

La nuova segnalazione certificata di inizio attività

- **Cenni sull'evoluzione normativa del modello semplificatorio denominato SCIA.**
- **Ambito applicativo e focus sulla SCIA edilizia**
- **I poteri di controllo sulla segnalazione certificata di inizio attività e in particolare il controllo successivo in funzione del riesame e del ricorso all'autotutela.**
- **La tutela giurisdizionale nei confronti del potere di autotutela verso la SCIA: passato, presente e futuro.**

L'evoluzione della normativa.

In origine fu la d.i.a.

La denuncia di inizio di attività venne introdotta nella l. 241/90 allo scopo di operare la sostituzione generalizzata dei regimi autorizzatori a contenuto vincolato con un meccanismo alternativo di controllo pubblico dell'avvio dell'attività del privato.

A fronte della originaria disciplina della denuncia di inizio attività, una riscrittura della norma è avvenuta, come noto, ad opera della l. n. 537 del 1993 allo scopo di introdurre regole dirette a rendere più efficace ed immediata l'applicazione dell'istituto mediante l'eliminazione del differimento temporale tra presentazione della denuncia ed avvio dell'attività. Un successivo intervento di sostituzione è stato successivamente operato con la l. n. 80/2005, la quale, reintroducendo il differimento tra dichiarazione ed avvio, ha anche rinominato l'istituto "dichiarazione di inizio attività", in luogo di "denuncia di inizio attività".

Al predetto complessivo intervento di riscrittura sono seguite le ulteriori modifiche da parte del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in l. 106/2011) e del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito in l. 11/2011) che hanno inciso sull'ambito applicativo e, in particolare, con il secondo decreto, sui profili di tutela giurisdizionale.

Successivamente, nel tentativo di fornire chiarimenti sulle fattispecie in cui la Scia è subordinata all'acquisizione di pareri, ovvero all'esperimento di verifiche preventive, sono intervenuti l'art. 1 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito in l. 35/2012) il d.l. 12 settembre 2014 n. 133, (conv. in l. 164/2014).

La successiva legge n. 124/2015 rappresenta l'ennesimo significativo intervento diretto sia alla modifica dell'art.19 nei commi 3 e 4, sia alla previsione di una più ampia delega legislativa per la riforma dell'istituto.

In esecuzione di detta delega è stato emanato, infine, in primo luogo, il d.lgs. 30 giugno 2016 n. 126 "Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata

di attività (SCIA)".L'intervento contiene la disciplina generale applicabile ai procedimenti relativi alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e soggette a segnalazione certificata di inizio di attività, ivi incluse le modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze alle pubbliche amministrazioni", precisando che "con successivi decreti legislativi, ai sensi e in attuazione della delega di cui all'articolo 5 della 124 del 2015, sono individuate le attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di seguito « SCIA ») o oggetto di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso”.

Il modello di riferimento.

Definizione dei suoi elementi essenziali e caratteristici: **una comunicazione preventiva** in relazione alle attività private può essere richiesta dalla legge in funzione solamente notiziale e allo scopo di agevolare lo svolgimento dell'ordinaria funzione di vigilanza e di sanzione eventualmente assegnate alla P.A.

A tale regime sono soggette le c.d. **attività libere soggette a comunicazione.**

In questo caso la mancata comunicazione a fini notiziali può essere sanzionata con una misura pecuniaria che non incide sullo svolgimento dell'attività libera che resta legata alla conformità dell'attività alle regole genericamente previste dalla legge.

Quando la dichiarazione preventiva è invece richiesta dalle norme allo specifico fine di legittimare l'esercizio dell'attività, implicando il necessario avvio della funzione di controllo della P.A., l'omissione della comunicazione determina un esercizio sine titolo o abusivo dell'attività.

In questo caso l'istituto si configura come una dichiarazione preventiva in funzione legittimante.

Il tratto comune tra dichiarazione di inizio di attività e autorizzazione consiste nel fatto che ambedue comportano la legittimazione allo svolgimento dell'attività che pur in presenza dei requisiti di legge non potrebbe essere esercitata.

L'alternativa ricostruttiva è che: la legittimazione scaturisca direttamente dalla presentazione della SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) in forza della previsione di legge ovvero che dalla mancanza di un divieto interposto dalla P.A., inteso come assenso tacito.

La tesi del provvedimento tacito contraddice la riconducibilità della SCIA al modello di controllo pubblico condizionato alla dichiarazione preventiva come sopra descritta.

Tale ricostruzione è stata pienamente accolta, come è noto, dall'AD. Pl. n. 15/2011, che negando l'assimilazione dell'istituto al silenzio assenso lo ha catalogato come un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività consentita dalla legge, cui è connesso un potere amministrativo di divieto, secondo un modello di liberalizzazione temperata che sostituisce all'assenso preventivo il controllo successivo.

Le conclusioni che precedono sono state recepite dal al co. 6 ter dell'art. 19 l. proc. introdotto dall'art. 6 del d.l. 138/2011 stabilendo che dal procedimento di controllo della SCIA non scaturiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili.

Quale sia la conseguenza lo vedremo nei moduli che seguono.

Ambito applicativo e modalità di presentazione.

Un passo indietro si impone, posto che il 1^o comma dell'art. 19 è stato rimaneggiato nel tempo, una serie innumerevole di volte.

La novella del 2005 consentiva di iniziare l'attività oggetto della dichiarazione decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente, con obbligo dell'interessato di notiziarne l'amministrazione "contestualmente all'inizio dell'attività".

Di assoluto rilievo era la previsione esplicita del potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies* (rispettivamente: revoca ed annullamento d'ufficio).

Infine, allorché la legge prevedeva l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti erano sospesi (e della sospensione l'interessato andava informato), fino all'acquisizione degli atti consultivi; il periodo di sospensione non poteva superare il termine di 30 giorni, decorsi i quali l'amministrazione poteva adottare i propri provvedimenti indipendentemente dal parere.

