, partecipandovi, la propria posizione, ovvero infine abbia espresso un dissenso motivato riferito a questioni estranee all'oggetto della conferenza.

La decorrenza del termine normativamente previsto è foriera di conseguenze, nell'accezione sopra delineata, solo ove la domanda sia ammissibile: ciò non tanto e non solo in senso finalistico, bensì, ancor più a monte, con riferimento a quel minimo di consistenza, anche di corredo documentale, che la rende esaminabile dall'Amministrazione procedente. In alcuni casi, peraltro, è lo stesso legislatore che specifica quali informazioni sono necessarie al fine di rendere l'istanza scrutinabile, come tipicamente avviene ancora una volta in ambito edilizio avuto riguardo agli oneri e alle sanzioni che "accompagnano" le istanze di sanatoria, *lato sensu* intese [11].

Mentre, dunque, non risulta messo in discussione il principio, consolidato in giurisprudenza, in forza del quale il termine non decorre in mancanza della documentazione completa prescritta dalle norme in materia per il rilascio del titolo [12], lo stesso non pare potersi affermare con riferimento alla egualmente diffusa considerazione in forza della quale il tempo di maturazione del silenzio non decorre laddove la domanda non sia assistita da tutti i presupposti per l'accoglimento per mancanza dei requisiti di fatto e di diritto richiesti dalla legge. La novella, infatti, nel sancire l'inefficacia del provvedimento tardivo, finisce per erodere l'affermazione che l'eventuale inerzia dell'Amministrazione non può far guadagnare agli interessati un risultato che gli stessi non conseguirebbero in virtù di un provvedimento espresso. Una decisione tardiva, infatti, sembrerebbe ormai limitata ai soli casi di esercizio dell'autotutela, richiedendo dunque, secondo i canoni generali sottesi alla stessa, la valutazione dell'esistenza di un interesse pubblico prioritario, non identificabile, per quanto già chiarito, con il mero ripristino della legalità lesa.

4. La certificazione del silenzio.

Non pago di tale meccanismo, il legislatore è tornato sulla materia del silenzio assenso anche con l'art. 62 del d.l. n.77 del 2021, inserendo il comma 2 bis direttamente nell'art. 20 della l. n. 241 del 1990: si è dunque previsto l'obbligo per l'amministrazione, nei casi in cui è previsto il silenzio assenso, di rilasciare in via telematica, su richiesta del privato, un'attestazione «circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda»[13]. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, il privato, anziché agire avverso l'inadempimento, può sopperire in via autonoma, sostituendo alla (mancata) attestazione dell'Amministrazione una propria autodichiarazione resa ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico sulla documentazione amministrativa)[14]. Come esplicitato nella relazione illustrativa che ha accompagnato questa ulteriore novella, la finalità della disposizione è ancora una volta quella di «consentire la piena operatività e il rafforzamento

dell'efficacia del silenzio assenso», evidentemente ravvisandosene uno strumento nella fornitura di un documento che cristallizzi formalmente l'avvenuta legittimazione dell'attività. Si è così confermato come nella prassi la disciplina del silenzio assenso abbia finito per costituire un blando incentivo a provvedere, incapace di offrire totale certezza al privato in merito alla sua equiparazione alla valutazione favorevole compiuta da parte dell'Amministrazione sull'istanza presentata. Il decorso dei termini per la sua formazione, cioè, in assenza di un provvedimento di diniego espresso, è stato ritenuto compatibile sia con tale valutazione positiva, sia con un'istruttoria ancora non completa, sia con una pura inerzia, sia infine con un giudizio negativo. In tale ultima ipotesi, tuttavia, occorrerà ora tenere anche conto da un lato della sancita inefficacia del provvedimento tardivo, dall'altro della -eventuale- presenza della dichiarazione sostitutiva resa dal privato per “materializzare” la propria legittimazione. Entrambe le previsioni, ove non le si voglia considerare lettera morta, finiscono per rafforzare l'obbligo motivazionale dell'annullamento d'ufficio, accentuando altresì la responsabilità del dipendente chiamato ad intervenire con un procedimento di revisione del proprio precedente operato. Il legislatore, infatti, non ha elevato la dichiarazione del privato, al pari della ricevuta rilasciata dall'Amministrazione, a provvedimento di secondo livello, capace di rafforzare l'atto originario formatosi per silentium, sì da metterne in discussione i tempi di maturazione (spostandoli in avanti): mantenendo nella norma l'inciso «fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso», ha piuttosto ribadito la portata solo formale e aggiuntiva dei rimedi indicati, la cui effettiva valenza è dunque esclusivamente pratica, ovvero di ulteriore sollecitazione all'adempimento. Non avendo tuttavia la novella toccato il comma 3 dell'art. 20, laddove continua appunto a fare salve le determinazioni dell'Amministrazione in via di autotutela ai sensi degli artt. 21 quinque e 21 nonies della medesima legge sul procedimento amministrativo, la motivazione delle stesse anche in termini di comparazione di interessi dovrà necessariamente dare atto della prevalenza di quello pubblico rispetto all'inefficacia del provvedimento tardivo, esplicitando altresì le ragioni dell'inerzia serbata anche a fronte dell'istanza di rilascio dell'attestazione[15].

