

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SIMPLIFICACIÓN EN ITALIA: EL PAPEL DE LA NOTIFICACIÓN CERTIFICADA DE INICIO DE ACTIVIDAD

Economic growth and simplification in Italy: the role of Certified notice of commencement of business

Dra. Gabriella Crepaldi

Profesora Asociada de Derecho Administrativo
Università degli Studi di Bergamo (Italia)
<https://orcid.org/0000-0002-1307-4266>
gabriella.crepaldi@unibg.it

Resumen

El artículo examina la evolución normativa de la simplificación administrativa y de la liberalización de las actividades económicas en Italia, con especial referencia al instrumento de la notificación certificada del inicio de la actividad.

Palabras clave: simplificación administrativa; liberalización; crecimiento económico.

Abstract

The article examines the regulatory evolution of administrative simplification and liberalization of economic activities in Italy, with special reference to the instrument of certified notice of commencement of business.

Keywords: administrative simplification; liberalization; economic growth.

Sumario

1. Las reformas para la simplificación y el desarrollo. 2. Las herramientas de la simplificación y el ansia de proveer. 3. Presupuestos y límites: el ámbito de aplicación de la SCIA. 4. El papel de la administración pública: control, prohibición y reevaluación. 5. Naturaleza de la SCIA, protección de terceros y jurisdicción. 6. La SCIA como caso de autoadministración.

Referencias bibliográficas.

1. LAS REFORMAS PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y EL DESARROLLO

En los años noventa del siglo pasado, el ordenamiento italiano puso en marcha un proceso reformador general bajo el signo de la liberalización de las actividades económicas, la simplificación de los procedimientos administrativos y la digitalización de los procesos y de los actos, con el objetivo final de favorecer el crecimiento y el desarrollo económico.¹

Desde aquellos años, de hecho, el legislador ha demostrado comprender que los objetivos de la reforma no pueden alcanzarse si no es a través de una modernización radical de las administraciones y de su modo de proceder. Esta conciencia no ha abandonado nunca a los sujetos de la regulación que han intervenido, casi continuamente, en la normativa a todos los niveles para establecer ulteriores medidas de simplificación, nuevas herramientas de liberalización, así como para adecuar la actividad administrativa al vertiginoso avance de la tecnología informática.

La crisis económica mundial, que ha caracterizado el último decenio, ha exigido un renovado compromiso para acelerar la implementación de las reformas e intensificar las medidas para la recuperación económica. Son significativos los nombres que han recibido las más recientes innovaciones normativas que se han producido: así, por ejemplo, hay que recordar el decreto "Salva Italia" (Decreto-Ley No. 201 de 6 de diciembre de 2011, convertido en la Ley No. 214 de 22 de diciembre de 2011), el Decreto "Del hacer" (Decreto-Ley No. 69 de 21 de junio de 2013, convertido con modificaciones en la Ley No. 98 de 9 de agosto de 2013), el Decreto "Desbloquea Italia" (Decreto-Ley No. 133 del 12 de septiembre de 2014, convertido en la Ley No. 164 de 11 de noviembre de 2014), el Decreto "Desbloquea proyectos de construcción" (Decreto-Ley No. 32 de 18 de abril de 2019, convertido en Ley No. 55 de 14 de junio de 2019). En la fase más reciente, de emergencia sanitaria y consiguiente depresión económica, se adoptó el Decreto-Ley "Cuida Italia" (Decreto-Ley No. 18 de 17 marzo de 2020, convertido en la Ley No. 27 de 24 de abril de 2020), el Decreto "Recuperación" (No. 34 de 19 de mayo de 2020, convertido en la Ley No. 77 de 17 de julio de 2020), y dos decretos denominados, respectivamente, "Simplificación" (No. 76 de 16 de julio de 2020, convertido en la Ley No. 120 de 11 de septiembre de

¹ CASSESE, Sabino, "L'età delle riforme amministrative", en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 79 y ss., donde afirma que las reformas se han convertido en una "tarea pública estable", continua, no episódica.

2020) y “Simplificaciones” (Decreto-Ley No. 77 de 31 de mayo de 2021, todavía no convertido).

En todos los casos, se trata de reformas introducidas a través de medidas normativas urgentes que el gobierno adopta sin mediar delegación del Parlamento, el cual interviene en un momento posterior a la entrada en vigor de las normas gubernativas para convertirlas en ley, con o sin enmiendas (véase artículo 77 de la Constitución).

Cada intervención reformadora determina un efecto devastante sobre la normativa general y de sector: los decretos adoptados presentan una variada disciplina, que plantea o modifica disposiciones presentes en centenares de textos normativos diferentes, complicando (paradójicamente, si se considera el propósito simplificador) la actividad del intérprete, del estudioso de los fenómenos administrativos, del agente público que debe aplicar disposiciones complejas, tortuosas y precarias.

El cuadro general se hace todavía más nebuloso si se considera la dificultad de identificar las disposiciones aplicables en el contexto de una ordenación normativa multinivel y qué interpretación asumir de la previsión considerada aplicable en un sistema en el que el juez puede pronunciarse sin el condicionamiento del precedente, determinando varias posiciones y orientaciones hasta el momento en que se pronuncie el juez dotado de funciones de nomofilaxis, como la Sesión Plenaria del Consejo de Estado para la jurisdicción administrativa y la Sala Conjunta del Tribunal de Casación para la jurisdicción ordinaria.

El operador del Derecho se paraliza: es un fenómeno objeto de amplios estudios desde hace tiempo, y la doctrina utiliza para describirlo la fórmula “administración o burocracia defensiva”,² que alude a una organización y a una actividad administrativa lenta, pesada, cuando no del todo inerte a causa de la actitud prudencial del funcionario administrativo que no asume decisiones o las asume con mucho retraso, por temor a tomar posturas de las que luego tenga que responder a título de responsabilidad administrativa ante el juez contable.

² La fórmula deriva del mundo de la medicina, donde con la expresión “medicina defensiva” se indica la actitud del médico condicionado por el riesgo de incurrir en responsabilidades a causa de sus decisiones médicas y que, por ello, se ve inducido a cambiar las decisiones sobre los modos y tiempos de su intervención. Sobre la burocracia defensiva véase BATTINI, Stefano y Francesco DECAROLIS, “L’amministrazione si difende”, en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 293.

Se trata de una situación generalizada, que ha registrado un fuerte aumento en el último quinquenio y que ciertamente se ha visto agravada por la emergencia sanitaria determinada por la pandemia en curso: en un contexto similar, la capacidad de reacción de las administraciones, la pronta adopción de las decisiones y, en general, la diligente intervención en los casos administrativos se hace indispensable no solo para predicar en abstracto la eficacia de la acción administrativa, sino, sobre todo, para proporcionar una respuesta adecuada y concreta a las más diferentes necesidades que requieren, en ocasiones, una intervención inmediata.³

2. LAS HERRAMIENTAS DE LA SIMPLIFICACIÓN Y EL ANSIA DE PROVEER

Desde la adopción de la Ley general de procedimiento administrativo, Ley No. 241 de 7 de agosto de 1990, el legislador se ha apoyado en particular en dos instrumentos simplificadores: el consentimiento tácito y la declaración de inicio de actividad. Desde entonces han transcurrido más de treinta años y las modificaciones han sido tantas y de tal entidad como para hacer cambiar varias veces la fisonomía de estos instrumentos, a veces introduciendo modificaciones, que después eran abrogadas y más tarde reintroducidas de nuevo:⁴ se ha tratado, por tanto, de una experimentación todavía en curso.

³ El problema, naturalmente, se siente en mayor medida en determinados sectores del Derecho administrativo, cruciales bajo el perfil social y económico, como el de las licitaciones públicas. Sobre la burocracia defensiva en este sector, se remite a CAFAGNO, Maurizio, "Risorse decisionali e amministrazione difensiva. il caso delle procedure contrattuali", en *Dir. amm.*, 2020, p. 35 y ss.

⁴ El artículo 19 se modificó casi treinta veces, en ocasiones varias veces en un mismo año: Ley No. 537 de 24 de diciembre de 1993; Ley No. 15 de 11 de febrero de 2005; Decreto-Ley No. 35 de 14 de marzo de 2005, convertido, con modificaciones, por la Ley No. 80 de 14 de mayo de 2005; Ley No. 69 de 18 de junio de 2009; Decreto Legislativo No. 59, de 26 de marzo de 2010; Decreto-Ley No. 78 de 31 de mayo de 2010, convertido, con modificaciones, por la Ley No. 122 de 30 de julio de 2010; Decreto Legislativo No. 104 de 2 de julio de 2010; Decreto-Ley No. 125 de 5 de agosto de 2010, convertido, con modificaciones, por la Ley No. 163 de 1 de octubre de 2010; Decreto-Ley No. 70 de 13 de mayo de 2011, convertido, con modificaciones, por la Ley No. 106 de 12 de julio de 2011; Decreto-Ley No. 5 de 9 de febrero de 2012, convertido, con modificaciones, por la Ley No. 35 de 4 de abril de 2012; Decreto-Ley No. 83 de 22 de junio de 2012, convertido, con modificaciones, por la Ley No. 134 de 7 agosto de 2012; Decreto-Ley No. 70 de 13 de mayo de 2011, convertido, con modificaciones, en la Ley No. 106 de 12 de julio de 2011; Decreto-Ley No. 138 de 13 agosto de 2011, convertido, con modificaciones, en la Ley No. 148 de 14 de septiembre de 2011; Decreto-Ley No. 91 de 24 de junio de 2014, convertido, con modificaciones, por la Ley No. 116 de 11 de agosto de 2014; Decreto-Ley No. 133 de 12 de septiembre de 2014, convertido, con modificaciones, por la Ley No. 164 de 11 de noviembre de 2014; Ley No. 124 de 7 de agosto de 2015; Decreto

El consentimiento tácito es un silencio significativo que se realiza, de conformidad con el artículo 20 de la Ley sobre el procedimiento administrativo, cuando la autoridad no se pronuncia en forma expresa dentro del plazo establecido para la conclusión del procedimiento, fijado en general en treinta días. El consentimiento tácito tiene alcance general y, por tanto, opera siempre, excepto en los sectores excluidos identificados en el mismo artículo 20.⁵ Como se ha notado, sin embargo, dichos ámbitos son tan numerosos y amplios (entre otros, patrimonio cultural y paisajístico, medio ambiente, defensa nacional, seguridad pública e inmigración, salud, incolumidad pública) como para poder considerar que el consentimiento tácito pueda operar en pocos casos residuales. Con ello el legislador habría enunciado una regla general que apunta a la simplificación y a la liberalización, pero la habría dejado sin capacidades introduciendo –y poco a poco con las reformas sucesivas–, reduciendo las posibilidades de aplicarla en varios sectores, cuya valoración, dado el carácter crítico o la sensibilidad de los intereses en juego, es necesario reservar a la administración pública y esperar su decisión expresa.