La s.c.i.a. descritta al primo comma dell'art. 19 vigente non si discosta particolarmente dal modello introdotto con la riforma del 2005, a sua volta ritoccata da quella del 2009; non mancano, peraltro, aspetti significativi, che è oppor porre in luce.

In primo luogo è parzialmente mutato l'elenco degli atti ai quali l'istituto non è applicabile (comma 1). La novella del 2010 ha eliminato da tale novero gli atti delle amministrazioni preposte «alla tutela della salute e della pubblica incolumità del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente», prevedendo che la s.c.i.a. non è ammessa nei casi in cui «sussistano vincoli ambientali, paesaggistici e culturali». Vengono pertanto escluse dalle materie cc.dd. sensibili gli atti e i provvedimenti relativi alla pubblica incolumità e alla salute, mentre il richiamo al mero regime vincolistico appare significativamente riduttivo nella prospettiva di salvaguardia dei valori sottesi ai beni soggetti a tutela.

Sempre il comma 1 semplifica — forse eccessivamente — il regime delle fattispecie in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri obbligatori.

Prima della novella del 2010 l'art. 19 stabiliva che il termine per l'adozione degli eventuali provvedimenti inibitori dell'amministrazione rimanesse sospeso all'acquisizione dei pareri, e per un periodo non superiore a trenta giorni, decorso

il quale la stessa amministrazione era legittimata ad adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione degli atti consultivi.

Viceversa, con la novella del 2010 si era previsto che, laddove la legge prevedesse la necessità di acquisire pareri o eseguire "verifiche preventive" essi sarebbero stati "comunque" sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni che devono corredare la s.c.i.a., fatte salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

La disposizione è stata, in seguito, parzialmente modificata dall'art. 13 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83 convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, la quale dispone ora che «nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

Infine, l'art. 1. co. 2°, d.lgs. n. 126/2016, dopo aver rinviato a "successivi decreti legislativi l'individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di seguito SCIA), al dichiarato scopo di "garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica" stabilisce che "le attività private non espressamente individuate ai sensi dei medesimi decreti o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, sono libere".

Le modalità di presentazione.

Le modalità di presentazione della disciplina sono disposte dal combinato disposto degli artt. 19 e *19-bis* (quest'ultimo introdotto dall'art. 3, co. 1, lett. c) del d.lgs. n. 126/2016) e dal d.lgs. 222/2016.

L'art. *19-bis*, ha introdotto la distinzione tra c.d. s.c.i.a "pura", ovvero quella relativa ai casi in cui l'attività è subordinata al solo possesso di requisiti predeterminati, e non richiede altre SCIA né altri atti di assenso che ne condizionino l'efficacia (oggetto del comma 1° dell'art. 19), e s.c.i.a unica, ossia quella che emerge dalla concentrazione di regimi amministrativi e che può sottendere una ulteriore distinzione: l'ipotesi in cui "per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche" (art. *19-bis*, co. 2), nel qual caso l'interessato presenta la s.c.i.a. unica allo sportello indicato sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione; ovvero l'ipotesi in cui "l'attività oggetto di s.c.i.a. è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive (c.d. s.c.i.a. "non pura"); in tal caso l'interessato presenta allo sportello di cui al

comma 1 la relativa "istanza" (non s.c.i.a., quindi), e ne riceve la ricevuta ai sensi dell'articolo *18-bis*.

La segnalazione può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento: ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

L'elencazione espressa.

Il decreto delegato n. 222 del 2016 reca, secondo lo schema di cui al precedente paragrafo, una tabella ("A") che elenca le attività private alle quali si applica il regime della comunicazione della s.c.i.a. "semplice" (art. 19, co. 1), o della s.c.i.a. unica (art. *19-bis*), nonché il silenzio assenso, o una combinazione di quei regimi in caso di concentrazione di ambiti di regolazione. La tabella è divisa tre sezioni. La più corposa, la prima, comprende le "attività commerciali e assimilabili", tra cui il commercio su area privata, su area pubblica, l'esercizio di somministrazione di alimenti e bevande, le strutture ricettive e gli stabilimenti balneari, le attività di spettacolo o intrattenimento, le sale giochi, le autorimesse, i distributori di carburante, le officine di autoriparazione, gli acconciatori ed estetisti, i panifici, le tintorie, le lavanderie, le arti tipografiche, litografiche, fotografiche e di stampa, oltre attività quanto mai eterogenee, che il Governo ha aggiunto dopo il parere n. 1784 del Consiglio di Stato.

Segue la Sezione "Edilizia"; la sottosezione 1 effettua la ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi, indicando nell'apposita colonna l'eventuale concentrazione di regimi. Nelle sottosezioni successive vengono individuati, per le attività soggette a permesso di costruire, a SCIA, a CILA (Comunicazione Inizio Lavori Asseverata) e per le attività libere, i casi in cui è necessario acquisire altri titoli di legittimazione o atti di assenso comunque denominati, e quindi i casi in cui il modello di riferimento è quello della s.c.i.a. unica ai sensi del 2° comma dell'art. *19-bis*, ovvero quello dell'istanza prodromica alla conferenza di servizi (o s.c.i.a. "non pura"), ai sensi del 3° comma dell'art. *19-bis*.

Infine, la Sezione "Ambiente" elenca soprattutto provvedimenti autorizzatori (tipizzati dal Codice dell'Ambiente, d.lgs. n. 152/2006) ovviamente espressi, data la comprensibile natura sensibile degli interessi tutelati e quindi per ciò solo sottratti all'ambito applicativo della s.c.i.a.

Le forme della presentazione e gli effetti.

