

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Publicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Coccozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Pugliese, Sara Pugliese, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani,.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone

La Scia edilizia, ovvero del controllo soltanto eventuale a tutela dell'interesse pubblico

di Luca Golisano

(Dottorando di ricerca in Diritto e impresa presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma)

Sommario

1. L'irrefrenabile ascesa della Scia edilizia. – 2. La crisi del controllo comunale. – 3. L'introduzione del controllo a campione. – 4. La natura giuridica della Scia, semplificazione o liberalizzazione? – 5. La (in)compatibilità del controllo a campione con il regime della Scia edilizia. – 5.1. L'incompatibilità con la natura obbligatoria del controllo. – 5.2. L'incompatibilità con la natura vincolata del controllo e del suo esito. – 5.3. L'incompatibilità in ragione del riparto di competenze legislative nel Testo unico. – 6. I possibili adattamenti.

Abstract

The essay addresses the causes and legitimacy of the recent trend in many municipalities to subject the "Scia" in construction matters only to a spot-check. Regarding the reasons of such tendency, the essay focuses on the dwindling resources and employees available to municipalities and, at the same time, on the significant increase in the number of Scia submitted in recent years. The legitimacy of spot-checking is examined considering the nature of the Scia, the division of legislative powers between the State and the Regions in construction matters, and the constrained nature of the control to be exercised over the Scia.





1. L'irrefrenabile ascesa della Scia edilizia

Negli ultimi anni è possibile registrare in letteratura una particolare attenzione per la Segnalazione certificata di inizio attività (Scia), specie nella materia edilizia. Ciononostante, di rado emerge la consapevolezza del fatto che le Scia edilizie siano sempre più spesso oggetto di un controllo soltanto a campione da parte delle amministrazioni comunali, specie negli agglomerati urbani più popolosi del paese. Questo breve scritto ha, quindi, lo scopo di indagare le caratteristiche di tale modalità di controllo e di verificare se sia compatibile o meno con il regime giuridico della Scia. A tal fine si esamineranno dapprima le cause che hanno condotto molti Comuni e alcune Regioni a introdurre un controllo soltanto a campione e, in seguito, ci si soffermerà sulla natura della Scia, verificando in particolare se ha una funzione liberalizzatrice o semplificatrice.

Tanto premesso, la maggiore attenzione dedicata dalla dottrina all'istituto della Scia è direttamente proporzionale alla rilevanza attribuitagli dalla normativa statale e regionale che in questi decenni ne hanno notevolmente esteso l'ambito di applicazione. Detta estensione è riconducibile a due distinte ragioni principali, entrambe note ai più. Da un lato, va citata la recente promozione – soprattutto da parte del legislatore regionale¹ – delle politiche di rigenerazione urbana volte a riqualificare il tessuto edilizio e sociale delle nostre città. Tali politiche favoriscono la realizzazione di interventi sul parco immobiliare già esistente e soggetti sovente a Scia, disincentivando così il ricorso a nuove edificazioni che richiedono il rilascio dell'autorizzazione edilizia *ex ante*, ovvero la Scia di costruire². Al riguardo si ricorda che, salvo diversa previsione

¹ La rigenerazione urbana si traduce principalmente nel rafforzare i margini di partecipazione della cittadinanza rispetto alla formazione delle scelte urbanistiche di natura attuativa e nel favorire interventi di riqualificazione dell'esistente mediante il riconoscimento di diverse agevolazioni, quali lo sfruttamento di maggiori volumetrie e la riduzione o l'esonero dal contributo di costruzione. La disciplina puntuale delle politiche di rigenerazione si rinviene notoriamente nella normativa regionale e per un cui esame si rinvia, tra i tanti, ad A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni, approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 109 ss.; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. Federalismo*, 2017, 3, p. 651 ss.; P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *federalismi.it*, 2020, 1, 30 ss.; E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale Varese, 28-29 settembre 2018*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 9 ss.; *Ibidem*, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: consolidazione di un modello*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale. Studi dal XXII Convegno nazionale. Palermo, 27-28 ottobre 2019*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 17 ss. A livello statale, diversamente, non si rinviene una particolare attenzione per la rigenerazione, salvo che per alcuni sporadici richiami alle finalità di rigenerazione urbana recentemente introdotti nel d.P.R. n. 380/2001 dal decreto Semplificazioni del 2020. Si vedano, ad esempio, gli artt. 14, comma 1-bis, e 17, comma 4-bis, d.P.R. n. 380/2001, i quali in presenza delle predette finalità consentono rispettivamente il rilascio di un permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici e la riduzione del contributo di costruzione in una misura non inferiore al venti per cento di quanto previsto dalle tabelle parametriche regionali.

² La rigenerazione persegue due finalità principali. La prima è di natura ambientale ed è legata al contenimento del consumo di suolo in quanto, promuovendo gli interventi sul tessuto esistente, scoraggia la tradizionale edilizia espansiva e, dunque, gli interventi di nuova costruzione che portano, appunto, al consumo di nuovo suolo. La seconda è di natura sociale posto che la rigenerazione dovrebbe incidere non solo sul degrado materiale degli immobili oggetto di riqualificazione, ma sullo stesso degrado socio-economico dei tessuti urbani. Per degli



nella normativa regionale, sono soggetti a Scia gli interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo che incidono su parti strutturali degli edifici³, gli interventi di ristrutturazione edilizia leggera e, nel rispetto di alcune condizioni, di ristrutturazione edilizia pesante, nonché le varianti non sostanziali al permesso di costruire⁴.

Dall'altro lato, vi è la progressiva estensione delle tipologie di interventi edilizi, specie di ristrutturazione edilizia, realizzabili mediante Scia anziché attendendo il previo rilascio del permesso di costruire. In tal senso, è sufficiente fare riferimento alle principali novelle normative susseguitesi dopo l'introduzione del Testo unico in materia edilizia, il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, per ampliare i confini della ristrutturazione edilizia "pesante", la quale è soggetta a Scia invece che a permesso di costruire e consiste nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato preesistente⁵.

La prima di tali novelle, disposta già con l'art. 1, comma 1, lett. a), d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301, ha esteso la nozione di ristrutturazione edilizia, *ex art. 3, comma 1, lett. d)*, d.P.R. n. 380/2001, anche all'ipotesi in cui non siano rispettate l'area del sedime e le caratteristiche dei materiali con cui era stato realizzato l'immobile preesistente⁶.

In seguito, il c.d. "decreto del fare", d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. con mod. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, ha consentito di realizzare con Scia anche gli interventi di demolizione di immobili non vincolati che conducono a un organismo edilizio con una sagoma diversa da quella precedente⁷. Inoltre, sempre il decreto del fare ha esteso

approfondimenti sulla natura e sulle politiche di rigenerazione urbana, oltre ai contributi già richiamati nella prima nota a piè di pagina, sia consentito rinviare anche a L. GOLISANO, *Il Pnrr e lo sviluppo sostenibile nel governo del territorio*, in *Munus*, 2022, 1, p. 164 ss., e *Ibidem*, *Sviluppo sostenibile e semplificazione edilizia*, in B. G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 189 ss., ove viene citata ulteriore letteratura in materia.

³ I medesimi interventi se non incidono sulle parti strutturali sono invece soggetti, *ex art. 6-bis*, d.P.R. n. 380/2001, alla comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila).

⁴ L'elenco delle definizioni degli interventi edilizi è contenuto all'art. 3, d.P.R. n. 380/2001, mentre gli interventi soggetti a Scia sono individuati al successivo art. 22, d.P.R. n. 380/2001.

⁵ Per una breve ricapitolazione delle modifiche apposte nel tempo alla definizione di "ristrutturazione edilizia" si veda anche E. BOSCOLO, *Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, in *Giur. it.*, 2021, 5, p. 1258.

⁶ Al riguardo P. TANDA, *Interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica: in particolare l'ipotesi di demolizione e successiva ricostruzione*, in *Riv. giur. edil.*, 2012, 2, p. 117, suggerisce però una lettura restrittiva dei requisiti di qualificazione degli interventi di demolizione e ricostruzione come ipotesi di ristrutturazione edilizia soggetta a Scia in quanto tali fattispecie rappresentano «un'eccezione al principio generale secondo il quale ogni trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, che comporti una rilevante modifica nel suo assetto, necessita di essere assentita con il permesso di costruire».

⁷ Il decreto ha recepito la soluzione in precedenza adottata dal legislatore lombardo e che, tuttavia, era stata poi dichiarata incostituzionale per violazione del riparto di competenze legislative. Più precisamente, il Giudice delle leggi nella sentenza n. 309 del 23 novembre 2011 aveva riconosciuto la violazione dell'art. 117, Cost., da parte dell'art. 27 della legge lombarda sul governo del territorio, l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12. La previsione lombarda era stata, difatti, ritenuta incostituzionale in quanto aveva eliminato la necessità di rispettare la sagoma dell'immobile preesistente ai fini della qualificazione della demo-ricostruzione quale fattispecie di ristrutturazione edilizia. La disposizione regionale si poneva così in contrasto con l'art. 3, d.P.R. n. 380/2001, che all'epoca richiedeva ancora il rispetto di tale requisito e che, contenendo l'elenco delle definizioni di interventi edilizi, era stato definito



il regime della Scia anche agli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti, purché sia possibile accertarne la consistenza precedente⁸.

Un'ulteriore estensione dei confini della Scia si è, infine, registrata con la riformulazione dell'art. 3, d.P.R. n. 380/2001, da parte del c.d. decreto Semplificazioni, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con mod. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120⁹. Da una parte, è stata introdotta una descrizione maggiormente dettagliata delle tipologie di interventi qualificabili come ristrutturazione edilizia, le quali ricomprendono oggi anche l'installazione di impianti tecnologici e gli interventi di efficientamento energetico¹⁰. Dall'altra, è stata mantenuta ferma la necessità di rispettare la volumetria dell'immobile preesistente¹¹, ma vengono comunque ammessi «nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana»¹².

L'estensione dell'ambito di applicazione della Scia¹³ trova conferma anche nei dati

dalla Corte come un principio fondamentale della materia del "governo del territorio" di competenza legislativa concorrente. Per un commento della pronuncia si veda C. NICOLINI, *Ritorna la sagoma nella ristrutturazione lombarda*, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 6, p. 1449 ss., e A. MANDARANO, *La ristrutturazione edilizia al vaglio della Corte costituzionale*, in *Urb. app.*, 2012, 3, p. 300 ss.

⁸ Per di più, pur mantenendo la necessità di rispettare la volumetria dell'immobile preesistente, la riformulazione dell'art. 3, d.P.R. n. 380/2001, da parte del decreto del fare fa comunque «salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica».

⁹ Per un commento della riformulazione degli interventi di ristrutturazione edilizia da parte del decreto Semplificazioni si vedano, *ex multis*, P. URBANI, *L'edilizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 6, p. 753 ss., e G. RIZZI, *Decreto semplificazioni 2020 e modifiche al Testo Unico in materia edilizia*, in *Notariato*, 2020, 6, p. 583-584.

¹⁰ La previsione, evidentemente, mira a consentire anche nel caso di ristrutturazioni edilizie la possibilità di beneficiare dei numerosi "bonus" garantiti dalle normative degli ultimi anni; si pensi, tra tutti, al Superbonus previsto dall'art. 119 del decreto Rilancio, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con mod. dalla l. 17 luglio 2020, n. 77 e poi più volte modificato nel corso degli anni.

¹¹ Sul punto, E. BOSCOLO, *Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, cit., p. 1259, sottolinea che il decreto Semplificazioni non altera l'elemento dirimente ai fini della soggezione degli interventi di ristrutturazione al regime della Scia o del permesso di costruire e che risiede nel rispetto o meno della volumetria preesistente.

¹² Tuttavia, non è chiaro se il riferimento agli incrementi di volumetria eccezionalmente ammessi dalla normativa regionale e statale conduca a un'estensione dell'ambito di applicazione della Scia. Invero, l'art. 10, comma 1, lett. c), d.P.R. n. 380/2001, continua a subordinare al rilascio del permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano un aumento della volumetria complessiva degli edifici.

¹³ Incidentalmente, si evidenzia che detta estensione dipende non solo dall'allargamento dei confini degli interventi di ristrutturazione soggetti a Scia, ma anche dalla possibilità di presentare una Scia alternativa al permesso di costruire, la quale era in precedenza ammessa dall'art. 22, d.P.R. n. 380/2001, ed è oggi prevista dall'art. 23. La norma, infatti, consente di presentare in via alternativa una Scia anche per la realizzazione di alcuni interventi di nuova costruzione e per quegli stessi interventi di ristrutturazione che sarebbero invece soggetti a permesso di costruire. Ad ogni modo, in via del tutto speculare, è sempre stata concessa ai privati anche la facoltà – oggi garantita dall'art. 22, comma 7, d.P.R. n. 380/2001, di presentare la domanda di permesso di costruire per la realizzazione di quegli interventi che, viceversa, sarebbero soggetti a Scia. Il riconoscimento di tale facoltà, secondo la dottrina, sarebbe sintomatico della ritrosia dell'imprenditoria privata ad assumersi il rischio di autocertificare la piena conformità dei propri interventi ad una normativa notoriamente complessa come quella edilizia. In tal senso, si vedano, *ex multis*, M. A. SANDULLI, *Edilizia* (voce), in AA. Vv., *Enc. dir. I Tematici: Funzioni amministrative*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2022, p. 415, e, rispetto alla disciplina degli anni Novanta che faceva all'epoca riferimento alla Denuncia di inizio attività (Dia), A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 3, p. 653.

pubblicati dalle amministrazioni comunali che hanno provveduto al monitoraggio dei propri tempi procedurali¹⁴ e che certificano come il numero di Scia presentate sia oramai notevolmente superiore a quello delle domande di permesso di costruire.

A questo proposito è sufficiente guardare ai dati forniti dai Comuni di Napoli, Bologna, Verona, Rimini e Genova, dai quali emerge che per ogni domanda di permesso di costruire presentata le amministrazioni ricevono in media circa una decina di segnalazioni certificate.

Nel dettaglio, il Comune di Bologna nel primo semestre del 2023 ha ricevuto 626 Scia edilizie e soltanto quarantuno domande di rilascio del permesso di costruire¹⁵. Similmente, nel 2022, sono state presentate al Comune di Rimini settantadue domande di permesso di costruire e ben novecento Scia¹⁶. Nel 2021 il Comune di Verona ha registrato la presentazione di ben 1.901 Scia e 247 domande di permesso di costruire¹⁷. Minore è invece la sproporzione registrata dal Comune di Napoli per l'anno 2022, durante il quale sono stati presentati 289 permessi di costruire e 833 Scia¹⁸. Infine, il Comune di Genova, che offre però dei dati meno aggiornati, nei primi nove mesi del 2017 ha ricevuto ventisei domande di permesso di costruire e, addirittura, 916 Scia¹⁹.

