

La Corte costituzionale dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale con le quali il T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. st. di Parma, ha dubitato della compatibilità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della l. n. 241 del 1990 nella parte in cui detta disposizione ha previsto che il terzo leso dagli effetti di una SCIA possa 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 cod. proc. amm.

L'erronea riqualificazione dell'azione (di annullamento) proposta dal ricorrente nel giudizio *a quo* in domanda avverso il silenzio, congiuntamente al *petitum* incerto e contraddittorio dell'ordinanza di rimessione, sono gli elementi che la Corte ha posto alla base della declaratoria di difetto di rilevanza delle questioni prospettate.

### **Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2020, n. 153 – Pres. Cartabia, Red. Coraggio**

#### **Edilizia e urbanistica – Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) – Tutela giurisdizionale del terzo – Questioni inammissibili di costituzionalità**

*Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione (1).*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale si è pronunciata – con declaratoria di inammissibilità per difetto di rilevanza – sulle q.l.c. relative alla disciplina contenuta nell'art. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), secondo cui “[I]a 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”.

Le questioni erano state sollevate, con riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 133 Cost. da T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. st. Parma, sentenza non definitiva 22 gennaio 2019, n. 12 (oggetto della News US in data 6 febbraio 2019) in ragione del deficit di tutela in tale ambito apprestata dal legislatore e ciò in considerazione che:

- a) l'aver subordinato l'azione del terzo controinteressato alla presentazione di una previa “istanza sollecitatoria” nei confronti della pubblica amministrazione si risolverebbe, nella disciplina della segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA), in una procrastinazione dell'accesso alla tutela giurisdizionale;

- b) *“qualora, come normalmente accade”*, l’istanza del terzo sia inoltrata quando siano già decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA edilizia, il potere dell’amministrazione, ai sensi dell’art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990, non è di natura vincolata ma *“in autotutela”* e discrezionale, con la conseguenza che, ai sensi dell’art. 31, comma 3, cod. proc. amm., il giudice amministrativo deve limitarsi ad una mera declaratoria dell’obbligo di provvedere, senza potere predeterminare il contenuto del provvedimento da adottare, così non assicurando – in tesi – una tutela piena ed effettiva della posizione giuridica del terzo.

Nel giudizio *a quo* il T.a.r. è stato investito dell’azione di annullamento di due SCIA, del conseguente verbale di sopralluogo effettuato dall’amministrazione comunale e della comunicazione di tale verbale ai ricorrenti, ma (dopo aver correttamente rilevato che le segnalazioni, in quanto *“atti privati”*, *“non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili”*) ha riqualificato l’azione caducatoria proposta come di *“accertamento ex art. 31”* cod. proc. amm., assumendo che, in forza dell’art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990, gli interessati disponessero solo di questo tipo di tutela.

II. – La decisione della Corte costituzionale si snoda attraverso i seguenti passaggi argomentativi:

- c) le verifiche cui è chiamata l’amministrazione ai sensi del comma 6-ter sono quelle già puntualmente disciplinate dall’art. 19 della legge n. 241 del 1990, da esercitarsi entro i 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-novies);
- d) decorsi tali termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell’amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo: questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all’esercizio del controllo amministrativo, e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche detto interesse si estingue (Corte cost., 13 marzo 2019, n. 45, in *Foro it.*, 2019, I, 3466; *Corti ombre*, 2019, 197, con nota di POLENZANI; *Giur. it.*, 2019, 917, con nota di LAMBERTI; *Giur. cost.*, 2019, 712, con nota di MANNUCCI; *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 304, con nota di CAPOZZI; *Foro amm.*, 2019, 758, con nota di VILLANACCI; *Giornale dir. amm.*, 2019, 579, con nota di FREDIANI; *Guida al dir.*, 2019, 16, 82, con nota di GIZZI, nonché oggetto della News US n. 35 del 26 marzo 2019);
- e) la situazione giuridica soggettiva del terzo va riguardata, in tale ambito, in una prospettiva più ampia e sistemica che tenga conto dell’insieme degli strumenti apprestati a sua tutela:
- e1) nella prospettiva dell’interesse legittimo, il terzo potrà attivare, oltre agli strumenti di tutela già richiamati, i poteri di verifica dell’amministrazione

in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, ai sensi dell'art. 21, comma 1, della l. n. 241 del 1990;

