

LA SCIA E LA TUTELA DELL'INTERESSE DEL TERZO
LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE E FUNZIONALITA' RIMEDIALE
DELL'ART. 19, COMMA 6-TER, DELLA L. 241/1990

di Pietro Cuomo

1. Inquadramento generale

Il presente contributo si propone di affrontare la questione relativa alla **tutela giuridica del terzo il cui interesse sia pregiudicato dagli effetti consolidati di una segnalazione certificata di inizio attività, la SCIA, un istituto** espressione del processo di liberalizzazione amministrativa **disciplinato dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241** (la l. 241/90).

L'argomento è particolarmente complesso per via di una legislazione articolata che lascia ampi spazi interpretativi e diverse questioni irrisolte, ivi incluso il tema della tutela dell'interesse legittimo del terzo controinteressato allo svolgimento dell'attività segnalata qualora l'Amministrazione non ne verifichi i presupposti di legittimità.

La questione introdotta affonda le radici nel più ampio tema del silenzio della Pubblica Amministrazione, con specifico riferimento al silenzio cd. rifiuto, comunemente riferito anche quale silenzio-inadempimento, come opposto al cd. silenzio significativo, che si articola nelle forme del silenzio-assenso (o silenzio-accoglimento) e del silenzio-rigetto, altresì riferito come silenzio-diniego.

Il tema del silenzio della Pubblica Amministrazione, soprattutto qualora si configuri all'esito di procedimenti attivati su istanza del privato che solleciti un provvedimento ampliativo della propria sfera giuridica, si innesta nel più ampio quadro delineato dall'obbligo di provvedere in modo espresso e tempestivo.

Per gli effetti del primo comma dell'art. 2 della l. 241/90, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Coerentemente, il comma 8-bis del medesimo articolo sancisce l'inefficacia di tutte le determinazioni dell'Amministrazione di contenuto provvedimentale che vengano espresse successivamente alla scadenza dei termini di conclusione dei procedimenti, ferma

restando l'applicazione delle disposizioni in tema di annullamento di ufficio, previste dall'art. 21-*nonies* della l. 241/90. Al riguardo, la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. V, 3 giugno 2010, n. 3487, nel ribadire il principio della necessaria conclusione provvedimentale espressa, ha ricondotto l'obbligo di provvedere tempestivamente al più ampio dovere di correttezza e di buona amministrazione gravante sull'intero apparato amministrativo, particolarmente qualora sorga, per il privato, una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni adottate.

Tra le determinazioni enumerate dal citato art. 2, comma 8, l. 241/90, sono ricompresi gli atti deliberativi taciti adottati per **silenzio-assenso ex art. 20, l. 241/90**, un'espressione di silenzio significativo che regola le ipotesi in cui l'Amministrazione, non pronunciandosi espressamente entro i termini, sortisca, attraverso il silenzio, **l'effetto di accoglimento** dell'istanza presentata dal privato per il rilascio di un provvedimento. Altrettanto significativo è il cd. **silenzio-rigetto o silenzio-diniego**, al quale, nei casi previsti dalla legge, viene attribuito l'effetto di diniego della determinazione attesa dal soggetto privato richiedente. E' un silenzio equiparato dalla legge ad un **provvedimento negativo**, come avviene, esemplificativamente, nelle ipotesi regolate dall'art. 25 della l. 241/90, secondo il quale l'istanza di accesso a determinati atti si intende respinta una volta decorso il termine previsto per l'adozione del provvedimento autorizzativo richiesto.

Al di là dei **casi tassativi di silenzio avente valore di provvedimento**, in quanto tale impugnabile dal soggetto che vi abbia un interesse qualificato, l'inerzia dell'Amministrazione è normalmente e normativamente non qualificata, priva cioè di contenuto provvedimentale e, come tale, non impugnabile per l'annullamento ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (c.p.a.). **Occorre dunque stabilire quali siano le tutele attivabili dai portatori di interessi qualificati, pretensivi o oppositivi, qualora i termini fissati per la conclusione del procedimento trascorrono invano, senza che l'Amministrazione adotti un provvedimento espresso conclusivo.**

Il silenzio significativo, sia esso di accoglimento o di rigetto, ha il valore di un provvedimento amministrativo tacito, impugnabile per i vizi contemplati dall'art. 29 l. 241/90 dal soggetto che vanta un interesse pretensivo all'adozione dell'atto autorizzatorio o, viceversa, un interesse di natura oppositiva alla mancata adozione

del medesimo; decorsi i termini decadenziali per l'impugnazione, il silenzio significativo può formare oggetto di annullamento d'ufficio in autotutela entro il termine di 12 mesi fissato dall'art. 21-*nonies*, l. 241/90.

Tali effetti non si producono e le tutele non si attivano qualora il silenzio amministrativo non abbia natura provvedimentale, ma rappresenti un mero rifiuto di provvedere, un atto negativo di mero inadempimento all'obbligo di provvedere tempestivamente, dunque un fatto omissivo non qualificato, privo della natura di provvedimento; ne consegue che, in tale circostanza, il soggetto interessato alla determinazione provvedimentale dell'Amministrazione veda frustrato il proprio interesse ad ottenere una tempestiva determinazione e a conoscerne contenuto e ragioni, la cui tutela non può avere carattere impugnatorio, non essendo impugnabile ex art. 29 c.p.a. un mero fatto di natura negativa. Conseguentemente, **il solo rimedio attivabile a fronte del silenzio-rifiuto è il cd. "giudizio sul silenzio"** ovvero l'azione avverso il silenzio, introdotta con la l. n. 205 del 2000 e disciplinata dagli **artt. 31 e 117 c.p.a.**

Come verrà ampiamente esaminato nel prosieguo, **il tema del silenzio amministrativo** e della sua qualificazione quale fatto significativo avente valore sostanzialmente provvedimentale **si propone con evidenza nel quadro tracciato dall'art. 19 della l. 241/90**, istitutivo della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), allorché l'Amministrazione ometta di adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività (segnalata) entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al comma 1 dell'art. 19 della l. 241/90.

2. La disciplina normativa della Segnalazione Certificata di Inizio Attività - SCIA

2.1 La liberalizzazione amministrativa

In attuazione dei principi afferenti alle libertà perseguite dall'Unione Europea e, in particolare, del principio della libera prestazione dei servizi in ambito unionale, tradotto in termini normativi dalla cd. direttiva servizi n. 2006/123/CE e dalle rispettive norme attuative statali, accanto all'introduzione di strumenti normativi di semplificazione dell'attività amministrativa, come il silenzio-assenso, **il Legislatore ha introdotto strumenti di liberalizzazione** di settori economici tradizionalmente

assoggettati a regime amministrativo, così trasformando il modello autorizzatorio “*ex ante*” in un modello di controllo amministrativo successivo all’avvio delle attività liberalizzate. Le attività liberalizzate sono così avviate dal privato sulla base di semplici attestazioni certificate di natura privatistica, segnalate all’attenzione dell’Amministrazione in attuazione della legge che ne determina forme, contenuti, modalità, requisiti e presupposti, indipendentemente dalla preventiva azione di intermediazione amministrativa che ne legittimi l’avvio (art. 19, l. 241/90, comma 1). Si tratta di un fenomeno di **liberalizzazione amministrativa**, chiamato così in quanto volto a rimuovere i vincoli amministrativi a cui soggiaceva lo svolgimento di talune attività economiche private. Ma è una liberalizzazione esclusivamente amministrativa, non normativa, nel senso che lo svolgimento delle attività liberamente intraprese dal privato è comunque soggetto al vincolo della normativa pubblicistica di regolazione dell’attività. Ne consegue che l’Amministrazione, non esercitando più il potere di autorizzare l’avvio delle attività liberalizzate in base ad una preventiva verifica dei presupposti legali, persegue l’interesse pubblico svolgendo un ruolo di mera verifica “*a posteriori*” dell’avvenuto rispetto da parte del privato delle disposizioni normative applicabili all’esercizio delle attività segnalate.

2.2 *La SCIA è disciplinata dall’art. 19, l. 241/90*

Tale diversa configurazione del potere amministrativo quale potere di verifica “*ex post*” si realizza in maniera esemplare nella **SCIA, principale strumento di liberalizzazione amministrativa e paradigma del potere amministrativo di controllo**, realizzato dal legislatore attraverso le disposizioni contenute nell’art. 19 della l. 241/90, integrate successivamente dai decreti legislativi n. 216 e n. 222 del 2016, emanati in attuazione dell’art. 6 della Legge Madia, n. 124 del 2015.

L’istituto disciplinato dall’art. 19 della l. 241/90 si è evoluto significativamente a partire dall’attuazione del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito dalla legge 122 del 30 luglio 2010, che ha sostituito l’istituto originariamente previsto dalla l. 241/90, la DIA (dichiarazione di inizio attività), con la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), operante sul presupposto che l’atto autorizzativo dell’attività economica privata, comunque denominato, dipenda dalla sola sussistenza dei requisiti e presupposti disposti dalla legge, senza alcun

marginale per valutazioni discrezionali da parte dell'Amministrazione, fermo **il potere amministrativo**, in mancanza degli stessi, **di adottare, nel termine decadenziale di sessanta giorni (trenta per le attività in materia edilizia), motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività (art. 19, l. 241/90, comma 3)**. Ciò in forza dei successivi interventi modificativi realizzati dall'art. 6 della l. 124/2015 che hanno profondamente inciso sulla formulazione dei commi 3 e 4 dell'art. 19, l. 241/90.