La declaración de inicio de actividad, hoy denominada Notificación Certificada de Inicio de Actividad (SCIA por sus iniciales italianas), a su vez implica que el particular ya no deba pedir un permiso o una autorización a la administración pública, sino que se limite a presentar una declaración de inicio de la actividad, sin perjuicio del poder de la autoridad de intervenir ejerciendo un poder de control y, eventualmente, de suspensión o inhibición de la actividad. El artículo 19 de la Ley sobre el procedimiento administrativo delimita, en positivo y en negativo, el ámbito de aplicación de la SCIA y regula puntualmente el papel de la administración pública (véanse los párrafos que siguen).

El consentimiento tácito y la declaración de inicio de actividad no son instrumentos de liberalización propiamente dicha, sino de “simplificación de efecto liberalizante”.⁶ En estas idas y venidas administrativas, de hecho, lo que tiene lugar no es un completo desleimiento de la actividad autoritativa de Derecho

Legislativo No. 126 de 30 de junio de 2016; Decreto Legislativo No. 222 de 25 de noviembre de 2016.

⁵ Entre los estudios generales monográficos sobre el tema del consentimiento tácito véanse ANDREIS, Massimo, *La conclusione inespressa del procedimento*, p. 7 y ss.; TRAVI, Aldo, *Silenzio-asenso ed esercizio della funzione amministrativa*, p. 10 y ss.

⁶ LIGUORI, Francesco, “L’accesso al mercato: dal controllo ex ante al controllo ex post”, en Fiorenzo Liguori y Nicola Acocella (coords.), *Liberalizzazioni. Istituzioni, dinamiche economiche e lavoro nel diritto nazionale ed europeo*, p. 27 y ss.

público;⁷ la actividad particular sigue sometida a un régimen administrativo, aunque la administración ve cambiar su papel y debe seguir reglas de procedimiento diferentes con respecto a las que caracterizan los procedimientos que tienen por objeto que se dicten actos ampliatorios, como los de autorización, que tienen la finalidad de permitir el ejercicio de las actividades privadas comerciales o de otro tipo, como las actividades de construcción.

Esto se confirma en la jurisprudencia del Tribunal constitucional que, pronunciándose sobre las figuras jurídicas de la liberalización de las actividades empresariales, comerciales y artesanales, ha afirmado que estas atribuyen a la administración pública poderes diferentes, que constituyen un “paréntesis” administrativo, “puntualmente delimitado en los modos y tiempos”⁸

La permanencia del poder administrativo en esas situaciones ha determinado varias incertidumbres, tanto en literatura como en jurisprudencia, en relación con la calidad del poder empleado, las posibilidades de protección de terceros, la jurisdicción. Estas incertidumbres han sido la causa de continuas intervenciones del legislador, que ha buscado en –modo no siempre lineal– ir resolviendo poco a poco las problemáticas de aplicación.

Las liberalizaciones y las simplificaciones, de hecho, derivan de decisiones políticas cuya traducción requiere la definición de sistemas articulados de principios, reglas y técnicas jurídicas, que se acoplan a un ordenamiento ya definido y con el cual no siempre, o no bajo todos los perfiles, es posible una alineación.

⁷ CERULLI IRELLI, Vincenzo, “Modelli procedimentali alternativi in tema di autorizzazioni”, en *Dir. amm.*, 1993, pp. 57 y 65, sobre el permanecer en la categoría jurídica de actividad administrativa, hasta el punto de excluir que la Dia (Declaración de inicio de actividad) pueda calificarse como instrumento de liberalización, dado que las actividades privadas no son ajenas a un régimen administrativo. En los mismos términos, véase CASETTA, Elio, “La difficoltà di semplificare”, en *Dir. amm.*, 1998, espec. p. 339, donde afirma que la Dia no ha eliminado los poderes, sino que ha cambiado el tiempo y la causa; igualmente, CHITI, Mario P., “Atti di consenso”, en AA.VV., *Scritti in onore di Feliciano Benvenuti*, p. 530; TRAVI, Aldo, “Semplificazione e tutela del cittadino”, en *Riv. giur. urb.*, 1998, p. 110. La valoración de la figura de la Dia en su conjunto y, en particular, “la presencia de la administración en la categoría jurídica”, induce a calificar la posición jurídica del particular como derecho subjetivo a régimen administrativo (BOSCOLO, Emanuele, *Diritti soggettivi a regime amministrativo. L’art. 19 della l. 241/90 ed altri modelli di liberalizzazione*, p. 217). Véase también la “posible variable interpretativa” sugerida por FERRARA, Leonardo, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, p. 83, centrada en la figura del derecho potestativo con necesaria comprobación administrativa.

⁸ Tribunal const., No. 45 de 13 de marzo de 2019, en *Foro it.*, 2019, I, p. 3466 (punto 8.1 de la motivación en derecho).

Se requiere, entonces, del legislador, del intérprete y del juez una actividad ponderativa orientada a la búsqueda de una solución de equilibrio.

Así, en el caso del consentimiento tácito y de la declaración de inicio de actividad, la regla fundamental que impone a la administración pública cerrar cada procedimiento con una disposición expresa, a fin de garantizar el principio de transparencia de la actividad administrativa y la certeza de las relaciones jurídicas, se ha ponderado con la necesidad de acelerar el procedimiento, de modo que el ciudadano pueda conseguir el efecto de la disposición sin un pronunciamiento expreso y favorable de la autoridad, únicamente porque transcurre el plazo, o bien sobre la base de una simple declaración privada. Esto significa que el efecto ampliatorio se determina por vías que difieren de la adopción de una disposición expresa, adoptada al término de un procedimiento puesto en marcha a instancias de la parte interesada, y todo ello en nombre de la celeridad, de la agilización, de la economización y de la eficiencia.

Lo que cuenta es que el particular pueda conseguir el efecto útil en el más breve tiempo posible.

Esta finalidad orienta muchas otras previsiones que regulan cada una de las fases del procedimiento, de su puesta en marcha a la fase instructoria y la decisión: se han introducido decenas de plazos (muy restringidos) en relación con cada requisito del procedimiento, obligatorio o facultativo que, en su conjunto, han acabado por determinar lo que se ha definido como una auténtica "ansia de proveer"⁹ para las administraciones y para sus funcionarios, a veces en detrimento de una más completa fase de instrucción y de la ponderación de las decisiones.

3. PRESUPUESTOS Y LÍMITES: EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA SCIA

El artículo 19 de la Ley No. 241 de 7 agosto 1990, establece que "*todo acto de autorización, licencia, concesión no constitutiva, permiso o habilitación ('nulla osta')*",¹⁰ *cualquiera que sea su denominación*,¹¹ *incluidas las solicitudes para la*

⁹ CASETTA, Elio, "La difficoltà di semplificare", *cit.*, p. 345. Seguidamente, véase SAITTA, Fabio, "Garanzie partecipative ed 'ansia' di provvedere. Intervento al Convegno su «Il ruolo dei privati nelle nuove amministrazioni: verso l'emersione di una 'cittadinanza amministrativa?»", Torino, 14-15 de junio 2002, en *Nuove autonomie*, 2002, p. 319 y ss.

¹⁰ Nótese que la disposición menciona impropriadamente la habilitación ("*nulla osta*") porque no constituye una medida, sino un acto de consentimiento emitido por una administración en favor de otra administración (ORSI BATTAGLINI, Andrea, voz "*Nullaosta*", en *Dig. disc. pubbl.*, Vol. X, p. 183 y ss.; SANINO, Mario, voz "*Nullaosta*", en *Enc. dir.*, Vol. XXVIII, p. 1 y ss.).

¹¹ En la versión anterior a la reforma de 2015 (Ley Madia, No. 124 de 7 de agosto de 2015), la referencia era, en forma residual, tras enumerar las distintas disposiciones sustituibles, a

inscripción en registros o roles requerida para el ejercicio de la actividad empresarial, comercial o artesana", en las condiciones y con las limitaciones que se indicarán seguidamente, se sustituye por una Notificación Certificada de Inicio de Actividad por parte del interesado.¹²

La disposición, como se ha mostrado, recurre a un "ballet de sinónimos",¹³ para identificar los distintos actos que pueden ser sustituidos por la notificación: la finalidad es poner remedio a la promiscuidad terminológica que caracteriza los textos legislativos a la hora de denominar las disposiciones administrativas ampliatorias.¹⁴ El legislador, de hecho, regula sin considerar los géneros, los tipos y las clasificaciones:¹⁵ corresponde al intérprete la

"cualquier otro acto de consentimiento, cualquiera que sea su denominación": dicha fórmula había recibido críticas por parte de alguna literatura (FERRARA, Leonardo, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo...*, cit., pp. 115 y 116), por la posibilidad de referirse tanto a los actos de consentimiento vinculados como a los discrecionales, debiéndose, por otro lado, limitar la aplicación de la norma únicamente a los actos "no volitivos".