5. Le conseguenze del mancato rispetto del termine per il potere conformativo o inibitorio in materia di scia.

Il comma 8 bis dell'art. 2 della l. n. 241 del 1990 riveste particolare importanza anche nella parte in cui sanziona con l'inefficacia pure l'adozione fuori termine dei provvedimenti interdittivi dell'attività intrapresa sulla base di s.c.i.a. in assenza dei presupposti di legge. La norma peraltro circoscrive la previsione a ridetta tipologia di atti, non menzionando invece quelli espressivi del potere conformativo, che peraltro dopo le modifiche apportate dalla c.d. “riforma Madia” devono

essere privilegiati, giusta il richiamo esplicitato nella norma al “possibile” ricorso agli stessi, associati o meno alla sospensione dell’attività, a sua volta limitata ai soli casi di attestazioni non veritieri o di sussistenza di pericolo per la tutela dell’interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale. Si ricorda per completezza come il termine per provvedere alla regolarizzazione dell’attività, con o senza sospensiva della stessa, non può essere inferiore a 30 giorni, decorso il quale, senza che le misure siano state adottate, essa si intende vietata. L’atto motivato dell’amministrazione interrompe il termine di 60 giorni dalla segnalazione per l’effettuazione dei controlli (30 giorni in materia edilizia) che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l’adozione delle misure richieste. Vale anche in tale ambito la clausola di chiusura della norma che rinvia all’applicabilità dell’art. 21 *nonies* «*ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni*». Non essendo la segnalazione un provvedimento, è chiaro che l’esercizio dell’autotutela assume la diversa veste giuridica dell’intimazione tardiva a cessare l’attività e ripristinare lo stato dei luoghi, adottata cioè oltre il termine previsto dalla legge per i relativi controlli. Il che conferma che anche i provvedimenti conformativi adottati in maniera tardiva sono inefficaci.

6. Le modifiche al potere di annullamento di ufficio.

L’art. 21 *nonies* declina il potere di annullamento d’ufficio, in combinato disposto con l’art. 21 *octies*, che ne individua i presupposti nella teorica dei classici vizi dell’atto amministrativo (violazione di legge, eccesso di potere o incompetenza). Le istanze centripete e contrapposte di tutela della certezza delle situazioni giuridiche, da un lato, e di ripristino della legalità, dall’altro, hanno indotto a non ritenere sufficiente quest’ultima quale motivazione per l’esercizio del potere (discrezionale) di agire in autotutela per l’annullamento di provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, circoscrivendone altresì la possibilità di utilizzo nel tempo. Il punto di equilibrio fra ridette contrapposte esigenze è stato ravvisato con le modifiche del 2015 in 18 mesi, ritenendo il relativo termine congruo a consentire lo *ius poenitendi* dell’Amministrazione, nel contempo non lasciando il privato cittadino in un limbo di incertezza sostanzialmente *ad libitum*. Con il d.l. n. 77 del 2021, tale termine è stato ridotto a 12 mesi, decorrenti dal momento dell’adozione del provvedimento di primo grado[16]. Non si è tuttavia modificato l’art. 21 della l. n. 241 del 1990, che dopo aver declinato le sanzioni che conseguono alle declaratorie mendaci o all’utilizzo di false attestazioni mediante rinvio all’art. 483 c.p. (comma 1), fa comunque salve «*le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti*». Facendo pertanto leva sulla sostanziale imprescrittibilità dei poteri di vigilanza edilizia di cui all’art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001 (T.U.E.), in correlazione con la natura permanente dell’illecito

edilizio, si ha pertanto che, pur non essendo egualmente consentito l'annullamento del titolo, esplicito o implicito, al di fuori delle regole sopra delineate, resta ferma la possibilità di intervenire in repressione dell'abuso edilizio, siccome richiesto da generali esigenze di buon governo del territorio. L'importanza di chiarire con esattezza i confini tra attività di repressione di un abuso, e configurabilità dello stesso in tutti i casi in cui manchi un titolo espresso, essendo stato l'intervento legittimato *per silentium*, finisce tuttavia per creare un'ulteriore sacca chiaroscurale che rischia ulteriormente di vanificare la previsione di qualsivoglia tempistica, rendendo plasticamente percepibile la ravvisata necessità da parte del legislatore di dare veste formale al decorso del tempo[\[17\]](#).