Il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato n. 839 del 2016 sullo *“schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui alla l. n. 124/2015 in materia di segnalazione certificata di inizio attività – SCIA”* opera una efficace sintesi delle disposizioni in esame, precisando che *“il privato segnalante è titolare di una situazione soggettiva originaria che rinviene il suo fondamento diretto e immediato nella legge, purché ricorrano i presupposti normativi per l'esercizio dell'attività segnalata e sempre che la mancanza di tali presupposti non venga interdetta o limitata dall'Amministrazione attraverso l'esercizio di poteri inibitori, repressivi o conformativi”*, da esercitarsi nei termini di legge, vale a dire nel termine decadenziale di sessanta giorni dalla avvenuta segnalazione. Il Consiglio di Stato chiarisce, pertanto, che il privato è titolare di una posizione di vantaggio immediatamente riconosciuta dall'ordinamento, che gli consente di realizzare direttamente il proprio interesse all'avvio dell'attività, previa l'instaurazione di una relazione con la pubblica Amministrazione mediante l'inoltro della segnalazione certificata.

Da tale segnalazione nascerà l'interesse oppositivo del privato segnalante a contrastare le eventuali determinazioni amministrative di carattere inibitorio, repressivo o conformativo ai sensi del comma 3 dell'art 19, l. 241/90.

Il comma 4 dell'art. 19, l. 241/90 dispone inoltre che, decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma precedente, i poteri inibitori, repressivi e conformativi sono ancora esercitabili *“in presenza delle condizioni”* previste dall'art. 21 *novies*, l. 241/90, e cioè in presenza delle condizioni previste per l'annullamento d'ufficio degli atti illegittimi.

2.3 *Incertezze circa la tutela del terzo leso dalla SCIA illegittima*

L'istituto, così strutturato, ha dato origine a diverse criticità, soprattutto con riferimento alla tutela dei terzi controinteressati, lasciando, come accennato, spazi per diverse opzioni ermeneutiche che hanno assunto carattere ancora più marcato a seguito dell'introduzione del **comma 6 ter dell'art. 19, l. 241/90 ad opera del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148.**

In forza di tale nuova disposizione, la segnalazione certificata di inizio attività non costituisce un provvedimento tacito direttamente impugnabile e gli interessati, soprattutto **i terzi portatori di un interesse pretensivo all'attività amministrativa inibitoria e di controllo ex comma 3, possono sollecitare le verifiche spettanti all'Amministrazione, salvo esperire, in caso di inerzia, esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 104/2010 (c.p.a.), cioè l'azione di accertamento dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere.** In pratica, il Legislatore, sul presupposto della natura privatistica della segnalazione e della caratterizzazione della SCIA quale tipico strumento di liberalizzazione, ha escluso che l'inerzia amministrativa ipotizzata dal comma 6-ter rappresenti un silenzio-assenso direttamente impugnabile dal terzo controinteressato, ed ha abilitato questi all'esperimento del solo rimedio avverso il silenzio-rifiuto: per l'effetto delle disposizioni esaminate, a partire dal ricevimento della segnalazione di inizio attività da parte del privato, **si accresce in capo all'Amministrazione il potere di esercitare i poteri inibitori, repressivi o conformativi entro il termine di sessanta giorni,** previa verifica, con esito vincolato, della sussistenza dei requisiti e dei presupposti normativi per l'esercizio dell'attività segnalata.

In tale circostanza, la posizione del segnalante non è di interesse legittimo pretensivo all'ottenimento di un atto amministrativo autorizzativo dell'attività segnalata, bensì di interesse legittimo oppositivo all'esercizio dei poteri limitativi di cui al comma 3. Correlativamente, **la posizione dei terzi controinteressati,** la cui sfera di interesse potrebbe essere lesa dall'attività segnalata, risulta essere di **interesse legittimo pretensivo a che l'Amministrazione adotti le misure restrittive/inibitorie** qualora si versi in carenza dei presupposti e dei requisiti posti dalla legge per l'esercizio dell'attività segnalata.

Sul presupposto del meccanismo della SCIA testé descritto e della natura dei poteri amministrativi di verifica disposti dal comma 3, risulta chiaro che, in caso di

esercizio dei poteri inibitori da parte dell'Amministrazione, il segnalante potrà avvalersi della tutela impugnatoria ex art. 29 c.p.a. per l'annullamento del relativo provvedimento laddove, invece, non è univocamente desumibile, dalla lettera della norma, quale sia la tutela di cui possa disporre il terzo in caso di inerzia della pubblica Amministrazione a cui non consegua tempestiva sollecitazione, non essendo chiaro, innanzitutto, quale sia il termine entro cui il terzo possa adempiere a tale onere e, dunque, quale sia la fattispecie lesiva del suo interesse.

Essendo la segnalazione certificata un istituto espressione di liberalizzazione amministrativa, **il terzo non avrà un silenzio provvedimentale da impugnare, ma potrà esclusivamente contestare l'omesso provvedimento amministrativo inibitorio nel termine decadenziale di sessanta giorni, o di autotutela nel termine di dodici mesi, esperando esclusivamente l'azione avverso il silenzio-inadempimento ex art. 31 c.p.a.** In altre parole, l'inerzia dell'Amministrazione non ha natura provvedimento di assenso allo svolgimento dell'attività segnalata e l'interesse del terzo ad opporsi a tale inerzia amministrativa non trova riscontro in un atto tacito impugnabile, a meno di non sollecitare tempestivamente l'esercizio delle verifiche spettanti all'Amministrazione e di indurre, in tal modo, l'Amministrazione all'adozione di un provvedimento, di accoglimento o di rigetto, espresso o tacito, in quanto tale comunque impugnabile nel termine di cui all'art. 29 c.p.a..

3. La tesi interpretativa dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 15/2011

3.1 L'Adunanza Plenaria 15/2011 confuta la natura di silenzio-rifiuto attribuita dalla legge all'inerzia amministrativa

In occasione dell'**Adunanza Plenaria n. 15 del 2011**, il Consiglio di Stato ha asserito che l'applicazione del **rito del silenzio-rifiuto disciplinato dagli artt. 31 e 117 c.p.a. non costituisce adeguato strumento di tutela del terzo** controinteressato nelle ipotesi in cui l'Amministrazione ometta l'esercizio doveroso del potere inibitorio. Trattasi di un argomento incontrovertibile per la sola circostanza che il silenzio-rifiuto, sul piano strutturale e normativo, postula la sopravvivenza del potere non esercitato, laddove invece, nella specie, il vano decorso del termine apposto dall'art. 19, comma 3, l. 241/90 per l'esercizio dei poteri inibitori dell'attività segnalata

implica **la definitiva consumazione del potere dell'Amministrazione di inibire l'attività**, pur se carente dei necessari presupposti di legittimità. Più in particolare, i massimi giudici amministrativi rilevano che **il mancato esercizio del potere di sanzionare tempestivamente l'illegittimità della segnalazione** non possa configurare un'ipotesi di silenzio-rifiuto dal momento che il mero rifiuto di provvedere **costituisce un atto negativo di mero inadempimento all'obbligo di provvedere tempestivamente, dunque un fatto omissivo non qualificato**, privo della natura di provvedimento e, come tale, inidoneo a consolidare, in via definitiva, situazioni giuridiche. Inteso astrattamente, il silenzio-rifiuto, se protratto oltre i termini di legge, lungi dal concludere il procedimento, produce il solo effetto di ribadire l'obbligo dell'Amministrazione di porre fine al proprio illecito comportamentale omissivo, in palese antitesi con **l'effetto risolutivo attribuito dal comma 3 all'inerzia amministrativa** che, invece, nella specie, conclude il procedimento estinguendo il potere di inibizione dell'attività segnalata priva dei necessari presupposti di legittimità.

L'interesse concreto del terzo consiste nell'ottenere una misura, amministrativa o giudiziale, che impedisca l'attività illegittima. Ed è a tale stregua che va commisurata l'idoneità delle tutele da questi esperibili. Ne consegue che il rito del silenzio-rifiuto non può rappresentare un idoneo rimedio dal momento che il **silenzio serbato dall'Amministrazione nonostante il carattere illegittimo della segnalazione è produttivo di un effetto definitivamente preclusivo dell'esercizio del potere inibitorio** e, dunque, di consolidamento della posizione di vantaggio del segnalante.

3.2 La qualificazione dell'inerzia quale silenzio-diniego assegna adeguata tutela al terzo

Viceversa, l'Adunanza Plenaria n. 15/2011 ritiene che la tutela più adeguata, a fronte dell'interesse legittimo violato, sia rappresentata dalla possibilità per il terzo di impugnare **il diniego tacito di adozione del provvedimento** di divieto di prosecuzione dell'attività: si tratterebbe di una **tutela impugnatoria** avverso un silenzio significativo, esperibile ai sensi dell'art. 29 c.p.a. entro il termine di sessanta giorni *dall'avvenuta piena conoscenza* dell'omissione conclusiva, in luogo di una

tutela - l'azione avverso il silenzio-rifiuto - inadeguatamente volta a sollecitare una determinazione espressa che tuttavia l'Amministrazione non potrebbe astrattamente fornire, avendo definitivamente consumato il suo potere.