¹² Sobre la SCIA se remite a SANDULLI, Maria A., "La Segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) (art. 19 y 21 l. No. 241 del 1990 y posteriores enmiendas y adiciones)", en Maria A. Sandulli (coord.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, p. 215 y ss.; BOTTINO, Gabriele, "Introduzione alla 'segnalazione certificata di inizio attività'", en *Foro amm. - Tar*, 2011, p. 1053; PAOLANTONIO, Nino, "La segnalazione certificata di inizio attività", en Maria A. Sandulli (coord.), *Codice dell'azione amministrativa*, p. 750. Sobre la anterior Dia (denuncia, después declaración, de inicio de actividad), se remite a GIULIETTI, Wanda, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività, passim*; GAFFURI, Federico, "La dichiarazione di inizio di attività dopo le riforme del 2005 alla l. No. 241 del 1990: considerazioni sulla natura dell'istituto", en *Dir. amm.*, 2007, p. 369; ACQUARONE, Lorenzo, *La dichiarazione di inizio di attività. Profili teorici*, p. 3 y ss.; FALCON, Giandomenico, "La regolazione delle attività private e l'art. 19 della legge 241 del 90", en *Dir. pubbl.*, 1997, p. 435; FERRARA, Leonardo, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo...*, cit., p. 103 y ss.; CERULLI IRELLI, Vincenzo, "Modelli procedimentali alternativi...", cit., p. 60.

¹³ MERUSI, Fabio, "Metamorfosi nell'intervento pubblico nell'economia. Dall'autorizzazione alla riserva di provvedimento inibitorio", en *Dir. amm.*, 2015, p. 595, nota No. 22.

¹⁴ CHITI, Mario P., "Atti di consenso", cit., p. 493; SANDULLI, Aldo, "Abilitazioni. Autorizzazioni. Licenze", en *Scritti giuridici*, p. 235.

¹⁵ En este sentido, la ampliación del ámbito objetivo de la disposición que las distintas reformas han ido poco a poco realizando, hasta incluir las concesiones no traslativas y la inscripción en los registros, suscita incertidumbres, dado que dichos actos no pueden considerarse de tipo autorizatorio y no presentan necesariamente carácter vinculado. Las primeras son, en cualquier caso, constitutivas, en el sentido de que generan para el particular una posición jurídica antes inexistente y tienen una naturaleza tendencialmente discrecional (GIANNINI, Massimo S., *Diritto amministrativo*, Vol. II, p. 1144, y en este sentido véase también SCOCA, Franco G., "Il provvedimento", en Franco G. Scoca (coord.), *Diritto amministrativo*, p. 268). Además de esto, la relación entre administración pública y concesionario que se genera no puede tener lugar únicamente en el área de los poderes de vigilancia y de control que el artículo 19 de la Ley sobre el procedimiento administrativo reconoce a la Administración

reconducción del acto al tipo normativo general,¹⁶ según el esquema del procedimiento y según la finalidad.

Precisamente a causa de las incertezas de la aplicación, determinadas por la formulación amplia e incierta del artículo 19, la reforma Madia ha encargado al gobierno que proceda a mapear los actos que la SCIA puede sustituir; con ese objeto, véanse los D. Lgs. No. 126 de 30 de junio 2016 y No. 222 de 25 de noviembre de 2016.¹⁷

La SCIA no es aplicable en caso de que el efecto autorizador requiera el ejercicio de discrecionalidad administrativa o técnica. En este sentido, era más clara y asertiva la reglamentación previa a las modificaciones que se recogía en la ley de 2005, que admitía la SCIA solo cuando no fuera necesario realizar pruebas que comportasen valoraciones técnicas. De cualquier manera, la supresión de dicho inciso no ha puesto en duda el ámbito de aplicación, lo cual se relaciona con la casuística caracterizada por el ejercicio de actividad administrativa vinculada.¹⁸

Parece obvio, de hecho, que la SCIA no puede aplicarse en todos los casos en que se pone en manos de la administración una decisión sustancial, entendida como “determinación de la intención”;¹⁹ la actividad sustituible es solo la

pública. En la literatura al respecto, se ha sostenido que se trata de una formulación errónea que debe reconducirse a los casos en que el legislador, impropriamente, llama concesión a lo que en realidad es autorización (SCOTTI, Elisa, “La segnalazione di inizio attività”, en Alberto Romano (coord.), *L'azione amministrativa*, p. 594). En relación con las “*solicitud*es para la inscripción en registros o roles requeridas para el ejercicio de la actividad empresarial, comercial o artesana”, es evidente que la disposición presenta una formulación errónea: la demanda del interesado es un acto privado y no una disposición administrativa sustituible por una SCIA. La disposición debe entenderse en el sentido de que también recaen en el ámbito de aplicación los actos de inscripción en registros y roles, en caso de que presenten naturaleza vinculada.

¹⁶ CASSESE, Sabino, *Le basi del diritto amministrativo*, p. 274.

¹⁷ BOSCOLO, Emanuele, “La SCIA dopo i decreti attuativi e la Legge Madia”, en *Giur. it.*, 2016, p. 2799; STRAZZA, Giordana, “La SCIA nei decreti attuativi della ‘riforma Madia’”, en Maria A. Sandulli (coord.), *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, p. 74.

¹⁸ En este sentido, véase el parecer del Consejo de Estado, Com. espec., 30 marzo 2016, No. 839 (disponible en www.giustizia-amministrativa.it), que intervino sobre el borrador del decreto legislativo que implementa la Ley Madia (7 de agosto de 2015, No. 124).

¹⁹ GIANNINI, Massimo S., “Decisioni e deliberazioni amministrative”, en *Foro amm.*, 1946, I, 1, p. 157. En estos términos, véase POLICE, Aristide, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, p. 102. Sobre la decisión como acto que realiza las condiciones previstas por la ley, véase NIGRO, Mario, *Le decisioni*

vinculada, caracterizada por el ejercicio de poder y la adopción de decisiones de implementación de la determinación legislativa.

La SCIA no puede intervenir ni siquiera cuando el sector está caracterizado por la aposición de límites o contingentes conjuntos, o bien cuando las actividades del sector deban ser objeto de programación: en estos casos, de hecho, se excluye la posibilidad de cualquier forma de liberalización del sector. Téngase en cuenta, sin embargo, que límites y contingentes intervienen actualmente en ámbitos enteramente residuales y, por tanto, deben considerarse medidas excepcionales que pueden admitirse solo en presencia de particulares necesidades. Esto es válido también para la programación: piénsese en las autorizaciones a la apertura y al ejercicio de actividades sanitarias a través del procedimiento de acreditación de las estructuras privadas.²⁰

La ley excluye expresamente que la SCIA pueda encontrar aplicación para las actividades económicas de carácter prevalentemente financiero, incluidas las reguladas por las leyes en materia bancaria y crediticia y sobre la intermediación financiera.

4. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: CONTROL, PROHIBICIÓN Y REVALUACIÓN

La actividad reservada a la administración pública ha sido objeto de distintas revisiones por parte del legislador. Con la última intervención realizada por la ley Madia se ha previsto que la administración, en un plazo de sesenta días a partir del momento en que se recibe la notificación, deba adoptar medidas de prohibición de prosecución de la actividad y de eliminación de los posibles efectos dañinos en caso de comprobada carencia de los requisitos y de los presupuestos establecidos por la normativa para el ejercicio de la actividad. La prohibición debe ir acompañada de motivación.

Siempre que sea posible conformar la actividad emprendida a la normativa vigente, la administración competente invita al particular a proveer y prescribe

amministrative, espec. p. 53, y seguidamente "Decisione amministrativa", en *Enc. dir.*, Vol. XI, p. 810 y ss.

²⁰ En relación con ello, consúltese SANTUARI, Alceste, "Autorizzazione e accreditamento dei servizi socio-sanitari tra libertà di iniziativa economica ed esigenze programatorie", en *Sanità pubbl. e privata*, 2021, fasc. 1, p. 71; CARUSO, Edoardo, "L'accreditamento nei servizi sanitari e socio-sanitari fra esigenze di sistema e prospettive di liberalizzazione", en *Istituzioni del Federalismo*, 2017, p. 157.

las medidas necesarias, con la fijación de un término no inferior a treinta días. En caso de no adopción de las medidas por parte del particular, la actividad se considera prohibida.

La administración dispone también del poder de suspensión de la actividad emprendida, que puede ejercer en presencia de declaraciones no verdaderas o de peligro para la protección del interés público en materia de medio ambiente, paisaje, bienes culturales, salud, seguridad pública o defensa nacional. El acto motivado de suspensión interrumpe el término de sesenta días a disposición de la administración pública para adoptar la prohibición. El plazo recomienza a partir de la fecha en que el privado comunica la adopción de las medidas de restablecimiento o conformativas. En ausencia de otras disposiciones, transcurrido dicho plazo, cesan los efectos de la suspensión eventualmente adoptada.

La literatura y la jurisprudencia se han preguntado muchas veces por los poderes que restan a la administración tras el vencimiento del plazo de sesenta días previsto para la adopción de la medida inhibitoria. La solución normativa actual requiere que la administración competente pueda adoptar en cualquier caso las medidas de prohibición y suspensión *“en presencia de las condiciones previstas para el ejercicio”* del poder de anulación de oficio regulado por el artículo 21 *nonies* de la ley sobre el procedimiento administrativo.²¹ Esta última formulación parece más correcta que la anterior, que remitía *tout court* a la administración el ejercicio de los poderes de anulación y revocación, habida cuenta de que en los casos de autorización surgidos de la SCIA, no se registra gasto de poder público y, por consiguiente, no se puede ejercer un poder de revaluación o de revisión, porque falta el objeto mismo de la autotutela administrativa.