7. L'autotutela in relazione alla S.C.I.A..

Si è già detto della natura non provvidamentale della segnalazione certificata di inizio attività di cui a livello generale all'art. 19 della l. n. 241 del 1990[\[18\]](#). Superando le pregresse diatribe, correlate in particolare alle ravvisate esigenze di tutela del terzo, infatti, il legislatore sin dal 2011 (d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito in l. 12 luglio 2011, n. 106), in aperta risposta alla dettagliata ricostruzione dell'istituto effettuata dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato[\[19\]](#), ha inserito il comma 6 *ter* nella norma per negare espressamente la equiparabilità della segnalazione, ovvero degli analoghi istituti della denuncia o della dichiarazione di inizio attività (dizioni corrispondenti alla precedente declinazione dell'istituto, residualmente presenti in singole disposizioni, anche di secondo livello) a «*provvedimenti taciti direttamente impugnabili*». La legittimità di tale previsione è stata confermata dalla Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi a seguito di rimessione della relativa questione da parte del T.A.R. per la Toscana: i giudici della Consulta in tale occasione hanno affermato chiaramente che i poteri spettanti all'amministrazione che il privato può sollecitare sono esclusivamente quelli previsti dai commi 3 e 6 *bis* dell'art. 19, ovvero quelli inibitori, sospensivi e conformativi. A ciò consegue che se il terzo segnalante agisce nel termine di 30 o 60 giorni dalla presentazione della scia indicati dalla norma, ha diritto all'attivazione degli stessi e può tutelarsi a fronte dell'inerzia serbata dall'Amministrazione sul punto, in quanto inadempimento ad un obbligo di legge; se invece si attiva nei successivi 18 mesi (oggi 12), può aspirare solo al (discrezionale) esercizio del potere di autotutela. Decorsi i termini originari, infatti, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione ormai priva di poteri, e quindi anche nei confronti del terzo. Questi, dunque, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo, ma venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere,

anche il suo interesse si estingue. «*Questa conclusione, che, oltre che piana, è necessitata, non può essere messa in discussione dal timore [...] di un vulnus alla situazione giuridica soggettiva del terzo, in quanto il problema esiste ma trascende la norma impugnata*»[\[20\]](#). Il terzo potrà pertanto attivare, oltre gli strumenti di tutela già richiamati, i poteri di verifica dell'amministrazione in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni ai sensi dell'articolo 21, comma 1, della legge 241 del 1990, che vieta la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge in tali ipotesi, per i quali parrebbe residuare il più lungo termine di 18 mesi; ovvero potrà sollecitare i poteri di vigilanza repressivi “di settore”, spettanti all'amministrazione ai sensi dell'articolo 21, comma 2 *bis*, come, ad esempio, quelli già ricordati in materia di edilizia, regolati dagli articoli 27 e seguenti del d.P.R. 6 giugno 2001, n.380, espressamente richiamati anche dall'articolo 19, comma 6. In caso di mancato esercizio del potere di verifica, avrà infine la possibilità di agire in sede risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione siccome previsto dall'art. 21, comma 2 *ter*, che fa espressamente salva la connessa responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente nel caso in cui la segnalazione certificata o l'istanza del privato non fosse conforme alle norme vigenti. In sintesi, se l'inefficacia dell'atto tardivo, quale ulteriore limite all'esercizio dell'autotutela, finisce per comportarne il mancato esercizio, essere annullato d'ufficio perché ne sussistono i presupposti, «*Rimangono ferme le responsabilità connesse [sia] all'adozione [che] e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo*» (art. 21 *nonies*, comma 1, ultimo periodo).