2. La crisi del controllo comunale

Il progressivo emergere della Scia si è però scontrato con il concomitante impoverimento delle risorse economiche e di personale a disposizione delle amministrazioni comunali chiamate a verificare il corretto sviluppo edilizio. Tale impoverimento si può apprezzare guardando all'evoluzione negli ultimi vent'anni del numero di dipendenti

¹⁴ Si ricorda che le amministrazioni comunali hanno pubblicato i dati relativi ai propri tempi procedurali in attuazione della previsione in tal senso contenuta all'art. 1, comma 28, della legge Severino, l. 6 novembre 2012, n. 190, introdotto dall'art. 24, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, e poi abrogato dall'art. 43, d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97. In ragione di tale abrogazione, molti Comuni nelle sezioni "Amministrazione trasparente" dei propri siti istituzionali, si veda ad esempio quello di Bari, affermano che tale obbligo di pubblicazione è venuto meno. Tuttavia, a giudizio di chi scrive, lo stesso può ritenersi nuovamente sussistente con l'entrata in vigore delle modifiche apposte alla l. n. 241 del 1990 dal decreto Semplificazioni. Invero, l'art. 2, comma 4-bis, l. n. 241/1990, introdotto dall'art. 12, comma 1, lett. a), d.l. n. 76/2020 conv. con mod. dalla l. n. 120/2020, pur demandando ad un d.P.C.M. il compito di individuare i criteri di monitoraggio, impone alle amministrazioni di misurare «i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese», e di darne pubblicazione sulla sezione "amministrazione trasparente" dei loro siti istituzionali.

¹⁵ I dati sono pubblicati dal Comune di Bologna al seguente sito: http://www.comune.bologna.it/media/files/report_procedimenti_2023_primo_semestre.pdf.

¹⁶ I dati pubblicati dal Comune di Rimini sono rinvenibili al seguente sito: https://www.comune.rimini.it/sites/default/files/2023-08/Monitoraggio%20tempi_anno%202022.pdf.

¹⁷ I dati sono ripresi dal file *Excel* pubblicato al seguente sito https://www.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a_id=54873&tt=verona_agid.

¹⁸ I dati per l'anno 2022 sono pubblicati dal Comune di Napoli nelle tabelle *Excel* consultabili al seguente link: www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/23604.

¹⁹ I dati riportati rappresentano una rielaborazione dei dati separatamente pubblicati dal Comune di Genova per ciascuno dei primi tre trimestri del 2017 e scaricabili dal seguente sito: <http://www.comune.genova.it/content/direzione-urbanistica-sue-e-grandi-progetti-2017>.

comunali, della loro età media e delle risorse spese per la loro formazione. Trattasi di un ventennio segnato da ben due crisi economiche, quella legata al crollo dei mutui *subprime* e quella, più recente, conseguente alla diffusione del Covid-19, le quali hanno profondamente inciso sui margini di spesa pubblica del nostro paese²⁰.

Nel 2021²¹ il numero di dipendenti comunali era pari a 337.505²², quasi centocinquantamila in meno rispetto ai 479.233 presenti nel 2007²³ all'alba della prima crisi economica del nuovo millennio. Ne discende altresì che se nel 2007 la percentuale media di dipendenti comunali in Italia era di 8,07% ogni mille abitanti, la stessa nel 2021 scende sino al 5,79 %²⁴.

Peraltro, in ragione del blocco del *turn-over* dei decenni precedenti²⁵, l'età media dei dipendenti comunali si è sensibilmente innalzata, passando dai 47 anni del 2007 ai 51,8

²⁰ È però evidente il cambio di prospettiva assunto dai pubblici poteri nel reagire alle due crisi. A seguito della crisi dei debiti sovrani del 2009 la reazione dell'Italia e di molti altri Stati membri dell'Unione è consistita nel perseguire l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica anche mediante una contrazione del personale amministrativo e delle risorse a sua disposizione. Per un esame delle azioni intraprese in tale direzione si veda, tra i tanti, A. NATALINI, *La riduzione della spesa pubblica e la riforma amministrativa*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi: Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 363 ss. Oggi, diversamente, il rilancio del nostro paese a seguito della diffusione della pandemia si fonda anche su un maggiore valorizzazione del ruolo della pubblica amministrazione e su nuove stagioni di reclutamento del personale pubblico per assicurare la celere attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) predisposto per usufruire degli ingenti fondi stanziati dall'Unione europea con il programma *Next Generation*. Si registra così un netto cambio di passo che è esplicitato nello stesso Pnrr, il quale sembra prendere le distanze dalle politiche promosse in passato. A titolo esemplificativo, in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, p. 68, consultabile dal sito <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>, si sottolinea che la semplificazione normativa degli ultimi decenni «ha avuto effetti solo parziali in termini di rimozione di vincoli e oneri» anche in ragione del «progressivo impoverimento di risorse finanziarie, umane e strumentali che ha indebolito la capacità amministrativa della PA».

²¹ Una simile comparazione tra il numero, l'età e le somme destinate alla formazione dei dipendenti comunali tra 2007 e il 2020 è stata già proposta in L. GOLISANO, *L'inefficacia degli atti tardivi e i presupposti per la formazione del silenzio-assenso in materia edilizia*, in *federalismi.it*, 2023, 4, p. 61. Si ritiene opportuno sottolineare che la ripetuta e aggiornata attenzione di chi scrive per le risorse economiche e di personale a disposizione dei Comuni si fonda sulla convinzione che l'analisi della normativa non può prescindere dal previo accertamento delle effettive condizioni in cui versano le amministrazioni chiamate a dare attuazione alla legge.

²² Il dato è preso da iFEL, FONDAZIONE ANCI, *I Comuni italiani 2023 Numeri in tasca*, 2023, p. 15, consultabile dal seguente link: https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/5902_a7b681487bae6ad69586e35f9dc959a6.

²³ Il dato è tratto da iFEL, FONDAZIONE ANCI, *Il personale dei Comuni Italiani*, I ed., 2012, p. 16, consultabile da https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/1374_99db8f6e98b86dd8f60ddf78ebf4fcdd

²⁴ I dati sono presi sempre da iFEL, FONDAZIONE ANCI, *I Comuni italiani 2023, cit.*, p. 15, e iFEL, FONDAZIONE ANCI, *Il personale dei Comuni Italiani, cit.*, p. 18.

²⁵ Si rinvia a E. GIORNO e D. ZICCARELLI, *Piani di fabbisogno del personale e le nuove logiche assunzionali*, in *Azienditalia*, 2020, 6, p. 1081, per una breve sintesi, esposta graficamente mediante una tabella riepilogativa, delle diverse normative sul blocco del *turn-over* nelle amministrazioni statali, regionali e degli enti locali. Si ricorda, qualora ve ne fosse bisogno, che per blocco del *turn-over* si intende la sospensione delle assunzioni di nuovo personale per sopperire a quello uscente.

del 2021²⁶. Al contempo, si registra una netta flessione delle risorse destinate alla formazione del personale. Invero, in considerazione anche della progressiva riduzione del numero dei dipendenti, la spesa per formazione si è pressoché dimezzata tra il 2007 e il 2021, passando da circa quarantuno a ventitré milioni di euro l'anno²⁷.

Il progressivo depauperamento del personale pubblico²⁸ si è inevitabilmente riflesso sulla sua capacità di svolgere i controlli richiestigli dalla legge, conducendo così a quello che la plenaria del Consiglio di Stato ha di recente definito come la "crisi dei controlli amministrativi"²⁹.

Tale crisi interessa anche, se non innanzitutto, il settore edilizio dato che numerosi Comuni non sono in grado di garantire il controllo sulla Scia entro il termine fissato dal legislatore statale. Del resto, il passaggio di determinati interventi edilizi dal regime del permesso di costruire a quello della Scia non comporta soltanto la trasformazione del controllo pubblico da *ex ante* a *ex post*, ma incide anche sui termini entro i

²⁶ Tali dati sono rinvenibili in IFEL. FONDAZIONE ANCI, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari*, IV ed., 2023, p. 28, consultabile dal sito https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/5926_d99da0bdac6d63e62aeb8abd51b6b412, che, più precisamente, fa riferimento all'età media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato. Per di più, un innalzamento dell'età media si rinviene anche rispetto alla generalità dei dipendenti pubblici, ivi compresi quindi quelli delle amministrazioni statali. A questo proposito, F. DI MASCIO, P. FELTRIN e A. NATALINI, *I sindacati del settore pubblico e la riforma Madia della pubblica amministrazione*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2019, 2, p. 221, registrano nelle amministrazioni il passaggio da un'età media di quarantacinque anni nel 2003 a una di cinquanta anni nel 2015.

²⁷ I dati sono attinti sempre da IFEL. FONDAZIONE ANCI, *Personale comunale e formazione*, cit., p. 30, ove si riporta il passaggio da una spesa per la formazione di 40.970.011 €, con una media di 85 € per dipendente, del 2007 a una spesa di 23.429.221 €, con una media di 68 € per dipendente, del 2021.

²⁸ Riflessioni analoghe a quelle qui tratteggiate per i Comuni sono state espresse di recente anche dalla Corte dei conti rispetto alle amministrazioni nel loro complesso ed evidenziando delle perplessità sulla loro capacità di assicurare la tempestiva attuazione degli ambiziosi obiettivi fissati dal Pnrr. Nel dettaglio, in CORTE DEI CONTI. SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 2022, p. 15, consultabile dal sito internet <https://www.ripartelitalia.it/wp-content/uploads/2023/03/relazione-sullo-stato-di-attuazione-del-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR-marzo-2022.pdf>, si legge che «la consistenza del personale della PA ha sperimentato un'importante contrazione, per effetto delle diverse misure di controllo della spesa pubblica e in particolare del c.d. blocco del *turn-over*, che ha condotto [alla] riduzione numerica delle unità di lavoro occupate nell'Amministrazione pubblica, [...] [al]l'aumento dell'età media del personale, che ora è tra i più vecchi nei Paesi occidentali [e al] limitato [...] ingresso di figure professionali nuove, maggiormente adeguate alle nuove e pressanti esigenze della PA».

²⁹ Il riferimento è qui alla Plenaria n. 22 del 9 dicembre 2021, la quale ha chiarito che il requisito della *vicinitas* consente di provare la sussistenza soltanto del requisito della legittimazione ad agire e non anche quello dell'interesse al ricorso. Nella pronuncia, la Plenaria ha occasione di osservare che l'insieme delle «tendenze per così dire espansive, sul terreno della legittimazione al ricorso [specie con riferimento alle associazioni a tutela di interessi superindividuali], denunciano la (o muovono dalla denuncia della) "crisi" dei controlli amministrativi e i limiti sempre maggiori, di tempo e di spazio, che incontra l'autotutela amministrativa». Per un commento della pronuncia si rinvia, tra i tanti, a F. SAITTA, *C'era una volta un'azione popolare... mai nata*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 6, p. 252 ss., e P. URBANI, *"Vicinitas" e interesse al ricorso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 3, p. 344 ss.; S. TRANQUILLI, *Sull'incerto rapporto tra vicinitas e "vicinanza della prova" dopo la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021*, in *Il processo*, 2022, 1, p. 224 ss., i quali inevitabilmente pongono tutti l'accento su come le conclusioni della Plenaria conducano a una circoscrizione dei margini di tutela giurisdizionale a fronte dell'altrui avvio di lavori edilizi abusivi.



quali lo stesso va esercitato.

Nel dettaglio, se la domanda di permesso di costruire va evasa, salva diversa previsione regionale, entro un termine complessivo di novanta giorni³⁰, il controllo sulla Scia edilizia va svolto entro trenta giorni, la metà rispetto al termine di sessanta giorni fissato in via generale dalla l. n. 241/1990 per il controllo sulle Scia³¹.

3. L'introduzione del controllo a campione

La documentata incapacità dei Comuni di esercitare tempestivamente il proprio potere-dovere di controllo ha indotto alcuni legislatori regionali e le stesse amministrazioni comunali ad introdurre delle modalità di controllo soltanto a campione.

Per quanto concerne i primi, se la stragrande maggioranza delle Regioni ammette il controllo a campione soltanto sulle Comunicazioni di inizio lavori asseverate (Cila) e sulle Segnalazioni certificate di agibilità (Sca)³², ve ne sono alcune che hanno esteso tale tipologia di controllo anche alle Scia edilizie.

Ad esempio, la l. reg. Emilia-Romagna 30 luglio 2013, n. 15, all'art. 14, comma 5, consente espressamente ai Comuni di «definire modalità di svolgimento del controllo a

³⁰ Il termine di conclusione del procedimento è pari a novanta giorni in forza della somma di due termini distinti. Dapprima, vi è un termine di sessanta giorni decorrenti, ex art. 20, comma 3, d.P.R. n. 380/2001, dalla presentazione della domanda ed entro i quali il responsabile del procedimento cura l'istruttoria e formula una proposta di provvedimento. In seguito, si aggiunge un secondo termine di trenta giorni che decorrono, ex art. 20, comma 6, d.P.R. n. 380/2001, da tale proposta o, in ogni caso, dall'inutile decorso del primo termine ed entro i quali il dirigente o il responsabile dell'ufficio devono adottare il provvedimento finale. Inoltre, il termine endoprocedimentale di sessanta giorni può essere sospeso, ex art. 20, comma 4, d.P.R. n. 380/2001, qualora il responsabile del procedimento richieda delle modifiche progettuali e, in forza dell'art. 20, comma 5, può anche essere interrotto se sempre il responsabile del procedimento richieda delle integrazioni documentali che non può autonomamente acquisire. In aggiunta, il termine di sessanta giorni può essere raddoppiato, ai sensi dell'art. 20, comma 7, d.P.R. n. 380/2001, nel caso «di progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento» Il termine di trenta giorni, invece, si allunga da trenta a quaranta giorni nel caso in cui l'amministrazione ha già comunicato all'istante privato il proprio preavviso di diniego ai sensi dell'art. 10-bis, l. n. 241/1990. Diversamente, il termine complessivo di novanta giorni per il rilascio del permesso di costruire è ridotto soltanto a settantacinque giorni qualora la domanda del titolo edilizio sia presentata, ex art. 22, comma 7, per eseguire attività edilizie che sarebbero ordinariamente soggette a Scia.

³¹ Invero, in forza dell'art. 19, comma 6-bis, l. n. 241/1990, introdotto dall'art. 5, comma 2, lett. b), n. 2), d.l. 13 maggio 2011, n. 70, il termine di sessanta giorni per il controllo sulla Scia previsto in via generale dall'art. 19, comma 3, l. n. 241/1990, è ridotto a trenta «nei casi di Scia in materia edilizia».