Aderendo alla tesi del Consiglio di Stato, si riconosce all'inerzia amministrativa un carattere conclusivo, provvedimentale, di avvenuta tacita verifica della sussistenza dei requisiti di legittimità della segnalazione, ad esito della quale l'Amministrazione si è determinata nel senso di non ritenere sussistente il dovere di inibire l'attività segnalata. Si tratterebbe quindi di un silenzio significativo di segno negativo, di natura del tutto antitetica al silenzio-rifiuto: un silenzio-diniego del provvedimento inibitorio avverso il quale il terzo controinteressato può tutelarsi con la tutela impugnatoria nel termine decadenziale di legge, ovvero, decorso detto termine, sollecitando i poteri di autotutela *“in presenza delle condizioni previste dall'art 21-nonies”*.

Il riconoscimento della natura provvedimentale negativa del silenzio serbato dall'Amministrazione pone dunque a carico del terzo l'onere e l'opportunità dell'impugnazione ex art. 29 c.p.a. da esercitarsi entro il termine decadenziale decorrente dal momento della piena conoscenza dell'atto lesivo, ex art. 41, comma 2, c.p.a., con ciò soddisfacendo **l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici e di tutela paritetica dei diversi interessi contrapposti**.

A completamento della struttura remediale architettata, consistente nell'azione di annullamento del silenzio significativo negativo esperibile in forza dell'art. 29, c.p.a., l'Adunanza Plenaria riconosce al terzo che si ritenga leso dallo svolgimento dell'attività dichiarata altresì la facoltà di esperire *“...l'azione di condanna pubblicistica tesa ad ottenere una pronuncia che imponga all'Amministrazione l'adozione del negato provvedimento inibitorio ove non vi siano spazi per la regolarizzazione della denuncia ai sensi del comma 3 dell'art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241...”*, preceduta da *“...un'azione di accertamento tesa ad ottenere una pronuncia che verifichi l'insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività oggetto della denuncia”*, ammessa dal codice del processo amministrativo e dai principali ordinamenti europei, la quale, *“...ove necessaria al fine di colmare esigenze di tutela non suscettibili di essere soddisfatte in modo adeguato dalle azioni*

tipizzate, ha un fondamento nelle norme immediatamente precettive dettate dalla Costituzione (artt. 24, 103 e 113)...”.

4. Le pronunce della Consulta in merito alla tutela del terzo controinteressato

4.1 Il comma 6-ter contraddice la soluzione proposta dall’Adunanza Plenaria 15/2011 e introduce l’onere di tempestiva sollecitazione dei poteri inibitori

L’architettura delle tutele predisposta dal **Consiglio di Stato** comportava, dunque, il facile accesso del terzo alla tutela giurisdizionale attraverso un’ordinaria **azione di impugnazione per annullamento del silenzio-diniego formatosi per il vano decorso del termine fissato per l’esercizio dei poteri inibitori, integrabile da un’azione preventiva atipica di accertamento della sussistenza dei requisiti di legittimità dell’attività segnalata e da un’azione di condanna dell’Amministrazione all’esercizio del potere inibitorio**; una soluzione dalle apprezzabili implicazioni in termini sia di tutela giurisdizionale del terzo che di tutela dell’affidamento del segnalante in un rapido e certo consolidamento della propria posizione.

Tale efficace impostazione ermeneutica veniva, però, in gran parte contraddetta dall’intervento del Legislatore che, con l’art. 6, comma 1, lett. c), del dl n. 138/2011, introduceva il comma 6-ter all’art. 19, l. 241/90. L’intervento legislativo, per un verso, aderiva alla ricostruzione sostanziale dell’istituto operata dall’Adunanza Plenaria 15/2011, disponendo che la segnalazione certificata di inizio attività non costituisce provvedimento tacito direttamente impugnabile, attesa la natura schiettamente privatistica della segnalazione, già definita dalla Plenaria *un atto soggettivamente e oggettivamente privato*; per altro verso, se ne distaccava radicalmente sul piano della configurazione dei rimedi azionabili dal terzo leso dall’inazione amministrativa di controllo, disponendo che gli interessati (ovvero, i terzi controinteressati all’esercizio dell’attività segnalata), a fronte del contegno omissivo dell’Amministrazione, possono sollecitarne le verifiche 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*, consistente nell’azione avverso il silenzio-inadempimento.

È pacifica la prima parte della disposizione, con cui il Legislatore conferma la natura della segnalazione quale espressione di autonomia privata del segnalante. La seconda parte del nuovo comma 6-ter, viceversa, nega apertamente la soluzione accolta dall'Adunanza Plenaria, introducendo, in luogo del rimedio impugnatorio del silenzio-diniego, eventualmente integrato dalle azioni atipiche di accertamento e di condanna pubblicistica, l'onere di una iniziativa sollecitatoria del (contro) interessato per una espressa determinazione dell'Amministrazione, ovvero, in caso di ulteriore inerzia, in un'azione *esclusivamente* avverso il silenzio-inadempimento. Gli effetti di tale meccanismo producono un relativo squilibrio delle posizioni soggettive rispetto all'assetto precedentemente strutturato dalla Plenaria; uno squilibrio di segno favorevole all'Amministrazione, ora sottratta al rischio di subire le azioni del terzo (se non previa, tempestiva sollecitazione a intervenire), e di segno sfavorevole al terzo, privato delle azioni già riconosciutegli dall'autorevole soluzione ermeneutica.

Ciò che più rileva, ai fini della disamina in corso, è che, una volta abbandonata la ricostruzione del silenzio-diniego, dal drastico depotenziamento dei mezzi di tutela del terzo sono derivate le numerose incertezze interpretative e applicative che tuttora affliggono l'attuazione del comma 6-ter e di cui si darà conto in appresso.

4.2 *La tutela del terzo ai sensi del comma 6-ter della l. n. 241/90*

Alla luce della nuova disposizione normativa, il terzo, nel perseguire il proprio interesse - oppositivo alla SCIA e pretensivo all'esercizio del potere inibitorio ex comma 3 - può sollecitare l'Amministrazione all'adozione delle misure restrittive e, nel perdurare dell'inerzia, può esperire esclusivamente l'azione avverso il silenzio-inadempimento.

L'espressa esclusione della diretta impugnabilità della SCIA da parte del terzo, sancita nel primo periodo del comma 6-ter e il riferimento "esclusivo" all'azione ex art. 31 c.p.a. rivelano, incontestabilmente, sul piano letterale, che l'azione avverso il silenzio amministrativo è attualmente l'unico strumento di ricorso a tutela dell'interesse del terzo. Pertanto, a seguito della segnalazione d'avvio dell'attività, il terzo pregiudicato dalla stessa dovrà sollecitare l'Amministrazione all'esercizio dei poteri inibitori ex comma 3 e, laddove l'Amministrazione ometta di

intervenire, egli disporrà dell'azione di accertamento della legittimità di tale omissione (l'azione avverso il silenzio-rifiuto), unitamente all'azione di risarcimento dei danni subiti, premessa la possibilità di esperire l'azione cautelare volta ad assicurare temporaneamente gli effetti della decisione sul ricorso.

E' strutturale la differenza tra tale meccanismo remediale e le tutele delineate dalla Plenaria in favore del terzo illegittimamente leso. E l'accennato, oggettivo depotenziamento della tutela del terzo rispetto alla soluzione prospettata dal Consiglio di Stato si evidenzia laddove, **costretto ad attivare una reazione stragiudiziale prima (la sollecitazione) e giudiziale poi (l'azione avverso il silenzio-rifiuto), il terzo danneggiato non dispone che di un rimedio complesso e dall'esito probabilmente intempestivo a causa dei tempi procedurali e processuali necessari all'attuazione del rimedio "esclusivamente" esperibile**; ciò in aperta contraddizione con le evidenti esigenze di rapidità di attuazione della tutela a fronte di un'attività economica avviata e virtualmente pregiudizievole, possibilmente foriera di effetti lesivi irreversibili a carico del controinteressato. Sempre sul piano obiettivo, poi, è difficilmente negabile la sostanziale inefficacia di una tutela così depotenziata, possibilmente inutile, in quanto, di fatto, inidonea ad assicurare al terzo la spettanza del bene della vita, contrariamente ai principi costituzionali, europei e convenzionali che garantiscono la pienezza e l'effettività delle tutele processuali.

Giova, dunque, al riguardo, esaminare brevemente la tesi sostenuta dalla Corte Costituzionale in merito alla legittimità della novella in esame.

4.3 Le sentenze n. 45 del 2019 e n. 153 del 2020 della Corte Costituzionale rilevano la lacuna normativa in merito all'effettiva tutela del terzo

Con le sentenze n. 45 del 2019 e n. 153 del 2020, la Consulta ha affrontato la questione della tutela del terzo leso dalla SCIA illegittima alla luce dei profili di incostituzionalità dell'art. 19, comma 6-ter, l. n. 241/90 sollevati, rispettivamente, dal TAR Toscana, nella parte in cui la norma non prevede un termine finale per la sollecitazione dei poteri di verifica spettanti all'Amministrazione e dal TAR Emilia Romagna, nella parte in cui il comma 6-ter consente ai terzi lesi da una SCIA (edilizia) di esperire "esclusivamente" l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3,

c.p.a., comunque solo dopo aver sollecitato l'esercizio delle verifiche spettanti all'Amministrazione.