L'art. 2 del d.lgs. n. 2016 indica ad un tempo le modalità di presentazione delle varie comunicazioni o istanze ed i correlati regimi degli effetti; e così: per le attività soggette a comunicazione, essa produce effetto con la presentazione all'amministrazione competente o allo sportello unico; da questo momento l'attività privata è legittimamente esercitabile. Se per l'avvio, lo svolgimento o la

cessazione dell'attività sono richieste altre comunicazioni o attestazioni, l'interessato-può presentare un'unica comunicazione allo sportello unico di cui all'art. 19 bis, che provvede alla trasmissione alle altre amministrazioni interessate al fine consentire il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività per quanto di rispettiva competenza e per la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini delle verifiche di cui all'art. 19, commi 3 e 6-bis (s.c.i.a edilizia), di eventuali proposte motivate per l'adozione di altrettanto eventuali provvedimenti conformativi. Alla comunicazione vanno allegate asseverazioni o certificazioni ove espressamente previste da disposizioni legislative o regolamentari. Anche in caso di procedura "aggravata" *ex art. 19-bis*, co. 2, l'effetto abilitativo si produce dal momento della presentazione della comunicazione allo sportello unico;

Per lo svolgimento delle attività per le quali la tabella A richiede la s.c.i.a. c.d. "pura" si applicano le già viste modalità di presentazione di cui all'art. 19; se la tabella indica il regime della s.c.i.a unica si applica il regime di cui all'art. 19-bis, comma 2°, e l'effetto abilitativo si produce dal momento della presentazione della s.c.i.a.. Nei casi di c.d. s.c.i.a. "non pura" (ossia condizionata ad atti di assenso comunque denominati), si applica il regime di cuiis, comma 3, della legge n. 241 del 1990 e l'effetto abilitativo non si produrrà se non dopo il rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato: comunicazione da intendersi quale atto necessariamente recettizio.

I modelli settoriali: S.C.I.A. edilizia e procedure semplificate.

La segnalazione certificata di inizio di attività edilizia.

La s.c.i.a. è un modello procedimentale assai simile a quello dettato in via generale dall'art. 19, nelle sue diverse formulazioni, in ultimo quelle del d.lgs. n. 222 del 2016 che ha anche provveduto a sostituire la denominazione denuncia di inizio attività fin qui sopravvissuta nella materia edilizia

Identica è certamente la funzione degli istituti — volti ad eliminare il previo consenso dell'amministrazione a quelle attività private che siano oggetto di regolazioni pubbliche non implicanti valutazioni discrezionali — ed anche le discipline sono apparse in buona misura sovrapponibili, specie dopo che la l. 15 del 2005 aveva provveduto ad estendere anche al modello generale la regola dell'intervallo di trenta giorni tra dichiarazione e inizio dell'attività. La novella del 2010 ha poi ripristinato nel modello generale la contestualità dell'avvio dell'attività rispetto alla dichiarazione, oggi denominata segnalazione certificata.

Dalla previsione della diversa scansione temporale per la d.i.a. edilizia si era argomentata una vera e propria bipartizione dei modelli, nel senso che quella edilizia costituisse una variante del modello della denuncia per la presenza di uno specifico interesse pubblico al corretto uso del territorio, tale da richiedere un preventivo esame del progetto, non essendo sufficiente allo scopo il controllo successivo previsto in via generale a tutela dei terzi posto che l'interesse

pubblico al corretto utilizzo del territorio quale bene collettivo", richiede che il controllo venga svolto quando l'iniziativa non ha ancora prodotto effetti materiali.

In realtà se anche fosse configurabile la ipotizzata dicotomia tra l'interesse dei consociati (che si accontenterebbe di un controllo successivo) e l'interesse pubblico (che richiederebbe un controllo preventivo) — dicotomia che comunque non considera l'interesse dello stesso cittadino che intraprende l'attività — nondimeno la previsione di un intervallo temporale tra denuncia e avvio dell'attività non sarebbe tale da incidere sulla titolarità del diritto, che preesiste al controllo e si esprime con la presentazione della denuncia. Peraltro, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. Sblocca Italia, n. 133 del 2014, anche in ambito edilizio (salva l'ipotesi della s.c.i.a. alternativa a permesso di costruire) è previsto l'avvio immediato dei lavori mentre resta ridotto a 30 giorni il termine di cui dispone il soggetto pubblico per esercitare il controllo.

Il coordinamento fra la disciplina generale e quella di settore non è sempre agevole. La questione si è posta con particolare rilievo all'indomani dell'entrata in vigore della l. 15/2005, con specifico riguardo alla disposizione che richiama gli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della l. 241/1990: in quel caso la salvezza della disciplina di settore voluta dal comma 4 dell'art. 19, come riscritto nel 2005, è stata riferita esclusivamente ai termini per l'avvio dell'attività e per l'esercizio dei poteri inibitori, con la conseguente estensione anche al campo edilizio-urbanistico del richiamo agli istituti dell'annullamento e della revoca.

Il decreto legislativo n. 222 del 2016 ha provveduto, infine, anzitutto ad all'unificazione terminologica, avendo disposto la sostituzione della denominazione d.i.a. con s.c.i.a., la soppressione della cd. superdia e ad una più chiara delimitazione dei tratti speciali dell'istituto nella materia edilizia, anche attraverso la riscrittura di alcune disposizioni del TUE. In punto di disciplina applicabile è stato in particolare chiarito, all'articolo 3, che occorre fare riferimento per la s.c.i.a. semplice alla disciplina dettata dall'articolo 19, per la s.c.i.a. unica all'articolo 19-bis comma 2, e per la s.c.i.a. condizionata ad atti di assenso all'articolo 19-bis, comma 3. È stata parzialmente riscritta la disciplina dettata agli artt. 22 e 23 TUE (nonché agli artt. 24, 25, 26 in tema di certificato di agibilità, sostituito da segnalazione certificata) con l'obiettivo di eliminare le incertezze nel coordinamento della disciplina speciale con quella generale, conservando, peraltro, la peculiarità del termine breve di trenta giorni per l'esercizio del controllo.

L'estensione dell'ambito applicativo. Gli interventi realizzabili con s.c.i.a. alla luce del d.lgs. n. 222 del 2016.