El reenvío a las condiciones del artículo 21 *nonies* permite reconocer a la administración, la posibilidad de intervenir cuando se detecte una ilegitimidad, siempre y cuando subsista un interés público concreto y actual para eliminar los efectos, teniendo en cuenta los intereses de las otras partes interesadas, y en un término razonable, que en cualquier caso no superará los doce meses (plazo que se reduce de este modo por obra del Decreto-Ley de 31 de mayo

²¹ La disposición resultante tras la intervención de la reforma Madia ha restituido, por tanto, a la administración, los poderes de intervenir con actos inhibitorios y de restablecimiento, incluso después del vencimiento del plazo de sesenta días, poderes que previamente podía ejercer solo en los denominados sectores sensibles (medio ambiente, paisaje, bienes culturales, salud, seguridad pública o defensa nacional).

de 2021, No. 77), a partir de la estabilización del efecto autorizatorio marcado por la SCIA.²²

La referencia a las condiciones de aplicabilidad del artículo 21 *nonies* vale también para afirmar que, transcurridos doce meses, la administración ya no puede ejercer poder inhibitorio alguno sobre la actividad.²³

También en la versión actual, pese a que mejora las anteriores, la disposición se basa en ficciones y consideraciones forzadas. El poder administrativo que interviene en la cuestión administrativa determinada por la SCIA no es de tipo autorizatorio; así pues, no podría predicarse la anulabilidad porque no puede definirse una revaluación de una determinación anterior. Se trata, en cambio, de un poder de control y de vencimiento muy peculiar, propio solo de esta categoría,²⁴ para el cual se redactan, *ex lege*, reglamentos y regímenes generales que no pueden aplicarse de otro modo.

5. NATURALEZA DE LA SCIA, PROTECCIÓN DE TERCEROS Y JURISDICCIÓN

De la naturaleza de la SCIA depende la calificación de las posiciones jurídicas subjetivas privadas y las correspondientes posibilidades de protección.²⁵ En

²² Sobre la protección de la adjudicación en la nueva forma de la autoprotección, consúltese GALLO, Carlo E., "La lesione dell'affidamento sull'attività della Pubblica Amministrazione", nota a Cass. civ. sez. un., 4 de septiembre de 2015, No. 17586, en *Dir. proc. amm.*, 2016, p. 564; RAMAJOLI, Margherita, "L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto d'equilibrio", en *Riv. giur. urb.*, 2016, p. 99 y ss.; MANFREDI, Giuseppe, "Il tempo è tiranno: l'autotutela nella legge Madia", en *Urb. e app.*, 2016, p. 5 y ss. El apartado II *bis* del artículo 21 *nonies*, introducido por la ley Madia, ha establecido que el plazo de dieciocho meses (después reducido a doce meses) no se aplica a la anulación que tenga por objeto medidas administrativas obtenidas por el particular basándose en falsas representaciones de los hechos, o en declaraciones sustitutorias de certificación y del acta notarial falsas o mendaces por efecto de conductas que constituyan delito, comprobadas con sentencia firme, sin perjuicio de las consecuencias penales de dichas conductas.

²³ Consejo de Estado, Apdo. Espec., 30 marzo 2016, No. 839, *cit.* Sobre este punto, véase también Tribunal const., 13 de marzo de 2019, No. 45, *cit.*

²⁴ Cons. del Estado, sec. II, 28 de mayo de 2010, No. 1990/05, en *Foro amm. - CdS*, 2010, p. 1113; Tar Lombardia, Brescia, sec. I, 10 de enero de 2009, No. 15, en *Riv. giur. edilizia*, 2009, I, p. 514; Tar Lombardia, sec. Brescia, 1 de junio de 2001, No. 397, en *Urb. e app.*, 2001, p. 1119.

²⁵ Como ha precisado el Tribunal Constitucional, con la Resolución No. 164 de 27 de junio de 2012 (en *Foro it.*, 2013, I, p. 43, con anotación de Stefano BENINI), a nivel general, la SCIA es la evolución de la denuncia de inicio de actividad y de la declaración de inicio de actividad, de modo que no se trata de figuras jurídicas diferentes.

ausencia de una indicación legislativa expresa (que se introdujo únicamente con el Decreto-Ley No. 138 de 13 de agosto de 2011), la jurisprudencia y la literatura han cualificado de modo muy variado esta figura jurídica como simplificación liberalizante.²⁶

Una orientación tan difusa ha aplicado el esquema de procedimiento de la autorización implícita,²⁷ para conseguir la ventaja de permitir la activación de la protección jurisdiccional impugnatoria ordinaria. Según esta configuración, la SCIA constituiría un formulario de simplificación del procedimiento,²⁸ que permite al particular conseguir, por efecto de una declaración equiparable a una solicitud, un título de habilitación, constituido por una autorización implícita que se formaliza a raíz del infructuoso transcurso del plazo previsto por la ley para el desempeño de la actividad de control²⁹ y la eventual adopción de la disposición de prohibición de la prosecución de la actividad denunciada y la eliminación de todos los efectos.³⁰

No han faltado argumentos legislativos que apoyan el valor dispositivo de la SCIA. En el plan general, se ha señalado que el artículo 19 (modificado por el artículo 3 del Decreto-Ley No. 35 de 14 de mayo de 2005, convertido en la Ley

²⁶ Para la reseña de las distintas teorías, consúltese TRAVI, Aldo, voz "Dia", en *Enc. dir.*, p. 343.

²⁷ Cons. del Estado, sec. II, 28 de mayo de 2010, No. 1990, en *Foro amm.* - CdS, 2010, p. 1113; Cons. del Estado, sec. IV, 24 de mayo de 2010, No. 3263, en *Foro. Amm.*- CdS, 2010, p. 1030; Cons. del Estado, sec. IV, 29 de julio de 2008, No. 3742, en *Foro amm.* - CdS, 2008, 2055; Cons. del Estado, sec. IV, 12 de septiembre de 2007, No. 4828, en *Riv. giur. edilizia*, 2008, I, p. 1383; Cons. del Estado, sec. IV, 8 de marzo de 2011, No. 1423, en *Foro. Amm.*- CdS, 2011, p. 850, y la jurisprudencia indicada en la nota No. 7.

²⁸ Sobre la Dia como figura jurídica de simplificación consúltese CASSETTA, Elio, *Manuale di diritto amministrativo*, p. 534.

²⁹ VESPERINI, Giulio, "Attività private e controlli amministrativi nella legge No. 241 del 1990: tra regole di semplificazione e promesse di liberalizzazione", en *Reg. e gov. loc.*, 1992, p. 379.

³⁰ Tar Umbria, 22 de diciembre de 2011 No. 400, disponible en www.giustizia-amministrativa.it; Cons. del Estado, sec. IV, 2 de agosto de 2011, No. 4578, en *Foro amm.* - CdS, 2011, 2405; Cons. del Estado, sec. IV, 8 de marzo de 2011, No. 1423, en *Disc. comm.*, 2011, fasc. 2, p. 91; Cons. del Estado, sec. IV, 13 de enero de 2010, No. 72, en *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 798, con nota de NICODEMO, Giovanni F., *La Dia è un provvedimento abilitativo a formazione tacita*; Tar Emilia Romagna, sec. II, 2 de octubre de 2007 No. 2253, en *Dir. proc. amm.*, 2008, p. 235, con nota di GAFFURI, Federico, "I ripensamenti giurisprudenziali in merito alla questione relativa alla natura della denuncia di inizio attività e alla tutela del terzo controinteressato dopo le riforme del 2005 alla l. n. 241/1990"; Tar Abruzzo, Pescara, 19 de septiembre de 2005 No. 498, en *Foro amm.*- Tar, 2005, 2904; Tar Abruzzo, Pescara, 19 de septiembre de 2005, No. 498, en *Foro amm.*- Tar, 2005, p. 2904.

No. 80 de 14 de mayo de 2005³¹) ha establecido que, una vez transcurrido el plazo para el ejercicio del poder inhibitorio, la administración pública puede, en cualquier caso, intervenir por vía de autoprotección decisoria.³² Con ello, la disposición ha reconocido que la SCIA comporta la formación de un título administrativo anulable. Una vez admitida la anulación por vía administrativa, no se puede excluir la jurisdiccional.³³ Además de esto, el mismo artículo 19, desde su formulación original, afirma que el acto de consentimiento (autorización, licencia, concesión no constitutiva, permiso o habilitación, etc.), cualquiera que sea su denominación, se sustituye por una declaración del particular.

El rechazo de la ficción que lleva a atribuir valor de disposición a la declaración del particular ha llevado a afirmar que en la SCIA está totalmente ausente una voluntad y una decisión ampliatoria: la disposición se basa más bien en un esquema nuevo y diferente, en que la declaración del particular produce, *ex lege*³⁴ y en presencia de los presupuestos establecidos, efectos legitimantes de la actividad. La fuente de legitimación de la actividad privada, por tanto, debería ser reconsiderada en la ley y no en un título administrativo que, en cualquier modo, se ha tratado de encuadrar para resolver el problema de la protección de terceros.

Ha sido posible, sin embargo, adoptar un enfoque distinto basado en el papel de la administración en la cuestión administrativa: en la SCIA, la administra-

³¹ Sobre las modificaciones del artículo 19, *cit.*, aportadas por la novedad de 2005, consúltese ANDREIS, Massimo; Remo MORZENTI PELLEGRINI, Massimo CARLIN, Gabriele G. BOTTINO, *Silenzio-assenso semplificazione competitiva e Dia, Problemi e profili applicativi alla luce dei nuovi art. 19 e 20 l. 241/1990, sostituiti dalla l. 80/2005*, p. 196.

