

LUISS 

Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato in Diritto e Impresa

Ciclo XXXVI

**Morfologia e patologia della
semplificazione amministrativa: il caso del
silenzio-assenso edilizio.**

Aldo Sandulli

RELATORE

Luca Golisano

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

Gli individui sono società, e società importa non già, come si suol dire, oppressione e neppure freno e mortificazione imposta all'individualità, ma necessità che questa attui a pieno se stessa col rispettare e promuovere il complesso vitale a cui appartiene, l'interesse comune, come lo si chiama, e che, se è comune, è anche suo individuale

Benedetto Croce, *Ancora di liberalismo, liberismo e statalismo*, 1948

INDICE

INTRODUZIONE.....	6
PARTE I. GLI OBIETTIVI E L'EVOLUZIONE DELLA SEMPLIFICAZIONE.....	10
CAPITOLO I. I SIGNIFICATI E LE DECLINAZIONI DELLA SEMPLIFICAZIONE	10
1. I significati della semplificazione.....	10
1.1. La semplificazione come efficientamento della macchina amministrativa	13
1.2. La semplificazione come strumento di competizione nella nuova stagione liberale	18
1.3. La semplificazione come principio costituzionale di derivazione europea, tra buon andamento e tutela della concorrenza.....	24
2. Le declinazioni della semplificazione	30
3. La semplificazione normativa.....	32
3.1. Il riordino normativo e la delegificazione.....	33
3.2. Le ulteriori misure di semplificazione: la ghigliottina delle leggi e la loro analisi	37
4. La semplificazione organizzativa	43
4.1. La riorganizzazione delle funzioni e la riduzione degli apparati	44
4.2. Lo sportello unico quale strumento di semplificazione organizzativa e procedimentale.....	48
5. La semplificazione amministrativa procedimentale.....	52

5.1. Le possibili classificazioni.	52
5.2. L'incerta collocazione della Scia	54
5.3. La valorizzazione economica della semplificazione amministrativa	60
6. Affinità e contraddizioni delle diverse semplificazioni.....	68

**CAPITOLO II. IL LUNGO PERCORSO DELLA
SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA DALLA L. N.
241/1990 AL PNRR..... 74**

1. La stagione degli anni Novanta	74
2. Il rallentamento nel nuovo millennio e la successiva riforma Madia	81
2.1. La “bonaccia” degli anni Duemila	81
2.2. La reazione alla crisi dei mutui subprime	85
2.3. La riforma Madia	91
3. Il ruolo della semplificazione nelle sfide del domani	95
4. Nuove e tradizionali declinazioni della semplificazione nel Piano nazionale di ripresa e resilienza	100
4.1. Le previsioni del Piano	103
4.2. L'attuazione del Piano.....	107
5. I decreti Semplificazioni e Semplificazioni- <i>bis</i>	110
5.1 Le modifiche dei decreti alle regole sull'azione amministrativa	111
5.2. Le modifiche dei decreti ai singoli istituti.....	118
6. La fotografia sfocata di un processo ancora in movimento	123

PARTE II. II SILENZIO-ASSENSO
NELL'EDILIZIA QUALE MODELLO DI
SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA..... 130

CAPITOLO I. L'AMBITO DI APPLICAZIONE, LA
RATIO E LA NATURA DEL SILENZIO-ASSENSO 130

1. La rilevanza del silenzio-assenso nell'edilizia e le domande di indagine	130
2. L'ambito di applicazione del silenzio-assenso nella l. n. 241/1990 e nell'edilizia	136
3. Le eccezioni al silenzio-assenso	143
4. Le contraddizioni nella perimetrazione del silenzio-assenso	150
4.1. L'applicabilità del silenzio-assenso all'attività discrezionale dell'amministrazione	150
4.2. L'estensione del silenzio-assenso endoprocedimentale agli interessi sensibili	159
4.3. Le contraddizioni specifiche della materia edilizia	168
5. <i>Ratio</i> e natura del silenzio-assenso	178
5.1. Le ricostruzioni dottrinali e pretorie della natura del silenzio-assenso	179
5.2. Il silenzio-assenso alla luce della normativa vigente	188

CAPITOLO II. I PRESUPPOSTI PER LA
FORMAZIONE DEL SILENZIO-ASSENSO E
L'INEFFICACIA DEGLI ATTI TARDIVI..... 196

1. I presupposti del silenzio-assenso e i requisiti di legittimità dei suoi effetti nella l. n. 241/1990	196
2. I presupposti e i requisiti nell'edilizia	201
2.1 Il permesso di costruire	202
2.2. Il condono edilizio	211
3. La rilevanza della previsione d'inefficacia degli atti tardivi e i suoi riflessi, potenziali ed effettivi, sul silenzio-assenso	213
3.1. I suoi riflessi sulle domande illegittime	220
3.2. I suoi riflessi sulle domande manifestamente non accoglibili ..	225
3.3. I suoi riflessi sulle domande incomplete	232
3.4. I suoi riflessi sul preavviso di diniego	242
3.5. I suoi riflessi sull'annullamento d'ufficio e sulla tutela del territorio	245
 CONCLUSIONI.....	256
 BIBLIOGRAFIA	267
 STUDI, APPROFONDIMENTI E FONTI	304
 GIURISPRUDENZA	306

INTRODUZIONE

Come spesso avviene, le grandi stagioni di riforma celano non l'implementazione di nuove soluzioni, ma la reinterpretazione di politiche e strumenti già sperimentati in passato. Non fanno eccezione i caotici anni che stiamo vivendo e non fa eccezione nemmeno il nostro diritto nazionale, ivi compreso quello amministrativo nonostante quella patina di immobilismo che spesso lo accompagna nell'immaginario collettivo¹. Non sorprende quindi che l'Italia, per dotarsi di un'amministrazione capace di spendere in soli sei anni i circa duecento miliardi garantiti dal fondo del *Next Generation EU*², abbia deciso di investire nuovamente sulle politiche di semplificazione. Trattasi di quelle politiche che, da più di trent'anni, rappresentano la principale bussola delle riforme amministrative, sin dall'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo, l. 7 agosto 1990, n. 241, che introdusse un apposito capo, il quarto, dedicato alla "semplificazione dell'azione amministrativa".

I conoscitori della tematica potrebbero certo obiettare sull'opportunità di un ulteriore contributo in materia di semplificazione, specie se amministrativa, data la sconfinata letteratura venuta a stratificarsi nel corso degli anni.

Tuttavia, la semplificazione è oggi promossa all'interno di uno scenario ben diverso da quello che, all'indomani del crollo del muro di Berlino, ha condotto il nostro paese a un lungo e complesso processo di efficientamento delle amministrazioni e delle loro modalità di intervento. Al riguardo, va registrato, a seguito della pandemia e dell'avvio del *Next Generation EU*, un deciso ritorno dello Stato nell'economia, il quale ha segnato una parziale inversione di marcia rispetto ai precedenti anni caratterizzati dal contenimento della spesa e da un più generale arretramento dei pubblici poteri³.

¹ Può forse consolarci il fatto che le disavventure con la burocrazia rappresentano un consolidato *topos* letterario, anche al di fuori dei confini nazionali. A un I. CALVINO, *L'antilingua*, in *Il Giorno*, 3 febbraio 1965, che satireggiava sull'italiano impiegato dai burocrati e dalle forze dell'ordine, si possono affiancare i ben più noti e angosciosi racconti di Kafka intorno all'arbitrarietà delle amministrazioni, da F. KAFKA, *Il processo*, trad. a cura di G. ZAMPA, Milano, Adelphi, 1978, a F. KAFKA, *il Castello*, trad. a cura di C. MORENA, Milano, Garzanti, 2004. Per una divertente e divertita, ma nondimeno approfondita, disamina sulla rappresentazione letteraria della pubblica amministrazione e dei suoi dipendenti si suggerisce la lettura di L. VANDELLI, *Il pubblico impiegato nella rappresentazione letteraria*, in *Lavoro e diritto*, 2001, fasc. 3, pp. 377 ss.

² Trattasi, più precisamente, del piano disciplinato dal reg. 12 febbraio 2021, n. 2021/241/UE, istitutivo del "dispositivo per la ripresa e la resilienza".

³ Il ritorno di questi ultimi anni a un maggiore intervento pubblico nell'economia è ben evidenziato da G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022, pp. 69 ss.

Per di più, sullo sfondo dell'approvazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, l'Italia si muove oggi all'interno di un contesto europeo e mondiale in cui la consapevolezza del cambiamento climatico induce a promuovere non solo la produttività del settore imprenditoriale, ma anche la sua sostenibilità. In tal senso, basta ricordare che in concomitanza con la presentazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) è stata riformata la nostra Carta costituzionale per precisare, all'art. 41, comma 2, Cost., che l'iniziativa economica non può arrecare danni anche all'ambiente⁴.

La presente trattazione ha quindi l'obiettivo di esaminare come sia evoluto nel corso dei decenni il bilanciamento tra interessi pubblici e iniziativa economica privata all'interno delle politiche di semplificazione. A tal fine, tenuto conto della complessità e della vastità del tema, si è scelto di adottare due specifiche chiavi di lettura, ovvero di guardare a uno specifico istituto di semplificazione amministrativa, il silenzio-assenso, e alla sua applicazione in un determinato settore, quello dell'edilizia.

L'istituto del silenzio-assenso è stato scelto in quanto costituisce la più rilevante delle misure di semplificazione amministrativa, il cui nucleo essenziale risiede nel "fattore tempo"⁵ e, dunque, nell'accelerazione dell'azione pubblica. Il silenzio-assenso, invero, consentendo di accogliere le domande private anche a fronte della mancata conclusione dei procedimenti nei termini di legge, permette di svincolare l'iniziativa imprenditoriale dai ritardi delle pubbliche amministrazioni.

Si è poi deciso di guardare al settore dell'edilizia per almeno tre diverse ragioni. In primo luogo, poiché l'edilizia costituisce uno dei settori ove storicamente si è fatto maggiore ricorso a istituti di semplificazione dell'azione amministrativa. D'altronde, già nei primi decenni del secolo scorso il meccanismo del silenzio-assenso era stato sperimentato nei regolamenti edilizi di diversi Comuni per porre rimedio all'intempestivo esame delle istanze per il rilascio delle licenze edilizie⁶.

⁴ Il riferimento è, ovviamente, alla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, di modifica degli artt. 9 e 41, Cost.

⁵ A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, fasc. 10, p. 990.

⁶ Tale risalente ricorso all'istituto viene ricordato già da A. M. SANDULLI, *Il silenzio-accoglimento nella legge Nicolazzi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1983, fasc. 2, p. 56. Più recentemente, l'edilizia è stata individuata come il principale laboratorio delle diverse forme di silenzio da V. PARISIO, *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, in M. A. SANDULLI, M. R. SPASIANO e P. STELLA RICHTER (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, pp. 233-234.

In secondo luogo, poiché a differenza di quanto avvenuto per altri settori, quali quello ambientale e dei contratti pubblici, l'edilizia è stata interessata in misura minore dai processi di armonizzazione del diritto unionale, sicché risultano maggiori i margini di intervento del nostro legislatore nazionale⁷.

In terzo e ultimo luogo, poiché l'edilizia riveste da sempre un ruolo di particolare rilevanza all'interno dell'economia e della società italiana. Da un lato, infatti, il *boom* economico del nostro paese nel corso degli anni Cinquanta è stato trainato da quello edilizio e ancora oggi il settore edile è considerato uno dei principali volani dell'economia nazionale⁸. Dall'altro lato, tuttavia, sono altrettanto note le difficoltà riscontrate dalle amministrazioni comunali nel controllare e garantire l'effettiva conformità urbanistica delle edificazioni realizzate come dimostra la stagione dei condoni edilizi che, tristemente, rappresentano una peculiarità tutta italiana⁹.

All'interno del campo d'indagine così delimitato, l'analisi verrà svolta lungo due diverse parti, ciascuna delle quali è articolata in due capitoli.

La prima parte, di più ampio respiro, si concentra sulle semplificazioni nel loro complesso per indagarne la *ratio* e l'evoluzione. Nel primo capitolo, si intende ricostruire lo scenario che ha dato avvio alla stagione delle semplificazioni per poi esaminarne gli obiettivi, i possibili significati e le diverse declinazioni, ovverosia quella normativa, organizzativa e amministrativa. Il secondo capitolo si sofferma invece sull'evoluzione delle politiche di semplificazione, specie amministrativa e anche all'interno della materia edilizia, lungo un percorso che prende avvio dalla l. n. 241/1990 e giunge sino al Pnrr e ai recenti decreti Semplificazioni e Semplificazioni-*bis*. Scopo del capitolo è, dunque, quello di tracciare un primo bilancio della semplificazione a più di trent'anni di distanza dall'adozione della legge sul procedimento amministrativo e di evidenziare eventuali peculiarità delle sue più recenti coniugazioni.

⁷ Cionondimeno, come si avrà occasione di esaminare in seguito, va comunque sottolineata l'influenza che la direttiva Bolkestein, dir. 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, ha esercitato sulla disciplina nazionale del procedimento amministrativo e, dunque, anche sulla materia edilizia.

⁸ Ad esempio, del settore edile come volano per l'economia nazionale parla A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni, approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 109 ss. e *Ibidem*, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Diritto amministrativo*, 2021, fasc. 2, p. 473.

⁹ L'adozione soltanto in Italia di politiche di sanatoria di abusi edilizi è stata recentemente stigmatizzata anche da L. CASINI, *Abusi e condoni edilizi: dalla clandestinità al giusnaturalismo?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, fasc. 1, p. 7.

La seconda parte ha ad oggetto l'istituto del silenzio-assenso e il bilanciamento tra interessi pubblici e privati che ne sta a monte. Il primo capitolo intende indagare la natura del silenzio-assenso, la sua funzione e il suo ambito di applicazione. Nello specifico, si vuole chiarire se il silenzio-assenso può essere qualificato come un atto amministrativo implicito ovvero come un mero fatto e se costituisce una consapevole e legittima modalità di conclusione del procedimento o, viceversa, se rappresenta un rimedio garantito dall'ordinamento a fronte dell'inerzia amministrativa. Ulteriormente, s'intende comprendere entro quali limiti la presenza di interessi sensibili costituisca un'eccezione alla regola generale del silenzio-assenso e per quali ragioni questa operi nella materia edilizia, in particolare rispetto alle domande di condono e di rilascio del permesso di costruire¹⁰.

Il secondo e ultimo capitolo, partendo dalla disciplina della l. n. 241/1990 e del testo unico in materia edilizia, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, cerca di porre ordine tra le diverse ricostruzioni proposte in letteratura e in giurisprudenza rispetto ai presupposti per la formazione del silenzio-assenso. Guardando anche alla recente introduzione della previsione sull'inefficacia degli atti tardivi, si vuole precisare se e perché il silenzio-assenso può applicarsi anche alle domande illegittime, manifestamente inaccoglibili, incomplete e a quelle per le quali è stato comunicato il preavviso di diniego.

¹⁰ Come si approfondirà, nell'edilizia una particolare forma di silenzio-assenso era riconosciuta anche rispetto alla domanda per il rilascio del certificato di agibilità, oggi invece soggetta a un regime di segnalazione certificata.

PARTE I. GLI OBIETTIVI E L'EVOLUZIONE DELLA SEMPLIFICAZIONE

CAPITOLO I. I SIGNIFICATI E LE DECLINAZIONI DELLA SEMPLIFICAZIONE

Sommario: 1. I significati della semplificazione; 1.1. La semplificazione come efficientamento della macchina amministrativa; 1.2. La semplificazione come strumento di competizione a seguito delle stagioni liberiste; 1.3. La semplificazione come principio costituzionale di derivazione europea, tra buon andamento e tutela della concorrenza; 2. Le declinazioni della semplificazione; 3. La semplificazione normativa; 3.1 Il riordino normativo e la delegificazione; 3.2. Le ulteriori misure di semplificazione: la ghigliottina delle leggi e la loro analisi; 4. La semplificazione organizzativa; 4.1. La riorganizzazione delle funzioni e la riduzione degli apparati; 4.2. Lo sportello unico: la semplificazione organizzativa-procedimentale. 5. La semplificazione amministrativa procedimentale; 5.1 Le possibili classificazioni; 5.2. L'incerta collocazione della Scia; 5.3. La valorizzazione economica della semplificazione amministrativa; 6. Affinità e contraddizioni delle diverse semplificazioni.

1. I significati della semplificazione

Da più di trent'anni, le politiche di semplificazione costituiscono uno degli elementi fondanti le riforme ciclicamente promosse nel nostro paese¹.

¹ La letteratura sulle politiche di semplificazione è particolarmente vasta. Al riguardo, senza alcuna presunzione di esaustività, si suggerisce quantomeno la lettura di A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, il Mulino, 2002; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 3, pp. 655 ss.; *Ibidem*, *Semplificazione amministrativa* (voce), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Sal-Zon, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5479 ss.; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, fasc. 2-3, pp. 329 ss.; B. G. MATTARELLA, *I procedimenti*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 247 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, cit., pp. 989 ss.; F. MONCERI, *Complessità e semplificazione nell'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2020.

La semplificazione si inserisce difatti nel solco di un ampio pacchetto di riforme² avviate a cavallo tra gli anni Novanta e Duemila grazie a un rinnovato scenario politico, culturale e internazionale³. Quanto allo scenario politico, è possibile ricordare la stagione di “Tangentopoli”, la successiva adozione di un sistema elettorale maggioritario e la formazione dei primi governi tecnici della nostra storia repubblicana, dapprima il Governo Ciampi e in seguito quello Dini⁴.

Sotto il profilo culturale, sulla falsariga delle esperienze reaganiane e thatcheriane, si diffonde, nell’opinione pubblica e negli ambienti accademici, la richiesta sempre più forte di un arretramento dei pubblici poteri nell’economia e nella società o, quantomeno, di una maggiore efficienza della loro azione⁵.

² Per un’analisi più ampia di quella stagione di riforme, non limitata soltanto allo studio della semplificazione, si rinvia alla lettura di A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2006; M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II ed., Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2169 ss.; *Ibidem*, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, fasc. 2, pp. 641 ss.; *Ibidem*, *Le disfunzioni e le riforme*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, cit., pp. 425 ss.; *Ibidem*, *Le riforme amministrative in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, fasc. 2, pp. 436 ss.; G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana*, nuova ed., Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 518 ss.; L. TORCHIA, *Riforma amministrativa* (voce), in AA. VV., *Enciclopedia del diritto. I Tematici: Funzioni amministrative*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 987 ss.

³ Similmente, S. CASSESE, *L’età delle riforme amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, fasc. 1, p. 79, definisce le riforme amministrative di quegli anni come gli «interventi, promossi dal corpo politico o da quello amministrativo, per adattare le pubbliche amministrazioni al cambiamento economico e sociale».

⁴ L’adozione del “Mattarellum” e la formazione dei Governi Ciampi, dal 29 aprile 1993 all’11 maggio 1994, e Dini, dal 17 gennaio 1995 al 18 maggio 1996, sono individuati come i punti di partenza della stagione riformista di quegli anni in M. SAVINO, *Le disfunzioni e le riforme*, cit., p. 42, e in *Ibidem*, *Le riforme amministrative italiane*, cit., pp. 428 ss. Inoltre, sempre sotto il versante politico, diversi autori pongono l’accento anche sul crollo della prima repubblica, ovvero sia del sistema partitico che aveva guidato l’Italia a partire dal secondo dopoguerra; sul punto si vedano A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, cit., p. 22, e M. CAMMELLI, *L’organizzazione centrale della Pubblica amministrazione nell’XI legislatura: note intorno al Processo di riforma amministrativa*, in AA. VV., *Riformare la pubblica amministrazione: Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1995, p. 44. Per una ricostruzione storica dello scenario politico di quegli anni si rinvia altresì a U. GENTILONI SILVESTRI, *Storia dell’Italia contemporanea. 1943-2019*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 247 ss.

⁵ Le cause e le conseguenze di tale richiesta sono molteplici. Vi è chi, come G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 3, pp. 641-642, individua nel fallimento del sistema pianificato l’origine delle successive politiche di *deregulation*. In termini analoghi si esprime G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all’inizio del ventunesimo secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, fasc. 2, p. 612, per il quale “Tangentopoli” e l’emersione delle diverse commistioni tra la politica e il settore imprenditoriale, a partire da quello pubblico, costituirono lo scenario di fondo delle privatizzazioni e liberalizzazioni degli anni Novanta, nonché della creazione delle Autorità amministrative indipendenti. Non va poi dimenticato l’influsso esercitato sul vecchio continente, ivi compresa l’Italia, dal liberismo così come interpretato dalle politiche della Thatcher e di Reagan. La diffusione delle politiche liberiste sul finire del secolo scorso, peraltro, è stata agevolata dalla dissoluzione dell’Unione sovietica e dal tramonto di quell’approccio statalista e centralista che, al di qui della “Cortina di ferro”, aveva comunque esercitato una forte influenza culturale sull’intervento diretto di diversi Stati dell’Europa occidentale nelle materie sociali e a tutela delle c.d. libertà positive. L’importanza della cultura liberista o neoliberalista ai fini dell’adozione delle riforme

Nel campo internazionale, infine, si assiste a un netto rafforzamento del processo di integrazione europea che, a partire da quegli anni, rappresenterà un fondamentale fattore di spinta per i tentativi di riforma del sistema amministrativo italiano⁶.

Lo scenario così descritto non solo ha consentito l'adozione di misure largamente attese⁷, ma ha posto per la prima volta la riforma dell'amministrazione italiana al centro del dibattito pubblico e dell'agenda politica⁸. Basti ricordare che tra il ventesimo e il ventunesimo secolo vengono avviate e portate a termine la privatizzazione del pubblico impiego e degli enti pubblici economici, la riforma dei controlli sull'amministrazione e il decentramento delle funzioni amministrative, poi culminato con la modifica del Titolo V della Costituzione.

Ciascuna delle riforme predisposte è ovviamente interconnessa l'una con l'altra. Tuttavia, nella presente trattazione occorre soffermarsi soltanto sulla tematica, di per sé già sufficientemente vasta, della semplificazione. In particolare, si partirà dall'esame dei suoi principali significati, per poi analizzarne le possibili declinazioni. I primi possono sintetizzarsi nella concezione della semplificazione quale principio di promozione del libero mercato europeo e strumento per garantire una maggiore efficienza delle pubbliche amministrazioni e per rafforzare la competitività del paese. Quanto invece alle concrete declinazioni della semplificazione, questa, come in seguito meglio si approfondirà, può assumere una valenza normativa, organizzativa o amministrativa.

amministrative e degli interventi di riduzione degli apparati pubblici, in Italia così come negli altri paesi europei, è sottolineata da molti, tra i quali S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, cit., p. 82, e F. RUGGE, *Le leggi "Bassanini": continuità e innovazioni del riformismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 1997, fasc. 4, pp. 717 ss. Più recentemente, non manca chi ha però parlato di una vera e propria ideologia neoliberista affiancata dalla «retorica anti-statalista di neoliberisti di centrodestra e centrosinistra» per aprire al libero mercato sempre più settori della società; così, nello specifico, si esprime P. GERBAUDO, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, nottetempo, 2022, p. 33.

⁶ Quanto all'influenza del processo di europeizzazione sulle riforme amministrative, nonché all'emersione di un diritto amministrativo europeo si veda, tra i tanti, S. CASSESE, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, fasc. 1, pp. 34-35, e M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione. Come è cambiata ai tempi della spending review*, II ed. aggiornata, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 74 ss.

⁷ Dei tentativi di riforma dell'amministrazione e della sua azione erano stati già compiuti nei decenni precedenti, sebbene il più rilevante e organico sia sicuramente il noto Rapporto Giannini, ossia il "Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato" trasmesso da Giannini alle Camere nel 1979 in qualità di allora Ministro per la funzione pubblica e consultabile al seguente link <https://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf>.

⁸ In termini analoghi si esprimeva nel 1997 L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo*, cit., p. 329. Il sostanziale disinteresse sino al 1993 per lo stato di salute dell'amministrazione è invece sottolineato da S. CASSESE, *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro italiano*, 1994, vol. 117, part. V, p. 249.

1.1. La semplificazione come efficientamento della macchina amministrativa

La semplificazione è stata promossa, come si è già detto, nel corso degli anni Novanta partendo dal censimento delle diverse problematiche che caratterizzavano le procedure amministrative, specie quelle all'epoca di competenza delle amministrazioni statali.

Si fa qui riferimento al censimento svolto dalla Commissione di studio presieduta da Cassese sull'attuazione della legge generale sull'azione amministrativa, l. 7 agosto 1990, n. 241, costituitasi per conto del Dipartimento della funzione pubblica e che concluse i propri lavori nel 1992⁹. Un ulteriore censimento verrà riproposto anche nel successivo Rapporto Cassese, ossia il "Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni"¹⁰ presentato nel 1993 sempre da Cassese, ma in qualità però di allora Ministro della funzione pubblica¹¹. Tra le principali problematiche registrate in questi censimenti vi era, innanzitutto, l'eccessiva frammentazione dei procedimenti, che all'epoca si quantificavano in ben cinquemila e quattrocento¹², e la pluralità e risalenza nel tempo delle normative che li disciplinavano¹³.

⁹ La "Relazione conclusiva sull'attività della Commissione di studio per l'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi»" è consultabile al seguente indirizzo: http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/027_007002_F002.pdf.

¹⁰ È possibile prendere visione del Rapporto Cassese e dei relativi allegati, ossia più precisamente di PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, 1993, al link: <https://www.eticapa.it/eticapa/la-foresta-incantata-rapporto-cassese-del-1993-sulle-condizioni-delle-pubbliche-amministrazioni/#more-5021>.

¹¹ Come noto, nella modernizzazione delle nostre amministrazioni un ruolo da protagonista è stato ricoperto durante la prima metà degli anni Novanta da Sabino Cassese, inizialmente in qualità di membro e presidente delle diverse Commissioni di studio e dei gruppi di lavoro nominati dal Governo e, in seguito, come Ministro della funzione pubblica, dall'aprile 1993 al maggio 1994, sotto il primo Governo Ciampi. Per un esame di quell'esperienza non può che rinviarsi alle parole del diretto interessato e, quindi, a S. CASSESE, *Il difficile mestiere di ministro della Funzione pubblica*, in AA. VV., *Riformare la pubblica amministrazione*, cit., pp. 135 ss. Si legga invece G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 524 ss., per un esame complessivo dell'attività svolta dai tre principali Ministri della funzione pubblica di quel decennio, ossia ovviamente da Sabino Cassese, da Giuliano Urbani, tra il maggio 1994 e il gennaio 1995 sotto il primo Governo Berlusconi, e da Franco Bassanini, tra il maggio 1996 e l'ottobre 1998 e poi nuovamente tra il dicembre 1999 e il giugno 2001.

¹² I dati riportati sono ripresi da B.G. MATTARELLA, *I procedimenti*, cit., p. 252, e da G. MELIS, *Per una storia del procedimento amministrativo prima della legge sul procedimento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, fasc. 2, p. 599.

¹³ A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, cit., p. 179, richiamando i censimenti sopra descritti, evidenzia che «più di 1.000 procedimenti erano regolati da almeno una norma anteriore agli anni Sessanta».

In aggiunta, i procedimenti erano sovente complessi, con una pluralità di atti intermedi, e richiedevano per concludersi tempi piuttosto lunghi dato che un terzo dei procedimenti aveva una durata oscillante tra i due e i sei mesi, ma si registravano picchi anche di procedimenti conclusi in sei anni¹⁴.

La semplificazione dei procedimenti è quindi promossa muovendo dall'esigenza di migliorare l'azione amministrativa e venendo ricondotta al principio di efficienza¹⁵, dunque al rapporto tra risorse a disposizione e risultati ottenuti¹⁶, e di efficacia¹⁷, cioè al rapporto tra obiettivi prefissati e risultati conseguiti¹⁸. Al riguardo, viene elaborata la nota espressione di "amministrazione di risultato" che, sebbene abbia avuto diverse ricostruzioni in dottrina¹⁹, può ricondursi alla consapevolezza della necessità di

¹⁴ Queste le conclusioni registrate in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 53-54.

¹⁵ In tal senso si veda recentemente D. VESE, *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *federalismi.it*, 2018, fasc. 18, pp. 3-4, ove si registra una progressiva sovrapposizione tra i concetti di semplificazione ed efficienza.

¹⁶ Come riportava Giannini nel Rapporto sui problemi delle amministrazioni statali del 1979, p. 8, l'efficacia attiene al «rapporto tra risultati ottenuti e obiettivi prestabiliti», mentre l'efficienza riguarda il «rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti». In modo non dissimile, in R. D'AMICO *et al.*, *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Roma, Edizioni Lavoro, 1992, p. 403, si legge che l'efficienza «pone in relazione il prodotto realizzato da una determinata unità produttiva ai mezzi impiegati, [mentre] l'efficacia è misurata dal rapporto tra ciò che si è effettivamente realizzato e quanto si sarebbe dovuto realizzare sulla base di un piano o programma». Tale distinzione tra efficacia ed efficienza appare pacifica in letteratura, tanto da essere riproposta senza particolari variazioni nella manualistica più recente e, più precisamente, da M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, V ed., Bologna, il Mulino, 2022, p. 153; A. POLICE, *Principi e azione amministrativa*, in F. G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2021, p. 205; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XVIII ed., a cura di F. FRACCHIA, Milano, Giuffrè, 2016, p. 53 (che richiama espressamente la distinzione di D'Amico); B.G. MATTARELLA, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, V ed., Milano, Giuffrè, p. 310.

¹⁷ In V. CERULLI IRELLI e F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2000, fasc. 3-4, pp. 620 ss., si sottolinea invece come la semplificazione abbia segnato il passaggio da un controllo soltanto sulla legalità dell'azione amministrativa a uno incentrato anche sull'efficacia della medesima.

¹⁸ Non mancano, tuttavia, autori che con riferimento alla semplificazione richiamano anche il principio dell'economicità. A questo proposito si veda, *ex multis*, M. A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione. Report annuale – 2013 – Italia*, in *Ius publicum*, 2013, p. 3, e G. VESPERINI, *Il governo della semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 3, pp. 266 ss., il quale si esprime con specifico riguardo all'organizzazione della *governance* preposta a promuovere la semplificazione e delineata nel 2006 dal d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, conv. con mod. dalla l. 9 marzo 2006, n. 80, e da due d.P.C.m del 12 settembre 2006.

¹⁹ Sulle possibili accezioni di amministrazione di risultato si veda, tra i tanti S. CASSESE, *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, fasc. 9, p. 941; R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna (Rimini), Maggioli, 2016, p. 337; A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e «amministrazione di risultato»*, in *Diritto amministrativo*, 2007, fasc. 1, pp. 63 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003, pp. 107 ss.

un'amministrazione in grado di assicurare non solo la legittimità del proprio operato, ma anche il conseguimento dei risultati prestabiliti²⁰.

Tale nuova attenzione per l'efficienza dell'azione amministrativa è dimostrata anche dalla diffusione di analisi quantitative nei commentatori della prima stagione di semplificazione, i quali si preoccupano di misurare in modo puntuale i costi economici e i tempi delle nostre amministrazioni²¹. La semplificazione viene così elevata dal legislatore e dalla dottrina a strumento per l'eliminazione dei costi sostenuti dalla collettività per l'azione amministrativa. Trattasi dei costi burocratici e di "tempo" sostenuti dalle imprese la cui attività economica è subordinata ad autorizzazione e, al contempo, dei costi collettivi per il mantenimento delle amministrazioni e del loro personale²².

Volendo sintetizzare, la semplificazione si associa a una logica di contenimento dei costi, con riflessi sia sull'imprenditoria privata che sulle pubbliche amministrazioni.

²⁰*Ibidem*, p. 109. Diversa la posizione espressa da Cassese in S. CASSESE, *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"?*, cit., p. 941, che, invece, individua nella nozione di amministrazione di risultato soltanto la volontà di porre l'accento sulla necessità di monitorare e registrare le effettive performance delle amministrazioni.

²¹ A titolo esemplificativo, in C. LACAVA, *I cittadini e le pubbliche amministrazioni*, in S. CASSESE e S. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: le istituzioni*, vol. I, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 61 ss., e G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 3, p. 658, si riportava che, da un lato, la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi del dieci per cento avrebbe garantito al personale pubblico un risparmio di ben centomila giornate di lavoro e, dall'altro, gli adempimenti burocratici comportavano per le imprese private il costo di circa ventitremila miliardi di lire. Inoltre, P. DE LUCA, in G. DE CAPRARIS e G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare: Le regole e le procedure*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, vol. II, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 17 ss., riporta i risultati di un'indagine avviata su un campione di imprese nel febbraio del 1997 dal Centro Studi di Confindustria per valutare appunto i riflessi dei costi amministrativi sulle attività private. Come riportato in *Ibidem*, p. 41, le imprese avevano individuato come principali fattori di insoddisfazione per l'azione dei pubblici poteri: l'eccessiva incertezza normativa e la relativa instabilità, l'elevato numero di documenti richiesti ai fini dell'avvio delle attività, la complicazione dei procedimenti amministrativi e il numero di amministrazioni che vi prendono parte, nonché il tempo necessario per concludere gli stessi. Trattasi quindi di diversi profili sui quali, come in seguito approfondirà, il legislatore cercherà di intervenire già a partire dagli anni Novanta.

²² Il rapporto tra semplificazione e riduzione dei costi è evidenziato, tra i tanti, da B. G. MATTARELLA, *Il procedimento*, cit., p. 312; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2021, p. 19; R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., p. 253; M. A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, cit., pp. 2-3, che parla di una politica volta a intervenire su un «eccessivo impiego di risorse e tempo». Significativo in tal senso era anche l'auspicio espresso in S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 3, pp. 702-703, sul recepimento nella pubblica amministrazione del modello tayloristico, ossia di un approccio scientifico nella conduzione di imprese volto innanzitutto a una riduzione dei costi.

Guardando ai rapporti con le imprese, si consolida in quegli anni un binomio, tuttora presente nelle riflessioni della dottrina giuspubblicistica, che lega la semplificazione amministrativa allo sviluppo economico²³.

In altri termini, ci si prefigge di ridurre la burocrazia per affrancare da questa le imprese in modo da aumentarne la produttività. Per di più, si assiste a un'estensione della portata del principio di efficienza amministrativa, il quale non viene più associato soltanto al corretto perseguimento degli interessi pubblici, ma anche alla valorizzazione di quegli interessi privati, in particolare l'iniziativa economica, coinvolti dall'azione dei pubblici poteri²⁴.

Quanto ai costi per il mantenimento degli apparati amministrativi, le politiche di semplificazione vengono promosse in concomitanza con quelle di contenimento della spesa pubblica, le quali prendono avvio già a partire dagli anni Novanta²⁵ per poi essere riproposte a seguito della crisi finanziaria del 2008 conseguente alla vicenda dei mutui sub-prime americani²⁶. In questi trent'anni, dunque, non solo è stato sensibilmente riformato il *modus operandi* delle amministrazioni, ma sono state altresì intraprese delle significative operazioni di "snellimento" delle strutture amministrative.

²³ Il legame tra semplificazione e sviluppo economico viene, ad esempio, esplicitato da B. G. MATTARELLA, *I procedimenti*, cit., p. 275; *Ibidem*, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Astrid Rassegna*, *astrid.eu*, 2019, fasc. 11, p. 2; R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Diritto amministrativo*, 2020, fasc. 4, p. 908; M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2020, fasc. 1, p. 159. Sul punto, si segnala poi la riflessione di S. CASSESE e S. GALLI, *Introduzione*, in *Ibidem* (a cura di), *L'Italia da semplificare: le istituzioni*, cit., pp. 25 ss., che pongono l'attenzione sul rapporto tra sviluppo economico e, più in generale, qualità delle istituzioni pubbliche.

²⁴ D. VESE, *L'efficienza della decisione amministrativa*, cit., pp. 12-13, parla al riguardo di un'efficienza inizialmente ricondotta alla sola attuazione del principio di buon andamento, ex art. 97, Cost., e poi evolutasi in una promozione anche dell'iniziativa economica privata di cui all'art. 41, Cost.

²⁵ Con riferimento agli anni Novanta il collegamento tra le politiche di semplificazione e la riduzione della spesa pubblica è sottolineato anche da G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 519.

²⁶ Sul punto si veda quanto riportato in F. BASSANINI et al., *L'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche: un progetto strategico per la competitività del Paese*, in F. BASSANINI (a cura di), *L'ammodernamento del sistema amministrativo italiano. Note per un programma di governo*, in *astridonline*, *astrid.eu*, 2005, p. 3, ove si evidenzia che, date le precarie condizioni della finanza pubblica, «l'incidenza delle spese per il personale pubblico si ridusse di 2,1 punti di PIL tra il 1992 e il 2000».

Invero, a differenza di quanto avvenuto in altri paesi europei, come la Francia o la Germania²⁷, l'Italia nel corso degli ultimi decenni ha ridotto in modo significativo il numero di dipendenti pubblici a propria disposizione²⁸.

In tal senso, è sufficiente constatare che nel 1991 il numero complessivo di dipendenti pubblici era pari a oltre tre milioni e seicentomila²⁹ su una popolazione di allora nemmeno cinquantasette milioni di persone, mentre nel 2020 se ne contavano poco più di tre milioni e duecentomila³⁰ a fronte di più di cinquantanove milioni di abitanti. Inoltre, tra il 2011 e il 2020 il numero delle unità locali – intese come ambienti di lavoro – riconducibili alle istituzioni pubbliche si è ridotto del ben 5,4% grazie al taglio di circa cinquemila e ottocento unità³¹.

²⁷ In FPA DATA INSIGHT, *Lavoro pubblico 2021*, 2021, p. 8, consultabile al seguente indirizzo: https://profilo.forumpa.it/doc/?file=2021/2021_FPA_Data_Insight_Lavoro_pubblico_2021.pdf&_ga=2.26172378.177112020.1676883735-1977820171.1669464713&confirm=yes, si riporta che nel 2020 in Italia vi erano soltanto 3,2 milioni di dipendenti pubblici, mentre in Germania se ne registravano quasi cinque, nel Regno Unito più di cinque e in Francia quasi sei milioni. Inoltre, se nel 2020 in Italia solo poco più di un lavoratore su dieci era un dipendente pubblico, nello specifico soltanto il 13,4%, in Spagna tale rapporto saliva al 15,9%, nel Regno Unito al 16% e in Francia al 19,6%, con la conseguenza che quasi un lavoratore francese su cinque operava presso le pubbliche amministrazioni. In Germania, invece, tale rapporto era nel 2020 solo del 10,8%, più basso dunque che in Italia; tuttavia, come spiegato nel *report*, ciò è imputabile al basso tasso di disoccupazione tedesco.

²⁸ A seguito della crisi dei mutui *subprime*, le politiche di contenimento della spesa pubblica e di riduzione del personale amministrativo sono state promosse da pressoché tutti i paesi dell'Unione europea, sebbene con diverse declinazioni. Alcuni paesi, come l'Italia, la Grecia e il Regno Unito, hanno adottato politiche di maggiore rigore con incisivi tagli del personale, mentre altri, come la Francia e la Germania, hanno contenuto tali interventi riduttivi. Per approfondimenti, si veda A. NATALINI, *La riduzione della spesa pubblica e la riforma amministrativa*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi: Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 363 ss.

²⁹ Il numero, più precisamente pari a 3.601.100,00 unità, è riportato dall'Istituto nazionale di statistica (Istat), serie storica "Unità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore istituzionale - Anni 1980-2010", consultabile all'indirizzo https://seriestoriche.istat.it/index.php?id=1&no_cache=1&tx_usercento_centofe%5Bcategoria%5D=10&tx_usercento_centofe%5Baction%5D=show&tx_usercento_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&cHash=442f60de54147698370ad25c402fe442.

³⁰ In FPA DATA INSIGHT, *Lavoro pubblico, cit.*, p. 3, si riportano i dati della Ragioneria centrale dello Stato, per la quale il numero complessivo di dipendenti pubblici alla data del 1° gennaio 2021 era pari a 3.212.450. Una stima simile, che conta 3.243.499 dipendenti pubblici, si rinviene nel Rapporto 2022 predisposto dal Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico, presieduto dal Prof. Sergio Fabbrini, nominato con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e accessibile dal seguente indirizzo: https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Rapporto_Comitato_scientifico_valutazione_riforme.pdf. Si suggerisce la lettura del Rapporto 2022 anche per una disamina dell'evoluzione del personale pubblico nell'ultimo decennio.

³¹ ISTAT, *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche 2020: risultati definitivi*, 2022, p. 5, consultabile all'indirizzo <https://www.istat.it/it/files/2022/12/Report-censimento-istituzioni-pubbliche-2020.pdf>.

1.2. La semplificazione come strumento di competizione nella nuova stagione liberale

Un'ulteriore funzione della semplificazione risiede nel garantire la competitività del sistema paese nel nuovo contesto del mercato unico e, più in generale, della globalizzazione³².

In passato, lo Stato era in competizione con gli altri paesi sia nello scenario politico che in quello economico anche nella sua veste di imprenditore, avvalendosi di colossi pubblici in grado di entrare nei mercati esteri; basti pensare alla storia di Enrico Mattei e dell'Ente nazionale idrocarburi (Eni)³³. Diversamente, negli anni Novanta, a seguito della liberalizzazione dei servizi, specie di quelli a rete³⁴, e del parziale abbandono

³² Si veda, *ex multis*, S. SEPE, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 170 e, in particolare, G. STRAZZA, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 13, secondo la quale: «la globalizzazione dei mercati e l'interdipendenza dei sistemi economici hanno accentuato il ruolo della "buona Amministrazione" quale fattore decisivo per la competitività e per le opportunità di sviluppo delle economie nazionali».

³³ La stessa istituzione dell'Eni ben riflette la *ratio* dell'intervento pubblico nell'economia di quegli anni e che era riconducibile anche a una logica di promozione dell'occupazione. Invero, Vanoni, allora Ministro delle Finanze, nel presentare nella seduta della Camera dei deputati del 13 luglio 1952 la relazione al disegno della legge istitutiva dell'Eni, l. 10 febbraio 1953, n. 136, consultabile all'indirizzo <https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/silvio-gai/IT-SEN-051-000084/ente-nazionale-idrocarburi-atti-parlamentari-n-2101-disegni-legge-costituzione-stampa-composizione-commissioni-senato#lg=1&slide=0>, aveva evidenziato l'obiettivo di «dare impulso a nuove energie e a nuove iniziative nel campo petrolifero, così da sviluppare uno strumento moltiplicatore delle possibilità di lavoro e di reddito e, quindi, un fattore di benessere sociale». E, d'altronde, ancora trent'anni dopo Giannini in M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 137, individuava nella politica dell'occupazione una delle attività amministrative "per eccellenza". Sulla genesi dell'Eni si veda altresì R. RICCI, *Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991, pp. 60-61. Per quanto concerne invece il mercato dell'energia elettrica, le motivazioni poste a fondamento della nazionalizzazione delle imprese del settore e le puntuali previsioni della l. 6 dicembre 1962, n. 1643, istitutiva dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (Enel) sono esaminate in G. PAVANELLO, *Energia elettrica nel diritto amministrativo* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991, p. 18.

³⁴ La liberalizzazione del settore energetico, in particolare, è passata per tre diverse stagioni ispirate alla dottrina dell'*essential facilities* e che hanno perseguito i principi di separazione delle reti, di libertà di accesso alle medesime e di libertà di scelta degli operatori da parte dei consumatori. Il primo pacchetto di misure è stato introdotto dalla dir. 19 dicembre 1996, n. 92/96/CE, per il settore dell'energia elettrica e dalla dir. 22 giugno 1998, n. 30/98/CE, per il settore del gas, poi recepite in Italia con il c.d. decreto Bersani, d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, per quanto riguarda il mercato dell'energia elettrica, e con il c.d. decreto Letta, ossia il d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164, per quanto concerne il mercato del gas. Il secondo pacchetto, invece, è stato adottato con la dir. 26 giugno 2003, n. 54/2003/CE, e la dir. 26 giugno 2003, n. 55/2003/CE, relative rispettivamente all'energia elettrica e al gas, e poi affiancate dal reg. 26 giugno 2003, n. 1228/2003/CE, sull'accesso alle reti per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica, e dal reg. 28 settembre 2005, n. 1775/2005/CE, sulle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas. Il terzo e ultimo pacchetto è stato rappresentato dalla dir. 13 luglio 2009, n. 72/09/UE, per l'energia elettrica e dalla dir. 13 luglio 2009, n. 73/09/UE, per il gas, le quali hanno rafforzato i poteri e l'autonomia delle Autorità di settore. Per approfondimenti sui processi europei di liberalizzazione dei settori energetici e sulla loro prima attuazione in Italia si vedano, tra i tanti, F. SCUTO, *La governance del settore energia e gas attraverso la "rete" europea*

del modello dell'impresa pubblica, lo strumento di competizione a disposizione degli Stati cambia.

Lo Stato non deve più competere come operatore economico, ma come “sistema” economico³⁵. Esso non è più tenuto a svolgere l'attività economica in luogo delle imprese, ma a creare un mercato attrattivo per i capitali privati, inclusi quelli stranieri, anche mediante un'amministrazione capace di promuovere o, almeno, di non ostacolare l'iniziativa economica³⁶. Trattasi, come evidente, di un cambiamento copernicano anche sotto un profilo prettamente culturale³⁷.

Oggi, con l'apertura di sempre più settori al libero mercato, l'accento viene posto sulla produttività delle imprese private, la cui iniziativa non può essere più ostacolata da quegli atavici ritardi dell'amministrazione che mal si conciliano con le logiche di mercato³⁸. La semplificazione, dunque, risponde all'esigenza di una maggiore efficienza nello svolgimento di tutte quelle attività cui i pubblici poteri non hanno abdicato a seguito delle stagioni di liberalizzazione e privatizzazione. Si fa riferimento, principalmente, alle attività di controllo, *ex art. 41, Cost.*, circa la conformità agli interessi pubblici e all'utilità sociale dell'iniziativa economica privata dato che i margini per l'attività pubblica di

delle autorità indipendenti, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, fasc. 1, pp. 267 ss.; B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, fasc. 6, pp. 850 ss.; AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO e AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS, *Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale (IC22)*, 2005, pp. 6 ss., consultabile online dal sito [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12564CE0049D161/0/D8064881B967BAACC1256FA40038BBA4/\\$File/IC22.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12564CE0049D161/0/D8064881B967BAACC1256FA40038BBA4/$File/IC22.pdf).

³⁵ Sul punto si veda, per tutti, T. BONETTI, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2008, fasc. 1, pp. 178 ss.

³⁶ A titolo esemplificativo, esaminando il contenuto di alcune delle c.d. leggi di semplificazione, sulle quali ci si soffermerà in seguito, A. NATALINI, *Le semplificazioni in Italia: alcuni casi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, fasc. 4, p. 458, osserva che «la semplificazione è funzionale all'attrazione degli investimenti o almeno a frenare la delocalizzazione all'estero degli impianti produttivi delle imprese italiane».

³⁷ D'altronde, di “rivoluzione culturale” aveva già parlato in passato F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, in S. CASSESE e S. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: le istituzioni*, cit., pp. 410-411, ove si legge che: «nella vecchia “costituzione materiale” erano gli interessi pubblici l'“unità di misura” dell'organizzazione e del procedimento», mentre «oggi è l'amministrazione che [...] deve continuamente riorganizzarsi ed affinare le proprie procedure per fornire il servizio (sociale o burocratico) affidatole nel modo più aderente possibile all'unitarietà del fenomeno economico-sociale».

³⁸ Significativo in tal senso è quanto scriveva Benvenuti nel 1996, secondo il quale: «il mondo moderno si muove con una velocità ben diversa da quella di un secolo fa. Il nodo delle comunicazioni, gli interventi della concorrenza, le variazioni dei mercati, anche in termini monetari, fanno sì che ogni decisione tardiva dell'Amministrazione, anche se dovuta all'ossequio di procedure di decisione o di controllo imposte per legge, rischia non solo di essere inutile, ma molte volte addirittura di assumere valori negativi»; così F. BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 1996, XX ristampa 2021, p. 470.

impresa in un regime di monopolio, *ex art.* 43, Cost., si sono notevolmente ristretti con l'apertura ai privati dei relativi mercati.

Quanto descritto non è altro che il risultato del passaggio verso un maggiore attenzione per la visione liberale rispetto a quella sociale del rapporto fra pubblici poteri ed economia così come descritte da Schmitt a partire dalla definizione di *vóμος*³⁹. Nel dettaglio, per il giurista tedesco la visione sociale⁴⁰ dell'ordinamento pone l'accento sul *vóμος*⁴¹ come “*teilen*”, in italiano “dividere/spartire”⁴², ossia su un'equa redistribuzione delle risorse esistenti.

Tale definizione consente di comprendere – seppur con quale approssimazione – la *ratio* dell'esperienza dello Stato imprenditore della seconda metà del Novecento, il quale operava anche in presenza di condizioni antieconomiche per agire sulle disuguaglianze esistenti⁴³ e a tutela di interessi ulteriori rispetto alla mera produzione e al

³⁹ Secondo Schmitt in C. SCHMITT, *Appropriazione / divisione / produzione (Nehmen / Teilen / Weiden)*, 1953, in C. SCHMITT, *Le categorie del “politico”*, trad. a cura di G. MIGLIO e P. SCHIERA, Bologna, il Mulino, 2022, p. 302, le tesi liberali e sociali, più precisamente socialiste, rappresenterebbero un'alternativa rispetto alla lettura del *vóμος* come “*nehmen*”, in italiano “prendere/appropriazione”, ossia all'imperialismo coloniale tardo-ottocentesco come soluzione della questione sociale per come espressa e teorizzata da Joseph Chamberlain. Quest'ultimo, lo si ricorda incidentalmente, non va confuso col più celebre Neville Chamberlain resosi tristemente noto per la politica di *appeasement* precedente allo scoppio del secondo conflitto mondiale. Sull'imperialismo anglosassone per come declinato da Joseph Chamberlain si rinvia ad AA. VV., *Protezionismo, liberismo ed imperialismo in Inghilterra*, in *Giornale degli Economisti*, serie II, vol. 28, 1904, pp. 155 ss., e G. FARALLI, “*Chamberlain*” e *l'imperialismo economico di fronte al libero scambio nella Gran Bretagna*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, Vol. 55, fasc. 219, 1911, pp. 321 ss.

⁴⁰ Schmitt in *Ibidem*, p. 303, parla più precisamente di una visione socialista, ma è attento a sottolineare che «non solo il socialismo o il comunismo, ma già il concetto di *sociale*, che tutti i partiti politici della democrazia europea odierna hanno adottato, in un modo o nell'altro, almeno come aggettivo, fa riferimento ad una divisione e redistribuzione».

⁴¹ Come noto, il giurista tedesco si è occupato della nozione di *vóμος* anche in C. SCHMITT, *Il nomos della terra. Nel diritto internazionale dello «ius publicum europaeum»*, trad. a cura di E. CASTRUCCI, Milano, Adelphi, 1991, pp. 54 ss.

⁴² La difficoltà di tradurre correttamente i termini tedeschi impiegati da Schmitt nelle lingue neolatine, come lo spagnolo e italiano, è evidenziata sia dallo stesso autore che dai traduttori italiani. Quest'ultimi, in particolare, in una nota in C. SCHMITT, *Appropriazione*, *cit.*, p. 295, precisano che il termine tedesco “*teilen*” richiama anche i concetti di “far le parti” e “partecipare”, mentre il termine “*weiden*” va più precisamente tradotto non come “produrre” ma “condurre le bestie al pascolo”.

⁴³ Al riguardo, si veda quanto evidenziava Carbone nel 1968, distinguendo tra “uguaglianza” e “diritti di libertà” in C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 344, ove si legge che: «l'uguaglianza si fonda su presupposti diversi da quelli sui quali si basa la libertà. La prima si collega ai principi dello Stato democratico, la seconda è frutto dei principi dello Stato liberale [...]. Libertà ed uguaglianza sono due aspetti attraverso i quali si attua il principio democratico, ma, al di fuori della loro necessaria coesistenza nell'ambito di quel principio, rimangono distinte. Accade infatti che vi sia libertà disgiunta dal principio di uguaglianza, come avviene in quei regimi che garantiscono la libertà degli individui, ma non si preoccupano di eliminare differenze economiche e di ceti, capaci di svuotare di contenuto la libertà». Similmente, possono altresì citarsi le riflessioni di Pacelli, in M. PACELLI, *La pianificazione urbanistica nella costituzione*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 44-45, il quale sottolineava come la Costituzione repubblicana segnasse un passo in avanti rispetto alla precedente esperienza liberale

conseguimento di utili⁴⁴. Non a caso, nei medesimi anni, si introducono quelle che Cassese definisce come le “istituzioni del benessere”, ovverosia gli «interventi pubblici nei settori dell’istruzione, della sanità, della protezione sociale e dell’occupazione»⁴⁵.