L'analisi degli sviluppi normativi pone in evidenza l'esistenza di un comune denominatore tra la disciplina generale e settoriale della d.i.a. (oggi s.c.i.a.) anche per quanto attiene alla progressiva estensione dei relativi ambiti applicativi.

Tanto in un caso quanto nell'altro, tuttavia, il tracciato di tale (simile) parabola evolutiva si è dipanato attraverso numerosi rimaneggiamenti, particolarmente caotici nel settore edilizio, che a volte hanno alimentato, piuttosto che dirimere, questioni applicative via via manifestatesi.

Nella materia interviene ora il d.lgs. n. 222 con una serie di previsioni di un certo rilievo.

L'ambito dei titoli edilizi viene ampliato, ma nel complesso semplificato, attraverso l'individuazione di cinque distinte ipotesi: a) attività libere che non necessitano di alcun adempimento; b) attività libere ma soggette a CILA; c) attività assoggettate a s.c.i.a. in determinate ipotesi (ex superdia) anche alternative al permesso di costruire; d) attività assoggettate a s.c.i.a. ma per le quali è possibile richiedere in alternativa il permesso di costruire; e) attività assoggettate al permesso di costruire.

La soppressione della d.i.a. e della superdia e la centralità assunta dalla CILA, cui si accompagna la eliminazione della CIL, appaiono gli aspetti più rilevanti e richiedono anche qualche precisazione riguardo alla distinzione tra il modello CILA e il modello s.c.i.a.

La CILA si colloca in una posizione intermedia tra l'attività libera e la s.c.i.a. e mostra maggiori elementi di comunanza con la prima che con la seconda, posto che la mancata comunicazione non incide sulla legittimità dell'intervento ma comporta unicamente una infrazione amministrativa collegata al mancato espletamento dell'adempimento.

Il decreto n. 222 del 2016 ha inoltre riscritto gli articoli 22, 23 e 24 del TUE.

Il primo comma del nuovo articolo 22 contiene un elenco analitico degli interventi soggetti a s.c.i.a.: manutenzione straordinaria che interessi parti strutturali; restauro e risanamento conservativo che interessi parti strutturali; ristrutturazione edilizia leggera, consistente cioè in interventi diversi da quelli che richiedono, ai sensi dell'articolo 10, il rilascio del permesso di costruire.

Sono stati soppressi i commi dell'articolo 22 relativi alla cd. superdia ed è stato riformulato l'articolo 23 che al primo comma disciplina ora gli interventi soggetti a s.c.i.a. alternativa a permesso di costruire, coincidenti con quelli già assoggettati a superdia: ristrutturazione pesante, nuova costruzione o ristrutturazione urbanistica, quando disciplinate da piani attuativi dettagliati, nuove costruzioni in esecuzione diretta di piani generali contenenti precise disposizioni plano-volumetriche. In questi casi l'inizio dei lavori non può essere contestuale, ma va differito di 30 giorni rispetto alla data di presentazione della s.c.i.a. (comma 1) ed in tale lasso di tempo il comune può inibire l'intervento se riscontra l'assenza di una delle condizioni richieste (art. 23, comma 6, rimasto invariato).

Il procedimento e i poteri della p.a.

Rispetto ai molteplici (e solo da ultimo ridotti) poteri di cui l'amministrazione è titolare si sono poste diverse questioni.

La più rilevante attiene alla qualificazione dei poteri che l'amministrazione può esercitare una volta che sia spirato il termine di trenta giorni e tuttora si pone nella materia edilizia, nella quale continua a trovare applicazione pure in caso di s.c.i.a., il sistema sanzionatorio ordinario. Anche in questo caso la soluzione non è univoca, oscillandosi tra pronunce che ne affermano *tout court* la natura sanzionatoria. ed altre che invece fanno esplicito riferimento ai poteri di autotutela (TAR Lazio, Latina, I, 1 aprile 2014, n. 269, Cons. St., VI, 14 novembre 2012 n. 5751, giustizia.amministrativa.it).

Solo in questa ultima ipotesi, meriterebbe, peraltro, considerazione "il principio di certezza dei rapporti giuridici e di salvaguardia del legittimo affidamento del privato nei confronti dell'attività amministrativa", con quanto ne discende in termini di necessità di una congrua motivazione.

Ma anche all'esterno dell'area dell'autotutela si registrano orientamenti secondo i quali la motivazione dell'ordine di demolizione non può esaurirsi nella semplice descrizione dell'abuso.

Il tempo, in altre parole, genera affidamento anche a prescindere dal richiamo all'autotutela, laddove, nel caso della d.i.a., appariva dubbia la stessa possibilità di adottare atti di autotutela in senso proprio.

In altre pronunce emerge l'esigenza, tanto in caso di esercizio del potere sanzionatorio, quanto nel caso in cui si ritenesse possibile un'inibitoria oltre il termine di 30 giorni, di tenere conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

In questa logica, trova anche un senso l'affermazione che il termine previsto dall'art. 23 TUE per l'esercizio dei poteri interdittivi abbia natura perentoria (cfr., Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15): dopo la sua scadenza è esercitabile solo un potere diverso da quello originario, condizionato ai limiti di cui agli artt. *21-quinquies* e *21-nonies* e quindi circondato da maggiori garanzie. Sulla questione, oltre a numerose e contrastanti prese di posizione giurisprudenziali, appare rilevante soprattutto l'entrata in vigore delle già menzionate disposizioni di cui all'articolo 6 della legge 124 del 2015.

La tutela giurisdizionale.

Il problema della tutela del terzo che si assuma pregiudicato dagli effetti della s.c.i.a. è di risalente posizione e legato alla natura dell'atto medesimo e agli effetti abilitativi che ne derivano.

Prima della novella del 2005 era largamente prevalente l'orientamento secondo cui il decorso del termine assegnato all'amministrazione per effettuare la verifica di conformità della d.i.a. non determinava la formazione di un sostanziale silenzio assenso o comunque di un consenso tacito.