- e2) esso avrà inoltre la possibilità di agire in sede risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica (l'art. 21, comma 2-ter, della l. n. 241 del 1990 fa espressamente salva la connessa responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente, ove la segnalazione certificata non fosse conforme alle norme vigenti);
- e3) al di là delle modalità di tutela dell'interesse legittimo, poi, rimane il fatto giuridico di un'attività che si assuma illecita, nei confronti della quale valgono le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno, eventualmente in forma specifica;
- f) ferma restando l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19 quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere, il caso di specie esula da una fattispecie di *actio contra silentium*, postulando la quale è stata – invece – sollevata la q.l.c.;
- g) poiché nella vicenda oggetto di giudizio dinanzi al T.a.r. l'Amministrazione ha positivamente riscontrato la legittimità delle opere, ciò che 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), erroneamente, in tal senso, il giudice *a quo* ha inquadrato (*id est*: riqualificato) le questioni prospettate in un'*actio contra silentium* sull'istanza di attivazione dei poteri di verifica delle SCIA presentate dalla parte interessata, ciò che determina l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza;
- h) ulteriori due profili di inammissibilità per difetto di rilevanza discendono dalle circostanze secondo cui:
  - h1) nel caso di specie i ricorrenti non hanno chiesto, contestualmente all'azione di annullamento, di accertare la fondatezza della pretesa e di ordinare all'amministrazione di adottare un provvedimento di rimozione delle opere, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lettera c), cod. proc. amm., secondo cui “[l]’azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto è esercitata, nei limiti di cui all’articolo 31, comma 3, contestualmente all’azione di annullamento del provvedimento di diniego o all’azione avverso il silenzio”;
  - h2) l’ordinanza di rimessione presenta un *petitum* incerto e contraddittorio che oscilla tra una pronuncia caducatoria ed una manipolativa e creativa in un

ambito, quello processuale, notoriamente riservato alla discrezionalità del legislatore: I) per un verso, senza censurare la prima parte della disposizione impugnata, che afferma la natura privatistica delle segnalazioni d'inizio attività, il T.a.r. sembra mirare ad una modifica del secondo periodo della stessa, volta all'introduzione, a tutela del terzo, di un'azione sganciata dalla previa sollecitazione dell'intervento dell'amministrazione e che consenta al giudice, in ogni caso, di accertare la fondatezza (o meno) della pretesa; II) per altro verso, il rimettente sembra più radicalmente richiedere una caducazione totale dell'art. 19, comma 6-ter, o quanto meno del suo secondo periodo, che consenta, a tutela del terzo, la riespansione dell'azione di accertamento – quale azione che il codice del processo amministrativo residualmente assicurerebbe, ove non vi siano altre azioni a tutela della posizione giuridica dedotta in giudizio – ovvero finanche il ritorno al complesso meccanismo delineato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la nota sentenza 29 luglio 2011, n. 15 (in *Urbanistica e appalti*, 2011, 1185, con nota di LAMBERTI; *Guida al dir.*, 2011, 37, 93 (m), con nota di TOSCHEI; *Riv. giur. edilizia*, 2011, I, 513, con nota di SANDULLI; *Giurisdiz. amm.*, 2011, I, 1063, con nota di ANCORA; *Giur. it.*, 2012, 433, con nota di MERUSI; *Dir. proc. amm.*, 2012, 171, con nota di FERRARA, BERTONAZZI; *Giornale dir. amm.*, 2012, 153, con nota di GIARDINO; *Giust. civ.*, 2012, I, 1357, con nota di COLALEO), e alla pluralità di azioni da esso previste.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

i) sul requisito della “rilevanza” nel giudizio di costituzionalità (quale prescritto dall'art. 23, comma 2, della legge n. 87 del 1953, secondo cui l'autorità giurisdizionale può sollevare questione alla Corte “qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale”), la giurisprudenza costituzionale ha enucleato i seguenti punti fermi:

i1) il giudizio sulla rilevanza è riservato al giudice rimettente, sì che l'intervento della Corte deve limitarsi ad accertare l'esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni (*ex plurimis*: sentenza 20 maggio 2019, n. 122, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2019, 441, con nota di GIOVANARDI; sentenza 9 febbraio 2011, n. 41, in *Guida al dir.*, 2011, 9, 76, con

nota di PALLIGGIANO, ed in *Giur. cost.*, 2011, 4689, con nota di COLAPIETRO);