Negli anni Novanta, viceversa, viene perseguita con maggiore convinzione quella visione liberale che, secondo Schmitt, identifica il *vóμος* nel “*weiden*”, il “produrre”. Il pensiero liberale⁴⁶ mira a favorire la libertà di impresa e di consumo per accrescere in modo esponenziale il *quantum* delle risorse disponibili così da rendere del tutto secondaria la questione sociale della loro redistribuzione⁴⁷. Di qui, l’allontanamento dello Stato dall’economia in favore di un mercato privato soggetto al principio della libera concorrenza e, quindi, rispondente a quel modello teorico della concorrenza perfetta che, secondo la scienza economica, assicura un’ottimale allocazione dei beni e il miglior sfruttamento delle risorse⁴⁸.

Dal passaggio descritto discendono poi tre conseguenze di ampio respiro anche per il sistema amministrativo nel suo complesso⁴⁹.

dato che la funzione sociale della proprietà comportava una limitazione del diritto dominicale e dell’iniziativa economica in vista del perseguimento del benessere e del progresso sociale.

⁴⁴ In termini non dissimili, V. CERULLI IRELLI, *L’amministrazione “costituzionalizzata” e il diritto pubblico della proprietà e dell’impresa*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 308, secondo il quale guardando «all’esperienza storica dell’impresa pubblica nel nostro Paese» è possibile concludere nel senso che «gran parte delle imprese pubbliche sono nate per far fronte a determinate esigenze di carattere sociale (o di utilità generale, se si vuole)».

⁴⁵ S. CASSESE, *La «vecchia» costituzione economica: I rapporti tra Stato ed economia dall’Unità ad oggi*, in *Ibidem* (a cura di), *La nuova costituzione economica*, VI ed., Bari, Laterza, 2021, p. 23. Peraltro, a ulteriore conferma di quanto richiamato in precedenza, sempre Cassese in S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, in *Ibidem* (a cura di), *La nuova costituzione economica, cit.*, p. 389, sintetizza la storia economica dei primi settantacinque anni del Novecento parlando di un «aumento del ruolo dello Stato, chiamato a sopperire alle debolezze del mercato, a riequilibrare, a dare sicurezza».

⁴⁶ Nella traduzione italiana viene utilizzato il termine “liberalismo”, è però noto che nei primi anni del secolo corrente si parla spesso anche di “liberismo” ovvero “neoliberismo”. Ad ogni modo sulla distinzione tra liberismo e liberalismo non può che rinviarsi a B. CROCE, *Ancora di liberalismo, liberismo e statalismo*, in B. CROCE e L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, Milano, RCS Quotidiani, 2011, pp. 82 ss.; L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, in B. CROCE e L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo, cit.*, pp. 93 ss.

⁴⁷ C. SCHMITT, *Appropriazione, cit.* p. 303.

⁴⁸ Anche qui è possibile apprezzare il cambio di paradigma operato negli anni Novanta partendo dalle riflessioni di Cassese. Invero, in S. CASSESE e S. GALLI, *Introduzione, cit.*, pp. 17-18, la principale e più probabile causa dell’arresto della crescita economica nel mondo occidentale durante la seconda metà del secolo scorso viene individuata nell’eccesso di regolazione, il quale «può spiegare un abbassamento del tasso di crescita per un lungo periodo di tempo, se vengono introdotte continuamente nuove norme che spostano verso l’alto la funzione di costi delle imprese. Ciò è in effetti accaduto nel corso dell’ultimo quarto di secolo in quasi tutti i paesi industriali, in risposta ad esigenze fortemente sentite dalla collettività, quali la tutela dell’ambiente, la tutela del consumatore, la tutela del lavoratore».

⁴⁹ Riflessioni solo in parte coincidenti con quelle di seguito esposte si rinvergono anche in A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, Milano, Francoangeli, 2018, ove, a p. 214, si legge che «Dall’economia sociale di mercato si è passati a indirizzi neo-liberali, ispirati a politiche di privatizzazione e liberalizzazione e al trapianto dei metodi dell’impresa privata nel settore pubblico». Sandulli, inoltre,

In primo luogo, con l'arretramento dello Stato, la ricchezza di una nazione viene sempre più a coincidere con quella delle sue imprese private. Di conseguenza, sebbene l'iniziativa economica privata dovrebbe trovare, *ex art. 41, Cost.*, un limite nei diversi interessi pubblici da tutelare, si assiste viceversa a una progressiva convergenza, se non sovrapposizione, tra l'interesse pubblico e quello privato come dimostra il già richiamato binomio tra semplificazione amministrativa e sviluppo economico. Invero, i diversi controlli e limiti all'iniziativa privata vengono oggi allentati o rimossi mediante le politiche di semplificazione e liberalizzazione poiché, ostacolando l'attività delle imprese, finiscono per porsi in contrasto con lo stesso interesse allo sviluppo del paese. In tale direzione, nello scorso decennio, anche la Corte costituzionale ha sottolineato che una cattiva o eccessiva regolazione, frustrando le dinamiche economiche, può arrecare un danno all'utilità sociale. Pertanto, sempre secondo il Giudice delle leggi, vanno viceversa promosse quelle politiche «volte ad alleggerire la regolazione [che], liberandola dagli oneri inutili e sproporzionati, persegu[o]no lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale»⁵⁰. Resta però fermo che tale ritiro dello Stato si è solo in parte concretizzato e non manca chi ha parlato più semplicemente di un suo “riposizionamento” dato che sono state comunque mantenute – e, anzi, spesso aumentate – le regole pubbliche di accesso dei privati al mercato⁵¹.

In secondo luogo, anche laddove non sia possibile aprire al mercato, resta ferma l'ambizione di “privatizzare” le pubbliche amministrazioni e cioè di riformarne l'operato e la struttura per avvicinarle alle imprese private, le quali vengono elevate a modello generale di una maggiore efficienza⁵². Si pensi, in tal senso, alla Riforma Brunetta del

pone particolare attenzione anche sul maggior ruolo che nel corso dei decenni è venuta ad acquisire l'economia a discapito delle altre scienze sociali, ivi compreso il diritto.

⁵⁰ Così Corte cost., 23 gennaio 2013, n. 8, ove si specifica altresì che il legame tra deregolazione e sviluppo economico è «ispirat[o] a quelle evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione fra liberalizzazioni e crescita economica, su cui poggiano anche molti interventi delle istituzioni europee».

⁵¹ Così S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, Roma TrE-PRESS, Roma, 2019, p. 206 con riferimento allo stato dell'arte a seguito della crisi economica del 2008.

⁵² A ciò si aggiunge poi la sempre maggiore estensione delle regole civilistiche, ossia la “privatizzazione del diritto amministrativo” come sostenuta e analizzata da G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 75 ss. Peraltro, è proprio nell'aziendalizzazione della pubblica amministrazione che R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., pp. 340 ss., individua la dimensione giuridica della “amministrazione di risultato”.

2009⁵³ che mirava a ottimizzare la produttività delle pubbliche amministrazioni introducendo alcune soluzioni tipiche del *management* privato⁵⁴.

In terzo e ultimo luogo, in concomitanza con le crisi economiche del secolo corrente e dei vincoli europei sulla finanza pubblica, si assiste altresì al tentativo di ridurre la spesa pubblica, specie nei settori legati alle prestazioni sociali⁵⁵. Tali prestazioni vengono sempre più percepite come costi improduttivi⁵⁶ e restano comunque limitate dalle disponibilità economiche degli Stati europei che, come l'Italia, nel corso dei decenni precedenti avevano principalmente fatto ricorso al debito pubblico per garantirle. Tanto è vero che a partire dal 1990 la stessa Corte costituzionale⁵⁷, stante le condizioni della finanza pubblica, ha affermato il carattere “finanziariamente condizionato” dei diritti sociali, in quanto erogabili nei limiti della disponibilità di bilancio⁵⁸.

⁵³ Trattasi del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, recante appunto disposizioni in materia di “ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni” e adottato in attuazione della relativa legge delega, l. 4 marzo 2009, n. 15.

⁵⁴ Tale ambizione del legislatore è poi condivisa anche dalla dottrina maggioritaria, si veda tra i tanti, G. NAPOLITANO e M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 100, ove si suggerisce che: «Laddove non operino meccanismi imprenditoriali e concorrenziali né si ricorra a forme di esternalizzazione, e dunque manchi un *test* di mercato, l'efficienza può comunque essere stimolata dall'applicazione agli uffici amministrativi di alcuni criteri manageriali di funzionamento».

⁵⁵ A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., p. 214.

⁵⁶ Non può poi escludersi che tali politiche abbiano ostacolato la possibilità di porre rimedio alle crescenti disuguaglianze del nostro paese. In questi ultimi decenni si è infatti assistito a un netto incremento dell'indice Gini, ossia del coefficiente elaborato dallo statistico italiano Corrado Gini per misurare le disuguaglianze nella redistribuzione della ricchezza e che può oscillare tra un valore pari a 0, corrispondente a un'equa e piena distribuzione del reddito, e un valore pari a 1 che, invece, rappresenta la concentrazione massima di ricchezza. Come riportato da C. COTTARELLI e M. GARLASCHI, *Come è cambiata la distribuzione del reddito in Italia dagli anni Ottanta?*, in *OCPI. Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 2022, in base a un'elaborazione svolta su dati pubblicati dalla Banca d'Italia, l'indice Gini “su reddito post tasse e trasferimenti” era inferiore al 0,29/29% nel 1991, mentre nel 2016 si collocava ben oltre il 0,33/33%. Sulla necessità di un intervento pubblico a contrasto della povertà si veda poi A. SANDULLI, *L'intervento pubblico per contrastare la povertà tra teoria e prassi*, in *Luiss Law Review*, 2022, fasc. 2, pp. 97 ss.

⁵⁷ Ad esempio, la Corte cost. ha affermato la natura finanziariamente condizionata del diritto alla salute a partire dalla sentenza n. 455 del 16 ottobre 1990 e poi ribadita nel corso degli anni, come con le sentenze n. 111 del 18 marzo 2005 e n. 248 del 27 luglio 2011. Ad ogni modo, come evidenziato anche da C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, fasc. 2, p. 445, l'orientamento della Corte è poi parzialmente mutato. In particolare, guardando alla giurisprudenza costituzionale più recente, la Corte ha distinto tra un “nucleo irrinunciabile” o “inviolabile” del diritto sociale, spesso rappresentato dai livelli essenziali di assistenza, il quale non è finanziariamente condizionato, e tutte le altre prestazioni residue che restano «*assoggettate invece al principio della sostenibilità economica*» (così, da ultimo, Corte cost., 8 luglio 2021, n. 142; Id., 10 aprile 2020, n. 62; Id., 16 dicembre 2016, n. 275). Per una disamina dei riflessi sul diritto alla salute, specie sotto il profilo farmaceutico, del suo condizionamento finanziario si veda L. PACE, *I vincoli di spesa e le esigenze di bilancio nelle dinamiche della spesa farmaceutica. Profili di costituzionalità*, in *Diritto e Società*, 2017, fasc. 1, pp. 145 ss. Per un esame dei riflessi della crisi economica a livello europeo, in particolare con riferimento sempre alla tutela del diritto alla salute, si veda invece A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Bari, Cacucci, 2020, pp. 155 ss.

⁵⁸ C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento*, cit., p. 445.

1.3. La semplificazione come principio costituzionale di derivazione europea, tra buon andamento e tutela della concorrenza

La semplificazione ha poi assunto il rango di vero e proprio principio costituzionale per il sistema amministrativo. Da decenni, infatti, sia il legislatore che la dottrina e la giurisprudenza parlano espressamente di un “principio di semplificazione”⁵⁹, anche se nel corso degli anni tale principio ha visto mutare ed estendere la propria accezione. In origine, la semplificazione è stata ricondotta al principio di buon andamento di cui all’art. 97, Cost.⁶⁰, e ai corollari dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità, anche nell’ottica della c.d. “amministrazione di risultato”⁶¹. Con l’avvento del nuovo millennio, la semplificazione amplia i propri corollari di riferimento sia sotto un profilo “civico”, legato ai diritti della cittadinanza *latu sensu*, sia e soprattutto “economico”, in quanto strumentale all’esigenze del mondo imprenditoriale.

Quanto al profilo civico della semplificazione, a servizio quindi della cittadinanza genericamente intesa nel suo complesso, i paradigmi di riferimento aumentano sia a livello nazionale che europeo.

Sul piano nazionale, la semplificazione viene ricondotta anche al principio di sussidiarietà orizzontale⁶² introdotto dalla riforma del 2001 all’art. 118, comma 4, Cost.,

⁵⁹ In dottrina si veda, tra i tanti, P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Diritto amministrativo*, 2011, fasc. 4, p. 696; S. AUGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, in *Dpce online*, 2021, fasc. 2, p. 2093; G. VESPERINI, *Le norme generali sulla semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, fasc. 5, p. 630. Peraltro, non manca anche chi parla di un principio di semplicità dell’azione pubblica come, ad esempio, fa S. PELLIZZARI, *Make it better and simpler. Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell’azione dei pubblici poteri nell’ambito dell’ordinamento dell’Unione europea*, in *Diritto pubblico*, 2012, fasc. 1, pp. 266 ss.

⁶⁰ Il buon andamento è individuato, in modo esplicito o implicito, come uno dei fondamenti della semplificazione da C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Diritto amministrativo*, 2014, fasc. 1-2, p. 358; A. SIMONCINI ed E. LONGO, *L’ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, fasc. 1, p. 3; E. SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *federalismi.it*, 2016, fasc. 16, p. 13.

⁶¹ Il legame tra l’amministrazione di risultato e i principi di buon andamento, economicità, efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa è evidenziato anche da G. SORICELLI, *Profili problematici e ricostruttivi della natura giuridica della Conferenza di Servizi dopo la riforma Madia*, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 24, pp. 4 ss.

⁶² Il recepimento in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale ha anche favorito processi di democrazia partecipativa e virtuose esperienze civiche. Basti pensare, giusto per fare l’esempio più noto, alla gestione attiva dei beni comuni urbani da parte della cittadinanza avviatasi con il “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni

per favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»⁶³.

A livello europeo è stato invece evidenziato il legame della semplificazione con la Carta di Nizza, ovvero la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata nel 2000⁶⁴. Il riferimento è, nello specifico, all'art. 41 della Carta che delinea il diritto di ciascuno a una buona amministrazione nei rapporti con le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione⁶⁵.

In seguito e, soprattutto, dopo l'adozione della direttiva Bolkestein, dir. 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, poi recepita con il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59⁶⁶, la

comuni urbani” approvato con la deliberazione del Consiglio comunale di Bologna, 19 maggio 2014, n. 172, e più recentemente sostituito dal nuovo “Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” approvato il 14 dicembre 2022 ed entrato in vigore a partire dal 1° gennaio 2023. In merito alla sconfinata letteratura in materia di beni comuni si veda, *ex multis*, G. ARENA, *Da beni pubblici a beni comuni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, fasc. 3, pp. 647 ss.; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, fasc. 2, pp. 271 ss.; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, fasc. 5, pp. 559 ss.; F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta della città come ordinamento giuridico*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, fasc. 1, pp. 12 ss. Tanto premesso, il principio di sussidiarietà orizzontale ha comunque ricevuto anche una lettura economica, la quale ha interpretato l'art. 118, comma 4, Cost., come una disposizione di apertura dei mercati all'iniziativa delle imprese. Si veda, a titolo esemplificativo, A. D'ATENA, *La declinazione verticale e la declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà*, in *Ibidem*, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 241-242, il quale sostiene autorevolmente che in virtù della codificazione costituzionale di tale principio vi sarebbe l'obbligo per le amministrazioni – a prescindere dalle previsioni delle direttive europee – di rivolgersi prioritariamente al mercato privato per l'erogazione dei servizi pubblici locali, potendo solo in via residuale ricorrere all'affidamento *in house*.

⁶³ Sul legame tra semplificazione e sussidiarietà orizzontale si rinvia a, *ex multis*, F. MARTINES, *La segnalazione certificata di inizio attività. Nuove prospettive del rapporto pubblico-privato*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 43 ss., con specifico riferimento alla Scia, e, più in generale, G. CAIA, *Interventi del legislatore in materia di semplificazioni amministrative e ripartenza (durante e) dopo l'emergenza sanitaria*, (prefazione) a T. TESSARO, M. BERTIN, F. BOTTEGONI e D. DE NICOLA (a cura di), *Procedimento amministrativo, attività contrattuale, controlli e responsabilità dopo le conversioni del decreto “semplificazioni” e la legge di bilancio 2021*, Santarcangelo di Romagna (Rimini), Maggioli, 2021, p. 16.

⁶⁴ La Carta a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 ha inoltre acquisito il medesimo valore giuridico dei Trattati sull'Unione europea e sul suo funzionamento. Invero, in forza dell'art. 6, par. 1, primo periodo, del Trattato sull'Unione Europea (TUE): «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

⁶⁵ Il richiamo all'art. 41 della Carta come a uno dei fondamenti normativi della semplificazione si rinvia, tra i tanti, in E. GIARDINO, *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, fasc. 1, p. 34; C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa*, *cit.*, p. 358; S. PELLIZZARI, *Make it better and simpler* *cit.*, p. 271.

⁶⁶ L'influenza della direttiva sulla semplificazione amministrativa è stata analizzata, tra i tanti, anche da N. LONGOBARDI, *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La «Direttiva Bolkestein» modello di semplificazioni*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.

semplificazione ha assunto una connotazione sempre più prettamente economica, venendo attratta all'interno delle politiche europee di liberalizzazione.

Sotto l'influenza europea emerge la necessità di approntare il sistema amministrativo verso la promozione della libertà economiche tutelate dai Trattati e dalla legislazione dell'Unione, specie con riferimento alla prestazione dei servizi⁶⁷. Inoltre, si assiste a un ulteriore rafforzamento della correlazione tra la tutela e la promozione della concorrenza e la semplificazione come strumento per la riduzione degli oneri gravanti sulle imprese⁶⁸.

In stretto collegamento con quanto esposto in precedenza, dunque, la semplificazione viene promossa al fine di rafforzare la competitività dei singoli Stati membri e del mercato unico europeo.

Ciò avviene mediante la soppressione – con le liberalizzazioni – o l'alleggerimento – con le semplificazioni – degli oneri amministrativi che frustrano la libera iniziativa economica delle imprese, siano essi nazionali o europee⁶⁹. In tal senso, basta guardare allo schema delineato dalla Bolkestein che, da un lato, ha generalizzato il modello del controllo soltanto *ex post* sulle attività economiche, più precisamente sulle attività costituenti prestazioni di servizi⁷⁰, circoscrivendo così le ipotesi in cui può essere

⁶⁷ Rispetto all'influenza del diritto europeo sull'elaborazione del principio di semplificazione si veda P. LAZZARA, *Principio di semplificazione*, cit., pp. 679 ss.; S. AUGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali*, cit., pp. 2093 ss.; G. VESPERINI, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, fasc. 2, p. 205, che parla appunto di una "europeizzazione" dei processi di semplificazione.

⁶⁸ Sul rapporto tra la tutela della concorrenza e la semplificazione intesa come riduzione degli oneri sulle imprese si veda anche R. CHIEPPA, *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, fasc. 3, pp. 261 ss. Peraltro, a seguito della crisi economica del 2009, in A. SIMONCINI ed E. LONGO, *L'ultima stagione della semplificazione*, cit., p. 7, si segnala che cominciano a definirsi come oneri amministrativi anche quegli ulteriori e specifici costi richiesti alle «imprese per l'adempimento degli obblighi informativi, (ossia) i costi per ottenere o produrre informazioni di cittadini o imprese [...] necessarie per l'attività della pubblica amministrazione». Similmente, già in precedenza, E. BOSCOLO, *Il silenzio-assenso in tema di pubblici servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, fasc. 5, p. 435, aveva parlato di *compliance cost*, definendoli come «i costi che i privati debbono sopportare per conformarsi ad uno scenario normativo eccessivamente complesso e per rapportarsi con una amministrazione scarsamente efficiente».

⁶⁹ In termini simili, di liberalizzazione amministrativa come «soppressione dei vincoli pubblici gravanti su operatori privati» parla anche W. GIULIETTI, *Crisi economica e liberalizzazioni*, in *Il diritto dell'economia*, 2012, fasc. 1, p. 115.

⁷⁰ Il considerando n. 9 della dir. n. 123/2006 precisa che: «La presente direttiva si applica unicamente ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio». Alla luce di tale considerando, la Corte di Giustizia ha avuto occasione di ribadire che la direttiva si applica soltanto a quelle «normative degli Stati membri che disciplinano specificamente l'accesso ad un'attività di servizio o ad una categoria particolare di servizi, e l'esercizio di quest'ultima» (così Corte Giust. Ue, sez. grand., 22 settembre 2020, C-724/18 e C-727/18). Per di più, la direttiva neppure si rivolge a tutte le attività che consistono nella prestazione di servizi dato che sono comunque escluse dal suo ambito di applicazione quelle prestazioni

mantenuta la tradizionale autorizzazione *ex ante*⁷¹. Dall'altro, rispetto a quest'ultima, viene generalizzato il meccanismo del silenzio-assenso⁷²; tant'è che soltanto per imperativi motivi di interesse generale può essere mantenuto l'obbligo dell'operatore di ottenere una decisione espressa dell'amministrazione anche una volta decorso il termine di conclusione del procedimento⁷³.

Detto in altri termini, la necessità di un'autorizzazione espressa e precedente all'avvio dell'attività, la quale rappresenta la classica declinazione del rapporto autorità-libertà nel diritto amministrativo italiano⁷⁴, diviene nel diritto europeo l'eccezione di un'eccezione.

A un primo livello, l'autorizzazione quale espressione della subordinazione dell'attività privata al regime amministrativo, costituisce un'eccezione rispetto alla regola

che rientrano nei diversi settori elencati all'art. 2, dir. 123/2006, tra i quali sono per esempio ricompresi i servizi non economici d'interesse generale, i servizi finanziari, quelli sanitari e audiovisivi.

⁷¹ Nello specifico, ai sensi dell'art. 9, par. 1, dir. 123/2006 « Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti: a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore; b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale; c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia». Come è stato osservato da molti, ivi compresa, M. A. SANDULLI, *Controlli sull'attività edilizia, sanzioni e poteri di autotutela*, in *federalismi.it*, 2019, fasc. 18, p. 7, «Il criterio guida della scelta tra controllo *ex ante* ed *ex post* è il principio di proporzionalità».

⁷² Nel corso della presente trattazione si utilizza soltanto il termine di silenzio-assenso; tuttavia, come sottolinea V. PARISIO, *Silenzio della pubblica amministrazione*, in M. CLARICH e G. FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, I ed., Milano, Il sole 24 ore, 2007, p. 717, parte della dottrina, soprattutto in passato, e una giurisprudenza minoritaria parlano alternativamente anche di “silenzio-accoglimento”.

⁷³ Quanto alle attività soggette a controllo *ex ante*, l'art. 13, par. 4, dir. 123/2006, prevede che: «in mancanza di risposta entro il termine stabilito o prorogato conformemente al paragrafo 3 l'autorizzazione si considera rilasciata. Può tuttavia essere previsto un regime diverso se giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, incluso un interesse legittimo di terzi». Il medesimo schema è poi riproposto a livello nazionale in quanto l'art. 17, comma 1, d.lgs. n. 59/2010, in recepimento della direttiva, si limita a rinviare al meccanismo di silenzio-assenso di cui all'art. 20, l. n. 241/1990, disponendo più precisamente che: «Ai fini del rilascio del titolo autorizzatorio riguardante l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi di cui al presente decreto si segue, ove non diversamente previsto, il procedimento di cui all'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

⁷⁴ Ancora nel 1987, in A. ORSI BATTAGLINI, *Autorizzazione amministrativa* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1987, p. 59, Orsi Battaglini ricordava il perdurante successo, a distanza di un secolo, della definizione di autorizzazione elaborata da Ranelletti che la qualificava come «la rimozione di un limite all'esercizio di un diritto» al fine di consentire «una valutazione di non contrasto tra l'attività privata e gli interessi (dello Stato, della società o di terzi)». Il riferimento di Orsi Battaglini è più precisamente alle seguenti opere di Ranelletti: O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I: Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1894, pp. 7 ss.; O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte II: Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1894, XVII, pp. 3 ss.; O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte III: Facoltà create dalle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1895, XIX, pp. 3 ss.

generale della liberalizzazione delle attività o, quantomeno, della soggezione di quest'ultime soltanto a un controllo *ex post*. A un secondo livello, quand'anche rimanga la necessità del regime amministrativo⁷⁵, solo in casi eccezionali e legati a motivi imperativi l'inutile decorso del termine per provvedere non comporta il tacito accoglimento della domanda di avvio delle attività.

Tanto accennato, la declinazione europea della semplificazione amministrativa emerge anche dalle pronunce della giurisprudenza nazionale e dalle azioni promosse dalle Istituzioni europee. Quanto alla prima, i diversi istituti di semplificazione, dallo "sportello unico" alle autocertificazioni, ivi compresa all'inizio la Segnalazione certificata d'inizio attività (Scia), sono stati ricondotti a un "principio di semplificazione" di derivazione eurounitaria e da ricomprendere all'interno del catalogo dei principi fondamentali dell'azione amministrativa⁷⁶.

Rispetto invece alle posizioni delle Istituzioni europee, la semplificazione nel corso degli ultimi vent'anni ha finito per assumere un ruolo sempre più determinante anche ai fini dell'integrazione del mercato unico⁷⁷.

Gli esempi al riguardo sono innumerevoli e vanno ben oltre la sola adozione della direttiva Bolkestein. Basti pensare al Rapporto Mandelkern del 2001, contenente un piano di azione per una *better regulation*, nelle cui raccomandazioni viene spesso posto l'accento sulla necessità di un impegno continuo nel promuovere le politiche di

⁷⁵ Nella stessa dir. 123/2006 il "regime di autorizzazione" viene definito all'art. 4, par. 1, n. 6, come «qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio».

⁷⁶ Si veda Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 25 gennaio 2023, n. 162, e Id., 15 dicembre 2022, n. 3628 rispetto allo sportello unico; Corte cost., 9 maggio 2014, n. 121, Id., 20 luglio 2012, n. 203, e Id., 27 giugno 2012, n. 164, rispetto alla Scia; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 21 ottobre 2019, n. 4995, e Tar Sicilia, Palermo, sez. III, 7 agosto 2012, n. 1776, rispetto alle autodichiarazioni. Peraltro, anche in alcune sentenze della Corte di giustizia la semplificazione è stata individuata come uno degli obiettivi che il legislatore nazionale e quello europeo devono perseguire in diversi settori, dal fisco al coordinamento delle attività giudiziaria. Ad esempio, a esigenze di semplificazione la Corte di giustizia ha ricondotto la formulazione di alcune previsioni delle direttive europee in materia di IVA (cfr. Corte giust. Ue, sez. VII, 16 febbraio 2023, C-519/21, rispetto all'art. 11 della dir. 28 novembre 2006, n. 2006/112/CE, e Id., sez. I, 1° dicembre 2022, C-269-20, rispetto all'art. 4 della stessa direttiva).

⁷⁷ In realtà, il legame tra semplificazione e mercato unico è sempre stato valorizzato in sede europea. Si veda, a titolo esemplificativo, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione dell'8 luglio 1996 sulla semplificazione legislativa e amministrativa nel settore del mercato interno*, accessibile dal sito [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996Y0801\(03\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996Y0801(03)&from=DE), il quale invitava gli Stati membri a «promuovere una cultura di semplificazione e di snellimento delle formalità burocratiche», considerato che in taluni settori si «era riscontrata l'esigenza specifica di semplificare la normativa esistente» e «di snellire gli adempimenti amministrativi per le imprese».

semplificazione⁷⁸. Similmente, può citarsi il programma REFIT, *EU Regulatory Fitness*, predisposto dalla Commissione europea nell'ambito della sua iniziativa "legiferare meglio" che, a partire da una comunicazione del 12 dicembre 2012⁷⁹, promuove una semplificazione della normativa europea e una riduzione degli oneri burocratici suscettibili di rallentare l'operato delle imprese⁸⁰.

Infine, vanno richiamate le numerose raccomandazioni trasmesse dalle Istituzioni europee all'Italia, nelle quali si rimarca più volte la necessità di intervenire sull'efficienza delle pubbliche amministrazioni per garantire l'effettiva attuazione del mercato unico e assicurare la crescita economica del nostro paese⁸¹.

⁷⁸ Il rapporto prende il nome dal Presidente della sua Commissione ed è consultabile al seguente link

<https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=6647&dpath=document&dfile=09012007015805.pdf&content=Rapporto%2BMandelkern%2Bsulla%2BBetter%2BRegulation%2B%2813%2Bnovembre%2B2001%29%2B%2D%2Bdocumentazione%2B%2D%2Bue%2B%2D%2B>. Per un esame del medesimo alla luce dei processi di semplificazione si rinvia a S. BATTINI, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, fasc. 4, pp. 450 ss.

⁷⁹ Trattasi della comunicazione del 12 dicembre 2012 sulla "EU Regulatory Fitness", consultabile dal seguente indirizzo https://commission.europa.eu/system/files/2016-05/eu-regulatory-fitness_dec2012_en_0.pdf. A ulteriore conferma di quanto sopra esposto, la comunicazione si apre con un primo paragrafo che è intitolato in via programmatica come "*Smart Regulation: Responding to the economic imperative*", e poi prosegue osservando che: «*Businesses and citizens raise concerns about the complexity and administrative load of laws. The European Council has called for further efforts to reduce the overall regulatory burden at EU and national level*». Per un esame delle proposte di semplificazione contenute nel medesimo si veda P. L. PETRILLO, *Better regulation e partecipazione degli interessi privati nell'Unione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, fasc. 3, pp. 801 ss.

⁸⁰ Peraltro, sempre in attuazione del programma REFIT, la Commissione ha recentemente dato avvio alla c.d. piattaforma *Fit for Future*. Tale piattaforma si compone di un gruppo di esperti chiamato, sulla base di un programma di lavoro annuale redatto dopo il previo coinvolgimento degli *stakeholders*, a coadiuvare la Commissione nel compito di semplificare la normativa europea e ridurre i conseguenti costi a carico dei cittadini e delle imprese.

⁸¹ A titolo esemplificativo si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Relazione per paese relativa all'Italia 2020*, pp. 64-65, allegato poi alle raccomandazioni trasmesse all'Italia e consultabile dal sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0511&from=IT>. Nel documento la Commissione sottolinea la necessità di rafforzare la capacità amministrativa delle nostre amministrazioni, specie quelle locali, in quanto le criticità registrate dalle istituzioni europee si riflettono inevitabilmente non solo sulla «corretta attuazione del quadro del mercato unico», ma anche sui margini di sviluppo del tessuto imprenditoriale italiano. Invero, sempre nel documento si riporta che rispetto all'indicatore "facilità di fare impresa" le *performance* registrate dall'Italia tra il 2010 e il 2019 sono state notevolmente inferiori, anche a causa delle disfunzioni del sistema amministrativo, a quelle di Spagna, Regno Unito, Francia e Germania. Similmente, si veda CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, accessibile dal sito [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905\(12\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905(12)&from=IT). Nella propria raccomandazione il Consiglio, da un lato, ha auspicato la piena attuazione delle riforme amministrative previste dal legislatore italiano nella seconda metà dello scorso decennio per «accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione italiana e la sua capacità di rispondere alle esigenze delle imprese», dato che tale pacchetto di riforme «avrebbe un impatto positivo sul contesto imprenditoriale e sugli investimenti, così come sulla capacità delle imprese di sfruttare le opportunità di innovazione». Dall'altro lato, ha però stigmatizzato il fatto che in Italia «la scarsa capacità del settore pubblico, soprattutto a livello locale, di amministrare i

2. Le declinazioni della semplificazione

La pluralità delle esigenze e delle finalità in precedenza descritte si riflette inevitabilmente sull'estensione della nozione di "semplificazione" e sul numero delle sue possibili declinazioni.

Il fatto che la semplificazione sia stata individuata negli ultimi trent'anni come una delle principali linee evolutive del sistema amministrativo ha condotto inevitabilmente a un allargamento dei suoi confini terminologici. Come avviene per qualsiasi attrezzo di lavoro, il continuo utilizzo del termine nel tempo da parte di più soggetti, dal legislatore alla giurisprudenza e alla dottrina, ne ha smussato gli angoli e ha modificato le sue possibili modalità di impiego⁸². Non a caso, sempre più osservatori constatano la tendenza a sovrapporre la semplificazione con i più ampi concetti di "riforma"⁸³ e "regolazione"⁸⁴.

Pertanto, seguendo l'insegnamento caro alla scuola gesuita che invitava a distinguere quanto più possibile⁸⁵, è opportuno partire dalle classificazioni della semplificazione proposte nel corso degli anni per cercare di individuarne con maggior precisione i possibili contenuti.

Innanzitutto, in letteratura vi è un certo consenso in merito alla distinzione tra semplificazione normativa, attinente al riordino a monte delle fonti legislative, e

finanziamenti rappresenta una barriera agli investimenti in tutti i settori, a causa della complessità delle procedure, della sovrapposizione delle responsabilità e della gestione carente del pubblico impiego».

⁸² L'ambiguità acquisita dalla nozione di semplificazione è sottolineata dalla stessa letteratura in materia. Trattasi, d'altronde, di una conseguenza inevitabile legata ai limiti gnoseologici dell'uomo più che alla cultura giuridica in sé come ben dimostra l'elenco delle banalità sentite nei salotti borghesi da Flaubert nel corso della sua vita. Difatti, nonostante il XIX secolo abbia rappresentato l'epoca delle grandi codificazioni grazie soprattutto all'attività dei giuristi francesi e a partire proprio dal *Code Napoleon*, in Francia la voce "Diritto" veniva laconicamente descritta in quegli anni come «non si sa cosa sia» in G. FLAUBERT, *Dizionario dei luoghi comuni*, Milano, Adelphi, 1980, p. 44.

⁸³ Sulla sovrapposizione tra la nozione di "semplificazione" e quella di "riforma" si veda G. STRAZZA, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione, cit.*, p. 38, e R. M. PELLEGRINI e S. CHIARELLI, *Le attività produttive. Guida teorico-pratica alle procedure. Problemi, Casi pratici e formulario*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 78.

⁸⁴ La sovrapposizione, invece, tra interventi di semplificazione e ordinari interventi di regolazione di un determinato settore è evidenziata da N. RANGONE, *Semplificazione amministrativa*, in *Enciclopedia Treccani, diritto on line*, 2014. Sul lemma "semplificazione" e sui diversi concetti a cui viene di frequente associata si veda anche R. SCARCIGLIA, *Il "mito di Sisifo" e la semplificazione amministrativa. Alla ricerca di nuovi modelli di regolazione*, in *DPCE online*, 2021, fasc. 2, p. 1916.

⁸⁵ Il riferimento è qui al celebre motto: «numquam nega, raro adfirma, distingue frequenter».

semplificazione amministrativa⁸⁶, da alcuni definita come procedimentale⁸⁷, che si riflette invece sull'azione delle singole amministrazioni e sui relativi procedimenti. La semplificazione amministrativa, come in seguito meglio si approfondirà, è poi oggetto di ulteriori ripartizioni, anche se manca al riguardo l'adozione di definizioni comuni e sono innumerevoli gli schemi di classificazione proposti. Piuttosto frequente, inoltre, è il richiamo alla "semplificazione organizzativa", avente a oggetto l'organizzazione delle strutture burocratiche⁸⁸, la quale rimane distinta sia dalla semplificazione normativa che da quella amministrativa⁸⁹.

Infine, sebbene non saranno qui approfondite, vi sono ulteriori misure che, avendo come effetto ultimo quello di rafforzare l'efficienza dell'azione amministrativa, vengono sovente affiancate alla semplificazione. Ciò, ad esempio, avviene per le politiche di digitalizzazione⁹⁰ e di riforma dei rapporti di lavoro del personale pubblico e del sistema dei controlli interni⁹¹.

⁸⁶ La distinzione tra semplificazione normativa e amministrativa è pacifica in dottrina; tant'è che è implicitamente o esplicitamente riconosciuta da tutti gli autori richiamati nelle note a piè di pagina seguenti. Ad ogni modo, sull'importanza di distinguere tra semplificazione amministrativa e normativa si veda per tutti E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Diritto amministrativo*, 1998, fasc. 3-4, pp. 336 ss.

⁸⁷ Così, per esempio, si esprime L. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a. – s.c.i.a.*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2015, fasc. 4, p. 1124.

⁸⁸ Di semplificazione organizzativa, o dell'organizzazione, parlano anche M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, fasc. 5, p. 662; F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 1, p. 4; P. M. VIPIANA E M. TIMO, *Semplificazioni e liberalizzazioni amministrative da prendere sul serio*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2020, fasc. 1, p. 183. Al riguardo, si rinvia in particolare a G. SCIULLO, *La semplificazione dell'organizzazione*, in *Diritto amministrativo*, 2009, fasc. 2, pp. 413 ss., il quale ha altresì sottolineato la minore attenzione che viene di solito dedicata al rapporto tra semplificazione e organizzazione amministrativa.

⁸⁹ Come si è più volte detto, la terminologia adoperata in letteratura resta comunque notevolmente incerta. Non manca, difatti, chi parla di "semplificazione organizzativa" all'interno del *genus* delle semplificazioni previste dalla l. n. 241/1990. A titolo esemplificativo, P. L. PORTALURI, *Note sulla semplificazione per silentium (con qualche complicazione)*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2008, p. 1, che riconduce alla semplificazione organizzativa gli istituti previsti dalla l. n. 241/1990 per abbattere i costi amministrativi e la contrappone alla "semplificazione di garanzia", volta invece a intervenire sui costi sostenuti da privati.

⁹⁰ La digitalizzazione è sovente associata alle politiche di semplificazione, essendo entrambe legate a una logica di modernizzazione dell'operato dei pubblici poteri. Tale associazione si riscontra, tra i tanti, in A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, cit., pp. 177 ss.; *Ibidem*, *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, fasc. 2, pp. 449 ss.; *Ibidem*, *La semplificazione e l'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 1, pp. 105 ss.; M. A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, cit., pp. 58 ss.; R. SCARCIGLIA, *Il "mito di Sisifo" e la semplificazione amministrativa*, cit., p. 1922.

⁹¹ Sul tema si veda F. ZAMMARTINO, *Sistema dei controlli e semplificazione amministrativa: una coesistenza difficile?*, in *federalismi.it*, 2015, fasc. 19, pp. 7 ss.

3. La semplificazione normativa

La semplificazione normativa⁹², come facilmente evincibile, interviene sulla complicazione e sulla stratificazione a monte delle leggi che disciplinano i rapporti tra amministrazioni e cittadini/imprese. Lo scopo è quello di garantire maggiore certezza nei rapporti giuridici, nonché di agevolare l'operato di amministrazioni e privati favorendo quella conoscibilità e comprensione delle norme di riferimento che risultano oggi ostacolate da diversi fattori⁹³. Tra questi, solo per citare i più evidenti, vi sono la cattiva formulazione delle norme, l'inflazione normativa e l'emersione di nuove fonti di produzione del diritto⁹⁴.

Per porre rimedio a queste e altre criticità, la semplificazione normativa si esplica in più interventi che, con qualche approssimazione, possono ricondursi a quattro distinte categorie: gli interventi di riordino delle leggi, di "dequotazione" di una loro parte a fonte

⁹² Per un approfondimento sulla semplificazione normativa si rinvia, tra i tanti, a S. CASSESE e B. G. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. CASSESE e S. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: le istituzioni*, cit., pp. 29 ss.; M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2015, fasc. 3, pp. 985 ss., B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 89 ss.

⁹³ Peraltro, come evidenziato da B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit., pp. 66 ss., l'inflazione normativa favorisce anche episodi di corruzione in seno all'amministrazione e, allo stesso tempo, costituisce per i privati un indiretto incentivo alla disobbedienza. La semplificazione è poi individuata come un possibile strumento di contrasto al fenomeno della corruzione anche nella sua declinazione organizzativa, in quanto favorisce una migliore riallocazione degli apparati amministrativi e delle loro funzioni. Al riguardo, si veda M. D'ALBERTI, *Corruzione*, Roma, Treccani, 2020, e A. SANDULLI, *Marco D'Alberti e il diritto amministrativo nello spettro dell'unità giuridica*, in AA. VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 777.

⁹⁴ M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa*, cit., pp. 993, individua quelle che sono le diverse patologie tradizionalmente riconducibili alla complicazione normativa e cioè: a) la qualità della legge, ossia la sua scarsa chiarezza; b) la densità della medesima, ossia l'eccessivo numero di atti legislativi; c) la frammentazione della legge, con la conseguente difficoltà per gli operatori di individuare la norma di riferimento per la loro attività; d) la frequente mancata attuazione della legge da parte delle fonti secondarie, la quale conduce sia a un'instabilità della medesima sia alla necessità di ulteriori modifiche legislative; e) l'eccessivo tecnicismo della legge che incide sia sulla sua comprensibilità che sui suoi effettivi margini di applicazione; f) la pluralità delle sedi di produzione normativa, oramai non più statali ma anche, a valle, regionali e, a monte, europee e mondiali. Lo stesso autore, in *Ibidem*, pp. 1030-1032, si preoccupa però di sottolineare come l'evoluzione delle fonti giuridiche e degli interessi da tutelare porti non solo a una complicazione della normativa, ma a una sua fisiologica e irriducibile "complessità". Inoltre, criticità analoghe a quelle in precedenza riportate rispetto alla qualità della legislazione sono evidenziate anche dalla COMMISSIONE PARLAMENTARE BICAMERALE PER LA SEMPLIFICAZIONE, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, 31 marzo 2014, consultabile all'indirizzo

<http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/Documenti/DocumentiParlamentari/parser.asp?idLegislatura=17&categoria=017bis&tipologiaDoc=documento&numero=001&doc=intero>. Per un commento dei lavori della Commissione si rinvia a M. BENEDETTI, *Lo "stato dell'arte" della semplificazione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, fasc. 10, pp. 272 ss.

secondaria”, di “taglio”, ossia di riduzione, del loro numero complessivo e di analisi dei loro effetti e costi per la collettività.

3.1. Il riordino normativo e la delegificazione

Il riordino consiste in una risistemazione organica della normativa esistente in determinati settori mediante l’adozione di testi unici e codici volti a razionalizzare in un unico corpo normativo le regole disseminate in più atti aventi forza di legge. Più precisamente, la semplificazione si attua mediante testi unici per riordinare la disciplina esistente in una determinata materia senza apporvi modifiche sostanziali. Si ricorre invece ai codici quando si intende riordinare la normativa in una certa materia e contestualmente riformarla⁹⁵.

Nella stagione a cavallo tra il XIX e il XX secolo⁹⁶, il riordino normativo è stato promosso ricorrendo, dapprima, ai testi unici, come quelli previsti dalla legge di semplificazione 1998, l. 8 marzo 1999, n. 50, per «materie omogenee e settori omogenei»⁹⁷. In seguito, i testi unici sono stati sostituiti dai codici previsti dalla legge di semplificazione 2001⁹⁸, l. 29 luglio 2003, n. 229, che – abrogando le previsioni della

⁹⁵ Cfr., *ex multis*, B. G. MATTARELLA, *La codificazione in senso dinamico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, fasc. 3, p. 718; *Ibidem*, *Il testo unico come riordino normativo*, in E. FERRARI (a cura di), *La disciplina pubblica dell’attività edilizia e la sua codificazione*, Atti del V convegno nazionale dell’Associazione italiana di Diritto Urbanistico, Milano, Giuffrè, 2002, p. 199; L. CASINI, *La codificazione del diritto dei beni culturali in Italia e in Francia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 1, p. 102. Ad ogni modo, come già sottolineava F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, 1987 in *Ibidem*, *Scritti scelti*, vol. 1, Milano, Vita e pensiero, 2006, p. 457, spesso si fa riferimento a tale categoria in modo generico o, comunque, impreciso.

⁹⁶ Per una sintesi di quella stagione si veda, tra i tanti, S. CASSESE, *Codici e codificazioni: Italia e Francia a confronto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 1, pp. 95 ss. Di particolare interesse è anche la ricostruzione effettuata dal Cons. Stato, ad. gen., nel parere n. 10548 del 25 ottobre 2004, reso con riferimento allo schema di decreto legislativo avente ad oggetto il codice dei diritti di proprietà industriale.

⁹⁷ Così l’art. 7, l. n. 50/1999. In aggiunta, si può ricordare la l. 8 ottobre 1997, n. 352 di delega per l’adozione di un testo unico in materia di beni culturali, poi adottato nel 1998 e in seguito sostituito dal codice del 2004. Più precisamente, la delega per il testo unico è stata disposta dall’art. 1, l. n. 352/1997, recante disposizioni sui beni culturali e che ha poi trovato attuazione con il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490. Il testo unico è stato poi sostituito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio costituito dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Per un esame del testo unico si rinvia a M. CAMMELLI, *La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. introduzione e commento del d. lg. 490/1999*, in *Aedon*, 2020, fasc. 1, il quale, peraltro, riconduce espressamente la predisposizione dei testi unici alla logica della semplificazione normativa e offre anche una classificazione delle diverse tipologie di testi unici.

⁹⁸ Nei medesimi termini si veda G. PASTORE, *La codificazione regionale*, in A. NATALINI e G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 439 ss.

precedente l. n. 50/1999 – ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi per il riassetto normativo di dieci materie⁹⁹.

La semplificazione normativa si realizza però non solo con il riordino, ma anche mediante la delegificazione¹⁰⁰, la quale consiste nel dequotare la fonte della disciplina di determinate materie da quella legislativa a quella regolamentare¹⁰¹. Ciò consente di porre rimedio sia all'eccessivo numero delle leggi, sia ai maggiori tempi tecnici richiesti dai passaggi parlamentari per l'approvazione e la modifica delle normative.

La delegificazione, che trovava il proprio schema generale nell'art. 17, comma 2, l. n. 23 agosto 1988, n. 400¹⁰², è stata associata negli anni Novanta alle diverse politiche di semplificazione.

In un primo momento, la delegificazione è stata ricondotta alla semplificazione procedimentale con la legge correttiva della finanziaria per l'anno 1994, l. 24 dicembre 1993, n. 537, adottata con Ciampi a capo dell'esecutivo e Cassese in qualità di Ministro senza portafoglio della funzione pubblica¹⁰³. In particolare, l'art. 2, comma 7, l. n. 537/1993, ha previsto l'adozione di regolamenti governativi, *ex art.* 17, comma 2, l. n.

⁹⁹ Inoltre, alla l. n. 229/2003 ha poi fatto seguito la legge di semplificazione 2005, l. 28 novembre 2005, n. 246, la quale ha previsto un'ulteriore delega per l'adozione di codici di settore.

¹⁰⁰ Gli interventi di delegificazione sono ricondotti alla logica di semplificazione da pressoché la totalità degli autori. In tal senso si veda G. SORICELLI, *Profili problematici e ricostruttivi*, cit., p. 5, e F. ZAMMARTINO, *Sistema dei controlli e semplificazione amministrativa*, cit., p. 3, che parla di semplificazione rispetto agli interventi di delegificazione e alla predisposizione dei testi unici. Non manca, però, chi ha sollevato in passato alcune perplessità sull'effettiva riconducibilità del meccanismo della delegificazione alla semplificazione normativa. Nel dettaglio, si fa riferimento a M. CARTABIA, *semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Diritto pubblico*, 2000, fasc. 2, p. 416, che individua nella delegificazione un *tertium genus*, il quale non è riconducibile alla semplificazione normativa, ma opera come un anello di congiunzione tra la semplificazione normativa, intesa soltanto come attività di riordino, e quella amministrativa.

¹⁰¹ Per approfondimenti sulla delegificazione si rinvia altresì ad A. PIZZORUSSO, *Delegificazione* (voce), *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento III, 1999, Milano, Giuffrè, pp. 492 ss.

¹⁰² In forza dell'art. 17, comma 2, l. n. 400/1988, nella sua formulazione originaria, anteriore alla modifica apposta dall'art. 5, comma 1, lett. a), l. 18 giugno 2009, n. 69, che ha introdotto nel relativo *iter* anche il passaggio rappresentato dal parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari».

¹⁰³ Tutta la dottrina richiamata nelle note a piè di pagina precedenti individua nella l. n. 537/1993 una delle tappe fondamentali tanto della semplificazione normativa quanto della semplificazione procedimentale. Sulle delegificazioni dei procedimenti amministrativi nel corso degli anni Novanta si rinvia, tra i tanti, a M. SAVINO, *Le riforme amministrative in Italia*, cit., pp. 449-450.

400/1998, per la disciplina di oltre cento procedimenti amministrativi¹⁰⁴ da ricondurre all'osservanza del principio di semplificazione. Detti regolamenti, difatti, non solo erano chiamati a delegificare la normativa in materia, ma dovevano altresì semplificare i relativi procedimenti mediante la riduzione del loro numero, delle singole fasi procedurali, delle amministrazioni intervenienti e dei termini di conclusione dei medesimi¹⁰⁵.

La delegificazione è poi proseguita con la prima legge Bassanini, l. 15 marzo 1997, n. 59, che, peraltro, si è preoccupata di garantire una certa gradualità e regolarità al processo di semplificazione. Invero, l'art. 20, comma 1, l. n. 59/1997, nella sua formulazione originaria, ha introdotto il modello della legge annuale di semplificazione¹⁰⁶ richiedendo al Governo di presentare entro il 31 gennaio di ogni anno «un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi [...], indicando i criteri per l'esercizio della potestà regolamentare nonché i procedimenti oggetto della disciplina»¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Più precisamente, i regolamenti governativi avevano ad oggetto, ex art. 2, comma 7, l. n. 537/1993, i numerosi procedimenti menzionati nell'elenco n. 4 allegato alla legge.

¹⁰⁵ I criteri di riferimento erano elencati all'art. 2, comma 9, l. n. 537/1993, tra i quali erano ricompresi anche i seguenti: «a) semplificazione dei procedimenti amministrativi, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali, il numero delle amministrazioni intervenienti, la previsione di atti di concerto e di intesa; b) riduzione dei termini attualmente prescritti per la conclusione del procedimento; c) regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo, che si svolgono presso diverse amministrazioni, ovvero presso diversi uffici della medesima amministrazione, e uniformazione dei relativi tempi di conclusione; d) riduzione del numero dei procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività; [...] g) snellimento per le piccole imprese operanti nei diversi comparti produttivi degli adempimenti amministrativi previsti dalla vigente legislazione per la tutela ambientale».

¹⁰⁶ Inoltre, come osservato anche da G. RAZZANO, *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la «semplificazione»*, in *Diritto amministrativo*, 2001, fasc. 2-3, pp. 273 ss., vi era qui un voluto parallelismo tra la legge di semplificazione e la legge annuale comunitaria per la periodica adozione degli adempimenti conseguenti all'adesione dell'Italia alla Comunità – oggi Unione – europea, la quale era stata introdotta dall'art. 2 della legge Pergola, l. 9 marzo 1989, n. 86, ed è oggi scissa nella legge europea e in quella di delegazione europea. Per un esame della legge comunitaria europea e della scarsa disciplina contenuta nell'allora legge Pergola si rinvia a N. LUPO, *Il riordino normativo nelle leggi comunitarie, tra buone intenzioni e occasioni mancate*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1998, fasc. 5, pp. 963 ss.; D. BONI, *Recenti sviluppi in tema di attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento italiano*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2001, fasc. 4, pp. 641 ss. Da ultimo, si ricorda che il meccanismo della legge comunitaria europea è stato mantenuto e riproposto anche dall'art. 8 della successiva l. 4 febbraio 2005, n. 11, che aveva abrogato e sostituito la precedente legge Pergola. Diversamente, la successiva l. 24 dicembre 2012, n. 234, ha innovato lo schema di recepimento del diritto unionale, prevedendo due distinti strumenti disciplinati dagli artt. 29 e 30, l. n. 234/2012, ossia la legge europea e la legge di delegazione europea.

¹⁰⁷ I regolamenti governativi erano soggetti a principi e criteri in parte analoghi a quelli previsti dall'art. 2, comma 9, l. n. 537/1993. Ad ogni modo, per un'analisi delle differenze tra i criteri della l. n. 537/1993 e della l. n. 59/1997 si rinvia ad A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa, cit.*, pp. 993-994.

L'impostazione di fondo che guidava il legislatore sul finire del secolo scorso è quindi riconducibile a quanto già scritto rispetto alla natura della semplificazione quale strumento di competizione del sistema paese a seguito dell'apertura al mercato promossa dal diritto europeo. Difatti, ogni anno il legislatore doveva individuare sia le misure di recepimento delle previsioni comunitarie, specie quelle proconcorrenziali e di liberalizzazione, sia le misure di modernizzazione dell'azione amministrativa in quegli ambiti rimasti soggetti a una regolazione pubblica¹⁰⁸.