³² Come in seguito meglio si approfondirà, la maggior parte delle Regioni si sono adeguate a quanto disposto in via generale dal d.P.R. n. 380/2001 che, appunto, consente il controllo a campione soltanto sulle Cila e sulle Sca. In tal senso è possibile fare riferimento a: i) l'art. 18, comma 2, del decreto del Presidente della Regione Sicilia 20 maggio 2022, n. 531/GAB che, nell'approvare il "Regolamento edilizio tipo unico", consente il controllo a campione soltanto sulle Cila e non anche sulle Scia; ii) l'art. 33, comma 4, l. reg. Molise 18 aprile 2014, n. 11, il quale prevede il controllo a campione soltanto per la Sca; iii) la l. reg. Liguria 6 giugno 2008, n. 16, sulla disciplina dell'attività edilizia, che agli artt. 39-bis e 39-ter, introdotti entrambi dall'art. 26, comma 1, l. reg. Liguria, 28 giugno 2017, n. 15, estende il controllo a campione rispettivamente alle Cila e alle Sca; iv) l'art. 136 della legge regionale urbanistica della Toscana, l. reg. 10 novembre 2014, n. 65, che prevede il controllo a campione per alcuni interventi soggetti a Cila; v) l. reg. Puglia 1° dicembre 2017, n. 48, che, agli artt. 1 e 2, consente il controllo a campione su una determinata percentuale delle Cila e Scia presentate.

campione qualora le risorse organizzative non consentono di eseguire il controllo sistematico delle SCIA»³³. In termini analoghi si esprimono il legislatore marchigiano e sardo, i quali si preoccupano anche di quantificare la percentuale minima del campione e cioè le Scia che devono essere oggetto di un effettivo controllo sulla loro conformità alla disciplina urbanistico-edilizia di riferimento. Trattasi, più precisamente, del venti per cento nelle Marche e del venticinque per cento in Sardegna, ove si precisa altresì che le Scia oggetto di controllo puntuale vanno individuate per sorteggio ovvero per mezzo di altro criterio di scelta casuale³⁴.

Diversamente, la legge umbra sul governo del territorio, in particolare l'art. 140, comma 4, l. reg. Umbria, 29 dicembre 2020, n. 14, rimette ai Comuni la possibilità di prevedere nei propri regolamenti edilizi dei controlli a campione sulla generalità dei titoli edilizi e nell'ambito della propria attività di vigilanza.

Inoltre, anche in assenza di espresse previsioni nella normativa regionale, molti Comuni – con il beneplacito dell'Anac³⁵ – hanno comunque introdotto dei controlli a campione sulle Scia presentate. I modelli di controllo a campione divergono leggermente da Comune a Comune che, però, adducono tutti le stesse motivazioni per la loro introduzione. Invero, a conferma di quanto in precedenza esposto, tutte le amministrazioni comunali riconducono il controllo a campione all'incapacità di coniugare le carenze di personale con il significativo aumento delle Scia ricevute e, dunque, all'impossibilità di controllarle tutte tempestivamente³⁶.

³³ Così dispone la norma attualmente in vigore per come modificata dall'art. 11, comma 3, l. reg. Emilia-Romagna 29 dicembre 2020, n. 14. Analoga previsione era però già presente negli anni precedenti ed oggetto di un'analisi piuttosto critica da parte di S. TUCCILLO, *La s.c.i.a. edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'amministrazione e le ragioni dei privati*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 1-2, p. 149.

³⁴ Le percentuali sono fissate rispettivamente dall'art. 7, comma 9, l. reg. Marche, 20 aprile 2015, n. 17, e dall'art. 10-bis, comma 5, l. reg. Sardegna, 11 ottobre 1985, n. 23, così come modificato dall'art. 6, l. reg. 3 luglio 2017, n. 11. Va poi precisato che il legislatore marchigiano ammette il ricorso al controllo a campione soltanto a condizione che le risorse organizzative non consentano un controllo sistematico, mentre quello sardo richiede comunque un controllo sistematico sugli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino «la ricostruzione di edifici crollati o demoliti».

³⁵ Si fa qui riferimento alla delibera dell'Anac del 3 agosto 2016, n. 831, di approvazione del Piano nazionale anticorruzione per l'anno 2016, ove «nel settore del governo del territorio si suggerisce l'introduzione di controlli successivi a campione sui titoli abilitativi rilasciati o sull'attività di vigilanza edilizia svolta dagli uffici».

³⁶ Ad esempio, il Comune di Milano con la disposizione di servizio n. 4/2020 del 23 marzo 2020, consultabile da qui https://www.comune.milano.it/documents/20126/434769771/Disposizione++di+servizio+n.+4_2020.pdf/b21a6b76-f302-f911-094c-da0d44c7017c?t=1585736096090, giustifica il controllo a campione in ragione, da un lato, della progressiva riduzione del personale – causata anche dalle collocazioni a riposo – e, dall'altro, dell'elevato numero di istanze ricevute dallo sportello unico, le quali sono circa trentamila l'anno. L'elevato numero di istanze e, al contempo, la carenza di personale sono addotte a motivazione dell'introduzione del controllo a campione sulle Scia anche: i) dalla determinazione dirigenziale CU/574/2021 del 26 marzo 2021 del Municipio XV del Comune di Roma Capitale, consultabile da qui https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/CU20210027937-Esecutiva_Determina_CU_574_2021.pdf; ii) dalla delibera n. 74744 del 27 febbraio 2018 della Giunta Comunale di Bologna, consultabile da qui http://atti9.comune.bologna.it/atti/wpub_delibere.nsf/dettaglio.xsp?documentid=AF8A2F985275F6D1C1258244002A40B8&action=openDocument; iii) dalla determinazione dirigenziale del Comune di Terni n. 3304 del 18 novembre 2021, consultabile dal sito

Quanto alle modalità di svolgimento del controllo a campione, si possono distinguere più modelli accomunati però dal fatto che, per ovvie ragioni di trasparenza e contrasto alla corruzione, l'individuazione delle Scia oggetto di controllo puntuale è rimessa al sorteggio o ad altro meccanismo analogo.

Ciò detto, in primo luogo, vi sono Comuni, si pensi a quello di Verona, che hanno introdotto soltanto in via provvisoria il controllo a campione per un limitato periodo di tempo in modo da far fronte a un particolare e contingente sovraccarico di lavoro³⁷. La maggior parte dei Comuni, tuttavia, non ne limita l'applicazione entro una data predefinita ovvero soltanto per un circoscritto numero di mesi³⁸.

In secondo luogo, alcuni Comuni in via indifferenziata assoggettano al controllo a campione tutti gli interventi realizzabili mediante Scia³⁹, mentre altri tengono fermo l'obbligo di un controllo puntuale per determinate tipologie di interventi edilizi che sono quindi esclusi dal sorteggio⁴⁰.

In terzo e ultimo luogo, alcuni Comuni si riservano comunque di svolgere un controllo puntuale anche sulle Scia non sorteeggiate qualora pervenga una richiesta in tal senso

https://www.comune.terni.it/system/files/dd_3304_18_11_2021_nct_pdf; iv) dalla determinazione dirigenziale del Comune di Pistoia n. 1263 del 28 giugno 2021, consultabile da qui <https://www.comune.pistoia.it/sites/default/files/media/Determina%20Dir.%20n.%201263-2021-istituzione%20sorteggio%20pratiche%20edilizie.pdf>; v) dalla disposizione del 18 maggio 2022 del Comune di Verona, consultabile qui https://architettiverona.it/wp-content/uploads/2022/05/Controlli-a-campione_-SCIA-1.pdf, che cita altresì il maggior carico di lavoro conseguente agli interventi del Superbonus.

³⁷ Nel dettaglio, la disposizione del Comune di Verona sopra richiamata ha introdotto il controllo a campione soltanto per il periodo intercorrente tra il 18 maggio 2022 e il 31 agosto 2022, facendo però salva la possibilità di valutare un'eventuale proroga del termine di applicazione di tale modalità di controllo.

³⁸ Tra i tanti che operano in tal modo vi sono i Comuni di Pesaro, di Pistoia, di Milano e i Municipi di Roma Capitale. Non è fissato alcun limite temporale anche negli atti dei Comuni di Terni e Bologna che, del resto, hanno introdotto un controllo soltanto a campione anche in forza della sua legittimazione da parte delle rispettive normative regionali.

³⁹ Si vedano, tra i tanti, i Comuni di Gallipoli, di Terni e di Lamezia Terme con regolamento approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 23 marzo 2022, consultabile dal sito <https://www.comune.lamezia-terme.cz.it/it/page/controlli-delle-procedure-in-materia-edilizia>. Il modello di Terni presenta inoltre delle particolarità in quanto, da un lato, mantiene un controllo formale sulla completezza documentale di tutte le istanze ricevute, dunque anche di quelle non estratte col sorteggio, ma, dall'altro, estende il controllo a campione sul contenuto puntuale delle istanze anche nell'ipotesi di domande per il rilascio del permesso di costruire.

⁴⁰ Si veda, per esempio, il Comune di Pistoia che dispone il controllo puntuale soltanto sul trenta per cento delle Scia ricevute, ma esclude il controllo a campione per le Scia onerose e per quelle presentate in alternativa al permesso di costruire. Similmente il Comune di Pesaro, il cui modello è consultabile sul sito istituzionale http://www.comune.pesaro.pu.it/novita-in-comune/dettaglio/news/esame-a-campione-delle-segnalazioni-certificate-inizio-attivita-scia-e-segnalazioni-certificate-di?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=5a7bfd55a54a16d46557763129d17d1, prevede un controllo puntuale sul venticinque per cento delle Scia ricevute, ma sottrae dal sorteggio alcune tipologie di Scia che devono essere comunque controllate, quali le SCIA onerose, quelle correlate alla realizzazione di opere di urbanizzazione e quelle "incoerenti", ovverosia «quelle dalle quali emergano elementi di incoerenza palese delle informazioni rese, di inattendibilità evidente delle stesse, nonché di imprecisioni e omissioni nella compilazione dei modelli». Il Comune di Milano, invece, esclude dal sorteggio soltanto le Scia presentate per la realizzazione degli interventi di ristrutturazione edilizia e di risanamento conservativo "pesante" che comportano mutamenti di destinazione d'uso ovvero il recupero dei piani seminterrati.

da parte di terzi controinteressati ovvero di associazioni a tutela di interessi diffusi⁴¹. Vi è così una valorizzazione del ruolo della cittadinanza alla quale si richiede di supplire alle carenze di organico delle amministrazioni comunali e, dunque, di affiancarle nel garantire il controllo sul rispetto dell'ordinato assetto del territorio.

4. La natura giuridica della Scia, semplificazione o liberalizzazione

Una volta ricostruito il nuovo modello di controllo a campione introdotto dai Comuni e dalle Regioni è possibile interrogarsi sulla natura giuridica della Scia, la quale ha affannato la dottrina e la giurisprudenza per anni, sin dall'introduzione del precedente istituto della Denuncia di inizio attività (Dia) nell'art. 19, l. n. 241/1990.

Come noto, la plenaria nella pronuncia n. 15 del 29 luglio 2011 ha qualificato la Scia come un atto privato ed ha invece ricondotto il mancato esercizio dei poteri inibitori e ripristinatori al modello del silenzio-rigetto che, quindi, i terzi controinteressati potevano impugnare⁴². Pochi giorni dopo il deposito della sentenza della plenaria è però intervenuto il legislatore introducendo il comma 6-ter all'interno dell'art. 19, l. n. 241/1990⁴³. La novella normativa, da un lato, ha ribadito la natura privata della segnalazione ma, dall'altro, ha riconosciuto ai terzi controinteressati soltanto la possibilità di agire avverso il silenzio-inadempimento dell'amministrazione rimasta inerte, superando così la diversa soluzione prospettata dal Consiglio di Stato⁴⁴.

Ciò, tuttavia, non ha sopito il dibattito sul regime giuridico della Scia, il quale si è presto spostato sui rimedi esperibili dal terzo controinteressato e che sono stati esaminati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 45 del 13 marzo 2019. La Corte, pur riconoscendo la legittimità della scelta operata dal legislatore nel 2011 e poi specificata negli

⁴¹ Tale previsione, in particolare, si rinviene nella disposizione del Comune di Milano e nella determinazione del XV Municipio di Roma Capitale già richiamate in precedenza. Diversamente, il Comune di Terni attribuisce la facoltà di sollecitare lo svolgimento del controllo sulle Scia edilizie anche alle associazioni a tutela di interessi diffusi, anche se non esplicita la sussistenza di un vero e proprio obbligo del Comune di provvedere al controllo a fronte della richiesta pervenutagli.

⁴² Per una sintesi del dibattito sulla natura della Scia antecedente alla pronuncia della plenaria si rinvia, tra i tanti, a L. M. CARUSO, *La "s.c.i.a.": natura giuridica, tutela del terzo ed ambito applicativo della nuova segnalazione certificata di inizio attività alla luce delle riforme legislative e nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Giurisprudenza e merito*, 2012, 3, p. 526 ss., e F. SAVO AMODIO, *S.c.i.a. e tutela del terzo: la complessa ricerca di un equilibrio*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 1, p. 19-20, i quali richiamano sia le tesi volte a sostenere la natura pubblicistica o provvedimentale della Scia, sia quelle che le attribuivano una natura privatistica.

⁴³ Più precisamente, con l'art. 6, comma 1, lett. c), d.l. 13 agosto 2011, n. 138, poi conv. con mod. dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, è stato inserito l'art. 19, comma 6-ter, l. n. 241/1990, ai sensi 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)», ossia del codice del processo amministrativo (c.p.a.).

⁴⁴ Per una ricostruzione del dialogo soltanto parziale tra la plenaria e il legislatore si veda F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a. – s.c.i.a.*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 4, p. 1234 ss., e R. GIOVANNOLI, *Il silenzio e la nuova SCIA. Obbligo di provvedere, danno da ritardo e nuove forme di semplificazione e liberalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 156 ss.

anni seguenti⁴⁵, ha evidenziato l'opportunità di rafforzare i margini di tutela riconosciuti ai terzi controinteressati. In particolare, ha suggerito una riforma dell'art. 19, l. n. 241/1990, per mettere i terzi nelle condizioni di poter utilmente sollecitare il controllo dell'amministrazione sulla Scia e, se del caso, promuovere l'azione avverso il silenzio⁴⁶. In attesa di un recepimento legislativo dei suggerimenti della Corte, la disciplina della Scia e dei rimedi esperibili dai terzi appare tuttora aperta ad evoluzioni⁴⁷ ed è oggetto di continue e approfondite letture da parte della dottrina⁴⁸. La pluralità di contributi su un tema ancora non del tutto stabilizzatosi⁴⁹ suggerisce così di guardare alla natura giuridica della Scia da una diversa prospettiva; ovverosia dalla sua riconducibilità al modello generale della liberalizzazione o della semplificazione.