8. Ancora sull'impatto della disciplina dell'autotutela sulla s.c.i.a..

In relazione, tuttavia, all'impatto della disciplina dell'autotutela sulla s.c.i.a., seppure in riferimento al regime giuridico antecedente la novella del 2020, va anche segnalata una pronuncia del Consiglio di Stato che, ravisando un'unica lacuna nella cornice delineata dalla Corte costituzionale nel 2019, ha chiarito in che termini essa presenti un margine di doverosità estraneo al quadro generale dell'istituto. In verità, la differenza terminologica nella formulazione del comma 4 dell'art. 19, laddove prevede, mediante ricorso al modo verbale indicativo, che l'Amministrazione competente “*adotta*” comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3, seppure in presenza delle “*condizioni previste dall'articolo 21 nonies*”, rispetto al servile facoltizzante “*può*” utilizzato proprio in tale ultima disposizione, aveva già indotto qualche commentatore a dubitare del carattere discrezionale dei poteri inibitori ivi contenuti. I giudici di Palazzo Spada hanno individuato la quadratura del cerchio nella ritenuta doverosità non dell'azione inibitoria, ma della risposta da dare all'esponente sulla richiesta di

attivazione della stessa *-recte*, dei sotteri poteri di controllo[21]. Dopo avere dunque richiamato i principi espressi dalla Consulta, hanno ritenuto che la stessa non abbia lambito la questione della sussistenza o meno in capo all'amministrazione di un obbligo di avvio del procedimento di controllo tardivo sollecitato dal terzo, ferma restando la piena discrezionalità nel *quomodo* dello stesso, ed hanno conseguentemente affermato la operatività di una sorta di deroga al consolidato orientamento secondo cui l'istanza di autotutela non è coercibile sulla base dell'argomento letterale poc'anzi esposto. Una lettura costituzionalmente orientata del disposto normativo, infatti, avendo il legislatore optato per silenzio inadempimento quale unico mezzo di tutela amministrativa messo a disposizione del terzo, non consente di ritenere che non sussista alcun obbligo di iniziare e concludere il procedimento di controllo tardivo con un provvedimento espresso, privando il terzo di tutela effettiva davanti al giudice amministrativo in contrasto con gli artt. 24 e 113 della Costituzione. Così da concludere nel senso che è necessario riconoscere, rispetto alla sollecitazione dei poteri di controllo, quanto meno l'obbligo dell'amministrazione di fornire una risposta. Anche dopo la decorrenza del termine di verifica della regolarità della scia, pertanto, la pubblica amministrazione ha la possibilità di intervenire purché effettuando la doverosa comparazione di interessi sottesa all'esercizio dell'annullamento d'ufficio, secondo la cornice generale in materia di autotutela. Non trattandosi di un provvedimento da caducare, come già detto, potrà farlo soltanto con un atto inibitorio ovvero sospensivo, comunque da motivare, a pena di inefficacia dello stesso (ora prevista anche dopo i 60 giorni o 30, a seconda della materia) e tale motivazione è da ritenere attenga anche al motivo del ritardo e alla portata sostanziale della carenza dei presupposti per l'esercizio dell'attività.

9. Il monitoraggio dei tempi dei procedimenti.

Va infine ricordato che il quadro delle modifiche della disciplina sulla tempistica del procedimento si completa con una disposizione di tipo organizzativo, in verità scarsamente coordinata con altre, anche risalenti nel tempo, egualmente volte ad enfatizzare il monitoraggio dell'andamento dei procedimenti in ciascuna amministrazione, quale strumento di efficientamento e controllo del rispetto delle regole sopra indicate. Con il d.l. n. 76 del 2020, infatti, è stato introdotto nell'art. 2 anche il comma 4 *bis*, che contiene l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di misurare e rendere pubblici i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente. Come detto, l'attenzione alla tempistica di conclusione dei procedimenti non costituisce in realtà una novità per il legislatore. Già con l'art. 1, comma 9, della legge 190 del 2012, si prevedeva infatti l'individuazione di modalità di monitoraggio del rispetto dei termini procedimentali previsti dalla legge e dai regolamenti, eliminando