L'ordinanza di rimessione del TAR Toscana n. 667 dell'11 maggio 2017 rilevava che il comma *6-ter* dell'art. 19, l. n. 241/90, non prevedendo uno specifico termine entro il quale il terzo possa sollecitare l'Amministrazione ad esercitare i doverosi controlli, conferisca **al terzo una facoltà di sollecito da esercitarsi *sine die***, con conseguente lesione dell'affidamento maturato in capo al soggetto segnalante. E, dunque, la giurisdizione rimettente rilevava la necessità di stabilire se il potere sollecitato sia quello inibitorio disposto dai commi 3 e *6-bis* dell'art. 19, l. 241/90 o se si tratti di un diverso potere di autotutela.

Con la sentenza n. 45 del 2019, la Corte Costituzionale, riconoscendo l'esigenza perequativa di individuare un termine di decadenza per l'esercizio dei poteri di verifica sulla SCIA non espressamente indicato dalla norma, ha chiarito che le verifiche cui è tenuta l'Amministrazione ai sensi del comma *6-ter* sono le medesime verifiche disposte dai commi 3 e *6-bis* dell'art. 19, l. 241/90, esercitabili, dunque, rispettivamente, nel termine di sessanta o di trenta giorni dall'avvenuta segnalazione, oltre quelle esperibili entro i successivi dodici mesi in via di autotutela. Conseguentemente, chiarisce la Consulta, decorsi i termini decadenziali fissati dai commi 3 e *6-bis* dell'art. 19 e dall'art 21-*nonies*, l. 241/90, la situazione soggettiva del segnalante si consolida sia nei confronti dell'Amministrazione, che consuma il suo potere di verifica, sia nei confronti del terzo, il quale perde il proprio interesse pretensivo alla verifica amministrativa per via della definitiva consumazione del relativo potere.

Con particolare riferimento alla posizione del terzo, la Consulta rileva inoltre che la sua posizione vada riguardata in una prospettiva più ampia e sistemica, che tenga conto dell'insieme dei meccanismi apprestati a sua tutela. In particolare, *“nella prospettiva dell'interesse legittimo [...], in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica, il terzo avrà la possibilità di agire in sede risarcitoria nei confronti della PA”* mentre, al di là delle modalità di tutela dell'interesse legittimo, assumendo il carattere illecito del comportamento omissivo, potrà avvalersi della tutela civilistica del risarcimento del danno, *“eventualmente in forma specifica”*.

Anche con la successiva sentenza n. 153 del 2020, la Corte, dopo aver richiamato le conclusioni già raggiunte con la sentenza n. 45 del 2019 in relazione alla tutela del terzo leso dalla SCIA illegittima, lascia aperto il tema della legittimità costituzionale del sistema normativo in esame, il quale, per via della espressa tipizzazione introdotta dall'avverbio **“esclusivamente”**, **impedisce al terzo incolpevolmente ignaro della SCIA e, dunque, impossibilitato ad attivare il rimedio tipizzato, una tutela adeguata** per far fronte ai pregiudizi patiti sia prima della formazione del silenzio-rifiuto che nel caso di impossibilità di contestazione del medesimo silenzio.

Di tale incoerenza normativa non si disinteressa la Consulta la quale, nella sentenza n. 45 del 2019, invita il Legislatore ad intervenire sulla disciplina, rilevando *“l’opportunità di un intervento normativo sull’art. 19, quanto meno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell’attività segnalata e, dall’altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell’esercizio del potere da parte dell’Amministrazione e al conseguente effetto estintivo del potere”*.

5. L’interpretazione dell’ avverbio “esclusivamente” contenuto nel comma 6-ter

Resta dunque inesausta la questione concernente il carattere incompleto e depotenziato della tutela del terzo controinteressato allo svolgimento dell’attività segnalata ex art. 19, l. 241/90, soprattutto nel caso non improbabile in cui questi, pur incolpevolmente, non venga tempestivamente a conoscenza della SCIA e sia pertanto privato *ope legis* del rimedio esclusivo tipizzato dal comma 6-ter. Ne conseguirebbe **una drastica assenza di tutela specifica**, come accennato, in aperto contrasto con i principi costituzionali, europei e convenzionali in punto di effettività della tutela e di giusto processo.

Il vano decorso del termine decadenziale, implicitamente fissato dalla legge innovativa della disciplina e confermato dalla Consulta con le pronunce n.45 del 2019 e n.153 del 2020, priverebbe il terzo dell’esclusivo rimedio specifico - l’azione avverso il silenzio-rifiuto, previa sollecitazione della verifica - il quale non

potrebbe dirsi compensato dalla possibilità di sollecitare il potere di autotutela, un potere per il quale è discutibile configurare un obbligo di esercizio e che, in ogni evenienza, consisterebbe in una determinazione discrezionale dell'Amministrazione che non garantirebbe necessariamente il soddisfacimento dell'interesse legittimo.

È, questa, un'interpretazione rigorosa e letterale del comma 6-ter che, impedendo al terzo di attivare una tutela diversa da quella esclusivamente accordatagli, lascerebbe impregiudicato e irrisolto un'indifendibile sospetto di incostituzionalità del comma 6-ter. A tale interpretazione se ne oppone una di segno opposto, conforme e adeguatrice, che aggira, cioè, il dato letterale e riammette, nei casi di incolpevole decadenza, tutele atipiche diverse da quella tipizzata in via esclusiva, con il fine di restituire all'istituto piena completezza e coerenza dogmatica e scongiurare il pericolo che la consumazione del potere pubblico ai danni del terzo incolpevole ne estingua, in sostanza, l'interesse legittimo. Nel prosieguo illustreremo le due tesi a confronto, concludendo la disamina dando spazio ad una terza teoria dottrinale, eccentrica rispetto alle due tesi tradizionali e probabilmente rappresentativa del punto più evoluto raggiunto in materia di tutela del terzo alla luce della vigenza del comma 6-ter.

5.1. La tesi favorevole a un'interpretazione letterale del comma 6-ter

La tesi favorevole ad un'interpretazione letterale e rigorosa dell'art. 19, comma 6-ter, l. 241/90 non ammette altro meccanismo di tutela del terzo che non sia l'azione di esatto adempimento ex art. 31 c.p.a., il rimedio che accorda al terzo la facoltà di sollecitare le verifiche amministrative sulla legittimità della segnalazione e, in caso di ulteriore inerzia, di contestare all'Amministrazione il mancato esercizio del potere.

In tale ottica, **la sollecitazione dei poteri amministrativi**, doverosi e discrezionali, è **presupposto imprescindibile per l'attivazione del rimedio "esclusivamente" predisposto dalla comma 6-ter**. Ciò per una ragione apparentemente incontestabile: il potere inibitorio e il potere di agire in autotutela ex commi 3 e 6-bis sono poteri esercitabili d'ufficio e non su istanza di parte, diversamente dai poteri tesi a soddisfare interessi pretensivi, introdotti da un'istanza di parte che determini il potere pubblico all'adozione di un provvedimento, di accoglimento o di rigetto, tacito o espresso; e il dovere di risposta da parte

dell'Amministrazione sussiste solo in caso di istanza, non riguarda i poteri esercitabili d'ufficio, che sono tali nell'esclusivo interesse pubblico. Alla luce di tale chiarimento, quindi, l'attivazione del rimedio ex l'art. 31 c.p.a. rende indefettibile la previa promozione di una istanza *sub specie* di sollecitazione dei poteri di verifica. Invero, la norma che disciplina l'azione avverso il silenzio-rifiuto dispone che *“decorsi i termini per la conclusione del provvedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere”*, ove la locuzione *”e negli altri casi previsti dalla legge”*, introdotta dall'art. 1, D. Lgs 15 novembre 2011, n. 195, lascia intendere che il rimedio avverso il silenzio è attivabile non solo in caso di istanza volta a soddisfare interessi pretensivi, ma anche in tutti gli altri casi, previsti dalla legge, ove l'esercizio del potere pubblico sia officioso e non doveroso, rispetto ai quali sussista, però, un 'interesse specifico all'esercizio del potere, un interesse giuridicamente rilevante e qualificato che, nella specie, il terzo può procurarsi unicamente attraverso l'esercizio della facoltà di sollecitazione attribuitagli dal comma 6-ter.

Il più rilevante tra “gli altri casi previsti dalla legge” è proprio il caso previsto dal comma 6-ter, a mente del quale, pur non essendoci un'istanza di parte che lo inauguri, il potere di risposta è azionato dalla sollecitazione, a tali fini equiparata all'istanza: la sollecitazione dei poteri spettanti all'Amministrazione funge, in pratica, da elemento di qualificazione soggettiva e di differenziazione della posizione del terzo, equiparando questi al soggetto che abbia presentato un 'istanza e che, per tale effetto, sia destinatario di una doverosa risposta, pena l'inadempimento dell'Amministrazione che abilita l'interessato alla tutela ex art. 31 c.p.a..

La recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (n. 5208 del 2021 e n. 1737 del 2022), ha confermato la tesi per cui **la sollecitazione dei poteri pubblici disposta dal comma 6-ter rende doverosa nell'an la risposta dell'Amministrazione**, configurando, per il suo effetto, **il principale dei “casi previsti dalla legge”**, in cui il privato vanta un diritto ad una risposta nonostante il carattere officioso del potere. Ed è una tesi di notevole rilievo strutturale nel quadro delle dinamiche tra potere pubblico e interesse privato, che avverte del fatto che la piena discrezionalità del potere d'ufficio sussiste solo a condizione che il privato non abbia tempestivamente sollecitato il doveroso potere di vigilanza, così acquisendo una posizione

soggettivamente qualificata e differenziata che lo abilita all'ottenimento di una doverosa risposta.

La coerenza dogmatica della tesi in esame, che reputa la tutela accordata al terzo dal comma 6-ter l'unica rispondente alla legalità formale e che attribuisce all'avverbio "*esclusivamente*" un carattere del tutto anelastico, non suscettibile di interpretazioni che si discostino dal dato letterale, chiaro e perentorio, oppone argomenti letterali anche ai rilievi provenienti da posizioni più attente al dato sostanziale.

Un primo rilievo riguarda il fatto che la tutela ex art. 31 c.p.a. ha un'efficacia variabile, a seconda che l'oggetto della sollecitazione siano i poteri inibitori, conformativi e repressivi disposti dall'art. 19, commi 3 e 6-bis ovvero il potere di autotutela, previsto dall'art. 19, comma 4. Ciò in dipendenza del fatto che il terzo sia stato in grado di effettuare la sollecitazione entro i termini decadenziali brevi di cui ai commi 3 e 6-bis, potendo così attendersi una determinazione vincolata che gli assicuri la soddisfazione del suo interesse pretensivo, ovvero che non sia riuscito ad attivare la sollecitazione entro siffatti termini e abbia dovuto farlo nel termine previsto dall'art. 21-nonies, potendo così attendersi una pronuncia giudiziale che imponga un'intermediazione amministrativa doverosa nell'*an*, ma del tutto discrezionale nell'esito e, dunque, possibilmente sfavorevole. In tale seconda evenienza, infatti, il giudice amministrativo non potrebbe che eccitare un potere discrezionale attraverso una sentenza di condanna generica all'adozione di un provvedimento non necessariamente soddisfacente dell'interesse legittimo, ma anzi, che sortisca possibilmente l'effetto di cristallizzare l'interesse, pur illegittimo, del segnalante.

Un secondo rilievo riguarda, invece, **l'eventualità che il terzo si avveda della segnalazione illegittima dopo lo spirare anche del termine previsto per l'esercizio del potere di autotutela, nel qual caso non disporrebbe che della tutela risarcitoria**, come ammesso anche dalle menzionate pronunce della Consulta (n. 45/2019 e n.153/2020), chiare e assertive sul fatto che l'istanza del terzo non mira ad eccitare un potere autonomo, a istanza, ma piuttosto ad imporre l'esercizio di un potere d'ufficio assoggettato a quei termini decadenziali. Ed è in tali termini che la tesi in esame, avvinta ad argomenti schiettamente letterali, perimetra l'ambito della tutela del terzo decaduto dal potere di sollecitazione dei poteri spettanti

all'Amministrazione: **il meccanismo predisposto dal comma 6-ter abilita il terzo a sollecitare i poteri di verifica nei termini decadenziali previsti; in mancanza, sia che decada dal termine per la sollecitazione dei poteri vincolati "puri", sia che decada dal termine fissato per la sollecitazione del potere di autotutela, il terzo disporrà, in ogni evenienza, solo di una tutela risarcitoria.**

La mancanza di una tutela specifica del terzo intempestivo viene considerata, dai sostenitori della tesi in esame, fisiologica e pertanto coerente, se sostituita da una tutela risarcitoria per equivalente: è un principio generale, insito nel disposto dell'art. 2058 cod. civ., per il quale il risarcimento in forma specifica può non essere realizzato se materialmente o giuridicamente impossibile, o se eccessivamente oneroso per il danneggiante in un'ottica di contemperamento di interessi contrapposti. E dunque, qualora il consolidamento dell'interesse del segnalante assicurati, in opposizione all'interesse legittimo del terzo controinteressato, i valori della certezza delle situazioni giuridiche e dell'affidamento dell'operatore economico, soprattutto in un contesto amministrativo di liberalizzazione delle attività, non può invocarsi un superiore principio circa l'infedeltà della tutela specifica dell'interesse, pur legittimo.

Ostano a ciò ragioni di interesse pubblico per le quali la legge può disporre, in coerenza con le esigenze di certezza garantite proprio dai termini di decadenza, che il rimedio risarcitorio sia legittimo e soddisfacente, purché adeguato ed effettivo. Nel caso in esame, quindi, in una logica di liberalizzazione, è ammissibile che la libertà del segnalante di esercitare l'attività economica, pur illegittima, prevalga sulla legittimità dell'interesse oppositivo, legittimo benché tardivo, e che tale libertà si consolidi in tempi certi. Viceversa, la volontà di assicurare al terzo una tutela specifica anche oltre i termini decadenziali richiederebbe la forzatura del testo normativo e l'individuazione di tutele *praeter legem* quali le azioni atipiche di accertamento e di condanna pubblicistica, in aperto contrasto con il principio di coerenza tra la tutela processuale e l'istituto sostanziale.

L'essenza della tesi esaminata, fedele al dato letterale e, pertanto, coerente con la volontà legislativa, consiste, in definitiva, nel principio per cui il diritto sostanziale espresso dalla disciplina che regola l'istituto della SCIA, nel prevedere termini perentori per l'esercizio del potere, esclude che il terzo controinteressato sia titolare

di una posizione soggettiva non prevista dal diritto sostanziale, che la norma, con la consumazione del potere, ha invece ritenuto di escludere.

In estrema sintesi, dunque, la tesi tradizionale e dogmatica, fedele a **un'interpretazione rigorosamente letterale del comma 6-ter, sostiene che il terzo possa contare "esclusivamente" sulla tutela predisposta da tale disposizione, cioè l'azione avverso il silenzio-rifiuto, previa la tempestiva sollecitazione dei poteri inibitori che integra uno dei casi previsti dalla legge ai sensi dell'art. 31 c.p.a..** Qualora, poi, il terzo non sia in grado, pur incolpevolmente, di attivare questa tutela, la tutela risarcitoria dell'interesse e dei diritti lesi costituirà adeguato e legittimo rimedio, coerente con una scelta legislativa considerata ragionevole in un sistema di liberalizzazione, quanto meno amministrativa, in cui la legge propende per la prevalenza dell'interesse del segnalante, non senza tutelare il terzo attraverso rimedi anche solo risarcitori.

5.2 La tesi in favore di una tutela sostanziale dell'interesse del terzo da realizzarsi attraverso una lettura adeguatrice del comma 6-ter

La tesi contraria a quella sin qui esaminata, che non condivide l'assunto dell'ineluttabilità della consumazione del potere a scapito dell'effettività della tutela del terzo, **considera che il meccanismo remediale attuato dall'art. 19, l. 241/90 produca vuoti di tutela incompatibili con i principi costituzionali**, soprattutto in materia di effettività della tutela giurisdizionale, colmabili tuttavia attraverso soluzioni essenziali atipiche.

Si è visto che, secondo la tesi aderente alla lettera del comma 6-ter, l'unica tutela a disposizione del terzo è l'azione avverso il silenzio, attivabile solo a seguito della sollecitazione che rende doverosa la risposta dell'Amministrazione; da ciò consegue un primo vuoto di tutela, che si verifica allorché, nelle more dell'esercizio del potere, **il segnalante dia inizio ad una attività lesiva di diritti fondamentali**, un'evenienza che richiederebbe un'azione di accertamento atipica esperibile anche prima che si concretizzi l'inerzia e che miri ad un provvedimento giudiziale impeditivo, o anche solo sospensivo, di un'attività illegittima e possibilmente illecita, comunque foriera di pregiudizi irreversibili.

Ancor più significativa è **la mancanza di rimedio giudiziale che si verifica qualora il terzo, incolpevolmente, non si avveda per tempo della SCIA illegittima**, così vedendosi precluso l'esperimento della tutela tipica ex comma 6-ter: un vuoto di tutela illogico, stante la perentorietà dei termini decadenziali produttivi della consumazione del potere amministrativo e l'assenza di un meccanismo normativo che metta il terzo in condizioni oggettive di conoscibilità della SCIA.

La recente giurisprudenza amministrativa, poco sopra richiamata, ci dà conferma di una circostanza dirimente a tale proposito, e cioè che **la consumazione del potere**, pur coerente con la logica della liberalizzazione, **è comunque opponibile al privato solo nel quadro del rapporto amministrativo bilaterale instauratosi tra segnalante e pubblica Amministrazione e non al terzo inavvertito dell'avvenuta segnalazione di attività.**

La limitazione delle tutele attivabili dal terzo al solo rimedio richiamato dal comma 6-ter risulta dunque illogica e privativa di una tutela giurisdizionale sostanziale se applicata al caso in cui il terzo non abbia tempestivamente potuto ricorrervi: interpretando letteralmente la norma, l'interesse legittimo del terzo viene tutelato in misura variabile, dipendentemente dalla sussistenza del potere amministrativo, riducendosi in tal modo ad interesse protetto solo occasionalmente e non già in via diretta e autonoma rispetto al potere.