Per liberalizzazione qui si intende la liberalizzazione giuridica o amministrativa, anziché quella economica. Nel dettaglio, per liberalizzazione giuridica o amministrativa si è soliti riferirsi all'eliminazione della necessaria intermediazione della pubblicazione amministrazione e, dunque, di un vincolo ai fini dell'avvio e dell'esercizio di

⁴⁵ Dopo il 2011 il legislatore è ritornato più volte sulla disciplina della Scia e per una sintesi delle relative novelle normative si suggerisce la letteratura di F. SAVO AMODIO, *S.c.i.a. e tutela del terzo*, cit., p. 21-22. Ad ogni modo, ai fini che qui interessano, è sufficiente ricordare gli interventi normativi del 2015 e del 2016. Dapprima, con le modifiche apposte dall'art. 6, comma 1, lett. a) della legge Madia, l. 7 agosto 2015, n. 124, il legislatore ha precisato che, una volta decorso il termine per l'ordinario esercizio dei poteri inibitori, l'amministrazione può comunque provvedere in tal senso al ricorrere però dei presupposti fissati dall'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, per l'annullamento d'ufficio, con l'ulteriore conseguenza che detto esercizio è espressione di un potere non più vincolato, ma discrezionale. In seguito, il c.d. secondo decreto Scia, d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, ha precisato che il termine per l'esercizio dei poteri inibitori secondo il modello dell'annullamento d'ufficio, in origine di diciotto mesi ed oggi soltanto annuale, decorre a partire dal giorno in cui è scaduto il termine di trenta o sessanta giorni per l'ordinario controllo sulla Scia.

⁴⁶ Più precisamente, la Corte ha suggerito al legislatore «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».

⁴⁷ Del resto, è sufficiente ricordare che già solo un anno dopo il deposito della pronuncia della Corte la disciplina della Scia è stata nuovamente innovata dal decreto Semplificazioni. Nel dettaglio, l'art. 12, comma 1, lett. a), n. 2), d.l. n. 76/2020, conv. con mod. dalla l. n. 120/2020, introducendo il comma 8-*bis* nell'art. 2, l. n. 241/1990, ha previsto ed esteso anche per la Scia la nuova disciplina sull'inefficacia degli atti tardivi da parte della pubblica amministrazione. Per un primo commento dei riflessi dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, sulla Scia si vedano F. DINELLI, *Riflessioni sulla segnalazione certificata di inizio attività: analisi di un istituto enigmatico*, in *federalismi.it*, 2023, 12, p. 13 ss.; A. GIURICKOVIC DATO, *La "sburocratizzazione" per i cittadini*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 186 ss.

⁴⁸ In particolare, per un esame della giurisprudenza più recente in materia di Scia e delle questioni che ancora attendono una risposta nonostante la pronuncia della Corte n. 45 del 2019 si rinvia, tra i tanti, a N. POSTERARO, *Alcune considerazioni critiche su due questioni inerenti alla tutela del terzo leso da una SCIA a partire da una recente pronuncia del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, 4, p. 973 ss.; L. GIZZI, *Scia e tutela del terzo (Note a margine di Corte costituzionale, sentenza n. 153 del 2020)*, in *federalismi.it*, 2020, 36, p. 88 ss.; G. LA ROSA ed E. L. BONSIGNORI, *SCIA e tutela del terzo dopo la Corte cost. n. 45/2019*, in *Urb. app.*, 2019, 4, p. 481 ss.

⁴⁹ D'altronde, anche M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, V ed., 2022, p. 184, evidenzia che, rispetto alla Scia, «il problema della tutela del terzo non è dunque risolto».



un'attività privata, la quale viene così sottratta all'ambito d'azione dei pubblici poteri⁵⁰.

La semplificazione amministrativa, invece, è preordinata all'efficientamento dell'azione amministrativa⁵¹ nel rispetto del tradizionale modello dell'autorizzazione *ex ante* ai fini dell'avvio di un'attività privata. Tale efficientamento è strettamente connesso al "fattore tempo", dato che «il tempo rappresenta, invero, il "nucleo" dell'attività di semplificazione»⁵². Di conseguenza, la semplificazione si esplica principalmente nell'alleggerimento degli oneri documentali e informativi richiesti ai privati⁵³, nell'eliminazione di alcune fasi endoprocedimentali e nella riduzione dei termini assegnati alle amministrazioni per provvedere. Per di più, la semplificazione passa per l'introduzione di istituti che consentono di superare l'inerzia delle amministrazioni, quali il

⁵⁰ La liberalizzazione economica, invece, attiene all'apertura di mercati in precedenza oggetto di monopolio pubblico all'iniziativa delle imprese private e alla concorrenza mediante l'eliminazione delle relative barriere d'ingresso. Sulla differenza tra liberalizzazione economica e giuridica (o amministrativa) si veda S. CASSESE, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 2, p. 393; G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015*, in *Dir. amm.*, 2016, 1, p. 110 ss.; G. CORSO, *Liberalizzazione amministrativa ed economica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Ibr-Ott, Milano, Giuffrè, 2006, p. 3492-3493; G. STRAZZA, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 45-46. Sulle possibili declinazioni della liberalizzazione si veda anche M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Dir. econ.*, 2012, 3, p. 507 ss.

⁵¹ Non è un caso che la semplificazione sia tradizionalmente correlata al principio di buon andamento, *ex art.* 97, Cost, e ai suoi corollari dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Sul legame tra semplificazione e buon andamento si veda, *ex multis*, C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Dir. amm.*, 2014, 1-2, p. 358; E. SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *federalismi.it*, 2016, 16, p. 13; G. SORICELLI, *Profili problematici e ricostruttivi della natura giuridica della Conferenza di Servizi dopo la riforma Madia*, in *federalismi.it*, 2017, 24, p. 4 ss.; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO e F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo. Parte generale*, vol. I, IV ed., Bologna, Monduzzi, 2005, p. 722 ss.; G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, Giuffrè, 2020, p. 220 ss.; M. C. CAVALLARO, *Brevi riflessioni sulla natura giuridica del silenzio significativo della pubblica amministrazione*, in *Foro amm. Tar*, 2019, 11, p. 3196 ss. Inoltre, per quanto concerne il canone dell'efficienza si suggerisce la lettura di D. VESE, *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *federalismi.it*, 2018, 18, p. 3-4, ove si evidenzia la tendenziale sovrapposizione tra i concetti di semplificazione ed efficacia. Con riferimento invece all'efficacia si veda V. CERULLI IRELLI e F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 3-4, p. 620 ss., i quali da tempo sottolineano che la promozione delle politiche di semplificazione ha condotto al passaggio da un controllo soltanto sulla legalità dell'azione amministrativa a uno fondato anche sull'efficacia dell'azione medesima.

⁵² Così si esprime A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 10, p. 990.

⁵³ Tra i tanti che associano la semplificazione ad una riduzione degli oneri gravanti sui privati si veda F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 1, p. 5, e A. SIMONCINI ed E. LONGO, *L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, 1, p. 7. In termini analoghi si esprime anche F. CAPORALE, *I rapporti tra amministrazioni tra semplificazione e complessità*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, cit., p. 150-151, il quale sottolinea come negli ultimi anni le politiche di semplificazione si riducano soltanto alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini «senza curarsi granché dell'impatto sulle amministrazioni».

silenzio-assenso provvedimento, *ex art. 20, l. n. 241/1990*, il silenzio-assenso tra amministrazioni, *ex art. 17-bis, l. n. 241/1990*, ovvero il silenzio devolutivo, *ex artt. 16 e 17, l. n. 241/1990*.

Tanto chiarito, parte della dottrina considera la Scia come un istituto a cavallo tra la semplificazione e la liberalizzazione in quanto posticipa, ma non elimina, il controllo pubblico, con il passaggio da una verifica *ex ante* a una *ex post* rispetto al momento di avvio dell'attività⁵⁴. In letteratura, dunque, la Scia viene qualificata come una liberalizzazione parziale o temperata⁵⁵ ovvero, in modo speculare, come una semplificazione a effetto liberalizzante⁵⁶.

Non manca però chi ha qualificato la Scia soltanto come un istituto di liberalizzazione amministrativa/giuridica, evidenziando la soppressione del provvedimento autorizzatorio quale presupposto necessario per l'avvio delle attività⁵⁷. Parimenti, vi è altresì chi, all'opposto, riscontra nella Scia solo un'ipotesi di semplificazione procedimentale data la perdurante presenza di una regolazione pubblica e di poteri di intervento e controllo dell'amministrazione sull'attività privata⁵⁸.

⁵⁴ Sul punto, M. A. SANDULLI, *Edilizia*, cit., p. 414, ha efficacemente sintetizzato che la Scia, «più che liberalizzare l'esercizio di un'attività, ne liberalizza soltanto l'avvio, trasformando da preventivi in successivi i controlli "ordinari" sulla sua conformità al quadro normativo».

⁵⁵ Più precisamente, in letteratura di "parziale" liberalizzazione parlano B. G. MATTARELLA, *La Scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 12, p. 1329, e A. NEGRELLI, *Economia di mercato e liberalizzazioni: Le (principali) ricadute sul sistema amministrativo italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 3-4, p. 696, che fa riferimento anche a una liberalizzazione "intermedia". Vi è però chi utilizza il termine di "liberalizzazione parziale" per riferirsi non alla Scia ma alla Cila; così, per esempio, si esprime G. GUZZARDO, *Semplificazioni e complicazioni nei titoli edilizi*, in *Riv. giur. edil.*, 2015, 2, p. 74. Fanno invece riferimento a una liberalizzazione temperata G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni*, cit., p. 121; P. M. VIPIANA e M. TIMO, *Semplificazioni e liberalizzazioni amministrative da prendere sul serio*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2020, 1, p. 184; N. PICA, *La tutela processuale dell'interesse pubblico: considerazioni a partire dalla legittimazione ad agire dell'AGCM*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 3, p. 855; L. GIZZI, *Scia e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi*, in *Riv. giur. edil.*, 2017, 3, p. 116; F. SAVO AMODIO, *S.c.i.a. e tutela del terzo*, cit., p. 17.

⁵⁶ Di semplificazione a effetto liberalizzante parlano F. LIGUORI, *La lunga strada storta: dalle autorizzazioni amministrative alla nuova s.c.i.a.*, in *Id.*, *Liberalizzazione, diritto comune, responsabilità. Tre saggi del cambiamento amministrativo*, II ed., Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 20; A. DI MARTINO, *Liberalizzazioni edilizie e potere pubblico: La c.i.l.a., il potere di controllo (che non c'è) e l'orientamento ondivago della giurisprudenza in materia di tutela del terzo*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 3, p. 265-266. In termini simili, M. A. SANDULLI, *Edilizia (voce)*, cit., p. 414, riconduce la Scia a una "semplificazione liberalizzante" ovvero "pseudoliberalizzazione".

⁵⁷ Tale posizione è espressa da C. LAMBERTI, *La SCIA fra liberalizzazione e semplificazione*, in *Urb. app.*, 2013, 1, p. 18 ss., e sembra condivisa anche da M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 183, il quale richiama quelle ricostruzioni che «riconducono la SCIA all'ambito delle attività libere, anche se conformate dalle leggi amministrative, sottoposte a vigilanza da parte delle autorità pubbliche». Similmente, R. GIOVAGNOLI, *Il silenzio e la nuova SCIA*, cit., p. 154, a seguito della riformulazione dell'art. 19, l. n. 241/1990, avvenuta nel 2011, parla di una valorizzazione normativa della «vocazione privatistica e liberalizzatrice dell'istituto». Sul punto si veda anche S. CAPOZZI, *SCIA e tutela del terzo: la Consulta chiarisce*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 2, p. 319, che sottolinea soprattutto la difficoltà di ricondurre la Scia al modello della semplificazione a causa dell'onere gravante sul privato di attestare tutti i requisiti richiesti dalla legge ai fini dello svolgimento dell'attività.

⁵⁸ Ad esempio, nel corso degli anni hanno proposto per la ricostruzione della Scia e della Dia nei termini di una semplificazione procedimentale G. SCIULLO, *Modelli ricostruttivi di Dia e tutela del controinteressato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 9, p. 982; D. VESE, *La segnalazione certificata d'inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*,

Il nodo legato alla natura della Scia neppure può dirsi definitivamente sciolto dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa.

La Corte costituzionale ha inizialmente ricondotto la Scia al principio di semplificazione, da intendersi quale principio fondante dell'azione amministrativa e di matrice anche eurounitaria⁵⁹. In seguito, nella già richiamata pronuncia n. 45 del 2019, la Corte ha invece definito la Scia come un istituto di liberalizzazione e, dunque, antitetico al tradizionale regime autorizzatorio⁶⁰. Più precisamente, la Corte ha parlato di una «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». Tuttavia, nella pronuncia, la Corte, da un lato, non specifica in cosa consista la differenza tra la liberalizzazione e la semplificazione cui in passato riconduceva l'istituto della Scia. Dall'altro, soprattutto, non spiega come la natura liberalizzatrice della Scia possa coesistere con la perdurante esistenza della «importante» fase amministrativa di controllo *ex post* che può sfociare nell'adozione di provvedimenti.

La giurisprudenza amministrativa, viceversa, nell'ultimo decennio si è tendenzialmente consolidata nel definire la Scia come un modello di liberalizzazione temperata o parziale, riproponendo così l'espressione utilizzata per la prima volta dalla plenaria nella sentenza n. 15 del 2011⁶¹. In questi anni non mancano però sentenze che, in conseguenza della pronuncia della Corte n. 45 del 2019, ascrivono la Scia al più generale

Pacini Giuridica, Ospedaletto (Pisa), 2016, p. 28-29; C. CUDIA, *Scia e Dia in edilizia (pensavo fosse liberalizzazione e invece era un calesse)*, in *giustamm.it*, 2014, 6; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2021, p. 20.

⁵⁹ Come immaginabile, la dimensione eurounitaria del principio di semplificazione è sottolineata dalla Corte richiamando la direttiva Bolkestein, ovverosia la dir. 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, in materia di liberalizzazione dei servizi. Ad ogni modo, il riferimento è qui alle sentenze della Corte costituzionale nn. 121 del 9 maggio 2014, 203 del 20 luglio 2012 e 164 del 27 giugno 2012. In particolare, nelle pronunce, la Corte afferma che la Scia «è finalizzata alla semplificazione dei procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione».

⁶⁰ A questo proposito, molti commentatori della sentenza hanno evidenziato la volontà del Giudice delle leggi di rimarcare la riconducibilità della Scia alla visione/ideologia liberale e, dunque, alla liberalizzazione delle attività economiche. In tal senso si vedano, tra i tanti, F. LIGUORI, *La "parentesi amministrativa" della S.C.I.A. e le tutele del terzo*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 4, p. 287; S. CAPOZZI, *SCIA e tutela del terzo*, *cit.*, p. 321; F. SAVO AMODIO, *S.c.i.a. e tutela del terzo*, *cit.*, p. 34.