tempestivamente le anomalie riscontrate e rendendo pubblici i risultati sul sito web istituzionale (art.1, comma 28). Tale metodica deve essere riportata nel piano di prevenzione della corruzione, il che ne sottintende la ritenuta valenza cautelativa avverso fenomeni di *mala gestio*. Analogamente, quindi, il d.lgs. n. 33 del 2013, con disposizione successivamente abrogata dal d.lgs. n. 97 del 2016, insisteva su tale obbligo di pubblicazione. Il d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, cosiddetto “semplifica Italia”, a sua volta, ha previsto un vero e proprio programma per la misurazione della riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su imprese e cittadini inclusi gli oneri amministrativi, poi adottato con DPCM del 28 maggio 2014, da integrare con l’agenda per la semplificazione condivisa tra Stato, regioni e autonomie, cui era assegnato il compito di individuare sulla base degli esiti delle attività di misurazione sia i più rilevanti interventi di riduzione degli oneri e dei tempi da adottare, che le misure per assicurare effettività agli interventi già adottati. L’elemento di novità del novellato art. 2 della l. n. 241 del 1990 è una sorta di passaggio dall’astratto al concreto: la comparazione con i termini previsti dal legislatore serve per valutare la forbice di scostamento, evidentemente in termini riduttivi, quanto meno in relazione ai procedimenti amministrativi considerati “di maggiore impatto” (se pure non sia affatto chiaro con quali criteri questi ultimi vengano classificati tali). Ad ogni buon conto, la norma, secondo una deplorevole prassi mai abbandonata dal legislatore, non è autoapplicativa, in quanto rinvia ad un decreto attuativo, da adottare su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e previa intesa in conferenza unificata, la definizione delle modalità e dei criteri di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti. Sicché all’attualità non può che trarsene un monito ad enfatizzare l’importanza del rispetto della tempistica procedurale quali epifenomeno del buon andamento della pubblica amministrazione, recuperando la relativa finalità sulla base delle norme pregresse citate. Essa è peraltro accentuata dal fatto che il decreto-legge n. 76 del 2020 ha modificato anche l’art.29 comma 2 *bis*, della l. n.241, concernente il suo ambito di applicazione. La norma già ascriveva ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, le disposizioni concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell’interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l’accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelli relativi alla durata massima dei procedimenti (comma 2). Con il decreto legislativo 126 del 30 giugno 2016 ai livelli essenziali delle prestazioni sono state ricondotte anche le disposizioni concernenti la dichiarazione di inizio attività -ora scia- e il silenzio assenso nonché la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di conferenza unificata, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano (comma 2 *ter*). Con la novella del 2020 infine anche le disposizioni relative all’obbligo per le amministrazioni di

misurare i tempi effettivi di conclusione dei propri procedimenti vengono inserite tra i livelli essenziali delle prestazioni. A ciò consegue che nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza le regioni e gli enti locali non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni in esame, ma solo prevedere livelli ulteriori di tutela (comma 2 *quater*). Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno l'obbligo a loro volta di adeguare la propria legislazione alle disposizioni in questione, secondo i rispettivi statuti e relative norme di attuazione.

10. Le responsabilità.

Si è via via ricordato come le singole disposizioni nel declinare gli istituti in esame hanno fatto salve le responsabilità degli autori del ritardo, vuoi in ragione dell'avvenuta necessità di intervenire *ex post* sull'atto implicito o sull'attività, vuoi per il fatto che ciò non è più possibile per mancanza dei presupposti dell'autotutela (art. 2 *bis*, comma 1, 21, comma 2 *ter* e art. 21 *nonies*, comma 1, ultimo periodo). L'art. 2, commi 9 *bis*, 9 *ter* e 9 *quater*, dopo aver descritto il meccanismo di individuazione del soggetto istituzionalmente deputato a sostituirsi a quello competente, rimasto inerte, che dopo la novella del 2021 è individuabile anche nell'unità organizzativa, anziché nel singolo dipendente, gli impone di comunicare annualmente, entro il 30 gennaio, i procedimenti, divisi per tipologia e struttura coinvolta, per i quali non è stato rispettato il termine previsto. Il quadro descritto si completa con la nuova disciplina della responsabilità erariale introdotta con l'art. 21 del d.l. n. 76 del 2020. La norma contiene una modifica per così dire strutturale, che va ad incidere a regime sulla l. n. 20 del 1994, declinando il dolo richiesto quale uno dei possibili modi di atteggiarsi della colpevolezza nell'illecito erariale in chiave penalistica, e non civilistica (ovvero come coscienza e volontà anche dell'evento dannoso), sì da superare approcci, in verità minoritari, orientati in senso opposto; ed altra di portata eccezionale e temporalmente limitata, astrattamente correlata alla situazione emergenziale per la pandemia in corso, riferita alle fattispecie commesse nel lasso di tempo dal 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del decreto) al 30 giugno 2023 (giusta la proroga da ultimo operata dal d.l. n. 77 del 2021 che ha esteso il termine originariamente individuato nel 31 dicembre 2021). Sulla base di tale norma transitoria opera una limitazione di responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica alla sola forma di colpevolezza costituita dal dolo, con esclusione quindi della colpa grave. Tale limitazione tuttavia si applica ai soli danni cagionati con una condotta attiva, mentre non si estende a quelli riconducibili all'inerzia del soggetto agente, che continuano ad essere

perseguibili anche a titolo di colpa (grave). La volontà del legislatore è chiaramente di far sì che i pubblici dipendenti siano incentivati ad agire piuttosto che a rimanere inerti anche dal timore di incorrere in maggiore responsabilità.

