

Il Tar per la Toscana sottopone al vaglio della Corte costituzionale la mancanza di un termine finale certo per la sollecitazione, da parte del terzo controinteressato, della verifica della legittimità della s.c.i.a.

[Tar Toscana, sez. III, ordinanza 11 maggio 2017, n. 667 – Pres. Trizzino, Est. Giani](#)

Atto amministrativo – S.c.i.a. – Denuncia del terzo – Termine – Assenza – Questione non manifestamente infonda di costituzionalità.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6 ter, l. n. 241/90, nella parte in cui non prevede un termine per la sollecitazione da parte del terzo delle verifiche sulla SCIA, per contrasto con gli artt. 3, 11, 97, 117, co. 1 Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU ed all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato UE, e 117 comma 2 lett. m) Cost. (1).

(1) I.- Con l'ordinanza in epigrafe il Tar per la Toscana ha sottoposto alla Consulta la questione delle modalità di tutela dei terzi negativamente incisi dall'attività oggetto di una segnalazione certificata di inizio attività.

La norma sospettata di incostituzionalità è l'art. 19, comma 6 *ter*, della legge n. 241 del 1990, secondo cui la tutela del terzo a fronte della S.c.i.a. è realizzabile esclusivamente attraverso lo strumento del ricorso per silenzio-rifiuto di cui all'art. 31 c.p.a. avverso l'eventuale inerzia serbata dall'Amministrazione; si contesta l'incostituzionalità della previsione nella parte in cui, rispetto alla mancata risposta dell'Amministrazione alla sollecitazione del potere di controllo, omette di fissare un termine perentorio entro il quale il terzo possa avanzare l'istanza di sollecitazione; in assenza di tale termine la norma pare ammettere una sollecitazione del potere di verifica della Scia da parte del terzo *sine die*.

II.- Dopo aver congruamente riassunto il contesto normativo e le opzioni ermeneutiche emerse in giurisprudenza, l'ordinanza approfondisce i seguenti profili:

a) in primo luogo, si denuncia che la mancata fissazione di un termine per la sollecitazione da parte del terzo delle verifiche amministrative, viola la necessaria tutela dell'affidamento del segnalato, tutela che viene inquadrata quale principio cardine dell'attività amministrativa in tutti i settori dell'intervento pubblico; in proposito, l'ordinanza richiama anche la giurisprudenza costituzionale sul carattere di principio della disciplina di cui alla legge 241 in questione (cfr. [Corte cost. 9 marzo 2016, n. 49](#), in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2016, 1-2, I, 8 con nota di STRAZZA; nonché oggetto della [News US in data 11 marzo 2016](#) ed i riferimenti ivi contenuti);

b) in secondo luogo, viene denunciato il contrasto della norma in questione con i principi di ragionevolezza e buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto il disegnato modello procedimentale impone all'amministrazione, quale che sia il momento in cui sopravviene l'istanza del controinteressato, di rivedere la posizione assunta in precedenza (in sede di verifica ufficiosa) circa la legittimità dell'iniziativa segnalata; in proposito si richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui la fissazione di precisi limiti temporali entro cui devono essere adottati i provvedimenti definitivi costituisce *«applicazione generale..., sia pure non esaustiva, del principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione negli obiettivi di tempestività, pubblicità, partecipazione dell'azione amministrativa, quali valori essenziali in un ordinamento democratico»* (cfr. ad es. Corte cost. 23 luglio 1997, n. 262, in *Urbanistica e appalti* 1998, 27 con nota di MEZZABARBA; 16 aprile 2013, n. 70, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2013, 2, 1057 con nota di RESCIGNO);

c) infine, viene denunciata la violazione del principio di ragionevolezza della scelta legislativa di non prevedere alcun limite temporale alla possibilità che il terzo solleciti il potere inibitorio dell'amministrazione, in quanto si omette di disciplinare un elemento indispensabile alla tenuta complessiva del meccanismo semplificatorio introdotto dal legislatore e da quest'ultimo ascritto ai livelli essenziali delle prestazioni garantite su scala nazionale (in tema cfr. Corte cost. 19 dicembre 2012, n. 297, in *Foro it.* 2013, I, 747 con nota di ROMBOLI cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento).