⁶¹ La Scia è qualificata come un istituto di liberalizzazione temperata da Tar Toscana, Firenze, sez. III, 24 marzo 2020, n. 360; Tar Basilicata, Potenza, sez. I, 8 febbraio 2012, n. 48; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 12 aprile 2012, n. 1083; Cons. Stato, ad. plen., 29 luglio 2011, n. 15. Similmente, di liberalizzazione parziale parlano: Tar Campania, Salerno, sez. II, 26 luglio 2021, n. 1836; Id., Napoli, sez. III, 7 ottobre 2020, n. 4316; Id., 18 settembre 2020, n. 3886; Tar Liguria, Genova, sez. II, 14 maggio 2021, n. 444; Cons. Stato, sez. III, 7 ottobre 2020, n. 5943 che, nello specifico, fa riferimento a una «parziale liberalizzazione permanente». Peraltro, di recente, il Cons. Stato, sez. VII, 4 agosto 2023, n. 7552, ha qualificato la Scia come un istituto di «tendenziale liberalizzazione di talune attività private, ma al ricorrere delle condizioni di legge».



modello della liberalizzazione⁶².

La registrata difficoltà di ricondurre la Scia a un modello piuttosto che a un altro dipende dalla prossimità dei fini che il legislatore intende perseguire mediante le politiche di semplificazione e liberalizzazione amministrativa⁶³. L'estensione dei meccanismi di Scia e silenzio-assenso può, infatti, dirsi preordinata al perseguimento pressoché delle medesime finalità. Ovverosia promuovere l'iniziativa economica privata, allentando i vincoli procedurali richiesti ai fini dell'avvio delle attività, e sopperire all'incapacità dell'amministrazione di svolgere i propri controlli entro i termini prestabiliti, evitando così che i privati vengano rallentati dall'inerzia amministrativa⁶⁴.

In aggiunta, anche qualora si vogliano valorizzare le finalità liberalizzatrici connesse alla Scia resta fermo che tale istituto, per come disciplinato dallo stesso legislatore, ha una chiara natura ibrida e non pare correttamente inquadrabile, quanto meno negli effetti giuridici, al modello della liberalizzazione o della semplificazione.

Da un lato, non si può parlare propriamente di liberalizzazione se l'attività privata resta soggetta a un controllo doveroso e puntuale, sebbene posteriore, dell'amministrazione, la quale conserva la facoltà, o meglio l'obbligo, di esercitare i poteri inibitori, repressivi e conformativi riconosciutegli dall'art. 19, l. n. 241/1990. Dall'altro, neppure si può parlare propriamente di semplificazione procedimentale se nel modello della Scia può anche mancare il provvedimento e, quindi, il momento conclusivo del procedimento amministrativo che Benvenuti definiva come «la serie degli atti necessari per il risolversi del potere in un atto»⁶⁵.

⁶² La Scia è, ad esempio, ricondotta a una vera e propria liberalizzazione nelle sentenze del Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2023, n. 8284; Id., sez. VII, 21 febbraio 2023, n. 1782; Id., sez. VI, 29 ottobre 2021, n. 7286; Tar Campania, Napoli, Sez. VIII, 14 aprile 2023, n. 2285; Tar Lazio, Roma, sez. II-quater, 4 aprile 2023, n. 5712.

⁶³ L'affinità tra le finalità proprie delle politiche di semplificazione e liberalizzazione è evidenziata da molti, ivi compreso G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni*, cit., p. 110 ss.

⁶⁴ Si veda quanto osservava B. G. MATTARELLA, *La Scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, cit., p. 1328, secondo il quale: «la Scia è una soluzione di ripiego: invece di rendere efficienti le amministrazioni o di dotarle di mezzi adeguati, si introduce un rimedio procedurale per rimediare alla loro inefficienza». In termini analoghi si esprime anche A. POLICE, *Dai silenzi significativi ai poteri sostitutivi. Una nuova dimensione per il dovere di provvedere della P.A.*, in A. RALLO e A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 33, che, soffermandosi sul diverso istituto del silenzio-assenso tra amministrazioni, conclude che le misure di semplificazione «tendono alla eliminazione del problema della inefficienza e del ritardo dell'Amministrazione nell'esercizio del potere, con la sua sostanziale riduzione o meglio "eliminazione"».

⁶⁵ F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 118 ss., poi ripubblicato in *Bilancio Comunità Persona*, 2021, 1, p. 249. In senso contrario si veda però W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 164 ss., e *Ibidem*, *Segnalazione certificata di inizio attività – Scia*, in F. G. SCOCA, P. STELLA RICHTER e P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, cit., p. 937-938, per il quale la presentazione della Scia determina l'avvio di un procedimento d'ufficio che, a seconda dei casi, si conclude con un provvedimento – anche tacito – di archiviazione ovvero con un provvedimento conformativo o inibitorio. L'obbligo per l'amministrazione di formalizzare la positiva conclusione del controllo sulla Scia è stato inoltre sostenuto anche in E. BOSCOLO, *I diritti soggettivi a regime amministrativo. L'art. 19 della legge n. 241/1990 e altri modelli di liberalizzazione*, Padova, Cedam, p. 141 ss. Ad ogni modo, la giurisprudenza amministrativa sembra escludere l'esistenza stessa di un procedimento. Invero, da una parte, vi è un filone

La Scia è, difatti, una dichiarazione privata che, in quanto tale, non presuppone lo svolgimento di alcun precedente procedimento amministrativo a monte. Per di più, a seguito della sua presentazione, nell'ipotesi ordinaria contemplata dal legislatore, e cioè nel caso in cui la Scia sia conforme alla disciplina di riferimento, il controllo *ex post* con esito positivo non sfocia neppure nell'adozione di un provvedimento espresso⁶⁶.

In ragione di quanto esposto, la Scia, a giudizio di chi scrive, va intesa come un istituto ibrido ed equidistante tanto dalla liberalizzazione che dalla semplificazione. Invero, se si prende a riferimento la disciplina degli interventi edilizi contenuta nel d.P.R. n. 380/2001, è possibile vedere che la Scia si colloca esattamente al centro dei cinque possibili stadi del rapporto tra autorità-libertà così come declinato dalle politiche di semplificazione e liberalizzazione⁶⁷.

Al primo stadio, vi è la piena liberalizzazione per la c.d. attività edilizia libera, la quale ricomprende gli interventi edilizi di cui all'art. 6, d.P.R. n. 380/2001, si pensi a quelli di manutenzione ordinaria, che possono essere liberamente e direttamente realizzati senza l'obbligo di alcuna comunicazione all'amministrazione⁶⁸.

Al secondo stadio, sempre nell'ambito delle politiche di piena liberalizzazione, vi sono gli interventi di cui all'art. 6-bis, d.P.R. n. 380/2001, che sono realizzabili previa presentazione della Cila. Tale comunicazione, a differenza della Scia, non è però soggetta a un controllo puntuale. Più precisamente, come chiarito dal Consiglio di Stato nel parere sul secondo decreto Scia e poi ripetuto da una giurisprudenza consolidata, l'attività oggetto di Cila, diversamente da quanto avviene nel caso di Scia, «non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di

giurisprudenziale per il quale la presentazione della Scia «non dà luogo ad alcun procedimento amministrativo, per cui il decorso del termine [...] per l'adozione di provvedimenti inibitori o repressivi [...] non configura alcuna conclusione di procedimento amministrativo» (così Tar Basilicata, Potenza, sez. I, 8 luglio 2015, n. 390 Tar Campania, Napoli, sez. VI, 15 aprile 2015, n. 2104; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 12 aprile 2012, n. 1075). Dall'altra parte, secondo un recente orientamento del Consiglio di Stato la tardiva adozione di provvedimenti inibitori e repressivi secondo il peculiare modello di autotutela *ex art.* 19, l. n. 241, 1990, si differenzia dall'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, in quanto «non incide su un precedente provvedimento amministrativo, connotandosi pertanto per conseguire ad un procedimento di primo e non di secondo grado» (così Cons. Stato, sez. II, 11 ottobre 2023, n. 8861; Id., 7 marzo 2023, n. 2371).

⁶⁶ Anzi si potrebbe dire che il procedimento neppure si conclude con un provvedimento tacito atteso che il legislatore ha respinto la ricostruzione della plenaria che qualificava il mancato intervento dell'amministrazione come una fattispecie di silenzio-diniego rispetto al mancato esercizio dei poteri inibitori.

⁶⁷ Una ricostruzione analoga a quella di seguito proposta si rinviene anche in F. FRACCHIA, *Autorizzazioni e concessioni*, in L. GIANI, M. IMMORDINO e F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli Editoriale scientifica, 2019, p. 208-209, il quale distingue sempre cinque diverse modalità di avvio delle attività private, le quali consistono nei casi in cui: i) è necessario l'assenso dell'amministrazione; ii) l'assenso può essere sostituito dal suo silenzio sulla domanda; iii) l'attività privata è soggetta a Scia; iv) l'attività è soggetta a Cila; v) l'attività può essere liberamente avviata.

⁶⁸ Trattasi, difatti, di quegli interventi che, come precisa l'art. 6, comma 1, d.P.R. n. 380/2001, sono «eseguiti senza alcun titolo abilitativo». Conformemente, E. BOSCOLO, *DIA, doverosità del controllo e reintegrazione in forma specifica*, in *Urb. app.*, 2004, 12, p. 1458, parla al riguardo di una «fattispecie caratterizzata da una totale "assenza dell'amministrazione"».



tempistiche perentorie, ma deve essere “soltanto” conosciuta dall’amministrazione». Inoltre, l’attività è esposta soltanto a un potere sanzionatorio dell’amministrazione, mentre quella realizzabile con la presentazione di una Scia resta soggetta al suo «potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di autotutela»⁶⁹.

Al terzo stadio, come si è detto al centro, si inseriscono invece gli interventi edilizi, *ex art. 22, comma 1, d.P.R. n. 380/2001*, da realizzare mediante la presentazione della Scia e quindi, come in seguito meglio si approfondirà, soggetti al controllo puntuale e doveroso *ex post* dell’amministrazione.

Al quarto stadio, vi sono quegli interventi che l’art. 10, d.P.R. n. 380/2001, sottopone al controllo *ex ante* dell’amministrazione comunale mediante il rilascio del permesso di costruire⁷⁰ che, tuttavia, è soggetto al più incisivo dei meccanismi di semplificazione procedimentale. Trattasi ovviamente del silenzio-assenso che, incidendo sulla fase conclusiva del procedimento, consente ai privati di superare l’eventuale inerzia dell’amministrazione che ha lasciato inutilmente decorrere il termine per l’adozione del provvedimento.

Al quinto e ultimo stadio si inseriscono quegli interventi edilizi sempre soggetti al rilascio del permesso di costruire ma che, in forza dell’art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, non è sottoposto a silenzio-assenso in quanto detti interventi incidono su interessi sensibili, quali quelli paesaggistici, culturali e ambientali⁷¹. In tale ipotesi, quindi, il rapporto autorità-libertà resta declinato nel tradizionale modello dell’attività subordinata a un provvedimento autorizzatorio espresso. Al più, la maggiore efficienza dell’azione amministrativa viene promossa da quelle misure di semplificazione che si potrebbero definire di contorno. Invero, i privati possono comunque beneficiare della semplificazione normativa a monte, che assicura una maggiore comprensibilità dell’assetto regolatorio di riferimento⁷², della predisposizione dello sportello unico per

⁶⁹ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, comm. spec., parere, 4 agosto 2016, n. 1784, ossia il parere sul decreto Scia; Id., sez. VII, 25 luglio 2023, n. 7294; Id., sez. II, 24 aprile 2023, n. 4110; Tar Campania, Salerno, sez. II, 5 ottobre 2023, n. 2200; Id., 27 dicembre 2022, n. 3673; Id., sez. II, 18 novembre 2022, n. 3101; Id., 10 ottobre 2022, n. 2627; Tar Lazio, Roma, sez. II-bis, 16 dicembre 2022, n. 16980; Tar Piemonte, Torino, sez. II, 2 novembre 2021, n. 983.

⁷⁰ In forza dell’art. 10, comma 1, d.P.R. n. 380/2001, sono soggetti al rilascio del permesso di costruire gli interventi trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, oltretutto gli interventi di nuova costruzione, di ristrutturazione urbanistica e gli interventi di ristrutturazione edilizia che presentino determinate caratteristiche come già accennato in precedenza.

⁷¹ Ai sensi dell’art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001: «sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all’assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, per i quali si applicano le disposizioni di cui agli articoli da 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241», ossia quelle sulla conferenza di servizi.

⁷² La stessa adozione del d.P.R. n. 380/2001 ha rappresentato un’importante operazione di semplificazione normativa. Il d.P.R. n. 380/2001 costituisce, difatti, uno dei testi unici “misti” adottati sul finire del secolo scorso e così definiti in quanto volti contemporaneamente a promuovere il riordino e la delegificazione della normativa. Al riguardo, si ricorda che per riordino si intende la razionalizzazione all’interno di un unico corpo normativo delle regole disseminate in più atti aventi forza di legge, mentre la delegificazione risiede nella dequotazione della disciplina di una determinata materia dalla fonte legislativa a quella regolamentare. Sul punto si rinvia, *ex multis*, a B.

l'edilizia come forma di semplificazione organizzativo-procedimentale⁷³ e della conferenza di servizi quale meccanismo di semplificazione amministrativa/procedimentale⁷⁴.

5. La (in)compatibilità del controllo a campione con il regime della Scia edilizia

Una volta richiamate le ragioni dietro l'introduzione del controllo a campione ed esaminata la natura della Scia, è possibile verificare se il primo sia compatibile con la seconda.

Ad avviso di chi scrive, pur comprendendosi i motivi che hanno indotto alcune Regioni e amministrazioni a porre rimedio alla propria strutturale carenza di organico, la Scia non può essere sottoposta a un controllo a campione per le tre diverse ragioni di seguito esposte.

5.1. L'incompatibilità con la natura obbligatoria del controllo

Innanzitutto, come hanno già osservato quei pochi autori interessatisi al controllo a campione sulla Scia, questo non pare ammissibile poiché metterebbe in discussione il carattere doveroso e sistematico del controllo sulla segnalazione privata⁷⁵. È, difatti,

G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 89 ss., e *Ibidem*, *Il Consiglio di Stato e la codificazione*, in *Giorn. dir. amn.*, 2005, 1, p. 81.

⁷³ In tal senso il Tar Lazio, Roma, sez. II, 25 maggio 2017, n. 8934, ha precisato che lo sportello unico è «uno strumento di semplificazione amministrativa che mira a coordinare tutti gli adempimenti richiesti per la creazione di imprese, l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi al fine di snellire e semplificare i rapporti tra la P.A. e i cittadini».

⁷⁴ Tali conclusioni presuppongono una tripartizione delle politiche di semplificazione in semplificazione normativa, amministrativa o procedimentale e organizzativa, la quale è condivisa anche da parte della dottrina; ivi compresi F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione*, cit., p. 1224, e P. M. VIPIANA e M. TIMO, *Semplificazioni e liberalizzazioni amministrative da prendere sul serio*, cit., p. 183.