Solo per completezza, va infine ricordato come l'art. 28 del d.l. 21 giugno 2013, n.69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013, n.98, che ha disciplinato l'indennizzo per la ritardata conclusione del procedimento inserendo nell'articolo 2 *bis* il comma 1 *bis*, prevede che l'istante ha diritto ad ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni stabilite dalla legge. Sulla base della stessa con direttiva del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione del 9 gennaio 2014 sono state dettate apposite linee guida. La direttiva ha in primo luogo sottolineato la diversa natura dell'indennizzo da ritardo rispetto alla fattispecie del risarcimento del danno da ritardo in quanto sganciato da ogni profilo di colpevolezza dell'amministrazione e dunque riconoscibile anche nel caso in cui il ritardo sia scusabile o addirittura dovuto a forza maggiore. Esso, cioè, viene inquadrato come una forma di ristoro, prevista equitativamente dal legislatore, in caso di disagio patito per la violazione dei termini di conclusione del procedimento. La sua erogazione tuttavia può costituire un tipico caso di danno erariale riconducibile ad inerzia e come tale sanzionato anche in fase emergenziale a titolo di colpa grave, secondo il paradigma ordinario.

11. Conclusioni.

L'analisi, pur sommaria, degli istituti del silenzio assenso e della scia, nonché, più in generale, della tempistica di adozione dei provvedimenti, per come innovati dai più recenti interventi normativi, evidenzia la continua ricerca, da parte del legislatore, di rimedi non tanto alla configurazione astratta degli stessi, quanto più propriamente all'attuazione che ne danno le Amministrazioni pubbliche. La paura delle responsabilità, tradizionalmente indicata quale fattore frenante l'esercizio delle funzioni pubbliche, in particolare laddove impattino con attività dei privati tutt'affatto aliene da risvolti economici, ha da sempre ostacolato l'individuazione di scelte di governo del territorio, intese nel senso etimologico del termine, innovative, ovvero celeri e contrassegnate dalla riduzione al minimo dei contatti con i cittadini, posti in grado da subito di conoscere le modalità di accesso ai servizi ovvero di esercizio delle proprie prerogative. Ed è la necessità di superare tale fattore che costituisce l'autentico *fil rouge* delle riforme degli ultimi mesi, il cui maggiore elemento di novità finisce per essere proprio l'accentuazione delle responsabilità che conseguono all'inerzia ovvero al ritardo: ferma restando, infatti, l'ormai consolidata natura di provvedimento del silenzio assenso e di non provvedimento della scia, e rimaste inalterate le scansioni procedurali sottese all'uno e all'altra, la dichiarata inefficacia

“spezza” il meccanismo, senza alterarlo, di fatto imponendo un maggiore onere motivazionale laddove si intenda annullare l’atto ovvero far cessare l’attività. La “certificazione” dell’avvenuto decorso del termine diviene dunque la cartina di tornasole di ridetta inefficacia, sicché la sua ostensione imporrà all’organo di controllo di verificare non solo la mancanza del titolo, bensì piuttosto quella dei presupposti per il suo conseguimento, intervenendo *in vigilando*, ove consentito *sine die* dalla legislazione di settore, ovvero in autotutela, nei rimanenti casi, e dunque nel limite temporale dei 12 mesi e ferma restando la sottesa, doverosa comparazione tra interessi in gioco, avuto riguardo alla situazione del privato che nel frattempo si è consolidata. La responsabilità civile, disciplinare e amministrativo-contabile che può conseguirne resta immanente ad un sistema immutato nei suoi assetti definitori, ancorché intriso di un’attenzione sempre crescente, chiaro indice del fallimento nella pratica dei pregressi tentativi di attribuire alla semplificazione l’effettiva portata di strumento regolatorio volto ad eliminare oneri, non certo a stimolare incertezze.