Altro orientamento sosteneva che con il decorso del termine si forma un'autorizzazione implicita, di natura provvedimentoale, che può essere contestata dal terzo entro l'ordinario termine di decadenza di sessanta giorni, decorrenti dalla comunicazione al terzo del perfezionamento della s.c.i.a. (d.i.a.) o dall'avvenuta conoscenza del consenso implicito all'intervento oggetto di s.c.i.a. (d.i.a.). Il ricorso avverso il titolo abilitativo implicito avrebbe avuto quindi ad oggetto non il mancato esercizio dei poteri sanzionatori o di autotutela dell'amministrazione, ma direttamente l'assentibilità o meno dell'intervento.

Successivamente la giurisprudenza ha affermato che la s.c.i.a. (d.i.a.) è un atto di un soggetto privato e non di una pubblica amministrazione, che ne è invece destinataria, e non costituisce, pertanto, esplicazione di una potestà pubblicistica; la legittimazione del privato all'esercizio dell'attività non è più fondata, infatti, sull'atto di consenso dell'amministrazione, secondo lo schema «norma-potere-effetto», ma è una legittimazione *ex lege*, secondo lo schema «norma-fatto-effetto», in forza del quale il soggetto è abilitato allo svolgimento dell'attività direttamente dalla legge, la quale disciplina l'esercizio del diritto eliminando l'intermediazione del potere autorizzatorio della stessa amministrazione.

La questione è rimasta tuttavia controversa: il Consiglio di Stato ne ha così rimesso la soluzione all'Adunanza plenaria (Cons. St. IV, ord. n. 14/2011).

Questa ha aderito alla tesi della natura privata della segnalazione, con alcuni temperamenti (CdS Ad. Pl. 15/2015): ha infatti precisato che l'attività dichiarata può essere intrapresa senza necessità di un consenso espresso dell'amministrazione, con la conseguenza che non è prospettabile alcun potere preventivo di tipo ampliativo (autorizzatorio, concessorio e, in senso lato, di assenso); il potere che spetta all'amministrazione è solo quello, successivo, di verifica della conformità a legge dell'attività denunciata mediante l'uso degli strumenti inibitori e repressivi.

Ne consegue che il denunciante è titolare di una posizione soggettiva originaria, che rinvia il suo fondamento diretto ed immediato nella legge, sempre che ricorrano i presupposti normativi per l'esercizio dell'attività, sicché, ove l'amministrazione non eserciti i poteri inibitori o repressivi nel termine perentorio previsto dalla legge, si forma un provvedimento tacito di diniego (all'adozione degli atti inibitori o repressivi), con il quale l'amministrazione, implicitamente, riscontra che l'attività è stata dichiarata in presenza dei presupposti di legge e, quindi, decide di non impedire l'inizio o la protrazione dell'attività dichiarata.

Questa soluzione è stata criticata nelle argomentazioni ma condivisa nel risultato: si è detto che, seguendo la soluzione della Plenaria, si consente al terzo di azionare la propria pretesa all'adozione di un provvedimento inibitorio dell'attività denunciata, dal momento in cui ha la piena conoscenza della ritenuta illegittimità dell'attività denunciata negli stessi termini decadenziali previsti per l'intervento inibitorio della P.A., con una sorta di «parallelo fra intervento della pubblica amministrazione e ricorso al giudice in ordine all'esercizio del potere»; sicché,

secondo la logica di un processo fondato sul rapporto (la pretesa del terzo all'esercizio di un legittimo potere inibitorio) e sulla decadenza dell'azione finalizzata alla certezza del diritto, « la soluzione è senz'altro apprezzabile perché permette di garantire appieno la pretesa del cittadino ad essere tutelato da parte della pubblica amministrazione contro "liberalizzazioni" illegittime ».

Senonché il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (che ha aggiunto all'art. 19 il comma 6-ter convertito con la legge 14 settembre 2011, n. 148, ha previsto espressamente che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività si riferiscono ad attività liberalizzate e «non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili».

Gli interessati possono quindi sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, comma 1, 2 e 3 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 ossia l'azione avverso il silenzio inadempimento.

Già dopo tale innovazione, ed ancor più dopo quella del 2015, la tesi del Consiglio di Stato, secondo cui il decorso del termine per l'esercizio dei poteri inibitori o ripristinatori farebbe sorgere un provvedimento implicito di diniego che il terzo danneggiato dovrebbe impugnare, non può più essere sostenuta.

Dalla presentazione della s.c.i.a., quindi, non deriva alcun effetto tacito di natura provvedimentale; essa è il presupposto per lo svolgimento di un'attività non soggetta altrimenti a regime autorizzatorio esplicito: un fatto di legittimazione sostanziale ad esercitare un'attività economicamente apprezzabile e giuridicamente rilevante.

Il Consiglio di Stato in sede consultiva ha prospettato la possibilità di un ulteriore intervento normativo per ovviare ai «... nuovi limiti imposti dalla riforma all'intervento *ex post* dell'Amministrazione [che] potrebbero, oggi, difficilmente conciliarsi con i tempi di instaurazione del giudizio *ex art. 31 c.p.a.* (che, in base al comma 6-ter dello stesso art. 19, costituisce strumento di tutela esclusivo contro l'omesso esercizio del potere di verifica del legittimo utilizzo della segnalazione per conciliare « ... soluzioni utili a riconoscere una effettiva tutela del terzo » ma che non vanifichino « ... l'esigenza di certezza definitiva sottesa ai nuovi termini massimi dell'art. 21 *-nonies* e che siano compatibili con il principio della liberalizzazione; si è ipotizzato quindi di « ..costruire, in ipotesi, una tutela speciale che potrebbe far leva sul rimedio dell'azione di accertamento (nel caso di specie, accertamento da parte del giudice dell'assenza dei requisiti previsti dalla legge per l'esercizio di un'attività soggetta a SCIA) e che dovrebbe essere comunque in grado di far consolidare dopo un certo termine, l'attività "libera", alla stregua di quanto già accade per le attività "non libere" ma soggette a provvedimenti autorizzativi ».