⁷⁵ In particolare, la possibilità di sottoporre la Scia a un controllo a campione è esclusa da E. AMANTE, *Le categorie di intervento, titoli abilitativi e procedimenti edilizi dopo la riforma Madia*, in *Urb. app.*, 2017, 6, p. 800, e F. SAVO AMODIO, *S.c.i.a. e tutela del terzo*, cit., p. 36. Sul punto, si rinvia altresì a S. TUCCILLO, *La s.c.i.a. edilizia alla ricerca di un equilibrio*, cit., p. 149, e A. TRAVI, *Dichiarazione di inizio attività (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, 2008, p. 353-354. La prima sottolinea che la sottoposizione della Scia al controllo a campione pregiudica il carattere doveroso del controllo sulla medesima, la quale finirebbe per sovrapporsi con il diverso regime della Cila. Il secondo nega la legittimità del controllo a campione sulla Scia, escludendo la possibilità di un'analogia tra questa e la dichiarazione sostitutiva che, invece, può essere sottoposta a un controllo a campione in forza dell'art. 71, comma 1, del Testo unico in materia di documentazione amministrativa, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. In particolare, secondo Travi, tale analogia non è ammissibile poiché le dichiarazioni sostitutive sono soggette soltanto «a verifiche "di secondo livello", fisiologicamente non sistematiche», mentre la Scia è oggetto di un incondizionato controllo doveroso. In aggiunta, si segnala che A. DI MARTINO, *Liberalizzazioni edilizie e potere pubblico*, cit., p. 275 ss., sottolinea il carattere non doveroso del controllo sulla Cila anche in ragione della facoltà riconosciuta alle Regioni di sottoporre quest'ultime a un controllo soltanto a campione. Di conseguenza, il fatto che il legislatore statale non estende tale facoltà anche per le Scia dovrebbe confermare la natura doverosa del controllo da esercitare sulle medesime.



pacifico tanto in dottrina⁷⁶ quanto in giurisprudenza⁷⁷ che la Scia è oggetto di un controllo doveroso quantomeno nella prima fase ordinaria di trenta/sessanta giorni e, se sollecitato da terzi, anche nella successiva fase soggetta al rispetto delle condizioni per l'annullamento d'ufficio, *ex art. 21-nonies*, l. n. 241/1990⁷⁸.

Per di più, l'obbligatorietà del controllo è chiaramente riconosciuta dallo stesso legislatore che individua nell'azione avverso il silenzio lo strumento di tutela per i terzi controinteressati rispetto alla Scia altrui. Si ricorda che tale azione, *ex art. 31*, comma 1, del codice del processo amministrativo (c.p.a.), d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, ha ad oggetto «l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere». Pertanto, premesso che l'amministrazione non deve provvedere sulla Scia, ma soltanto controllare la regolarità della medesima e, se del caso, esercitare poteri inibitori e ripristinatori, è evidente che il riconoscimento della esperibilità dell'azione avverso il silenzio in caso di inerzia presuppone l'obbligatorietà dell'azione amministrativa⁷⁹.

Da ultimo, la doverosità del controllo discende anche dalla natura ibrida della Scia precedentemente esposta rispetto ai cinque possibili stadi del rapporto autorità-libertà nell'edilizia. Come già visto, tale istituto si differenzia dagli ultimi due stadi di semplificazione in quanto il controllo è svolto *ex post* rispetto all'avvio dell'attività e non

⁷⁶ In dottrina, rispetto alla doverosità del controllo sulla Scia nella prima fase di cui all'art. 19, comma 3, l. n. 241/1990, si veda, *ex multis*, L. FOGLI, *La SCIA tra il processo di semplificazione e l'obbligo di provvedere della Pubblica Amministrazione*, in *Azienditalia*, 2022, 3, p. 515; C. LAMBERTI, *La SCIA tutela le attività economiche non il terzo*, in *Giur. it.*, 2019, 4, p. 925; D. VESE, *La segnalazione certificata d'inizio attività*, *cit.*, p. 44; A. DI MARTINO, *Liberalizzazioni edilizie e potere pubblico*, *cit.*, p. 279; M. A SANDULLI, *La segnalazione certificata di inizio attività (S.c.i.a.) (artt. 19 e 21 l. n. 241 del 1990 s.m.i.)* in *Id.* (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, *cit.*, p. 279 che fa riferimento a «un potere-dovere di “prima” reazione all'illegittimo utilizzo della d.i.a./s.c.i.a.». Una efficace sintesi della natura del controllo sulla Scia si rinviene in L. GIZZI, *Scia e tutela del terzo*, *cit.*, p. 77, per la quale nella prima fase “ordinaria” il controllo «ha carattere necessario, doveroso e rigorosamente vincolato».

⁷⁷ A titolo esemplificativo, la giurisprudenza più recente parla dell'esercizio dei poteri inibitori al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 21-nonies, l. n. 241/1990, come di un residuale potere di autotutela per «porre rimedio al mancato esercizio del doveroso potere inibitorio» nel perentorio termine di trenta o sessanta giorni (così, *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 2023, n. 8521; *Id.*, sez. II, 29 marzo 2023, n. 3224; *Id.*, sez. III, 4 febbraio 2022, n. 782; Tar Campania, Napoli, sez. III, 28 agosto 2023, n. 4903; *Id.*, sez. II, 23 novembre 2022, n. 7228; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 5 giugno 2023, n. 1387; Tar Valle d'Aosta, Aosta, sez. I, 3 febbraio 2023, n. 4; Tar Veneto, Venezia, sez. II, 29 novembre 2022, n. 1828). In termini analoghi si vedano, in letteratura, anche F. DINELLI, *Riflessioni sulla segnalazione certificata di inizio attività*, *cit.*, p. 7, e G. GRECO, *Ancora sulla scia: silenzio e tutela del terzo (alla luce del comma 6-ter dell'art. 19 l- 241/90)*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 2, p. 647, che, parimenti, parlano del doveroso esercizio dei poteri inibitori e ripristinatori.

⁷⁸ Sul punto si veda, *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 7 marzo 2023, n. 2371; *Id.*, sez. VI, 8 luglio 2021, n. 5208; Tar Veneto, Venezia, sez. II, 17 marzo 2023, n. 356. Per un'analisi della giurisprudenza più recente rispetto alla doverosità del controllo tardivo sulla Scia, oltretutto una volta decorso il primo termine perentorio, si rinvia a R. MUSONE, *La doverosità nell'an dei poteri di intervento tardivo sulla s.c.i.a.: conferme (e auspici?) da Palazzo Spada*, in *Urb. app.*, 2022, 3, p. 408 ss.

⁷⁹ In termini analoghi, già F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione*, *cit.*, p. 1239, aveva sottolineato l'obbligatorietà del controllo richiesto all'amministrazione in ragione proprio della possibilità di promuovere l'azione avverso il silenzio nel caso di una sua inerzia. Similmente, anche M. RAMAJOLI, *La s.c.i.a. e la tutela del terzo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, p. 336, ha avuto occasione di osservare che «il silenzio contro cui il terzo dovrebbe agire non può che essere un'inerzia dell'amministrazione rispetto all'esercizio di poteri doverosi».

conduce all'adozione di provvedimenti autorizzatori, mentre si differenzia dai primi due stadi di liberalizzazione in ragione proprio della necessità del controllo amministrativo.

Di conseguenza, per tutte le segnalazioni non estratte con il sorteggio l'introduzione del controllo a campione si traduce nella violazione dell'obbligo di provvedere sancito dall'art. 2, l. n. 241/1990, e che da un punto di vista logico, prima ancora che giuridico, presuppone anche il previo obbligo di procedere, ossia di istruire la pratica⁸⁰.

Tali obblighi non sussistono nel caso di attività edilizia libera o soggette a Cila⁸¹, mentre a fronte di una Scia conducono alla necessità di verificare la conformità di ogni segnalazione alla disciplina urbanistica ed edilizia e di adottare gli eventuali provvedimenti inibitori, ripristinatori o conformativi. Detto in altri termini, l'amministrazione non può e non deve autorizzare l'attività oggetto della Scia che sia conforme alla normativa urbanistica-edilizia, ma ha l'obbligo di conformare, ove possibile, le attività illegittime ovvero altrimenti di vietarle⁸².

Tanto chiarito, va però evidenziato che nelle ultime pronunce della Corte costituzionale non viene valorizzata tale contraddittorietà tra l'introduzione del controllo a campione e la natura doverosa del controllo sulla Scia.

Il riferimento è qui a due distinte pronunce del Giudice delle leggi, ovverosia le sentenze nn. 272 del 16 dicembre 2016 e 2 del 13 gennaio 2021, le quali sono intervenute per dichiarare il contrasto di normative regionali con gli artt. 94 e 94-bis, comma 5, d.P.R. n. 380/2001. L'art. 94 del Testo unico subordina la realizzazione degli interventi su zone sismiche al rilascio di un'autorizzazione preventiva per l'inizio dei lavori che resta distinta e, quindi, si somma all'ordinario titolo abilitativo richiesto per i singoli interventi edilizi.

L'art. 94-bis, comma 5, d.P.R. n. 380/2001, invece, consente alle Regioni di introdurre

⁸⁰ In termini analoghi già si è espressa si veda S. VERNILE, *Il provvedimento in forma semplificata*, in A. RALLO e A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 319, che sul punto richiama F. GOGGIAMANI, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 108. Peraltro, già in precedenza, N. POSTERARO, *Brevi note sull'obbligo di provvedere della p.a. alla luce del «nuovo» art. 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241*, in *Foro amm.*, 2014, 4, p. 1344, ha ricordato che «La p.a. ha l'obbligo di provvedere, qualora previamente ne abbia avuto uno d'attivarsi». Inoltre, si rinvia sempre a *Ibidem*, p. 1344 ss., e a S. VERNILE, *Il provvedimento in forma semplificata*, cit., p. 314 ss., nonché a N. PAOLANTONIO, *Provvedimento in forma semplificata, doverosità della funzione ed esigenza di motivazione*, in *giustamm.it*, 2016, 12; *Ibidem*, *Il provvedimento in forma semplificata*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, Giuffrè, 2017, p. 301 ss., sulla correlazione tra obbligo di procedere e provvedere, specie con riferimento alla sussistenza o meno di un obbligo di provvedere, formalmente riconosciuto in forma semplificata dall'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990, così come riformulato dalla legge Severino del 2012, sulle domande manifestamente inammissibili, infondate, irricevibili o improcedibili.

⁸¹ Non a caso, E. BOSCOLO, *I decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazioni e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, in *Riv. giur. edil.*, p. 618, si preoccupa di precisare che la presentazione di una Cila comporta per l'amministrazione soltanto un'attività di verifica, mentre solo rispetto alla Scia si può parlare di «controllo in senso tecnico».

⁸² Su «l'alterità tra potere di consentire e poteri di vietate» le attività realizzabili con la presenta della Scia si veda W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo*, cit., p. 107-108.



dei controlli a campione nel caso di interventi strutturali su zone sismiche che, in quanto di minore rilevanza o privi di rilevanza per la pubblica incolumità⁸³, non sono soggetti alla preventiva autorizzazione all'inizio dei lavori, *ex art. 94, d.P.R. n. 380/2001*.

La prima sentenza citata della Corte, la n. 272 del 2016, ha dichiarato l'illegittimità della normativa ligure che ha escluso la necessità nelle zone sismiche dell'autorizzazione preventiva per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente soggetti a Scia e sui quali si eseguono controlli soltanto a campione.⁸⁴ L'illegittimità della disposizione discende dall'aver escluso, in aperto contrasto con la normativa statale, la necessità dell'autorizzazione preventiva in zone sismiche. Inoltre, ai fini che qui interessano, il Giudice delle leggi osserva in via incidentale che l'autorizzazione preventiva è «uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell'incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare rispetto al meccanismo del controllo *ex post* ed eventuale, proprio della SCIA». Dunque, la Corte ammette che la Scia possa assumere – presumibilmente in ragione dell'introduzione del controllo a campione⁸⁵ – anche una natura eventuale, anziché doverosa.

La seconda sentenza della Corte, la n. 2/2021, non prende in considerazione la Scia, ma si pronuncia incidentalmente sul rapporto tra controllo a campione e doverosità del controllo amministrativo⁸⁶.

Nel dettaglio, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della normativa toscana che ha escluso del tutto l'esistenza di controlli, anziché mantenerli soltanto a campione, per gli interventi strutturali su zone sismiche privi di rilevanza per la pubblica incolumità. La Corte, difatti, ha evidenziato che l'esclusione di qualsiasi «possibilità di verifica da parte dell'amministrazione della conformità degli interventi» si pone in contrasto con «la disposizione statale [...] da intendersi come autorizzativa di forme di controllo

⁸³ Gli interventi di “minore rilevanza” e “privi di rilevanza” per la pubblica incolumità sono descritti rispettivamente all'art. 94-bis, comma 1, lett. b) e c), d.P.R. n. 380/2001.

⁸⁴ In particolare, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 22, l. reg. Liguria, 7 aprile 2015, n. 12, che ha sostituito l'art. 6-bis, comma 1, l. reg. Liguria, 21 luglio 1983, n. 29.

⁸⁵ La Corte non precisa se la natura eventuale del controllo dipende dalla natura in sé della Scia o dal fatto che la stessa è soggetta dalla normativa regionale a un controllo a campione. Questa seconda lettura pare preferibile tenuto conto che negli anni precedenti sempre la Corte – come già ricordato *supra* – aveva ricondotto la Scia alla semplificazione dei procedimenti di abilitazione delle attività «per le quali sia necessario un controllo» dell'amministrazione.

⁸⁶ Più precisamente, la Corte non prende in considerazione il regime della Scia soltanto ai fini della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40, comma 1, l. reg. Toscana, 22 novembre 2019, n. 69, nella parte in cui ha introdotto il comma 5 nell'art. 170-bis, l. reg. Toscana n. 65/2014. Va però precisato che la sentenza si pronuncia anche su altre disposizioni della normativa toscana che invece investono proprio il regime della Scia. Trattasi, nel dettaglio, di: i) l'art. 30, l. reg. n. 69/2019, di modifica dell'art. 134, l. reg. n. 65/2014, sulla Scia alternativa al permesso di costruire per i mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso di immobili presenti nelle zone A dei territori comunali, ossia nei centri storici; ii) l'art. 46, comma 1, reg. l. n. 69/2019, di modifica dell'art. 182, comma 2, l. reg. n. 65/2014, sulla Scia in sanatoria; iii) l'art. 53, comma 3, l. reg. n. 69/2019, di modifica dell'art. 200, l. reg. n. 65/2014, sulla disciplina dell'attività edilizia realizzata in assenza o in contrasto con la Scia presentata.

regionale semplicemente a campione, ferma restando la doverosità – in linea di principio – dei controlli medesimi». La Corte, dunque, non riscontra un'incompatibilità tra il controllo a campione e la doverosità del controllo; tuttavia, non esplicita come possa ammettersi tale coesistenza. Invero, è evidente che l'introduzione di un sistema a campione trasforma il controllo da "doveroso" a "lecito" ovvero "possibile"; tant'è che la Corte riscontra l'illegittimità della normativa regionale non perché ha messo in discussione la doverosità del controllo, ma nella misura in cui ha escluso «a priori qualsiasi possibilità di verifica».