- i2) ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il giudice *a quo* deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (cfr. sentenza n. 122 del 2019, cit.; sentenza 30 aprile 2015, n. 71, in *Foro it.*, 2015, I, 2629, con nota di PARDOLESI, ed in *Giur. cost.*, 2015, 998, con nota di MOSCARINI);
- i3) l'incompleta descrizione della fattispecie, oggetto del giudizio *a quo*, si riflette nel "difetto di motivazione sulla rilevanza" e determina, conseguentemente, l'inammissibilità della questione (cfr., di recente: sentenza 24 luglio 2019, n. 199, in *Foro it.* 2019, I, 2973, nonché oggetto della News US in data 18 ottobre 2019, cui si rinvia per ogni approfondimento);
- i4) il difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione, ridondante in vizio sulla rilevanza, può derivare anche dall'omissione del "doveroso tentativo di dare una interpretazione costituzionalmente conforme delle norme impugnate", soprattutto se ci si trovi in un contesto caratterizzato dall'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore, stigmatizzandosi in tal modo, da parte della Corte, l'uso "improprio e distorto" dell'incidente di costituzionalità in quanto volto, nelle reali intenzioni del rimettente, ad ottenere dalla Corte un avallo interpretativo (cfr., ad esempio, ordinanza 16 febbraio 2012, n. 26, in *Famiglia e dir.*, 2012, 984, con nota di VULLO), pur precisandosi che "la verifica dell'esistenza e della legittimità delle interpretazioni alternative, che il rimettente abbia ritenuto di non poter far proprie, è questione che attiene al merito del giudizio e non alla sua ammissibilità" (cfr., di recente, sentenza 21 novembre 2019, n. 241, oggetto della News US n. 129 del 9 dicembre 2019);
- i5) la verifica circa la sussistenza del requisito dell'incidentalità si traduce, in concreto, nello stabilire se il giudizio *a quo* costituisca, o meno, una c.d. *lis ficta*, avente cioè il medesimo *petitum* del giudizio di costituzionalità, in quanto volto unicamente a provocare l'attivazione di quest'ultimo; cfr., in argomento, ad es., la sentenza 24 gennaio 2017, n. 16 (in *Ambiente*, 2017, 203, con nota di SPINA), secondo cui "L'asserita provenienza delle questioni da una *lis ficta*, attivata allo scopo di impugnare in via immediata e diretta le norme legislative, non esclude l'incidentalità, reiteratamente riscontrata dalla Corte costituzionale nei casi (come quello in esame) in cui le doglianze mosse contro

*provvedimenti o norme secondarie potrebbero essere accolte solo a seguito dell'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità sollevata nei confronti della disposizione di legge da quei provvedimenti applicata";*

- i6) di conseguenza, il controllo della Corte costituzionale, ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità *ex art. 23* della legge n. 87 del 1953, *"va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio a quo possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un petitum, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a decidere"* (cfr. sentenza 25 luglio 2011, n. 242, in *Foro it.*, 2011, I, 2901);
- i7) sono inammissibili le questioni sollevate in termini ipotetici ed astratti o comunque prematuri (cfr., ad es., sentenza 28 marzo 2014, n. 60, in *Giur. cost.*, 2014, 1292; cfr., inoltre, la sentenza 12 luglio 2017, n. 164, in *Resp. civ. e prev.*, 2018, 484, con note di CORTESE e PENASA, ed in *Giur. cost.*, 2017, 1480, con note di CERRI, LONGHI e MARZOCCO);
- i8) la mancata dimostrazione degli elementi da cui desumere il requisito della rilevanza non può essere supplita dalle allegazioni delle parti che si sono costituite nel giudizio di costituzionalità, laddove si tratti di argomentazioni che non sono state vagliate dal giudice *a quo* e/o manchino di cimentarsi, in merito all'interpretazione della legge oggetto di scrutinio, con i dati testuali forniti dal Presidente del Consiglio dei Ministri (se si tratta di legge dello Stato) o dalla Regione interessata (se si tratta di legge regionale) (cfr., in tal senso, sentenza 7 febbraio 2020, n. 13, oggetto della News US n. 20 del 21 febbraio 2020, cui si rinvia per un ulteriore, ampia casistica in tema di requisito della rilevanza nel giudizio di costituzionalità);
- j) per una valutazione di non rilevanza della questione di legittimità costituzionale (e di conseguente sua inammissibilità) derivante dalla mancanza, nel giudizio amministrativo *a quo*, di una censura che fosse legata al profilo della norma sottoposta all'esame della Corte, cfr., di recente, sentenza 21 febbraio 2020, n. 30 (oggetto della News US n. 28, del 13 marzo 2020, alla quale si rinvia per ulteriori indicazioni di giurisprudenza costituzionale), secondo la quale, in particolare, *"Il giudice a quo [...] non fornisce al riguardo alcuna specifica indicazione, limitandosi ad affermare che il giudizio ha ad oggetto il 'rispetto delle altezze, nei termini derivanti dalla norma regionale in questione', e che i motivi di gravame 'si basano sulla contestata applicazione della norma regionale'; ma, come si è osservato, i termini di tale contestata applicazione attengono ad un profilo della norma estraneo al perimetro delle censure"*;