³² Tar Lazio, Latina, 29 de enero de 2007, No. 73, en *Giust. amm.*, 2007, II, p. 171; Tar Abruzzo, Pescara, 1 de septiembre de 2005, No. 494, en *Urb. e app.*, 2005, p. 1328, con nota de TRAVI, Aldo, "La Dia e la tutela del terzo: fra pronunce del giudice amministrativo e riforme legislative del 2005". Es particularmente significativa la sentencia del Tar de Piemonte, sec. II, de 19 de junio de 2006, No. 1885, en *Urb. e app.*, 2006, p. 836, con nota de BOSCOLO, Emanuele, "La denuncia di inizio attività "riformata": il diritto soggettivo (a regime amministrativo) tra silenzio-assenso ed autotutela". Sobre este punto, en sentido contrario, véase Tar Campania, sec. IV, 27 de marzo de 2006, No. 3200, en *Urb. e app.*, 2006, p. 1095, con nota de GRAZIANO, Alfonso, "La Dia nelle prime pronunce sulla l. 80/2005 - Natura giuridica dell'istituto e tutela giurisdizionale del contro interessato".

³³ Cons. del Estado, sec. VI, 5 de abril de 2007, No. 1550, en *Giorn. dir. amm.*, 2007, p. 976, con nota de SCIULLO, Girolamo, "Modelli ricostruttivi di Dia e tutela del contro interessato", y en *Urb. e app.*, 2007, p. 1265, con nota de MANDARANO, Antonello, "Dia geneticamente modificata - Atto privato, o provvedimento tacito?".

³⁴ FALCON, Giandomenico, "La regolazione delle attività private e l'art. 19 l. n. 241 del 1990", en *Dir. pubbl.*, 1997, p. 411.

ción no autoriza, sino que controla. La administración tiene que activar un procedimiento para verificar que subsisten los presupuestos legislativos para el ejercicio de la actividad denunciada, y en caso de que no subsistan, proceder a adoptar una orden de inhibición de la actividad y de eliminación de los efectos. Si así fuera, el desempeño de un procedimiento administrativo es siempre un deber,³⁵ mientras la adopción de la disposición final es eventual, porque depende del resultado de la comprobación.

Sobre el presupuesto del procedimiento de verificación como deber, se han elaborado dos posibilidades de protección para los intereses de terceros: la impugnación del silencio denegatorio en caso de que la administración no haya adoptado las disposiciones inhibitorias o bien el recurso contra el silencio por incumplimiento, es decir, el silencio-inercia.

La primera hipótesis se presentó en la célebre resolución de la Reunión Plenaria del Consejo de Estado, No. 15, de 29 de julio de 2011,³⁶ que apoyándose en un prestigioso estudio,³⁷ ha llegado a considerar que el silencio de la administración pública en el plazo perentorio previsto por la ley para el ejercicio del poder inhibitorio constituye una disposición denegatoria. Es decir, no se trataría de un simple hecho (el incumplimiento que no tiene significado de disposición), sino de una disposición tácita negativa equiparada por la ley a un

³⁵ Cons. del Estado, sec. IV, 24 de mayo de 2010 No. 3263, en *Foro amm.-CdS*, 2010, p. 1030. Sobre este punto, véase TRAVI, Aldo, voz "Dia", *cit.*, p. 353, donde afirma que el control en la Dia no se configura como actividad eventual que haya que realizar por muestreo.

³⁶ En *Foro it.*, 2011, III, p. 501, con nota de TRAVI, Aldo, "La tutela del terzo nei confronti della dia (o della scia): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio"; en *Urb. e app.*, 2011, p. 1185, con nota de LAMBERTI, Cesare, "L'adunanza plenaria si pronuncia sulla Dia"; en *Riv. giur. edilizia*, 2011, I, p. 513, con nota de SANDULLI, Aldo, "Primissima lettura della adunanza plenaria n. 15 del 2011"; en *Giur. it.*, 2012, p. 433, con nota de MERUSI, Fabio, "Creatività giurisprudenziale e finzione - La tutela del terzo nel processo amministrativo nell'ipotesi di attività liberalizzate"; en *Dir. proc. amm.*, 2012, p. 171, con nota de FERRARA, Rosario, "La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo"; y BERTONAZZI, Luca, "Natura giuridica della scia e tecnica di tutela del terzo nella sentenza dell'adunanza plenaria del consiglio di stato No. 15/2011 e nell'art. 19, 6° comma ter, l. No. 241/90". Véase también ZAMPETTI, Enrico, "Dia e Scia dopo l'ad. plen. No. 15/2011: la difficile composizione del modello sostanziale con il modello processuale", en *Dir. amm.*, 2011, p. 811, y SANDULLI, Maria A., *Brevi considerazioni a prima lettura della Adunanza Plenaria No. 15 del 2011*, disponible en www.giustamm.it

³⁷ GRECO, Guido, "La Scia e la tutela dei terzi al vaglio dell'adunanza plenaria: ma perché, dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?", en *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 359 y ss., que la propone como hipótesis de estudio.

acto expreso de negación de la adopción del dispositivo inhibitorio, que abre la vía a una protección clásica de tipo impugnatorio-de casación.

La segunda forma de protección, ya sostenida por una parte de la jurisprudencia,³⁸ centrada en la implementación de la acción contra el silencio por incumplimiento de la administración pública, ha sido considerada por el legislador la más adecuada para proteger la posición de los terceros.³⁹ El artículo 6 del Decreto-Ley No. 138, de 13 de agosto de 2011, en su conversión en la Ley No. 148 de 14 de septiembre de 2011, modificando el artículo 19, ha establecido que los interesados pueden reclamar el ejercicio de las verificaciones que corresponden a la administración y, en caso de inercia, llevar a cabo exclusivamente la acción contra el silencio por incumplimiento.⁴⁰ Ese recurso resulta, por tanto, el único instrumento a disposición de las partes para reaccionar a la inercia de la administración pública que no ha adoptado disposiciones inhibitorias y de restablecimiento, así como sancionatorias.⁴¹

El Código del proceso administrativo (Decreto Legislativo No. 104 de 2 de julio de 2010), en el artículo 133, Apartado I, let. A), No. 3, ha afirmado la subsistencia de la jurisdicción exclusiva en todas las controversias en relación con la SCIA. Esto equivale a afirmar que toda controversia generada por la SCIA recae en la jurisdicción del juez administrativo, tanto si se trata de una conducta activa como de una omisión de la administración, contra la cual reaccionar con

³⁸ Cons. del Estado, sec. V, 22 de febrero de 2007, No. 948, en *Giorn. dir. amm.*, 2007, p. 975, con nota de SCIULLO, Girolamo, *Modelli ricostruttivi di Dia e tutela del controinteressato*; Cons. del Estado, sec. IV, 4 de septiembre de 2002, No. 4453, en *Urb. e app.*, 2003, 837, con nota de MANDARANO, Antonello, "Denuncia di inizio attività e sindacato del giudice amministrativo".

³⁹ El legislador interviene quince días después de la resolución de la Reunión plenaria No. 15/11, con una reacción inmediata y tajante.

⁴⁰ Es oportuno subrayar que la Reunión plenaria, al delimitar los posibles instrumentos de protección, había excluido que el recurso contra el silencio por incumplimiento pudiera ofrecer a los terceros una protección plena, eficaz, inmediata. En particular, la Reunión plenaria ha considerado impracticable el procedimiento contra el silencio, porque postularía la supervivencia del poder con respecto al discurrir del plazo asignado para la conclusión del procedimiento; en la Dia, en cambio, el discurrir del plazo comportaría la exclusión del ejercicio del poder inhibitorio ordinario, que para los terceros supondría la conclusión negativa del procedimiento.

⁴¹ Sobre las posibilidades actuales de protección de terceros, consúltese, para una panorámica, la resolución ya citada del Tribunal constitucional, No. 45 de 13 de marzo de 2019. Véanse, entre otros muchos, los comentarios de FREDIANI, Emiliano, "Scia, tutela del terzo ed esigenze di coerenza", en *GiorNo. dir. amm.*, 2019, p. 579, y de BERTONAZZI, Luca, "Scia e tutela del terzo nella sentenza della corte costituzionale No. 45/2019", en *Dir. proc. amm.*, 2019, p. 711.

procedimiento contrario al silencio, sin que pueda identificar la posible cualificación de la posición privada en términos de derecho subjetivo.⁴²

6. LA SCIA COMO CASO DE AUTOADMINISTRACIÓN

La administración pública del nuevo milenio se organiza y actúa según modelos que permiten, y a veces requieren, una participación en aumento de los particulares. Se trata de una tendencia que caracteriza cada tipo de actividad y, por tanto, toda forma de relación entre la administración y los particulares, ya sean ciudadanos, operadores económicos o usuarios.

Así, el desempeño de la actividad normativa de la administración pública ya debe seguir procedimientos que, atendiendo al principio de democraticidad, contemplen un momento de consulta pública, con el objeto de someter el texto normativo en fase de aprobación a las consideraciones de los sujetos que serán objeto de su aplicación.⁴³

En relación con la actividad administrativa autoritativa, la participación dispositiva a través del acceso a los actos y el depósito de memorias y documentos asume un papel central en las leyes que regulan el procedimiento administrativo.⁴⁴ Añádase a ello la identificación de una clara tendencia normativa que apunta a orientar a las administraciones públicas hacia modelos de actividad consensual, en lugar de la autoritativa tradicional. La denominada búsqueda

⁴² Sobre este punto, consúltese CREPALDI, Gabriella, "Le posizioni giuridiche soggettive e il rito speciale di cui all'art. 21 bis legge Tar", nota a Cons. del Estado, sec. V, 9 de octubre de 2006, No. 6003, en *Foro amm. - CdS*, 2006, p. 2828.

⁴³ COSTANTINO, Fulvio, voz "Open Government", en *Dig. disc. pubbl.*, Agg. VI, Utet, Torino, 2015, p. 268; CASSESE, Sabino, "La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato", en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 13 y ss.; CHITI, Edoardo, "La disciplina procedurale della regolazione", en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p. 679 y ss.; CLARICH, Marcello, "I procedimenti di regolazione", en AA.VV., *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti. Quaderni del Consiglio di Stato*, p. 91 y ss.