5.2. L'incompatibilità con la natura vincolata del controllo e del suo esito

Si è sin qui sostenuto che il controllo a campione è incompatibile con la natura doverosa del controllo sulla Scia. Cionondimeno, si è registrata una minore chiusura della Corte costituzionale rispetto all'evoluzione della doverosità di tale controllo nel senso di una mera "eventualità", per citare la sentenza del 2016, ovvero "possibilità", come invece affermato nel 2021. L'analisi del tema va, quindi, proseguita guardando anche al profilo della natura delle valutazioni rimesse all'amministrazione, il quale è comunemente strettamente correlato alla doverosità del controllo amministrativo.

Come pacifico, sin dall'entrata in vigore della l. n. 241/1990 la Dia prima e la Scia oggi possono sostituire soltanto atti di assenso che siano meramente vincolati. Non a caso, da più di trent'anni, la dottrina pone l'accento proprio sulla natura delle valutazioni rimesse all'amministrazione per distinguere l'ambito di applicazione della Scia, ex art. 19, l. n. 241/1990, e del silenzio-assenso, ex art. 20, l. n. 241/1990. Nel dettaglio, le attività soggette ad una valutazione meramente vincolata possono ricondursi all'ambito di applicazione della Scia, mentre quelle soggette ad un apprezzamento discrezionale restano subordinate al rilascio di un'autorizzazione *ex ante* che, però, può essere soggetta alla regola del silenzio-assenso⁸⁷.

La natura vincolata del controllo rimesso all'amministrazione costituisce così il presupposto stesso per l'applicazione del regime della Scia e, al riguardo, è pacifica la natura vincolata delle valutazioni richieste al Comune a fronte della presentazione di una Scia edilizia. Il carattere vincolato delle valutazioni dipende, in particolare, dalla già richiamata obbligatorietà del controllo e dall'assenza di apprezzamenti

⁸⁷ Va precisato che, come già osservava W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo*, cit., p. 58, la ratio dell'esclusione delle attività discrezionali dall'ambito di applicazione della Scia risiede nell'impossibilità di rimettere ai privati «l'apprezzamento e la comparazione tra gli interessi pubblici e privati». Ciò detto, la natura vincolata o discrezionale delle valutazioni richieste all'amministrazione ai fini della riconduzione delle attività private al regime della Scia ovvero del silenzio-assenso è valorizzata, *ex multis*, da A. TRAVI, *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege nella disciplina delle attività private in base al d.P.R. 26 aprile 1992, n. 300*, in *Foro amm.*, 1993, 2-3, p. 608-609; G. VESPERINI, *La denuncia di inizio attività e il silenzio assenso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 1, p. 84.; G. FONDERICO, *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio assenso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 10, p. 1018; A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: Divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, *Dir. amm.*, 2006, 2, p. 512; C. LAMBERTI, *DIA e silenzio assenso dopo la legge 69/2009*, in *Urb. app.*, 2010, 1, p. 7; G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 261.

discrezionali da parte dell'amministrazione che è chiamata soltanto ad accertare la conformità urbanistico-edilizia dell'intervento⁸⁸. La vincolatività del controllo, dunque, discende dall'attribuzione all'amministrazione di «un potere inibitorio/repressivo dovuto nell'*an* [e] vincolato negli esiti»⁸⁹.

Come si è qui già osservato, a fronte di una Scia edilizia non sono rimessi dei margini di scelta in capo al Comune. Esso è tenuto a verificare la conformità del progetto edilizio e – nella prima fase di controllo soggetta al termine di trenta giorni – a conformare o vietare le attività in caso di accertata difformità del progetto medesimo⁹⁰. In tal senso, l'asserita liberalizzazione garantita dal regime della Scia si limita ad ammettere la realizzazione dell'attività sin dal giorno della presentazione della relativa segnalazione, affrancando così i privati dai ritardi dell'amministrazione, ma in alcun modo esonera quest'ultima dall'onere di controllare ogni segnalazione e di intervenire su tutte quelle illegittime. Del resto, l'art. 21, comma 3, l. n. 241/1990, chiarisce che il decorso del termine per il controllo sulla Scia non esclude «la responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente nel caso in cui la segnalazione certificata [...] non fosse conforme alle norme vigenti»⁹¹.

Di qui, l'impossibilità di introdurre controlli soltanto a campione poiché questi finiscono per trasformare il potere amministrativo da vincolato, nell'*an* e nell'esito, a discrezionale già nel primo termine di trenta giorni per l'ordinario controllo sulle

⁸⁸ Sulla natura vincolata delle valutazioni rimesse all'amministrazione si veda, con riferimento però al permesso di costruire, Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2022, n. 1759; Id., 19 ottobre 2021, n. 7012; Id., sez. II, 18 agosto 2020, n. 5073; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 12 novembre 2020, n. 785. Parimenti, la natura vincolata del permesso di costruire e, dunque, dei controlli in materia edilizia, è riconosciuta anche dalla dottrina prevalente; in particolare da S. CIVITARESE MATTEUCCI e P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2020, p. 340; A. LICCI MARINI, *Silenzio assenso in materia edilizia*, in *Urb. app.*, 2018, 6, p. 852; F. GAFFURI, *Il permesso di costruire e i diritti dei terzi*, in *Urb. app.*, 2012, 2, p. 151. Non mancano, tuttavia, autori che evidenziano l'esistenza anche di profili di discrezionalità, in particolare tecnica, dietro il rilascio dell'autorizzazione edilizia; al riguardo, si veda F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, II ed., Padova, Cedam, 2012, p. 186; P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, III ed., Milano Giuffrè, 2014, p. 127 ss.; G. PAGLIARI, *Il permesso di costruire*, in F. G. SCOCA, P. STELLA RICHTER e P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2018, p. 914-915.

⁸⁹ Così L. BERTONAZZI, *Scia e tutela del terzo nella sentenza della Corte costituzionale n. 45/2019*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 2, p. 717. Similmente, la giurisprudenza parla di un «atto dovuto nell'*an* e vincolato nel suo contenuto» rispetto alla repressione degli illeciti edilizi (cfr., *ex multis*, Tar Puglia, sez. I, 6 giugno 2019, n. 823; Tar Friuli Venezia Giulia, 17 maggio 2018, n. 162; Tar Campania, Napoli, sez. III, 21 giugno 2010, n. 15385; Id., 6 agosto 2009, n. 4772; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 20 giugno 2008, n. 718).

⁹⁰ Al più, dei margini di discrezionalità possono riconoscersi rispetto alla tipologia di reazione da assumere a fronte di difformità, in quanto spetta all'amministrazione valutare se vi sono i presupposti, *ex art.* 19, comma 3, l. n. 241/1990, per «conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, «...» prescrivendo [al privato] le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime».

⁹¹ Delle perplessità sulla formulazione della norma sono comunque espresse da F. G. SCOCA, *Segnalazione certificata di inizio attività e tutela del terzo*, in *Giur. cost.*, 2020, p. 1760, per il quale la disposizione potrebbe al più determinare una responsabilità dell'amministrazione, anziché del dipendente, e di natura eventuale e sussidiaria rispetto a quella del segnalante privato.



segnalazioni presentate⁹². Con l'introduzione del controllo a campione i Comuni si riservano, difatti, la facoltà di non controllare tutte le segnalazioni presentate e, per l'effetto, di consentire la realizzazione anche di quelle attività oggetto di Scia illegittime che, per legge, andrebbero invece vietate una volta tempestivamente accertate come tali. Detto altrimenti, in ragione delle proprie carenze di organico, le amministrazioni comunali aprono alla potenziale tolleranza di tutte quelle Scia che, seppur presentate in contrasto con i requisiti previsti dalla legge, non sono oggetto di un controllo puntuale⁹³.

I margini di scelta che le amministrazioni si sono arrogate sulla quantità e sulle tipologie di segnalazioni da sottoporre a un controllo a campione neppure possono poi negarsi per il solo fatto che il campione di Scia da controllare è individuato ricorrendo al sorteggio. Invero, a prescindere dall'estrazione casuale delle Scia, è rimessa comunque alla discrezionalità delle amministrazioni la scelta sia della percentuale di segnalazioni da sottoporre ad un controllo puntuale, sia delle tipologie di Scia che possono eventualmente essere escluse dal sorteggio. Per di più, ad ulteriore conferma dell'esistenza di rilevanti margini di discrezionalità in capo alle amministrazioni, diversi Comuni si riservano comunque la facoltà di svolgere un controllo puntuale anche sulle Scia non estratte con il sorteggio⁹⁴.

In conclusione, l'introduzione del controllo a campione, e quindi di margini di discrezionalità rispetto all'*an* e al possibile esito del controllo stesso, rischia di entrare in contraddizione con l'ambito di applicazione della Scia che è notoriamente circoscritto a valutazioni rigidamente vincolate dell'amministrazione.

5.3. L'incompatibilità in ragione del riparto di competenze legislative nel Testo unico

Da ultimo, è bene evidenziare che l'introduzione del controllo a campione è avvenuta

⁹² Leggermente diversa è la ricostruzione proposta in passato da R. DE NICTOLIS, *Il controllo a campione negli appalti di lavori pubblici*, in *Urb. app.*, 2002, 2, p. 129 ss., rispetto all'allora meccanismo del controllo a campione sui requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa delle imprese partecipanti alla gara che è stato introdotto dall'art. 10, comma 1-*quater*, l. 11 febbraio 1994, n. 109, di modifica della legge Merloni, l. 18 novembre 1998, n. 415. Nel dettaglio, rispetto all'introduzione di tale controllo a campione, è stata riscontrata l'assenza di «discrezionalità della stazione appaltante in ordine all'an dell'attivazione del procedimento di controllo», ma l'esistenza di un «margine di scelta che spetta ai soggetti aggiudicatori attiene al numero delle imprese da controllare».

⁹³ Vero è che resterebbe comunque fermo il dovere in capo all'amministrazione comunale di intervenire sull'eventuale realizzazione di abusi edilizi atteso il generale potere di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia attribuitole dall'art. 27, d.PR. n. 380/2001. Tuttavia, non è possibile approfondire in questa sede anche il rapporto tra il controllo dell'attività edilizia e quello sulla legittimità dei titoli edilizi. D'altronde, come ha recentemente osservato anche il Cons. Stato, sez. II, 2 novembre 2023, n. 9415, la distinzione tra le due tipologie di controllo non è ancora «chiara a livello teorico [e] finisce per debordare in molteplici ambiti chiaroscurali di non agevole collocazione dogmatica».

⁹⁴ Sulla facoltà di controllare anche le Scia non estratte si veda, a titolo esemplificativo, la delibera di Giunta del Comune di Bologna e, in particolare, la determinazione dirigenziale del XV municipio di Roma Capitale, ove si legge che: «il controllo a campione non esclude la possibilità di effettuare controlli discrezionali su pratiche edilizie, ancorchè non soggette a sorteggio, e di estendere il controllo in modo generalizzato a tutte le pratiche presentate in un definito arco temporale».

in assenza, se non in contrasto, delle previsioni dettate dal legislatore statale nel Testo unico dell'edilizia. Al riguardo è opportuno richiamare la disciplina dettata dal d.P.R. n. 380/2001 rispetto ai controlli a campione e al riparto di competenze tra il legislatore statale e regionale in materia edilizia.

Quanto al primo punto, il d.P.R. n. 380/2001 ammette espressamente la possibilità di introdurre delle modalità di controllo a campione anche nell'edilizia. Tale facoltà è però consentita soltanto nel caso di Cila, di (Sca)⁹⁵ e, come già visto, di interventi strutturali nelle zone sismiche non soggetti a preventiva autorizzazione⁹⁶, mentre non è espressamente prevista dal Testo unico rispetto alle Scia edilizie.

Per di più, il d.P.R. n. 380/2001 rimette alle Regioni la disciplina delle modalità di controllo delle attività edilizia libere e degli interventi realizzabili mediante Cila⁹⁷. Nulla dice, invece, rispetto ad eventuali margini per una disciplina regionale dei controlli sulla Scia. E l'assenza di una previsione in tal senso è coerente con la riconduzione, ex art. 29, comma 2-ter, l. n. 241/1990⁹⁸, della Scia all'interno dei L.E.P. e, dunque, alla competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Invero, come più volte precisato dal Giudice delle leggi, la riconduzione della Scia all'interno dei L.E.P. conduce ad una restrizione dell'autonomia legislativa regionale per garantire l'uniforme applicazione dell'istituto sull'intero territorio nazionale⁹⁹.

⁹⁵ Occorre precisare che la Sca non va confusa o sovrapposta con la Scia e la sua possibile soggezione al controllo a campione non contraddice quanto in precedenza esposto. Invero, la Sca non ha ad oggetto l'avvio di nuove attività e non è, quindi, propriamente riconducibile al modello generale di cui all'art. 19, l. n. 241/1990. Diversamente, la Sca non è altro che l'attestazione dell'agibilità del fabbricato realizzato o ricostruito e della conformità dello stesso al progetto presentato e sul quale l'amministrazione, a rigore, avrebbe già dovuto svolgere il controllo sulla sua compatibilità con la disciplina urbanistica ed edilizia di riferimento. Il modello della Sca è stato introdotto dal secondo decreto Scia, d.lgs. n. 222/2016 che ha modificato l'art. 24 ed ha abrogato l'art. 25, d.P.R. n. 380/2001, i quali disciplinavano il procedimento per il rilascio da parte dell'amministrazione del certificato di agibilità che era soggetto ad un meccanismo di silenzio-assenso seppur in senso atecnico come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 17 maggio 2021, n. 3836; Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, 3 giugno 2023, n. 399; Tar Campania, Napoli, sez. II, 21 febbraio 2022, n. 1160). Per una puntuale ricostruzione del regime della Sca si suggerisce la lettura di G. V. COLONNA, *Note a margine dell'agibilità e dello stato legittimo degli immobili*, in *Notariato*, 2021, 5, p. 484 ss. Si segnala, ad ogni modo, l'esistenza di una lettura contraria a quella qui esposta, la quale è ad esempio sostenuta da A. LICCI MARINI, *Rapporto fra agibilità e conformità urbanistico-edilizia*, in *Urb. app.*, 2021, 3, p. 350, e che riconduce – senza distinzioni di sorta – la Sca al modello della Scia.

⁹⁶ Si veda rispettivamente: i) l'art. 6-bis, comma 4, d.P.R. n. 380/2001, che, con riferimento alla CILA, attribuisce la facoltà di prevedere controlli a campione alle Regioni a statuto ordinario; ii) l'art. 24, comma 7, d.P.R. n. 380/2001, che, rispetto alla Sca, estende tale facoltà ai Comuni, alle Città Metropolitane, a tutte le Regioni e alle Province autonome; iii) l'art. 94-bis, comma 5, d.P.R. n. 380/2001, che – come già ricordato – riconosce la predetta facoltà alle Regioni nel caso di interventi strutturali su zone sismiche e non soggetti ad autorizzazione preventiva.