In realtà non occorrono ulteriori interventi normativi: coloro che siano interessati all'adozione di provvedimenti repressivi o inibitori da parte dell'autorità possono già oggi esperire l'azione avverso il silenzio corredandola, se del caso, dell'azione di condanna all'adozione di un provvedimento amministrativo, nella specie vincolato,

ove il giudice riconosca che quell'attività sia stata avviata in difetto dei presupposti previsti dalla normativa vigente; configurandosi così gli atti repressivi richiesti oggetto di attività vincolata, alla cui adozione ben può il giudice amministrativo condannare l'amministrazione pubblica.

Del resto, già prima dell'entrata in vigore del codice processuale amministrativo del 2010 il Consiglio di Stato aveva chiarito che oggetto del giudizio sulla d.i.a. è un accertamento giurisdizionale (di esistenza o inesistenza dei presupposti) al fine di imporre il successivo esercizio del potere amministrativo a carattere inibitorio. In questo caso, mancando il provvedimento da scrutinare, l'oggetto del giudizio non può che essere il rapporto alla base della vicenda controversa; inoltre, sempre secondo tale orientamento, anche nel processo amministrativo il potere di accertamento del giudice non può essere mai limitato alle sole ipotesi tipiche specificamente previste, sicché anche per gli interessi legittimi la garanzia costituzionale dell'effettività del diritto di difesa delle situazioni giuridiche soggettive impone di riconoscere l'esperibilità dell'azione di accertamento autonomo dell'interesse legittimo, almeno in tutti i casi in cui, mancando il provvedimento da impugnare, una simile azione risulti necessaria per la soddisfazione concreta della pretesa sostanziale del ricorrente.

Quanto al contenuto della domanda, all'orientamento secondo cui il terzo può chiedere al giudice di ordinare all'amministrazione di esercitare i poteri inibitori anche nel caso in cui sia trascorso il termine di trenta (o sessanta) giorni previsto dall'art. 19, il Consiglio di Stato preferisce quello secondo cui il terzo può chiedere la condanna dell'amministrazione all'esercizio di poteri che devono avere i requisiti che giustificano l'autotutela amministrativa. Quest'ultima, peraltro, si connota in modo peculiare perché: i) essa non incide su un precedente provvedimento amministrativo e dunque si caratterizza per essere un atto di "primo grado" che deve, però possedere i requisiti legittimanti l'atto di "secondo grado"; ii) l'amministrazione a fronte di una denuncia da parte del terzo, ha l'obbligo di procedere all'accertamento dei requisiti che potrebbero giustificare un suo intervento repressivo e ciò diversamente da quanto accade in presenza di un "normale" potere di autotutela che si connota per la sussistenza di una discrezionalità che attiene non solo al contenuto dell'atto ma anche all'*an* del procedere. Tale seconda opzione interpretativa è preferibile in quanto coniuga in modo più equilibrato le esigenze di liberalizzazione sottese alla s.c.i.a. con quelle di tutela del terzo. Se quest'ultimo potesse sollecitare i poteri inibitori senza limiti temporali e di valutazione dell'incidenza sulle posizioni del privato che è ricorso a questo modulo di azione verrebbero frustrate le ragioni di liberalizzazione, in quanto l'interessato, anche molto tempo dopo lo spirare dei trenta (o sessanta) giorni previsti dalla legge per l'esercizio dei poteri in esame, potrebbe essere destinatario di atti amministrativi inibitori dell'intervento posto in essere.

La qualificazione del potere come potere di autotutela costituisce invece, da un lato maggiore garanzia per il privato che ha presentato la SCIA, in quanto l'amministrazione deve tenere conto dei presupposti che legittimano l'esercizio dei poteri di autotutela e, in particolare, dell'affidamento ingenerato nel destinatario dell'azione amministrativa,

mentre, dall'altro, non vanifica le esigenze di tutela giurisdizionale del terzo che può comunque fare valere, pur con queste diverse modalità, le proprie pretese. (Cons. St, VI, n. 4610/2016).

La tutela giurisdizionale nei confronti del potere di autotutela verso la SCIA: passato, presente e futuro.

Come è stato già rilevato nei paragrafi che precedono, la tutela giurisdizionale del terzo nei confronti della s.c.i.a. ha subito una radicale evoluzione della quale si è dato atto nel paragrafo che precede.

Una altrettanto radicale evoluzione, dovuta alla modifica del potere di annullamento d'ufficio riguarda il passato, il presente e il futuro del potere di autotutela esercitabile sui provvedimenti di autorizzazione edilizia, s.c.i.a. compresa.

Questi i passaggi salienti.

In atto nella giurisprudenza amministrativa appaiono individuabili due contrapposti orientamenti che possono essere, come segue, sinteticamente rappresentati.

Il primo (cfr. recentemente CdS, sez. VI, n. 341 del 2017), fa riferimento a un provvedimento di annullamento in autotutela di una concessione in sanatoria, e riguarda la vecchia formulazione dell'art. 21-*nonies*, cit. nella specie applicabile *ratione temporis*.

In esso, si è affermato che il potere di annullamento in autotutela della s.c.i.a. si fonda su un presupposto rigido e vincolante (l'illegittimità dell'atto da annullare) e su due presupposti riferiti a concetti normativamente indeterminati, affidati all'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione (la ragionevolezza del termine di adozione dell'atto e la sussistenza dell'interesse pubblico alla sua rimozione da valutarsi attraverso la considerazione bilanciata dell'interesse dei destinatari dell'atto). Il fondamento di questi due ultimi presupposti è stato individuato nella garanzia della tutela dell'affidamento dei destinatari in ordine alla certezza e stabilità degli effetti giuridici, mediante la valutazione discrezionale da parte della P.A del giusto equilibrio tra il ripristino della legalità violata e la conservazione dell'assetto regolativo del provvedimento viziato. Esigenze all'evidenza rafforzate dalla recente novella del 2015, che ha fissato il termine ragionevole in quello massimo di 18 mesi.