III.- Sui diversi punti toccati dall'ordinanza e sulla disciplina della s.c.i.a. in generale, possono richiamarsi, a mero titolo esemplificativo dei vari approfondimenti giurisprudenziali, le seguenti pronunce:

d) sulla decorrenza del termine per impugnare il silenzio dell'Amministrazione, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 3 novembre 2016 n. 4610 in *Foro it.*, 2017, III, 144 con nota di MIRRA: *“In relazione al tempo, non è perfettamente adattabile lo schema dell'azione avverso il silenzio-inadempimento a quella proposta dal terzo nell'ambito della s.c.i.a. L'art. 31 cod. proc. amm. prevede, infatti, che l'azione si propone entro il termine di un anno dalla conclusione del procedimento. Ma in questo caso il ricorrente, essendo titolare dell'interesse legittimo pretensivo all'adozione di un provvedimento favorevole che ha attivato con la sua istanza, è a conoscenza del momento in cui il procedimento si deve concludere e, conseguentemente, di quando inizia a decorrere il termine di un anno. Nel caso della s.c.i.a., invece, il terzo è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'adozione di atti sfavorevoli per il destinatario dell'azione amministrativa. Non è, pertanto, a conoscenza « diretta » dell'andamento procedimentale della vicenda. Ne consegue che il termine decorre da quando il terzo ha avuto piena conoscenza dei fatti idonei a determinare un pregiudizio nella sua sfera giuridica”;*

e) sulla individuazione degli elementi costitutivi della segnalazione del terzo avverso la s.c.i.a., cfr. Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2017, n. 625: *“la segnalazione ex art. 19*

comma 6 ter, l. 7 agosto 1990 n. 241 deve contenere elementi minimali di identificazione e qualificazione dell'attività della quale si chiede la verifica, in assenza dei quali l'Amministrazione non soltanto non è obbligata ma non dispone neppure degli elementi conoscitivi essenziali per svolgere le proprie verifiche e emanare un provvedimento.";

f) sulla natura degli strumenti di semplificazione, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 aprile 2017 n. 1967: *"la giurisprudenza del Consiglio di Stato, anche in epoca anteriore alla modifica legislativa di cui all'art. 19, comma 6 ter della legge n. 241/1990, ha ritenuto inammissibile una domanda di annullamento di una DIA, atto che ha natura oggettivamente e soggettivamente privata (cfr. Cons. St., sez. IV, 13 maggio 2010, n. 2919; 12 marzo 2009, n. 1474; 19 settembre 2008, n. 4513); ... è evidente la naturale portata retroattiva della norma sancita dal più volte menzionato art. 19 comma 6 ter";*

g) sul termine per l'esercizio dell'autotutela cfr. Tar per la Sicilia, sede staccata di Catania, sez. III, 30 novembre 2016, n. 3112, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2016, 6, I, 1126: *"Sia prima che dopo la l. n. 124 del 2015, le regole cui è assoggettato il potere amministrativo di controllo e di inibizione-conformazione, decorsi sessanta (o trenta, in materia edilizia) giorni dalla presentazione della s.c.i.a., sono sempre e comunque quelle di cui al primo comma dell'art. 21-nonies, l. n. 241 del 1990; ciò in quanto il potere inibitorio originario è comunque esaurito per decorso del termine di legge, sicché detto potere — che rivive per effetto dell'autonoma iniziativa dell'Amministrazione o per effetto dell'azione sollecitatoria del terzo e, quindi, del giudice amministrativo — resta nella sfera di disponibilità dell'Amministrazione solo a particolari condizioni";*

h) Tar per la Lombardia, sez. I, 18 novembre 2016, n. 2166 in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2016, 6, I, 1127: *"In caso di denuncia di inizio attività (d.i.a.) edilizia, decorso il termine di trenta giorni dalla relativa presentazione, l'Amministrazione può assumere determinazioni soltanto nel rispetto delle condizioni prescritte per l'esercizio dei poteri di autotutela dall'art. 21-nonies, l. n. 241/1990. La d.i.a., una volta perfezionatasi, costituisce un titolo abilitativo valido ed efficace (sotto tale profilo equiparabile quoad effectum al rilascio del provvedimento espresso), che può essere rimosso, per espressa previsione legislativa, solo attraverso l'esercizio del potere di autotutela decisoria. Ne consegue l'illegittimità del provvedimento repressivo-inibitorio avente ad oggetto lavori che risultano oggetto di una d.i.a. già perfezionatasi (per effetto del decorso del tempo) e non previamente rimossa in autotutela" (in termini analoghi cfr. Cons. Stato, sez. VI, 22 settembre 2014 n. 4780 in *Rivista giuridica dell'edilizia* 2014, 5, 1074 con nota di M.A. SANDULLI).*