⁹⁷ Il riferimento è rispettivamente agli artt. 6, comma 6, lett. b), e 6-bis, comma 4, lett. b), d.P.R. n. 380/2001.

⁹⁸ Sul punto, è indicativa anche l'imposizione seguita dal d.lgs. n. 222/2016. Il decreto, da un lato, all'art. 3, riformula la disciplina dei titoli edilizi – ivi compresa la Scia – contenuta nel d.P.R. n. 380/2001 e, dall'altro, all'art. 5, precisa altresì che: «Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i regimi amministrativi di loro competenza, fermi restando i livelli di semplificazione e le garanzie assicurate ai privati dal presente decreto, possono prevedere livelli ulteriori di semplificazione».

⁹⁹ Si vedano in tal senso le pronunce della Corte costituzionale nn. 203/2012 e 164/2012 valorizzate da W. GIULIETTI, *Segnalazione certificata di inizio attività*, cit., p. 955-956, la sentenza della Corte n. 121/2014 richiamata da S.



Rispetto al secondo punto, è pacifico che le Regioni hanno ampi margini di manovra in materia edilizia, essendo questa ricompresa all'interno della materia di competenza legislativa concorrente del governo del territorio, *ex art. 117, comma 3, Cost.* Cionondimeno, nel corso degli anni la Corte costituzionale ha più volte avuto occasione di chiarire quali siano i confini dell'azione regionale all'interno del corretto riparto di competenze legislative tra lo Stato e le stesse Regioni.

Il primo detta, all'art. 3, d.P.R. n. 380/2001, le definizioni degli interventi edilizi che costituiscono principi fondamentali della materia e sono poi realizzati in forza di determinati titoli abilitativi, la cui disciplina è ugualmente da considerarsi come un principio fondamentale¹⁰⁰. Per di più, alcuni di tali titoli abilitativi o alcuni profili degli stessi rientrano all'interno dei L.E.P.; si pensi alla Scia o al silenzio-assenso che, qualora non siano coinvolti interessi sensibili, si applica alle domande di permesso di costruire. Lo Stato, dunque, mette a disposizione il tabellone e le pedine di gioco che le Regioni possono *cum grano salis* spostare secondo le proprie preferenze, discostandosi anche dall'ordine fissato a monte dal legislatore statale¹⁰¹. Più precisamente, pur nel rispetto di determinati limiti, le Regioni possono ampliare il regime dell'attività edilizia libera, della Cila, della Scia¹⁰² e, inoltre, possono liberamente scegliere quali mutamenti delle destinazioni d'uso siano soggetti a Scia o a permesso di costruire.

Dato quanto descritto, la scelta di alcune Regioni di introdurre il meccanismo del controllo a campione pare esorbitare dalle loro competenze legislative. Invero, le Regioni non hanno – come consentito – soltanto modificato il titolo abilitativo per alcuni interventi edilizi, ma hanno riformato il contenuto stesso del regime della Scia edilizia e,

TUCCILLO, *La Corte costituzionale e i limiti all'autonomia regionale nella disciplina degli istituti del procedimento amministrativo. Livelli essenziali delle prestazioni e strumenti di semplificazione*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., p. 173-174, e la sentenza 27 dicembre 2018, n. 246, oggetto di esame in A. SIMONATI, *Semplificazione dell'attività amministrativa e livelli essenziali delle prestazioni: la Consulta e il regionalismo «temperato»*, in *Le Regioni*, 2019, 1, p. 292 ss.

¹⁰⁰ Cfr., *ex multis*, Corte cost., 31 marzo 2021, n. 54; Id., 21 dicembre 2016, n. 282; Id., 3 novembre 2016, n. 231; Id., 9 marzo 2016, n. 49; Id., 20 novembre 2014, n. 259; Id., n. 309/2011; Id. 1° ottobre 2003, n. 303. In termini analoghi si veda, in letteratura, A DI MARIO, *La definizione degli interventi edilizi spetta soltanto allo Stato*, in *Il corriere del merito*, 2012, 5, p. 526-527, che sottolinea però i notevoli dubbi interpretativi conseguenti alla mancata individuazione all'interno del Testo unico delle disposizioni da considerarsi quali principi fondamentali della materia.

¹⁰¹ Ad esempio, con riguardo all'estensione del regime dell'attività edilizia libera, la Corte ha più volte sottolineato che: «Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve (...) sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del D.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo» (così, *ex multis*, Corte cost., 9 maggio 2023, n. 90; Id., n. 282/2016; Id., n. 231/2016; Id., 13 giugno 2013, n. 139).

¹⁰² Con specifico riferimento alla Scia, G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 650-651, osserva che il Testo unico rimetterebbe alle Regioni il compito di individuare l'ambito di applicazione della Scia soltanto sotto il profilo amministrativo e non anche sotto quello penale che è rimesso alla competenza esclusiva del legislatore statale, *ex art. 117, comma 2, Cost.* In tal senso, il combinato disposto di cui agli artt. 22, comma 4, e 44, comma 2-bis, d.P.R. n. 380/2001, specifica che a prescindere dal diverso ambito di applicazione della Scia delineato dalle Regioni restano ferme le sanzioni penali per l'inosservanza della disciplina edilizia e dell'ambito dei titoli edilizi così come tracciati dalla normativa statale.



dunque, le modalità di svolgimento di controllo su un istituto che costituisce un L.E.P. e che si applica a gran parte degli interventi edilizi. Del resto, già in passato la Corte ha censurato una normativa regionale che, nell'estendere i poteri sanzionatori e inibitori dell'amministrazione una volta scaduto il primo termine di trenta giorni, è stata dichiarata illegittima proprio perché lesiva della disciplina statale sulla Scia¹⁰³. Nello specifico, la normativa regionale è stata riconosciuta come sostitutiva dei «punti nevralgici del sistema elaborato nella legge sul procedimento amministrativo (sede già di per sé significativa) e cioè il potere residuo dell'Amministrazione»¹⁰⁴, la cui disciplina rappresenta un principio fondamentale della materia del governo del territorio. Pertanto, l'introduzione nella normativa regionale del controllo a campione sulla Scia, modificando la natura del controllo amministrativo da doveroso a eventuale e da vincolato a discrezionale, appare parimenti lesiva della competenze legislative dello Stato in materia di governo del territorio e di L.E.P. Infine, le medesime considerazioni valgono, a maggior ragione, per tutte quelle amministrazioni comunali che hanno introdotto dei controlli a campione pur in assenza di un'espressa previsione in tal senso da parte della normativa regionale.

È, difatti, evidente che la facoltà riconosciuta ai Comuni di disciplinare i titoli edilizi nell'ambito dell'autonomia regolamentare garantitagli dal Testo unico¹⁰⁵ non può estendersi sino all'organizzazione di sistemi di controlli che violino la normativa statale in materia di Scia.

6. I possibili adattamenti

Nelle pagine precedenti si è sostenuto che i controlli a campione sulla Scia sono stati introdotti in violazione della normativa statale vigente. Tuttavia, tale conclusione non

¹⁰³ Si tratta, nel dettaglio, della sentenza della Corte cost., 9 marzo 2016, n. 49, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 84-bis, comma 2, lett. b), l. reg. Toscana, 3 gennaio 2005, n. 1, che attribuiva ai Comuni poteri inibitori e ripristinatori anche una volta decorso il termine di cui all'art. 19, comma 3, l. n. 241/1990, qualora l'intervento edilizio oggetto della Scia fosse contrario alla disciplina urbanistica ed edilizia. Per un commento della pronuncia si veda A. SIMONATI, *La disciplina della SCIA edilizia fra principi del governo del territorio e semplificazione amministrativa*, in *Le Regioni*, 2016, 3, p. 590 ss.

¹⁰⁴ Così sempre la Corte cost. n. 49/2016, la quale osserva che «le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della pubblica amministrazione, una volta che siano decorsi i termini in questione, debbano considerarsi il necessario completamento della disciplina di tali titoli abilitativi» e costituiscono «un tutt'uno inscindibile» con i titoli abilitativi.

¹⁰⁵ Sul punto si ricorda che l'art. 2, comma 4, d.P.R. n. 380/2001, attribuisce ai Comuni la disciplina dei titoli edilizi nell'ambito dell'autonomia statutaria e normativa attribuita loro dall'art. 3, del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267. L'autonomia normativa in materia si traduce essenzialmente nella predisposizione del regolamento edilizio che, per giurisprudenza pacifica, costituisce una fonte normativa secondaria (così, *ex multis*, Tar Lombardia, Milano, sez. II, 26 gennaio 2022, n. 170; Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 1° ottobre 2020, n. 590; Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 2017, n. 2956). Rispetto poi all'autonomia normativa riconosciuta ai Comuni dal d.P.R. n. 380/2001 si veda più in generale G. PERULLI, *L'umiliato Comune nella vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, 5, p. 235 ss., che non risparmia delle perplessità su un certo ridimensionamento del ruolo riconosciuto ai Comuni in materia pur rappresentando questi gli enti esponenziali delle collettività locali.



cancella da sola le ragioni dell'introduzione di tali controlli, ovverosia le gravi carenze di organico nelle amministrazioni comunali e la loro incapacità di controllare nei termini tutte le segnalazioni pervenute. Ne consegue la necessità di un intervento del legislatore statale che potrebbe percorrere due distinte direzioni.

Innanzitutto, si potrebbe recepire nel Testo unico l'iniziativa portata avanti dai Comuni e le Regioni e, quindi, ammettere il controllo a campione sulle Scia. A giudizio di chi scrive, tale soluzione porrebbe però ulteriori e maggiori problematiche che possono qui soltanto brevemente sintetizzarsi. In primo luogo, l'introduzione del controllo a campione darebbe presumibilmente il via a nuovi dibattiti e contenziosi intorno alla disciplina della Scia dato il passaggio già in precedenza descritto da un controllo vincolato e obbligatorio ad uno discrezionale ed eventuale. In secondo luogo, verrebbe ulteriormente pregiudicata la posizione dei terzi controinteressati che già da diversi anni sono, invece, in attesa di maggiori tutele da parte del legislatore.

In terzo e ultimo luogo, verrebbe ancor di più messa in discussione l'effettività del controllo sull'attività edilizia in un paese che in soli vent'anni ha visto presentare oltre quindici milioni di domande di condono¹⁰⁶ ed ha oggi un indice di abusivismo edilizio del 15,1 il quale nel Meridione sale sino al 42,1¹⁰⁷. È stato inoltre osservato che il successo della Scia dipende dalla sua funzione di «*deterrente generico* costituito dall'[assunzione di] responsabilità di chi non osserva le regole»¹⁰⁸; con l'ulteriore conseguenza che la sostituzione delle autorizzazioni *ex ante* con la Scia va attentamente valutata anche alla luce della propensione dei cittadini al rispetto delle normative poste a tutela degli interessi pubblici¹⁰⁹.

Pertanto, la scelta di sottoporre interventi edilizi anche di rilievo, come quelli di demolicostruzione, non solo alla Scia, ma addirittura a un controllo soltanto a campione appare, purtroppo, un azzardo eccessivo in Italia.

Per tutte le ragioni esposte, sembra preferibile una diversa soluzione che consenta ai Comuni di svolgere quel controllo sistematico sulle Scia oggi richiesto loro dalla legge statale. La decisione più coerente sarebbe quella di investire nuovamente nel personale comunale e nella loro formazione, in modo da porre effettivamente le amministrazioni comunali nelle condizioni di svolgere i doverosi controlli sull'attività edilizia. Tuttavia, a risorse economiche e di personale invariate, tale obiettivo appare comunque

¹⁰⁶ Trattasi, più precisamente di 15.431.707 domande di condono come risulta dal CENTRO STUDI SOGEEA, *Primo rapporto sul condono edilizio in Italia*, 2016, i cui risultati sono sintetizzati al seguente link: http://www.centrostudiso-geea.it/img_ricerche/Rapporto%20Condono%20Edilizio%20-%20Aprile%202016.pdf. Tali domande sono state presentate lungo un lasso temporale intercorrente tra la prima legge di sanatoria degli abusi edilizi, la l. 28 febbraio 1985, n. 47, e i termini di presentazione dell'ultimo condono concesso dall'art. 32, comma 37, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. con mod. dalla l. 24 novembre 2003, n. 326.

¹⁰⁷ I dati, riferiti al 2022, sono attinti da ISTAT, *Bes 2022. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2023, p. 221, consultabile dal sito <https://www.istat.it/it/files/2023/04/Bes-2022.pdf>. Si ricorda che l'indice di abusivismo edilizio utilizzato dall'istituto statistico si riferisce al numero di costruzioni abusive realizzate ogni cento autorizzate.

¹⁰⁸ F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 22.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 23.



raggiungibile combinando due distinte operazioni.

Da un lato, si dovrebbe estendere il regime della Cila, con la conseguente possibilità anche di un controllo a campione, a tutti quegli interventi di minore rilievo oggi soggetti al regime della Scia. In altri termini, andrebbe ridotto l'ambito di applicazione della Scia soltanto a un circoscritto numero di interventi, si pensi a quelli di ristrutturazione edilizia, da sottoporre però a un effettivo e sistematico controllo delle amministrazioni.

Dall'altro, per agevolare le amministrazioni comunali, si potrebbe riestendere a sessanta giorni il termine per il controllo ordinario e obbligatorio *ex post* sulle Scia edilizie, eliminando così l'art. 19, comma 6, l. n. 241/1990, introdotto nel 2011 che – come già visto – riduce il termine a trenta giorni nella materia edilizia.

Il proposto raddoppio del termine dovrebbe così rafforzare i margini per un effettivo controllo dei Comuni senza, peraltro, pregiudicare l'iniziativa economica privata dato che, essendo in presenza di un controllo *ex post*, i lavori possono comunque iniziarsi sin dal giorno della presentazione della segnalazione. Per di più, il raddoppio dei termini porterebbe indirettamente anche a rafforzare i risibili margini di tutela oggi riconosciuti ai terzi controinteressati. Invero, come riconosciuto da molti, di frequente il terzo viene a conoscenza della presentazione della Scia altrui soltanto dopo che è già decorso il breve termine di trenta giorni per l'esercizio dei poteri di controllo, *ex art.* 19, comma 4, l. n. 241/1990¹¹⁰.

¹¹⁰ Si veda, tra i tanti, N. POSTERARO, *Alcune considerazioni critiche su due questioni inerenti alla tutela del terzo*, cit., p. 973; F. SAVO AMODIO, *S.c.i.a. e tutela del terzo*, cit., p. 33; F. TRIMARCHI BANFI, *Il "terzo" nel diritto amministrativo a proposito di semplificazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 1, p. 46 i quali, peraltro, evidenziano anche una certa "furbizia" dei segnalanti privati che, sovente, per ostacolare la conoscenza stessa della presentazione della Scia da parte di eventuali controinteressati, avviano i propri lavori soltanto una volta scaduto il termine di trenta o sessanta giorni per l'esercizio dei poteri inibitori.