Tuttavia, nonostante la previsione dell'annuale adozione di una legge di semplificazione, a cavallo dei due millenni ne sono state adottate soltanto quattro¹⁰⁹. Tra queste va richiamata la prima legge di semplificazione, l. n. 50/1999, che all'art. 7, prima della sua abrogazione da parte della legge di semplificazione 2001¹¹⁰, combinava il riordino della normativa vigente alla delegificazione della medesima, unendo così le due principali misure di semplificazione normativa¹¹¹.

In particolare, l'art. 7, l. n. 50/1999, aveva previsto l'adozione da parte del Governo di testi unici detti "misti"¹¹² in quanto contenenti sia fonti normative che regolamentari e, quindi, volti contemporaneamente a riordinare una materia e a delegificare alcune delle

¹⁰⁸ Va però precisato che le misure di liberalizzazione delle attività private e di recepimento del diritto europeo potevano anche essere adottate direttamente con la legge annuale di semplificazione e non necessariamente attraverso la legge annuale comunitaria. Tanto è vero che F. GHELARDUCCI, *I diritti speciali e esclusivi nell'ordinamento comunitario: problemi definitivi e tendenze evolutive*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2000, fasc. 3-4, pp. 815 ss., da un lato, individua la legge di semplificazione come «lo strumento di adeguamento del nostro sistema alla concorrenza» e, dall'altro, richiama espressamente l'art. 20, comma 5, lett. g-*quater*), l. n. 59/1997, aggiunto dall'art. 1, comma 17, l. 16 giugno 1998, n. 191, ai sensi del quale i regolamenti governativi devono altresì adeguare la «disciplina sostanziale e procedimentale dell'attività e degli atti amministrativi ai principi della normativa comunitaria, anche sostituendo al regime concessorio quello autorizzatorio».

¹⁰⁹ Come evidenziato da F. FLORA, *La nascita della legge annuale per la concorrenza: luci ed ombre*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2009, fasc. 3, p. 616, formalmente sono state adottate soltanto quattro leggi di semplificazione, ossia: a) la già richiamata l. n. 50/1999, nota come legge di semplificazione 1998 o anche come legge Bassanini-*quater*; b) la l. 24 novembre 2000, n. 340, e cioè la legge di semplificazione 1999; c) la richiamata l. n. 229/2003, legge di semplificazione 2001; d) l'altresi già citata l. n. 426/2005, legge di semplificazione per l'anno 2005.

¹¹⁰ Più precisamente, l'art. 2, comma 7, l. n. 50/1998, è stato abrogato dall'art. 23, l. n. 229/2003.

¹¹¹ Come evidenziato da S. CASSESE, *Codici e codificazioni*, cit., p. 97, la breve esperienza del testo unico misto traeva ispirazione dal modello della codificazione francese.

¹¹² Di testi unici "misti" parla la dottrina unanime; tra i tanti in tal senso si vedano N. LUPO, *Un nuovo tipo di atto-fonte: i testi unici «misti»*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, fasc. 3, p. 618; A. NATALINI, *La semplificazione e la digitalizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 8, p. 809; B. G. MATTARELLA, *Il Consiglio di Stato e la codificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 1, p. 81; F. SORRENTINO, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Diritto amministrativo*, 2005, fasc. 2, pp. 266 ss.

sue regole di settore¹¹³. I testi unici “misti” hanno però avuto vita breve, essendo stati eliminati dalla l. n. 229/2003 che li ha sostituiti con i già richiamati codici di settore¹¹⁴. Vero è, a ogni modo, che la soppressione dei testi misti appariva una scelta obbligata a seguito della riforma del titolo V¹¹⁵, la quale ha circoscritto sensibilmente i margini di delegificazione statale con il riconoscimento alle Regioni della potestà normativa regolamentare, ex art. 117, comma 6, Cost., in ogni materia diversa da quella rimessa alla competenza legislativa esclusiva¹¹⁶.

3.2. Le ulteriori misure di semplificazione: la ghigliottina delle leggi e la loro analisi

Tanto chiarito rispetto al riordino e alla delegificazione, possono infine richiamarsi almeno altre due misure che vengono ricondotte dalla dottrina alla semplificazione normativa.

¹¹³ Più precisamente, l’art. 7, comma 2, primo periodo, l. n. 50/1999, disponeva che: «Al riordino delle norme di cui al comma 1 si procede entro il 31 dicembre 2001 mediante l’emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari».

¹¹⁴ La l. n. 229/2003, da una parte, all’art. 23, ha abrogato l’art. 7, l. n. 50/1999, sui testi unici misti e, dall’altra parte, all’art. 1, ha riformulato l’art. 20, l. n. 59/1997.

¹¹⁵ Alcuni limiti alla delegificazione conseguenti alle potestà riconosciute alle Regioni si rinvenivano già prima della riforma del Titolo V. Si veda, a titolo esemplificativo, la pronuncia della Corte costituzionale n. 376 del 23 luglio 2002 rispetto alla delegificazione della disciplina sui procedimenti amministrativi e, nello specifico, alle modifiche apposte dalla l. n. 340/2000 alla l. n. 59/1997 con riguardo allo sportello unico. Nel dettaglio, stante la necessità di rispettare l’allora riparto di competenze, la Corte ebbe a precisare che: «l’emanazione dei regolamenti statali di delegificazione, riguardanti eventualmente ambiti materiali di competenza regionale, non ha alcun effetto abrogativo né invalidante sulle leggi regionali in vigore, sia emanate in attuazione dei principi di semplificazione, sia semplicemente preesistenti, né produce effetti di vincolo per i legislatori regionali». Per un esame della sentenza si rinvia a M. D’ORSOGNA, *Unificazione funzionale e sportello unico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, fasc. 5, pp. 471 ss.

¹¹⁶ Pertanto, nelle materie di legislazione concorrente, il perdurante ricorso alla delegificazione da parte dello Stato risulta chiaramente precluso. Invero, da un lato, la potestà regolamentare è direttamente attribuita alle Regioni nelle materie di propria competenza esclusiva e in quelle di competenza concorrente con lo Stato e, dall’altro, le norme contenute in regolamenti statali, non costituendo principi fondamentali della materia, non potrebbero comunque vincolare le stesse Regioni. Non a caso, dopo la riforma del Titolo V, i processi di delegificazione sono stati promossi anche e soprattutto dalle Regioni mediante l’adozione di regolamenti aventi ad oggetto la propria normativa sub-statale. Ciò detto, l’incidenza della riforma del Titolo V sui margini di delegificazione è stata sottolineata da molti, ivi compresi G. DEMURO, *la delegificazione*, in A. NATALINI e G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 445; F. BASSANINI, S. PAPARO e G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *astrid.eu*, 2005, p. 57; C. IUVONE, *I processi di semplificazione normativa e procedimentale: il punto di vista delle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003, fasc. 1, p. 115.

Innanzitutto, vi sono le operazioni volte a ridurre la complessità della normativa attraverso la semplice eliminazione delle leggi in eccesso, che non sono più ritenute necessarie per tutelare gli interessi lì disciplinati e, pertanto, inutilmente limitative dell'iniziativa privata. Al riguardo, la dottrina parla di deregolamentazione o *deregulation*¹¹⁷ facendo riferimento alla soppressione di intere discipline di settore e, quindi, al ritiro dei pubblici poteri in favore del libero mercato o, in ogni caso, dell'autoregolazione privata¹¹⁸.

La semplificazione normativa qui sfocia nelle politiche di liberalizzazione, rispondendo sempre a una logica di modernizzazione del sistema paese. Da un lato, si favorisce lo sviluppo economico evitando che in alcuni settori le imprese siano ostacolate da un eccesso di regolazione. Dall'altro, si rafforza l'efficienza delle amministrazioni riducendo i loro ambiti d'azione ed evitando che la forza lavoro del personale pubblico venga inutilmente impiegata per verificare la conformità di attività private a normative non più necessarie, o comunque utili, per la tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Naturalmente, ciò presuppone un'attenta valutazione dei settori che potrebbero o meno essere deregolamentati, come ben emergeva dalla formulazione dei criteri per la delegificazione individuati dalla legge Bassanini così come modificata dalla prima legge di semplificazione. Difatti, l'art. 20, comma 5, lett. g-ter), l. n. 59/1997¹¹⁹, postulando una valutazione economica, prima ancora che giuridica, tra costi e benefici, prevedeva la «soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati»¹²⁰.

In seguito, con il nuovo millennio la deregolamentazione, caratterizzata da un'attenzione puntuale al possibile impatto della regolazione pubblica sui singoli settori

¹¹⁷ In V. CASAMASSIMA, *Recenti esperienze e nuove prospettive in materia di semplificazione e riordino normativo*, in *Diritto pubblico.*, 2003, fasc. 1, p. 58, la *deregulation* viene più precisamente definita come la «riduzione in termini assoluti degli ambiti materiali regolati da norme giuridiche». Sulla *deregulation* si rinvia altresì a G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, *cit.*, pp. 629 ss.

¹¹⁸ In termini analoghi, si veda B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, *cit.*, p. 94.

¹¹⁹ L'articolato di seguito riportato era quello vigente a seguito delle modifiche apposte dall'art. 1, comma 17, l. n. 191/1998, poi nuovamente modificato dall'art. 7, l. 15 maggio 1997, n. 127.

¹²⁰ Su tale disposizione si veda anche M. CARTABIA, *semplificazione amministrativa, riordino normativo*, *cit.*, p. 393.

interessati, ha però lasciato il posto a disposizioni “taglia-leggi”¹²¹, volte semplicemente all’eliminazione orizzontale e trasversale della normativa esistente¹²².

La prima disposizione in tal senso si rinviene nella quarta e ultima legge di semplificazione. Si fa qui riferimento all’art. 14, commi 12 e ss., l. n. 246/2005, che ha introdotto il c.d. meccanismo della ghigliottina¹²³, disponendo l’abrogazione automatica di tutte le leggi anteriori al 1° gennaio 1970 – anche se successivamente modificate – fatte salve due diverse categorie¹²⁴. In particolare, restavano escluse tutte quelle normative di cui il Governo riteneva «indispensabile la permanenza in vigore» e che erano elencate in appositi decreti “salva-leggi”¹²⁵.

¹²¹ Sulla storia dei provvedimenti taglia-leggi nell’ambito della semplificazione normativa si veda l’approfondita analisi svolta nelle relazioni contenute in COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE, *Semplificazione normativa e “taglia-leggi”. Le relazioni della Commissione parlamentare per la semplificazione nella XVI legislatura*, XVI legislatura, n. 10, 2013, pp. 13 ss., consultabile al seguente indirizzo https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/Doc_di_Commis._n._10.pdf.

¹²² Anni dopo, B. G. MATTARELLA, *La Scia, ovvero dell’ostinazione del legislatore pigro*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, fasc. 12, p. 1329, si troverà laconicamente a parlare del meccanismo di taglia-leggi come di un processo volto a «tagliare con l’ accetta, perché’ usare le forbici per disboscare il tessuto normativo richiede tempo e fatica».

¹²³ Per un primo commento del meccanismo introdotto, nonché per una riflessione dei successi e insuccessi della precedente politica di semplificazione normativa, si veda G. SCIULLO, *La legge di semplificazione 2005*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, fasc. 4, pp. 371 ss. Per un’analisi invece dell’evoluzione del procedimento di eliminazione della normativa preesistente si veda N. LUPO e B. G. MATTARELLA, *La codificazione e il «taglia-leggi» a livello statale*, in A. NATALINI e G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 398 ss.; P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in *federalismi.it*, 2014, fasc. 6, pp. 1 ss.

¹²⁴ Così l’art. 14, comma 14, l. n. 246/2005. Accanto alle normative elencate nei decreti salva leggi, l’altra categoria di normative sottratte al meccanismo della ghigliottina aveva ad oggetto tutte le norme che presentavano determinate caratteristiche individuate direttamente dall’art. 14, l. n. 246/2005. Nello specifico, restavano comunque salve le disposizioni: a) rientranti in testi normativi rubricati come codici o testi unici; b) contenenti la disciplina di organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, delle magistrature ordinarie e speciali, dell’Avvocatura generale dello Stato e quelle attinenti al riparto giurisdizionale; c) relative alla materia tributaria, ivi comprese quelle concernenti le entrate derivanti dal giuoco; d) adottate in recepimento degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria; e) quelle aventi ad oggetto la materia previdenziale e assistenziale.

¹²⁵ Sulla natura di detti decreti cfr. F. MODUGNO, *Procedimento taglia-leggi. Profili problematici*, in *federalismi.it*, 2009, fasc. 8, pp. 7 ss.; L. ABAGNARA, *Procedimento “taglia-leggi” ed eccesso di delega*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, fasc. 1-2, pp. 135 ss. Detti decreti andavano adottati a seguito di un procedimento articolato in due fasi e lungo complessivamente quattro anni. In particolare, erano stati assegnati due diversi termini al Governo. Entro un termine di ventiquattro mesi dall’entrata in vigore della legge, il Governo, in forza dell’art. 14, comma 12, l. n. 246/2005, doveva procedere alla ricognizione della legislazione esistente, individuando anche le eventuali antinomie esistenti tra le diverse disposizioni. In seguito, entro un ulteriore termine di ventiquattro mesi decorrenti dalla scadenza del primo, il Governo, ex art. 14, comma 14, l. n. 246/2005, doveva adottare i già richiamati decreti salva-leggi. Peraltro, in forza delle modifiche apposte all’art. 14, comma 14, l. n. 246/2005, dalla l. n. 69/2009, è stato poi attribuito al Governo un ulteriore termine di due anni per adottare, con uno o più decreti legislativi, «disposizioni integrative, di riassetto o correttive». Inoltre, per affiancare il Governo nello svolgimento dei compiti attribuitigli, la l. n. 246/2005, sin dalla sua formulazione originaria, ha istituito la “Commissione parlamentare per la semplificazione”, la quale era chiamata a esprimere un parere sugli schemi normativi

Tuttavia, nonostante l'art. 14, comma 4, l. n. 246/2005, fissava per il 16 dicembre del 2009 il termine ultimo entro cui il Governo doveva adottare i decreti salva-leggi, con conseguente abrogazione di tutte le normative non espressamente fatte salve, nel 2008 è stato introdotto un meccanismo inverso. Più precisamente, fermo restando il meccanismo sopra descritto, l'art. 24, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, ha disposto l'espressa abrogazione di diverse leggi, anche successive al 1970, contenute in un apposito elenco¹²⁶. Tale diverso meccanismo della ghigliottina "espressa" introdotto nel 2008 è stato inoltre ripreso dal Governo con due ulteriori norme¹²⁷ che intendevano «sopperire agli inconvenienti di una "abrogazione al buio" derivante dalla "ghigliottina"»¹²⁸.

Nell'ultimo decennio sono poi proseguite le operazioni di abrogazione delle normative precedenti; cionondimeno, detti tagli sono stati promossi in modo sporadico e disordinato, in assenza quindi di un quadro organico come quello in origine disegnato dalla legge di semplificazione del 2005.

Da ultimo, l'attenzione del legislatore si è concentrata non solo sul numero dei propri atti normativi, ma anche sull'impatto dei medesimi¹²⁹. Sotto questo profilo, d'altronde, la dottrina ha più volte sottolineato come la semplificazione normativa debba passare anche da un miglioramento della tecnica legislativa per mezzo di un'analisi degli effetti dei testi prodotti¹³⁰. L'origine anche di tale specifica declinazione della

predisposti dal Governo, nonché a verificare periodicamente l'attuazione degli interventi di taglio normativo.

¹²⁶ L'art. 24, comma 1-bis, d.l. n. 112/2008, inoltre, così come modificato dalla l. di conversione, l. 6 agosto 2008, n. 133, rimetteva al Governo il compito di individuare, con atto ricognitivo, i regolamenti implicitamente abrogati dalla soppressione degli atti legislativi contenuti nell'elenco.

¹²⁷ Dapprima, vi è stato l'art. 2, d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, conv. con mod. dalla l. 18 febbraio 2009, n. 9, che ha disposto l'abrogazione espressa di quasi trentamila atti aventi forza di legge e adottati anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, tra il 1861 e il 1947. In seguito, è stato adottato il d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212, contenente l'elenco espresso delle leggi anteriori al 1970 abrogate, in tutto o in parte, anche per effetto del meccanismo di cui alla l. n. 246/2005. Tuttavia, il d.lgs. n. 212/2010 è stato poi oggetto di diverse correzioni, disposte sia con alcune rettifiche sia con successivi interventi normativi, al fine di riaffermare la vigenza – con efficacia retroattiva – di diverse leggi erroneamente abrogate.

¹²⁸ Come riportato in COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE, *Semplificazione normativa e "taglia-leggi"*, cit., pp. 132 e 186, così si esprimeva l'allora Ministro per la semplificazione riferendosi agli schemi dei testi normativi che portarono poi all'adozione del d.l. n. 200/2008 e del d.lgs. n. 212/2010.

¹²⁹ Si potrebbe altresì aggiungere l'attenzione da porre in modo specifico sulla qualità dei testi normativi mediante l'utilizzo di un linguaggio chiaro e semplice. Tuttavia, il risultato di una buona qualità delle leggi dipende da numerosi fattori strettamente interconnessi tra loro come già osservava F. PATRONI GRIFFI, *La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia*, in *Diritto amministrativo*, 2000, fasc. 1, pp. 97 ss.

¹³⁰ Cfr., ex multis, M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa*, cit., p. 1003, che individua ulteriori strumenti di semplificazione normativa nell'attenzione per un miglioramento della tecnica legislativa adoperata in sede di formulazione dei testi normativi, nonché nel ricorso a strumenti di analisi

semplificazione normativa si rinviene nelle leggi di semplificazione adottate secondo lo schema predisposto nella legge Bassanini del 1997 e, nello specifico, nell'art. 5 della prima legge di semplificazione¹³¹.

L'art. 5, comma 1, l. 50/1999, ha rinviato a un d.P.C.m per l'adozione in via sperimentale di una prima regolamentazione in merito all'Analisi dell'impatto della regolamentazione (Air), «sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo». In attuazione di tale previsione, è stata poi adottata la direttiva del 27 marzo 2000 del Presidente del Consiglio dei ministri che ha previsto sia l'Air che l'Analisi tecnico-normativa (Atn), ossia un'analisi circa la conformità della normativa adottanda rispetto alla Costituzione, alla legislazione europea e al riparto di competenze con il legislatore regionale¹³².

La regolazione di tali strumenti di analisi è stata più volte modificata in questi decenni; in particolare, si sono succeduti più regolamenti e direttive del Presidente del Consiglio dei ministri¹³³. Tuttavia, la normativa di riferimento è tuttora contenuta all'art. 14 della legge di semplificazione del 2005, l. n. 246/2005¹³⁴; trattasi, quindi, della stessa disposizione che ha dato avvio alle operazioni taglia-leggi.

dei possibili effetti delle leggi, ossia all'analisi tecnica della normativa (Atn), all'analisi di impatto della regolamentazione (Air) e alla valutazione di impatto della regolamentazione (Vir).

¹³¹ Per una disamina più dettagliata della disposizione e della sua prima attuazione si rinvia a D. SICLARI, *L'analisi di impatto della regolamentazione (Air) nel diritto pubblico: premesse introduttive*, in *Il Foro Italiano*, 2002, Vol. 125, n. 2, pp. 48 ss.

¹³² Più precisamente, ai sensi del punto 2 della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008, che ripropone sostanzialmente la medesima formulazione già contenuta nella direttiva del 2000, l'Atn consiste nel verificare «l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, d[ando] conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione». Inoltre, al punto 3, si precisa altresì che l'Atn tiene conto anche della giurisprudenza in materia, sia nazionale che europea, di eventuali giudizi pendenti o di procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea.

¹³³ Quanto all'Atn, come si è detto, alla direttiva del 27 marzo del 2000 è poi seguita quella del 10 settembre 2008. Per quanto concerne l'Air, questa è stata riformata: a) dalla direttiva del 2000; b) dalla direttiva del 21 settembre 2001; c) dal regolamento adottato con d.P.C.m, 11 settembre 2008, n. 170, in attuazione del quale è stata adottata la direttiva del 16 gennaio 2013; d) dal regolamento "recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione" adottato con d.P.C.m 15 settembre 2017, n. 169, che ha poi trovato attuazione, sia per l'Air che per la Vir, con la direttiva del 16 febbraio 2018. Il regolamento del 2017, il quale si caratterizza per l'attenzione a una maggiore qualità delle analisi svolte piuttosto che alla quantità dei testi normativi esaminati, ha poi portato all'abrogazione anche della precedente regolazione in materia di Vir, costituita da un regolamento adottato con il d.P.C.m. 19 novembre 2009, n. 212.

¹³⁴ La norma è stata comunque più volte modificata nel corso degli anni e, da ultimo, dalla l. 11 novembre 2011, n. 180 e dalla l. 12 novembre 2011, n. 183.

Nello specifico, l'art. 14, ai commi 1 e 2, l. n. 246/2005, definisce l'Air come una valutazione preventiva rispetto all'opportunità di una nuova normativa attraverso una comparazione delle possibili alternative¹³⁵. Tale valutazione va condotta con specifico riferimento ai suoi effetti: sull'apertura alla concorrenza dei mercati; sulle libertà individuali; sugli oneri informativi e sui costi amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese, specie quelle di piccole e medie dimensioni; sul rispetto del c.d. divieto di *gold plating* e, quindi, del livello di regolazione minima richiesto dalla normativa europea¹³⁶.

All'Air si affianca oggi la Verifica dell'impatto della regolamentazione (Vir), introdotta dall'art. 14, comma 4, l. n. 246/2005¹³⁷, che consiste invece in una valutazione *ex post* e periodica sulla normativa già adottata per monitorarne gli effetti e i costi¹³⁸.

Nel corso degli anni, sono stati quindi affinati gli strumenti necessari a garantire un più attento e consapevole operato del legislatore, specie del Governo¹³⁹. Cionondimeno, permane una diffusa insoddisfazione circa il ricorso meramente formale

¹³⁵ Nello specifico, ai sensi dell'art. 14, comma 1, l. n. 246/2005, l'Air «consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. Nella individuazione e comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali». Il successivo secondo comma precisa poi che l'Air «costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo».

¹³⁶ Sul divieto di *gold plating* si rinvia alla recente analisi di G. RIVELLINI, *Il divieto di gold plating e il problema della sua giustiziabilità in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, fasc. 3, pp. 815 ss.

¹³⁷ Rispetto alla formulazione della norma si veda R. DICKMAN, *La legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005: alcune questioni sugli interventi di semplificazione della legislazione di cui all'art. 14*, in *Foro amministrativo C.d.S.*, 2005, fasc. 9, pp. 2774 ss., il quale è attento a evidenziare la perdurante operatività dell'Atn anche se questa non viene espressamente disciplinata dall'art. 14, l. n. 246/2005.

¹³⁸ Ai sensi dell'art. 14, comma 4, l. n. 246/2005, la Vir risiede «nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni». Ad oggi, la verifica si svolge sulla base di un piano biennale.

¹³⁹ Al riguardo, A. MORELLI, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE e P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" (Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011)*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 399, sottolinea che il tema della "qualità" dei testi normativi si pone soprattutto per gli atti del Governo aventi forza di legge, essendo questi molto più numerosi delle leggi licenziate dal Parlamento. Per di più, si ricorda che il Presidente del Consiglio dei ministri è tenuto, ex art. 14, comma 10, l. n. 246/2005, a presentare al Parlamento una relazione annuale sull'applicazione dell'Air. A questo proposito, tra le tante relazioni presentate si segnala, in particolare, SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI, *Focus l'Air e la VIR nel 2019. La Relazione del Governo alle Camere*, XVIII legislatura, 2021, consultabile dal seguente indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01209518.pdf>.

a tali strumenti di analisi¹⁴⁰ che, nelle speranze di alcuni, dovrebbero condurre a un obbligo di motivazione per gli atti normativi analogo a quello sancito dall'art. 3, l. n. 241/1990, per gli atti amministrativi¹⁴¹.

La sola predisposizione normativa degli strumenti non è difatti ritenuta sufficiente e viene evidenziata l'opportunità di dotare le amministrazioni del personale e delle risorse necessarie a garantire un'effettiva valutazione delle leggi, impedendo così che tale politica di semplificazione normativa resti soltanto sulla "carta"¹⁴². Un'osservazione quest'ultima che, come si vedrà, può essere riproposta anche per altre politiche di semplificazione predisposte dal legislatore.

4. La semplificazione organizzativa

La semplificazione organizzativa precede o, quantomeno, dovrebbe precedere quella amministrativa¹⁴³. Del resto, il riordino della normativa a monte e l'alleggerimento delle fasi del procedimento a valle possono garantire una maggiore efficienza dell'azione

¹⁴⁰ B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit., pp. 111 ss., parla dell'AIR come di un "rimedio negletto", trattandosi di uno strumento non sufficientemente e adeguatamente sfruttato nel nostro paese. Similmente, di un insoddisfacente ricorso all'Atn parla anche R. LIGNOLA, *L'analisi tecnico normativa (ATN) nell'istruttoria del Governo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2013, fasc. 2, p. 444. In termini critici sull'effettiva attuazione sia della VIR che dell'AIR si esprime poi G. D. MOSCO, *La notte delle regole: responsabilità della politica e problemi di tecnica legislativa*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2013, fasc. 2, pp. 358 ss.

¹⁴¹ Sul punto si veda B. G. MATTARELLA, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione del provvedimento amministrativo*, in *Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione*, paper, 2010, pp. 12 ss.

¹⁴² Al riguardo si rinvia alle riflessioni del Consiglio di Stato riportate anche in P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Diritto amministrativo*, 2018, fasc. 2, p. 388. In particolare, secondo il Cons. Stato, sez. cons., parere, 29 giugno 2017, n. 1458, le criticità dell'AIR «non sono da ricercare nell'impostazione teorica della sua disciplina, ma [...] nelle carenze della sua attuazione pratica, soprattutto a causa delle difficoltà degli uffici legislativi di compiere un'istruttoria che si spinga oltre il solo dato giuridico-formale».

¹⁴³ Secondo A. SERRITIELLO, *La semplificazione nel sistema di amministrazione del paesaggio*, in *Aedon*, 2013, fasc. 1, p. 3, la semplificazione organizzativa «è prodromica ad ogni attività procedimentale, divenendo nei fatti vero e proprio fattore di sostenibilità di ogni reale semplificazione». In termini analoghi, si vedano anche P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio, profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, Giappichelli, 2011; G. SCIULLO, F. MERUSI, M. CAMMELLI e L. VANDELLI, *Sessione conclusiva: "La semplificazione fra riforme istituzionali e reingegnerizzazione delle amministrazioni"*, in G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, Bononia University Press, 2008, p. 199 (si veda, in particolare, l'intervento di Sciullo circa la necessità di un impegno anche sulla formazione del personale e sulla dotazione delle necessarie risorse materiali).

amministrativa soltanto se collegati a una riorganizzazione delle amministrazioni, le quali costituiscono i principali destinatari delle politiche di semplificazione¹⁴⁴.

La semplificazione organizzativa, che va tenuta distinta dall'organizzazione/governo della semplificazione, ossia dalla struttura amministrativa costruita per promuovere e vigilare sulle semplificazioni¹⁴⁵, copre principalmente tre diverse tipologie di azioni, le quali saranno di seguito esaminate. Queste possono sintetizzarsi nella riallocazione delle funzioni amministrative, nella riduzione delle amministrazioni, anche al fine di un risparmio della spesa pubblica, e nella riunificazione dei procedimenti mediante la soluzione organizzativo-procedimentale rappresentata dal c.d. "sportello unico".

4.1. La riorganizzazione delle funzioni e la riduzione degli apparati

In primo luogo, la semplificazione comporta una riallocazione delle funzioni e delle competenze amministrative, la quale durante le riforme Bassanini degli anni Novanta si è associata anche a un decentramento delle medesime in vista di un maggiore autonomia degli enti sub-statali. La riallocazione delle funzioni porta quindi a una loro migliore distribuzione, e non necessariamente a una loro soppressione; tant'è che avviene alla luce del principio di non duplicazione delle medesime¹⁴⁶. In altri termini, la semplificazione mira a impedire che le medesime funzioni amministrative siano svolte da due o più amministrazioni, con un conseguente spreco delle risorse pubbliche e, data la necessità di coordinamento tra più enti, l'inutile allungamento dei tempi amministrativi.

¹⁴⁴ Come evidenzia F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, cit., p. 377, l'attività amministrativa non è altro che il riflesso dinamico dell'organizzazione; di conseguenza: «il principale intervento di semplificazione consiste nel razionalizzare l'assetto delle competenze, eliminando tutte le duplicazioni e sovrapposizioni organizzative». L'importanza delle semplificazioni organizzative, specie con riferimento al settore della tutela ambientale, è sottolineata anche da M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative*, cit., p. 662 ss., e da F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 5.

¹⁴⁵ Per approfondire l'organizzazione della struttura di semplificazione e la loro evoluzione nel tempo si rinvia invece a G. VESPERINI, *Il governo della semplificazione*, cit., pp. 266 ss.

¹⁴⁶ Il principio di duplicazione è individuato come principio di riferimento per la semplificazione organizzativa da diversi autori, ivi inclusi F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, cit., p. 377; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo*, cit., pp. 335-336; C. BEVILACQUA, *Sportello unico e reticoli decisionali nell'attuazione del PNRR: semplificazione e digitalizzazione tra organizzazione e procedimento amministrativo*, in *Amministrazione in cammino*, 2022, p. 4.

In secondo luogo, date le esigenze di contenimento della spesa pubblica già richiamate in precedenza, la semplificazione si associa anche alla soppressione degli apparati amministrativi e, dunque, a una riduzione del loro numero al fine di conseguire un risparmio. Per di più, dietro la riduzione degli apparati pubblici vi sarebbe altresì una finalità di rafforzamento dell'azione dei pubblici poteri, la quale verrebbe promossa mediante la soppressione di tutti quei soggetti la cui attività non è più ritenuta indispensabile¹⁴⁷.

Qui, a prescindere da quale sia la principale finalità da perseguire, vi è una logica di mera eliminazione dell'eccesso, analoga a quella già esaminata nell'ambito della semplificazione normativa. Basti pensare all'eliminazione e all'accorpamento di alcuni ministeri¹⁴⁸ disposti dall'art. 2, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300¹⁴⁹, ovvero alla legge del 1997 per la stabilizzazione della finanza pubblica, l. 27 dicembre 1997, n. 449. Quest'ultima, nel dettaglio, «al fine di conseguire risparmi di spese e recuperi di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi», ha previsto la soppressione di tutti gli organi collegiali con funzioni amministrative non individuate come indispensabili dall'organo politicamente responsabile dell'ente¹⁵⁰.

La riduzione degli apparati viene però promossa soprattutto nel secolo corrente quando vengono adottate diverse misure “taglia-enti”¹⁵¹, introducendo così quei meccanismi di “ghigliottina” che verranno poi ripresi per realizzare anche operazioni di

¹⁴⁷ Al riguardo, F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, cit., p. 381, parla di una «riduzione della “ridondanza” organizzativa (duplicazioni, sovrapposizioni), considerata, a ragione, come un sintomo di disfunzione».

¹⁴⁸ Si evidenzia peraltro che il numero di Ministeri fissato nel 1999, pari a dodici, era inferiore a quello dei Dicasteri che compongono l'attuale esecutivo, oggi infatti pari a 15. Per un commento del d.lgs. n. 300/1999 si veda G. D'AURIA, *La nuova geografia dei ministeri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, fasc. 1, p. 17, che ha definito il decreto legislativo come la prima legge generale sull'amministrazione del governo.

¹⁴⁹ Il decreto è stato adottato in virtù della delega conferita dall'art. 11, comma 1, lett. b), l. n. 59/1997. Più precisamente, in forza dell'art. 11, comma 1, lett. a), l. n. 59/1997, il Governo era delegato a «razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo». Per di più, come evidenziato anche da L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo*, cit., p. 336, un alleggerimento della struttura di governo era stata già disposta in precedenza con l'attuazione della l. n. 537/1993.

¹⁵⁰ La disposizione viene richiamata anche da F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, cit., p. 381, che però ne constatava la minore efficacia – in termine di tagli – rispetto alla risalente normativa sul c.d. parastato, ossia l'art. 2, l. 20 marzo 1975, n. 70.

¹⁵¹ Al riguardo, P. M. VIPIANA E M. TIMO, *Semplificazioni e liberalizzazioni*, cit., p. 183, distinguono tra manovre “taglia enti”, in quanto volte a eliminare interi enti pubblici, e manovre “taglia organi”, che invece sopprimono soltanto gli organi di enti rientranti in determinate categorie.

taglia leggi. Inoltre, anche rispetto alle politiche taglia-enti, come già registrato per quelle di riordino normativo, possono distinguersi due stagioni¹⁵².

La prima stagione ruota intorno all'art. 28 della legge finanziaria per il 2002, l. 28 dicembre 2001, n. 448, che ha esplicitato il legame tra la riduzione degli apparati amministrativi, il rafforzamento della macchina amministrativa e la riduzione della spesa pubblica. Invero, l'art. 28, comma 1, l. n. 448/2002, «al fine di conseguire gli obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di incrementarne l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi», ha attribuito al Governo il compito di individuare gli enti privi di funzioni costituzionali¹⁵³ da tagliare, ossia da trasformare in soggetti privati, da accorpate con altri enti svolgenti funzioni analoghe o da sopprimere e mettere in liquidazione¹⁵⁴.

A questa prima stagione di tagli ha fatto seguito una seconda inaugurata dalla finanziaria del 2008, l. 24 dicembre 2007, n. 244, e dal successivo provvedimento taglia-enti rappresentato dall'art. 26, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con mod. dalla l. n. 133/2008, e poi più volte modificato. La l. n. 244/2007 ha abrogato la norma di

¹⁵² La suddivisione in due fasi delle politiche taglia-enti è proposta anche nel dossier della CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE, *Documentazione sullo stato di attuazione delle leggi. La normativa taglia-enti*, 2013, n. 2, consultabile al link <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/CPtagliaen02.htm>. Per ulteriori approfondimenti si veda altresì SENATO DELLA REPUBBLICA. SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI, *Sul procedimento "taglia enti". Cenni introduttivi*, II ed., 2009, accessibile dal seguente sito internet: <https://www.parlamento.it/documenti/repository/commissioni/bicamerale/semplificazioneXVI/documentazione/Dossier%2027%20taglia-enti.pdf>.

¹⁵³ Nello specifico l'art. 28, l. n. 448/2001, faceva riferimento agli enti pubblici, alle pubbliche amministrazioni, alle agenzie e agli organismi «finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato o di altri enti pubblici» e da individuare mediante i regolamenti di cui all'art. 17, comma 2, l. n. 400/1988.

¹⁵⁴ L'art. 28, l. n. 448/2001, è stato poi oggetto di una peculiare evoluzione. Dapprima, la norma è stata modificata dalla successiva finanziaria del 2003, in particolare dall'art. 34, comma 23, l. 27 dicembre 2002, n. 289, che ha ribaltato il precedente schema e ha introdotto quel meccanismo di "ghigliottina" che sarà poi ripreso dalla l. n. 246/2005 per la riduzione degli atti normativi. Più precisamente, con la riformulazione dell'art. 28, l. n. 448/2001, spettava al Governo individuare gli enti «ritenuti indispensabili» e cioè da salvare dalla soppressione anche a seguito di operazioni di accorpamento o trasformazione in soggetti privati (in società per azioni o fondazioni). Difatti, tutti gli altri enti non presi in considerazione dal Governo entro un determinato termine, poi più volte prorogato, erano automaticamente soppressi e messi in liquidazione a eccezione soltanto di quelli rientranti in alcune categorie fatte salve direttamente dalla norma. In particolare, in forza dell'art. 28, comma 2, l. n. 448/2001, tra gli enti esclusi erano ricompresi quelli che gestivano la difesa, la salute pubblica, la previdenza e la garanzia di diritti di rilevanza costituzionale. Vi è, quindi, un parziale parallelismo con le normative che erano escluse dall'analogo meccanismo di ghigliottina. Invero, le eccezioni all'abrogazione automatica riguardavano, ex art. 14, l. n. 246/2005, quelle normative che disciplinavano sempre gli organi a rilevanza costituzionale e le materie previdenziali e assistenziali. Infine, tale meccanismo è stato superato dalla legge finanziaria per il 2007, legge 27 dicembre 2006, n. 29, che ha abolito il meccanismo generale della ghigliottina e ha previsto, come in origine, un intervento espresso del Governo per individuare espressamente gli enti da accorpate, trasformare o sopprimere nel rispetto dei criteri fissati direttamente dalla legge.

riferimento della prima stagione, cioè l'art. 28, l. n. 448/2001, introducendo però una specifica ghigliottina per alcuni enti indicati in un apposito elenco e, più precisamente, disponendo la loro soppressione qualora non fossero oggetto di trasformazione o accorpamento mediante regolamenti di riordino da adottare entro un certo termine¹⁵⁵. Il successivo d.l. n. 112/2008, all'art. 26, ha invece abrogato la ghigliottina introdotta dalla precedente finanziaria del 2008 per introdurre due ulteriori¹⁵⁶.

In concomitanza con l'acuirsi della crisi del debito sovrano e dell'esigenza di porre ordine ai conti pubblici, sono poi seguiti ulteriori interventi per sfozzire il numero delle amministrazioni¹⁵⁷. Le politiche descritte hanno però generalmente prodotto risultati deludenti, anche in ragione dell'assenza di un chiaro disegno riformatore e della tendenza, invece, a procedere disordinatamente mediante interventi isolati e dal chiaro tenore emergenziale¹⁵⁸.

Invero, quanto all'esigenza di contenimento del debito pubblico, lo sfoltimento delle pubbliche amministrazioni di quegli anni ha consentito soltanto di conseguire dei contingenti risparmi di spesa, senza ottenere una significativa e stabile riduzione della stessa¹⁵⁹. Parimenti, quanto alla correlata esigenza di rafforzare l'efficienza delle

¹⁵⁵ Più precisamente, l'art. 28, l. n. 448/2001, è stato abrogato dall'art. 2, comma 640, l. n. 244/2007, a decorrere dal 2008 facendo però salvi sia alcuni commi, sia i regolamenti adottati in applicazione del meccanismo di ghigliottina previsto dalla stessa norma abrogata. La nuova "ghigliottina" introdotta dalla finanziaria del 2008 è invece prevista all'art. 2, comma 634, l. n. 244/2007, che, come nei precedenti interventi di tagli, la ricollega a una logica di contenimento della spesa pubblica e di efficientamento dell'azione amministrativa, nonché «per conseguire gli obiettivi di stabilità e crescita».

¹⁵⁶ Nel dettaglio, da una parte, l'art. 26, comma 1, d.l. n. 112/2008, ha disposto la soppressione di quegli enti pubblici non economici, con una dotazione organica inferiore alle cinquanta unità, e che non siano fatti salvi direttamente dalla norma ovvero, in ogni caso, non siano confermati con decreti del Ministero della pubblica amministrazione da adottare entro un determinato termine. Nella formulazione normativa si fa riferimento, nello specifico, ai decreti dei «Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa». Dall'altra parte, sempre l'art. 26, d.l. n. 112/2008, ha previsto la soppressione di tutti gli enti pubblici non economici, con una dotazione però superiore alle cinquanta unità, che non siano oggetto dei regolamenti di riordino previsti dalla finanziaria del 2008 e neppure siano fatti salvi direttamente dal legislatore.

¹⁵⁷ Si pensi, a titolo esemplificativo, al d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con mod. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, che ha disposto la soppressione di alcuni enti previdenziali, in particolare dell'IPSEMA e dell'ISPESL. In aggiunta, si può citare anche l'art. 12, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. con mod. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, che, oltre a disporre la soppressione di ulteriori enti, ha attribuito all'allora Commissario straordinario per la *spending review* la facoltà di proporre regolamenti di riordino.

¹⁵⁸ Alcune criticità di tale processo sono evidenziate in CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE, *Documentazione sullo stato di attuazione delle leggi, cit.*, ove si richiama anche l'assenza di una preliminare attività di ricognizione di tutti gli enti esistenti come invece era stato previsto dall'art. 14, l. n. 246/2005, nell'ambito delle politiche di taglia-leggi.

¹⁵⁹ Sintetizzando gli esiti delle normative taglia-enti, la CORTE DEI CONTI. SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica*, 2014, p. 119, consultabile dal seguente link

http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/Fascicolo/rapporto_2014_coordinamento_finanza_

pubbliche amministrazioni, non vi è alcuna evidenza che la riduzione degli apparati amministrativi abbia poi condotto a un miglioramento delle relative performance¹⁶⁰.

4.2. Lo sportello unico quale strumento di semplificazione organizzativa e procedimentale

Lo sportello unico costituisce un istituto particolare che viene concordemente definito in letteratura come uno strumento di “semplificazione organizzativa”¹⁶¹.

Tuttavia, molti autori¹⁶² e la stessa giurisprudenza¹⁶³ evidenziano anche i suoi riflessi sul procedimento amministrativo data l’accelerazione dei relativi tempi di conclusione, parlando quindi di un istituto di semplificazione sia organizzativa che procedimentale. Più precisamente, secondo la giurisprudenza, lo sportello rappresenta una misura organizzativa che, consentendo una sorta di «procedimento di

pubblica.pdf, ha concluso che «tutti gli interventi che si sono susseguiti hanno affrontato il tema degli enti pubblici prevalentemente con un approccio emergenziale di tipo quantitativo, privilegiando la prospettiva di una rapida resa in termini di tagli. È mancata, in altri termini, una riflessione ponderata sulle linee strategiche del riordino degli enti, sostenuta da una approfondita ricognizione per settori di intervento, per categorie di soggetti, per profili organizzativi e contabili e, pertanto, in grado di avanzare ponderatamente proposte di razionalizzazione e di assicurare, in modo mirato e non lineare, risparmi effettivi e permanenti di spesa». Similmente, con specifico riferimento al d.l. n. 78/2010, M. CAMMELLI, *Il federalismo fiscale tra i gattopardi*, in *il Mulino*, 2011, fasc. 1, p. 27, parla di una riforma fallita.

¹⁶⁰ Anzi pare semmai vero il contrario; tant’è che – come in seguito si approfondirà al paragrafo 4 del secondo capitolo della prima della presente trattazione – il Pnrr ha individuato nella riduzione della spesa destinata al personale pubblico una delle cause che hanno ostacolato i tentativi di riforma del nostro ordinamento.

¹⁶¹ In tali termini si vedano, tra i tanti, E. CAVALIERI, *Le nuove semplificazioni in materia edilizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, fasc. 1, p. 1047, e A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa*, cit., p. 994.

¹⁶² C. BEVILACQUA, *Sportello unico e reticoli decisionali nell’attuazione del PNRR*, cit., pp. 13 ss., qualifica lo sportello come una forma di semplificazione di carattere sia organizzativo che procedimentale; M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell’esperienza comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 3, p. 689, parla di uno strumento organizzativo finalizzato alla semplificazione del procedimento; M. DE PAOLIS, *Lo sportello unico dell’edilizia: attribuzioni e competenze in tema di permesso di costruire*, in *Azienditalia*, 2022, fasc. 6, p. 1139, invece, individua nello sportello unico un innovativo strumento «per quanto attiene alla semplificazione procedimentale e all’organizzazione degli uffici».

¹⁶³ Ad esempio, secondo la Cass. civ., sez. II, 4 settembre 2020, n. 18469, lo sportello unico persegue finalità di semplificazione sia organizzativa che procedimentale. Similmente, sulla natura dello sportello come misura di razionalizzazione organizzativa con riflessi di semplificazione procedimentale si veda anche Tar Puglia, Lecce, sez. III, 6 febbraio 2023, n. 178; Tar Campania, Napoli, sez. III, 15 settembre 2022, n. 5737.

procedimenti»¹⁶⁴, garantisce un coordinamento unitario dei diversi adempimenti richiesti alle imprese al fine di semplificare i rapporti tra amministrazioni e privati¹⁶⁵.

Il primo sportello unico introdotto nel nostro ordinamento è stato quello per le attività produttive, il c.d. Suap, introdotto dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, adottato per dare seguito alla prima legge Bassanini, l. n. 59/1997¹⁶⁶, che aveva promosso il decentramento delle funzioni amministrative in favore dei Comuni¹⁶⁷.

In seguito, anche al fine di recepire l'art. 6, dir. n. 123/2006, che regola l'analogo istituto del "punto di contatto", la disciplina è stata riformata dalla c.d. norma "sull'impresa in un giorno"¹⁶⁸, l'art. 38, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con mod. dalla l. 6 agosto 2008, n. 133¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Così Corte cost., 23 luglio 2002, n. 376.

¹⁶⁵ Secondo il Tar Lazio, Roma, sez. II, 25 maggio 2017, n. 8934, lo sportello unico è «uno strumento di semplificazione amministrativa che mira a coordinare tutti gli adempimenti richiesti per la creazione di imprese, l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi al fine di snellire e semplificare i rapporti tra la P.A. e i cittadini».

¹⁶⁶ La realizzazione del Suap a cura dei Comuni, difatti, presupponeva l'attribuzione alle stesse amministrazioni comunali – disposta dall'art. 23, comma 1, d.lgs. n. 112/1998 – di tutte le funzioni amministrative relative all'avvio degli impianti produttivi, dalla localizzazione fino alla loro realizzazione. Inoltre, il d.lgs. n. 112/1998, al successivo art. 24, precisa che tali funzioni devono essere esercitate assicurando che «un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento», presso la quale è poi istituito uno sportello unico. Sull'importanza di distinguere tra la struttura unica, quale articolazione organizzativa del Comune e quindi «ufficio di uffici» e lo sportello unico, quale «ufficio semplice (vale a dire, un'unità organizzativa elementare)», si veda S. TARULLO, *Sportello unico* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 1090 ss.

¹⁶⁷ La prima concreta disciplina del Suap si rinviene però nel regolamento adottato dal d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, in attuazione dello stesso d.lgs. n. 112/1998. Per un commento di questo primo regolamento sullo sportello unico per le attività produttive si veda, tra i tanti, G. PIPERATA, *Lo sportello unico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, fasc. 1, pp. 41 ss.; L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, fasc. 2, pp. 109 ss.; M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: Prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 1, 2001, pp. 179 ss.; R. DAMONTE, *Aspetti urbanistici della "procedura dello sportello unico per le attività produttive ai sensi del d.p.r. 20 ottobre 1998 n. 447"*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2000, fasc. 1, pp. 51 ss.

¹⁶⁸ La disposizione, non solo per come rubricata, costituisce un ulteriore esempio di quello stretto legame esistente tra le politiche di semplificazione e il mondo imprenditoriale cui si è già più volte fatto cenno in precedenza. In tale direzione milita la scelta del legislatore di specificare all'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 112/2008, che a tutela dell'iniziativa economica privata, ex art. 41, Cost., l'avvio dell'attività imprenditoriale va tutelato sin dalla presentazione della Dia o della domanda di autorizzazione. Per di più, sempre sotto il profilo costituzionale, l'art. 38, comma 2, d.lgs. n. 112/2008, richiamando le disposizioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), m), p) e r), Cost., si preoccupa altresì di ribadire la sussistenza della legislazione esclusiva statale in materia. Ciò detto, per un esame della normativa Bolkestein e del d.l. n. 112/2008 si veda T. DINITTO e C. CATALDI, *Note sugli sportelli unici dopo la direttiva «servizi»: le riforme in atto in Italia, Francia, Gran Bretagna e Spagna, in astridonline, astrid.eu*, 2009. Per approfondimenti sulla disciplina, a seguito anche del d.P.R. n. 160/2010, si veda R. GALLIA, *Semplificazione e riordino dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP)*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2010, fasc. 4, pp. 1277 ss., e P. CONSONNI e G. AQUINO, *Il front office unificato dello sportello unico per le attività produttive e l'edilizia*, in *Amministrare*, 2018, fasc. 1, pp. 170 ss.

¹⁶⁹ Detta disposizione ha poi trovato attuazione nel nuovo regolamento adottato con il d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160. Si segnala che al d.P.R. n. 160/2010 si è poi affiancato il d.P.R. 9 luglio 2010, n.

Inoltre, nel corso degli anni si sono via via moltiplicate le stesse tipologie di sportelli unici, i quali sono stati introdotti con riferimento alle attività ricadenti su diverse materie, dall'edilizia all'immigrazione¹⁷⁰.

Ciò premesso, lo sportello unico è riconducibile a un corollario di unitarietà o unicità¹⁷¹, il quale rappresenta l'elemento davvero caratterizzante tale istituto con riflessi sia sotto il profilo procedimentale che organizzativo.

Sotto il profilo procedimentale, lo sportello unico riunisce all'interno di un unico procedimento i diversi procedimenti che il privato avrebbe dovuto avviare presentando la domanda di autorizzazione innanzi alle diverse amministrazioni interessate. Detto altrimenti, i diversi procedimenti divengono subprocedimenti all'interno di un unico procedimento curato dallo sportello unico¹⁷², il quale si preoccupa di gestire i rapporti con tutte le pubbliche amministrazioni e di garantire al privato una risposta unica in luogo delle medesime¹⁷³.

Sotto il profilo organizzativo, lo sportello rappresenta l'apposita struttura all'interno dell'organizzazione amministrativa che svolge un ruolo di regia, nel rispetto però delle funzioni amministrative ripartite dal legislatore tra i diversi enti competenti¹⁷⁴.

159, recante il regolamento sulle modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese, ossia i soggetti privati accreditati che in forza dell'art. 38, comma 3, lett. c), d.l. n. 112/2008, possono accertare la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge ai fini dello svolgimento dell'attività di impresa.

¹⁷⁰ Il Sue, è disciplinato dall'art. 5, d.P.R. n. 380/2001, sul quale si rinvia a M. DE PAOLIS, *Lo sportello unico dell'edilizia: attribuzioni e competenze*, cit., pp. 1140 ss.; C. FACCHINI, *Sue e Suap: Sportelli unici a confronto*, in *Azienditalia*, 2002, fasc. 5, pp. 284 ss.; E. CAVALIERI, *Le nuove semplificazioni in materia edilizia*, cit., pp. 1049 ss.; G. PAGLIARI, *Il permesso di costruire* in F. G. COCA, P. STELLA RICHTER e P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 910 ss. Lo sportello unico per l'immigrazione, il c.d. Sui, è invece disciplinato dall'art. 22, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, per un esame del quale – sebbene non aggiornato – si rinvia sempre a S. TARULLO, *Sportello unico (voce)*, cit., pp. 1090 ss.

¹⁷¹ Si veda, *ex multis*, G. PIPERATA, *Lo sportello unico*, cit., che parla di un principio di unicità; M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive*, cit., che valorizza l'unicità della struttura e del procedimento. Ricontrano poi un principio di unicità con riferimento al procedimento sia C. ILARDI, *Prime osservazioni sullo "sportello unico" e sulla promozione delle attività produttive*, in *Giurisprudenza di merito*, 2000, fasc. 2, pp. 468 ss., sia R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il procedimento amministrativo di autorizzazione nel settore del commercio e delle attività produttive: dalla semplificazione all'unificazione*, in *Il Foro amministrativo C.d.S.*, 2003, fasc. 2, pp. 761 ss.

¹⁷² Cfr., *ex multis*, G. PIPERATA, *Lo sportello unico*, cit., pp. 41 ss.; T. DI NITTO e C. CATALDI, *Note sugli sportelli unici*, cit., p. 1.

¹⁷³ L'art. 38, comma 3, d.l. n. 112/2008, e l'art. 5, comma 1-bis, d.P.R. n. 380/2001, chiedono rispettivamente al Suap e al Sue di garantire al privato una «risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento».

¹⁷⁴ Per quanto concerne invece il coordinamento tra il Sue e il Suap, l'art. 4, comma 5, d.P.R. n. 160/2010, precisa che – salvo diversa previsione dei Comuni interessati – «sono attribuite al SUAP le competenze dello sportello unico per l'edilizia produttiva».

Lo sportello, difatti, coordina le attività di tutte le amministrazioni chiamate a pronunciarsi sulla medesima attività, evitando così possibili ritardi nella conclusione del procedimento, lo svolgimento di attività inutili o la duplicazione di adempimenti e richieste istruttorie.

Particolarmente evidente è poi il vantaggio che lo sportello garantisce ai privati, ai quali si consente di interfacciarsi con unico interlocutore pubblico¹⁷⁵. In tal senso, sia la disciplina in materia di attività produttiva che quella edilizia – in conformità a quanto previsto anche dalla Bolkestein – individuano nello sportello unico l'unico punto di contatto con cui il privato deve interfacciarsi per l'espletamento di tutte le procedure e formalità necessarie ai fini dell'avvio dell'attività¹⁷⁶.