k) in merito alla “rilevanza” siccome declinata nei diversi requisiti, come evidenziato nelle News US n. 28 del 13 marzo 2020 e n. 20 del 21 febbraio 2020, si vedano, in particolare:

- k1) sulla nozione generale: Corte cost. 24 luglio 2019, n. 199, cit.; 20 maggio 2019, n. 122, cit.; 14 luglio 2016, n. 174 (in *Foro it.*, 2016, I, 3052); 30 aprile 2015, n. 71, cit.; 5 maggio 2006, n. 184 (in *Cass. pen.*, 2006, 2811);
- k2) sul requisito dell’attualità: Corte cost., ordinanza 16 febbraio 2012, n. 26, cit.;
- k3) sulla non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente: Corte cost., 25 luglio 2011, n. 242., cit.; 5 febbraio 2010, n. 34 (in *Foro it.*, 2010, I, 2266, con nota di D'AURIA; *Lavoro nelle p.a.*, 2010, 144, con nota di DI NARDO; *Regioni*, 2010, 1135, con nota di MERLONI);
- k4) sull’influenza della posizione giuridica dedotta nel ricorso principale: Corte cost., 10 ottobre 2008, n. 337 (in *Ragiusan*, 2009, 303, 170); 24 luglio 2000, n. 336 (in *Cons. Stato*, 2000, II, 1271);
- k5) sul carattere prematuro della questione in quanto relativa a norma non ancora entrata in vigore: Corte cost., 28 marzo 2014, n. 60, cit.; ordinanza 4 luglio 2002, n. 314 (in *Giur. cost.*, 2002, 2418);
- k6) sul *petitum* della questione di legittimità costituzionale: Corte cost., 27 luglio 2018, n. 180 (in *Guida al dir.*, 2018, 35, 64, con nota di CIAMPI; *Processo penale e giustizia*, 2019, 78, con nota di ALESCI); 10 aprile 2014, n. 90 (in *Cass. pen.*, 2014, 2465);
- k7) sulla valutazione di “necessarietà” della norma per la definizione del giudizio: Corte cost., ordinanza 21 dicembre 2018, n. 242; 8 novembre 2018, n. 194 (in *Foro it.*, 2019, I, 89, con nota di ROMBOLI); 31 maggio 2018, n. 114 (id., 2018, I, 2247, con nota di PERRINO); ordinanza 9 febbraio 2018, n. 22 (in *Arch. circolaz.*, 2018, 187, con nota di CARRATO; *Giur. it.*, 2018, 1495, con nota di ZUFFADA; *Guida al dir.*, 2018, 11, 50, con nota di MINNELLA); 2 febbraio 2018, n. 18 (in *Foro it.*, 2018, I, 701); 29 novembre 2017, n. 248; 13 luglio 2017, n. 187 (in *Corriere trib.*, 2017, 2773, con nota di FERRANTI; *Giur. cost.*, 2017, 1729, con nota di PERRONE; *Dir. e pratica trib.*, 2018, 1185, con nota di RAVERA); Corte cost., 30 aprile 2015, n. 71, cit.; 12 dicembre 2012, n. 280 (in *Foro it.*, 2013, I, 1065, con nota di TRAVI); 22 dicembre 2011, n. 338 (in *Bollettino trib.*, 2012, 629, con nota di BRIGHENTI; *Urbanistica e appalti*, 2012, 529, con nota di FOSSATI; *Giust. civ.*, 2012, I, 883, con nota di GALLO);
- k8) sull’inerenza della questione a disposizione di decreto–legge non ancora convertito in legge: Corte cost., ordinanza 7 novembre 2001, n. 356 (in *Dir. e tecnica circolaz. e assic. obbl.*, 2001, 392);