⁴⁴ Sobre el tema de la participación en el procedimiento, consúltese, entre otros, SATTA, Filippo, "Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo", en *Dir. amm.*, 2010, p. 299; SPASIANO, Mario R., "La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva", en *Dir. amm.*, 2002, p. 283; CARANTA, Roberto; Laura FERRARIS, Simona RODRÍGUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo, passim*; CROSETTI, Alessandro y Fabrizio FRACCHIA (coords.), *Procedimento amministrativo e partecipazione: problemi, prospettive ed esperienze*, p. 7 y ss.; VIRGA, Giovanni, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, p. 10 y ss.

del consentimiento⁴⁵ determina un acercamiento de la administración al particular como presupuesto de una relación paritaria funcional para la definición de un acuerdo;⁴⁶ la aceptación por parte del particular permite también reducir el contencioso, a favor de la certeza de las situaciones jurídicas.

Por último, el papel de los particulares también ha cambiado notablemente en el marco de las actividades públicas orientadas a la satisfacción de intereses generales de la colectividad y del territorio, a través de los modelos más variados. Esto porque, en un sentido, se ha extendido la conciencia de que el sector público no puede hacerse cargo, globalmente, de todas las necesidades del ciudadano en su dimensión individual y social. En ese sentido, la promoción de las actividades privadas de interés público, con un papel complementario con respecto a la actividad llevada a cabo por el sujeto público, se hace indispensable a fin de asegurar que se satisfaga la demanda de servicios del ciudadano, sobre todo los sociales y, en general, los carentes de relevancia económica.⁴⁷

⁴⁵ Consúltense FERRARA, Rosario, "L'accordo... e gli accordi di programma. Spunti sulla c.d. amministrazione consensuale", en *Foro it.*, 2002, III, p. 136.

⁴⁶ Sobre los acuerdos administrativos, la bibliografía es muy amplia: véanse, entre otros, GRECO, Guido, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*; SCOCA, Franco G., "Autorità e consenso", en AA.VV., *Autorità e consenso nell'attività amministrativa, Atti del XLVII Convegno di Studi, Varenna-Villa Monastero, 20-22 settembre 2001*, p. 32; FRACCHIA, Fabrizio, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, p. 103; IMMORDINO, Maria, "Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico", en *Dir. amm.*, 1997, p. 103; LEDDA, Franco, "Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica", en *Foro amm.*, 1997, II, p. 1273; TRIMARCHI BANFI, Francesca, "L'accordo come forma dell'azione amministrativa", en *Pol. dir.*, 1993, p. 238 y ss.; STICCHI DAMIANI, Ernesto, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, p. 63 y ss. Después de la reforma de la Ley sobre el procedimiento administrativo por efecto de la Ley No. 2005, véase CIVITARESE MATTEUCCI, Stefano, "Contratti e accordi di diritto pubblico", en Vincenzo Cerulli Irelli (coord.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, p. 101 y ss.; SORACE, Domenico, "Accordi amministrativi e accertamenti con adesione", en *Dir. pubbl.*, 2009, p. 140; PORTALURI, Pier L., "Sugli accordi di diritto amministrativo", en *Dir. amm.*, 2015, p. 147.

⁴⁷ BONFRESCHI, Gabriele, "Principio di sussidiarietà orizzontale e gestione dei servizi sanitari", en *Sanità pubbl. e privata*, 2012, fasc. 6, p. 19; NICOLETTI, Francesco, "Il diritto all'assistenza sociale nella dimensione della sussidiarietà orizzontale", en *Dir. economia*, 2007, p. 605; POLLICINO, Oreste y Vincenzo SCIARABBA, "I servizi sociali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale in prospettiva comparata", en *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2007, p. 802; MORZENTI PELLEGRINI, Remo, "Sussidiarietà orizzontale e terzo settore", en *Amm. it.*, 2005, p. 1631; ROMANO TASSONE, Antonio, "Sussidiarietà 'orizzontale' e tutela della salute", en *Sanità pubblica e privata*, 2003, p. 639; RESCIGNO, Giuseppe U., "Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali", en *Dir. pubbl.*, 2002, p. 5.

El esquema cooperativo público-privado actúa también en el ámbito de los contratos públicos,⁴⁸ donde se caracteriza por particulares aspectos virtuosos, como la capacidad de realización de las actividades (construcción y gestión de obras o suministro de servicios) de modo más eficiente y también en un contexto de escasez de recursos públicos.⁴⁹ En este contexto, la puesta en valor del papel de los particulares tiene la finalidad de promover la innovación de los procesos, disponiendo estos de recursos financieros y de un bagaje de conocimientos que el sujeto público difícilmente lograría adquirir, y en mayor medida si es tecnológico.⁵⁰ El recurso, cada vez más común, a la colaboración público-privado parece coherente con la transformación del papel de la administración que ha dejado el mercado en que trabajaba directamente para asumir funciones de organización, de regulación y de control.⁵¹

El principio de subsidiaridad horizontal aprobado en el artículo 118, apartado II, de la Constitución,⁵² reformado por la Ley constitucional No. 3 de 18 de octubre de 2001, es expresión del cambio en la relación público-privado, que se realiza ahora a través de una dinámica en la que el sujeto público promueve la actividad de los sujetos privados, individuales o asociados,⁵³ en el ejercicio de actividades de interés general.⁵⁴ De este modo, los ciudadanos, como mejores

⁴⁸ DI CRISTINA, Fabio, "Il nuovo codice dei contratti pubblici. Il partenariato pubblico privato quale 'archetipo generale'", en *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 436 y ss.

⁴⁹ CREPALDI, Gabriella, "Las formas del partenariado público-privado en el nuevo Código italiano de los contratos públicos y de las concesiones", en *Contratación Administrativa Práctica*, 2018, p. 1 y ss.

⁵⁰ Así, en el sector energético, véase CARUSO, Giovanni M., "Pubblico e privato nella vicenda delle infrastrutture energetiche: una singolare interazione fra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale", nota a Tribunal const., 17 de junio de 2010, No. 215, en *Regioni*, 2011, p. 967.

⁵¹ CASSESE, Sabino, "Stato e mercato, dopo privatizzazioni e deregulation", en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, p. 382 y ss.

⁵² Entre las primeras contribuciones acerca de la norma constitucional introducida por la reforma establecida en la Ley de revisión constitucional No. 3, de 18 de octubre de 2001, véanse D'ATENA, Antonio, "Costituzione e principio di sussidiarietà", en *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 14; DURET, Paolo, "La sussidiarietà 'orizzontale': le radici e le suggestioni di un concetto", en *Jus*, 2000, p. 95; FROSINI, Tommaso E., "Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale", en *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2000, p. 15.

⁵³ Sobre el tema de las organizaciones cívicas, incluso en el ámbito de las políticas de cohesión territorial, MANGANARO, Francesco, "Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche", en *Dir. amm.*, 2014, p. 45 y ss.

⁵⁴ GIOVANNINI, Silvana, "Sussidiarietà orizzontale e amministrazione condivisa", en *Riv. amm.*, 2011, p. 5; GIGLIONI, Fabio, "Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione", nota a Cons. del Estado, sec. V, 6 de octubre de 2009, No. 6094, en *Foro amm. - CdS*, 2009, p. 2909; NICOLETTI, Francesco, "La promozione dell'attività di interesse ge-

intérpretes de las necesidades de la comunidad a la que pertenecen y del territorio de referencia,⁵⁵ son copartícipes de las actividades que satisfacen esas necesidades, de distintas maneras;⁵⁶ a veces organizando los servicios que el sujeto público no puede prestar, pero que, en la medida de lo posible, se compromete a sostener también a nivel financiero disponiendo contribuciones. En este contexto se ha desarrollado la denominada colaboración social, una de cuyas importantes manifestaciones es el trueque administrativo,⁵⁷ forma contractual entre el organismo territorial y los ciudadanos, individuales o asociados, que tiene por objeto prestaciones como la limpieza, el mantenimiento, el embellecimiento de áreas verdes, plazas o calles, o bien su puesta en valor mediante iniciativas culturales de distintos tipos, a cambio de reducciones de la contribución fiscal local.⁵⁸

Un interesante planteamiento de estudio identifica en la SCIA otro aspecto en que el sector privado interviene en apoyo del sector público en la protección de los intereses generales y, en este sentido, puede definirse como un caso de subsidiariedad horizontal⁵⁹ a través de la autoadministración.⁶⁰

nerale degli enti privati tra sussidiarietà orizzontale e discrezionalità amministrativa”, en *Dir. economia*, 2007, p. 767.

⁵⁵ Ya antes, en el Libro blanco sobre la *governanza* indicado en la Comunicación europea COM (2001) 428 se afirma que “la sociedad civil ejerce un importante papel porque expresa las preocupaciones de los ciudadanos y proporciona servicios en respuesta a las necesidades de todos”.

⁵⁶ Cons. del Estado, par., 1 de julio de 2002, No. 1354/2002, disponible en www.giustizia-amministrativa.it

⁵⁷ CREPALDI, Gabriella, “Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio”, en *Resp. civ. e prev.*, 2018, 1, p. 37 y ss.; VILLAMENA, Stefano, “Baratto amministrativo: prime osservazioni”, en *Riv. giur. edilizia*, 2016, p. 385.

⁵⁸ MUSOLINO, Giuseppe, “Il ‘baratto amministrativo’ nel nuovo codice dei contratti pubblici: le pubbliche amministrazioni alla prova del partenariato civico (commento al d.leg. 18 aprile 2016 n. 50)”, en *Riv. trim. appalti*, 2016, p. 347 y ss.

⁵⁹ GIGLIONI, Fabio, “Il principio di sussidiarietà orizzontale...”, *cit.*, nota a Cons. del Estado, sec. V, 6 de octubre de 2009, No. 6094, en *Foro amm. - CdS*, 2009, p. 2909; DURET, Paolo, “La sussidiarietà ‘orizzontale...’”, *cit.*, p. 95.