Tale interesse avrebbe ricevuto adeguata e autonoma tutela qualora la legge che disciplina l'istituto della SCIA avesse prescelto il modello della semplificazione, basato sul silenzio-assenso, un silenzio provvedimento, significativo, impugnabile dal terzo a decorrere dal momento della conoscenza che questi ne avesse avuto. Poiché, invece, il modello procedimentale della SCIA esclude il silenzio-assenso, **il terzo subisce una indiscutibile preclusione remediale non potendo far valere le proprie ragioni avverso il silenzio-rifiuto, se non con le esaminate limitazioni.**

La tesi qui in rassegna prospetta, quindi, una **lettura adeguatrice del comma 6-ter**, particolarmente dell'avverbio "*esclusivamente*", conforme ai principi costituzionali in materia di effettività della tutela, per la quale, **se il terzo dimostra di non aver potuto attivare la tutela tipizzata dal comma 6-ter, deve poter attingere a rimedi atipici**, estranei alla disposizione in parola, la quale fornisce, certo, la

soluzione principale e più consona, ma non l'unica, da attuarsi, peraltro, a detrimento del principio di effettività della tutela del controinteressato.

L'interpretazione adeguatrice del comma 6-ter fonda sull'idea che la tutela in concreto dell'interesse legittimo, inteso non soltanto quale mero interesse all'azione legittima dell'Amministrazione, ma, piuttosto, come pretesa all'esercizio sostanzialmente corretto del potere pubblico, tale da assicurare al privato l'effettivo conseguimento del bene della vita legittimamente atteso, implichi l'attivazione di rimedi anche atipici. La previsione normativa di azioni a tutela dell'interesse legittimo di carattere tipico, come nel caso del comma 6-ter, non esclude, in principio, l'ammissibilità di azioni atipiche che consentano il realistico conseguimento del bene atteso. L'azione disposta dalla legge deve necessariamente essere esperita in via prioritaria, soprattutto nelle more della decorrenza del termine di decadenza, se esistente, essendo peraltro definitivamente preclusa ogni altra azione qualora detti termini vengano colpevolmente lasciati decorrere dal soggetto nel cui interesse è predisposta la tutela. Tuttavia, in caso di incolpevole impossibilità di esperire il rimedio tipico, l'attivazione della tutela atipica è permessa e dovuta nel quadro di un rapporto tra potere e privato che sia improntato alla buona fede reciproca e, dunque, al sostanziale perseguimento del bene atteso attraverso l'impiego di ogni strumento, a ciò idoneo, che l'ordinamento ammetta, sia pure in forma atipica. Ne deriva che **il comma 6-ter non può riferirsi ai terzi inavveduti della segnalazione e non può, quindi, estendere ad essi conseguenze limitative delle proprie facoltà per un fatto ad essi non imputabile**. Ne deriva che la tutela tipizzata dal comma 6-ter possa e debba essere esperita, in via esclusiva di ogni altra azione, solo dal terzo che la possa materialmente promuovere, agendo nei termini, o dal terzo che colpevolmente non agisca nei termini e che sia pertanto costretto a subire le conseguenze della sua inerzia per il prevalere dell'interesse pubblico al rapido consolidamento dell'assetto determinato dalla segnalazione.

Ma è diverso il caso del terzo che non abbia potuto, incolpevolmente, beneficiare della tutela tipica, al quale non può che spettare il ricorso ad una tutela atipica e funzionale al conseguimento in concreto del bene ad esso spettante, implicante soluzioni alternative o suppletive dell'azione tipica non più esperibile.

Utilizzando la terminologia adottata dalla dottrina favorevole all'adozione di soluzioni atipiche, il rimedio "a monte" consisterebbe nella possibilità che il terzo chieda al giudice amministrativo l'adozione di una misura cautelare *ante causam* ex art. 61 c.p.a., ritenuta ammissibile per il pericolo di conseguenze gravi e irreversibili che deriverebbero dal consolidarsi di situazioni illegittime. La soluzione "a valle", riprendendo la struttura teorizzata dalla Plenaria 15/2011, consisterebbe invece nell'azione atipica di accertamento e di condanna pubblicistica che il terzo promuoverebbe successivamente al decorso, ad esso non imputabile, dei termini decadenziali.

L'art. 34, comma 1, lett. c), del codice del processo amministrativo predispone lo strumento dell'azione di condanna pubblicistica quale rimedio generale a beneficio del privato che dimostri di aver titolo all'esercizio di un potere vincolato, doveroso e soddisfacente del proprio interesse legittimo. Ed è un'azione attivabile, nel caso di specie, dal momento che il privato controinteressato alla segnalazione non abbia potuto contestare il silenzio-rifiuto nei tempi e nei modi disposti dalla legge.

È un fatto che la liberalizzazione amministrativa, di cui la SCIA è principale espressione, non sia stata completata da una piena liberalizzazione sul piano normativo, stante la presenza di norme di diritto pubblico il cui rispetto determina il carattere legittimo della segnalazione certificata; ne consegue che, se la mancanza dei requisiti e dei presupposti richiesti dalla legge non sia stata doverosamente sanzionata a discapito dell'integrità della sfera giuridica del terzo, è legittima la pretesa di questi ad una pronuncia giudiziale che condanni l'Amministrazione all'adozione di misure inibitorie dell'attività illegittimamente segnalata; contrariamente, si produrrebbe il paradossale risultato per il quale l'illegittimo interesse pretensivo del segnalante verrebbe protetto e premiato a discapito del legittimo interesse oppositivo del terzo.

Alla tesi della legittima percorribilità della soluzione che conduce alla condanna dell'Amministrazione all'adozione di provvedimenti costitutivi di una tutela specifica degli interessi del terzo, ostano due principali obiezioni: il carattere solitario dell'azione di condanna, in contrasto con il principio di contestualità espresso dall'art. 30, comma 1, c.p.a., e l'impossibilità per il giudice di sostituirsi all'Amministrazione nell'esercizio di poteri non esercitati, quali i poteri inibitori.

Trattasi, tuttavia, di argomenti agevolmente contrastabili.

Il principio di contestualità delle azioni è rispettato e attuato dalla proposizione contestuale di un'azione atipica di accertamento con cui il terzo chiede all'Amministrazione di accertare la mancanza dei requisiti e dei presupposti di legittimità della segnalazione e, di conseguenza, la condanna dei pubblici poteri ad inibirne il prosieguo.

Quanto all'ostacolo rappresentato dal divieto per il giudice di pronunciarsi con riguardo a poteri non ancora esercitati, va rilevato che tale impedimento non sussiste. L'Amministrazione si è volontariamente determinata a non esercitare i poteri di verifica ad essa spettanti ex art. 19, comma 3, l. 241/90 e, dunque, non si è in presenza di un potere non esercitato; si tratta, nella specie, di un esercizio omissivo del potere ove l'Amministrazione si è consapevolmente determinata a consumare il proprio potere inibitorio, conferendo al proprio silenzio un valore, se non pienamente provvedimentale, certamente più significativo del semplice silenzio-rifiuto, tipicamente riconducibile a incuria o a inefficienza.

Il potere amministrativo di inibizione è consumato, ma non è consumato né l'interesse legittimo del terzo, che altrimenti risulterebbe dequotato a interesse solo occasionalmente protetto, né, tantomeno, il potere del giudice di accertare l'inadempimento dell'Amministrazione e condannarla all'adozione di misure che assicurino al terzo rimedi specifici alla lesione patita.

In definitiva, la condanna pubblicistica non riabilita un potere irrimediabilmente consumatosi *ope legis* nel rapporto tra segnalante e potere, ma attribuisce un nuovo potere amministrativo che trova fondamento nella sentenza di condanna; il potere, cioè, di procurare specifica soddisfazione al legittimo interesse del terzo leso dalla segnalazione illegittima. In altre parole, se la liberalizzazione è stata attuata attraverso una segnalazione difforme dalla legge e l'Amministrazione si risolve nel senso di non inibirne gli effetti lesivi, la legalità non può esser ristabilita che dalla sentenza di condanna pubblicistica all'adozione di specifiche misure ripristinatorie

È una soluzione innovativa ma essenziale, attuabile attraverso **un'interpretazione che adegui il comma 6-ter ai fondamenti costituzionali in materia di effettività della tutela giurisdizionale, e che sottrae il terzo incolpevole alle conseguenze lesive derivanti dalla consumazione del potere nel quadro di un**

rapporto, quello liberalizzato, che non deve necessariamente tradursi nella liberalizzazione dell'illecito amministrativo ai danni del terzo diligente.

5.3 *La tesi dottrinale eccentrica del cd. "silentium tertium genus"*

La tesi che ammette azioni atipiche a tutela del terzo leso da una segnalazione illegittima e non inibita dall'Amministrazione mette in rilievo un dato già evidente, e cioè che il comma 6-ter, nella sua formulazione essenziale, postula che il terzo venga a sapere della SCIA nel termine di sessanta giorni, pena la non ricorribilità ad alcuna tutela specifica, salva l'autotutela e il rimedio risarcitorio.