[1] Il vocabolario della giurisprudenza evoca quello del legislatore nell’*incipit* della norma, facendo espresso riferimento ai casi in cui «*il procedimento consegua obbligatoriamente ad un’istanza, ovvero debba essere iniziato d’ufficio*». Ciò ha consentito di non ritenere dovute le cc.dd. “risposte di cortesia”, salvo in una logica di correttezza e buona fede dei rapporti (essa pure positivizzata mediante inserimento di esplicito richiamo nel comma 2 *bis* dell’art. 1 della l. n. 241/1990 introdotto in sede di conversione del d.l. n. 76/2020); ovvero quelle a domande palesemente incomplete o inammissibili, con riferimento alla idoneità delle quali a far decorrere i termini di maturazione del silenzio assenso vedi più avanti nel testo.

[2] Sul punto cfr. da ultimo CGARS, 2 marzo 2021, n. 167.

[3] Nella stessa logica va collocata la modifica all’art. 10 *bis* della l. n. 241 del 1990 riconducibile al decreto “semplificazioni” n. 76 del 2020: il preavviso di diniego, diversamente che in passato, sospende, non interrompe i tempi del procedimento, sicché gli stessi ricominciano a decorrere, senza azzerarsi, una volta scaduto quello per la presentazione delle osservazioni ovvero all’avvenuta presentazione delle stesse. Del mancato accoglimento delle osservazioni deve essere data ragione nel provvedimento finale, indicando «*i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni*». Infine, sul piano processuale, l’annullamento del provvedimento impedisce di rieditare il potere adducendo per la prima volta motivi ostativi già

emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato.

[4] Sulla natura perentoria dei termini previsti dall'art. 14 della l. 24 novembre 1981, n. 689 e la sua applicabilità agli atti delle Autorità indipendenti, v. Cons. Stato, sez. VI, 17 marzo 2021, n. 2308; nonché *id.*, 19 gennaio 2021, n. 584, ove si è affermato che « *il termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio promosso dall'Autorità [nel caso di specie, l'ARERA] ha natura perentoria, sicché il suo superamento inficia il provvedimento sanzionatorio impugnato, con ciò che ne consegue in termini di illegittimità dello stesso* ».

[5] Per una ricostruzione della tematica del danno da ritardo, v. M.L. Maddalena, Gli incentivi a decidere tempestivamente e i danni da ritardo, in www.giustiziaamministrativa.it, 2020. Con riferimento al danno da c.d. “contatto sociale”, definitivamente superato dalla pronuncia dell'A.P. del Consiglio di Stato (23 aprile 2021, n. 7), v. anche G. Tulumello, Le Sezioni Unite e il danno da affidamento procedimentale: la “resistibile ascesa” del contatto sociale, *ibidem*, 2020.

[6] Il tema è stato da sempre al centro del dibattito dottrinario e giurisprudenziale. Fra i molti contributi sulla c.d. “attività silenziosa”, si segnala, anche per la diversità dell'approccio sistematico, G.P. Cirillo, Sistema istituzionale di diritto comune, Milano, 2021, in particolare p. 142 e ss. V. altresì M. D'Orsogna e R. Lombardi, Il silenzio assenso, in Codice dell'azione amministrativa, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2017, p. 968 e seguenti; A. Police, Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempimento, *ibidem*, p. 273 ss.; N. Paolantonio, Il provvedimento in forma semplificata, *ibidem*, p. 301 ss.; nonché S. Cogliani, Il giudizio avverso il silenzio della P.A.: i nuovi poteri del giudice amministrativo, *ibidem*, p. 309 ss.; G. Mari, L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi alla relativa violazione, in Principi e regole dell'azione amministrativa, a cura di M.A. Sandulli, 3 adizione, Milano, 2020, e ivi ulteriori richiami;

[7] Trattasi evidentemente della declinazione della regola contenuta a livello generale nell'art. 2, comma 7, della l. n. 241 del 1990, che il legislatore ha inteso richiamare espressamente al fine di enfatizzarne i contenuti di garanzia in tale specifico ambito, rivelatosi particolarmente “impermeabile” alle esigenze di certezza dei rapporti giuridici.

[8] Per una ricostruzione della tematica, v. Cons. Stato, sez. II, 17 febbraio 2021, n. 1448. In dottrina, v. G.P. Cirillo, L'attività edilizia e la tutela giurisdizionale del terzo, in www.giustiziaamministrativa.it, anno 2011.

[9] V. Cerulli Irelli, Lineamenti del diritto amministrativo, II, Torino, 2010, p. 422; G. Gardini, L'efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati, in Codice dell'azione

amministrativa, cit. *sub* nota precedente, p. 1002 ss.