In questa prospettiva la conseguenza che la sentenza sopracitata ha tratto è stata quella di richiedere una motivazione necessaria e stringente in ordine all'apprezzamento degli interessi dei destinatari dell'atto in relazione alla rilevanza e alla preminenza dell'interesse pubblico alla eliminazione d'ufficio di un titolo illegittimo; e ciò, a fortiori, in presenza di un provvedimento, come quello in materia edilizia, destinato ad esaurirsi con l'adozione dell'atto permissivo, dove assume maggiore rilevanza l'interesse dei privati destinatari dell'atto ampliativo e minore rilevanza quello pubblico all'eliminazione di effetti che si sono ormai prodotti in via definitiva. Con l'ulteriore corollario che l'interesse pubblico alla rimozione attuale dell'atto non può

coincidere con l'esigenza del mero ripristino della legalità violata e deve essere integrato da ragioni differenti.

La recente decisione del 2017 –riferita come detto all'art. 21 nonies - si collega all'orientamento espresso in altre pronunce (CdS, sez. IV n. 351 del 2016, e CdS, IV, n. 915 del 2013), secondo cui l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio di un titolo edilizio deve rispondere ai requisiti di legittimità codificati nell'articolo 21-*nonies* cit., consistenti nell'illegittimità originaria del titolo e nell'interesse pubblico concreto ed attuale alla sua rimozione, diverso dal mero ripristino della legalità, comparato con i contrapposti interessi dei privati. Con l'ulteriore canone del termine ragionevole per il legittimo esercizio del potere di autotutela (da ultimo fissato in 18 mesi).

Un secondo orientamento che appare maggioritario - ripreso anche nella vigenza dell'art. 21-*nonies* cit. (CdS, sez. IV, n. 2885 del 2016; ibidem, n. 4619 del 2012) – assume al contrario che il provvedimento di annullamento di concessione edilizia illegittima è da ritenersi correlato *in re ipsa* alla necessità di curare l'interesse pubblico concreto ed attuale al ripristino della legalità violata, atteso che il rilascio del titolo edilizio comporta la sussistenza di una permanente situazione *contra legem* e di conseguenza ingenera nell'amministrazione il potere-dovere di annullare in ogni tempo la concessione illegittimamente assentita (CdS sez. IV, n. 3660 del 2016; CdS, sez. V, n. 5691 del 2012). In questo filone giurisprudenziale, per esonerare dalla comparazione tra interesse pubblico e interesse privato, spesso, assumono rilievo le indicazioni fuorvianti o false della parte istante, ove a queste si ritenga ascrivibile l'illegittimità del provvedimento annullato (n. 3660 del 2016 cit.). Al contrario, la motivazione sulla comparazione degli interessi è richiesta quando l'esercizio dell'autotutela discenda da errori di valutazione dovuti all'amministrazione (n. 5691 del 2012 cit.). In particolare, in fattispecie nelle quali era applicabile il 21 *nonies*, ante modifica si è ritenuto che, se è stata rappresentata una situazione dei luoghi difforme da quanto in realtà esistente e tale difformità costituisce un vizio di legittimità del titolo edilizio, determinato dallo stesso soggetto richiedente, tale circostanza costituisce *ex se* ragione idonea e sufficiente per l'adozione del provvedimento di annullamento di ufficio del titolo medesimo, tanto che in quel caso si può prescindere, ai fini dell'autotutela, dal temperamento con un interesse pubblico attuale e concreto. Si è poi ritenuto del tutto inconferente, nell'economia della causa, il richiamo dell'appellante alla disciplina contenuta negli artt. 21-*octies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, perché proprio la falsa rappresentazione della realtà, rendeva necessaria e vincolante l'adozione, da parte dell'amministrazione comunale, del provvedimento di annullamento in autotutela, il cui contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (n. 4619 del 2012 cit.).

In estrema sintesi, appare emergere un contrasto tra: - un recente orientamento che, sulla base dell'art. 21-*nonies*, cit., e anche in considerazione delle modifiche dello stesso, ritiene necessaria una valutazione dell'interesse pubblico in concreto in rapporto agli interessi dei destinatari (e dei controinteressati) degli originari provvedimenti, in un tempo ragionevole; con la conseguenza che il lungo decorso del

tempo agisce a favore dell'affidamento ingenerato nel privato e incide anche sulla valutazione del pubblico interesse in concreto; - un orientamento, che sembra maggioritario, il quale, pur nella vigenza del citato articolo, esclude la necessità della valutazione dell'interesse pubblico in concreto, essendo esso insito nella restaurazione della legalità violata, quantomeno, tutte le volte che la illegittimità sia dipesa dalle prospettazioni non veritiere del privato.

Questo contrasto di orientamenti è emerso anche in un recentissimo giudizio d'appello, in cui il giudice di primo grado, ritenuto attribuibile l'ampliamento del manufatto in pendenza della pratica di condono ad una domanda presentata dalla proprietaria in modo ambiguo, ha escluso per questi motivi ogni rilievo al tempo trascorso (9 anni) e alla mancata valutazione comparativa tra interesse pubblico in concreto e affidamento dei privati, in quanto affidamento non degno di essere tutelato. In sede di appello i ricorrenti assumono comunque la violazione dell'art. 21-*nonies*, nell'interpretazione sostenuta dalla recente decisione del 2017 e quindi il mancato contemperamento degli interessi tra l'interesse pubblico violato e quello dei privati al consolidamento della situazione illegittima non rilevata dall'amministrazione per un tempo abnorme e idoneo a consolidare l'affidamento del privato.

Con Ordinanza collegiale n. 1337 del 2017, è stata già sottoposta all'adunanza plenaria la questione "Se l'ordinanza di demolizione di immobile abusivo (nella specie, trasferito *mortis causa*) debba essere congruamente motivata sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale al ripristino della legalità violata quando il provvedimento sanzionatorio intervenga a una distanza temporale straordinariamente lunga dalla commissione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi del provvedimento sanzionatorio".