- k9) sull'incidenza della questione su norma non più in vigore (in assenza di motivazione sulla inerenza della fattispecie al periodo di suo pregresso vigore): Corte cost., 16 maggio 2002, n. 204 (in *Lavoro giur.*, 2002, 632);
- k10) sull'omessa indicazione, con riguardo a disposizione recante norme plurime, degli elementi di collegamento della fattispecie alla specifica norma effettivamente applicabile: Corte cost., ordinanza 10 maggio 2002, n. 181 (in *Foro it.*, 2002, I, 2231);
- k11) sulla q.l.c. sollevata genericamente nei confronti di interi complessi normativi: Corte cost., ordinanza 31 gennaio 2020, n. 8; ordinanza 18 luglio 2002, n. 364 (in *Giur. cost.*, 2002, 2720); con particolare riferimento all'impugnazione di un'intera legge: 18 luglio 2014, n. 218 (in *Giur. cost.*, 2014, 3476, con nota di CERESA-GASTALDO);
- k12) sul difetto di motivazione della rilevanza: Corte cost., ordinanza 25 giugno 2015, n. 120; 3 marzo 2015, n. 25 (in *Cass. pen.*, 2015, 2230);
- k13) sull'insufficiente descrizione della fattispecie *a quo*: Corte cost., ordinanza 17 dicembre 2015, n. 271;
- k14) sulle sopravvenienze legislative: Corte cost., 21 luglio 2016, n. 203 (in *Rass. dir. farmaceutico*, 2016, 789); 5 novembre 2015, n. 222 (in *Foro amm.*, 2015, 2733); 16 aprile 2014, n. 98 (in *Riv. giur. trib.*, 2014, 469, con nota di GLENDI; *Dir. e pratica trib.*, 2014, II, 439, con nota di CORASANITI; *Corriere trib.*, 2014, 1787, con nota di MARINI; *Dir. e pratica trib.*, 2014, II, 628, con nota di MARINELLO; *Giur. cost.*, 2014, 1723, con nota di CHIEPPA; *Giur. it.*, 2014, 2450, con nota di BENIGNI; *Riv. dir. proc.*, 2015, 813, con nota di SANDULLI);
- k15) sulla ricostruzione del quadro normativo di riferimento: tra le diverse, Corte cost., 19 giugno 2019, n. 150 (in *Foro it.*, 2019, I, 2603 nonché oggetto della News US in data 16 luglio 2019); 26 gennaio 2018, n. 9 (in *Riv. giur. edilizia*, 2018, I, 23, nonché oggetto della News US 8 febbraio 2018, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti); ordinanza 17 febbraio 2016, n. 33 (in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 437); 29 ottobre 2015, n. 210 (in *Foro it.*, 2016, I, 783, con nota di DE LUNGO); 15 maggio 2015, n. 82 (in *Foro it.*, 2016, I, 45, con nota di D'AURIA); 25 ottobre 2000, n. 440 (in *Foro it.*, 2001, I, 40, con nota di DI CHIARA; *Corriere giur.*, 2000, 1580, con nota di CORBETTA; *Guida al dir.*, 2000, 41, 100, con nota di BRICCHETTI);
- k16) sulla inammissibilità della q.l.c. per indeterminatezza del *petitum*: Corte cost. 14 febbraio 2020, n. 21 (oggetto della News US in data 23 marzo 2020); 31 gennaio 2020, n. 7 (in *Foro it.*, 2020, I, 797); 18 novembre 2019, n. 239 (oggetto della News US in data 26 novembre 2019).