⁶⁰ DURET, Paolo, *Sussidiarietà e amministrazione dei privati*, espec. p. 180 y ss.; FALCON, Giandomenico, “L’autoadministración de los privados”, en AA.VV., *Procedimenti e accordi nell’amministrazione locale, Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione (Varenna, 18-21 settembre 1996)*, p. 158; PASTORI, Giorgio, “Interesse pubblico e interessi privati fra procedimiento, accodo e autoamministración”, en AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Vol. II, p. 1305; BENVENUTI, Feliciano, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, p. 6 y ss.

Con la SCIA, el particular sustituye a la administración en la comprobación de la subsistencia de los requisitos y presupuestos establecidos por la ley para el ejercicio de la actividad y debe declarar su existencia alegando las pruebas. La normativa, de hecho, establece que la notificación va acompañada por las declaraciones privadas sustitutivas (sustitutivas de las públicas) para la afirmación de estados, cualidades personales y hechos que deben darse, así como – donde así lo disponga expresamente la normativa vigente– el particular debe presentar las certificaciones y acreditaciones de técnicos habilitados; dichas certificaciones y acreditaciones van acompañadas por los informes técnicos necesarios para permitir las verificaciones que competen a la administración.

No se trata de actos que requieran evaluaciones técnicas, sino simples comprobaciones técnicas que, dado que se realizan a la luz de ciencias exactas, conducen a resultados no opinables⁶¹ y, por tanto, pueden sustituir a los de la administración.

La necesidad de producir autodeclaraciones está en correlación con un régimen específico de responsabilidad, y está previsto que quien declare o certifique en falso la existencia de los requisitos o de los presupuestos, sea castigado con la reclusión de uno a tres años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUARONE, Lorenzo, *La dichiarazione di inizio di attività. Profili teorici*, Giuffrè, Milán, 2000.

ANDREIS, Massimo, *La conclusione inespressa del procedimento*, Giuffrè, Milán, 2006.

ANDREIS, Massimo; Remo MORZENTI PELLEGRINI, Massimo CARLIN, Gabriele G. BOTTINO, *Silenzio-assenso semplificazione competitiva e Dia, Problemi e profili applicativi alla luce dei nuovi art. 19 e 20 l. 241/1990, sostituiti dalla l. 80/2005*, Giuffrè, Milán, 2005.

BATTINI, Stefano y Francesco DECAROLIS, "L'amministrazione si difende", en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019.

BENVENUTI, Feliciano, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venecia, 1994.

⁶¹ El resultado de la actividad de comprobación no se ve connotado por márgenes de subjetividad, porque es cierto y comprobable. Sobre la diferencia entre comprobaciones técnicas y valoraciones técnicas, consúltese a SALVIA, Filippo, "Considerazioni su tecnica e interessi", en *Dir. pubbl.*, 2002, p. 603 y ss. De forma más general, sobre los primeros, TONOLETTI, Bruno, *L'accertamento amministrativo*, espec. p. 89 y ss.

- BERTONAZZI, Luca, "Natura giuridica della scia e tecnica di tutela del terzo nella sentenza dell'adunanza plenaria del consiglio di stato No. 15/2011 e nell'art. 19, 6° comma ter, l. No. 241/90", nota a Reunión Plenaria del Consejo de Estado, No. 15 de 29 de julio de 2011, en *Dir. proc. amm.*, 2012.
- BERTONAZZI, Luca, "Scia e tutela del terzo nella sentenza della corte costituzionale No. 45/2019", en *Dir. proc. amm.*, 2019.
- BONFRESCHI, Gabriele, "Principio di sussidiarietà orizzontale e gestione dei servizi sanitari", en *Sanità pubbl. e privata*, 2012, fasc. 6.
- BOSCOLO, Emanuele, *Diritti soggettivi a regime amministrativo. L'art. 19 della l. 241/90 ed altri modelli di liberalizzazione*, Cedam, Padova, 2001.
- BOSCOLO, Emanuele, "La denuncia di inizio attività 'riformata': il diritto soggettivo (a regime amministrativo) tra silenzio-assenso ed autotutela", nota a Tar de Piemonte, sec. II, de 19 de junio de 2006, No. 1885, en *Urb. e app.*, 2006.
- BOSCOLO, Emanuele, "La SCIA dopo i decreti attuativi e la Legge Madia", en *Giur. it.*, 2016.
- BOTTINO, Gabriele, "Introduzione alla 'segnalazione certificata di inizio attività'", en *Foro amm. - Tar*, 2011.
- CAFAGNO, Maurizio, "Risorse decisionali e amministrazione difensiva. il caso delle procedure contrattuali", en *Dir. amm.*, 2020.
- CARANTA, Roberto; Laura FERRARIS, Simona RODRÍGUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milán, 2005.
- CARUSO, Edoardo, "L'accreditamento nei servizi sanitari e socio-sanitari fra esigenze di sistema e prospettive di liberalizzazione", en *Istituzioni del Federalismo*, 2017.
- CARUSO, Giovanni M., "Pubblico e privato nella vicenda delle infrastrutture energetiche: una singolare interazione fra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale", nota a Tribunal const., 17 de junio de 2010, No. 215, en *Regioni*, 2011.
- CASSETTA, Elio, "La difficoltà di semplificare", en *Dir. amm.*, 1998.
- CASSETTA, Elio, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán, 2012.
- CASSESE, Sabino, *Le basi del diritto amministrativo*, Giulio Einaudi Editore, Turín, 1989.
- CASSESE, Sabino, "Stato e mercato, dopo privatizzazioni e deregulation", en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991.
- CASSESE, Sabino, "L'età delle riforme amministrative", en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001.
- CASSESE, Sabino, "La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato", en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 13 y ss.
- CERULLI IRELLI, Vincenzo, "Modelli procedimentali alternativi in tema di autorizzazioni", en *Dir. amm.*, 1993.

- CHITI, Edoardo, "La disciplina procedurale della regolazione", en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004.
- CHITI, Mario P., "Atti di consenso", en AA.VV., *Scritti in onore di Feliciano Benvenuti*, Mucchi Editore, Modena, 2006.
- CIVITARESE MATTEUCCI, Stefano, "Contratti e accordi di diritto pubblico", en Vincenzo Cerrulli Irelli (coord.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Nápoles, Jovene, 2006.
- CLARICH, Marcello, "I procedimenti di regolazione", en AA.VV., *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti. Quaderni del Consiglio di Stato*, Giappichelli, Torino, 1999.
- COSTANTINO, Fulvio, voz "Open Government", en *Dig. disc. pubbl.*, Agg. VI, Utet, Torino, 2015.
- CREPALDI, Gabriella, "Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio", en *Resp. civ. e prev.*, 2018, 1.
- CREPALDI, Gabriella, *Las formas del partenariato público-privado en el nuevo Código italiano de los contratos públicos y de las concesiones en Contratación Administrativa Práctica*, 2018.
- CREPALDI, Gabriella, "Le posizioni giuridiche soggettive e il rito speciale di cui all'art. 21 bis legge Tar", nota a Cons. del Estado, sec. V, 9 de octubre de 2006, No. 6003, en *Foro amm. - Cds*, 2006.
- CROSETTI, Alessandro y Fabrizio FRACCHIA (coords.), *Procedimento amministrativo e partecipazione: problemi, prospettive ed esperienze*, Giuffrè, Milán, 2002.
- D'ATENA, Antonio, "Costituzione e principio di sussidiarietà", en *Quaderni costituzionali*, 2001.
- DI CRISTINA, Fabio, "Il nuovo codice dei contratti pubblici. Il partenariato pubblico privato quale 'archetipo generale'", en *Giorn. dir. amm.*, 2016.
- DURET, Paolo, "La sussidiarietà 'orizzontale': le radici e le suggestioni di un concetto", en *Jus*, 2000.
- DURET, Paolo, *Sussidiarietà e amministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004.
- FALCON, Giandomenico, "L'autoamministrazione dei privati", en AA.VV., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale, Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 18-21 settembre 1996)*, Giuffrè, Milán, 1997.
- FALCON, Giandomenico, "La regolazione delle attività private e l'art. 19 l. n. 241 del 1990", en *Dir. pubbl.*, 1997.
- FERRARA, Leonardo, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Cedam, Padova, 1996.

- FERRARA, Rosario, "L'accordo... e gli accordi di programma. Spunti sulla c.d. amministrazione consensuale", en *Foro it.*, 2002, III.
- FERRARA, Rosario, "La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo", nota a Reunión Plenaria del Consejo de Estado, No. 15 de 29 de julio de 2011, en *Dir. proc. amm.*, 2012.
- FRACCHIA, Fabrizio, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Cedam, Padova, 1998.
- FREDIANI, Emiliano, "Scia, tutela del terzo ed esigenze di coerenza", en *Giorn. dir. amm.*, 2019.
- FROSINI, Tommaso E., "Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale", en *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2000.
- GAFFURI, Federico, "La dichiarazione di inizio di attività dopo le riforme del 2005 alla l. No. 241 del 1990: considerazioni sulla natura dell'istituto", en *Dir. amm.*, 2007.
- GAFFURI, Federico, "I ripensamenti giurisprudenziali in merito alla questione relativa alla natura della denuncia di inizio attività e alla tutela del terzo controinteressato dopo le riforme del 2005 alla l. n. 241/1990", nota a Tar Emilia Romagna, sec. II, 2 de octubre de 2007 No. 2253, en *Dir. proc. amm.*, 2008.
- GALLO, Carlo E., "La lesione dell'affidamento sull'attività della Pubblica Amministrazione", nota a Cass. civ. sez. un., 4 de septiembre de 2015, No. 17586, en *Dir. proc. amm.*, 2016.
- GIANNINI, Massimo S., "Decisioni e deliberazioni amministrative", en *Foro amm.*, 1946, I, 1.
- GIANNINI, Massimo S., *Diritto amministrativo*, Vol. II, Giuffrè, Milán, 1970.
- GIGLIONI, Fabio, "Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione", nota a Cons. del Estado, sec. V, 6 de octubre de 2009, No. 6094, en *Foro amm. - CdS*, 2009.
- GIOVANNINI, Silvana, "Sussidiarietà orizzontale e amministrazione condivisa", en *Riv. amm.*, 2011.
- GIGLIONI, Fabio, "Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione", nota a Cons. del Estado, sec. V, 6 de octubre de 2009, No. 6094, en *Foro amm. - CdS*, 2009.
- GIULIETTI, Wanda, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, Giappichelli, Torino, 2008.
- GRAZIANO, Alfonso, "La Dia nelle prime pronunce sulla l. 80/2005 - Natura giuridica dell'istituto e tutela giurisdizionale del contro interessato", nota a Tar Campania, sec. IV, 27 de marzo de 2006, No. 3200, en *Urb. e app.*, 2006.