Di talché, le esigenze della semplificazione organizzativa e procedimentale camminano di pari passo grazie allo sportello unico che, per di più, dovrebbe svolgere la propria attività in via telematica, costituendo quindi anche uno dei principali ambiti dove è stata efficientemente promossa in Italia la digitalizzazione dell'attività amministrativa¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Questo punto è valorizzato da tutta la dottrina interessata allo sportello unico; oltre agli autori già richiamati nelle note precedenti, si veda anche M. A. SANDULLI, *Edilizia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, fasc. 3, p. 193, e R. CHIEPPA, *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione*, cit., p. 264.

¹⁷⁶ Più precisamente, in forza dell'art. 6, par. 1, lett. a), dir. 123/2006, gli operatori devono poter espletare «tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le [loro] attività di servizi» presso «punti di contatto denominati sportelli unici». Quanto invece alla normativa nazionale sul Suap, l'art. 38, comma 3, lett. a), d.l. n. 112/2008, dispone che lo sportello unico rappresenta «l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva». Inoltre, in attuazione del d.l. n. 112/2008, il d.P.R. n. 160/2010, all'art. 1, comma 1, lett. m), definisce il Suap come «l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva» e, all'art. 2, comma 1, lo qualifica come l'«unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi». Similmente, per quanto concerne il settore edilizio, in forza dell'art. 5, d.P.R. n. 380/2001, il Sue «cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio» (così l'art. 5, comma 1) e, pertanto, tale sportello «costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso».

¹⁷⁷ Il ricorso alle modalità telematiche è, difatti, previsto per il Sue dall'art. 5, comma 2-bis, d.P.R. n. 380/2001, e per il Suap dall'art. 38, comma 3, lett. b), d.l. n. 112/2008, e dall'art. 2, commi 2 e 3, d.P.R. n. 160/2010. In dottrina l'utilizzo delle modalità telematiche da parte dello sportello unico è sottolineato da molti, cfr., *ex multis*, R. GALLIA, *Semplificazione e riordino dello Sportello unico*, cit., pp. 1286 ss., che evidenzia però anche la necessità di un'efficace regolamentazione; F. DI LASCIO, *Lo sviluppo del settore turistico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, fasc. 10, p. 1057. Per un recente approfondimento sull'automatizzazione dello sportello unico e sui suoi riflessi sul procedimento amministrativo si rinvia a G. SPAGNUOLO, *Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)*, in *Rivista di Digital Politics*, 2022, fasc. 1-2, pp. 272 ss.

5. La semplificazione amministrativa procedimentale

Gli obiettivi e i significati della semplificazione in precedenza elencati sono stati principalmente associati alla semplificazione amministrativa, la quale delle diverse declinazioni della semplificazione è sicuramente quella su cui si è più concentrato il legislatore e a cui è stata dedicata maggiore attenzione nella vasta letteratura in materia. D'altronde, le politiche di semplificazione prendono avvio negli anni Novanta proprio con la semplificazione amministrativa e quest'ultima rappresenta il principale oggetto anche delle ultime riforme delineate dal legislatore in questi anni.

Invero, da un lato, l'origine delle politiche di semplificazione viene unanimemente individuata nell'adozione della l. n. 241/1990¹⁷⁸ che, al IV capo rubricato sin dalla sua entrata in vigore come “semplificazione dell'azione amministrativa”, ha recepito alcuni istituti di semplificazione procedimentale introdotti nei decenni precedenti.

Dall'altro, come in seguito meglio si approfondirà, le misure di semplificazione procedimentale rappresentano uno degli elementi fondanti del Pnrr e dei decreti adottati per riformare l'amministrazione ai fini della sua attuazione, ossia i c.d. decreti Semplificazioni, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con mod. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, e Semplificazioni-*bis*, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

5.1. Le possibili classificazioni.

La semplificazione amministrativa, sovente intesa solo come semplificazione del procedimento amministrativo¹⁷⁹, è di solito identificata negli istituti elencati al IV capo

¹⁷⁸ La l. n. 241/1990, prima codificazione del procedimento amministrativo per come elaborato dalla giurisprudenza, è definita da una dottrina unanime come il punto di partenza delle politiche di semplificazione. Si vedano ad esempio B. G. MATTARELLA, *I procedimenti*, cit., p. 268; *Ibidem*, *Il procedimento*, cit., p. 312; M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, cit., pp. 435 ss. Similmente, in F. MERUSI, *Per il ventennale della legge sul procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, fasc. 4, p. 939, la l. n. 241/1990 è individuata come un momento sia di codificazione del procedimento amministrativo, sia di sua riforma in vista di una maggiore efficienza dell'amministrazione. Inoltre, la legge è considerata anche come il primo stadio delle politiche di liberalizzazione, intese come specificazioni delle più ampie politiche di semplificazione, da V. CERULLI IRELLI e F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, cit., p. 617.

¹⁷⁹ In senso contrario cfr. P. M. VIPIANA e M. TIMO, *Semplificazioni e liberalizzazioni*, cit., p. 183, i quali sono attenti a dare una nozione più ampia – ma, ad avviso di chi scrive, più corretta – della

della l. n. 241/1990. Trattasi, come noto, degli istituti: della conferenza di servizi, disciplinata dagli artt. 14, 14-*bis* e ss.; degli accordi tra amministrazioni, *ex art.* 15; del silenzio-assenso nel rapporto tra amministrazioni, *ex art.* 17-*bis*; delle autocertificazioni private, *ex art.* 18; della Scia, *ex art.* 19, e del silenzio-assenso nei rapporti tra amministrazione e privati, *ex art.* 20.

Al diffuso consenso in dottrina rispetto agli istituti da ricondurre alla semplificazione amministrativa si contrappone però una certa varietà nei criteri di ripartizione degli stessi. Invero, come accennatosi in precedenza, gli autori interessati alla semplificazione amministrativa ne hanno proposto diverse classificazioni.

Vi è chi classifica gli istituti di semplificazione guardando alla loro direzione e ai possibili destinatari, distinguendo di conseguenza tra una semplificazione strutturale, una degli oneri procedurali a carico dei privati e una avente a oggetto l'avvio delle attività¹⁸⁰. La semplificazione strutturale riguarderebbe soltanto l'operato delle amministrazioni e il coordinamento tra le medesime; si pensi alle conferenze di servizi e agli accordi tra amministrazioni.

La semplificazione degli oneri procedurali avrebbe invece a oggetto le autocertificazioni private e, infine, la semplificazione dei procedimenti di avvio delle attività private coinvolgerebbe gli istituti del silenzio-assenso e della Scia.

Non mancano però classificazioni più minimali; ad esempio, vi è chi distingue tra semplificazioni procedurali in senso stretto, volte a ridurre le fasi e i tempi necessari per l'adozione del provvedimento finale, e semplificazioni in senso lato, dirette cioè ad agevolare le modalità di accesso dei privati a determinate attività¹⁸¹. Ancora, sebbene la seguente classificazione sia meno frequente in dottrina, ma non per questo meno rilevante¹⁸², vi è chi differenzia le semplificazioni amministrative a seconda del soggetto

semplificazione amministrativa, distinguendo tra una semplificazione procedimentale e una semplificazione dell'attività di erogazione dei servizi pubblici.

¹⁸⁰ Tale classificazione è proposta, seppur con alcune divergenze, da N. RANGONE, *Semplificazione amministrativa*, cit.; G. SORICELLI, *Profili problematici e ricostruttivi della natura giuridica della Conferenza*, cit., p. 5; F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione*, cit., p. 1224, che, peraltro, ripropone a monte la stessa suddivisione qui sostenuta tra semplificazione normativa, organizzativa e amministrativa, quest'ultima però intesa come sola semplificazione procedimentale.

¹⁸¹ M. A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, cit., p. 5.

¹⁸² L'importanza di indagare come le politiche di semplificazione si riflettano sull'operato dell'amministrazione è sottolineata da F. CAPORALE, *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento*, in *Diritto pubblico*, 2021, fasc. 2, p. 478, il quale distingue tra le semplificazioni a favore dei privati e quelle a beneficio delle amministrazioni, evidenziando inoltre che, storicamente, «le prime hanno nettamente prevalso sulle seconde». Lo stesso autore ha altresì evidenziato che anche le misure di semplificazione amministrativa promosse in questi ultimi anni hanno

che ne beneficia. Più precisamente, si parla di una semplificazione a favore delle amministrazioni quando diretta, come nel caso della conferenza di servizi, a ridurre gli adempimenti loro richiesti; mentre vi sarebbe una semplificazione in favore dei cittadini e delle imprese quando, come nell'ipotesi della Scia, si consente di avviare le attività private in modo più agevole¹⁸³.

5.2. L'incerta collocazione della Scia

In merito alle diverse classificazioni degli strumenti di semplificazione, sebbene il tema meriterebbe un'autonoma trattazione, è opportuna qualche precisazione sulla riconducibilità della Scia e del precedente istituto della Denuncia/Dichiarazione di inizio attività (Dia) ai paradigmi della semplificazione e della liberalizzazione.

Per liberalizzazione qui si intende la liberalizzazione giuridica o amministrativa, anziché quella economica, così come intese dalla dottrina prevalente¹⁸⁴. Nel dettaglio, per liberalizzazione giuridica o amministrativa si è soliti riferirsi all'eliminazione della necessaria intermediazione della pubblicazione amministrazione ai fini dell'avvio e dell'esercizio di un'attività privata, la quale viene quindi sottratta all'ambito d'azione del potere amministrativo. La liberalizzazione economica, invece, attiene all'apertura di mercati in precedenza oggetto di monopolio pubblico all'iniziativa delle imprese private e alla concorrenza mediante l'eliminazione delle relative barriere d'ingresso.

sempre come principale finalità quella «di diminuire i costi burocratici per i cittadini, senza curarsi granché dell'impatto sulle amministrazioni» (così F. CAPORALE, *I rapporti tra amministrazioni tra semplificazione e complessità*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, Giappichelli, 2021 pp. 150-151).

¹⁸³ S. AUGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali*, cit., p. 2099. Una ripartizione, soltanto in parte coincidente, si rinviene in F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 5, ove la semplificazione viene ripartita tra una riduzione degli oneri documentali e informativi gravanti sui privati, e quindi le autocertificazioni e il soccorso istruttorio, e una riduzione degli adempimenti istruttori e decisori a carico invece delle amministrazioni, ossia la conferenza di servizi.

¹⁸⁴ Sulla differenza tra liberalizzazione economica e giuridica (o amministrativa) si veda S. CASSESE, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, fasc. 2, p. 393; G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2005*, in *Diritto amministrativo*, 2016, fasc. 1, pp. 110 ss.; G. CORSO, *Liberalizzazione amministrativa ed economica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Ibr-Ott, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3492-3493; G. STRAZZA, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione*, cit., pp. 45-46. Sulle possibili declinazioni della liberalizzazione si veda anche M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Il diritto dell'economia*, 2012, fasc. 3, pp. 507 ss.

Tanto chiarito, parte della dottrina si è assestata nell'individuare la Scia come un istituto a cavallo tra la semplificazione e la liberalizzazione dato che posticipa, ma non elimina, il controllo pubblico con il passaggio da una verifica *ex ante* a una *ex post* rispetto al momento di avvio dell'attività oggetto di Scia. In letteratura la Scia viene qualificata come una liberalizzazione parziale o temperata¹⁸⁵ oppure, in modo speculare, come una semplificazione a effetto liberalizzante¹⁸⁶.

Non manca però chi ha ricondotto la Scia soltanto al modello della liberalizzazione amministrativa/giuridica, evidenziando la soppressione del provvedimento autorizzatorio quale presupposto necessario per l'avvio delle attività¹⁸⁷. Parimenti, vi è altresì chi, all'opposto, ha individuato nella Scia solo un modello di semplificazione procedimentale in ragione della perdurante presenza di una regolazione pubblica e di poteri di intervento e controllo dell'amministrazione sull'attività privata¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Più precisamente, in letteratura di "parziale" liberalizzazione parlano B. G. MATTARELLA, *La Scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, cit., p. 1329; A. NEGRELLI, *Economia di mercato e liberalizzazioni: Le (principali) ricadute sul sistema amministrativo italiano*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2013, fasc. 3-4, p. 696, che parla anche liberalizzazione "intermedia". Vi è però chi utilizza il termine di "liberalizzazione parziale" per riferirsi non alla Scia ma alla Cila (Comunicazione di inizio lavori asseverata); così, per esempio, si esprime G. GUZZARDO, *Semplificazioni e complicazioni nei titoli edilizi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2015, fasc. 2, p. 74. Fanno invece riferimento a una liberalizzazione temperata: G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni*, cit., p. 121; P. M. VIPIANA E M. TIMO, *Semplificazioni e liberalizzazioni*, cit., p. 184; N. PICA, *La tutela processuale dell'interesse pubblico: considerazioni a partire dalla legittimazione ad agire dell'AGCM*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2019, fasc. 3, p. 855; L. GIZZI, *Scia e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, fasc. 3, p. 116.

¹⁸⁶ Di semplificazione a effetto liberalizzante parlano F. LIGUORI, *La lunga strada storta: dalle autorizzazioni amministrative alla nuova s.c.i.a.*, in *Ibidem, Liberalizzazione, diritto comune, responsabilità. Tre saggi del cambiamento amministrativo*, II ed., Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 20; A. DI MARTINO, *Liberalizzazioni edilizie e potere pubblico: La c.i.l.a., il potere di controllo (che non c'è) e l'orientamento ondivago della giurisprudenza in materia di tutela del terzo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, fasc. 3, pp. 265-266. In termini simili, M. A. SANDULLI, *Edilizia* (voce), in AA. VV., *Enciclopedia del diritto. I Tematici: Funzioni amministrative*, cit., p. 414, parla di una "semplificazione liberalizzante" o di "pseudoliberalizzazione".

¹⁸⁷ Su tale posizione si pone C. LAMBERTI, *La SCIA fra liberalizzazione e semplificazione*, in *Urbanistica e appalti*, 2013, fasc. 1, pp. 18 ss., e sembra porsi anche M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 183, il quale richiama quelle ricostruzioni che «riconducono la SCIA all'ambito delle attività libere, anche se conformate dalle leggi amministrative, sottoposte a vigilanza da parte delle autorità pubbliche». Si veda anche R. GIOVAGNOLI, *Il silenzio e la nuova SCIA. Obbligo di provvedere, danno da ritardo e nuove forme di semplificazione e liberalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 154, che, a seguito della riformulazione dell'art. 19, l. n. 241/1990, avvenuta nel 2011, parla di una valorizzazione normativa della «vocazione privatistica e liberalizzatrice dell'istituto».

¹⁸⁸ Ad esempio, nel corso degli anni hanno propeso per la ricostruzione della Scia e della Dia nei termini di una semplificazione procedimentale G. SCIULLO, *Modelli ricostruttivi di Dia e tutela del controinteressato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 9, p. 982; D. VESE, *La segnalazione certificata d'inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, Pacini Giuridica, Ospedaletto (Pisa), 2016, pp. 28-29; C. CUDIA, *Scia e Dia in edilizia (pensavo fosse liberalizzazione e invece era un*

Il nodo legato alla natura della Scia neppure viene risolto dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa. La Corte costituzionale, come evidenziato in precedenza, ha inizialmente ricondotto la Scia al principio di semplificazione quale principio fondante dell'azione amministrativa e di origine eurounitaria¹⁸⁹. In seguito, nella più recente sentenza del 13 marzo 2019, n. 45, chiamata a intervenire sull'annosa questione della tutela giurisdizionale del terzo di fronte all'altrui presentazione di una Scia, la Corte ha definito quest'ultima come uno strumento di liberalizzazione senza però precisarne le differenze rispetto alla semplificazione. Più precisamente, la Corte ha parlato di una «liberalizzazione dell'attività oggetto di segnalazione, cosicché la fase amministrativa che ad essa accede costituisce una – sia pur importante – parentesi puntualmente delimitata nei modi e nei tempi».

La giurisprudenza amministrativa, invece, si è ormai consolidata nell'ultimo decennio nel definire la Scia come un modello di liberalizzazione temperata o parziale¹⁹⁰. Di “liberalizzazione temperata” ha dapprima parlato la plenaria nella nota sentenza n. 15 del 29 luglio 2011, ove è stata affermata la natura di atto privato della Scia e, al contempo, è stato qualificato il mancato esercizio dei poteri inibitori come un provvedimento tacito di diniego che, quindi, i terzi controinteressati potevano impugnare. Tale ricostruzione della Scia quale liberalizzazione soltanto parziale è ancora oggi riproposta dai giudici amministrativi, anche dopo la sentenza della Corte cost. n. 45/2019 e l'intervento nel 2011 del legislatore che a fronte dell'inerzia dell'amministrazione ha riconosciuto ai terzi controinteressati, in parziale contrapposizione con la soluzione della plenaria, soltanto la possibilità di promuovere l'azione avverso il silenzio¹⁹¹.

calesse), in *giustamm.it*, 2014, fasc. 6; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 20.

¹⁸⁹ Si rinvia alle già richiamate sentenze della Corte cost., n. 121/2014; Id., n. 203/2012; Id., n. 164/2012.

¹⁹⁰ La Scia è qualificata come un istituto di liberalizzazione temperata da: Tar Toscana, Firenze, sez. III, 24 marzo 2020, n. 360; Tar Basilicata, Potenza, sez. I, 8 febbraio 2012, n. 48; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 12 aprile 2012, n. 1083; Cons. Stato, ad. plen., 29 luglio 2011, n. 15. Di liberalizzazione parziale parlano similmente: Tar Campania, Salerno, sez. II, 26 luglio 2021, n. 1836; Id., Napoli, sez. III, 7 ottobre 2020, n. 4316; Id., 18 settembre 2020, n. 3886; Tar Liguria, Genova, sez. II, 14 maggio 2021, n. 444; Cons. Stato, sez. III, 7 ottobre 2020, n. 5943 che, nello specifico, fa riferimento a una «parziale liberalizzazione permanente».

¹⁹¹ Più precisamente, a poche settimane di distanza dalla sentenza della plenaria n. 15/2011, con l'art. 6, comma 1, lett. c), d.l. 13 agosto 2011, n. 138, poi conv. con mod. dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, è stato inserito l'art. 19, comma 6-ter, l. n. 241/1990, ai sensi del quale: «La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3

La difficoltà di ricondurre la Scia a un modello piuttosto che a un altro dipende dalla prossimità dei fini che il legislatore intende perseguire mediante le politiche di semplificazione e liberalizzazione amministrativa¹⁹². L'estensione dei meccanismi di Scia e silenzio-assenso può, infatti, dirsi preordinata al perseguimento delle medesime finalità. Ovverosia promuovere l'iniziativa economica, allentando i vincoli procedurali richiesti ai fini dell'avvio delle attività, e sopperire all'incapacità dell'amministrazione di svolgere i propri controlli entro i termini prestabiliti, consentendo così ai privati di poter procedere nonostante l'inerzia dell'amministrazione¹⁹³.

Ciò detto, si è ben consapevoli della necessità di interrogarsi sulla natura semplificatrice o liberalizzatrice della Scia date le conseguenze che ne discendono in merito alla qualificazione della situazione giuridica vantata dal privato, alla tutela giurisdizionale del terzo o al riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e ordinario. Tuttavia, la Scia, per come disciplinata dallo stesso legislatore, ha una chiara natura ibrida e non pare correttamente inquadrabile in nessuna delle due categorie.

Da un lato, è difficile parlare di liberalizzazione se l'attività privata resta soggetta a un controllo doveroso e puntuale, sebbene posteriore, dell'amministrazione, la quale conserva la facoltà, o meglio l'obbligo, di esercitare i poteri inibitori, repressivi e conformativi riconosciutegli dall'art. 19, l. n. 241/1990¹⁹⁴. Dall'altro, neppure si può parlare propriamente di semplificazione procedimentale se manca l'oggetto di tale semplificazione e cioè il procedimento, ovverosia «la serie degli atti necessari per il

del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104)», ossia del codice del processo amministrativo (c.p.a.). Per una ricostruzione del dialogo soltanto parziale tra la plenaria e il legislatore si rinvia a F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione*, cit., pp. 1234 ss.; R. GIOVAGNOLI, *Il silenzio e la nuova SCIA*, cit., pp. 167 ss. Per un esame invece più recente della giurisprudenza in materia di Scia, in particolare a seguito della sentenza della Corte cost. nel 2019, si veda G. LA ROSA ed E. E.L. BONSIGNORI, *SCIA e tutela del terzo dopo la Corte cost. n. 45/2019*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, fasc. 4, pp. 481 ss.

¹⁹² L'affinità tra le finalità proprie delle politiche di semplificazione e liberalizzazione è evidenziata da molti, ivi compreso G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni*, cit., pp. 110 ss.

¹⁹³ Si veda quanto osservava B. G. MATTARELLA, *La Scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, cit., p. 1328, secondo il quale: «la Scia è una soluzione di ripiego: invece di rendere efficienti le amministrazioni o di dotarle di mezzi adeguati, si introduce un rimedio procedurale per rimediare alla loro inefficienza». Non a caso, diversi autori parlano della semplificazione e, in particolare, del silenzio-assenso come di uno strumento di alleggerimento dei procedimenti amministrativi per compensare le imprese della mancata liberalizzazione e, quindi, della conservazione del potere amministrativo.

¹⁹⁴ M. A. SANDULLI, *Edilizia* (voce), cit., p. 414, efficacemente sintetizza che il legislatore, con la Scia, «più che liberalizzare l'esercizio di un'attività, ne liberalizza soltanto l'avvio, trasformando da preventivi in successivi i controlli "ordinari" sulla sua conformità al quadro normativo».

risolversi del potere in un atto»¹⁹⁵. Difatti, la Scia è una dichiarazione privata che, in quanto tale, non presuppone lo svolgimento di alcun precedente procedimento amministrativo a monte. Per di più, a seguito della sua presentazione, nell'ipotesi ordinaria contemplata dal legislatore, e cioè nel caso in cui la Scia sia conforme alla disciplina di riferimento, il controllo *ex post* con esito positivo non sfocia neppure nell'adozione di un provvedimento. Tanto è vero che il legislatore ha respinto la ricostruzione della plenaria che qualificava il mancato intervento dell'amministrazione come una fattispecie di silenzio-diniego.

In ragione di quanto esposto, la Scia, a giudizio di chi scrive, va intesa come un istituto ibrido ed equidistante tanto dalla liberalizzazione che dalla semplificazione. Invero, se si prende a riferimento la disciplina degli interventi edilizi contenuta nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380¹⁹⁶, è possibile vedere che la Scia si colloca esattamente al centro dei cinque possibili stadi del rapporto tra autorità-libertà così come declinato dalle politiche di semplificazione e liberalizzazione¹⁹⁷.

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

A un secondo stadio, sempre nell'ambito delle politiche di piena liberalizzazione, vi sono gli interventi di cui all'art. 6-bis, d.P.R. n. 380/2001, per esempio gli interventi di manutenzione straordinaria "leggera"¹⁹⁸ che sono realizzabili previa presentazione della Comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila). Tale comunicazione, a differenza della Scia, non è però soggetta a un controllo puntuale. Come chiarito dalla giurisprudenza,

¹⁹⁵ F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 118 ss., poi ripubblicato in *Bilancio Comunità Persona*, 2021, fasc. 1, p. 249.

¹⁹⁶ Sebbene la relativa normativa sia soggetta a continui aggiornamenti e modifiche, per un corretto inquadramento del titolo abilitativo richiesto per i diversi titoli edilizi si suggerisce comunque la lettura di S. CIVITARESE MATTEUCCI e P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2020, pp. 331 ss.; G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 378 ss.; G. C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, VII ed., Milano, Giuffrè, 2014, pp. 765 ss.

¹⁹⁷ Una ricostruzione analoga a quella di seguito proposta si rinvia anche in F. FRACCHIA, *Autorizzazioni e concessioni*, in L. GIANI, M. IMMORDINO e F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli Editoriale scientifica, 2019, pp. 208-209, il quale distingue sempre cinque diverse modalità di avvio delle attività privata, le quali consistono nei casi in cui: a) è necessario l'assenso dell'amministrazione; b) l'assenso può essere sostituito dal suo silenzio sulla domanda; c) l'attività è soggetta a Scia; d) l'attività è soggetta a Cila, e) l'attività può essere liberamente avviata.

¹⁹⁸ Trattasi di quegli interventi di manutenzione straordinaria che non incidono sulle parti strutturali degli edifici.

l'attività oggetto di Cila «non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, ma deve essere “soltanto” conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio»¹⁹⁹.

Al terzo stadio, come si è detto al centro, si inseriscono gli interventi edilizi, *ex art. 22, comma 1, d.P.R. n. 380/2001*²⁰⁰ da realizzare mediante la presentazione della Scia e quindi soggetti al puntuale controllo *ex post* dell'amministrazione.

Al quarto stadio, vi sono quegli interventi che l'art. 10, d.P.R. n. 380/2001, sottopone al controllo *ex ante* dell'amministrazione comunale mediante il rilascio del permesso di costruire²⁰¹ che, tuttavia, è soggetto al più incisivo dei meccanismi di semplificazione procedimentale. Trattasi ovviamente del silenzio-assenso, il quale, incidendo sulla fase conclusiva del procedimento, consente ai privati di superare l'eventuale inerzia dell'amministrazione che ha lasciato inutilmente decorrere il termine per l'adozione del provvedimento.

Al quinto e ultimo stadio possono ricomprendersi quegli interventi per i quali è sempre richiesto il rilascio del permesso di costruire, ma questo, in forza dell'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, non è sottoposto a silenzio-assenso in quanto gli interventi incidono su interessi sensibili, quali quelli paesaggistici, culturali e ambientali²⁰². In tale ipotesi, quindi, il rapporto autorità-libertà resta declinato nel tradizionale modello

¹⁹⁹ Questa la definizione resa dal Cons. Stato nel parere n. 1784 del 4 agosto 2016 e poi recepita da una giurisprudenza consolidata; cfr., *ex multis*, Tar Venezia, Veneto, sez. II, 9 gennaio 2023, n. 9; Tar Campania, Salerno, sez. II, 27 dicembre 2022, n. 3673; Id., sez. II, 18 novembre 2022, n. 3101; Tar Lazio, Roma, sez. II, 16 dicembre 2022, n. 16980; Cons. Stato, sez. II, 13 dicembre 2022, n. 10926; Tar Sicilia, Catania, sez. I, 26 luglio 2022, n. 2073.

²⁰⁰ Trattasi degli interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo “pesanti”, in quanto incidono sulle parti strutturali degli edifici, nonché degli interventi di ristrutturazione edilizia che per le loro caratteristiche, ad esempio non comportando un aumento di volumetria, non sono soggetti al rilascio del permesso di costruire.

²⁰¹ In forza dell'art. 10, comma 1, d.P.R. n. 380/2001, sono soggetti al rilascio del permesso di costruire gli interventi di nuova costruzione, di ristrutturazione urbanistica e gli interventi di ristrutturazione edilizia che presentino determinate caratteristiche. A titolo esemplificativo, è necessario il permesso di costruire per le ristrutturazioni edilizie che comportino modifiche della volumetria, il mutamento della destinazione d'uso di immobili comprese nelle zone del centro storico, o modifiche della sagoma di immobili vincolati. Sui confini della definizione di ristrutturazione edilizia si rinvia altresì a quanto precisato *infra* al paragrafo 2.2. del secondo capitolo della prima parte della presente trattazione.

²⁰² Ai sensi dell'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001: «sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, per i quali si applicano le disposizioni di cui agli articoli da 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241», ossia quelle sulla conferenza di servizi. Sui margini di applicazione del silenzio-assenso in presenza di interessi sensibili all'interno del quadro delineato dalla l. n. 241/1990 e dal d.P.R. n. 380/2001 si veda *infra* il paragrafo 4.2. del primo capitolo della seconda parte della presente trattazione.

dell'attività subordinata a un provvedimento autorizzatorio espresso. Al più, la maggiore efficienza dell'azione amministrativa viene promossa da quelle misure di semplificazione che si potrebbero definire di contorno. Invero, i privati possono comunque beneficiare della semplificazione normativa a monte, che assicura una maggiore comprensibilità dell'assetto regolatorio di riferimento, della predisposizione dello sportello unico per l'edilizia come forma di semplificazione organizzativo-procedimentale e della conferenza di servizi quale meccanismo di semplificazione procedimentale.

5.3. La valorizzazione economica della semplificazione amministrativa

Una volta richiamate le diverse classificazioni degli istituti di semplificazione, va evidenziato che ciascuno di questi dovrebbe rispondere alle medesime esigenze: garantire uno snellimento dell'azione amministrativa e, al contempo, migliorare la performance dell'amministrazione, specie sotto il profilo della celerità²⁰³, dato che «il tempo rappresenta, invero, il “nucleo” dell'attività di semplificazione»²⁰⁴. La semplificazione, dunque, non sarebbe altro che una risposta alla complicazione del sistema amministrativo e gli istituti di semplificazione procedimentale dovrebbero impedire che le disfunzioni delle amministrazioni possano ritardare la conclusione dei procedimenti avviati dai privati per lo svolgimento della loro attività. In tal senso è sufficiente guardare alla *ratio* degli istituti di semplificazione in precedenza elencati.

Le autocertificazioni postulano il riconoscimento per le dichiarazioni di scienza privata della stessa efficacia degli atti certificativi pubblici²⁰⁵. Pertanto, fondandosi su una sempre maggiore responsabilizzazione dei privati, queste consentono loro di ridurre i necessari passaggi procedurali e le interlocuzioni con le amministrazioni. Si abbatte così il precedente monopolio dell'amministrazione nell'ambito del sistema delle certezze pubbliche ai fini di una più celere apertura delle attività e conclusione dei procedimenti²⁰⁶.

²⁰³ Si veda C. TUBERTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi: la prima applicazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 5, p. 557.

²⁰⁴ Così si esprime A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, *cit.*, p. 990.

²⁰⁵ G. GARDINI, *Autocertificazione* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino, Utet, 2005, pp. 107 ss.

²⁰⁶ Similmente, la giurisprudenza, da un lato, sottolinea che la *ratio* delle norme in materia «è quella di favorire il cittadino nei rapporti con l'apparato pubblico senza caricarlo di adempimenti e prescrizioni che risulterebbero meramente formali» (così Tar Piemonte, Torino, sez. II, 31 marzo 2011, n. 336) e, dall'altro, riconduce le autocertificazioni a un meccanismo di semplificazione fondato

L'istituto della conferenza dei servizi, invece, consente di concentrare in un unico procedimento le valutazioni che diverse amministrazioni sono chiamate a svolgere circa la possibile incidenza di un'iniziativa economica su una pluralità di interessi pubblici²⁰⁷, i quali sono soggetti al contestuale bilanciamento da parte di tutti gli enti coinvolti.

Similmente, l'applicazione della Scia, fermo restando quanto già esposto rispetto alla sua natura ibrida, promuove le attività private affrancando il loro avvio dalle verifiche della burocrazia e generalizzando il modello del controllo pubblico soltanto *ex post* sulla loro conformità all'assetto di interessi regolato dalla legge.

Ancora, il silenzio-assenso, garantisce ai privati di conseguire i medesimi effetti del provvedimento favorevole nonostante l'inutile decorso del termine di provvedere, evitando così che l'inerzia amministrativa possa impedire la positiva conclusione dei procedimenti. Alla medesima logica, ma applicata ai rapporti interni tra amministrazioni, risponde il silenzio-assenso endoprocedimentale, *ex art. 17-bis*, l. n. 241/1990, che permette all'amministrazione procedente di adottare una decisione "pluristrutturata" anche a fronte del silenzio serbato dall'amministrazione interpellata²⁰⁸.

sull'autoresponsabilità dei privati (cfr., *ex multis*, Tar Puglia, Bari, sez. II, 3 luglio 2020, n. 968; Tar Campania, Napoli, sez. III, 16 ottobre 2019, n. 4928; Id., 1° aprile 2019, n. 1782; Tar Veneto, Venezia, sez. I, 18 settembre 2017, n. 832). Quanto, invece, alla dottrina, si rinvia alla lettura di M. BOMBARDELLI, *Gli errori formali nelle dichiarazioni sostitutive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 1, pp. 33-34; M. ARSÌ, *Certificazione, documento amministrativo e procedimento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, fasc. 8, pp. 719 ss.

²⁰⁷ Simili riflessioni sulla *ratio* della disciplina della conferenza di servizi si rinvengono anche, *ex multis*, in L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *federalismi.it*, 2019, fasc. 1, p. 5, ove si sottolinea anche la necessità di contemperare in concreto una pluralità di interessi non bilanciabili a monte dal legislatore; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, fasc. 7, p. 676, che parla della «concentrazione delle diverse operazioni in un unico esame contestuale»; G. GARDINI, *La conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 5, pp. 484 ss., che evidenzia principalmente la funzione acceleratoria della conferenza in vista di una riduzione del termine di conclusione dei procedimenti. Si veda altresì, ove R. GAROFOLI e G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, XIV ed., Molfetta, Neldiritto, 2020, p. 903, per i quali la conferenza di servizi sarebbe un modello di codecisione, riconducibile a politiche di semplificazione e accelerazione dei processi decisionali, «che consente di superare il frazionamento delle competenze amministrative». A simili conclusioni giunge anche la giurisprudenza posto che, come recentemente ricordato dal Cons. Stato, sez. IV, 31 ottobre 2022, n. 9429, la conferenza «in quanto modulo di semplificazione procedimentale, rappresenta un luogo di sintesi degli interessi che si confrontano nel procedimento; la complessità del procedimento, dovuto alla presenza di interessi concorrenti, primari e secondari, pubblici e privati, suggerisce il ricorso al modulo procedimentale».

²⁰⁸ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. comm. spec., parere, 13 luglio 2016, n. 1640; Id., sez. VI, 24 maggio 2022, n. 4098; Tar Lazio, Roma, sez. II, 13 marzo 2023, n. 4436; Tar Puglia, Bari, sez. II, 7 dicembre 2021, n. 1832; Tar Campania, Salerno, sez. II, 2 dicembre 2022, n. 3270; Id., 14 ottobre 2022, n. 2688; Id., 13 marzo 2019, n. 386.

Tanto premesso, resta però fermo che le complicazioni del sistema amministrativo sono conseguenza diretta e inevitabile della “complessità” di una società democratica e pluralista e, quindi, della molteplicità degli interessi da tutelare e ponderare. Detti interessi finiscono inevitabilmente per arricchire le valutazioni richieste alle amministrazioni, “complicando” e rallentando così il loro operato²⁰⁹. Di conseguenza, la semplificazione, soprattutto quando intesa come riduzione dei margini e dei tempi di intervento dell’amministrazione, può tradursi anche in un sacrificio di tutti quegli interessi a tutela dei quali la legge richiede l’azione amministrativa che si intende appunto semplificare²¹⁰.

La semplificazione amministrativa, pertanto, non costituisce e non può dirsi un’operazione “neutra”, intesa come un’operazione meramente tecnica di manutenzione del procedimento, ma ha un’inevitabile collocazione “politica” intervenendo sul bilanciamento degli interessi che le amministrazioni devono tutelare²¹¹. Nel bilanciamento operato dal legislatore emerge poi chiaramente il *favor* per l’iniziativa economica privata; tant’è che la semplificazione è spesso descritta come uno strumento non di riforma dell’amministrazione in sé, ma di rilancio delle imprese²¹². Invero, soprattutto nell’ultimo decennio, il legislatore non ha posto rimedio all’incapacità

²⁰⁹ In tal senso, si veda G. ARENA, *Semplificazione normativa: un’esperienza ed alcune riflessioni*, in *Le Regioni*, 1999, fasc. 5, pp. 871-872 che rispetto alla semplificazione normativa e procedimentale parla di un “paradosso della semplificazione” in quanto l’esigenza di semplificare le norme e le fasi dell’azione amministrativa va comunque bilanciata con la complessità del sistema amministrativo funzionale alla tutela della pluralità degli interessi propri di una società democratica e pluralista quale è quella italiana. Sulla complicazione del procedimento amministrativo come conseguenza della necessità di riconoscere e ponderare la complessità degli interessi da tutelare cfr. anche A. SERRITIELLO, *La semplificazione nel sistema di amministrazione*, cit.; E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit., pp. 336 ss.; A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, cit. Inoltre, sul ruolo della semplificazione nell’ambito dei concetti di complessità e complicazione si veda altresì C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa*, cit., pp. 357-358, e, come già ricordato, M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa*, cit., pp. 1030 ss.

²¹⁰ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedurali*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, fasc. 7, p. 766, il quale, in modo efficace e quasi sarcastico, sottolinea che se l’unico fine delle riforme amministrative è la tutela dell’iniziativa economica, allora «il massimo della semplificazione può chiaramente essere ottenuto con l’eliminazione stessa dell’intervento amministrativo».

²¹¹ A. M. PETRONI, *Quale modello di semplificazione?*, in *federalismi.it*, 2008, fasc. 19, pp. 4-5, evidenzia come la semplificazione non è neutra e non può sostituirsi alle decisioni politiche dato che «ogni norma ha sempre e comunque un effetto distributivo, redistributivo o allocativo. Ne consegue che non può esistere né un processo di semplificazione “amministrativa”, né un processo di semplificazione “normativa” che non abbia come conseguenza lo spostamento di risorse, materiali o anche semplicemente simboliche, da individui ad altri individui, da gruppi ad altri gruppi».

²¹² Si veda A. TONETTI, *Gli aiuti alle imprese e il rilancio dell’economia*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi*, cit., pp. 248 ss.

strutturale delle amministrazioni di concludere i procedimenti entro i termini prefissati, ossia di bilanciare entro i termini prestabiliti e all'interno di un'istruttoria completa tutti gli interessi tutelati dal nostro ordinamento. Diversamente, si è limitato a modificare il procedimento amministrativo affinché i ritardi dell'amministrazione non precludessero l'avvio e l'esercizio delle attività, anche al costo di rinunciare a un effettivo controllo circa la loro conformità con gli ulteriori interessi in giuoco.

Non è quindi un caso che l'iniziativa economica sia individuata dalla dottrina unanime come il diritto intorno al quale vengono rimodulati i procedimenti amministrativi. Tale asserzione è però accompagnata da letture di segno opposto. Alcuni lamentano l'emergere di un "super-diritto" di impresa che, ribaltando l'impostazione dell'art. 41, Cost., prevarrebbe su tutti quegli interessi pubblici che, a rigore, dovrebbero costituire un limite all'iniziativa economica privata²¹³. Altri, invece, sottolineano la necessità di ulteriori adeguamenti del procedimento amministrativo alle esigenze delle imprese per meglio valorizzare i loro margini di iniziativa²¹⁴.

Ad ogni modo, la chiara valorizzazione economico/impresoriale della semplificazione conduce a una particolare interpretazione dei principi europei e costituzionali su cui questa si fonda; in particolare, del diritto alla buona amministrazione di cui all'art. 31 della Carta di Nizza e dei principi di efficacia e di efficienza quali espressioni del buon andamento di cui all'art. 97, Cost. L'art. 31 della Carta definisce espressamente il diritto alla buona amministrazione come il diritto «di ogni persona» «a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole», anche «con l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni». I processi di semplificazione, tuttavia, sembrano valorizzare più il diritto degli istanti a una veloce e, in caso di ritardi, positiva conclusione del procedimento, anche a pregiudizio di terzi controinteressati o di portatori di interessi diffusi che vedono in parte pregiudicato il proprio diritto a un'equa, espressa e motivata presa di posizione dell'amministrazione.

²¹³ In tali termini si esprime ad esempio il Consigliere di Stato Carpentieri in P. CARPENTIERI, *Semplificazione e tutela*, in *Aedon*, 2016, fasc. 3, e in *Ibidem*, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione e la tutela del patrimonio culturale*, in *giustamm.it*, 2011, fasc. 9.

²¹⁴ Per esempio, F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione*, cit., p. 1259, parla della «affermazione della priorità e prevalenza dei diritti (anzitutto del diritto d'impresa)» e dell'incapacità del legislatore di adeguare il procedimento amministrativo all'emergere di una nuova stagione del rapporto tra privati e amministrazione.

Simili considerazioni possono farsi anche per l'attuazione dei principi di efficienza ed efficacia, i quali sono appunto intesi come corollari di una rapida conclusione del procedimento piuttosto che della completezza dell'istruttoria, con possibili lesioni dei principi di partecipazione e trasparenza. Tale interpretazione non costituisce però l'unico e obbligato sbocco delle riforme amministrative, ma costituisce soltanto una delle possibili evoluzioni che potevano interessare il procedimento amministrativo. Va, difatti, ricordato che la l. n. 241/1990, già nella sua formulazione originaria, si era preoccupata non solo di recepire le precedenti esperienze di semplificazione amministrativa, ma anche di introdurre diversi strumenti a tutela della partecipazione degli amministrati²¹⁵.

Il terzo capo sulla semplificazione amministrativa era – ed è tuttora – preceduto da un secondo capo sulla partecipazione che assicura l'intervento dei cittadini nella fase istruttoria e, dunque, il loro coinvolgimento nel processo decisionale dell'amministrazione. Si vedano, a questo proposito, l'obbligo di comunicazione sull'avvio del procedimento, *ex artt. 7 e 8*, l. n. 241/1990, e la facoltà di intervento nel medesimo, *ex art. 9*, che permette, in forza del successivo art. 10, di prendere visione dei documenti e di presentare memorie²¹⁶.

²¹⁵ A questo riguardo, A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo in Francia e in Italia*, in G. DELLA CANANEA e J. ZILLER (a cura di), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 94, evidenzia che: «il procedimento è inteso quale camera di compensazione tra due opposte esigenze sociali, quella della centralizzazione dell'esercizio del potere e quella della democratizzazione della decisione pubblica». Lo stesso autore, di recente, ha nuovamente ribadito la difficoltà di coordinare le politiche di semplificazione, funzionali principalmente a promuovere l'iniziativa economica privata, e le garanzie partecipative in *Ibidem, Potere e procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Enciclopedia del diritto. I tematici: Potere e Costituzione*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2023, p. 558.

²¹⁶ Non va poi dimenticato che il testo presentato dalla Commissione Nigro risultava ancor più innovativo sotto il profilo della partecipazione e fu in parte ridimensionato dalle successive rettifiche apposte dal Consiglio di Stato e dagli uffici di Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale "annacquamento" dell'impianto presentato nell'originario disegno di legge della Commissione Nigro è ricordato da molti, ivi compresi G. MELIS, *Per una storia del procedimento amministrativo*, *cit.*, pp. 603-604; A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la teoria del Big Rip*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, fasc. 11, p. 1134; A. POLICE, *Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative*, in *Diritto amministrativo*, 1996, fasc. 2, pp. 229 ss., con specifico riferimento alla disciplina del contraddittorio; e dallo stesso diretto interessato in M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1989, fasc. 1, pp. 5 ss. A questo proposito, può ricordarsi che la Commissione aveva previsto l'introduzione, poi espunta, dell'istituto dell'istruttoria pubblica, il quale avrebbe dovuto trovare applicazione anche per i piani urbanistici; sul punto si veda anche R. CHIEPPA, *Mario nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, fasc. 3, pp. 667 ss. Una tale soluzione avrebbe fortemente rafforzato i margini di partecipazione della popolazione nell'ambito dei procedimenti di formazione dei piani regolatori generali, la cui normativa di riferimento a livello statale è tuttora contenuta in una previsione adottata anteriormente alla stessa entrata in vigore della Costituzione,

La partecipazione così garantita, peraltro, non solo promuove i principi della trasparenza e di una democratizzazione dell'azione amministrativa²¹⁷, ma rafforza a sua volta l'efficienza delle amministrazioni che, da una parte, restano esposte a un più intenso controllo dei soggetti interessati e, dall'altra, possono beneficiare dei contributi istruttori forniti da quest'ultimi²¹⁸.

Tanto precisato, la semplificazione ha però finito per inseguire la finalità di avere non la migliore decisione possibile, ma quella più rapida²¹⁹; ammettendosi anzi, con la

ossia all'art. 9, della legge fondamentale dell'urbanistica, l. 17 agosto 1942, n. 1150, mai modificato. La disposizione si limita a riconoscere la facoltà di presentare osservazioni sui piani urbanistici adottati dal Comune; facoltà quest'ultima che inoltre è espressamente attribuita soltanto alle «associazioni sindacali e gli altri enti pubblici ed istituzioni interessate»; tant'è che è stata necessaria la circolare del Ministero lavori pubblici n. 2495 del 7 luglio 1954 per chiarire definitivamente la possibilità anche per i singoli cittadini di presentare osservazioni. Alla scarsa previsione della legge urbanistica, inoltre, si affianca una giurisprudenza amministrativa che non valorizza l'obbligo di motivazione dell'amministrazione in sede di accoglimento o rigetto delle osservazioni medesime, con la conseguenza che queste rischiano di rappresentare un mero e formale passaggio procedimentale piuttosto che un vero strumento di coinvolgimento della popolazione e di arricchimento dell'istruttoria. Per approfondimenti sulla disciplina statale in materia di partecipazione ai piani urbanistici e sulla ricca normativa regionale che invece ha fortemente rafforzato i margini partecipativi riconosciuti alla cittadinanza si rinvia, *ex multis*, ad A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, fasc. 3, pp. 270 ss.; C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto pubblico*, 2008, fasc. 1, p. 280; P. MARZARO, *La partecipazione consapevole nella nuova urbanistica regionale*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, cit., pp. 47 ss. Sul ridimensionamento operato dalla giurisprudenza amministrativa dell'obbligo di motivazione delle amministrazioni rispetto alle osservazioni agli strumenti di piani presentate dai privati si veda, invece, A. CASSATELLA, *La motivazione dei piani urbanistici: aspetti evolutivi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, fasc. 3, pp. 294 ss., che individua cinque diverse criticità del relativo orientamento giurisprudenziale.

²¹⁷ Sul rapporto tra democrazia e partecipazione nel procedimento si veda M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": Le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, fasc. 1, pp. 1 ss.; M. BOMBARDELLI, *La partecipazione procedimentale*, in A. BARTOLINI e A. PIOGGIA A. (a cura di), *Vol. VIII. Cittadinanze amministrative*, in L. FERRARA e D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, Firenze University Press, 2016, p. 299.

²¹⁸ In termini simili, *Ibidem*, pp. 297-298, attribuisce alla partecipazione una "funzione efficientistica" «in virtù dell'apporto favorevole che [...] può dare all'efficienza e all'efficacia dell'agire amministrativo».

²¹⁹ La dottrina, al riguardo, ha più volte sottolineato la «prevalenza dell'ansia di provvedere rispetto ai valori di garanzia, pubblicità e completezza dell'istruttoria»; così E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit., poi richiamato anche da A. POLICE, *Il potere, il coraggio e il tempo nel decidere. Corpi tecnici e loro valutazioni nel trentennale della legge sul procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, cit., p. 458. In termini analoghi si è poi recentemente espresso A. CASSATELLA, *Il dovere di motivazione degli atti amministrativi. Trent'anni dopo*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990*, cit., p. 67, il quale, prendendo a riferimento l'introduzione dell'art. 21-octies, comma 2, l. n. 241/1990, sulla dequotazione dei vizi formali, dà per notorio il fatto che «le riforme succedutesi nel corso degli ultimi decenni abbiano alterato l'originaria fisionomia della legge n. 241/1990, temperando le ambizioni garantistiche del legislatore storico con una rinnovata attenzione all'efficienza degli apparati amministrativi, da perseguire mediante una riduzione dei vincoli formali dell'agire pubblico».

Scia e il silenzio-assenso, l'assenza stessa di una decisione. Da qui la necessità di interrogarsi su quale sia l'obiettivo che si richiede alle amministrazioni di perseguire. Se lo scopo dell'amministrazione è quello di assentire, o comunque consentire, l'avvio del maggior numero possibile di attività, allora si dovrebbe concludere che le amministrazioni italiane, contrariamente all'opinione comune, sono estremamente efficienti.

Difatti, dato che per efficienza si intende il rapporto tra risultati conseguiti e le risorse impiegate, il ricorso alla Scia e al silenzio-assenso ha assicurato l'avvio di molte più attività private che in passato nonostante l'ingente riduzione della spesa pubblica destinata al reclutamento e alla formazione del personale amministrativo. Ad esempio, per quanto riguarda le amministrazioni comunali e il settore edilizio²²⁰, nel 2007, quando l'art. 20, d.P.R. n. 380/2001, qualificava come silenzio-rigetto l'inerzia dell'amministrazione rispetto alla domanda di permesso di costruire, i Comuni potevano contare su un personale di 479.233 unità²²¹, con un'età media di 47 anni²²² e per il quale

²²⁰ Si segnala però che l'Istat sembra certificare un certo rallentamento del settore edilizio negli ultimi vent'anni. Invero, secondo gli "indicatori permessi di costruire" predisposti dall'Istituto e consultabili dal sito http://dati.istat.it/viewhtml.aspx?il=blank&vh=0000&vf=0&vcq=1100&graph=0&view-metadata=1&lang=it&QueryId=24921&metadata=DCSC_PERM_RAP1#, nel 2000 erano stati realizzati 184.423 nuovi fabbricati residenziali, nel 2010 solo 119.409 fabbricati e nel 2020 appena 49.100. Ad ogni modo, ad avviso di chi scrive, tali dati non restituiscono un quadro completo dell'evoluzione del settore edilizio e, in ogni caso, non sono certo imputabili a una minore efficienza dell'amministrazione, la quale oggi si trova a controllare soprattutto gli interventi soggetti a Scia piuttosto che quelli sottoposti al permesso di costruire. Difatti, la flessione degli interventi di nuova ricostruzione, non tiene conto del concorrente aumento di tutte le altre tipologie di interventi edilizi su fabbricati già esistenti e, in ogni caso, appare riconducibile a tre distinte cause: a) il sopraggiungere della crisi economica del 2008 e dei conseguenti effetti depressivi sull'intero sistema imprenditoriale italiano; b) la promozione negli ultimi vent'anni di politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana, con il conseguente *favor* per la realizzazione di interventi sul tessuto edilizio esistente a discapito dei tradizionali processi di edilizia espansiva; c) la crisi demografica del nostro paese che ha avuto inevitabili ripercussioni sulla stessa domanda di nuovi alloggi e, quindi, di nuovi fabbricati. Ciò chiarito, per una ricostruzione storica dell'evoluzione del mercato edilizio nel nostro paese, già a seguito del Risorgimento, si rinvia a ISTAT, *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, 2012, pp. 693 ss., accessibile da <https://www.istat.it/it/archivio/228440>.

²²¹ iFEL, FONDAZIONE ANCI, *Il personale dei Comuni italiani. Quarto Rapporto – 2015*, 2015, p. 16, consultabile all'indirizzo https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/278_cc5e4756082bf599af347f20a7404d72. La fonte consiste in una «elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze».

²²² iFEL, FONDAZIONE ANCI, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari*, III ed., 2022, p. 28, qui consultabile: https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/5634_eb5dbbb72ffea914b57de8d504fe43a7. Similmente, E. FRATTOLA, *L'andamento dell'occupazione pubblica italiana dal 2008*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 2019, p. 7, registra per il personale delle Regioni e degli enti locali un'età media nel 2008 pari a 48,3 anni.

venivano spesi € 40.970.011 in formazione²²³. Diversamente, oggi²²⁴, con l'estensione da quasi dieci anni del meccanismo del silenzio-assenso anche alle domande di permesso di costruire, i Comuni dispongono soltanto di 342.084 unità²²⁵, con un'età media di 52 anni²²⁶ e per le quali si spendono solo € 18.207.441 in formazione²²⁷.

Maggiori dubbi sull'efficacia e sull'efficienza delle amministrazioni italiane sorgono però se si ritiene che, a rigore, il loro scopo dovrebbe essere quello di accertare che l'iniziativa economica privata non si svolga, *ex art. 41, comma 2, Cost.*, «in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

A questo proposito, basta citare la recente prassi introdotta dai principali Comuni italiani che, dato l'elevato numero di istanze ricevute e il ridotto personale a disposizione, hanno introdotto dei meccanismi di controllo soltanto a campione su una percentuale delle Scia ricevute²²⁸, sebbene quest'ultime dovrebbero essere oggetto di un controllo puntuale

²²³ IFEL, FONDAZIONE ANCI, *Personale comunale, cit.*, p. 30.

²²⁴ I numeri di seguito riportati, pur essendo stati pubblicati nel 2022, sono riferiti ai dati registrati nel 2021.

²²⁵ IFEL, FONDAZIONE ANCI, *I comuni italiani 2022. I numeri in tasca*, 2022, p. 17; fonte: «elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e Istat, 2022» e consultabile dal seguente link https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/5633_0e15259d92b716e53bf51ee468a6a81b.

²²⁶ IFEL, FONDAZIONE ANCI, *Personale comunale, cit.*, p. 28.