Ebbene, stante il contrasto giurisprudenziale in atto con la recentissima decisione sopracitata (Ordinanza 19 aprile 2017 n. 1830) il CdS ha ritenuto di deferire il ricorso all'esame dell'Adunanza plenaria, ai sensi dell'art. 99, co. 1, c.p.a., per la decisione della seguente questione:

"Se, nella vigenza dell'art. 21- *nonies*, come introdotto dalla legge n. 15 del 2005, l'annullamento di un provvedimento amministrativo illegittimo, *sub specie* di concessione in sanatoria, intervenuta ad una distanza temporale considerevole dal provvedimento annullato, debba o meno essere motivata in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico valutato in concreto in correlazione ai contrapposti interessi dei privati destinatari del provvedimento ampliativo e agli eventuali interessi dei controinteressati, indipendentemente dalla circostanza che il comportamento dei privati possa aver determinato o reso possibile il provvedimento illegittimo, anche in considerazione della valenza – sia pure solo a fini interpretativi – della ulteriore novella apportata al citato articolo, la quale appare richiedere tale valutazione comparativa anche per il provvedimento emesso nel termine di 18 mesi, individuato come ragionevole, e appare consentire un legittimo provvedimento di annullamento successivo solo nel caso di false rappresentazioni accertate con sentenza penale passata in giudicato".

Ebbene, posta così la questione, mi sembra di poter dire, senza nulla voler insegnare al Giudice della nomofilachia, che l'indirizzo futuro, rimesso all'Ad. Pl. sembra abbastanza delineato, nel senso che la recente modifica apportata all'art. 21 nonies, introducendo di fatto una dimensione massima al concetto temporalmente indefinito di "termine ragionevole", non potrà che orientare la futura decisione dell'Ad. Pl. in funzione della preferenza da accordare all'indirizzo – pur se, come detto, riferito *ratione temporis* all'art. 21 ante modifica – che più garantisce la certezza dei rapporti giuridici. E quindi, a quello che fissa comunque il termine massimo per intervenire in autotutela in un momento certo e controllabile anche dai soggetti che non hanno concorso in alcun modo alla formazione del provvedimento illegittimo. Diversamente, è intuitivo che, per il solo fatto di essere esposti al potere di annullamento della p.a. per un periodo temporalmente indefinito, i potenziali interessati sarebbero scoraggiati, a causa del rischio indotto da quel potere e, soprattutto, dalla imprevedibile dilatazione del suo esercizio, dalle transazioni economiche riferite a quei beni, pregiudicandone la loro stessa circolazione.

D'altra parte è altrettanto evidente che, prescindendo dai casi in cui l'illegittimità del provvedimento è assolutamente riconducibile alla condotta dolosa del beneficiario del provvedimento stesso – situazione che trova considerazione specifica nel comma 2 bis del novellato art. 21 nonies- tutte le ipotesi residue devono ritenersi frutto di errori di valutazione della P.A. ovvero di omissioni nell'attività di controllo, sempre ad essa imputabili, e quindi il tempo massimo esigibile per intervenire sull'errore non può che essere quello che il legislatore ha definito come termine massimo (18 mesi); tempo massimo che il giudice chiamato ad applicare la norma potrà eventualmente ridurre al minimo, in funzione della garanzia del principio di certezza giuridica e quindi del bilanciamento degli interessi tra la P.A. e l'incolpevole destinatario dell'atto illegittimo (e quindi ad esempio potrà tenere conto del momento della comunicazione di inizio dei lavori, se si tratta di opere non ancora realizzate, ovvero della natura e della loro finalità, se si tratta di opere già realizzate e suscettibili di demolizione).

D'altra parte, anche per il potere di controllo della legalità degli atti amministrativi, potere che inerisce all'autotutela e che ha carattere discrezionale, si impone un limite di tempo ragionevole, che non può essere arbitrario nè indefinito, posto che in quel caso esso si tramuterebbe, di fatto, in un potere ablatorio non soggetto a risarcimento ovvero a indennizzo e, in quanto tale, costituzionalmente improponibile.

Il fatto che il legislatore ne abbia finalmente preso coscienza, introducendo quel limite, e che il giudice amministrativo, con le sue decisioni lo abbia svegliato dal torpore in cui versava, potrebbe indurre quest'ultimo a qualche sentimento di autogrificazione.

Sentimento forse legittimo ma tuttavia da non enfatizzare, perché il paradosso di Zenone, reso icasticamente dalla vana rincorsa di Achille alla tartaruga: «Un mobile più lento non può essere raggiunto da uno più rapido; giacché quello che segue deve arrivare al punto che occupava quello che è seguito e dove questo non è più quando il secondo arriva; in tal modo il primo conserva sempre un vantaggio sul secondo»,

applicato all'azione amministrativa, conserva tuttora, e ne abbiamo visto più di un esempio, la sua paradossale verità.

Angelo De Zotti

Presidente del TAR Lombardia

pubblicato il 12 maggio 2017

Nota: Il presente intervento utilizza, a mani basse, dove non integralmente, sia per la parte relativa alla ricostruzione storica degli istituti di semplificazione e alla nascita della s.c.i.a. che per quella giurisprudenziale, il commento all'art. 19 della l. 241/1990 e succ. mod. contenuto nella 2^a edizione, appena edita, del Codice dell'azione amministrativa curato da Maria Alessandra Sandulli (Edito da Giuffrè), e dunque gli aggiornatissimi e pregevolissimi contributi di Walter Giulietti, Nino Paolantonio e Fiorenzo Liguori, che ringrazio, contributi ai quali, aldilà della sintesi, ho unicamente aggiunto qualche pagina di commento personale e, nell'ultimo paragrafo, i riferimenti alla recente decisione del Consiglio di Stato sez. VI, 19 aprile 2017, ivi citata.