- GRECO, Guido, "La Scia e la tutela dei terzi al vaglio dell'adunanza plenaria: ma perché, dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?", in *Dir. proc. amm.*, 2011.
- GRECO, Guido, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino, 2003.
- IMMORDINO, Maria, "Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico", in *Dir. amm.*, 1997.
- LAMBERTI, Cesare, "L'adunanza plenaria si pronuncia sulla Dia", nota a Reunión Plenaria del Consejo de Estado, No. 15 de 29 de julio de 2011, in *Urb. e app.*, 2011.
- LEDDA, Franco, "Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica", in *Foro amm.*, 1997, II.
- LIGUORI, Francesco, "L'accesso al mercato: dal controllo ex ante al controllo ex post", in Fiorenzo Liguori y Nicola Acocella (coords.), *Liberalizzazioni. Istituzioni, dinamiche economiche e lavoro nel diritto nazionale ed europeo*, Editoriale scientifica, Nápoles, 2015.
- MANDARANO, Antonello, "Dia geneticamente modificata - Atto privato, o provvedimento tacito?", nota a Cons. del Estado, sec. VI, 5 de abril de 2007, No. 1550, in *Urb. e app.*, 2007.
- MANDARANO, Antonello, "Denuncia di inizio attività e sindacato del giudice amministrativo", nota a Cons. del Estado, sec. IV, 4 de septiembre de 2002, No. 4453, in *Urb. e app.*, 2003.
- MANFREDI, Giuseppe, *Il tempo è tiranno: l'autotutela nella legge Madia*, in *Urb. e app.*, 2016.
- MANGANARO, Francesco, "Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche", in *Dir. amm.*, 2014.
- MERUSI, Fabio, "Creatività giurisprudenziale e finzione - La tutela del terzo nel processo amministrativo nell'ipotesi di attività liberalizzate", nota a Reunión Plenaria del Consejo de Estado, No. 15 de 29 de julio de 2011, in *Giur. it.*, 2012.
- MERUSI, Fabio, "Metamorfosi nell'intervento pubblico nell'economia. Dall'autorizzazione alla riserva di provvedimento inibitorio", in *Dir. amm.*, 2015.
- MORZENTI PELLEGRINI, Remo, "Sussidiarietà orizzontale e terzo settore", in *Amm. it.*, 2005.
- MUSOLINO, Giuseppe, "Il 'baratto amministrativo' nel nuovo codice dei contratti pubblici: le pubbliche amministrazioni alla prova del partenariato civico (commento al d.leg. 18 aprile 2016 n. 50)", in *Riv. trim. appalti*, 2016.
- NICODEMO, Giovanni F., "La Dia è un provvedimento abilitativo a formazione tacita", nota a Cons. del Estado, sec. IV, 13 de enero de 2010, No. 72, in *Giorn. dir. amm.*, 2010.

- NICOLETTI, Francesco, "Il diritto all'assistenza sociale nella dimensione della sussidiarietà orizzontale", en *Dir. economia*, 2007.
- NICOLETTI, Francesco, "La promozione dell'attività di interesse generale degli enti privati tra sussidiarietà orizzontale e discrezionalità amministrativa", en *Dir. economia*, 2007.
- NIGRO, Mario, *Le decisioni amministrative*, Jovene, Nápoles, 1953.
- NIGRO, Mario, voz "Decisione amministrativa", en *Enc. dir.*, Vol. XI, Giuffrè, Milán, 1962.
- ORSI BATTAGLINI, Andrea, voz "Nullaosta", en *Dig. disc. pubbl.*, Vol. X, Utet, Torino, 1995.
- PAOLANTONIO, Nino, "La segnalazione certificata di inizio attività", en Maria A. Sandulli (coord.), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milán, 2011.
- PASTORI, Giorgio, "Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accodo e autoamministrazione", en AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Vol. II, Giuffrè, Milán, 1994.
- POLICE, Aristide, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Nápoles, Jovene, 1997.
- POLLICINO, Oreste y Vincenzo SCIARABBA, "I servizi sociali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale in prospettiva comparata", en *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2007.
- PORTALURI, Pier L., "Sugli accordi di diritto amministrativo", en *Dir. amm.*, 2015.
- RAMAJOLI, Margherita, "L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto d'equilibrio", en *Riv. giur. urb.*, 2016.
- RESCIGNO, Giuseppe U., "Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali", en *Dir. pubbl.*, 2002.
- ROMANO TASSONE, Antonio, "Sussidiarietà 'orizzontale' e tutela della salute", en *Sanità pubblica e privata*, 2003.
- SAITTA, Fabio, "Garanzie partecipative ed 'ansia' di provvedere. Intervento al Convegno su «Il ruolo dei privati nelle nuove amministrazioni: verso l'emersione di una 'cittadinanza amministrativa'?», Torino, 14-15 de junio 2002.
- SALVIA, Filippo, *Considerazioni su tecnica e interessi*, en *Dir. pubbl.*, 2002, 603.
- SANINO, Mario, voz "Nullaosta", en *Enc. dir.*, Vol. XXVIII, Giuffrè, Milán, 1978.
- SANDULLI, Aldo, "Abilitazioni. Autorizzazioni. Licenze", en *Scritti giuridici*, Jovene, Nápoles, 1990 (antes en *Studi in onore di Francesco Messineo*, Giuffrè, Milán, 1958, III, 351 y en *Rass. dir. pubbl.*, 1958).

- SANDULLI, Aldo, "Primissima lettura della adunanza plenaria n. 15 del 2011", nota a Reunión Plenaria del Consejo de Estado, No. 15 de 29 de julio de 2011, en *Riv. giur. edilizia*, 2011, I.
- SANDULLI, Maria A., *Brevi considerazioni a prima lettura della Adunanza Plenaria No. 15 del 2011*, disponibile en www.giustamm.it
- SANDULLI, Maria A., "La Segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) (art. 19 y 21 l. No. 241 del 1990 y posteriores enmiendas y adiciones)", en Maria A. Sandulli (coord.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milán, 2017.
- SANTUARI, Alceste, *Autorizzazione e accreditamento dei servizi socio-sanitari tra libertà di iniziativa economica ed esigenze programatorie*, en *Sanità pubbl. e privata*, 2021, fasc. 1, 71.
- SATTA, Filippo, "Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo", en *Dir. amm.*, 2010.
- SCIULLO, Girolamo, "Modelli ricostruttivi di Dia e tutela del controinteressato", nota a Cons. del Estado, sec. VI, 5 de abril de 2007, No. 1550, en *Giorn. dir. amm.*, 2007.
- SCOCA, Franco G., "Il provvedimento", en Franco G. Scoca (coord.), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2019.
- SCOCA, Franco G., "Autorità e consenso", en AA.VV., *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*, *Atti del XLVII Convegno di Studi, Varenna-Villa Monastero, 20-22 settembre 2001*, Giuffrè, Milán, 2002.
- SCOTTI, Elisa, "La segnalazione di inizio attività", en Alberto Romano (coord.), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016.
- SORACE, Domenico, *Accordi amministrativi e accertamenti con adesione*, en *Dir. pubbl.*, 2009, 140.
- SPASIANO, Mario R., "La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva", en *Dir. amm.*, 2002.
- STICCHI DAMIANI, Ernesto, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milán, 1992.
- STRAZZA, Giordana, "La SCIA nei decreti attuativi della 'riforma Madia'", en Maria A. Sandulli (coord.), *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, Giuffrè, Milán, 2016.
- TONOLETTI, Bruno, *L'accertamento amministrativo*, Cedam, Padova, 2001.
- TRAVI, Aldo, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, Cedam, 1985.
- TRAVI, Aldo, "Semplificazione e tutela del cittadino", en *Riv. giur. urb.*, 1998.

- TRAVI, Aldo, "La Dia e la tutela del terzo: fra pronunce del giudice amministrativo e riforme legislative del 2005", nota a Tar Abruzzo, Pescara, 1 de septiembre de 2005, No. 494, en *Urb. e app.*, 2005.
- TRAVI, Aldo, "La tutela del terzo nei confronti della dia (o della scia): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio", nota a Reunión Plenaria del Consejo de Estado, No. 15 de 29 de julio de 2011, en *Foro it.*, 2011, III.
- TRAVI, Aldo, voz "Dia", en *Enc. dir.*, Giuffrè, Milán, Agg. 2008.
- TRIMARCHI BANFI, Francesca, "L'accordo come forma dell'azione amministrativa", en *Pol. dir.*, 1993.
- VESPERINI, Giulio, "Attività private e controlli amministrativi nella legge No. 241 del 1990: tra regole di semplificazione e promesse di liberalizzazione", en *Reg. e gov. loc.*, 1992.
- VILLAMENA, Stefano, "'Baratto amministrativo': prime osservazioni", en *Riv. giur. edilizia*, 2016.
- VIRGA, Giovanni, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1998.
- ZAMPETTI, Enrico, "Dia e Scia dopo l'ad. plen. No. 15/2011: la difficile composizione del modello sostanziale con il modello processuale", en *Dir. amm.*, 2011.

Recibido: 20/4/2022
Aprobado: 28/6/2022

Este trabajo se publica bajo una Licencia Creative
Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International
(CC BY-NC 4.0)