²²⁷ *Ibidem*, p. 30. Peraltro, dai dati elaborati dalla Fondazione Anci risulta altresì che nel 2007 vi erano 8,04 dipendenti comunali ogni mille abitanti e per i quali si spendevano in media € ottantacinque in formazione, mentre oggi vi sono 5,94 dipendenti ogni mille abitanti e per i quali si spendono solo € cinquantadue. L'unico fattore effettivamente a favore dell'operato dell'amministrazione risiede nell'allungamento del termine di conclusione del procedimento. Invero, ferma restando la possibilità di sospendere o interrompere il procedimento, oggi le amministrazioni sono tenute a rilasciare il permesso di costruire entro il termine di novanta giorni, mentre in origine, anteriormente alle modifiche apposte dal decreto Sviluppo del 2011, tale termine era pari a settantacinque giorni.

²²⁸ Si fa riferimento alla disposizione di servizio, 23 marzo 2020, n. 4 del Comune di Milano che ha introdotto il sistema del controllo a campione sulle Scia edilizie, motivandolo in ragione sia dell'elevato numero di pratiche ricevute annualmente, circa trentamila pratiche, sia «della progressiva riduzione del personale per effetto delle collocazioni a riposo e alla limitatezza delle risorse organizzative». Peraltro, se nella propria disposizione il Comune di Milano ha ammesso il controllo a campione soltanto sul cinque per cento delle scie ricevute giornalmente, altre amministrazioni hanno sottoposto a controllo a campione una percentuale ben maggiore che, in alcuni Municipi di Roma Capitale, arriva fino al cinquanta ovvero al cento per cento delle Scia presentate (cfr. rispettivamente det. dir. CU/27937/2021 del 26 marzo 2021 del Municipio XV di Roma Capitale e det. dir. CO/37334/2021 del 31 marzo 2021 del Municipio X). Peraltro, il Comune di Milano si preoccupa anche di sottoporre al controllo a campione solo quelle Scie aventi ad oggetto interventi di minore impatto per il territorio e, al contempo, di chiarire il perdurante obbligo di un controllo puntuale a fronte di richieste in tal senso provenienti dai terzi controinteressati. Da ultimo, si è fatto qui riferimento a una recente prassi delle amministrazioni comunali, tuttavia vi sono Comuni che già da dieci anni hanno introdotto tale meccanismo di controllo a campione sulle Scia (a titolo esemplificativo, a Bologna, con delibera n. 322/2013 del 23 dicembre 2013 è stato applicato per il venticinque per cento delle Scia ricevute).

e obbligatorio²²⁹. Detto in altri termini, diverse amministrazioni con le risorse messe a loro a disposizione si sono trovate nell'impossibilità di svolgere quel controllo imposto dal legislatore a tutela di tutti quegli interessi, pubblici come privati, che possono essere incisi dall'attività edilizia soggetta a Scia. Tali criticità, tuttavia, non precludono l'avvio delle attività edilizia ma lasciano gli altri interessi in gioco esposti al rischio di essere incisi dall'iniziativa economica privata, la cui promozione costituisce chiaramente il fine ultimo perseguito dalle politiche di semplificazione e liberalizzazione.

6. Affinità e contraddizioni delle diverse semplificazioni

Una volta individuate quelle che sono le linee essenziali delle diverse declinazioni della semplificazione, va esaminato come e se le medesime dialogano tra di loro e a quali finalità sono rivolte.

La semplificazione normativa ha la più ampia platea di destinatari e beneficiari. Come evidente, gli interventi di riordino e sistemazione della normativa consentono una più chiara e agevole comprensione della disciplina di riferimento per tutti i soggetti interessati, dalle pubbliche amministrazioni sino ai privati, sia cittadini che imprese, e ai giudici chiamati ad applicare le leggi²³⁰.

La semplificazione organizzativa, diversamente, dovrebbe avere come unici destinatari le pubbliche amministrazioni. Tuttavia, la riallocazione delle loro funzioni e la riorganizzazione dei loro uffici, garantendo un operato più efficiente delle amministrazioni, andrebbero a beneficio tanto delle stesse amministrazioni quanto dei privati. Peraltro, i cittadini e il sistema imprenditoriale dovrebbero indirettamente beneficiare anche della frequente lettura della semplificazione organizzativa come strumento di contenimento della spesa pubblica e, dunque, come riduzione delle spese necessarie per il mantenimento delle amministrazioni.

²²⁹ Tanto è vero che negli anni precedenti, la dottrina aveva più volte dato per scontato che l'istituto della Scia fosse incompatibile con un controllo soltanto a campione. In tali termini, ad esempio, si esprime S. TUCCILLO, *La s.c.i.a. edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'amministrazione e le ragioni dei privati*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, fasc. 1-2, pp. 148-149, ove si esamina criticamente l'art. 14, l. reg. dell'Emilia-Romagna 30 luglio 2013, n. 15, che ha aperto invece alla facoltà di un controllo a campione e in attuazione della quale è stata poi adottata la delibera del Comune di Bologna sopracitata.

²³⁰ M. CAMMELLI, *La semplificazione normativa alla prova*, cit.

La semplificazione amministrativa ha invece come principali destinatari le pubbliche amministrazioni chiamate a snellire i propri procedimenti, ma può rivolgersi direttamente anche ai privati con gli istituti della Scia e delle autocertificazioni. In ogni caso, il beneficiario ultimo delle semplificazioni amministrative appare essere il mondo privato piuttosto che le stesse amministrazioni. Più precisamente, per le ragioni in precedenza esposte, le semplificazioni amministrative sembrano ritagliate sulle esigenze delle imprese per agevolare l'avvio delle rispettive attività, talvolta anche a discapito della cittadinanza nel suo complesso, all'interno della quale possono ad esempio ricomprendersi i portatori e le associazioni a tutela degli interessi diffusi²³¹.

Ciò detto, ciascuna delle diverse dimensioni della semplificazione non costituisce un comparto stagno ma dovrebbe contribuire, in raccordo con le altre, al processo di riforma del sistema amministrativo italiano. La consapevolezza della necessità di tale sinergia era ben presente nel corso degli anni Novanta come dimostrato dalle leggi di quegli anni che si preoccupavano di promuovere contestualmente tutte e tre le diverse declinazioni della semplificazione. A titolo esemplificativo, può ricordarsi la già richiamata l. n. 537/1993 che, nella promozione di interventi di riordino e delegificazione, e quindi della semplificazione normativa, ha introdotto una serie di requisiti volti a favorire anche la declinazione amministrativa e organizzativa della semplificazione. Da una parte, come in precedenza esaminato, nell'ambito del processo di delegificazione, l'art. 2, comma 9, l. n. 537/1993, subordinava l'adozione dei regolamenti governativi al rispetto di una serie di criteri, ivi compresi quelli di ridurre i tempi e le fasi dei procedimenti amministrativi. Dall'altra, quanto al riordino della normativa in materia di organizzazione dello Stato, tra i criteri che il Governo doveva osservare nell'adozione dei decreti legislativi delegatigli, vi erano anche quelli di eliminare le «duplicazioni organizzative e funzionali» e di razionalizzare la «distribuzione delle competenze, ai fini della eliminazione di sovrapposizioni e di duplicazioni»²³².

²³¹ In termini analoghi si è espresso anche M. ANDREIS, *La conclusione inespressa del procedimento. I*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 34-35, con specifico riferimento alle modifiche apposte alla l. n. 241/1990 nel 2005, le quali saranno qui approfondite *infra* al paragrafo 2.1. del secondo capitolo della prima parte della presente trattazione. In particolare, l'autore, commentando la riforma legislativa del 2005, individua la semplificazione come uno strumento di efficientamento dell'azione dell'amministrazione «nella sua veste non tanto di erogatrice di servizi, quanto di erogatrice dell'iniziativa di impresa del privato o comunque della sua libertà di iniziativa».

²³² Così l'art. 1, comma 2, lett. a) e lett. b), l. n. 537/1993. Tale disposizione era poi richiamata come misura emblematica delle politiche di semplificazione organizzativa già da F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, cit., p. 380.

Non mancavano poi degli stretti legami anche tra la semplificazione organizzativa e quella amministrativa, come dimostrato non solo dall'istituto dello sportello unico, ma anche dal provvedimento taglia-organismi promosso dalla l. 27 dicembre 1997, n. 449 per ridurre sia la spesa pubblica che i tempi dell'azione amministrativa.

Tanto ricordato, le diverse semplificazioni possono, tuttavia, anche confliggere tra loro. Ciò avviene soprattutto quando – come spesso si è registrato negli ultimi vent'anni – il legislatore abbandona la via delle riforme per adottare misure di carattere emergenziale, e talvolta propagandistico, che pretendono di porre rimedio alle disfunzioni delle nostre amministrazioni attraverso singoli interventi *ad hoc*. Quanto detto è particolarmente evidente con riferimento alla semplificazione amministrativa, la quale sovente entra in contrasto con le esigenze di semplificazione normativa e organizzativa.

Guardando al legame tra semplificazione amministrativa e normativa, nel corso dell'ultimo decennio le misure di liberalizzazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi sono state spesso promosse in modo disordinato. In particolare, queste sono state favorite apponendo continue modifiche alle normative vigenti e introducendo dei regimi di deroga alla disciplina ordinaria per favorire l'avvio di determinate attività.

Dunque, come accertato da molti autori, la semplificazione amministrativa tende a tradursi in una complicazione della normativa²³³ e man mano che si introducono soluzioni per accelerare e alleggerire i procedimenti amministrativi si assiste allo stesso tempo a un appesantimento della relativa disciplina di riferimento²³⁴. Senza che vi sia la necessità di richiamare delle normative di settore, la l. n. 241/1990 offre un esempio

²³³ L'introduzione di strumenti di semplificazione procedimentale a danno della semplificazione normativa è sovente registrata dalla dottrina. In tali termini si vedano tra i tanti G. COINU, *Semplificazione amministrativa e zone a burocrazia zero: quando il troppo stroppia*, in *Le Regioni*, 2012, fasc. 1-2, p. 325; M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità*, cit., pp. 760-761, rispetto all'introduzione del silenzio-assenso tra amministrazioni da parte della l. 7 agosto 2015, n. 214. In termini analoghi si veda anche E. CAVALIERI, *Le nuove semplificazioni in materia edilizia*, cit., p. 1050, con riferimento alle modifiche apposte al d.P.R. n. 380/2001 dal d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. con mod. dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, ove si registra «il frequente sacrificio dell'interesse alla semplificazione normativa in favore della semplificazione amministrativa». In termini analoghi si è poi espresso recentemente anche M. MACCHIA, *Le misure generali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, fasc. 6, p. 728, con riferimento al decreto Semplificazioni, stigmatizzando infatti le plurime modifiche alla disciplina vigente e l'assenza di una contestuale politica di semplificazione normativa.

²³⁴ Non a caso, in letteratura si è scritto a proposito di “semplificazione complicante”. Così si esprime M. AINIS, *La semplificazione complicante*, in *federalismi.it*, 2014, fasc. 18, pp. 4-5, che parla più precisamente di interventi “semplificanti” che spesso si rivelano “complicanti”, ed è stato più recentemente richiamato da M. BOMBARDELLI, *Il nodo irrisolto della semplificazione amministrativa*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990*, cit., p. 225.

plastico del fenomeno descritto. Se alla data della sua entrata in vigore, la l. n. 241/1990 si presentava come una snella legge di principi, nel corso degli ultimi trent'anni questa è venuta ad appesantirsi e arricchirsi²³⁵. La legge ha visto introdurre nuovi capi e articoli e quest'ultimi, a loro volta, hanno ospitato nuovi commi particolarmente numerosi e lunghi²³⁶.

Si assiste così al paradosso per cui un'eccessiva complicazione normativa frustra le stesse finalità perseguite dalle semplificazioni amministrative. Le pubbliche amministrazioni hanno, difatti, difficoltà ad applicare gli istituti di semplificazione regolati da normative sempre più complesse e soggette a continue riformulazioni che aumentano i dubbi interpretativi. Similmente, anche gli operatori privati spesso non vengono a conoscenza dell'esistenza di tali istituti o, in ogni caso, non riescono a comprendere appieno i presupposti che ne legittimano l'utilizzo²³⁷. Ad esempio, sebbene vi sia una diffusa preferenza del mondo imprenditoriale per un sistema di controlli soltanto a posteriori²³⁸, non mancano imprese che preferiscono presentare la tradizionale domanda autorizzatoria, anziché ricorrere alla Scia, in ragione della complessità della normativa del cui rispetto si dovrebbero assumere la responsabilità²³⁹.

²³⁵ Si veda A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo in Francia e in Italia*, cit., p. 94, per il quale «la legge n. 241/1990 oggi non è più una legge snella di principi, ma non è certamente neppure un codice: è forse più vicina a una legge generale dell'azione»

²³⁶ A titolo esemplificativo, l'art. 2. n. 241/1990, alla data dell'entrata in vigore della legge, constava di soli quattro commi, mentre oggi – contando anche i commi 4-bis, 8-bis, 9-bis, 9-ter, 9-quater, 9-quinquies – ve ne sono ben quattordici.

²³⁷ Peraltro, diversi autori, ad esempio, S. SALVI, *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, fasc. 7, pp. 786-787, osservano anche una certa incapacità storica delle istituzioni di comunicare efficacemente alla popolazione il contenuto e gli ambiti di applicazione delle misure di semplificazione di volta in volta introdotte.

²³⁸ L'opportunità, per come evidenziata dal confronto con le forze economiche, di superare il sistema dei controlli preventivi «in favore della logica di risultato, premiale – e dove occorra sanzionatoria – dei controlli successivi» è esplicitata da COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE, *Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa*, seduta di lunedì 31 marzo 2014, p. 28, consultabile dal sito http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/59/indag/c59_semplificazione/2014/03/31/leg.17.stencomm.data20140331.U1.com59.indag.c59_semplificazione.0032.pdf, e poi richiamata anche da R. CIFARELLI, *Il censimento e la riduzione dei controlli sull'attività delle imprese*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 2017, p. 473.

²³⁹ Trattasi, poi, di una tendenza che la dottrina continua a registrare da quasi trent'anni. Ad esempio, già sul finire del secolo scorso, A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 3, pp. 644 ss., osservava che, nonostante la l. 23 dicembre 1996, n. 662, avesse disposto il ricorso alla Dia per alcuni interventi edilizi minori, i cittadini «in tutti i casi in cui la disciplina locale dell'intervento edilizio risultava più complessa o oscura [...] preferivano ricorrere all'autorizzazione edilizia» piuttosto che alla Dia. Similmente, di recente, M. A. SANDULLI, *Edilizia* (voce), cit., p. 415, ha nuovamente registrato la medesima tendenza in ragione della complessità della normatività e della gravità delle responsabilità ricadenti sugli operatori privati nel caso di una sua violazione.

La semplificazione amministrativa, al contempo, rischia di essere rallentata dal parallelo perseguimento della semplificazione organizzativa, specie quando viene tradotta in operazioni di “dimagrimento” delle amministrazioni ai fini del contenimento della spesa pubblica. Le minori risorse destinate alle amministrazioni si riflettono non solo sul personale a loro disposizione, come già visto per quelle comunali, ma anche sulla qualità del medesimo.

Si pensi all’elevata età media del personale burocratico presente nelle amministrazioni centrali, la quale è passata – anche a causa del lungo periodo di blocco delle assunzioni²⁴⁰ – dai 44,8 anni del 2003 ai 50,7 del 2018²⁴¹. Ciò, a sua volta, si riflette sulla qualità e sull’esistenza stessa della decisione amministrativa atteso che gli istituti della Scia e del silenzio-assenso, come più volte ripetuto, rischiano di condurre all’avvio di attività in assenza di un qualsivoglia controllo sulle medesime.

Da ultimo, non mancano poi ipotesi in cui vi siano delle interferenze tra più strumenti di semplificazione procedimentale. Per esempio, tenuto conto che in forza dell’art. 20, comma 1 e 2, l. n. 241/1990, il silenzio-assenso non si forma se il responsabile del procedimento indice entro trenta giorni una conferenza di servizi, vi è chi ha riscontrato in «un istituto di semplificazione», la conferenza di servizi, un possibile strumento «per contrastare un altro istituto di semplificazione», ossia il silenzio-assenso²⁴².

Alla luce di tutto quanto esposto, appare evidente che ciascun istituto di semplificazione amministrativa non può essere esaminato separatamente dal contesto

²⁴⁰ Tale contraddizione dietro il contenimento della spesa pubblica veniva però evidenziata dalla dottrina già nel corso dello scorso decennio. A titolo esemplificativo, S. BATTINI, *Una nuova stagione di riforme amministrative*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, fasc. 11, p. 1017, evidenziava che all’epoca soltanto il dieci per cento dei dipendenti pubblici italiani aveva meno di trent’anni, mentre in Francia e nel Regno Unito gli *under* trenta erano più di uno su quattro. Si segnala, inoltre, che sempre secondo i dati raccolti da Forum Pa oggi, nel 2020, la percentuale di dipendenti *under* trenta nelle nostre pubbliche amministrazioni è ancora più ridotta, essendo in media pari soltanto al 4,7 per cento, mentre la percentuale di dipendenti *over* sessanta arriva sino al 16,2%.

²⁴¹ I dati richiamati sono presi da FPA DATA INSIGHT, *Lavoro pubblico 2022*, 2022, p. 28, consultabile dal link: https://access.networkdigital360.it/hubfs/WP/Lavoro%20pubblico%202022_definivo_100622.pdf?utm. Le più recenti politiche promosse, quale quota cento e lo sblocco del *turnover*, hanno però prodotto dei risultati positivi; tanto è vero che per il 2020 veniva registrata nelle pubbliche amministrazioni una minore età media di 49,9 anni.

²⁴² Così G. VESPERINI, *La denuncia di inizio attività e il silenzio assenso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 1, p. 88. Similmente, inoltre, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit. p. 248, individua nella possibilità di indire una conferenza di servizi «un modo agevole per l’amministrazione di guadagnare tempo».

legislativo e amministrativo in cui è inserito. La sua corretta applicazione dipende anche dalla chiarezza del quadro normativo di riferimento, dalle capacità organizzative delle amministrazioni e dalla necessità di coordinarlo con ulteriori istituti procedurali. Non a caso il silenzio-assenso, come sarà esaminato nel prosieguo della presente trattazione, pur rappresentando uno dei principali e più risalenti istituti di semplificazione utilizzati nel nostro ordinamento, si presta tuttora a diverse interpretazioni in merito alla sua natura e ai suoi effetti.

L'ambiguità dell'istituto, difatti, dipende dalla formulazione della l. n. 241/1990 e delle normative di settore, dai diversi significati che si possono attribuire all'inerzia di amministrazioni incapaci di concludere i propri procedimenti entro il termine fissato dalla legge e dalla difficoltà di coordinarlo con altri istituti, quale ad esempio il preavviso di rigetto.

CAPITOLO II. IL LUNGO PERCORSO DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA DALLA L. N. 241/1990 AL PNRR

Sommario 1. La stagione degli anni Novanta; 2. Il rallentamento nel nuovo millennio e la successiva riforma Madia; 2.1. La “bonaccia” degli anni Duemila; 2.2. La reazione alla crisi dei mutui *subprime*; 2.3. la riforma Madia; 3. Il ruolo della semplificazione nelle sfide del domani; 4. Nuove e tradizionali declinazioni della semplificazione nel Piano nazionale di ripresa e resilienza; 4.1. Le previsioni del Piano; 4.2. L’attuazione del piano; 5. I decreti Semplificazioni e Semplificazioni-*bis*; 5.1 Le modifiche dei decreti alle regole sull’azione amministrativa; 5.2. Le modifiche dei decreti ai singoli istituti. 6. La fotografia sfocata di un processo ancora in movimento.

1. La stagione degli anni Novanta

La pluralità dei significati e delle dimensioni della semplificazione tende inevitabilmente a estenderne l’ambito d’indagine e i profili d’interesse. Tenuto quindi conto della molteplicità dei temi affrontati, appare utile una breve ricapitolazione dell’evoluzione della semplificazione a partire dall’entrata in vigore della l. n. 241/1990 sino ai giorni nostri, caratterizzati dallo spasmodico tentativo di rispettare le stringenti tempistiche di attuazione del Pnrr. Inoltre, in questa breve ricostruzione storica occorre prestare particolare attenzione all’istituto del silenzio-assenso e alla materia del silenzio-assenso, i quali costituiscono gli ambiti di ricerca qui privilegiati per analizzare nel dettaglio le implicazioni della semplificazione amministrativa. Tanto premesso, l’origine dei processi di semplificazione amministrativa in Italia, come già accennato, viene comunemente individuata nell’adozione, nell’iniziale disinteresse delle istituzioni e dei cittadini¹, della l. n. 241/1990 frutto degli sforzi della Commissione Nigro².

¹ A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la teoria del Big Rip*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, fasc. 11, p. 1134.

² Come ricordato anche in G. BARRERA, *La nuova legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Rassegna degli archivi di Stato*, 1991, fasc. 2-3, p. 343, e in COMMISSIONE CASSESE, *Relazione conclusiva sull’attività della Commissione di studio per l’attuazione della legge 7 agosto 1990*,

L'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo costituisce un punto di arrivo, oltre che di partenza, degli sforzi riformatori promossi durante l'intera storia dell'amministrazione del nostro paese, dalla sua stagione monarchica sino a quella repubblicana³. Già in passato, erano stati presentati rapporti, predisposte proposte e istituite apposite Commissioni con il comune fine di efficientare l'azione degli apparati pubblici. Si pensi, solo per fare alcuni degli esempi più noti⁴, a: a) la relazione del Cavalier Binda del 1866, ove si stigmatizzava l'elevato numero di amministrazioni coinvolte e il numero di procedure, ben quindici, necessarie per autorizzare il semplice acquisto di sedie per il Regio Teatro San Carlo di Napoli⁵; b) le riforme promosse dalla commissione Schanzer del 1919⁶; c) le due Commissioni Forti del 1944 e del 1946⁷ e, in particolare, la prima che predispose un disegno di legge generale sulla pubblica amministrazione, il cui terzo capo recava una prima disciplina del procedimento amministrativo⁸.

n. 241, cit., p. 18, la Commissione costituiva in realtà una delle tre sottocommissioni della Commissione presieduta da Giannini nel 1984 e incaricata dal Governo Craxi di predisporre il quadro dei diritti vantati dai cittadini nei confronti dell'amministrazione. Nel dettaglio, vi era una sottocommissione presieduta da Laschena per la giustizia amministrativa, una presieduta da Cassese per la delegificazione e una presieduta appunto da Nigro sui procedimenti amministrativi.

³ In tal senso, B. G. MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, cit., p. 2, con riferimento alle politiche degli anni Novanta, parla non della genesi, ma di una "accelerazione" del processo di semplificazione.

⁴ Di esempi, ovviamente, se ne potrebbero riportare molti altri. A questo riguardo in *Ibidem*, vengono ricordati anche la riforma Cavour del 1853, ossia la l. 23 marzo 1853 n. 1483, di riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato, e il discorso di Giolitti agli elettori del collegio di Dronero, tenuto il 29 ottobre 1899.

⁵ Il cavalier Antonio Binda era un capo di divisione del Ministero dell'interno che aveva predisposto la relazione per conto dell'allora Ministro Bettino Ricasoli. Per approfondimenti si rinvia a G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 41 ss.; *Ibidem*, *Per una storia del procedimento amministrativo*, cit., p. 574; *Ibidem*, *Agli albori della produttività burocratica: organizzazione del lavoro e cultura dell'amministrazione nell'Italia post-unitaria*, in *Rivista trimestrale di scienza della amministrazione*, 1989, fasc. 3, pp. 95 ss.

⁶ Tali riforme, peraltro, vengono definite come delle riforme di "semplificazione amministrativa" in *Ibidem*, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 277.

⁷ Sulle Commissioni Forti si veda M. P. CHITI, *Alle origini della legge sul procedimento amministrativo. Il periodo 1943-1947*, in *Istituzione del Federalismo*, 2020, fasc. 3, pp. 726 ss. Al riguardo, la dottrina unanime sottolinea l'influenza esercitata sui lavori delle Commissioni dall'opera di A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1940, e dalla legge austriaca sul procedimento amministrativo del 1926, il cui modello non verrà però riproposto dalla Commissione. Sul punto, cfr., *ex multis*, M. P. CHITI, *Alle origini della legge sul procedimento*, cit., p. 738; G. MELIS, *Per una storia del procedimento amministrativo*, cit., pp. 581 ss.; F. MERUSI, *Per il ventennale della legge sul procedimento*, cit., pp. 939 ss.

⁸ Come osservato in COMMISSIONE CASSESE, *Relazione conclusiva sull'attività della Commissione di studio per l'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241*, cit., p. 18, il progetto di legge sul procedimento predisposto da Forti sarà poi riproposto senza successo per sei legislature consecutive a partire dal 1956.

A ulteriore conferma di ciò, si può evidenziare che il quarto capo della l. n. 241/1990 sulla semplificazione non ha introdotto *ex novo* gli istituti di accelerazione del procedimento lì contemplati, ma ha recepito e generalizzato alcune misure già presenti nel nostro ordinamento, sebbene in passato oggetto soltanto di applicazione settoriale⁹.

Lo stesso silenzio-assenso disciplinato dall'art. 20, l. n. 241/1990, era stato già introdotto in diversi settori, inclusa l'edilizia. Anzi, le prime applicazioni del silenzio-assenso erano state sperimentate proprio dai regolamenti edilizi di molti Comuni prima ancora del r.d.l. 25 marzo 1935, n. 640, conv. con mod. dalla l. 23 dicembre 1935, n. 2471 che, all'art. 4, generalizzò l'obbligo dell'autorizzazione edilizia per la realizzazione di nuove costruzioni o per ampliamenti e modifiche di quelle esistenti¹⁰. Negli anni Settanta, inoltre, il silenzio-assenso viene espressamente previsto anche in sede legislativa. Più precisamente, viene ammesso dall'art. 48, l. 5 agosto 1978, n. 457¹¹, per determinate

⁹ Ad esempio, l'accordo tra amministrazioni, ex art. 15, l. n. 241/1990, rappresenta il modello generale di recepimento delle diverse tipologie di accordi e convenzioni tra più enti previste negli anni precedenti da diverse normative di settore, ivi compreso l'accordo di programma introdotto pochi mesi prima dall'art. 27 della legge sull'autonomia locale, l. 8 giugno 1990, n. 142, e la cui disciplina è poi confluita nell'art. 34 del testo unico sugli enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. A questo riguardo, L. BOBBIO, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e mercato*, 2000, fasc. 1, p. 118, fa diversi esempi. Tra questi possono ricordarsi: a) la convenzione per la realizzazione dei progetti di trasporto integrato in aree metropolitane prevista dall'art. 8 della legge finanziaria del 1985, l. 22 dicembre 1984, n. 887; b) l'accordo di programma per la realizzazione delle opere ferroviarie previsto dall'art. 25 della legge istitutiva dell'ente "Ferrovie dello Stato", l. 17 maggio 1985, n. 210; c) l'accordo di programma per la realizzazione degli interventi ricompresi nel programma triennale per lo sviluppo del Mezzogiorno previsto dalla l. 1° marzo 1986, n. 64; d) gli accordi sottoscritti dal Ministero dell'istruzione, dalle università e dagli enti interessati per la promozione di ricerche di interesse comune disciplinati dall'art. 3, l. 9 maggio 1989, n. 168. Per quanto concerne poi l'accordo di programma, secondo la dottrina maggioritaria, l'art. 15, l. n. 241/1990, rappresenterebbe la norma generale di riferimento per tutti gli accordi tra amministrazioni, dei quali l'accordo di programma costituirebbe una particolare – se non la principale – fattispecie. In tal senso si veda, tra i tanti, A. PIOGGIA, *Gli accordi di programma*, in B. CAVALLO (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 165 ss., e S. VALAGUZZA, *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile applicazione del metodo tipologico*, in *Diritto amministrativo*, 2010, fasc. 2, pp. 413 ss. Peraltro, R. FERRARA, *L'accordo... e gli accordi di programma. Spunti sulla c.d. amministrazione consensuale*, in *Il Foro italiano*, 2002, fasc. 3, pp. 136 ss., sembra attribuire agli accordi tra amministrazioni anche una funzione *latu sensu* di "semplificazione organizzativa", in quanto ne evidenzia la «finalità di coordinamento funzionale» delle numerose competenze amministrative disordinatamente ripartite tra i diversi livelli di governo.

¹⁰ A. M. SANDULLI, *Il silenzio-accoglimento nella legge Nicolazzi*, cit., p. 56. Per una ricostruzione storica del diritto urbanistico e dell'edilizia, sin dalle sue origini, si suggerisce la lettura di M. PACELLI, *La pianificazione urbanistica nella costituzione*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 75 ss., e di E. BOSCOLO, *Evoluzione storica e dimensioni attuali della pianificazione comunale: il diritto urbanistico oltre la tradizione: efficienza insediativa e tutela dei beni comuni territoriali*, Volume I: *l'evoluzione storica*, Torino, Giappichelli, 2017.

¹¹ Trattasi della legge recante disposizioni in materia di edilizia residenziale. La l. n. 457/1978 costituisce una delle più note e rilevanti normative adottate nel secolo scorso in materia di edilizia. Basti pensare che è all'art. 31 della legge che il legislatore ha introdotto quell'elenco contenente le definizioni delle diverse tipologie di interventi edilizi che sarà poi recepito, seppur con alcune modifiche, dall'art. 3,

tipologie di interventi di manutenzione straordinaria¹². In seguito, il successivo decreto Nicolazzi, d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, conv. con mod. dalla l. 25 marzo 1982, n. 94, introduce un meccanismo di silenzio-assenso per le c.d. autorizzazione gratuite¹³ e, in via solo transitoria, per le domande di concessione edilizia¹⁴ presentate sino al 31 dicembre 1994 e aventi a oggetto interventi di edilizia residenziale su immobili non vincolati¹⁵.

Esaurita questa breve premessa, va ricordato che all'adozione della l. n. 241/1990 ha fatto seguito un'attenta ricognizione dei tempi dei procedimenti amministrativi così come disciplinati dalla nuova legge per individuarne le criticità e i possibili rimedi per farvi fronte¹⁶. Sulla base di tale attività di ricognizione sono state intraprese quelle spinte per la semplificazione già ampiamente descritte nel precedente capitolo e che possono qui sintetizzarsi sommariamente in tre punti.

In primo luogo, vi è la volontà di promuovere l'efficienza dell'amministrazione al fine di favorire la competitività delle imprese italiane e l'attrattività dei mercati nazionali. In secondo luogo, vi è un approccio organico alla semplificazione, venendo

d.P.R. n. 380/2001. Per un'analisi delle condizioni per la realizzazione degli interventi edilizi secondo lo schema delineato nell'allora l. n. 457/1978, e in particolare all'art. 31, si veda V. CERULLI IRELLI, *Urbanistica*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 638 ss.

¹² L'art. 48, l. n. 457/1978, è ricordato come una delle prime disposizioni che hanno introdotto il meccanismo del silenzio-assenso anche da F. TAORMINA, *Brevi note sul silenzio della pubblica amministrazione*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2012, il quale menziona altresì l'art. 65, r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, sul visto ovvero l'approvazione riguardo ai consorzi di bonifica, e l'art. 6, l. 21 aprile 1962, n. 161, sul nulla osta rispetto alla revisione di pellicole cinematografiche e lavori teatrali. Nello specifico, l'art. 48, l. n. 457/1978 prevedeva che: «Per gli interventi di manutenzione straordinaria che non comportano il rilascio dell'immobile da parte del conduttore, l'istanza per l'autorizzazione [...] si intende accolta qualora il sindaco non si pronuncerà nel termine di novanta giorni».

¹³ Il silenzio-assenso per gli interventi soggetti ad autorizzazione gratuita, ovvero sia non soggetta al contributo di costruzione, era stato introdotto dall'art. 7, d.l. n. 9/1982, il quale si preoccupava altresì di individuare quali fossero le fattispecie di opere da ritenersi gratuite, ad esempio «le opere costituenti pertinenze od impianti tecnologici al servizio di edifici già esistenti». Inoltre, le fattispecie di lavori contemplate dall'art. 7, d.l. n. 9/1982, coincidono sostanzialmente con le attuali definizioni, contenute all'art. 3, comma 1, lett. a) e b), d.P.R. n. 380/2001, degli interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria che, difatti, sono oggi parimenti gratuiti non essendo soggetti a permesso di costruire, il cui rilascio resta invece subordinato alla corresponsione di un contributo di costruzione.

¹⁴ Più precisamente, l'art. 8, comma 1, d.l. n. 9/1982, disponeva che: «Fino al 31 dicembre 1984 la domanda di concessione ad edificare per interventi di edilizia residenziale diretti alla costruzione di abitazioni od al recupero del patrimonio edilizio esistente, si intende accolta qualora entro novanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda non sia stato comunicato il provvedimento motivato con cui viene negato il rilascio».

¹⁵ L'estensione del silenzio-assenso anche nella materia edilizia da parte del d.l. n. 9/1982 è ricordata anche da N. PAOLANTONIO, *Comportamenti non provvedimentali produttivi di effetti giuridici*, in F. G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., p. 351. Per un esame delle diverse fattispecie di silenzio-assenso previste nel decreto si veda A. M. SANDULLI, *Il silenzio-accoglimento nella legge Nicolazzi*, cit., pp. 53 ss.

¹⁶ Il riferimento è qui ai censimenti pubblicati nella relazione della Commissione di studio presieduta da Cassese del 1992 e nel successivo rapporto Cassese del 1993, i quali sono stati già richiamati nelle prime pagine della presente trattazione.

contemporaneamente promossa sia nella propria declinazione normativa, che in quella organizzativa e amministrativa. In terzo e ultimo luogo, le politiche di semplificazione vengono perseguite all'interno di un lungo processo normativo¹⁷ le cui tappe fondamentali vanno individuate nell'adozione, oltre che della l. n. 241/1990, della l. n. 537/1993, ossia la legge correttiva della finanziaria per il 1994, della prima legge Bassanini e delle quattro leggi di semplificazione poi adottate in sua attuazione.

Le leggi qui richiamate, volte a dirigere le riforme del sistema amministrativo nel suo complesso, hanno trovato contemporanea e fedele trasposizione anche nel settore dell'edilizia. Per esempio, a cavallo tra la l. n. 241/1990 e la l. n. 537/1993, viene adottato il d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, conv. con mod. dalla l. 4 dicembre 1993, n. 493, per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia. In particolare, l'art. 4, d.l. n. 398/1993, poi più volte modificato nel corso dello stesso decennio, ha introdotto una nuova disciplina per il procedimento di rilascio dell'allora concessione edilizia¹⁸ in modo da adeguarla alle garanzie previste a favore della cittadinanza dalla l. n. 241/1990¹⁹.

¹⁷ Anche S. BATTINI, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, cit., p. 451, sottolinea che durante gli anni Novanta la semplificazione amministrativa ha rappresentato «un obiettivo politico condiviso e perseguito in modo costante».

¹⁸ In precedenza, la disciplina del procedimento per il rilascio del titolo edilizio, oggi permesso di costruire, era dettata dall'art. 31, l. n. 1150/1942, che faceva riferimento alla licenza edilizia, poi divenuta concessione edilizia per effetto della legge Bucalossi, o legge sui suoli, l. 28 gennaio 1977, n. 10, la quale ne affermava – fatte salve alcune specifiche ipotesi – il carattere oneroso. Tuttavia, come noto, nella sentenza del 30 gennaio 1980, n. 5, la Corte costituzionale è intervenuta per precisare che, a prescindere dal *nomen iuris* adoperato dal legislatore, la concessione edilizia ha natura autorizzatoria e non concessoria atteso che «la concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti». Nella pronuncia vi era, quindi, un chiaro, sebbene implicito, richiamo a quanto statuito dalla stessa nella ancor più celebre sentenza n. 55 del 29 maggio 1968, ove è stato sancito che lo *ius aedificandi*, ovverosia il diritto di costruire, è strettamente connaturato al diritto di proprietà, con l'ulteriore conseguenza che l'imposizione a tempo indeterminato di un vincolo di inedificabilità è espressione non di una conformazione della proprietà, ex art. 42, Cost., ma di una c.d. “espropriazione larvata”, ex art. 43, Cost. Il contenuto della sentenza n. 5/1980 è sintetizzato ed esaminato in S. CIVITARESE MATTEUCCI e P. URBANI, *Diritto urbanistico*, cit., pp. 339-340, e P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interesse pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011, pp. 27-28. Inoltre, per un commento della pronuncia n. 55/1968 non può che rinviarsi a M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, 1971, fasc. 4-5, pp. 459 ss., e a P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, III ed., Milano Giuffrè, 2014, pp. 33 ss.

¹⁹ Per un esame della disciplina del procedimento per il rilascio della concessione edilizia, così come regolata dall'art. 4, d.l. n. 398/1993, a seguito delle modifiche intervenute nel corso degli anni Novanta si veda R. DE NICTOLIS, *Il responsabile del procedimento di rilascio della concessione edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, 2001, fasc. 9, pp. 933 ss. Per approfondimenti sulla disciplina edilizia di quegli anni si rinvia altresì a V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 174 ss., che sintetizza efficacemente l'evoluzione della normativa edilizia come «la storia di una continua alternanza tra la previsione della concessione edilizia espressa e della concessione rilasciata “per silentium”».

La norma, difatti, estende anche al procedimento edilizio la figura del responsabile del procedimento, l'onere di rispettare i termini endoprocedimentali e quello di conclusione del procedimento e, in caso di inerzia delle amministrazioni interpellate, l'applicazione dell'art. 16, l. n. 241/1990²⁰, sull'attività consultiva²¹.

In aggiunta, l'art. 4, d.l. n. 398/1993, al comma 7 e 8, richiamando espressamente l'art. 19, l. n. 241/1990, così come modificato dall'art. 2, l. n. 537/1993, individua altresì le tipologie di interventi edilizi per le quali può essere presentata una Dia in alternativa alla concessione edilizia²².

Per quanto concerne, invece, l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento, l'art. 4, d.l. n. 398/1993, la configura come una fattispecie di silenzio-inadempimento, prevedendo soltanto la possibilità di sollecitare l'intervento di un commissario *ad acta*.

In seguito, l'art. 4, d.l. n. 398/1993, è stato riscritto interamente dall'art. 2, comma 60, della finanziaria per l'anno 1997, l. 23 dicembre 1996, n. 662²³, che ha nuovamente modificato le regole che sovrintendono il procedimento per il rilascio della concessione edilizia. La riformulazione della norma rafforza ulteriormente i legami con la l. n. 241/1990, introducendo peraltro la possibilità per il responsabile del procedimento – tuttora prevista dall'art. 20, d.P.R. n. 380/2001 – di convocare una conferenza di servizi²⁴.

Con il chiaro obiettivo di accelerare i tempi di conclusione del procedimento²⁵, viene fortemente ridimensionato il ruolo in precedenza attribuito all'obbligatorio parere

²⁰ D'altronde, data l'assenza di disposizioni che, antecedentemente al d.l. n. 398/1993, dettavano la durata massima dei procedimenti, la giurisprudenza amministrativa consentiva di concludere positivamente i procedimenti di rilascio delle concessioni edilizie anche a distanza di anni dalla presentazione delle relative istanze (cfr., *ex multis*, Tar Toscana, sez. II, 30 luglio 1990, n. 381, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1991).

²¹ Tutta la dottrina interessata alla norma evidenzia la volontà di adeguare la disciplina edilizia alla normativa della l. n. 241/1990; cfr., *ex multis*, di A. PAIRE, *Aggiornamento*, 2011, (online), a L. MAZZAROLLI, *Concessione e autorizzazione edilizia* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1989, pp. 269-280; R. DE NICTOLIS, *Il responsabile del procedimento di rilascio*, cit.

²² Come ricordava anche R. GIUFFRÈ, *Urbanistica-edilizia: il nuovo assetto normativo*, in *Il corriere giuridico*, 1997, fasc. 12, p. 1476, il ricorso alla Dia non era obbligatorio ma veniva definito dall'art. 4, comma 8, d.l. n. 389/1993, come una "facoltà".

²³ Più precisamente, l'art. 4, d.l. n. 389/1993, era stato modificato dall'art. 2, comma 60, l. n. 662/1996, così come a sua volta modificato dall'art. 10, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. con mod. dalla l. 28 febbraio 1997, n. 30.

²⁴ Per un approfondimento della disciplina così come riformulata dalla l. n. 662/1996, si veda S. LOMBARDO, *Il nuovo procedimento di rilascio della concessione edilizia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1998, fasc. 2, pp. 115 ss.

²⁵ Per di più, in forza della norma taglia-organismi contenuta nella già richiamata legge del 1997 per la stabilizzazione della finanza pubblica, diversi Comuni cominciarono in quegli anni a sopprimere le proprie Commissioni edilizie, non ritenendole più degli organi collegiali indispensabili, *ex art. 41*, comma

della Commissione edilizia²⁶ ai fini del rilascio del titolo edilizio²⁷. Inoltre, anche in materia edilizia, le riforme degli anni Novanta sono poi proseguite con le leggi Bassanini. Invero, la legge Bassanini-*bis*, l. n. 127/1997, perseguendo l'obiettivo della separazione tra l'indirizzo politico e l'amministrazione, ha trasferito dal Sindaco al dirigente comunale la competenza a rilasciare i titoli edilizi²⁸.

Da ultimo, nell'edilizia, i processi di semplificazione di quegli anni si concludono con l'adozione del testo unico in materia edilizia, ossia il d.P.R. n. 380/2001 adottato dal

l. n. 449/1997. Parte della dottrina ha però espresso delle perplessità sulla legittimità della soppressione delle Commissioni edilizie in forza dell'art. 41, comma 1, l. n. 449/1997, mediante deliberazioni dei consigli comunali. In tal senso si vedano R. MASTRANTUONO, *Illegittimità della soppressione della commissione edilizia comunale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2000, fasc. 5, pp. 301 ss., e S. BELLOMIA, *Riflessioni critiche sulla commissione edilizia comunale*, *cit.* Ad ogni modo, Mella consapevolezza di tale prassi, il successivo d.P.R. n. 380/2001, all'art. 4, comma 2, si limiterà – e si limita tuttora – a disporre che: «Nel caso in cui il comune intenda istituire la Commissione edilizia, il regolamento indica gli interventi sottoposti al preventivo parere di tale organo consultivo». In altri termini, il legislatore ha rimesso direttamente alla discrezionalità dei Comuni, da esercitare in sede di redazione dei regolamenti edilizi, la scelta se mantenere o meno la Commissione e se sottoporre taluni interventi edilizi al suo parere obbligatorio.

²⁶ La commissione edilizia, come sintetizzato in S. CIVITARESE MATTEUCCI e P. URBANI, *Diritto urbanistico*, *cit.*, p. 80, è un «organo collegiale di tipo tecnico-professionale, composto da un numero variabile di membri – in rapporto alla dimensione del Comune e in base al regolamento edilizio – in genere scelti secondo criteri di *expertise*». In precedenza, *ex art.* 33, comma 1, n. 1, l. n. 1150/1942, spettava ai Comuni delineare nei propri regolamenti edilizi «la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della Commissione edilizia comunale». Tuttavia, anche in assenza di espresse previsioni nei regolamenti edilizi, parte della giurisprudenza aveva evidenziato l'obbligo di acquisire il parere della Commissione sia ai fini del rilascio dei titoli edilizi, sia per l'adozione degli ordini di demolizione (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 5 marzo 1982, n. 183, in *Foro Amministrativo*, 1982, fasc. 1, pp. 392 ss.; Id., 1° settembre 1983, n. 93, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1983, fasc. 2, pp. 950 ss.; Tar Lazio, sez. II, 15 ottobre 1987, n. 1702; Tar Puglia, sez. II, 28 marzo 1990, n. 154; Cons. Stato, sez. II, 7 febbraio 1990, n. 19; Id., sez. II, 22 gennaio 1992, n. 759).

²⁷ Come osservato sempre in S. LOMBARDO, *Il nuovo procedimento di rilascio della concessione*, *cit.*, l'art. 4, d.l. n. 389/1993, a seguito della sua riformulazione intervenuta nel 1996, rimetteva ai regolamenti edilizi comunali la possibilità di individuare le ipotesi, presumibilmente relative a interventi edilizi minori, non soggette al parere della Commissione e, per di più, consentiva al responsabile del procedimento di procedere, previa adeguata motivazione, di concludere il medesimo anche in assenza del parere obbligatorio. Sul progressivo ridimensionamento del ruolo del parere si veda altresì C. SILVESTRO, *Il declino delle commissioni edilizie: organi indispensabili o da sopprimere?*, in *Urbanistica e appalti*, 2000, fasc. 4, pp. 353 ss., e S. BELLOMIA, *Riflessioni critiche sulla commissione edilizia comunale e sul suo declino*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2000, fasc. 2, pp. 97 ss., il quale efficacemente sottolineava come l'art. 4, d.l. n. 398/1993, avesse «sostituito alla obbligatorietà del parere della Commissione edilizia il criterio della semplice obbligatorietà della richiesta».

²⁸ Più precisamente, il trasferimento viene disposto dall'art. 51, comma 3, lett. f), l. n. 142/1990, così come modificato dall'art. 6, comma 2, l. n. 127/1997. La rilevanza di tale trasferimento di competenze viene valorizzata, tra i tanti, anche da A. DAPAS e L. VIOLA, *La competenza dei dirigenti comunali in materia di concessioni edilizie*, in *Urbanistica e appalti*, 1997, fasc. 8, p. 853, e R. GIUFFRÈ, *Urbanistica-edilizia: il nuovo assetto normativo*, *cit.*, p. 1474. Ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia sono state poi introdotte dal d.lgs. n. 112/1998 adottato, come si è già registrato, in attuazione della prima legge Bassanini, *id est* la l. n. 59/1997.

Governo in attuazione dell'art. 7 della legge Bassanini-*quater*, l. n. 50/1999²⁹. Il decreto presidenziale costituisce, difatti, uno dei testi unici misti³⁰, contenenti cioè fonti sia legislative che regolamentari, adottati in quegli anni nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa e, più precisamente, di riordino e delegificazione della legislazione esistente³¹.

2. Il rallentamento nel nuovo millennio e la successiva riforma Madia

Negli anni successivi alla riforma del Titolo V, ha subito un netto arresto la spinta riformatrice per la semplificazione intesa come consapevole e coordinata politica di interventi per la modernizzazione del sistema amministrativo³².

2.1. La “bonaccia” degli anni Duemila

Nel primo decennio del nuovo millennio, salvo che per l'entrata in vigore di alcuni testi unici, non si registrano nuovi sforzi sistematici per il riordino dell'ordinamento amministrativo e per una maggiore efficienza dell'azione delle amministrazioni.

²⁹ Il d.P.R. n. 380/2001, è, difatti, rubricato come «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia». Il d.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 ha, inoltre, abrogato e sostituito sia il precedente d.lgs. 6 giugno 2001, n. 378, recante “Disposizioni legislative in materia edilizia”, sia il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 379, avente invece ad oggetto le “Disposizioni regolamentari in materia edilizia”.

³⁰ Per approfondimenti sulla genesi del testo unico in materia edilizia si veda altresì B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit., pp. 193 ss., che evidenzia la qualità del testo prodotto essenzialmente dal Nucleo per la semplificazione, ovvero sia la struttura istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dall'art. 3, l. n. 50/1999, con funzioni di supporto per i processi di delegificazione, di semplificazione e di riordino.

³¹ Il decreto, oltre a riordinare all'interno di un unico corpo normativo la pluralità delle leggi in materia edilizia susseguitesi nel corso degli anni, ha introdotto diverse misure di semplificazione. Basti pensare, tra le tante, alla soppressione del parere obbligatorio della Commissione edilizia, all'introduzione dello sportello unico per l'edilizia, alla nuova disciplina degli interventi soggetti a Scia, ex art. 22, e del procedimento per il rilascio della concessione edilizia, rinominata come permesso di costruire data la natura autorizzatoria del titolo edilizio, ex art. 20, d.P.R. n. 380/2001. Quanto a quest'ultimo, si ricorda però che all'entrata in vigore del testo unico l'art. 20, comma 9, d.P.R. n. 380/2001, disponeva che: «Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-rifiuto». Sulle semplificazioni introdotte in sede di predisposizione del testo unico si rinvia poi al parere sullo schema di testo unico del Cons. Stato, ad. gen., 29 marzo 2001, n. 52.

³² Al riguardo G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 563, parla della «grande bonaccia degli anni Duemila».

In tal senso è sufficiente rammentare che nonostante la legge Bassanini prevedesse l'adozione annuale di una legge di semplificazione, furono soltanto quattro le leggi poi effettivamente promulgate. Al più, si possono segnalare le significative modifiche apposte alla l. n. 241/1990 dapprima nel 2005³³ e in seguito tra il 2009 e il 2010³⁴. Tra queste possono ricordarsi le modifiche apportate alla disciplina sulla conferenza di servizi che, sino all'introduzione del silenzio-assenso endoprocedimentale, costituiva il principale strumento di semplificazione dei procedimenti complessi, caratterizzati cioè dal coinvolgimento di più amministrazioni. A titolo esemplificativo, nel 2005, sostituendo il criterio della "maggioranza" con quello della "prevalenza", viene attribuita all'amministrazione procedente la facoltà di concludere positivamente la conferenza anche in presenza di più dissensi espressi³⁵.

Vanno poi citate anche l'estensione delle attività assoggettabili a Scia³⁶ e la generalizzazione del silenzio-assenso a tutti i procedimenti a istanza di parte, fatte però

³³ Le modifiche del 2005 sono state apposte con la l. 11 febbraio 2005, n. 15 e con il successivo d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. con mod. dalla l. 14 maggio 2005, n. 80. Per un'analisi della riformulazione della l. n. 241/1990 a opera del legislatore del 2005 si rinvia ai contributi presenti su *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 5, pp. 469 ss., nonché a S. AMOROSINO, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2005, fasc. 7-8, pp. 2635 ss., e G. BACOSI e F. LEMETRE, *Le nuove sembianze del procedimento amministrativo: ecco la l. n. 15 del 2005*, in *Il Foro amministrativo C.d.S.*, 2005, fasc. 7-8, pp. 2401 ss. La l. n. 15/2005 è di particolare rilievo anche per altre due note ragioni. Da un lato, poiché ha riscritto la disciplina dell'accesso documentale per come contenuta agli artt. 22 e ss., l. n. 241/1990. Dall'altro, poiché ha introdotto sempre nella l. n. 241/1990 il capo IV-bis, con gli articoli che vanno dal 21-bis al 21-nonies, recante le disposizioni "sull'efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso", ovvero sia le norme che, codificando i consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia, hanno precisato le caratteristiche e i vizi dei provvedimenti amministrativi, nonché i margini di autotutela sui medesimi riconosciuti all'amministrazione.

³⁴ Si fa riferimento, più precisamente, alle modifiche apposte dalla l. n. 69/2009 e, in seguito, dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con mod. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122. Per un commento delle modifiche apposte nel 2009 si rinvia ai diversi contributi pubblicati al riguardo su *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, fasc. 1.

³⁵ Cfr. C. IUVONE, *La conferenza di servizi*, in *astridonline*, *astrid.eu*, 2010, p. 5. Inoltre, nel 2010, per evitare tutti gli aggravii procedurali non strettamente necessari è stata disposta la natura facoltativa della conferenza di servizi istruttoria e, al contempo, per consentire invece la concentrazione di più procedimenti autorizzatori sono state ampliate le ipotesi in cui possono indirsi le conferenze decisorie anche se non obbligatorie. Prendendo poi a riferimento la disciplina oggi vigente, si ricorda che la conferenza di servizi istruttoria, ex art. 14, comma 1, l. n. 241/1990, è la conferenza indetta dall'amministrazione procedente qualora ritenga opportuno «un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti» in uno o più procedimenti «riguardanti medesime attività o risultati». Vi è invece la conferenza decisoria, ex art. 14, comma 2, l. n. 241/1990, «quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici».

³⁶ In dottrina vi è stato chi ha però espresso delle perplessità in merito al passo indietro che il legislatore avrebbe compiuto con il d.l. n. 35/2005. Nel dettaglio, è stata contestata la volontà del legislatore dell'epoca di posticipare il momento in cui era possibile dare avvio alle attività oggetto di Scia, il quale veniva postergato dal giorno della presentazione della segnalazione al trentesimo giorno successivo alla

salve alcune eccezioni, ad esempio per le attività soggette a Scia ovvero che incidono sui c.d. interessi sensibili³⁷.

Sebbene non sia strettamente legata alle politiche di semplificazione, merita una breve menzione anche la prosecuzione della spinta per la “privatizzazione del diritto amministrativo” mediante l’introduzione dell’art. 1, comma 1-*bis*, l. n. 241/1990, in forza del quale: «La pubblica amministrazione, nell’adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente»³⁸. Si apre quindi all’applicazione da parte dell’amministrazione delle regole civilistiche, le quali presuppongono a loro volta la tendenziale parificazione della posizione tra soggetti privati e pubblici.