Ma se la tutela predisposta dal comma 6-ter avverso il silenzio-rifiuto è irrealistica e estremamente limitata in quanto dipendente da una fenomeno aleatorio (la tempestiva conoscenza della SCIA da parte del terzo), anche l'attivazione di tutele atipiche in favore del terzo che non abbia potuto esperire l'azione tipica sarebbe di fatto inattuabile, mancando l'azione di condanna pubblicistica di un termine decadenziale entro cui il terzo possa esperirla. Conseguentemente, la soluzione rappresentata dall'azione di condanna pubblicistica preceduta dall'azione di accertamento creerebbe **uno squilibrio in termini di tutele: in favore del terzo, che potrebbe sempre esperire tale rimedio, e a discapito del segnalante, esposto al rischio che il terzo possa adottare il rimedio atipico in ogni momento, senza un termine**, contrariamente alla fondamentale esigenza di certezza riguardo il consolidamento della situazione venutasi a creare con la segnalazione.

Partendo, dunque, dall'assunto dell'inidoneità e aleatorietà della procedura ex comma 6-ter e ritenendo paradossale lo squilibrio in favore del terzo che deriverebbe dall'ammissibilità *sine die* di un'azione atipica di accertamento e condanna pubblicistica, autorevole dottrina reputa che la tutela del terzo vada rinvenuta nella riqualificazione - quale *tertium genus* - del silenzio serbato dall'Amministrazione sul doveroso esercizio del potere inibitorio ex art. 19, comma 3, l. 241/90: **un silenzio alternativo tanto al silenzio significativo tipico quanto al mero silenzio-rifiuto.**

E' bene chiarire che oggetto di riqualificazione sarebbe non già il silenzio serbato dall'Amministrazione a fronte dell'avvenuta sollecitazione da parte del terzo, ma piuttosto il silenzio che matura a seguito della segnalazione e in assenza di sollecitazione da parte del terzo.

Pur non configurando un silenzio significativo in senso proprio, infatti, tale silenzio non può definirsi neanche quale mero silenzio-inadempimento, come tale privo di effetti sostanziali e, dunque, non preclusivo del potere di provvedere anche dopo il termine di decadenza. Al contrario, la scadenza del termine perentorio posto dalla norma per l'esercizio dei poteri di vigilanza sulla SCIA produce l'effetto definitivo di non vietare, e quindi di autorizzare, l'attività segnalata; trattasi di un **silenzio**, quindi, **produttivo di effetti giuridici incisivi, in senso modificativo, della sfera giuridica del terzo**, del tutto analoghi agli effetti che si produrrebbero a seguito di un atto espresso di archiviazione o di un silenzio-diniego, e cioè atti impugnabili per annullamento ex art. 29 c.p.a..

Il silenzio che matura a seguito della mancata sollecitazione da parte del terzo è un silenzio per effetto del quale l'attività illegittima segnalata non viene vietata e che, decorsi sessanta giorni dalla segnalazione, si consolida per via della consumazione del potere *“di adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa”* sempre che non *“sia possibile conformare l'attività intrapresa...”* alla normativa pubblicistica che fissa i requisiti e i presupposti di legittimità dell'attività stessa, attraverso l'invito rivolto al segnalante di adottare, entro il termine dato, le misure a ciò necessarie.

Il silenzio serbato dall'Amministrazione in ordine ai suoi poteri doverosi di inibizione ha un carattere indiscutibilmente significativo; e tale incisività emerge con particolare evidenza proprio dai poteri conformativi attribuiti all'Amministrazione dal comma 3, come novellato dalla l. n. 124/2015 e dal D. Lgs. 126/2016, con particolare riferimento alla parte in cui ha previsto che l'Amministrazione, *“ove possibile”*, inviti *“con atto motivato”* il privato a conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente.

Conseguenza diretta di tale disposizione è che, in difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il termine assegnatogli, l'attività segnalata si intende vietata, da ciò desumendosi che, viceversa, se l'Amministrazione non invita il privato a conformare l'attività intrapresa o se il privato, invitato a farlo, adotta tempestivamente le prescritte misure conformative, l'attività segnalata si intende definitivamente *“non vietata”*, ciò che, in ambito di liberalizzazione, equivale ad una

sostanziale autorizzazione. In tali evenienze, dunque, decorsi i sessanta giorni dalla segnalazione senza che l'Amministrazione abbia richiesto l'adozione di misure conformative o se, su invito motivato, il privato le abbia adottate nei termini, l'attività è definitivamente non vietata: l'effetto del silenzio in esame è un effetto di non divieto ed è un effetto definitivamente preclusivo.

Il potere inibitorio dell'attività, pur illegittima, è definitivamente consumato dal momento che, decorso il termine di sessanta giorni dalla segnalazione, i poteri inibitori o conformativi ex comma 3 non potranno più essere adottati in futuro. Si tratta allora di un silenzio indiscutibilmente significativo, produttivo di effetti "propri", immediatamente lesivi della posizione del terzo interessato a far valere l'illegittimità dell'attività oggetto di SCIA, effetti equivalenti a quelli prodotti da un atto amministrativo espresso e impugnabile.

Ciò premesso, lo sforzo rivolto da questa dottrina a riqualificare il silenzio dell'Amministrazione avverso il proprio dovere di inibire l'attività illegittima ha dunque una indubbia ragion d'essere. E' stata esclusa *ab initio* la caratterizzazione di tale silenzio quale silenzio-assenso, stante il suo valore non provvedimentale, estraneo quindi all'ambito di applicazione dell'art. 20, l. 241/90, ma ne va anche esclusa l'assimilazione al silenzio-rifiuto, che di regola, a differenza della fattispecie in esame, non fa venir meno il dovere di pronunciarsi dell'Amministrazione, la quale resta libera di determinarsi, in senso positivo o negativo, anche dopo il proprio inadempimento. Ed è un silenzio diverso dal silenzio-inadempimento anche sotto il profilo della responsabilità, limitata al danno da ritardo nel silenzio-rifiuto per gli effetti dell'art. 2-bis, l. 241/90, ma estesa, nel caso in esame, a tutte le conseguenze confermate dell'attività segnalata e preclusive di un'adeguata tutela del terzo controinteressato, possibilmente derivanti dal mancato intervento inibitorio sull'attività non conforme alla norma pubblicistica.

La dottrina che supporta tali ragioni, dunque, sulle orme della soluzione ermeneutica strutturata dall'Adunanza Plenaria 15/2011, **equipara il silenzio che l'Amministrazione serba a fronte del dovere di esercitare poteri inibitori o conformativi ad un silenzio-diniego**, definendolo senza esitazione un silenzio **normativamente qualificato** e tale da soddisfare le esigenze di tassatività imposte dall'ordinamento alla figura del silenzio provvedimentale negativo.

Conseguentemente, in presenza di **un silenzio amministrativo che abbia le forme del silenzio-rifiuto ma che sortisca gli effetti del silenzio provvedimentale**, si impone una configurazione della tutela del terzo inavveduto della SCIA che tenga conto di tale peculiarità: una tutela che si basi sull'esercizio di un'azione di accertamento della fondatezza della pretesa del segnalante da esperire nel termine di sessanta giorni, con decorrenza non già dalla data della segnalazione, ma dalla data di scadenza del termine decadenziale fissato dalla legge per l'esercizio dei poteri ex comma 3, considerato che gli effetti lesivi della posizione del terzo, assimilabili agli effetti di un provvedimento negativo, derivano da tale vano decorso.

Ai fini dell'impugnazione di questo silenzio potrebbe ostare l'ambito precettivo dell'art. 29, l. 241/90 che fissa il termine dell'azione di annullamento; un ostacolo superabile, tuttavia, attraverso un'interpretazione teleologica estensiva che dia rilievo alla posizione sostanziale lesa, più che all'atto lesivo: decorso invano il termine di cui al comma 3, la lesione del terzo è compiutamente realizzata se l'attività segnalata è illegittima: non c'è un atto lesivo in senso proprio, ma ci sono gli effetti lesivi prodotti dall'inerzia amministrativa. E dunque, un silenzio dagli effetti significativi e definitivi potrebbe ben essere ricompreso nell'ambito di applicazione dell'art. 29, qualora si consideri che, in tema di tutela dell'interesse pretensivo, l'omissione del potere suscettibile di consumazione equivale a produrre i medesimi effetti lesivi che deriverebbero da un provvedimento definitivo, sia esso tacito o espresso, preclusivo del conseguimento del bene della vita atteso dal terzo attraverso l'esercizio di quel potere: proprio come avviene nella fattispecie in esame, ove l'omissione immotivata dell'esercizio del potere inibitorio è un fenomeno ritenuto non provvedimentale, che tuttavia sortisce effetti del tutto equiparabili agli effetti di un provvedimento definitivo, pertanto impugnabile per l'annullamento nel termine di sessanta giorni dalla piena conoscenza da parte del ricorrente - o, meglio, dalla piena, oggettiva conoscibilità - del mancato esercizio dei doverosi poteri inibitori.