[10] Anche l'art. 17 *bis* è stato inciso dalla riforma del 2020 nella logica acceleratoria dell'estenderne l'applicabilità a tutti i casi di procedimenti nei quali interagiscono una pluralità di pubbliche amministrazioni, in particolare sotto il coordinamento di quel collettore organizzativo che è il SUAP: innanzitutto è stata sostituita, in maniera molto significativa, la rubrica, che ora recita «*Effetti del silenzio e di inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici*», sottolineando l'ampliamento delle fattispecie disciplinate dalla norma. Il meccanismo del silenzio è poi esteso ai casi in cui per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi è prevista la proposta di una o più amministrazioni pubbliche diverse da quella competente ad adottare l'atto; conseguentemente, in via analoga alla disciplina vigente per l'acquisizione del concerto, in tali casi, qualora l'amministrazione proponente rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale, si applica lo stesso termine di 30 giorni previsto dalla medesima norma.

[11] Per una compiuta ricostruzione della incidenza della tempestività del pagamento dell'oblazione nella sua interezza ai fini dell'accoglimento della domanda di condono, anche *per silentium*, v. Cons. Stato, sez. II, 4 maggio 2020, n. 2814.

[12] Con riferimento al titolo edilizio, v. Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2021, n. 3904, ove si legge che «il silenzio assenso su una domanda di condono edilizio può formarsi solo in presenza di tutti i requisiti, formali e sostanziali, per 'accoglimento della stessa»; sez. IV 5 settembre 2016, n. 3805; T.A.R. per il Piemonte, sez. II, 27 febbraio 2018, n. 270; id., 3 gennaio 2018, n. 12; T.A.R. per la Campania, Napoli, sez. VIII, 3 aprile 2017 n. 1776).

[13] La formulazione apparentemente poco felice della norma, tende a disgiungere il fatto oggettivo dell'avvenuto decorso del tempo, che si richiede all'Amministrazione inadempiente di attestare, dal suo significato, che consegue all'operatività del meccanismo del silenzio (equivalente «*pertanto*» ad accoglimento della domanda). Ciò non può non valere per il caso in cui in luogo dell'attestazione dell'Amministrazione il privato si avvalga della propria autodichiarazione, circoscrivendo le potenziali responsabilità dello stesso, il cui spettro rischia di divenire comprensibilmente il vero argine al concreto utilizzo dell'istituto.

[14] Sulle criticità di tale sistema, per l'ulteriore carico di responsabilità di cui si onera l'istante, v. M.A. Sandulli, Addenda 2021 a “Principi e regole dell'azione amministrativa” 2020, in www.giustiziainsieme.it, 2 settembre 2021 e, più in generale, sui rischi delle autodichiarazioni, dello stesso autore si segnala “Autodichiarazioni e dichiarazione non veritiera”, ivi, 15 ottobre

2020.

[15] Il fatto che la dichiarazione sostitutiva non possa essere utilizzata in prima battuta, ma presupponga a sua volta un tentativo non andato a buon fine di compelsare l'Amministrazione quanto meno al rilascio dell'attestazione dell'avvenuta decorrenza del termine, implica necessariamente un'accentuazione del piano della responsabilità della stessa laddove decida poi di agire in autotutela, salvo motivazione aggiuntiva anche a giustificazione della propria (reiterata) inerzia.

[16] In relazione alla modifica introdotta, va segnalato che l'art. 21-*nonies* della l. 241/1990, al comma 2-bis, dispone anche che i provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte constituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, «*possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1*». Il testo non risulta coordinato con il nuovo termine di 12 mesi di recente introdotto.

[17] Al riguardo, si veda l'importante pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 8 del 2017 ove si è affermato che il mero decorso del tempo, di per sé solo, non consuma il potere di adozione dell'annullamento d'ufficio e che, in ogni caso, il termine 'ragionevole' per la sua adozione decorre soltanto dal momento della scoperta, da parte dell'amministrazione, dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell'atto di ritiro.

[18] Da ultimo, sulla s.c.i.a., v. M.A. Sandulli, La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.), in Principi e regole dell'azione amministrativa, 2020, cit. *sub note* precedenti, p. 261 ss. (e ivi ulteriori richiami e *focus* di approfondimento di G.Strazza, su "La s.c.i.a. e la tutela del terzo", *ibidem*, p. 281 ss) e G. Strazza, La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione, Napoli, 2020.

[19] Cfr. Cons. Stato, A.P. n. 15 del 2011.

[20] V. ancora Corte cost., n. 45/2019.

[21] Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2021, n. 5208.