Come evidente, in quegli anni il rafforzamento delle politiche di semplificazione mira sempre a un’accelerazione dei procedimenti³⁹ e a consentire la loro conclusione anche in assenza di una decisione dell’amministrazione⁴⁰. Tali finalità vengono però

data di tale presentazione. A questo proposito, ad esempio, T. DI NITTO, *Il termine, il responsabile, la partecipazione, la d.i.a. e l’ambito di applicazione della legge*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 5, p. 504, ha parlato della trasformazione dell’allora denuncia di inizio attività in una «dichiarazione dell’intenzione di iniziare un’attività».

³⁷ Invero, precedentemente alle modifiche apposte dall’art. 3, comma 6-*ter*, d.l. n. 35/2005, conv. con mod. dalla l. n. 80/2005, l’art. 20, l. n. 241/1990, rimetteva a un regolamento il compito di individuare i casi in cui il mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento comportava la formazione del silenzio-assenso. Per approfondimenti sulle eccezioni alla regola generale del silenzio-assenso si veda *infra* il paragrafo 3 del capitolo I della parte II della presente trattazione.

³⁸ Per un commento della disposizione si rinvia, tra i tanti, a G. NAPOLITANO, *L’attività amministrativa e il diritto privato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 5, pp. 481 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Art. 1 comma 1 bis della l. n. 241 del 1990*, in *Il Foro amministrativo C.d.S.*, 2005, fasc. 3, pp. 947 ss., e, in termini anche critici, P. CARPENTIERI, *La razionalità complessa dell’azione amministrativa*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2005, fasc. 7-8, pp. 2652 ss. Ad ogni modo, sono risultate piuttosto limitate le implicazioni pratiche della norma che, evidentemente, aveva soprattutto una valenza programmatica. Sul punto, B. G. MATTARELLA, *Fortuna e decadenza dell’imperatività del provvedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, fasc. 1, p. 6, osservava che una: «norma che nega se stessa ha scarse prospettive di applicazione. E il co. 1-bis, nell’escludere l’applicazione del diritto privato quando la legge disponga diversamente, nega se stesso, perché la legge dispone sempre diversamente, ogni volta che attribuisce un potere amministrativo».

³⁹ In termini non dissimili a quanto sopra esposto, anche A. BARTOLINI e A. PIOGGIA, *Le cittadinanze amministrative percorsi e prospettive dell’amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, in *Ibidem* (a cura di), *Vol. VIII. Cittadinanze amministrative, cit.*, p. 30, sintetizzano il contenuto delle numerose modifiche nel corso degli anni apposte, in perseguimento delle politiche di semplificazione amministrativa, alla l. n. 241/1990 parlando di misure volte a ridurre i tempi dei procedimenti, accelerandone così la conclusione, e ad estendere gli ambiti di applicazione della Scia e del silenzio-assenso. Anche V. PARISIO, *Procedimento, processo e mercato globalizzato*, in *Giustizia civile*, 2006, fasc. 11, pp. 503 ss., commentando le modifiche apposte dalla l. n. 15/2005, individuava nell’estensione della Scia e del silenzio-assenso la volontà del legislatore di semplificare e accelerare i procedimenti amministrativi anche se, al contempo, lamentava l’allungamento dei termini di conclusione del procedimento.

⁴⁰ È inoltre evidente il legame, già analizzato in precedenza, tra riforma del procedimento amministrativo e promozione dell’iniziativa privata. Basti pensare che il d.l. n. 35/2005 era ordinariamente

perseguite anche a costo di sacrificare le istanze partecipative che la l. n. 241/1990 tutelava nella sua formulazione originaria e la cui rilevanza viene fortemente ridimensionata dall'introduzione dell'art. 21-*octies*, comma 2, l. n. 241/1990. Trattasi della nota disposizione sulla dequotazione dei vizi "formali", la quale esclude la possibilità di annullare i provvedimenti adottati in violazione di quelle norme procedurali e formali che, pur potendo non incidere sul contenuto del provvedimento, sono comunque funzionali a garantire la partecipazione degli interessati al procedimento⁴¹.

Dunque, fatta eccezione per le puntuali modifiche apposte alla l. n. 241/1990 così sintetizzate, nel primo decennio del secolo corrente non si è assistito a una reale prosecuzione delle politiche di semplificazione e, più in generale, dei processi di riforma del nostro sistema amministrativo.

Diversamente, si sono registrati unicamente dei contingenti interventi saltuari, spesso dal carattere emergenziale, se non propagandistico, i quali sono stati promossi in assenza di quel disegno organico che aveva caratterizzato l'azione del legislatore nel decennio precedente. Tale tendenza, già riscontrabile nei primi anni del secolo corrente, viene ad accentuarsi dopo la crisi del debito sovrano del 2011 conseguente al crollo del mercato immobiliare americano e che porterà nel 2012 alla riforma dell'art. 81, Cost., per codificare il principio del tendenziale pareggio di bilancio⁴².

noto come "decreto competitività", mentre la l. n. 69/2009, secondo la sua rubricazione, recava «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività». Alla medesima *ratio*, inoltre, è riconducibile il successivo d.l. n. 78/2010, contenente le «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica».

⁴¹ Sul punto si veda D. U. GALETTA, *Il procedimento amministrativo nella scienza del diritto amministrativo in Italia: linee generali di sviluppo e critica di alcune recenti «involuzioni»*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2011, fasc. 11, pp. 3779 ss., che sottolinea come le amministrazioni «forti dello schermo protettivo rappresentato dall'art. 21-*octies*» e dell'interpretazione datagli dalla giurisprudenza, «operano oramai valutazioni *ex ante* circa l'inutilità dell'apporto partecipativo dei privati». Conformemente a quanto osservato, è sufficiente ricordare che l'art. 21-*octies*, l. n. 241/1990, e la stessa giurisprudenza in materia estendono la regola sulla dequotazione dei vizi formali anche all'ipotesi di omessa comunicazione dell'avvio di procedimenti da concludersi con provvedimenti vincolati (cfr., *ex multis*, Tar Campania, Napoli, sez. VI, 1° settembre 2021, n. 5679; Tar Lazio, Roma, sez. II, 3 febbraio 2021, n. 1388; Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 18 ottobre 2021, n. 459; Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 27 ottobre 2020, n. 996). Tuttavia, è evidente che in tal modo viene del tutto elusa la *ratio* dell'istituto della comunicazione dell'avvio del procedimento, la quale è volta a rendere edotti dell'avvio dello stesso i soggetti eventualmente interessati al fine di consentirne appunto la partecipazione. Per una recente disamina della norma e della sua applicazione da parte della giurisprudenza si veda altresì A. CASSATELLA, *Il dovere di motivazione degli atti amministrativi*, cit., pp. 67 ss., che auspica un intervento del legislatore per chiarire la natura e le conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di motivazione gravante a capo dell'amministrazione.

⁴² Sul punto si veda anche G. TORELLI, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 24, per il quale le riforme normative di quegli anni si sono

A questo riguardo si sono già esaminate le misure taglia-leggi e taglia-enti connesse a una logica di contenimento della spesa pubblica più che di efficientamento dell'amministrazione⁴³. In aggiunta, va considerata anche la riduzione del personale a disposizione delle amministrazioni a causa del cosiddetto blocco del *turn-over*, consistente nell'interruzione dei processi di reclutamento, mediante concorsi pubblici, di nuovi dipendenti pubblici per sostituire quelli uscenti⁴⁴.

Gli effetti di tale blocco sono facilmente intuibili: la riduzione del personale a disposizione e il progressivo invecchiamento di quello ancora in servizio⁴⁵ che, di conseguenza, ha sempre maggiori difficoltà ad avvalersi dei nuovi strumenti offerti dalle politiche di digitalizzazione⁴⁶.

2.2. La reazione alla crisi dei mutui *subprime*

A seguito della crisi del 2009, le politiche in precedenza descritte sono proseguite ed è stato posto l'accento soprattutto sulla liberalizzazione delle attività economiche e sulla semplificazione dell'attività di controllo sulle iniziative private.

spesso rivelate «convulse, strumentali alla sola logica “di cassa”, concepite in modo frettoloso e non sufficientemente ragionato». Per quanto concerne invece il recepimento del principio del pareggio di bilancio restano comunque ferme le precisazioni evidenziate dalla dottrina e, in particolare, da F. SAITTO, *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, in F. CORTESE, C. CARUSO e S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, Francoangeli, p. 164. L'autore, da un lato, ricorda le diverse deroghe al divieto di indebitamento comunque ammesse dalla norma costituzionale. Dall'altro, sottolinea la “dimensione” simbolica della scelta di recepire direttamente nella Carta costituzionale tale divieto di indebitamento, trasformando così in “interno” il c.d. vincolo esterno sull'autonomia finanziaria del paese derivante dal *Fiscal Compact*, ossia dal Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria, siglato dagli Stati membri dell'Unione Europea nel marzo del 2012.

⁴³ Il periodo tra il 2001 e il 2008 è raccontato come una stagione di “tagli” legata alla riduzione della spesa pubblica anche da A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2017, fasc. 3-4, p. 569.

⁴⁴ Similmente, S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, fasc. 2, p. 774, definisce il blocco del *turn-over* come il divieto di «sostituzione dei dipendenti cessati dal servizio con nuove assunzioni». Una tabella riepilogativa dei diversi interventi legislativi in materia di blocco del *turn-over* rispetto ai dipendenti delle amministrazioni statali, regionali e degli enti locali si rinviene in E. GIORNO e D. ZICCARELLI, *Piani di fabbisogno del personale e le nuove logiche assunzionali*, in *Azienditalia*, 2020, fasc. 6, p. 1081.

⁴⁵ Per un esame dei relativi effetti, soprattutto sotto il profilo dell'età media dei dipendenti, si rinvia a R. PALOMBA, *Blocco e sblocco del turnover: gli effetti sulla PA*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 2021, pp. 1 ss., e a F. DI MASCIÒ, P. FELTRIN e A. NATALINI, *I sindacati del settore pubblico e la riforma Madia della pubblica amministrazione*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2019, fasc. 2, p. 221, i quali segnalano il passaggio da un'età media di quarantacinque anni nel 2003 a una di cinquanta anni nel 2015.

⁴⁶ Cfr. S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia, cit.*, p. 775.

Con la crisi economica si rafforza quindi il legame tra semplificazione e sviluppo economico garantito dall'iniziativa privata. Dati i limitati margini di spesa pubblica per un intervento diretto dello Stato, il legislatore si prefigge di accrescere quanto più possibile la produzione privata non solo mediante la semplificazione dell'azione amministrativa, ma anche attraverso una riduzione della medesima. La semplificazione, sovente affiancata alle politiche di liberalizzazione, conduce così a una riduzione degli oneri gravanti sulle imprese⁴⁷ e dei margini di controllo riconosciuti alle amministrazioni sulle medesime.

In quegli anni, difatti, si susseguono a breve distanza di tempo l'uno dall'altro diversi decreti-legge che, intervenendo anche in materia edilizia e rimuovendo precedenti limiti all'esercizio dell'iniziativa privata, hanno il chiaro fine di rilanciare il tessuto economico come emerge già dalla loro rubricazione⁴⁸. Trattasi, in particolare, dei decreti "Cresci Italia"⁴⁹, "Semplifica-Italia"⁵⁰, "del Fare"⁵¹ e "Sblocca Italia"⁵². Accanto a tali decreti va poi menzionato il contenuto fortemente programmatico dell'art. 3, comma 1, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. con mod. dalla l. 14 settembre 2011, n. 148. La norma, a promozione delle politiche di liberalizzazione, ha sancito il principio, vincolante per tutti gli enti di cui si compone la Repubblica, per cui «l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge»⁵³.

⁴⁷ Simili conclusioni si rinvengono nelle riflessioni di più autori, ivi compresi A. SERRITIELLO, *La semplificazione nel sistema di amministrazione del paesaggio*, cit., e G. GUZZARDO, *Semplificazioni e complicazioni nei titoli edilizi*, cit., p. 41.

⁴⁸ Il carattere programmatico di questi e altri decreti, nonché l'assenza di un coordinamento organico tra i medesimi, è evidenziato in dottrina da molti. Si veda, *ex multis*, M. A. SANDULLI, *Edilizia*, cit., p. 180, e, con specifico riferimento all'edilizia, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi cit.*, pp. 109 ss., *Ibidem*, *La rigenerazione urbana tra consolidamento*, cit. p. 442.

⁴⁹ D.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. con mod. dalla l. 24 marzo 2012, n. 27.

⁵⁰ D.l. 9 febbraio 2012, n. 5, conv. con mod. dalla l. 4 aprile 2012, n. 35.

⁵¹ D.l. n. l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. con mod. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98.

⁵² D.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. con mod. dalla l. 11 novembre 2014, n. 164.

⁵³ Inoltre, l'art. 3, d.l. n. 138/2011, al successivo comma 3, disponeva l'abrogazione di tutte le disposizioni in contrasto con il principio medesimo e la conseguente generalizzazione dei meccanismi di Scia e di autocertificazione. Tuttavia, tale disposizione è stata dichiarata incostituzionale nemmeno un anno dopo con la sentenza n. 200 del 20 luglio 2012. La Corte costituzionale, nel dettaglio, riconobbe che: «la soppressione generalizzata delle normative statali con esso incompatibili appare indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali». Per un commento della norma e della successiva pronuncia del Giudice delle leggi si rinvia, tra i tanti, a S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, cit., pp. 27 ss.; A. NEGRELLI, *Economia di mercato e liberalizzazioni*, cit., pp. 694 ss.; C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa*, cit., pp. 359 ss.; G. U. RESCIGNO, *Come i governanti hanno tentato furbescamente di aggirare la Costituzione e come la Corte ha risposto in modo debole e inadeguato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, fasc. 4, pp. 2940 ss., i quali convergono nel riconoscere la mancanza di effettività dell'art. 3, d.l. n. 138/2011, una volta che la Corte ha dichiarato l'illegittimità del suo terzo comma.

Per dare una dimensione di questa stagione di promozione dell'iniziativa privata, è possibile citare almeno due distinti profili che possono essere esaminati guardando anche allo specifico settore dell'edilizia.

Da un lato, l'utilizzo di deroghe all'ordinamento amministrativo ovvero, paradossalmente, di istituti di "complicazione amministrativa" pur di assicurare un rilancio dell'iniziativa economica. Dall'altro, la progressiva estensione, anche in attuazione della direttiva Bolkestein⁵⁴, dei meccanismi di silenzio-assenso e di Scia a discapito del tradizionale modello autorizzatorio *ex ante* ed espresso.

Partendo dal primo punto, si può ricordare l'istituzione delle zone a "burocrazia zero"⁵⁵, e poi sostituite dalle Zone economiche speciali (Zes)⁵⁶. Tali zone sono aree del territorio nazionale, specie del Mezzogiorno, che sotto la supervisione di un Commissario straordinario possono sottrarsi, in tutto o in parte, all'applicazione delle norme che sovrintendono le procedure amministrative di controllo delle attività imprenditoriali, rimuovendo così gli ostacoli burocratici al loro avvio⁵⁷.

Nell'edilizia, invece, si assiste a un fenomeno diverso, se non opposto, ossia non solo a un alleggerimento delle procedure di controllo sulle attività imprenditoriali, ma a una complicazione della normativa e delle valutazioni rimesse all'amministrazione. Si

⁵⁴ Sulla direttiva e sul suo recepimento da parte dell'Italia si veda altresì E. L. CAMILLI, *Il recepimento della direttiva servizi in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, fasc. 12, pp. 1239 ss.; C. FACCHINI, *La Direttiva "servizi" e il D.Lgs. n. 59/2010: una lettura integrata*, in *Azienditalia*, 2011, fasc. 12, pp. 881 ss.; V. PARISIO, *Direttiva "Bolkestein", silenzio-assenso, d.i.a., "liberalizzazioni temperate", dopo la sentenza del Consiglio di Stato, A.P. 29 luglio 2011, n. 15*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2011, fasc. 9, pp. 2978 ss.

⁵⁵ Le zone sono state introdotte dall'art. 43, d.l. n. 78/2010. Si rinvia a G. COINU, *Semplificazione amministrativa e zone a burocrazia zero*, *cit.*, pp. 311 ss., per un esame dell'art. 43, d.l. n. 78/2010, sulle zone a burocrazia zero e, in particolare, sulla sentenza della Corte cost., 22 luglio 2011, n. 232, che ne dichiarò la parziale illegittimità costituzionale nella parte in cui si applicava anche ai procedimenti amministrativi regionali.

⁵⁶ Le Zes sono disciplinate dall'art. 4, d.l. 20 giugno 2017, n. 91, conv. con mod. dalla l. 3 agosto 2017, n. 123. Per un esame della disciplina delle Zes, più volte modificata anche negli ultimi anni, si veda G. VESPERINI, *Frammenti di semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, fasc. 3, p. 347; nonché M. BENEDETTI, F. IELO, M. MANOCCHIO, G. MOCAVINI, G. NAPOLITANO, M. C. PANGALLOZZI, M. SIMONCINI e G. VALENTINI, *Il culto del diritto amministrativo frena la ricostruzione dell'amministrazione? Vincoli vs opportunità*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, fasc. 3, pp. 1106 ss., che ripercorrono sinteticamente l'evoluzione della disciplina delle zone, da quelle a "burocrazia zero" a quelle economiche speciali.

⁵⁷ Nello specifico, nelle zone a "burocrazia zero" si prevedeva la sostituzione delle autorizzazioni espresse con delle comunicazioni soggette a silenzio-assenso decorso un termine di trenta giorni, mentre le Zes oggi beneficiano principalmente di altre misure di semplificazione, quali la riduzione dei termini procedurali. Sulla formulazione degli artt. 43, d.l. n. 78/2010, e 37-bis, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con mod. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, cfr. sempre *Ibidem*, p. 1106. Inoltre, accanto alle misure di semplificazione si affiancano anche diversi benefici fiscali volti sempre a favorire l'avvio di nuove attività imprenditoriali.

tende difatti ad agevolare l'attività edilizia, ammettendo la realizzazione di interventi edilizi anche al di fuori delle ipotesi ammesse dagli strumenti di pianificazione o riconoscendo diversi benefici⁵⁸.

Tali misure, disciplinate organicamente all'interno del d.P.R. n. 380/2001 vengono inizialmente rafforzate ai fini della realizzazione dei "Piani Casa"⁵⁹, mentre oggi sono riproposte dallo Stato e, principalmente, dalle Regioni nel perseguimento delle politiche di rigenerazione urbana. Trattasi di politiche aventi una chiara finalità ambientale e sociale in quanto volte a incentivare interventi di riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio esistente in contrapposizione alla tradizionale edilizia espansiva⁶⁰.

Ciò, nelle intenzioni dei legislatori, dovrebbe rispondere a una duplice esigenza: contenere il consumo di nuovo suolo e porre rimedio al degrado economico e sociale⁶¹

⁵⁸ In particolare, si consente: a) l'accesso ad aumenti di volumetria anche in deroga alle previsioni di piano; b) il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti di piano per la realizzazione di determinati interventi che sarebbero altrimenti vietati; c) il beneficio dell'esonero o della riduzione del contributo di costruzione dovuto per la realizzazione di interventi edilizi riconducibili al perseguimento di determinate finalità.

⁵⁹ Trattasi dei piani per l'emergenza abitativa promossi dal governo tra il 2008 e il 2009. Nel dettaglio si è soliti distinguere tra un primo Piano Casa, che è stato previsto dall'art. 11, d.l. n. 112/2008, poi più volte modificato, e un secondo Piano oggetto dell'intesa del 31 marzo 2009 in sede di Conferenza Stato-Regioni e la cui concreta attuazione era poi rimessa alla legislazione regionale. Come i suoi osservatori hanno avuto occasione di precisare, i Piani Casa, specie il secondo, si sono però sostanzialmente tradotti nel riconoscimento di maggiori volumetrie anche in deroga alle previsioni di piano e, dunque, agli interessi urbanistici cui questi ultimi sono preordinati e che, nei fatti, sono risultati recessivi rispetto alla volontà politica di un rilancio del settore edile a seguito della crisi economica. Sul punto, si veda V. CERULLI IRELLI e L. DE LUCIA, *Il secondo "piano casa": una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, in *Democrazia e diritto*, 2009, fasc. 1, pp. 110 ss.; P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 1, p. 56.

⁶⁰ La letteratura in materia di rigenerazione urbana è notoriamente sconfinata. Senza alcuna presunzione di esaustività, è possibile suggerire quantomeno la lettura di A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit.; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzione del federalismo*, 2017, fasc. 3, pp. 651 ss.; E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di) *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale Varese, 28-29 settembre 2018*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 9 ss.; *Ibidem*, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: consolidazione di un modello*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale. Studi dal XXII Convegno nazionale. Palermo, 27-28 ottobre 2019*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 17 ss.; G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, fasc. 3, pp. 603 ss.; C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *federalismi.it*, 2019, fasc. 19, pp. 1 ss.; P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni*, cit., pp. 1 ss.;

⁶¹ Con qualche approssimazione, è possibile legare la finalità ambientale della rigenerazione urbana al contenimento del consumo di suolo e la sua finalità sociale alla rimozione dei fenomeni di degrado urbano. Quanto al primo aspetto, si ricorda che per consumo di suolo si intende la copertura artificiale, permanente o reversibile, del suolo, il quale costituisce una risorsa scarsa, non rinnovabile e matrice di funzioni ambientali e servizi ecosistemici che sono essenziali per la vita umana. Sulle possibili definizioni, anche sotto un profilo prettamente giuridico, di suolo e del suo consumo si veda, tra i tanti, E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, fasc. 2, pp. 131 ss.; M. MUNAFÒ (a cura di) *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*.

che caratterizza le nostre città in passato espansesi in modo disordinato e, spesso, in assenza delle necessarie infrastrutture pubbliche⁶².

Per quanto concerne invece l'estensione dei meccanismi di silenzio-assenso e Scia, è possibile prendere a riferimento l'evoluzione della disciplina degli interventi di ristrutturazione edilizia pesante, la cui definizione si rinviene all'art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. n. 380/2001.

Detti interventi, più precisamente, hanno ad oggetto la "demo-ricostruzione" e cioè la demolizione e ricostruzione di un organismo edilizio. Dall'entrata in vigore del d.P.R. n. 380/2001 del 2003 sino al decreto sviluppo del 2011, gli interventi di "demo-ricostruzione" che, pur rispettando la volumetria preesistente, portavano a un organismo con una sagoma diversa da quella preesistente erano soggetti a permesso di costruire⁶³ sottoposto inoltre al meccanismo del silenzio-diniego⁶⁴.

*Edizione 2022. Report SNPA 32/22, 2022, pp. 11 ss., consultabile dal seguente indirizzo https://www.snambiente.it/wp-content/uploads/2022/07/Rapporto_consumo_di_suolo_2022.pdf. Per quanto concerne invece il degrado urbano, inteso come degrado non solo fisico, ma anche sociale, si rinvia alla relazione predisposta dalla Commissione d'inchiesta istituita meno di dieci anni fa proprio per analizzare la problematica, ovverosia a CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI SICUREZZA E SULLO STATO DI DEGRADO DELLE CITTÀ E DELLE LORO PERIFERIE, *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, XVII legislatura, doc. XXII-bis, 2018, pp. 110 ss., approvata il 17 dicembre 2017.*

⁶² Come sottilmente sottolineato da P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni*, cit., pp. 29-30, la rigenerazione viene promossa nei Consigli regionali sullo sfondo di due distinte impostazioni. Da un lato, vi è una concezione che l'autore definisce di "sinistra" e che pone l'accento principalmente sulla finalità ambientale di tutela del suolo quale risorsa scarsa. Dall'altra, una concezione ultraliberale o di "destra", che intende la rigenerazione principalmente come una politica di promozione dell'edilizia privata attraverso le diverse agevolazioni messe a sua disposizione.

⁶³ Si precisa che l'individuazione del titolo abilitativo necessario per ciascun diverso intervento edilizio si ricava dalla lettura combinata di più disposizioni all'interno del testo unico. Più precisamente, guardando agli interventi di ristrutturazione edilizia, l'art. 3, d.P.R. n. 380/2001, come si è già ricordato, contiene l'elenco delle definizioni degli interventi edilizi, l'art. 22, comma 1, lett. c), d.P.R. n. 380/2001, prevede la soggezione al regime della Scia degli interventi di ristrutturazione edilizia diversi da quelli individuati all'art. 10, comma 1, lett. c), d.P.R. n. 380/2001, che, viceversa, individua le ristrutturazioni edilizie subordinate al rilascio del permesso di costruire.

⁶⁴ Peraltro, già in precedenza, per effetto dell'art. 1, comma 1, lett. a), d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301, veniva eliminato il riferimento alla necessità di rispettare l'«area di sedime e [le] caratteristiche dei materiali» dell'immobile preesistente. Restano però condivisibili le osservazioni di P. TANDA, *Interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica: in particolare l'ipotesi di demolizione e successiva ricostruzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, fasc. 2, pp. 118 ss., il quale sottolinea che gli interventi di "demo-ricostruzione", dovendo rappresentare degli interventi di "recupero" del patrimonio edilizio esistente, non possono utilizzare materiali che siano completamente diversi da quelli adoperati per la realizzazione del manufatto preesistente. Parimenti, non può considerarsi un intervento di ristrutturazione edilizia la "demo-ricostruzione" di un manufatto abusivo, in quanto in tal caso si assisterebbe in realtà alla realizzazione di un nuovo reato edilizio. Per un esame della giurisprudenza più recente sulla natura degli interventi edilizi aventi ad oggetto fabbricati abusivi si veda altresì A. FABRI ed E. A. TARASCHI, *Gli interventi edilizi successivi su un manufatto abusivo nella giurisprudenza del giudice amministrativo e del giudice penale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 6, pp. 519 ss.

In seguito, con il decreto sviluppo, il d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. con mod. dalla l. 12 luglio 2011, n. 106, il legislatore ha invece esteso il meccanismo del silenzio-assenso anche alle domande per il rilascio di permesso di costruire e, quindi, anche a fronte della realizzazione degli interventi di “demo-ricostruzione”. A partire dal c.d. decreto “del fare”, d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. con mod. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, è poi possibile procedere mediante Scia, anziché con permesso di costruire, sia per la “demo-ricostruzione” di immobili che portino a un organismo con una sagoma diversa da quella preesistente, purché non si tratti di immobili vincolati⁶⁵, sia per il ripristino di edifici crollati o demoliti «purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza»⁶⁶.

Per di più, pur mantenendo il requisito del rispetto della volumetria, vengono fatti salvi eventuali aumenti che siano strettamente legati all’esigenza di rispettare la normativa antisismica⁶⁷.

Nel 2020, con il recente decreto Semplificazioni viene meno – seppur soltanto in alcune specifiche ipotesi – anche il limite del rispetto della volumetria ai fini della riconduzione degli interventi di “demo-ricostruzione” all’interno della definizione di ristrutturazione edilizia⁶⁸. Più precisamente, a seguito delle modifiche apposte dal d.l. n. 76/2020, si ammette anche la possibilità di un aumento della volumetria in fase di ricostruzione dell’edificio demolito se detto aumento è previsto dalla normativa o dai piani urbanistici comunali «anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana»⁶⁹. Inoltre, vengono

⁶⁵ La soppressione del requisito della sagoma ha fatto seguito alla sentenza della Corte costituzionale del 23 novembre 2011, n. 309, la quale aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale, per contrasto con l’art. 117, Cost., dell’art. 27 della legge lombarda sul governo del territorio, l. reg n. 12/2005, che aveva eliminato proprio la necessità di rispettare la sagoma preesistente ai fini della realizzazione di un intervento di ristrutturazione. La disposizione regionale era stata, difatti, ritenuta in contrasto con la diversa definizione degli interventi edilizi, in particolare di ristrutturazione, contenuta all’art. 3, d.P.R. n. 380/2001, la quale per la Corte costituisce una norma contenente un principio fondamentale della materia concorrente del governo del territorio. Per un commento della sentenza si veda, tra i tanti, C. NICOLINI, *Ritorna la sagoma nella ristrutturazione lombarda*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2011, fasc. 6, pp. 1449 ss., e A. MANDARANO, *La ristrutturazione edilizia al vaglio della Corte costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, fasc. 3, pp. 300 ss.

⁶⁶ Così l’art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. n. 380/2001.

⁶⁷ Per un esame della rideterminazione dei confini della ristrutturazione edilizia nel d.l. n. 69/2013 si rinvia altresì a P. URBANI, *La ristrutturazione edilizia leggera nel “decreto del fare”*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, fasc. 6, pp. 631 ss.

⁶⁸ In virtù delle modifiche apposte dall’art. 10, comma 1, lett. b), n. 2, d.l. n. 76/2020, conv. con mod. dall’art. 1, comma 1, l. n. 120/2020, la “demo-ricostruzione” viene a ricomprendere anche «gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica, per l’applicazione della normativa sull’accessibilità, per l’installazione di impianti tecnologici e per l’efficientamento energetico».

⁶⁹ L’art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. n. 380/2001, non sembra però perfettamente coordinato con il successivo art. 10, comma 1, lett. c) d.P.R. n. 380/2001, il quale senza alcuna eccezione assoggetta a

notevolmente estesi i confini terminologici della nozione di ristrutturazione edilizia⁷⁰ al chiaro fine di permettere l'accesso alle diverse agevolazioni garantite dalla legislazione vigente⁷¹. In conclusione, in meno di vent'anni gli interventi di "demo-ricostruzione" con sensibili modifiche rispetto alle caratteristiche dell'immobile preesistente sono passati, seppur con diverse eccezioni, da un regime di autorizzazione *ex ante* ed espressa a uno di controllo soltanto *ex post* che, peraltro, in diverse amministrazioni è svolto soltanto a campione⁷².

2.3. La riforma Madia

Nello scorso decennio, caratterizzato principalmente da interventi saltuari e contingenti, vi è comunque stata un'ultima grande riforma organica dell'azione amministrativa, ovverosia la c.d. "riforma Madia". Trattasi della l. 7 agosto 2015, n. 124, di delega al Governo "in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", e dei relativi decreti attuativi⁷³. La riforma, in conformità allo schema delineato nelle

permesso di costruire tutti gli interventi di "demo-ricostruzione" che «comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici».

⁷⁰ Sulla riformulazione della disciplina degli interventi di ristrutturazione edilizia a opera del decreto Semplificazioni si rinvia agli approfondimenti di E. BOSCOLO, *Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2021, fasc. 5, pp. 1258 ss., e G. RIZZI, *Decreto semplificazioni 2020 e modifiche al Testo Unico in materia edilizia*, in *Notariato*, 2020, fasc. 6, p. 584.

⁷¹ Si pensi, fra tutte, alle agevolazioni del Superbonus, di cui è possibile beneficiare anche a fronte di interventi di demolizione e ricostruzione. Inoltre, sempre per effetto delle modifiche apposte dal decreto Semplificazioni e al fine di favorire gli interventi rigenerativi, l'art. 2, comma *1-ter*, d.P.R. n. 380/2001, da un lato, prevede che gli interventi di "demo-ricostruzione" sono sempre consentiti «nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti», anche qualora non vengano rispettate le distanze minime tra edifici e confini. Dall'altro, consente di sfruttare le maggiori volumetrie eventualmente riconosciute «anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito». Al più, si può notare un rafforzamento della tutela degli interessi sensibili dato che, nell'ipotesi di vincoli o di immobili ricadenti nel centro storico, l'intervento è qualificabile come di ristrutturazione «soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria».

⁷² Sul punto, si vedano anche le recenti conclusioni di P. URBANI, *L'edilizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, fasc. 6, p. 753, in merito all'estensione della portata degli interventi di ristrutturazione a cura del decreto Semplificazioni. Nel dettaglio, Urbani ha registrato che: il «lento "tracimare" di tali categorie d'interventi di "rinnovo urbano" dal permesso di costruire alla SCIA comporta il passaggio molto rilevante dal provvedimento abilitativo espresso all'autodichiarazione dei privati, con conseguenze rilevanti sia sui tempi d'inizio lavori, sia sul controllo *ex post* della tipologia dell'intervento, sia infine sulla drastica riduzione della tutela degli interessi del terzo, operando una "semplificazione sproporzionata" della tipologia degli interventi ammessi sul patrimonio edilizio esistente, tramite il ricorso alla SCIA».

⁷³ Sulle finalità perseguite dalla legge Madia si veda B. G. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, fasc. 5, pp. 621 ss., il quale la definisce come una «legge di manutenzione straordinaria» del sistema amministrativo.

pagine precedenti, oltre a proseguire le politiche di semplificazione amministrativa⁷⁴, si è contraddistinta per una rinnovata attenzione del legislatore per la semplificazione normativa e organizzativa⁷⁵.

Sotto il profilo della semplificazione normativa, si assiste, a più di dieci anni di distanza, al ritorno dei testi unici adottati dal Governo per il riordino di diverse materie⁷⁶ così da ridurre il numero delle leggi esistenti e intervenire sulla qualità dei testi legislativi⁷⁷. Per di più, va richiamata l'introduzione di un'apposita tabella allegata al c.d. decreto Scia. 2, d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, la quale individua il regime amministrativo applicabile a ciascuna attività economica nel settore del commercio, dell'edilizia e in materia ambientale⁷⁸.

Per quanto concerne invece la dimensione organizzativa della semplificazione, la l. n. 124/2015, all'art. 8, ha delegato il Governo ad adottare più decreti legislativi. Alcuni dovevano avere ad oggetto la riorganizzazione dei Ministeri, delle agenzie e degli enti pubblici non economici, altri erano preordinati alla fusione, soppressione e all'accorpamento delle competenze ripartite tra le amministrazioni locali e centrali. Come

⁷⁴ Sull'importanza rivestita dal principio di semplificazione nella l. n. 124/2015 si rinvia, tra i tanti, a G. VESPERINI, *Le norme generali sulla semplificazione*, cit., pp. 629 ss.

⁷⁵ Non a caso, la l. n. 124/2015, si compone di quattro capi, tra i quali il primo è dedicato alla semplificazione amministrativa, il secondo alla riorganizzazione delle amministrazioni, in particolare di quelle statali, e il quarto alle deleghe per la semplificazione normativa.

⁷⁶ In tal senso si può menzionare l'adozione del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, e di quello sulla giustizia contabile, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, poi modificato dal d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114. Va però ricordato che la l. n. 124/2015 aveva altresì previsto l'adozione di testi unici in materia di personale pubblico, di dirigenza pubblica e dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Come noto, tuttavia, le relative attività di riordino normativo sono rimaste incompiute a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 25 novembre 2016 che dichiarò l'illegittimità della l. n. 124/2015 per violazione del riparto di competenze legislative con le Regioni. Più precisamente, rispetto al riordino della normativa in materia di personale pubblico, di dirigenza pubblica e dei servizi pubblici locali, la Corte ha accertato l'illegittimità della legge nella parte in cui – ai fini dell'adozione dei testi unici – prevedeva, da una parte, l'acquisizione del parere della Conferenza unificata, anziché la previa intesa della Conferenza Stato-Regioni e, dall'altra, l'acquisizione del parere della Conferenza unificata, anziché la sua intesa. Per approfondimenti sulla vicenda, rispettivamente con riferimento alle discipline del pubblico impiego e dei servizi pubblici, si vedano A. GARILLI, *Breve storia di una riforma incompiuta*, in A. BELLAVISTA e A. GARILLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "Riforma Madia"*, in *Giurisprudenza italiana*, 2018, fasc. 4, pp. 985 ss., e S. POZZOLI, *Le società partecipate alla luce della sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Azienditalia*, 2017, fasc. 4, pp. 10 ss.

⁷⁷ A questo riguardo è significativo il criterio di delega contenuto all'art. 16, comma 2, lett. b), l. n. 124/2015, in forza del quale il Governo deve garantire il «coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo».

⁷⁸ Più precisamente, la tabella precisa se l'attività privata è soggetta a comunicazione, autorizzazione o Scia, in particolare Scia ordinaria, unica o condizionata.

evincibile dai criteri direttivi⁷⁹, i decreti dovevano perseguire le medesime finalità già delineate negli anni precedenti e, dunque, la riduzione delle strutture e del personale per evitare possibili duplicazioni nell'esercizio di determinate competenze e contenere le spese destinate al mantenimento delle pubbliche amministrazioni⁸⁰.

Infine, sotto il profilo della semplificazione amministrativa, sono innumerevoli le modifiche apposte, tra le quali possono sinteticamente richiamarsi almeno due delle più rilevanti e riguardanti la disciplina della conferenza di servizi e del cosiddetto silenzio-assenso endoprocedimentale⁸¹.

Nello specifico, si è proceduto alla riscrittura integrale della disciplina in materia di conferenza di servizi (dall'art. 14 all'art. 14- *quinquies*, l. n. 241/1990) per accelerarne i tempi di conclusione. A tal fine, sono state adottate diverse soluzioni. In primo luogo, l'ordinaria modalità di svolgimento della conferenza è stata individuata nella modalità asincrona e in forma semplificata⁸², ossia fondata sulla semplice corrispondenza telematica tra le diverse amministrazioni senza la necessità di un incontro dei rispettivi rappresentanti in apposite riunioni. In secondo luogo, nell'ipotesi di conferenza

⁷⁹ A titolo esemplificativo, rispetto all'amministrazione centrale e periferica dello Stato, i decreti di riordino, *ex art. 8*, comma 1, lett. a), l. n. 124/2015, dovevano rispettare i seguenti criteri e principi direttivi: «riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali [...]; riordino, accorpamento o soppressione degli uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni [...] secondo principi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e riduzione degli organi». In modo del tutto analogo, per quanto concerne i decreti di riordino delle competenze amministrative, l'art. 8, comma 2, l. n. 124/2015, prevedeva come criteri direttivi quelli «di trasparenza, efficienza, non duplicazione ed economicità, e di coordinare e rendere efficiente il rapporto tra amministrazione dello Stato ed enti locali».

⁸⁰ Tuttavia, in attuazione della delega di cui all'art. 8, l. n. 124/2015, il Governo è sostanzialmente intervenuto soltanto sulla disciplina riguardante l'organizzazione del comparto delle forze dell'ordine e di alcune altre amministrazioni. Nel dettaglio, si ricorda che in attuazione della delega legislativa sono stati adottati: *a)* il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, sulle Autorità portuali; *b)* il d.lgs. 27 febbraio 2017, n. 43, sul Comitato italiano paralimpico; *c)* il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, sul Corpo forestale dello Stato; *d)* il d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, sulle Forze di polizia, poi integrato e corretto dal successivo d.lgs. 5 ottobre 2018, n. 126; *e)* d.lgs. 29 maggio 2017, n. 97, sul Corpo nazionale dei vigili del fuoco, poi modificato dal d.lgs. 6 ottobre 2018, n. 127; *f)* d.lgs. 29 maggio 2017, n. 98 sulle amministrazioni competenti in materia di autoveicoli.

⁸¹ La riforma Madia è comunque intervenuta anche su altri istituti disciplinati dalla l. n. 241/1990, ad esempio sulla Scia disponendo la concentrazione dei regimi amministrativi, ossia consentendo la presentazione di una Scia unica innanzi allo sportello unico «se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche» (così l'art. 19-*bis*, comma 2, l. n. 241/1990, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. c), del decreto Scia 1, d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126).

⁸² Ai sensi dell'art. 14-*bis*, comma 1, l. n. 241/1990: «la conferenza decisoria di cui all'articolo 14, comma 2, si svolge in forma semplificata e in modalità asincrona, salvo i casi di cui ai commi 6 e 7». È invece previsto lo svolgimento in modalità sincrona della conferenza se è necessario garantire un «esame contestuale degli interessi coinvolti» (così il comma 6), ovvero a fronte di una «particolare complessità della determinazione da assumere» (così il comma 7).

simultanea o sincrona, per consentire una più snella conduzione delle relative riunioni, è stata comunque imposta la nomina di un “rappresentante unico” per tutte le amministrazioni operanti al medesimo livello di governo⁸³. In terzo luogo, alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili è stata riconosciuta la possibilità di contestare le determinazioni conclusive delle conferenze di servizi proponendo opposizione innanzi al Presidente del Consiglio dei ministri⁸⁴.

Quest’ultimo, nel caso di opposizione, indice una o più riunioni per favorire il raggiungimento di una soluzione condivisa e, qualora questa non venga raggiunta, dirime definitivamente la questione facendo salva la determinazione conclusiva della conferenza⁸⁵, modificandola parzialmente o impedendo che acquisisca efficacia.

In aggiunta, è stato introdotto nella l. n. 241/1990 l’art. 17-*bis* che disciplina il cosiddetto silenzio-assenso endoprocedimentale⁸⁶ nell’ambito di procedimenti a decisione pluristrutturata, ovverosia quando «due Amministrazioni (quella titolare del procedimento e quella interpellata) condivid[ono] la funzione decisoria, nel senso che entrambe devono essere titolari di una funzione decisoria sostanziale»⁸⁷. Tale fattispecie di silenzio comporta che, una volta decorso inutilmente un determinato termine, s’intende acquisito il parere che un’amministrazione deve esprimere sullo schema di provvedimento predisposto dall’altra amministrazione chiamata a concludere il procedimento amministrativo principale⁸⁸.

⁸³ In forza dell’art. 14-*ter*, commi 4 e 5, l. n. 241/1990, è previsto un rappresentante unico per le amministrazioni statali, «ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali», e per ciascun ente locale e regionale invitato a partecipare alla conferenza di servizi.

⁸⁴ La relativa disciplina è oggi contenuta all’art. 14-*quinquies*, l. n. 241/1990, così come modificata dall’art. 1, comma 1, d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127.

⁸⁵ Più precisamente, *ex art. 15-quinquies*, comma 6, l. n. 241/1990: «Qualora il Consiglio dei ministri non accolga l’opposizione, la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia».

⁸⁶ Per maggiori approfondimenti sul silenzio-assenso endoprocedimentale, in particolare rispetto ai suoi margini di applicazione in presenza di interessi sensibili, si rinvia *infra* al paragrafo 4.2. del primo capitolo della seconda parte della presente trattazione.

⁸⁷ Così Cons Stato, ad. comm. spec., nel parere n. 1640/2016.

⁸⁸ Il silenzio-assenso endoprocedimentale affianca quindi la conferenza di servizi quale strumento di coordinamento dell’attività delle pubbliche amministrazioni. In particolare, il silenzio-assenso endoprocedimentale dovrebbe trovare applicazione quando siano coinvolte soltanto due amministrazioni, mentre la conferenza di servizi andrebbe convocata quando siano interessate tre o più amministrazioni. In tali termini si vedano, *ex multis*, Cons. Stato, n. 1640/2016, nonché, in letteratura, P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all’autorizzazione paesaggistica, esiste ancora l’inesauribilità del potere amministrativo*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2022, fasc. 2, p. 92, e C. FORMICA, *Deregulation amministrativa e tutela del territorio: l’ambito di applicazione del silenzio-assenso “orizzontale” in materia paesaggistica*, in *Iura & Legal Systems*, 2021, fasc. 2, p. 9.

3. Il ruolo della semplificazione nelle sfide del domani

Se si consente un parallelismo forse sin troppo ardito, il lungo processo di riforme sin qui descritto può definirsi come una parziale inversione di marcia rispetto all'evoluzione storica del rapporto tra pubblico e privato avviatosi con la Rivoluzione francese del 1789 e proseguito con l'esperienza napoleonica⁸⁹.

Invero, durante l'epoca del "Terrore" la formazione dello Stato "a diritto amministrativo"⁹⁰, caratterizzato da una «forte amministrazione statale centrale e locale»⁹¹, passa tragicamente anche per il sangue versato sulla ghigliottina dai membri di quei ceti, clero e nobiltà, che storicamente avevano frenato l'affermarsi dello Stato e l'imprenditorialità borghese. La precedente conformazione statale dell'assolutismo illuminato di tardo Settecento, d'altronde, non offriva sufficienti garanzie alla libertà economica borghese⁹², la quale restava esposta al "sentimento" del sovrano come ben dimostrato dalla carismatica figura di Federico il Grande, tardivo sostenitore delle ricette protezionistiche⁹³.

A partire dall'Ottocento, la borghesia ha quindi creato un'amministrazione statale⁹⁴ d'impronta liberale a tutela della propria proprietà dalle possibili aggressioni

⁸⁹ M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1970, p. 28, individua più precisamente la fondazione dello Stato a diritto amministrativo nelle misure assunte a seguito del Colpo di stato del Termidoro del 1794 e nella successiva parabola napoleonica. Dunque, lo Stato si sarebbe formato non durante il Terrore di Robespierre, ma con le politiche promosse in reazione alla precedente stagione giacobina. Per un approfondimento delle diverse stagioni della Rivoluzione francese sino all'indomani del Consolato di Napoleone non può che rinviarsi ad A. SOBOUL, *La Rivoluzione francese*, trad. a cura di G. VETTORI, III ed., Roma, Newton, 1996.

⁹⁰ M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 28. In L. MANNORI e B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2013, pp. 269 ss., si parla invece di "Stato a pubblica amministrazione".

⁹¹ M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 28.

⁹² Anche M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 39, evidenzia l'amplissimo «repertorio di misure pubbliche» ancora presenti alla fine del Settecento e cioè prima della piena affermazione dello Stato borghese.

⁹³ Sulla politica di Federico il Grande, caratterizzata da un forte e diretto intervento dello Stato nell'economia e dalle scelte di stampo protezionistico si veda, *ex multis*, A. ROSSI, *Le tradizioni storiche dei grandi Stati nella guerra e nella pace recenti*, in *Rassegna italiana politica, letteraria ed artistica*, 1919, fasc. 19, p. 278, che sottolineava anche il carattere autoritario dei principi Hohenzollern, e AA VV., *I precetti della esogeneità*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 1965, fasc. 9/10, p. 859, ove si sottolinea che Federico nelle proprie memorie «ragionava di mercantilismo e non di liberismo e di liberalismo pre-smithiano». Inoltre, come ricordava S. SEGRE, *Storia economica e sociale della pubblica amministrazione in Germania durante il secolo diciannovesimo*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 1980, fasc. 1/2, pp. 95-96, va però sottolineato che, a differenza di quanto avvenuto in Inghilterra e in Francia, la borghesia sul finire del XIX secolo non era ancora riuscita in Prussia ad affermarsi del tutto sulla nobiltà terriera.

⁹⁴ Non a caso sempre Giannini sottolineava anche la delimitazione dell'elettorato attivo soltanto in favore dei ceti più abbienti. Invero, in M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il

degli altri ceti⁹⁵, in particolare quelli meno abbienti⁹⁶, e a promozione della sua iniziativa economica grazie agli ingenti investimenti infrastrutturali sostenuti dallo Stato⁹⁷.

Negli ultimi trent'anni, diversamente, si è assistito in modo del tutto speculare a un tentativo di “autodecapitazione”⁹⁸ da parte dello Stato dei propri organi, sempre più percepiti dalla società come corpi morti⁹⁹ che rallentavano l’iniziativa imprenditoriale.

Mulino, 1993, p. 34, si precisa che “lo Stato borghese”, ossia lo Stato secondo Giannini anteriore all’affermazione del suffragio universale e dello Stato pluriclasse, «come ordinamento giuridico fondato sul principio di attribuzione dei diritti elettorali alla sola classe abbiente, alla borghesia, è nella sua sostanza strutturale, uno Stato oligarchico, nel senso che attribuisce il potere ad una sola classe politica. Che questa classe abbia poi fatto cose mirabili in ogni settore della vita associata, costituisce realtà storica, di rilevanza sociologica, e non giuridica».

⁹⁵ M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 29, sintetizza che: «geneticamente il diritto amministrativo sarebbe l’aspetto giuridico della vicenda illustrata dagli storici, della borghesia che preso il potere lo difende usando leggi autoritarie contro le insidie delle classi spodestate e contro i fermenti delle classi subalterne».

⁹⁶ Guardando invece all’Italia di tardo Ottocento, è sufficiente ricordare che A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 63-64, nel sintetizzare il pensiero e il ruolo di un grande giurista liberale italiano quale Silvio Spaventa, sottolineava che la sua preferenza per uno Stato forte era legata «alla conservazione degli equilibri (o, meglio, disequilibri) di classe dello Stato liberale».

⁹⁷ A riprova che la presenza di uno Stato forte, in grado di predisporre le infrastrutture necessarie a promuovere ulteriormente i commerci, era comunque compatibile con gli interessi della borghesia liberale, è sufficiente richiamare la personalità e la politica di Cavour, in particolare durante i suoi incarichi come Ministro del commercio e dell’agricoltura e, in seguito, delle finanze sotto il Regno di Sardegna. Quanto alle politiche infrastrutturali promosse da Cavour, in particolare – sempre per rimanere in un settore caro a Spaventa – alla realizzazione di nuove reti ferroviarie, si veda G. MARONGIU, *Per i centocinquanta anni dell’Unità d’Italia. Cavour e lo spirito del Risorgimento*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2011, fasc. 2, pp. 293 ss. Per un approfondimento, invece, del pensiero liberale di Cavour si rinvia a P. ROSSI, *Gli articoli del Cavour sul giornale “Il Risorgimento - (1847-1850)*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 1948, fasc. 9/10, pp. 531 ss.

⁹⁸ Il parallelismo è qui con le misure di ghigliottina esaminate nel capitolo precedente rispetto alle misure taglia-leggi e taglia-enti adottate nell’ambito delle politiche di semplificazione normativa e organizzativa.

⁹⁹ Non può neppure escludersi che tale riduzione degli apparati statali celasse una certa e istintiva avversione verso la statualità da parte di alcuni esponenti del ceto politico al governo nel corso del secolo corrente. In tal senso, è difficile riscontrare una sola attenzione tecnica per lo snellimento della normativa dietro la presentazione alla stampa, il 24 marzo 2010, dell’ennesimo intervento taglia-leggi. In quell’occasione, difatti, l’allora Ministro per la semplificazione normativa, On. Roberto Calderoli, con un piccone in una mano e una torcia nell’altra, diede letteralmente fuoco alle 375.000 leggi “inutili” che erano state abrogate per effetto del provvedimento normativo e plasticamente stampate e accatastate su un muro lungo sedici metri, sottolineando inoltre che quel gesto doveva rappresentare un “monito” per l’Unione europea, le Regioni e i Comuni qualora, nella propria attività, non avessero avuto intenzione di «ridurre la carta, ridurre la complicazione per la vita dei cittadini e quindi rendergli più semplice e bella la vita». Per un commento maggiormente scanzonato di quell’episodio si veda anche B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit., p. 89.

In altri termini, si è cercato di ridurre le dimensioni dello Stato enormemente espansosi nel corso del “secolo breve”¹⁰⁰ in ragione della declinazione sociale in seguito acquisita¹⁰¹.

La riduzione dei singoli Stati nazionali, inoltre, appariva promossa da una nuova classe socio-economica costituita non più da nazionali ceti borghesi e intellettuali, ma da gruppi più propriamente di “imprenditori” che, a seguito dei fenomeni di globalizzazione, hanno sovente assunto anche una dimensione sovranazionale¹⁰². Sicché volendo sintetizzare, lo Stato creato dalla borghesia di ieri era chiamato ad arretrare e a ridimensionarsi in quanto rappresentava un ostacolo alla libera iniziativa degli imprenditori di oggi¹⁰³.

In questa breve sintesi si è volutamente parlato di tentativi e di aspirazioni di ridurre lo Stato e, soprattutto, si è scritto al passato. L’aspetto volitivo è stato sottolineato in quanto, nonostante gli impegni profusi, la cittadinanza e le imprese non hanno potuto beneficiare né di un’apprezzabile riduzione della regolazione amministrativa, né del contenimento della spesa pubblica, tant’è che il debito pubblico italiano ha continuato inesorabilmente a crescere. Si è invece parlato al passato poiché, a dispetto delle tendenze in precedenza descritte, negli ultimi anni si è assistito al ritorno di una “domanda” di Stato e a una riespansione dello stesso data la necessità di affrontare due diverse crisi, quella più contingente legata alla diffusione del Covid-19 e quella di più ampio respiro legata all’emergenza climatica¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Il riferimento qui è, ovviamente, a E. J. HOBSBAWM, trad. a cura di B. LOTTI, *Il secolo breve 1914-1991*, Segrate, Rizzoli, 2014.

¹⁰¹ Giannini, d’altronde, individuava uno degli elementi essenziali dello Stato liberale nel principio di minima azione dell’attività statale, cfr. M. S. GIANNINI, *Lo stato liberale*, in *Ibidem, Scritti*, vol. X, Milano, Giuffrè, 2008, p. 112.

¹⁰² Analoghe considerazioni si rinvengono nelle riflessioni di numerosi autori. A titolo esemplificativo, si veda P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Il Foro italiano*, 2002, fasc. 5, pp. 155 ss., che enuclea le numerose innovazioni subite dal diritto borghese in conseguenza della globalizzazione, la quale viene definita come un fenomeno di “deterritorializzazione” che rompe l’astrattezza formale del diritto e il monopolio nella creazione del medesimo da parte dello Stato in favore di forze economiche sempre più prive di legami nazionali e territoriali.