Aderendo a questa tesi dottrinale, si potrebbe dunque paventare il **conseguimento di un risultato ottimale, consistente nel preservare il segnalante da azioni proponibili sine die e il terzo controinteressato da scadenze determinate da vicende da questi incolpevolmente inavvertite.**

Siffatte conclusioni sono esplicative di una interpretazione adeguatrice, pregevole in quanto risolutiva dell'intera fattispecie riguardante la tutela del privato controinteressato allo svolgimento dell'attività segnalata, che estende l'esperibilità dell'azione di annullamento al terzo compromesso da un silenzio sostanzialmente lesivo del proprio interesse legittimo, pur senza pregiudicare l'interesse del segnalante al rapido consolidarsi di un assetto giuridico certo in merito all'attività di proprio interesse. Ed è una soluzione che vanta peraltro il pregio di superare i dubbi di costituzionalità sollevati dall'ordinanza del TAR Toscana e lasciati inevasi dalla pronuncia n. 45/2019 della Consulta, attraverso un intervento ermeneutico che chiarisce la questione sostanziale della definizione di un silenzio formalmente non provvedimentale ma sostanzialmente non neutro, e che interviene, al contempo, sul versante del termine processuale, individuabile non più in dipendenza della percezione casuale e aleatoria, da parte del terzo, dell'avvenuta segnalazione, ma della conoscibilità in senso oggettivo della compiuta omissione dei doverosi poteri inibitori.

6. Conclusioni e questioni aperte

La tutela del privato la cui sfera giuridica sia stata compromessa dall'esercizio illegittimo di un'attività liberalizzata è oggetto di incertezze interpretative e applicative tuttora inconciliabili con l'esigenza dell'ordinamento di assicurare rimedi ugualmente protettivi tanto degli interessi dei privati esercenti attività economiche quanto dei diritti della collettività a non esserne illegittimamente compromessi.

L'intenso dibattito dottrinale associato ad una giurisprudenza apicale non sempre univoca e decisiva lascia spazio **all'inerzia del legislatore il cui intervento correttivo è da più parti invocato per rimediare ad un quadro normativo lacunoso**, per la vaghezza intorno alla decorrenza di termini decadenziali cardinali, e incoerente, nel ricondurre alla sola azione di esatto adempimento il rimedio esclusivo e tipico avverso il silenzio amministrativo. Ciò nell'assunto che l'inerzia dell'Amministrazione, parificata dalla legge a un mero illecito comportamentale, sia un fatto privo di rilevanza provvedimentale negativa verso quella parte della collettività che possa astrattamente temere la compromissione dei propri interessi a seguito dell'avvio di un'attività economica non conforme alla legge.

La soluzione strutturata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 15 del 2011 forniva una soluzione equilibrata e oggettiva all'esigenza di tutelare i terzi lesi dal consolidamento degli effetti della segnalazione, una soluzione che, pur nel rispetto delle esigenze di speditezza proprie delle attività economiche liberalizzate, attuava **il principio contenuto nell'art. 24 della Costituzione, che impone alla tutela giurisdizionale carattere di adeguatezza e di effettività, da perseguirsi anche attraverso l'applicazione del principio di atipicità delle azioni a tutela degli interessi protetti dall'ordinamento.**

Un principio, peraltro, recepito dal **codice del processo amministrativo** che, in ossequio all'esigenza di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, *“ha superato la tradizionale limitazione della tutela dell'interesse legittimo al solo modello impugnatorio, ammettendo l'esperibilità di azioni tese al conseguimento di pronunce dichiarative, costitutive e di condanna”*. Azioni che ampliano l'ambito e le tecniche di tutela dell'interesse legittimo, aggiungendo alla tutela di annullamento l'azione risarcitoria ex art. 30 c.p.a., l'azione dichiarativa e l'azione di nullità del provvedimento amministrativo ex art. 31, comma 4, c.p.a, unitamente alla medesima azione contemplata dalla normativa in materia di SCIA, e cioè l'azione di esatto adempimento.

Ma il valore realmente assicurato dalla ricostruzione effettuata dall'Adunanza Plenaria consiste nel fatto che essa realizza il vero interesse pubblico, che risiede non soltanto nell'affidamento riposto dal segnalante nel rapido consolidamento dei propri interessi economici e, forse, neanche tanto nella tutela dell'interesse del singolo terzo, ove individuabile, all'esercizio concreto e corretto dei poteri limitativi delle attività liberalizzate, quanto piuttosto nella **tutela dell'interesse generale**, di cui l'universalità dei consociati è portatrice, **a che non si consolidino situazioni di palese e grave illegittimità, tali da violare diritti fondamentali della persona** quali, per fornire un esempio, il diritto alla salute, il diritto alla tutela e alla salubrità dell'ambiente o il diritto all'integrità del patrimonio paesaggistico, vieppiù frustrati dall'impossibilità materiale dei rispettivi titolari di ottenere una tutela tempestiva e adeguata.

Già il citato parere del Consiglio di Stato n. 839 del 2016 sullo schema di “decreto SCIA” si soffermava sul punto e auspicava *“...un intervento legislativo*

sulla questione della tutela del terzo che affermi di subire una lesione nella propria sfera giuridica per effetto dell'avvio dell'attività, con particolare riguardo all'utilizzabilità dell'azione di accertamento, anche atipica, volta a far dichiarare che l'attività avviata non è conforme alle norme amministrative... ”.

La soluzione rappresentata dall'azione atipica è stata tuttavia negata dall'intervento del Legislatore del 2011, in forza del quale la tutela del terzo è ora riconducibile al solo adempimento dell'onere di sollecitazione, da assolversi nei medesimi termini disposti per l'esercizio dei poteri di verifica e, in caso di inerzia, “*esclusivamente*” all'azione avverso il silenzio-inadempimento, ritenendosi infine ammissibile solo l'impugnazione dell'eventuale provvedimento di diniego di tali poteri. Ma, se i termini per la sollecitazione delle verifiche sono, come conferma la Consulta, i medesimi termini assegnati all'Amministrazione per l'esercizio dei poteri di controllo *ex post*, se ne traggono conseguenze illogiche, poiché **i suddetti termini sono stati concepiti con esclusivo riferimento all'esercizio dell'azione amministrativa di verifica, ciò che giustifica che la decorrenza di detti termini coincida con la data della segnalazione di cui la stessa Amministrazione è diretta destinataria e, dunque, in grado di avvalersene tempestivamente.** Viceversa, assegnare i medesimi termini anche per l'assolvimento dell'onere della sollecitazione delle verifiche da parte del terzo, atteso peraltro che **nessuna norma assicura la tempestiva comunicazione ad esso della presentazione della SCIA**, né tanto meno dell'avvio dell'attività segnalata, **vuol dire escludere con ogni probabilità il terzo da ogni tutela specifica**, ove mai questi apprendesse della segnalazione dopo il decorso del termine concesso all'Amministrazione per provvedere.

Di tale incoerenza avverte anche la Consulta che, nella pronuncia n. 45 del 2019, richiama espressamente il Legislatore a “ritoccare” la disciplina, non escludendo “*l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19, quanto meno ai fini [...] di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata...*”, così cogliendo l'aspetto cruciale dell'incoerenza applicativa della normativa in esame.

E, in effetti, tramontata l'ammissibilità dell'impugnazione dell'inerzia amministrativa quale provvedimento tacito, negativo della volontà di esercitare i pur doverosi poteri di verifica, ed escludendo l'esperibilità di azioni atipiche a tutela del

sostanziale interesse del terzo, **il reale *vulnus* dell'impianto remediale in favore del terzo resta individuato nell'incongruenza dei termini decadenziali.**

L'invito della Corte Costituzionale al Legislatore affinché renda possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata probabilmente coglie nel segno, indicando la strada da percorrere al fine di assicurare parametri oggettivi di tempestività su cui il terzo possa realisticamente confidare; parametri che non siano illogicamente non rispettabili, quali i termini per il sollecito dei poteri inibitori che abbiamo visto coincidere con i termini assegnati all'Amministrazione per l'esercizio dei medesimi, o che non fondino su criteri non propriamente ermetici, quali **il decorso a partire dalla piena conoscenza dell'inerzia da parte del terzo interessato, un criterio definitivamente soggettivo e, dunque, inidoneo a garantire la certezza della situazione giuridica.**

A non voler accogliere le condivisibili tesi qui esaminate che, superando la tesi favorevole alla rigorosa interpretazione del comma 6-ter, mirano a realizzare una tutela effettiva dell'interesse legittimo del terzo, sino al punto di parificare l'inerzia amministrativa a quel silenzio-diniego, prima sostenuto dalla Plenaria 15/2011 e poi recisamente negato dal successivo intervento legislativo, è probabile che la strada da percorrere consista nell'individuazione di **termini decadenziali realistici, coerenti, fondati su oggettivi presupposti di conoscibilità e che garantiscano credibilmente la certezza dei rapporti giuridici**, ben calibrando il bilanciamento dell'interesse pubblico allo sviluppo di attività liberalizzate con l'interesse della collettività ad esser tutelata dalle possibili, irreversibili conseguenze di consolidate illegittimità procedurali, potenzialmente foriere di macroscopiche violazioni di diritti fondamentali.