¹⁰³ È significativo in tal senso che diversi autori, commentando le politiche di liberalizzazione degli anni Dieci del nuovo Millennio, parlano di un arretramento dell’autorità in favore della libertà individuale e imprenditoriale. Al riguardo si veda, *ex multis*, M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni*, cit., pp. 507 ss.; S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, cit., p. 26; L. SALTARI, *Lo “stato del mercato”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, fasc. 6, p. 580.

¹⁰⁴ Sul punto, è possibile richiamare le autorevoli riflessioni di G. AMATO, *Bentornato Stato*, cit., p. 69, per il quale: «Noi possiamo anche dire ben tornato allo Stato, la cui latitanza aveva pesantemente ai guai prodottisi nei primi anni del secolo e la cui presenza appare difficilmente contestabile per uscire da quelli in oggi sempre più ci troviamo. Ma, detto questo, [non] possiamo dimenticare che [cosa] lo Stato

Sotto il primo profilo, vi è chi ha recentemente parlato di uno “Stato provvidenza”¹⁰⁵, chiamato a sostenere il settore imprenditoriale, i lavoratori e le famiglie a maggior rischio di povertà durante le chiusure legate alla necessità di contenere la diffusione della pandemia. E, in effetti, tra il 2020 e il 2022 una parte rilevante della popolazione ha potuto beneficiare di un massiccio pacchetto di interventi di sostegno del reddito messi in campo dallo Stato grazie allo stanziamento di ingenti risorse pubbliche reso possibile anche dal temporaneo allentamento delle politiche di *austerity* in sede europea¹⁰⁶.

Quanto al secondo profilo, per far fronte all'emergenza climatica, nel 2015 l'Assemblea generale dell'ONU ha approvato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, contenente i diciassette *Sustainable development goals (Sdgs)* che, appunto, devono essere raggiunti entro il 2030¹⁰⁷.

L'Agenda richiede a tutti gli Stati di avviare un profondo ripensamento delle nostre società, mediante un approccio olistico¹⁰⁸ che affianchi alla salvaguardia ambientale l'adozione di nuovi modelli di consumo e di produzione. Si richiede, soprattutto, una più equa redistribuzione della ricchezza e delle risorse tanto dal punto di vista intragenerazionale che intergenerazionale¹⁰⁹. I riflessi di questa nuova attenzione per la sostenibilità sono ben evidenti anche nel nostro paese, avendo condotto nel 2021

aveva combinato quando il suo interventismo arrivò a sembrare più un male di cui liberarsi che di un bene di cui avvalersi».

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 30. Il ritorno dello Stato è registrato anche da F. BASSANINI, G. NAPOLITANO e L. TORCHIA, *Introduzione*, in *Ibidem* (a cura di), *Lo stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 13 ss., i quali però invitano a non riproporre i medesimi errori commessi in passato, durante gli anni caratterizzati da un maggiore e disinvolto protagonismo dello Stato nell'economia.

¹⁰⁶ Al riguardo, si veda M. DANI, *Costituzione economica e ordine materiale dell'economia nell'Unione europea: verso un interventismo post-politico?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2022, fasc. 6, pp. 3037-3038, il quale sottolinea come l'emergenza pandemica abbia condotto alla sospensione di alcuni corollari della costituzione economica europea, piuttosto che a un radicale ripensamento della medesima.

¹⁰⁷ Degli innumerevoli scritti in merito all'Agenda 2030 e al nuovo principio dello sviluppo sostenibile si suggerisce quantomeno la lettura, rispetto alle implicazioni per il nostro paese, di E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Bari-Roma, Laterza, 2018, pp. 35 ss., e dei contributi presenti in B. G. MATTARELLA (a cura di) *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2023.

¹⁰⁸ La necessità di un approccio olistico è ben evidenziata in F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, 2017, fasc. 1, p. 189, e in *Ibidem*, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, *Diritto Amministrativo*, 2021, fasc. 4, p. 787, ove tale approccio viene definito come un «nuovo modello di sviluppo di sistema o di tipo integrato» all'interno della società e dell'economia.

¹⁰⁹ Per un approfondimento del principio dello sviluppo sostenibile sotto il profilo sociale e generazionale si rinvia poi a E. FERRERO, *Lo sviluppo sostenibile tra etica e diritto*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2021, fasc. 5, pp. 361 ss.

all'adozione della recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41, Cost., per ribadire la necessità di tutelare le istanze ambientali «anche nell'interesse delle future generazioni»¹¹⁰.

In tale scenario si registra un maggiore protagonismo dello Stato, cui la letteratura attribuisce sempre più funzioni e compiti: Stato “promotore”, “facilitatore”, “investitore”, “salvatore” et *similia*¹¹¹.

In particolare, lo Stato, anziché apporre particolari regolazioni o limiti all'iniziativa privata, si avvale della leva economica, sia sotto forma di agevolazioni fiscali che di finanziamenti pubblici, per incanalare l'attività imprenditoriale verso i nuovi obiettivi da conseguire¹¹², a titolo esemplificativo in materia energetica e ambientale¹¹³. Per di più, in presenza di un rischio di fallimento o a fronte di eventi di particolare criticità,

¹¹⁰ La l. cost. n. 1/2022 ha, più precisamente, aggiunto un terzo comma all'art. 9, Cost., e ha modificato il secondo e il terzo comma dell'art. 41, Cost. In forza dell'art. 9, comma 3, Cost., oggi la Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Inoltre, in forza dell'art. 41, comma 2, Cost., l'iniziativa economica privata non può recare danno anche «all'ambiente» oltre che «alla salute, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana»; similmente, l'art. 41, comma 3, Cost., chiede alla legge di coordinare e indirizzare l'attività economica pubblica e privata anche a fini «ambientali» e non solo a quelli «sociali». Tale riforma, è notoriamente oggetto di un acceso dibattito dottrinale sull'opportunità stessa delle modifiche costituzionali e sulle loro implicazioni. Tra i diversi profili di esame vi è, in particolare, quello sulla possibilità o meno di riscontrare nella recente riforma il recepimento in Costituzione del principio dello sviluppo sostenibile. Per avere una cognizione anche solo sommaria di tale dibattito si vedano Y. GUERRA e R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, fasc. 4, pp. 118 ss.; M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione: i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, 2023, fasc. 2, pp. 72 ss.; R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, fasc. 2, pp. 442 ss.; L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *federalismi.it*, 2021, fasc. 20, pp. 78 ss.; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos*, 2022, fasc. 3, pp. 14 ss.

¹¹¹ Sul punto si veda, *ex multis*, S. SCREPANTI e A. VIGNERI, *L'intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO e L. TORCHIA (a cura di), *Lo stato promotore*, cit., p. 24; V. MINERVINI, *Il ritorno dello Stato salvatore Nuovi paradigmi (post Covid) nel rapporto fra Stato e mercato?*, in *Mercato concorrenza regole*, 2020, fasc. 3, pp. 471 ss.; G. AMATO, *Bentornato Stato*, cit.; D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il green new deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2022, fasc. 2, pp. 297 ss. Si precisa però che tali espressioni venivano già utilizzate dalla dottrina a seguito della crisi del 2008; cfr., al riguardo, A. TONETTI, *Lo Stato promotore e le nuove forme di interventismo economico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, fasc. 5, pp. 573 ss., e G. MOCAVINI, *Infrastrutture*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, fasc. 5, p. 603.

¹¹² In termini analoghi già si sono espressi G. AMATO, *Bentornato Stato*, cit., p. 96, e G. MOCAVINI e V. TURCHINI, *Il sostegno alle imprese*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO e L. TORCHIA (a cura di), *Lo stato promotore*, cit., p. 95.

¹¹³ Come già anticipato, il nuovo “protagonismo” dello Stato viene ricollegato dalla dottrina anche alla crisi finanziaria conseguente alla pandemia da Covid-19. In tali termini si veda, per esempio, A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del pnrr*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 2, p. 444.

lo Stato interviene direttamente acquisendo le partecipazioni in gruppi industriali per prevenire i possibili impatti negativi derivanti dalla loro chiusura o acquisizione da parte di Stati esterni all'Unione europea, si pensi per esempio al profilo dell'occupazione o della sicurezza cibernetica¹¹⁴.

Da ultimo, per garantire la ripresa degli Stati membri dopo lo scoppio della pandemia e per favorire la conversione ecologica delle loro economie verso un modello maggiormente sostenibile, l'Unione europea ha lanciato il noto piano del *Next Generation EU (NGEU)*, disciplinato dal reg. 12 febbraio 2021, n. 2021/241/UE, e cioè dal regolamento europeo istitutivo del “dispositivo per la ripresa e la resilienza”. Il Piano ha così messo a disposizione degli Stati un considerevole ammontare di risorse che, tra prestiti e sovvenzioni a fondo perduto, è complessivamente pari a oltre ottocento miliardi, di cui ben duecento sono destinati soltanto all'Italia e al suo Pnrr. Alla luce di tutto quanto richiamato, occorre chiedersi se il caotico scenario attuale, caratterizzato dal ritorno dello Stato e dall'emergere di nuove sfide, conduca o meno anche a un'evoluzione delle politiche di semplificazione nelle finalità da perseguire e nelle loro modalità di promozione.

Per rispondere a tale interrogativo, nei prossimi paragrafi ci si soffermerà su come la semplificazione viene declinata dal Pnrr e dalla più recente legislazione in materia.

4. Nuove e tradizionali declinazioni della semplificazione nel Piano nazionale di ripresa e resilienza

La semplificazione ha un ruolo centrale all'interno del Pnrr¹¹⁵, costituendo un nodo cruciale sia delle riforme di contesto, sia di quelle settoriali e inerenti alle singole

¹¹⁴ Ciò ha portato anche a una nuova valorizzazione dello strumento dei *golden powers*, la cui relativa disciplina è stata oggetto di continue modifiche per far fronte prima all'emergenza pandemica e, in seguito, all'acuirsi delle tensioni geopolitiche sullo scacchiere internazionale a causa dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Per approfondimenti sulle innovazioni normative in materia si rinvia ad A. SANDULLI, *La febbre del golden power*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, fasc. 3, pp. 743 ss.; S. DE NITTO, *Il golden power nei settori rilevanti della difesa e della sicurezza nazionale: alla ricerca di un delicato equilibrio*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 2, pp. 553 ss.; B. ARGOLAS, *Il golden power tra Stato e mercato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, fasc. 6, pp. 721 ss.

¹¹⁵ Il PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 2021, è consultabile su <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>. È possibile prendere visione di ogni informazione sull'attuazione, con le relative tempistiche, degli investimenti e delle riforme previste nel Piano sul sito istituzionale “Italia domani”, ossia <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>. Per ulteriori approfondimenti sulle tempistiche di attuazione del Piano si veda anche

missioni del Piano¹¹⁶. D'altronde, già all'indomani dello scoppio dell'emergenza pandemica, la dottrina prevalente è tornata a individuare nella semplificazione una delle chiavi per il rilancio del paese a seguito della crisi economica e sociale¹¹⁷ derivante dalle chiusure necessarie a impedire la diffusione del Covid-19.

Secondo lo stesso modello già descritto in precedenza, la semplificazione dell'azione amministrativa è principalmente auspicata come leva per favorire l'iniziativa privata e, per l'effetto, lo sviluppo di un paese chiamato a uscire dalla sua seconda crisi economica in poco più di dieci anni.

Va però evidenziato sin da subito che la semplificazione è inserita dal Pnrr all'interno di un disegno organico e di ampio respiro, il quale mostra più affinità con il processo riformatore degli anni Novanta che con gli interventi emergenziali e settoriali dell'ultimo decennio. Basti pensare che nel Pnrr si torna a parlare di semplificazione normativa e organizzativa ed emerge una nuova attenzione per il governo della semplificazione, mediante la predisposizione di strutture *ad hoc* e il rafforzamento di quelle esistenti¹¹⁸. Si registra, inoltre, una rinnovata attenzione per la qualità e il *quantum* di personale a disposizione delle amministrazioni grazie a nuove stagioni di reclutamento che dovrebbero colmare le carenze prodottesi a causa del blocco delle assunzioni degli anni precedenti¹¹⁹.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 2021, consultabile dal sito <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c5989846-e08b-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-it>.

¹¹⁶ Come noto, il Pnrr si compone di sei missioni a loro volta articolate complessivamente in sedici componenti, ciascuna delle quali ha ad oggetto più progetti di investimento. Il Pnrr contiene anche un pacchetto di riforme preliminari volte a garantire l'attuazione dello stesso piano. Come efficacemente sintetizzato da G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, fasc. 4, p. 717, «le riforme sono in parte un risultato da conseguire, in parte lo strumento per conseguire il risultato».

¹¹⁷ Ad esempio, tra lo scoppio della pandemia e la presentazione del Pnrr a cura del Governo Draghi, la semplificazione amministrativa viene invocata come necessaria misura di rilancio del paese da A. SANDULLI, *Semplificare per ripartire: luci e ombre del D.l. Semplificazioni*, in *Luiss Open*, open.luiss.it, 2020, il quale sottolinea che «la priorità assoluta e urgente, dunque, è semplificare per far ripartire l'economia», e da M. CLARICH, *Quadro giuridico-regolamentare e assetti della pubblica amministrazione come fattori di sviluppo economico*, in R. CARLI e M. MESSORI (a cura di), *Italia 2030. Proposte per lo sviluppo*, Milano, La nave di Teseo, 2020, pp. 275-276.

¹¹⁸ In tal senso si veda l'obiettivo prefissato e raggiunto di assumere mille esperti per l'attuazione del Pnrr attraverso le speciali modalità di reclutamento previste a tal fine dall'art. 1, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. con mod. dalla l. 6 agosto 2021, n. 113. Ancora, può citarsi la prevista istituzione entro il 2023 di un'Unità, presumibilmente presso il Dipartimento della funzione pubblica, dotata delle professionalità necessarie per garantire il coordinamento normativo diretto al «miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione» (così PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale*, cit., p. 68).

¹¹⁹ Sul punto è sufficiente richiamare quanto osservato dalla Corte dei conti in una delle sue relazioni sullo stato di attuazione del Pnrr che deve annualmente svolgere in forza dell'art. 7, comma 7, d.l.

Vi è, quindi, un'inedita valorizzazione del ruolo riconosciuto al personale amministrativo nel rilancio del nostro paese. Negli ultimi decenni, difatti, i tagli e le riduzioni delle dimensioni degli apparati pubblici costituivano una delle principali linee direttrici delle riforme amministrative¹²⁰. Oggi, viceversa, vi è la diffusa preoccupazione che il grave deficit di personale e competenze all'interno delle pubbliche amministrazioni possa impedire l'attuazione delle riforme previste nel Pnrr nel rispetto delle tempistiche concordate con le istituzioni europee¹²¹.

Lo stesso Pnrr destina particolare attenzione proprio al reclutamento del personale. Tuttavia, date le ristrette tempistiche a disposizione, il reclutamento viene favorito attraverso procedure concorsuali semplificate per l'assunzione soltanto a termine, proseguendo così quel processo di «dequotazione del modello costituzionale del concorso pubblico»¹²² già avviatosi nel precedente decennio di contenimento della spesa pubblica e di contrazione del personale amministrativo.

n. 77./2021. Nello specifico, secondo la CORTE DEI CONTI. SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 2022, p. 15, consultabile dal sito internet <https://www.ripartelitalia.it/wp-content/uploads/2023/03/relazione-sullo-stato-di-attuazione-del-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR-marzo-2022.pdf>, «la consistenza del personale della PA ha sperimentato un'importante contrazione, per effetto delle diverse misure di controllo della spesa pubblica e in particolare del c.d. blocco del turnover, che ha limitato le assunzioni di nuovo personale in sostituzione di quello cessato per pensionamento. Tra le conseguenze di tali misure, oltre alla riduzione numerica delle unità di lavoro occupate nell'Amministrazione pubblica, c'è anche l'aumento dell'età media del personale, che ora è tra i più vecchi nei Paesi occidentali. Inoltre, il mancato rinnovo del personale ha limitato l'ingresso di figure professionali nuove, maggiormente adeguate alle nuove e pressanti esigenze della PA».

¹²⁰ Nel PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale*, cit., p. 68, traspare apertamente la consapevolezza dell'insuccesso delle politiche precedenti in quanto si legge che la semplificazione normativa degli ultimi decenni «ha avuto effetti solo parziali in termini di rimozione di vincoli e oneri» anche in ragione del «progressivo impoverimento di risorse finanziarie, umane e strumentali che ha indebolito la capacità amministrativa della PA».

¹²¹ Il netto divario tra le effettive capacità delle amministrazioni e l'ambizione dei progetti e delle tempistiche di riforma previsti nel Pnrr è evidenziato da molti, tra i quali si possono segnalare N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del Pnrr*, in *Studi Vrbinati. Di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 2021, fasc. 3-4, p. 53, e G. D'ARRIGO e P. DAVID, *Il Pnrr italiano: governance, management, capacità di spesa e riforma della PA*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 2021, fasc. 2, pp. 290 ss., che pongono tutti l'accento sui tagli degli anni precedenti alle spese di formazione del personale. Per un approfondimento sulle condizioni in cui versavano le amministrazioni al momento di avvio del Pnrr e sullo stretto legame esistente tra la riforma del personale pubblico e le altre riforme da realizzare si veda altresì AA. VV., *Lo stato dell'amministrazione: dati di partenza e chiavi interpretative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, fasc. 4, pp. 1052 ss.

¹²² Così B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, fasc. 1, p. 17, in commento alle previsioni del d.l. 1° aprile 2021, n. 44, conv. con mod dalla l. 28 maggio 2021, n. 76, dettato con specifico riferimento alle esigenze legate alla stagione pandemica, e del d.l. n. 80/2021, noto anche come “decreto reclutamento”. Ad avviso dell'autore, le cui conclusioni sono poi richiamate anche da S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia*, cit., p. 781, il nuovo decreto andrebbe sostanzialmente a consolidare una precedente prassi che affiancava e, talvolta, sostituiva la regola del concorso con un nuovo modello ibrido e trifasico. Detto modello

Dato quanto osservato, non è un caso che nel corso della precedente legislatura l'allora Ministro dell'Economia Franco, in un'audizione davanti alle Commissioni parlamentari chiamate a esaminare la proposta di Pnrr, ha parlato del Piano come di «un esercizio di apprendimento senza precedenti per le istituzioni italiane» e che «richiede un rafforzamento delle strutture tecniche delle amministrazioni»¹²³.

4.1. Le previsioni del Piano

Richiamato lo scenario all'interno del quale si muove il Pnrr, è possibile procedere a un esame puntuale delle previsioni in materia di semplificazione in esso contenute¹²⁴.

La semplificazione, innanzitutto, svolge un ruolo cruciale nelle riforme di contesto del Piano, le quali si distinguono in riforme orizzontali e abilitanti¹²⁵. Le prime hanno ad oggetto la giustizia e le pubbliche amministrazioni e dovrebbero condurre a un'evoluzione complessiva del nostro ordinamento, agevolando in modo trasversale

consisterebbe in procedure semplificate e abbreviate o in selezioni da elenchi per l'assunzione a termine, alla quale seguirebbe una fase di precariato presso le pubbliche amministrazioni di almeno tre anni e una successiva "stabilizzazione" che può essere automatica o previa procedura riservata o a seguito di concorsi con riserva. Per un commento del d.l. n. 80/2021 si rinvia altresì a L. CARBONARA, C. CATALDI, C. CICCODICOLA, C. LACAVA, e L. SALTARI, *Pandemia e assunzioni nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, fasc. 1, pp. 34 ss., i quali sottolineano ad ogni modo come il PNRR rappresenti «un'occasione unica di reclutamento dopo oltre un decennio di» quel blocco del *turn-over* cui si è già più volte fatto cenno in precedenza.

¹²³ Trattasi, più precisamente, dell'intervento reso nell'audizione tenutasi l'8 marzo 2021 di fronte alle Commissioni congiunte 5a, 6a e 14a Senato della Repubblica V, VI e XIV Camera dei deputati e consultabile al seguente indirizzo https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/articoli/2021_2023-Daniele_Franco/documenti/article--0001.pdf. Tali dichiarazioni del Ministro Franco, essendo esemplificative dell'impatto anche culturale che il Pnrr dovrebbe avere sulla scienza amministrativa, sono state presto richiamate dalla dottrina, venendo per esempio riportate da L. TORCHIA, *Il vero valore del Recovery Plan (spoiler: non sono le risorse)*, in *AIPDA, Forum next generation*, 1° aprile 2021, *aipda.it*, p. 1; M. MACCHIA, *La governance del Piano di ripresa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, fasc. 6, p. 734; V. BONTEMPI, *L'Amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Diritto costituzionale*, 2022, fasc. 2, p. 76.

¹²⁴ Sul ruolo della semplificazione all'interno del Pnrr si rinvia altresì a G. D'ALESSIO, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 2012, fasc. 17, pp. 116 ss. Per un primo esame dell'attuazione degli obiettivi di semplificazione fissati nel Pnrr si veda invece R. CIFARELLI e G. RIVELLINI, *La semplificazione alla prova del Pnrr*, in V. DI PORTO ed E. ESPA (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione Annuario 2021*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, pp. 98 ss.

¹²⁵ Nel piano si menzionano anche le cosiddette riforme di accompagnamento, ossia quelle riforme che non sono strettamente correlate alla realizzazione degli obiettivi del piano, ma dovrebbero appunto affiancarne l'attuazione. Tali riforme sono principalmente finalizzate alla realizzazione di una maggiore coesione economica e sociale, prevedendo ad esempio una razionalizzazione della legislazione tributaria, una maggiore attenzione per la lotta all'evasione fiscale e diverse misure di stimolo dell'occupazione. Per approfondimenti; cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale, cit.*, pp. 82 ss.

anche l'attuazione di tutte e sei le missioni del Piano¹²⁶. Le riforme abilitanti, che riguardano la promozione della concorrenza e, appunto, la semplificazione, sono invece finalizzate a garantire proprio l'attuazione del Piano e appaiono riconducibili alla tradizionale logica della riduzione degli oneri amministrativi ai fini della promozione dello sviluppo economico¹²⁷.

La riforma orizzontale della pubblica amministrazione si sviluppa in quattro profili distinti: quello dell'accesso all'amministrazione; quello della buona amministrazione, ovverosia del suo buon andamento, *ex art. 97, Cost.*; quello dell'acquisizione di maggiori competenze e, infine, quello della digitalizzazione. La semplificazione gioca un ruolo importante in ciascuno di tali quattro profili¹²⁸, ma acquisisce un maggiore rilievo soprattutto con riferimento alla buona amministrazione, ove si assiste a un rafforzamento del suo legame con il "fattore tempo"¹²⁹.

Come si legge nel Piano, la riforma ha lo scopo di «eliminare i vincoli burocratici», quelli comunemente definiti come «colli di bottiglia», «rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese», agendo innanzitutto sulle «procedure direttamente collegate all'attuazione del PNRR»¹³⁰. Il rafforzamento dell'azione amministrativa passa così per la riduzione dei termini, il superamento di possibili arresti procedurali, spesso legati alla tutela di interessi sensibili, la concentrazione dei diversi procedimenti e il ricorso alle nuove tecnologie digitali. Le parole d'ordine della semplificazione nel Pnrr sono, dunque, accelerare, reingegnerizzare e digitalizzare le procedure amministrative, specie in quei settori interessati dagli interventi finanziati dal Pnrr. Tutto ciò si lega alla volontà di assicurare, secondo un'espressione sempre più frequente nel linguaggio di oggi, «la messa a terra» degli investimenti del Pnrr nel rispetto delle tempistiche concordate in sede europea.

¹²⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 47.

¹²⁷ In *Ibidem* si legge che le riforme abilitanti consistono nella rimozione degli «ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese».

¹²⁸ Rispetto al ruolo svolto dalla semplificazione per agevolare il reclutamento di nuovi dipendenti, si pensi alle già richiamate disposizioni dei d.l. nn. 44 e 80 del 2021 in merito alle procedure concorsuali abbreviate e semplificate.

¹²⁹ Il Pnrr parla espressamente di semplificazione anche rispetto alla riforma centrale della giustizia, richiedendo delle procedure semplificate – in particolare, dei concorsi basati soltanto su una valutazione dei titoli – per l'assunzione a termine degli addetti all'Ufficio del processo.

¹³⁰ Così *Ibidem*, p. 51.

La semplificazione sin qui tratteggiata e alla quale il Pnrr fa riferimento ai fini della riforma orizzontale della pubblica amministrazione appare chiaramente riconducibile al tradizionale modello della semplificazione amministrativa procedimentale. A essa si affianca la semplificazione quale riforma abilitante del Pnrr, la quale consiste principalmente nel riordino e nella razionalizzazione di diverse normative settoriali. Quest'ultima è, quindi, inquadrabile nel modello della semplificazione normativa seppur con chiare declinazioni procedimentali in quanto il fine ultimo resta sempre quello di ridurre i tempi di conclusione delle procedure e gli oneri gravanti sui privati¹³¹.

Le semplificazioni svolgono un ruolo importante anche all'interno delle riforme settoriali, attinenti alle specifiche materie interessate da ciascuna delle sei missioni del Piano, ovverosia: la prima su “digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”¹³²; la seconda su “rivoluzione verde e transizione ecologica”¹³³; la terza sulle

¹³¹ A questo riguardo C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta online*, 2021, fasc. 3, p. 957, osserva che tale interpretazione della semplificazione normativa da parte del Pnrr, ovverosia come avente ad oggetto puntuali interventi su specifici settori normativi, si discosta sensibilmente dalla semplificazione promossa dalle Regioni che, invece, passa per «interventi sistematici e duraturi nel tempo».

¹³² Quanto alla prima missione, le semplificazioni che riguardano la pubblicazione amministrazione finiscono sostanzialmente per sovrapporsi con le semplificazioni rientranti nelle riforme di contorno. Ad ogni modo, tra le semplificazioni previste nell'ambito della prima missione possono comunque richiamarsi quelle delle normative e dei procedimenti legati ai processi di digitalizzazione delle amministrazioni, ad esempio per quanto concerne i processi di acquisti di servizi ICT (*Information and Communication Technologies*) (Missione – di seguito “M.” – 1, Componente – di seguito “C.” – 1, Riforma – di seguito “Rif.” – 1.1.) e l'interoperabilità dei dati in loro possesso (M.1.C.1, Rif. 1.3). Rispetto invece alla digitalizzazione del sistema produttivo è prevista la semplificazione dei procedimenti autorizzativi per la realizzazione delle “reti ultraveloci”; e cioè della banda ultra-larga e del 5G, (M1.C.2, Investimento – di seguito “Inv.” – 3).

¹³³ Nell'ambito della seconda missione sono numerose le misure previste. Quanto alla sua seconda componente su “energia rinnovabile, idrogeno e trasporto sostenibile”, sono previste le semplificazioni: a) dei procedimenti autorizzativi di impianti rinnovabili *onshore* e *offshore* (M.2.C.2, Rif.1.1); b) delle procedure di impatto ambientale (M.2.C.2, Rif. 1.1); c) della normativa e dei procedimenti inerenti alla diffusione dell'idrogeno (M.2.C.2, Rif. 3.1.); d) dei procedimenti per la valutazione dei progetti per il trasporto pubblico locale e il trasporto rapido di massa (M.2.C.2, Rif. 4.1.). Quanto alle altre componenti della seconda missione sono previste le semplificazioni: a) dei procedimenti per la realizzazione degli interventi per l'efficientamento energetico (M.2.C.3, Rif. 1.1.); b) delle procedure per il finanziamento e l'attuazione di interventi contro il dissesto idrogeologico (M2.C.4, Rif. 2.1); c) delle procedure per l'erogazione dei servizi forniti dagli enti dei parchi nazionali e delle aree marine protette, servizi dei quali è inoltre prevista la digitalizzazione (M.2.C.4, Inv. 3.2); d) della normativa sull'attuazione del Piano Nazionale per gli interventi nel settore idrico, nonché del procedimento per la formazione e l'aggiornamento del Piano medesimo (M2.C.4., Rif. 4.1);

“infrastrutture per una mobilità sostenibile”¹³⁴; la quarta su “istruzione e ricerca”¹³⁵; la quinta su “inclusione e coesione”¹³⁶; la sesta su “salute”¹³⁷.

Come già registratosi per le riforme di contesto, anche nelle riforme strutturali la semplificazione viene intesa sostanzialmente come semplificazione normativa e amministrativa al fine sempre di rimuovere i “colli di bottiglia” che rallentano amministrazioni e le imprese. Invero, anche all’interno delle singole missioni, la semplificazione è strettamente connessa a una logica di accelerazione dell’azione amministrativa nell’attività sia di pianificazione a monte che di controllo a valle delle attività private. Basti pensare alla semplificazione del procedimento di approvazione dei piani portuali e dei controlli da effettuare sugli interventi di efficientamento energetico ovvero alla riproposizione delle Zes nel Mezzogiorno.

In aggiunta, per mezzo dell’implementazione delle nuove tecnologie digitali, si intende altresì agevolare l’accesso dei cittadini ai servizi resi dalle pubbliche amministrazioni, per esempio mediante il fascicolo sanitario e il punto di accesso ai servizi sociosanitari.

¹³⁴ Diversi interventi di semplificazione sono previsti anche nella seconda componente della terza missione su “intermodalità e logistica integrata”. Più precisamente, sono previste: *a*) la semplificazione delle procedure per la pianificazione strategica in materia portuale, specie con riferimento al Documento di pianificazione strategica di sistema e al Piano regolatore portuale (M.3.C.2, Rif. 1.1); *b*) la semplificazione dei procedimenti per l’autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio degli impianti di *cold ironing*, ossia delle infrastrutture elettriche all’interno delle aree portuali (M.3.C.2, Rif. 1.3); *c*) l’effettiva implementazione dello sportello unico dei controlli nell’ambito delle attività delle dogane mediante la realizzazione di un apposito portale a servizio dello sportello medesimo (M.3.C.2, Rif. 2.1); *d*) la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure logistiche relative alla documentazione sul trasporto delle merci (M.3.C.2, Rif. 2.3).

¹³⁵ Nella prima componente della quarta missione in materia di istruzione è prevista la semplificazione dei procedimenti di abilitazione all’esercizio di determinate professioni mediante le c.d. lauree abilitanti, ovvero sia equiparando l’esame di laurea con quello di Stato per l’abilitazione. All’interno di una più ampia riforma dei dottorati è poi prevista la semplificazione delle procedure di coinvolgimento di centri di ricerca e imprese nei finanziamenti dei corsi di dottorato (M.4.C.1, Rif. 1.6). Similmente, nell’ambito della seconda componente della quarta missione si richiede la «semplificazione della burocrazia nella gestione dei fondi dedicati alle attività di ricerca pubblico-privata» (così Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale, cit.*, p. 195) (M.4.C.2, Rif. 1.6).

¹³⁶ All’interno della seconda componente della quinta missione, dedicata a “servizi sociali, disabilità e marginalità sociale”, è prevista la semplificazione delle modalità di accesso alle prestazioni garantite alle persone non autosufficienti, la quale dovrà passare principalmente dall’implementazione del punto unico di accesso sociosanitario (M.5.C.2, Rif. 1.1). Quanto alla terza componente, volta a garantire un rilancio del Mezzogiorno ai fini di una maggiore coesione territoriale, è prevista la semplificazione del già esaminato modello delle Zes (M.5.C.4, Rif. 1).

¹³⁷ Nell’ambito della sesta missione non si parla espressamente di semplificazione; tuttavia, a tale politica può comunque ricondursi il potenziamento del Fascicolo sanitario elettronico (Fse), il quale dovrebbe costituire per tutti i cittadini e pazienti il punto di accesso ai servizi essenziali erogati dal Sistema sanitario nazionale (M6.C.2, Inv. 1.3).

4.2. L'attuazione del Piano

Sintetizzate così le misure previste all'interno delle singole missioni, vanno esaminate le relative modalità di attuazione. Il contenuto e il cronoprogramma per l'attuazione delle misure di semplificazione amministrativa e normativa di contorno si rinvencono nel Pnrr e nell'Agenda per la semplificazione 2020-2023 approvata, ex art. 15, d.l. n. 76/2020¹³⁸, dal Consiglio dei ministri previa intesa con la Conferenza unificata e poi aggiornata nel marzo del 2022 per il periodo 2023-2026¹³⁹.

Dette misure consistono in puntuali modifiche alle discipline di settore in materia di ambiente, energia, contratti pubblici, di rilancio del Mezzogiorno, di contrasto alla corruzione, e, soprattutto, di edilizia, la quale rappresenta il settore maggiormente finanziato all'interno del Piano.

Invero, ben il 32,6 per cento della spesa complessiva in investimenti del Pnrr è riservato «ai lavori di costruzione ed opere di edilizia civile»¹⁴⁰ e una parte rilevante di tali spese è costituita dalle risorse destinate a finanziare la nota e controversa misura del Superbonus disciplinata dall'art. 119 del c.d. decreto Rilancio, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con mod. dalla l. 17 luglio 2020, n. 77. Il Superbonus è, infatti, finanziato, tra Pnrr e il relativo Fondo complementare¹⁴¹, per quasi venti miliardi di euro: cionondimeno, secondo i dati forniti da Enea¹⁴², alla data del 31 maggio 2023 le detrazioni per gli

¹³⁸ L'art. 15, d.l. n. 76/2020, ha previsto l'approvazione della nuova Agenda per il periodo 2020-2023 mediante l'apposizione di modifiche alla disciplina originaria dell'art. 24, d.l. 24 aprile 2014, n. 90, conv. con mod. dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, che disponeva l'approvazione, sempre d'intesa con la Conferenza unificata, della prima Agenda per la Semplificazione per il triennio 2015-2017. L'ultima versione aggiornata dell'Agenda è consultabile all'indirizzo https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Agenda_Semplificazione_2020-2026.pdf.

¹³⁹ Per approfondimenti sull'Agenda, anteriormente però alle modifiche apposte nel 2022, si veda G. VESPERINI, *L'Agenda per la semplificazione 2020-2023*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, fasc. 2, pp. 151 ss. Inoltre, conformemente a quanto sopra esposto, anche V. BONTEMPI, G. MOCAVINI ed E. TATÌ, *L'attività normativa del governo nel periodo 2020-2021*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2022, fasc. 2, pp. 467 ss., individuano nella descrizione degli interventi di semplificazione da parte dell'Agenda un'attenzione per la semplificazione sia nella sua declinazione normativa che in quella amministrativa.

¹⁴⁰ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale*, cit., p. 254.

¹⁴¹ Più precisamente, il finanziamento del Superbonus si fonda sui quasi quattordici miliardi di euro messi a disposizione dal Pnrr, sui 4,6 miliardi di euro stanziati dal Fondo Complementare nazionale al Pnrr – il quale è finanziato mediante scostamenti alle leggi di bilancio – e sui 0,32 miliardi di euro messi a disposizione dal programma europeo React (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*).

¹⁴² Ovverosia dall'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, la quale ha come missione la promozione della ricerca e dell'innovazione tecnologica, nonché la prestazione di servizi avanzati in favore sia delle imprese che delle pubbliche amministrazioni e dei

interventi di Superbonus hanno già quasi raggiunto la soglia di ottanta miliardi di euro¹⁴³. Il Superbonus così finanziato consiste in una detrazione, in numerose ipotesi pari sino al centodieci per cento, delle spese sostenute per interventi di efficientamento energetico e di adeguamento antisismico realizzati su immobili aventi destinazione residenziale¹⁴⁴. Scopo della misura, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe essere quello di facilitare il raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico¹⁴⁵ e, al contempo, di promuovere il settore edilizio mediante le relative agevolazioni¹⁴⁶.

Ciò detto, in questi primi anni gli obiettivi di semplificazione fissati nel Pnrr per l'edilizia e per gli altri settori richiamati sono stati perseguiti principalmente per mezzo di decreti leggi.

Trattasi dei decreti Rilancio, Semplificazioni e, soprattutto, Semplificazioni-*bis* che, per agevolare il ricorso alla misura del Superbonus, ha ammesso la realizzazione dei relativi interventi anche su immobili interessati da alcune tipologie di abusi edilizi¹⁴⁷.

cittadini. L'agenzia è stata istituita dall'art. 37, l. 23 luglio 2009, n. 99, così come modificato dall'art. 4, l. 28 dicembre 2015, n. 221.

¹⁴³ Come evincibile dal report accessibile al sito https://www.energiaenergetica.enea.it/images/detrazioni/Avvisi/Report_dati mensili_31_05_2023.pdf, trattasi, più precisamente, di poco più di quattrocentodieci mila interventi edilizi ammessi a detrazione per una somma pari a 77.057.998.817,16 di euro.

¹⁴⁴ Per approfondimenti sulla disciplina del Superbonus si rinvia altresì ad A. BRUGNARA e P. FELICE, *Il PNRR e i recenti interventi legislativi in materia di efficienza energetica: l'attività di controllo e i possibili effetti*, in *Ambiente e sviluppo*, 2021, fasc. 12, pp. 867 ss., e all'apposito report predisposto da CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO STUDI, *Il superbonus edilizia al 110 per cento - aggiornamento al decreto legge n. 11 del 2023*, dossier n. 2, 12 giugno 2023, consultabile dall'indirizzo http://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/FI0002.pdf?_1687860921751.

¹⁴⁵ Il Superbonus costituisce, difatti, una delle linee di investimento all'interno della terza componente della seconda Missione rubricata come "efficientamento energetico e sismico edilizia residenziale privata e pubblica".

¹⁴⁶ Il PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale*, cit., p. 145, parla di «stimolare le economie locali attraverso la creazione di posti di lavoro nella filiera dell'edilizia e della produzione di beni e servizi per le abitazioni». Al riguardo, non sono però mancate delle perplessità in parte della dottrina, la quale ha osservato che l'artificioso aumento della domanda edilizia mediante le detrazioni garantite per il Superbonus non condurrà necessariamente a una crescita solida e duratura del settore e, più in generale, del paese. Sul punto, si veda M. MATTALIA, *L'incentivazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, 2023, fasc. 2, pp. 341-342.

¹⁴⁷ Rispetto all'edilizia, il Pnrr e l'Agenda per la semplificazione richiedevano entro il 2021 la semplificazione degli interventi del Superbonus. Ciò è avvenuto principalmente mediante l'art. 33 del decreto Semplificazioni-*bis*, che ha apposto sensibili modifiche alla disciplina dettata dall'art. 119 del decreto Rilancio. Tali modifiche possono ricondursi a due finalità principali. In primo luogo, l'estensione del regime della Cila agli interventi del Superbonus anche se riguardano le parti strutturali degli edifici o i prospetti, ovverosia anche nelle ipotesi di manutenzione straordinaria pesante che, stante l'impostazione generale del d.P.R. n. 380/2001, dovrebbero invece essere soggette a Scia. Peraltro, al fine di agevolare l'azione di operatori e amministrazioni, il 4 agosto 2021 la Conferenza unificata ha sottoscritto un accordo per l'adozione sull'intero territorio nazionale di un modulo unificato di Cilas, ossia della Comunicazione inizio lavori asseverata per superbonus (Cilas), contenente soltanto le informazioni essenziali richieste dal decreto Rilancio. In secondo luogo, data la diffusa difficoltà di dimostrare la conformità urbanistico-edilizia

Affianco a tali decreti meritano poi una particolare menzione il decreto Pnrr-*ter*, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, conv. con mod. dalla l. 21 aprile 2023, n. 41, che ha introdotto diverse misure di semplificazione per agevolare l’attuazione del Pnrr, e il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, ossia il nuovo codice in materia di contratti pubblici.

Per quanto concerne invece la futura implementazione delle politiche di semplificazione, stando al cronoprogramma esposto nel Pnrr e nell’Agenda, entro il 2026 andrà disposta la semplificazione di ben seicento procedimenti amministrativi, anche mediante l’estensione degli strumenti del silenzio-assenso e della Scia¹⁴⁸. Più precisamente, i procedimenti dovranno essere semplificati, “reingegnerizzati” e digitalizzati¹⁴⁹, per poi mettere a disposizione di cittadini e imprese un catalogo completo

degli edifici, specie dei più risalenti, l’art. 119, comma 13-*ter*, d.l. n. 34/2020, così come modificato dall’art. 33, comma 1, lett. c), d.l. n. 77/2021, ha precisato che nella Cilas non va attestato lo stato legittimo, *ex art. 9-bis*, comma 1-*bis*, d.P.R. n. 380/2001, degli immobili oggetto dell’intervento di Superbonus, ossia l’assenza di abusi edilizi. La disposizione, contraddicendo una pacifica interpretazione della normativa edilizia da parte della giurisprudenza amministrativa e penale, sembrerebbe così legittimare la realizzazione degli interventi del Superbonus e il conseguimento delle relative detrazioni anche in presenza di abusi edilizi. A favore di tale interpretazione militano poi due ulteriori previsioni contenute sempre nell’art. 119, d.l. n. 34/2020. Da una parte, vi è l’art. 119, comma 13-*ter*, d.l. n. 34/2020, che non menziona la presenza di abusi edilizi pregressi tra le fattispecie che comportano la decadenza dal beneficio della detrazione, la quale invece opera soltanto in caso di: *a*) mancata presentazione della Cilas; *b*) interventi realizzati in difformità della Cilas; *c*) mancata attestazione del titolo abilitativo dell’immobile poi oggetto degli interventi di Superbonus; *d*) presentazione di attestazioni non corrispondenti al vero. Dall’altra parte, si pone l’art. 119, comma 13-*quater*, d.l. n. 34/2020, che chiarisce come il Superbonus non rappresenti un condono fittizio, ossia una sanatoria generalizzata di eventuali pregresse situazioni di abuso, in quanto «Fermo restando quanto previsto al comma 13-*ter*, resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell’immobile oggetto di intervento». Ad ogni modo, tenuto conto che l’art. 119, comma 13-*ter*, richiede comunque l’attestazione del titolo abilitativo originario dell’immobile, è da escludere la possibilità di ricorrere al Superbonus a fronte di abusi “totali”, ossia realizzati in assenza del titolo edilizio. Da ultimo, si segnala che la possibilità di ricorrere al Superbonus anche in presenza di immobili abusivi è stata riconosciuta anche da A. BRUGNARA e P. FELICE, *Il PNRR e i recenti interventi legislativi in materia di efficienza energetica*, cit., p. 871; G. V. COLONNA, *Note a margine dell’agibilità e dello stato legittimo degli immobili*, in *Notariato*, 2021, fasc. 5, p. 489; CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, *Immobili e bonus fiscali 2022. Guida pratica alle agevolazioni fiscali per gli interventi di rigenerazione del patrimonio immobiliare*, 2022, consultabile dal link https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANI_VERTICALI/Online/_Oggetti_Embdedd/Documenti/2022/06/09/ImmobiliBonusFiscali2021.pdf, p. 82.

¹⁴⁸ Si veda PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale*, cit., pp. 52 e 97. Peraltro, lo stesso art. 24, comma 1-*bis*, lett. a), d.l. n. 90/2014, così come modificato dal decreto Semplificazioni, prevede la ricognizione dei procedimenti amministrativi al fine di delineare quali siano «le attività soggette ad autorizzazione, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e le attività soggette ai regimi giuridici di cui agli articoli 19, 19-bis e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero al mero obbligo di comunicazione».

¹⁴⁹ Tali operazioni sono rimesse sostanzialmente alla competenza del Dipartimento per la funzione pubblica e, in particolare, dell’apposita *task force* di mille esperti messa a sua disposizione. Il Dipartimento dovrà però agire in coordinamento con le Regioni, l’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), l’Unione delle Province Italiane (UPI) e con le singole amministrazioni di volta in volta competenti rispetto ai singoli procedimenti da reingegnerizzare.

di tutti procedimenti così snelliti¹⁵⁰ e comprensivo della relativa modulistica, la quale sarà standardizzata per l'intero territorio nazionale e compilabile *online*¹⁵¹. L'obiettivo ultimo è, dunque, quello di proseguire e completare il lavoro già avviato nell'ambito della riforma Madia, quando nell'apposita tabella allegata al d.l. n. 222/2016 erano stati chiariti i regimi abilitativi per le attività edili, commerciali e quelle incidenti sull'ambiente.

Da ultimo, va osservato che tale sforzo di ricognizione e manutenzione dovrebbe concretizzarsi nell'adozione di alcuni decreti legislativi. Invero, l'art. 28 della recente legge di concorrenza per il 2021, l. 5 agosto 2022, n. 118, ha recentemente delegato il Governo a intervenire in via legislativa proprio «ai fini dell'individuazione dell'elenco dei nuovi regimi amministrativi delle attività private, della semplificazione e della reingegnerizzazione in digitale delle procedure amministrative»¹⁵².

5. I decreti Semplificazioni e Semplificazioni-bis

A seguito dell'emergenza pandemica e nell'ottica di favorire l'attuazione degli investimenti previsti nel Pnrr si sono registrati a breve distanza di tempo diversi interventi legislativi volti a promuovere le politiche di semplificazione. Tra questi i più noti e rilevanti sono sicuramente i decreti Semplificazioni e Semplificazioni-bis, i quali sono accomunati dalle finalità perseguite, pur essendo stati presentati da Governi diversi e, rispettivamente, prima e dopo la predisposizione e approvazione del Pnrr¹⁵³. I decreti hanno, in particolare, almeno due elementi in comune.

¹⁵⁰ Come precisato in *Ibidem* e in MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Semplificazione per la ripresa: Agenda 2020-2026. Aggiornamento marzo 2022*, 2022, p. 3, i procedimenti vanno individuati sulla base di un'apposita consultazione con gli *stakeholder*, i quali hanno già avuto occasione di definire come materie di particolare importanza quelle del lavoro, del turismo, quell'agroalimentare, ambientale, edilizia e delle fonti rinnovabili e della banda ultra-larga.

¹⁵¹ Più precisamente, tale processo di manutenzione dei procedimenti amministrativa si dovrebbe articolare nelle seguenti fasi: *a*) la ricognizione dei procedimenti su cui intervenire; *b*) l'individuazione delle misure di semplificazione da introdurre; *c*) la pubblicazione del catalogo contenente i procedimenti reingegnerizzati e la contemporanea definizione delle relative modulistiche.

¹⁵² Così l'art. 28, comma 1, l. n. 118/2022, che, più precisamente, richiede al Governo di adottare più decreti legislativi «per la ricognizione, la semplificazione e l'individuazione delle attività oggetto di procedimento di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso nonché di quelle per le quali è necessario il titolo espresso o è sufficiente una comunicazione preventiva».

¹⁵³ D'altronde, anche V. BONTEMPI, G. MOCAVINI ed E. TATÌ, *L'attività normativa del governo*, *cit.*, pp. 467 ss., osservano che il d.l. n. 77/2021 «replica molte delle caratteristiche del precedente decreto semplificazioni, ad esempio rispetto al tipo di modifiche — micro-settoriali e sul procedimento amministrativo [...] e agli ambiti riformati».

Da una parte, entrambi i decreti intervengono in modo rilevante – soprattutto il primo d.l. n. 76/2020 – sulla formulazione della l. n. 241/1990, del d.P.R. n. 380/2001 e delle altre discipline che regolano settori interessati dall’attuazione del Pnrr¹⁵⁴. Dall’altra, dalle modifiche apposte dai decreti emerge chiaramente quella che è stata definita come “l’ansia di provvedere”¹⁵⁵, ossia quella di favorire quanto più possibile la rapida conclusione del procedimento anche a fronte dell’inerzia delle amministrazioni.

Ciò detto, guardando soltanto alla l. n. 241/1990, è possibile qui richiamare sinteticamente le principali modifiche apposte dai decreti Semplificazioni e Semplificazioni-*bis*, alcune delle quali saranno in seguito esaminate nel dettaglio rispetto ai loro riflessi sul silenzio-assenso¹⁵⁶.

5.1 Le modifiche dei decreti alle regole sull’azione amministrativa

Le modifiche alla l. n. 241/1990 apportate dai due decreti possono distinguersi in due distinte categorie; da un lato, vi sono quelle che incidono sull’azione amministrativa nel suo complesso e, dall’altro, quelle che invece interessano la disciplina dei singoli istituti procedurali.

Quanto alle prime, vanno richiamate la previsione dell’inefficacia degli atti tardivi, la riaffermazione dell’uso degli strumenti digitali e del rispetto dei principi civilistici di buona fede e leale collaborazione da parte dell’amministrazione, nonché la riduzione dei termini endoprocedimentali e di conclusione dei procedimenti fissati dalla l. n. 241/1990.

¹⁵⁴ A titolo esemplificativo, per quanto concerne l’edilizia, prima ancora della predisposizione del Pnrr, importanti misure di semplificazione erano state introdotte dal decreto Semplificazioni che aveva sensibilmente innovato la disciplina contenuta al d.P.R. n. 380/2001. Per un esame delle relative modifiche si rinvia a E. BOSCOLO, *Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, cit., p. 1257 ss., e a P. URBANI, *L’edilizia*, cit., pp. 572 ss.

¹⁵⁵ Di “ansia di provvedere” rispetto al d.l. n. 76/2020 parlano ad esempio F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato “responsabilizzato”*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 36, p. 46. In termini simili, sempre con riferimento al d.l. n. 76/2020, si veda anche V. DI CAPUA, *Ambiente, complessità sistemica e semplificazione*, in *Diritto amministrativo*, 2020, fasc. 4, pp. 967-968.

¹⁵⁶ Per un esame puntuale delle modifiche apposte dai due decreti si rinvia ad A. AVERARDI, A. DI MARTINO, C. FRANCESCHINI, M. MAZZARELLA, C. RAMOTTI, F. SPANICCIATI e V. TURCHINI, *Cronache amministrative 2020-2021*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, fasc. 3, pp. 818 ss.

Quanto alle seconde, si fa riferimento alla parziale riformulazione della disciplina del silenzio-assenso, di quello endoprocedimentale, dell'attività consultiva delle amministrazioni, delle conferenze di servizi e, da ultimo, del preavviso di diniego.

Procedendo per ordine, quanto alle novità sull'azione amministrativa nel suo complesso, l'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, introdotto dal d.l. n. 76/2020, ha disposto l'inefficacia degli atti tardivi¹⁵⁷. Trattasi, più precisamente, degli atti adottati dall'amministrazione una volta scaduti i termini fissati: *a*) dall'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990, ai fini della formazione del silenzio-assenso; *b*) dall'art. 19, commi 3 e 6-*bis*, sui controlli esercitabili sulla Scia¹⁵⁸; *c*) dall'art. 17-*bis*, commi 1 e 3, rispetto al silenzio-

¹⁵⁷ Ai sensi dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, introdotto dall'art. 12, comma 1, lett. a), n. 2), d.l. n. 76/2020, conv. con mod. dalla l. n. 120/2020: «Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-*bis*, comma 2, lettera c), 17-*bis*, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-*ter*, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-*bis*, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-*nonies*, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni».

¹⁵⁸ Incidentalmente, merita qualche ulteriore riflessione la previsione dell'inefficacia degli atti tardivi rispetto alle attività soggette a Scia. Sul punto si ricorda che in sessanta giorni, trenta in materia edilizia, l'amministrazione deve svolgere il proprio controllo *ex post* sulla Scia private. A fronte di eventuali irregolarità delle segnalazioni, le amministrazioni possono conformare l'attività, vietarne la prosecuzione e, ancora, imporre la rimozione degli eventuali effetti dannosi cagionati dall'attività medesima. Ciò detto, l'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, pone dei problemi circa il coordinamento con il successivo art. 19, comma 4, l. n. 241/1990, il quale, una volta decorso il termine di trenta o sessanta giorni permette comunque all'amministrazione di adottare dei provvedimenti inibitori e ripristinatori «in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-*nonies*», l. n. 241/1990. La norma, dunque, consente in caso di Scia di intervenire in autotutela, anche se non si può propriamente parlare di annullamento d'ufficio posto che, come noto, nelle attività liberalizzate non vi è alcun provvedimento amministrativo che può essere oggetto di autotutela e, in particolare, di annullamento. Il problema di coordinamento risiede quindi nel fatto che l'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, sancisce l'inefficacia degli atti tardivi e ammette espressamente soltanto l'annullamento d'ufficio. Di conseguenza, nell'ipotesi di Scia, i provvedimenti inibitori e ripristinatori adottati al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, sarebbero comunque inammissibili o, più precisamente, inefficaci. Tuttavia, una tale interpretazione letterale delle norme condurrebbe irragionevolmente a escludere la possibilità stessa di un intervento in autotutela da parte dell'amministrazione. Di conseguenza, si ritiene che il coordinato disposto di cui agli artt. 2 e 19, l. n. 241/1990, non possa che essere interpretato in un modo. Ovverosia, da una parte, devono ritenersi inefficaci, in quanto tardivi, i provvedimenti inibitori e ripristinatori adottati dopo decorso il termine di trenta o sessanta giorni e che non soddisfino i presupposti fissati dall'art. 21-*nonies* per l'annullamento d'ufficio. Dall'altra parte, vanno invece considerati inefficaci, sempre poiché tardivi, quei provvedimenti inibitori o ripristinatori che rispettano le condizioni di cui all'art. 21-*nonies*, ma sono stati adottati oltre il termine annuale oggi previsto per l'annullamento d'ufficio. Per maggiori approfondimenti su tali e altre problematiche conseguenti alla soggezione della Scia alla regola dell'inefficacia degli atti tardivi si veda anche M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, fasc. 3, pp. 176 ss. Da ultimo, con specifico riferimento alla Scia edilizia, merita di essere sottolineato il fatto che il Parlamento, in fase di conversione del decreto Semplificazioni, ha circoscritto l'ambito di applicazione dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990. Nel dettaglio, la legge di conversione, l. n. 120/2020, ha precisato che tale norma si applica ai provvedimenti tardivi riguardanti le Scia edilizie e adottati soltanto ai sensi del «primo periodo» dell'art. 19, comma 6-*bis*, l. n. 241/1990. In tal modo, il legislatore ha circoscritto l'inefficacia soltanto a quei provvedimenti inibitori e ripristinatori adottati una volta scaduto il termine di trenta giorni per il controllo *ex post* sulle Scia edilizie.

assenso endoprocedimentale; *d*) dagli artt. 14-*bis*, comma 2, lett. c), e 14-*ter*, comma 7, entro i quali le amministrazioni devono esprimere la propria posizione rispettivamente in sede di conferenza di servizi semplificata e sincrona¹⁵⁹.

Ciò detto, benché il riferimento alla previsione dell'inefficacia abbia sollevato in letteratura alcuni dubbi sulla necessità di considerare l'atto tardivo quale nullo o, come sostenuto anche dalla giurisprudenza¹⁶⁰, soltanto inefficace¹⁶¹, lo scopo della norma è agevolmente rinvenibile nell'ambito di applicazione della medesima.

La norma mira a rafforzare la certezza del privato circa l'effettiva conclusione del procedimento ogni qualvolta l'amministrazione rimanga inerte, impedendo a

Con la riformulazione dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, apposta dalla l. n. 120/2020 viene preservata l'efficacia dei provvedimenti adottati ai sensi del secondo periodo di cui all'art. 19, comma 6-*bis*, l. n. 241/1990, e cioè i provvedimenti adottati in forza di «disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali». Ciò dovrebbe dunque tenere fermo il potere-dovere delle amministrazioni comunali di contrastare il diffuso fenomeno dell'abusivismo edilizio e, di conseguenza, impedire che la loro inerzia possa consolidare lo stato giuridico di fabbricati realizzati in contrasto con l'ordinato assetto del territorio.

¹⁵⁹ L'introdotta previsione dell'inefficacia degli atti tardivi costituisce senza dubbio una delle novità più rilevanti recate dal decreto Semplificazioni e sulla quale si è maggiormente concentrata l'attenzione dei suoi primi commentatori, i quali evidenziano tutti l'attenzione al fattore "tempo" che ha caratterizzato l'intervento del legislatore. Per un esame del nuovo istituto si suggerisce la lettura quantomeno di S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, fasc. 3, pp. 340 ss.; F. CAMPOLO, *Oltre il dogmatismo: la nuova dimensione dell'inefficacia pubblicistica*, in *Nuove autonomie*, 2022, fasc. 3, pp. 928 ss.; M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo*, cit., pp. 176 ss.; B. VERZICCO, *Riflessioni sull'autotutela decisoria e l'inesauribilità del potere amministrativo nell'ambito delle riforme strutturali dell'emergenza pandemica*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2021, fasc. 2, pp. 161 ss.; A. GIURICKOVIC DATO, *La "sburocratizzazione" per i cittadini*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990*, cit., pp. 187 ss.

¹⁶⁰ In particolare, nella propria parte decisoria hanno dichiarato l'inefficacia, anziché la nullità, degli atti tardivi Tar Campania, Salerno, sez. II, 2 maggio 2023, n. 1018; Id., 27 marzo 2023, n. 710; Id., 20 marzo 2023, n. 644; Id., 6 settembre 2022, n. 2327; Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 9 marzo 2023, n. 170. Si segnala, inoltre, il Tar Puglia, Bari, sez. III, 10 marzo 2023, n. 474, che, dichiarando l'inefficacia dell'atto tardivo, ha altresì dichiarato l'inammissibilità delle domande di nullità e annullamento del medesimo. Per il Tar Puglia, Bari, sez. II, 1° agosto 2022, n. 1128, la sanzione è «l'immediata inefficacia e non la nullità» dell'atto; mentre il Tar Sicilia, Catania, sez. I, 9 dicembre 2022, n. 3220, ha parlato di inefficacia «in ragione della consumazione del potere di amministrazione attiva, salva l'autotutela (c.d. tempistica in una logica di preclusione)» (cfr., in termini simili, anche Tar Piemonte, Torino, sez. II, 29 giugno 2022, n. 605). Sembrano, invece, propendere per la nullità degli atti tardivi Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 16 dicembre 2022, n. 1335, e Tar Liguria, Genova, sez. I, 5 luglio 2021, n. 631.

¹⁶¹ In letteratura, per la nullità degli atti tardivi propendono S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo*, cit., p. 371; M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo*, cit., p. 173; F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *La fatica di semplificare*, cit., p. 37; M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo di cui al nuovo art. 2, co. 8-bis della l. n. 241/1990 e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso: primi passi nell'ottica della certezza del diritto*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, fasc. 1, p. 12. Sostengono invece la tesi dell'inefficacia, quale categoria autonoma e distinta da quella della nullità, A. TORTORA, *Il provvedimento inefficace: problemi e prospettive l'inefficacia e la consumazione del potere*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, contabilitapubblica.it, 2022, p. 12; ; F. G. RUSSO, *Il provvedimento inefficace, rectius inutile nell'ambito del comma 8-bis dell'articolo 2 della Legge n. 241/1990*, in *Ratioiuris*, 2021, p. 9, F. CAMPOLO, *Oltre il dogmatismo*, cit.

quest'ultima di intervenire una volta scaduti i termini fissati dalla legge e contemplati dall'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990.

Ad esempio, rispetto al silenzio-assenso, l'inefficacia diviene una sanzione a carico dell'amministrazione che, «nella prospettiva semplificatoria e acceleratoria dei procedimenti amministrativi perseguita dal legislatore», è posta a presidio «delle norme che già qualificano il silenzio come assenso, con la finalità di evitare che esse possano essere aggirate dall'esercizio tardivo del potere in forma espressa»¹⁶². Ne consegue altresì che i termini presi in considerazione dalla norma sono chiaramente da intendersi come perentori¹⁶³, essendo tali non solo quelli espressamente così definiti dal legislatore, ma anche quelli che una volta decorsi inutilmente comportano la decadenza dal potere¹⁶⁴.

A fronte dell'esaurirsi del potere di provvedere e a tutela degli interessi pubblici resta ferma soltanto la possibilità di un intervento in autotutela dell'amministrazione. Intervento quest'ultimo che doveva intervenire entro un termine notoriamente pari a diciotto mesi ed è oggi ridotto a un solo anno per effetto delle modifiche apposte dal decreto Semplificazioni-*bis*¹⁶⁵.

Inoltre, nelle ipotesi in cui i termini di conclusione dei procedimenti restino invece ordinatori, il decreto Semplificazioni-*bis* rafforza i margini del potere sostitutivo. Questo,

¹⁶² Così Tar Campania, Napoli, sez. II, 10 gennaio 2022, n. 171. La perentorietà dei termini soggetti alla sanzione dell'inefficacia è, poi, riconosciuta anche da Tar Campania, Napoli, sez. II, 17 giugno 2022, n. 4104; Id., Salerno, sez. II, 6 luglio 2021, n. 1633; Tar Veneto, Venezia, sez. II, 14 aprile 2022, n. 558.

¹⁶³ I termini sono oggi ritenuti perentori da pressoché la totalità dei commentatori dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990. In tal senso si vedano, tra i tanti, M. A. SANDULLI, *Silenzio assenso e termine a provvedere. Esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo?*, in *Il processo*, 2022, fasc. 1, p. 22; M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo*, cit., p. 4; F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *La fatica di semplificare*, cit., p. 36; A. TORTORA, *Il provvedimento inefficace*, cit.; F. CAMPOLO, *Oltre il dogmatismo*, cit., p. 931; A. GIURICKOVIC DATO, *La "sburocratizzazione" per i cittadini*, cit., p. 202.

¹⁶⁴ Si veda, in termini analoghi, P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, III ed., Milano, Giuffrè, 1968, p. 192; C. TALICE, *Termine (diritto amministrativo)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1992; M. CLARICH, *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, fasc. 7, p. 692. La giurisprudenza più recente, peraltro, si è oramai consolidata nel ritenere che: «la perentorietà dei termini procedurali può aversi, quale eccezione alla regola della loro natura meramente ordinatoria o acceleratoria, soltanto laddove la stessa perentorietà sia espressamente prevista dalle norme che disciplinano in modo specifico i procedimenti di volta in volta considerati, o queste sanzionino espressamente con la decadenza il mancato esercizio del potere dell'amministrazione entro i termini stabiliti» (così, *ex multis*, Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 27 ottobre 2022, n. 1113; Tar Piemonte, Torino, sez. I, 6 settembre 2022, n. 724; Tar Puglia, Bari, sez. III, 2 settembre 2022, n. 1337; Cons. Stato, sez. VI, 25 maggio 2022, n. 4194; Tar Sicilia, Catania, sez. I, 7 maggio 2021, n. 1498; Cons. Stato, sez. VI, 26 luglio 2018, n. 4577).

¹⁶⁵ Più precisamente, in forza dell'art. 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241/1990, così come modificato dall'art. 63, comma 1, d.l. n. 77/2021, conv. con mod. dalla l. n. 108/2021, i provvedimenti possono essere annullati entro un termine ragionevole, che è oggi pari a un anno nell'ipotesi di «provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici».

difatti, a seguito delle modifiche apposte dal d.l. n. 77/2021, può essere esercitato anche d'ufficio¹⁶⁶, anziché soltanto su istanza del soggetto interessato, e da parte di un'unità organizzativa appositamente individuata a tal fine, anziché necessariamente dalla figura apicale dell'amministrazione stessa¹⁶⁷.

All'attenzione per i rimedi da apprestare a fronte dell'inerzia dell'amministrazione si affianca anche quella per la durata stessa dei procedimenti amministrativi.

Il decreto Semplificazioni pone, innanzitutto, l'accento sul rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, richiedendo alle amministrazioni di misurare «i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese», e di darne pubblicazione sulla sezione “amministrazione trasparente” dei propri siti istituzionali¹⁶⁸. Tale onere, che richiede comunque la previa adozione di un d.P.C.m per la definizione dei criteri di monitoraggio, dovrebbe quindi reintrodurre quell'obbligo di pubblicazione dei tempi procedurali che era stato introdotto dalla legge Severino del 2012¹⁶⁹ e poi abrogato nel 2016¹⁷⁰. In aggiunta, il decreto Semplificazioni richiede alle amministrazioni e agli enti pubblici statali di ridurre anche il termine di conclusione dei procedimenti di loro competenza e, quindi, la loro effettiva durata¹⁷¹.

¹⁶⁶ Cfr. l'art. 2, comma 9-ter, l. n. 241/1990, nella sua formazione attuale e ai sensi del quale, una volta decorso il termine di conclusione del procedimento, il potere sostitutivo è esercitato «d'ufficio o su richiesta dell'interessato».

¹⁶⁷ L'art. 2, comma 9-bis, l. n. 241/1990, a seguito delle modifiche disposte dall'art. 61, comma 1, lett. a), d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, prevede che l'organo di governo individua il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo tra le «figure apicali dell'amministrazione o una unità organizzativa». Per ulteriori approfondimenti sulla riformulazione della disciplina del potere sostitutivo a opera del d.l. n. 77/2021 si veda F. F. GUZZI, *D.l. semplificazioni-bis e PNRR: riflessioni sulle modifiche alla legge sul procedimento amministrativo*, in *La cittadinanza europea*, 2022, fasc. 1, pp. 166 ss.

¹⁶⁸ Così dispone l'art. 2, comma 4-bis, l. n. 241/1990, introdotto dall'art. 12, comma 1, lett. a), d.l. n. 76/2020, conv. con mod. dalla l. n. 120/2020.

¹⁶⁹ Si fa riferimento all'art. 1, comma 28, l. 6 novembre 2012, n. 190, ai sensi del quale: «Le amministrazioni provvedono altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio sono consultabili nel sito web istituzionale di ciascuna amministrazione».

¹⁷⁰ In particolare, l'art. 43, d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha abrogato l'art. 24, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che imponeva alle amministrazioni di rendere consultabili i risultati del monitoraggio imposto dall'art. 1, comma 28, l. n. 190/2012.

¹⁷¹ Cfr. l'art. 12, comma 2, d.l. n. 76/2020.

Da ultimo, nei due decreti si ravvisa anche la volontà di garantire una maggiore efficienza delle amministrazioni e di rafforzare i margini di affidamento dei privati circa la legittimità e stabilità delle loro decisioni¹⁷².

Il rafforzamento dell'efficienza dell'azione amministrativa passa principalmente per la sua digitalizzazione. Questa viene promossa mediante la riforma della relativa *governance*¹⁷³, la promozione di politiche di semplificazione *ad hoc* per favorire il ricorso e gli investimenti nel digitale da parte delle amministrazioni¹⁷⁴, nonché con puntuali modifiche alla l. n. 241/1990.

Quanto a quest'ultime, con il decreto Semplificazioni, l'art. 3-*bis*, l. n. 241/1990, non richiede più alle amministrazioni soltanto di incentivare l'uso della telematica, ma

¹⁷² Incidentalmente, va evidenziata anche l'introduzione dell'art. 21-*decies* all'interno della l. n. 241/1990, il quale prevede un procedimento semplificato per la riedizione del potere amministrativo qualora l'autorizzazione o la Valutazione d'impatto ambientale (Via) siano state annullate in giudizio – con sentenza passata in giudicato – per vizi inerenti ad atti endoprocedimentali. Nel dettaglio, la norma, introdotta dall'art. 12, comma 1, lett. i-*bis*, d.l. n. 76/2020, conv. con mod. dalla l. n. 120/2020, dispone che: «Qualora non si rendano necessarie modifiche al progetto e fermi restando tutti gli atti e i provvedimenti delle amministrazioni interessate resi nel suddetto procedimento, l'amministrazione o l'ente che abbia adottato l'atto ritenuto viziato si esprime provvedendo alle integrazioni necessarie per superare i rilievi indicati dalla sentenza.». L'amministrazione deve provvedere entro il termine di trenta giorni decorrenti dalla richiesta del privato e, una volta adottato l'atto o nel caso di una sua inerzia, l'amministrazione competente provvede entro un ulteriore termine di trenta giorni a rilasciare l'autorizzazione o la Via.

¹⁷³ Quanto alla *governance* del digitale, premesso che la medesima è strettamente correlata alla *governance* a monte del Pnrr dato il rilievo da questi attribuito alla transizione digitale, possono sinteticamente ricordarsi alcune delle novità più rilevanti apportate nel corso della scorsa legislatura. In primo luogo, la presenza nella compagine degli ultimi due governi della scorsa legislatura anche di un Ministro senza portafoglio per la digitalizzazione, in particolare delle pubbliche amministrazioni. In secondo luogo, l'accentramento in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri delle competenze in materia di transizione digitale da parte del d.l., 1° marzo 2021, n. 22, di riordino delle attribuzioni ministeriali dell'allora Governo Draghi e conv. con mod. dalla l. 22 aprile 2021, n. 55, del decreto Semplificazioni-*bis* e del d.l. 14 giugno 2021, n. 82, conv. con mod. dalla l. 4 agosto 2021, n. 109. In terzo luogo, l'istituzione a opera dell'art. 8, comma 2, d.l. n. 22/2021, del Comitato interministeriale per la transizione digitale (Citd), il quale è chiamato a garantire un maggiore coordinamento tra le amministrazioni quando agiscono sempre nelle materie della transizione digitale rimesse alle competenze della Presidenza del Consiglio. In quarto luogo, il rafforzamento delle competenze dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgId), alla quale l'art. 18-*bis* del codice dell'amministrazione digitale, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, introdotto dal d.l. n. 77/2021, ha riconosciuto anche nuove funzioni di vigilanza e sanzionatorie nei confronti delle amministrazioni che non ottemperino ai propri oneri di transizione digitale. Per ulteriori approfondimenti sull'evoluzione della *governance* del digitale si veda altresì A. NATALINI, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2022, fasc. 1, pp. 96 ss.; V. BONTEMPI (a cura di), *Lo stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, Roma TrE-PRESS, 2022; B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale* (voce), in AA. VV., *Enciclopedia del diritto. I Tematici: Funzioni amministrative*, cit., pp. 75 ss.; L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, Bologna, il Mulino, 2023; G. SGUEO, *La transizione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, fasc. 6, pp. 746 ss.; I. MACRÌ, *Il PNRR italiano per la digitalizzazione e l'innovazione della Pubblica Amministrazione*, in *Azienditalia*, 2022, fasc. 1, pp. 46 ss.

¹⁷⁴ A tal fine si rinvia alle previsioni contenute alle disposizioni del capo I del titolo III del d.l. n. 76/2020, ovverosia gli artt. 23-*bis* ss., e del titolo II della parte II del d.l. n. 77/2021, ovverosia gli artt. 38 ss.

direttamente di agire «mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati»¹⁷⁵. Nel perseguimento della medesima logica, inoltre, il decreto ha esteso le informazioni contenute, ex art. 8, comma 2, l. n. 241/1990, nella comunicazione di avvio del procedimento che oggi deve altresì indicare: il domicilio digitale dell'amministrazione; il punto di accesso telematico¹⁷⁶ dove è possibile prendere visione dei documenti; l'indicazione del luogo in cui si può consultare tutta la documentazione inerente al procedimento qualora questa non sia messa a disposizione con modalità telematiche.

Parimenti, è stata rafforzata la posizione del privato rispetto all'azione delle amministrazioni in quanto il decreto Semplificazioni ha introdotto l'art. 1, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, ai sensi del quale: «i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede». Tale disposizione è stata dapprima richiamata dalla giurisprudenza, specie in materia di responsabilità precontrattuale dell'amministrazione nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici¹⁷⁷, e in seguito riproposta dal legislatore nel nuovo codice appalti, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Il codice, difatti, nel primo capo dedicato ai principi generali in materia, ha affermato il carattere reciproco nei rapporti tra amministrazioni e privati dei principi della fiducia, della buona fede e del legittimo affidamento¹⁷⁸ sia nella fase pubblicistica di aggiudicazione del contratto, sia in quella privatistica di esecuzione del medesimo.

¹⁷⁵ Così l'art. 3-*bis*, l. n. 241/1990, introdotto nelle precedenti stagioni di semplificazione e riforma dall'art. 3, l. n. 15/2005, e oggi modificato dall'art. 12, comma 1, lett. b), d.l. n. 76/2020, conv. con mod. dalla l. n. 120/2020.

¹⁷⁶ Trattasi del punto di accesso telematico previsto dall'art. 64-*bis*, d.lgs. n. 82/2005, e attivato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso il quale le pubbliche amministrazioni rendono i propri servizi fruibili in rete. Per approfondimenti sul punto si veda I. MACRÌ, *Gli strumenti per il dialogo dell'amministrazione digitale* in *Azienditalia*, 2021, fasc. 5, pp. 859 ss.

¹⁷⁷ Al riguardo si veda, *ex multis*, Tar Sicilia, Palermo, sez. III, 14 aprile 2023, n. 1235; Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2023, n. 1951; Id., sez. II, 27 gennaio 2023, n. 966; Id., sez. V, 11 aprile 2022, n. 2709; Id., ad. plen., 29 novembre 2021, n. 21; Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 8 marzo 2022, n. 292. Sulla giurisprudenza in materia di responsabilità precontrattuale si veda M. TRIMARCHI, *Sulla responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 3, pp. 705 ss.; C. VILLANACCI, *Aspettative e affidamenti nella responsabilità precontrattuale della Pubblica Amministrazione alla luce di una recente sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *Il processo*, 2022, fasc. 2., pp. 513 ss.

¹⁷⁸ Il principio della fiducia è sancito dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 36/2023, mentre i principi di buona fede e tutela dell'affidamento sono regolati dall'art. 5, d.lgs. n. 36/2023, il quale – al primo comma – dispone che: «nella procedura di gara le stazioni appaltanti, gli enti concedenti e gli operatori economici si comportano reciprocamente nel rispetto dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento».

5.2. Le modifiche dei decreti ai singoli istituti

Individuate così le nuove linee generali dell'azione amministrativa, è possibile procedere a un sintetico richiamo delle modifiche apposte dai decreti ai singoli istituti.

Quanto al silenzio-assenso, il decreto Semplificazioni-*bis*, pur apportandovi alcune modifiche, ha generalizzato per l'istituto di cui all'art. 20, l. n. 241/1990, la soluzione introdotta dal decreto Semplificazioni a fronte dell'inerzia dell'amministrazione su una domanda per il rilascio del permesso di costruire. Più precisamente, il d.l. n. 76/2020 ha riconosciuto al privato la possibilità di richiedere alla Sua attestazione telematica dell'intervenuta formazione del silenzio-assenso sulla domanda per decorso del termine e il d.l. n. 77/2021 ha recepito tale facoltà anche all'interno della l. n. 241/1990¹⁷⁹, corredandola però di un'ulteriore garanzia in favore del privato interessato. Invero, in forza dell'art. 20, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, così come modificato dal d.l. n. 77/2021, qualora l'amministrazione rimanga inerte anche a fronte della richiesta di attestazione telematica del silenzio-assenso, il privato può sostituire l'attestazione dell'amministrazione con una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà e, quindi, autocertificarsi la formazione del silenzio-assenso¹⁸⁰.

Al chiaro fine di accelerare i tempi di conclusione dei procedimenti complessi con l'intervento di più amministrazioni, sono stati rafforzati anche gli strumenti per superare l'inerzia delle amministrazioni intervenienti all'interno del procedimento. In particolare, è stata modificata la disciplina del silenzio-assenso endoprocedimentale, *ex art. 17-bis*, l. n. 241/1990, dell'attività consultiva, *ex art. 16*, e delle conferenze di servizi.

¹⁷⁹ Alcune perplessità sull'introduzione dell'attestazione o, in caso di inerzia dell'amministrazione, dell'autoattestazione del silenzio-assenso sono espresse da F. CAPORALE, *Le modifiche alla legge sul procedimento amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, fasc. 6, p. 775, il quale, pur riconoscendo che la norma risponde a un'esigenza di maggiore certezza nei rapporti giuridici, paventa il rischio di un'apertura a una «burocratizzazione dei rapporti tra privati» e «di indurre, sul piano culturale, un circolo vizioso, che incrementerà la propensione a richiedere nuove attestazioni pubbliche della consistenza delle posizioni giuridiche soggettive private».

¹⁸⁰ Come meglio si approfondirà *infra* al paragrafo 3 del secondo capitolo della seconda parte della presente trattazione, vi sono delle significative differenze nelle discipline contenute rispettivamente all'art. 20, comma 3, l. n. 241/1990 e all'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/20001. In primo luogo, in forza dell'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, l'attestazione della formazione del silenzio-assenso sulla domanda di permesso di costruire va rilasciata entro quindici giorni dalla richiesta, mentre l'art. 20, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, prevede un termine più circoscritto di dieci giorni. Inoltre, solo la legge generale sul procedimento amministrativo, e non anche il testo unico dell'edilizia, consente al privato di provvedere mediante autocertificazione in caso di inerzia dell'amministrazione.

Quanto al primo profilo, l'art. 17-bis, l. n. 241/1990, è stato modificato in modo da porre rimedio all'inerzia delle amministrazioni proponenti rispetto all'adozione di provvedimenti di competenza di altre amministrazioni, ma purché non incidano su interessi sensibili¹⁸¹. Nel dettaglio, un'amministrazione competente a presentare una proposta nel procedimento di competenza di un'altra amministrazione, deve trasmettere tale proposta entro trenta giorni dal ricevimento di una richiesta in tal senso e se non vi provvede entro il termine l'amministrazione precedente può procedere indipendentemente dalla proposta. Il coinvolgimento dell'amministrazione che non ha presentato nei termini la propria proposta viene recuperato in fase decisoria poiché l'amministrazione precedente deve trasmetterle il proprio schema di provvedimento al fine di acquisirne l'assenso che, a sua volta, è soggetto al meccanismo del silenzio-assenso endoprocedimentale¹⁸².

Dunque, come evidente, viene ridimensionato il ruolo esercitato dall'amministrazione proponente in quanto la sua inerzia¹⁸³ è soggetta dapprima a un silenzio-devolutivo, dato che l'altra amministrazione può procedere indipendentemente dalla sua proposta, e in seguito al silenzio-assenso rispetto al suo parere sullo schema di provvedimento.

Rispetto poi all'attività consultiva delle pubbliche amministrazioni è stato riformulato l'art. 16, comma 2, l. n. 241/1990, per consentire all'amministrazione precedente di concludere il procedimento anche qualora non sia stato acquisito nei termini il parere richiesto. Più precisamente, riavvicinando la norma a quella che era la sua formulazione originaria con l'entrata in vigore della l. n. 241/1990, il decreto

¹⁸¹ Sulla portata delle modifiche apportate dal decreto Semplificazioni all'art. 17-bis, l. n. 241/1990, si veda altresì G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, Giuffrè, 2020, pp. 248-249; F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *La fatica di semplificare*, cit., pp. 52-53, i quali evidenziano entrambi anche il mutamento della rubrica dell'art. 17-bis, l. n. 241/1990, in «Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici».

¹⁸² Nel dettaglio, l'art. 17-bis, l. n. 241/1990, prevede al primo comma che: «quando per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi è prevista la proposta di una o più amministrazioni pubbliche diverse da quella competente ad adottare l'atto, la proposta stessa è trasmessa entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta da parte di quest'ultima amministrazione». Inoltre, al successivo secondo comma, la stessa norma precisa che, «qualora la proposta non sia trasmessa nei termini», «l'amministrazione competente può comunque procedere. In tal caso, lo schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, è trasmesso all'amministrazione che avrebbe dovuto formulare la proposta per acquisirne l'assenso ai sensi del presente articolo».

¹⁸³ Come sottolineato in *Ibidem*, cit., p. 53, la proposta «non è più una condizione per provvedere» e, inoltre, essendo «sollecitata» dall'altra amministrazione mediante apposita richiesta, ha altresì perso il proprio carattere spontaneo.

Semplificazioni ha soppresso la distinzione tra parere obbligatorio e facoltativo¹⁸⁴. Invero, l'art. 16, l. n. 241/1990, oggi dispone soltanto che l'amministrazione richiedente conclude il procedimento indipendentemente dal parere richiesto se l'altra amministrazione interpellata non rende il proprio parere o non manifesta ulteriori esigenze istruttorie entro il termine assegnatole¹⁸⁵.

Il legislatore sembra, inoltre, voler chiaramente incentivare la conclusione del procedimento anche qualora non venga ricevuto il parere. Come osservato dalla dottrina, con la soppressione della distinzione tra parere facoltativo e obbligatorio viene generalizzato l'obbligo, anziché la mera facoltà, di procedere posto che una volta decorso il termine l'amministrazione richiedente, ex art. 16, comma 2, l. n. 241/1990, «procede», anziché “può procedere”, «indipendentemente dall'espressione del parere»¹⁸⁶. A ciò si aggiunge poi la precisazione introdotta all'art. 16, comma 3, l. n. 241/1990, già dalla precedente l. 18 giugno 2009, n. 69¹⁸⁷, e in forza della quale: «salvo il caso di omessa richiesta del parere, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri».

Per quanto concerne invece la conferenza di servizi, il decreto Semplificazioni, pur non modificando la relativa disciplina contenuta nella l. n. 241/1990, ha introdotto in via transitoria una nuova modalità di svolgimento della conferenza decisoria, ovverosia la c.d. conferenza di servizi accelerata di cui all'art. 13, d.l. n. 76/2020. La conferenza accelerata, in origine indicibile dall'amministrazione procedente sino al 31 dicembre 2021, si caratterizza – come immaginabile – per la riduzione dei termini di conclusione

¹⁸⁴ Invero, come osservavano M. OCCHIENA e N. POSTERARO, *Pareri e attività consultiva della pubblica amministrazione: dalla decisione migliore alla decisione tempestiva*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, fasc. 3, p. 59, l'art. 16, l. n. 241/1990, anteriormente alle modifiche apposte nel 1997 e poi nel 2005, consentiva all'amministrazione procedente di procedere indipendentemente dal parere richiesto qualora l'amministrazione svolgente funzioni consultive non avesse espresso il proprio parere entro il termine assegnatole.

¹⁸⁵ Tuttavia, ai sensi dell'art. 16, comma 3, l. n. 241/1990, la possibilità di procedere indipendentemente dal parere resta esclusa qualora i pareri «debbono essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini».

¹⁸⁶ Così, ad esempio, si esprime C. SERENI LUCARELLI, *Considerazioni sull'attività consultiva nell'ottica del sindacato del giudice sulle valutazioni*, in *Diritto amministrativo*, 2021, fasc. 1, p. 221, richiamando le riflessioni di M. OCCHIENA e N. POSTERARO, *Pareri e attività consultiva della pubblica amministrazione*, cit., p. 41, e M. G. DELLA SCALA, *Attività consultiva e semplificazioni procedurali*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 544, che avevano parlato di un obbligo di provvedere o di un “accantonamento doveroso” in precedenza previsto per i soli pareri facoltativi.

¹⁸⁷ Si fa riferimento, nello specifico, alla modifica apposta dall'art. 8, comma 1, lett. a), l. n. 69/2009.

della medesima¹⁸⁸. Da un lato, tutte le amministrazioni chiamate a partecipare alla conferenza – ivi comprese, quindi, quelle preposte alla tutela degli interessi sensibili – devono necessariamente esprimersi entro un termine perentorio di sessanta giorni. Dall’altro, la stessa amministrazione procedente, una volta decorso il termine assegnato alle altre amministrazioni interpellate, deve svolgere una riunione telematica in modo da prendere atto delle posizioni espresse da tutte le amministrazioni coinvolte e, senza indugio, adottare la determinazione di conclusione della conferenza¹⁸⁹.

La disciplina della conferenza decisoria acceleratoria è stata sensibilmente modificata da ultimo dal decreto Pnrr-ter, che ne ha poi prorogato l’applicabilità sino al 30 giugno 2024. Il decreto ha, difatti, trasformato la precedente facoltà di indizione della conferenza acceleratoria in un vero e proprio obbligo per l’amministrazione procedente. Inoltre, sono stati ulteriormente ridotti i termini entro i quali le amministrazioni devono far pervenire le proprie posizioni e che sono pari a quarantacinque per le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili e a trenta giorni per tutte le altre.

Da ultimo, l’attenzione del legislatore si è estesa non solo alle modalità per accelerare la conclusione dei procedimenti ma anche a quelle preordinate a evitare l’inutile ripetizione degli stessi procedimenti. Si parla qui delle modifiche apposte dal decreto Semplificazioni alla disciplina del preavviso di rigetto in modo da limitare i margini di riedizione del potere amministrativo a seguito dell’annullamento di un primo provvedimento di diniego da parte del giudice amministrativo¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Per un’analisi della relativa disciplina, anteriormente però alle modifiche apposte dal decreto Pnrr-ter, si veda anche L. GIAMPIETRO, *Opposte tensioni tra procedure di coinvolgimento del pubblico ed istituti del silenzio-assenso “orizzontale” e “verticale”*, in *Ambiente e sviluppo*, 2021, fasc. 10, pp. 721-722, e S. SCREPANTI, *Le politiche infrastrutturali*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, cit., pp. 53-54.

¹⁸⁹ Inoltre, l’art. 13, comma 3, d.l. n. 76/2020, nell’ipotesi in cui siano coinvolti investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, prevede che: «ove si renda necessario riconvocare la conferenza di servizi sul livello successivo di progettazione tutti i termini sono ridotti della metà e gli ulteriori atti di autorizzazione, di assenso e i pareri comunque denominati, eventualmente necessari in fase di esecuzione, sono rilasciati in ogni caso nel termine di sessanta giorni dalla richiesta».

¹⁹⁰ La riformulazione dell’art. 10-bis, l. n. 241/1990, da parte del d.l. n. 76/2020 ha subito catturato l’attenzione della dottrina e della giurisprudenza. Quanto alla prima si segnalano, tra le tante, le riflessioni di A. ZITO, *La scelta discrezionale della p.a. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Diritto amministrativo*, 2023, fasc. 1, pp. 40 ss.; M. RAMAJOLI, *Preavviso di rigetto, preclusioni, giusto procedimento e giusto procedimento*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 3, pp. 595 ss.; N. PAOLANTONIO, *Osservazioni sulla preclusione procedimentale al riesercizio del potere*, in *Il diritto dell’economia*, 2022, fasc. 3, pp. 12 ss.; L. FERRARA, *La preclusione procedimentale dopo la novella del preavviso di diniego: alla ricerca di un modello di rapporto e di giustizia*, in *Diritto amministrativo*, 2021, fasc. 3, pp. 573 ss.; A. GUALDANI, *Le novità in tema di preavviso di rigetto*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2022, fasc. 2, pp. 533 ss. Il primo segnala che la disposizione sembra porre a carico del privato non solo la possibilità, ma anche un “onere” di

In particolare, l'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990, nel caso di annullamento in giudizio di un provvedimento adottato a seguito del contraddittorio instauratosi per mezzo del preavviso di diniego, precisa che «nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato»¹⁹¹. Ne consegue che nel limitato ambito dei procedimenti a istanza di parte contraddistinti dal contraddittorio con il privato¹⁹², l'amministrazione deve provvedere entro il termine di legge a un'istruttoria completa e a una compiuta motivazione sull'intero quadro di riferimento. Invero, in caso di errori ovvero omissioni l'amministrazione non potrà beneficiare di una seconda possibilità o “*shot*” qualora il giudice annulli il suo provvedimento di diniego. Più precisamente, l'amministrazione non potrà nuovamente denegare la domanda privata sulla base di

partecipare al procedimento in quanto, in caso contrario, non si producono nei confronti dell'amministrazione gli effetti preclusivi disposti dall'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990. La seconda esprime un giudizio sostanzialmente positivo sulla disposizione quale sede di bilanciamento di molteplici interessi, pur evidenziando una certa lacunosità della norma che potrebbe aprire ad alcuni dubbi interpretativi circa quali siano i motivi che l'amministrazione può nuovamente opporre al privato. Il terzo riconduce la *ratio* della norma alla volontà del legislatore di privare l'amministrazione del “diritto all'errore” in precedenza riconosciute, dato che questa si vede sostanzialmente preclusa la riedizione del potere amministrativo a seguito della sentenza di annullamento del primo provvedimento. Il quarto enuclea le diverse problematiche non affrontate dalla disposizione quali, ad esempio, la tutela di eventuali terzi controinteressati ovvero il coordinamento tra l'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990, e i principi di buona fede e collaborazioni recepiti all'interno della l. n. 241/1990 sempre grazie al decreto Semplificazioni. La quinta, invece, solleva delle perplessità sull'effettiva capacità dell'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990, di intaccare il principio di esauribilità dell'azione amministrativa. Quanto alla giurisprudenza, un commento della norma così come modificata dal decreto Semplificazioni si rinviene in Cons. Stato, sez. II, 4 agosto 2022, n. 6829, il quale pur non potendo applicare *ratione temporis* la nuova formulazione della disposizione, ha occasione di chiarire che la norma obbliga «l'Amministrazione procedente a esplicitare sin dall'adozione del primo provvedimento sfavorevole tutti gli elementi ostativi emergenti dall'istruttoria compiuta, potendo il secondo diniego, adottato in sede di riesercizio del potere, essere motivato soltanto sulla scorta di elementi fino ad allora non emersi nel corso dell'istruttoria e non di elementi noti e non esplicitati». La disposizione, dunque, secondo il Consiglio di Stato, ha «una valenza sostanziale di incidenza non solo sul riesercizio del potere a seguito di annullamento, ma ancor prima sull'esercizio del potere in sede di adozione del provvedimento iniziale, imponendo all'Amministrazione una valutazione concreta».

¹⁹¹ Tale precisazione non costituisce però l'unica novità apportata dal decreto Semplificazioni in materia di preavviso di rigetto. Sono state, difatti, apposte anche le seguenti modifiche: *a*) la presentazione del preavviso di diniego non comporta più – come in precedenza – l'interruzione, ma soltanto la sospensione dei termini del procedimento; *b*) viene precisato l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione a seguito della presentazione delle osservazioni private sul preavviso di diniego; nel dettaglio, le si richiede di «dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni»; *c*) si chiarisce che la violazione della disciplina sul preavviso di diniego non comporta l'applicazione della regola dettata per l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento dall'art. 21-*octies*, comma 2, secondo periodo, l. n. 241/1990, il quale consente all'amministrazione di impedire l'annullamento del provvedimento impugnato se riesce a dimostrare in giudizio che il provvedimento non poteva comunque «essere diverso da quello in concreto adottato».

¹⁹² Come poi precisa lo stesso articolo 10-*bis*, comma 1, sesto periodo, l. n. 241/1990, l'istituto del preavviso di diniego non si applica comunque «alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali».

elementi già emersi nel corso dell'istruttoria svolta nel corso del primo procedimento ma che non erano stati valorizzati nel provvedimento di diniego poi annullato in sede giudiziale¹⁹³.

6. La fotografia sfocata di un processo ancora in movimento

Esprimere un giudizio sulle politiche di semplificazione promosse dal Pnrr e in concomitanza con lo stesso può apparire prematuro trovandoci ancora a metà di un percorso che, ad oggi, dovrebbe giungere a conclusione soltanto nel 2027. Per di più, neppure può escludersi l'eventualità, già prospettata dai vertici nazionali, di una modifica in corsa degli stessi obiettivi e delle riforme delineate all'interno del Pnrr.

Cionondimeno, le novità introdottesi in questi anni sono già sufficientemente numerose da consentire, anzi richiedere, il tentativo di scattare una fotografia che evidenzi i punti fermi di un processo ancora tutto in evoluzione. Procedendo con ordine, va certamente accolta con favore la rinnovata attenzione per la semplificazione normativa, anche se non possono nascondersi delle perplessità circa le modalità con cui in questi anni sono state introdotte le misure di semplificazione amministrativa. Come si è già accennato, l'attuazione delle semplificazioni riconducibili alle riforme strutturali e abilitanti del Pnrr è passata principalmente per il ricorso a continui decreti legge che, inevitabilmente, hanno inciso sulla qualità della produzione normativa, complicando anche il relativo quadro normativo¹⁹⁴.

Gli stessi settori interessati dal Pnrr sono stati oggetto di molteplici e continue modifiche che, pur essendo state apposte per accelerare la realizzazione dei relativi investimenti, hanno spesso reso sin troppo ostico il compito interpretativo rimesso a operatori e imprese. Solo per fare un esempio, è sufficiente ricordare che l'art. 119, d.l. n.

¹⁹³ Un altro tema sul quale si sta già soffermando la dottrina e la giurisprudenza è quello che attiene alla possibilità o meno per l'amministrazione, in sede di riedizione del potere amministrativo, di addurre a fondamento del nuovo provvedimento di diniego anche quei motivi che potevano agevolmente emergere nel corso dell'istruttoria del primo procedimento e che non sono stati quindi richiamati proprio in ragione di un difetto di istruttoria. Sul punto si rinvia, *ex multis*, a M. RAMAJOLI, *Preavviso di rigetto, preclusioni*, *cit.*, pp. 608 ss.

¹⁹⁴ Al riguardo, R. CIFARELLI e G. RIVELLINI, *La semplificazione alla prova del Pnrr*, *cit.*, p. 99, registrano che per il periodo ricompreso tra dicembre 2020 e ottobre 2022, le *milestones* e *target* del Pnrr per il quarantatré per cento sono stati raggiunti ricorrendo ai decreti legge, per il trentasei per cento ricorrendo a legge ordinaria e per il ventuno per cento mediante decreti legislativi.

134/2020, sul Superbonus in meno di tre anni è stato già oggetto di oltre venti modifiche legislative, pressoché una ogni due mesi, e alle quali devono poi aggiungersi le numerose circolari interpretative predisposte al riguardo, ad esempio dall’Agenzia delle entrate¹⁹⁵.

Ovviamente, il giudizio sul punto va sospeso in attesa dell’effettiva predisposizione del catalogo dei seicento procedimenti amministrativi da snellire e digitalizzare, il quale dovrebbe agevolare l’avvio delle attività economiche e le interlocuzioni con le pubbliche amministrazioni. Tale catalogazione non sarà però sufficiente a liberare l’attività imprenditoriale dai vincoli burocratici qualora non si intervenga anche sulla complicazione della normativa a monte che favorisce il sovrapporsi di molteplici orientamenti giurisprudenziali sulle condizioni e i presupposti per il legittimo esercizio delle stesse attività.

Le politiche di semplificazione amministrativa meritano considerazioni ancora più ampie, le quali possono sintetizzarsi alla luce di due distinti profili, ovvero sia la digitalizzazione e il fattore tempo.

In primo luogo, risulta notevolmente maggiore l’attenzione dedicata oggi alle politiche di digitalizzazione delle amministrazioni nella consapevolezza che la loro efficienza non può essere promossa soltanto per legge. La digitalizzazione è, infatti, oggetto di un impegno senza precedenti già solo sotto un profilo prettamente economico. Conformandosi all’onere fissato dall’art. 16, reg. n. 2021/241/UE, che richiede di finanziare la transizione digitale con almeno il ventisette per cento dei fondi messi a disposizione dal *NGEU*, il Pnrr destina circa quarantotto miliardi alla transizione digitale, con quasi sette miliardi assegnati solo all’innovazione digitale delle pubbliche amministrazioni. All’interno del Pnrr la digitalizzazione, al pari della semplificazione, ha poi una chiara connotazione trasversale in quanto, oltre a costituire il fulcro della prima missione, è parte integrante delle riforme di contesto e settoriali del Piano, nonché delle

¹⁹⁵ Per rendere anche solo visivamente l’impatto della continua stratificazione in materia di Superbonus, è sufficiente ricordare che l’art. 119, d.l. n. 34/2020, è stato modificato da: *a*) la legge 17 luglio 2020, n. 77, di conversione del decreto medesimo; *b*) dagli artt. 51, *57-bis*, 63 e 80 del decreto Sostegni, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv. con mod. dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126; *c*) l’art. 1, comma 66, della legge di bilancio 2021, legge 30 dicembre 2020, n. 178; *d*) gli artt. 33 e *33-bis* del decreto Semplificazioni-*bis*; *e*) l’art. 1, comma 28, lett. *g*), della legge di bilancio 2022, legge 30 dicembre 2021; *f*) l’art. *28-bis*, comma 2, lett. *b*) del decreto Sostegni-*ter*, d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, conv. con mod. dalla legge 28 marzo 2022, n. 25; *g*) l’art. 15, comma *1-bis*, del decreto Bollette, d.l. 1° marzo 2022, n. 17, conv. con mod. dalla legge 27 aprile 2022, n. 34; *h*) l’art. 14, comma 1, lett. *a*), del decreto Aiuti, d.l. 17 maggio 2022, n. 50, conv. con mod. dalla legge 15 luglio 2022, n. 91; *i*) l’art. 9, del decreto di sostegno al settore energetico, d.l. 18 novembre 2022, n. 176; *j*) l’art. 1, comma 10, della legge di bilancio 2023, legge 29 dicembre 2022, n. 197; *k*) gli artt. 1 e 2, d.l. 16 febbraio 2023, n. 11, conv. con mod. dalla l. 11 aprile 2023, n. 38.

single linee di investimenti previste anche per le componenti delle altre missioni¹⁹⁶. Dunque, la modernizzazione delle amministrazioni viene promossa ponendo l'attenzione sul loro quotidiano *modus operandi*, ossia mediante la digitalizzazione e l'informatizzazione delle loro attività che – come già emerso – trovano un riconoscimento anche nelle modifiche apposte alla l. n. 241/1990.

In secondo luogo, il “fattore tempo”, che già costituiva l'elemento cardine delle semplificazioni amministrative, è oggetto di un'ulteriore valorizzazione. Ciò è inevitabilmente da ricondurre a un'estensione del suo significato, il quale non ha più soltanto una dimensione privatistica e legata alla riduzione dei controlli burocratici che frenano l'attività di imprese, ma acquisisce una piena valenza pubblicistica in ragione dell'esigenza di rispettare le tempistiche di attuazione del Pnrr. Il fattore tempo, ossia la celere conclusione dei procedimenti amministrativi, diviene così anche un autonomo interesse pubblico a sé stante. La tardiva conclusione dei procedimenti, d'altronde, non comporta più soltanto un rallentamento dell'iniziativa imprenditoriale, ma può condurre altresì a un inadempimento da parte dell'Italia degli impegni assunti in sede europea rispetto alle scadenze entro le quali “mettere a terra” le risorse garantite dal *NGEU*.

Dell'acquisita dimensione pubblica del fattore tempo è possibile fare tre distinti esempi, i quali sono tratti rispettivamente dal nuovo codice dei contratti pubblici, dalla l. n. 241/1990 e dalla disciplina processuale.

Sotto il profilo della contrattualistica pubblica, la rapida conclusione delle procedure di gara diviene uno dei principali obiettivi che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori devono perseguire. Il nuovo codice degli appalti si apre, difatti, con un primo titolo dedicato ai principi generali della contrattualistica pubblica che, all'art. 1, sancisce il principio del risultato, il quale viene definito come «il risultato

¹⁹⁶ La digitalizzazione svolge un ruolo di primo piano soprattutto nella prima Missione, la quale articola l'innovazione digitale in tre distinti ambiti d'azione, ovvero sia quelli della digitalizzazione della cultura e del turismo, del settore produttivo e, ai fini qui che interessano, della pubblica amministrazione. La “digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella pa” costituisce la prima e principale componente della prima Missione ed è suddivisa al suo interno in tre sub-componenti che attengono alla digitalizzazione dell'amministrazione, alla sua innovazione e all'innovazione organizzativa dell'apparato giudiziario. La sub-componente della digitalizzazione delle amministrazioni prevede poi sette linee di investimenti. Tra queste possono menzionarsi il passaggio al “cloud” delle amministrazioni centrali e locali, il rafforzamento della *cybersecurity* e la realizzazione di nuove infrastrutture digitali, come ad esempio il Polo Strategico Nazionale (PSN) che è chiamato ospitare i dati delle pubbliche amministrazioni già migrate nel *cloud*.

dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo»¹⁹⁷.

In aggiunta, nella l. n. 241/1990, con l'affermazione dell'inefficacia degli atti tardivi da parte dell'art. 2, comma 8-*bis*, vengono ulteriormente rafforzati i precedenti istituti di semplificazione, dalla conferenza di servizi al silenzio-assenso endoprocedimentale e provvedimentale, in quanto viene sancita la perentorietà dei relativi termini. Con la perentorietà dei termini, il legislatore intende quindi dare prevalenza all'interesse sia pubblico che privato al rispetto dei tempi dell'azione amministrativa piuttosto che al corretto temperamento degli interessi coinvolti nel singolo procedimento semplificato. In altri termini, si preferisce la tempestività della decisione invece che la correttezza della medesima¹⁹⁸.

Infine, sotto il profilo processuale, è significativa l'introduzione di una fattispecie di litisconsorzio necessario nei giudizi in materia di Pnrr. Più precisamente, l'art. 12-*bis*, comma 3, d.l. 16 giugno 2022, n. 68, conv. con mod. dalla l. 5 agosto 2022, n. 108, ha individuato le amministrazioni centrali titolari degli interventi del Pnrr, *ex art.* 1, comma

¹⁹⁷ Sulla rilevanza del nuovo catalogo di principi in materia di contratti pubblici si veda R. CHIEPPA, *Il valore dei principi generali*, in R. CHIEPPA, M. SANTISE, H. SIMONETTI e R. TUCCILLO (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Questioni attuali sul D.lgs. n. 36/2023*, Piacenza, La tribuna-Il foro italiano, 2023, pp. 3 ss., e G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, fasc. 3, pp. 287 ss.

¹⁹⁸ A una simile logica è poi riconducibile la nota disciplina transitoria in materia di responsabilità erariale introdotta dal decreto Semplificazioni e poi più volte prorogata. Ad oggi, tale disciplina è prevista fino al 30 giugno 2024 in virtù delle modifiche apposte da ultimo dall'art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. a), d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. con mod. dalla l. 21 giugno 2023, n. 74. Più precisamente, l'art. 21, comma 2, d.l. n. 76/2020, ha disposto in via transitoria che la responsabilità erariale, *ex art.* 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20, «è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente». Detto, in altri termini, la responsabilità erariale per colpa grave è stata temporaneamente circoscritta dalla legge alle sole condotte omissive e non anche a quelle commissive. Di talché, qui il legislatore sembra chiaramente voler incentivare i dipendenti pubblici ad agire anziché rimanere inerti, anche a costo di porre in essere condotte o adottare provvedimenti contrari alla legge. Per ulteriori approfondimenti sul tema si veda, *ex multis*, C. PAGLIARIN, *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel "decreto semplificazioni": ovvero la "diga mobile" della responsabilità*, in *federalismi.it*, 2021, fasc. 10, pp. 182 ss., e G. CREPALDI, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2021, fasc. 1, pp. 23 ss.

4, lett. l), d.l. n. 77/2021¹⁹⁹, come parti necessarie dei giudizi riguardanti i procedimenti finanziati anche solo in parte con le risorse dello stesso Pnrr²⁰⁰.

Il legislatore, dunque, imponendo la partecipazione in giudizio delle amministrazioni titolari degli interventi del Pnrr, si preoccupa di tutelare l'interesse di cui sono portatrici, il quale è proprio quello della corretta e celere attuazione del Pnrr²⁰¹. Anzi, si potrebbe forse dire soltanto la celere attuazione del Pnrr atteso che lo stesso art. 12-*bis*, d.l. n. 68/2022, «al fine di consentire il rispetto dei termini previsti dal Piano»²⁰², ha poi circoscritto i margini di concessione della misura cautelare a fronte dell'impugnazione di provvedimenti inerenti sempre a interventi finanziati dal Piano²⁰³. In particolare, nell'esame del requisito del *periculum in mora*, il giudice amministrativo, ai fini della concessione della misura cautelare richiesta, è chiamato a valutare e motivare anche in merito alla sua compatibilità con l'interesse pubblico alla tempestiva realizzazione del Pnrr²⁰⁴.

¹⁹⁹ Si ricorda che ai sensi dell'art. 1, comma 4, lett. l), d.l. n. 77/2021, sono amministrazioni centrali titolari degli interventi del Pnrr «i Ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR».

²⁰⁰ Con riferimento all'art. 12-*bis*, d.l. n. 68/2022, anche G. IELO, *Convertiti i decreti "aiuti", "infrastrutture" e "semplificazioni"*, in *Azienditalia*, 2022, fasc. 10, p. 1575, riscontra una fattispecie di «litisconsorzio necessario».

²⁰¹ Per di più, sotto il profilo processuale, l'art. 12-*bis*, d.l. n. 68/2022, sembra altresì confermare quella tesi dottrinale per la quale sarebbero parti necessarie non solo il ricorrente, l'amministrazione resistente e i controinteressati, ma tutti quei soggetti titolari di un interesse autonomo che ne imponga la partecipazione in giudizio. Tale tesi è stata recentemente avanzata, tra i tanti, da A. DI GIOVANNI, *Riflessioni sul litisconsorzio nel processo amministrativo: problemi e prospettive*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, fasc. 2, p. 391). Invero, le amministrazioni titolari degli interventi del Pnrr, a fronte dell'impugnazione di un provvedimento, non ricoprono necessariamente il ruolo di controinteressati, potendo viceversa essere cointeressati qualora, ad esempio, siano «in disaccordo con i provvedimenti in concreto adottati dalla p.a. resistente, finendo per far valere in giudizio un interesse antagonista rispetto a quello di quest'ultima e coincidente, invece, con quello di parte ricorrente» (così Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 6 febbraio 2023, n. 65).

²⁰² Così l'art. 12-*bis*, comma 1, d.l. n. 68/2022, che dispone altresì diverse misure di accelerazione del giudizio cautelare inerente sempre a provvedimenti adottati nell'ambito delle procedure finanziate dal Pnrr.

²⁰³ Nel dettaglio, l'art. 12-*bis*, comma 2, d.l. n. 68/2022, ha posto a carico del giudice amministrativo un onere motivazionale aggravato qualora intenda concedere la tutela cautelare richiestagli. Invero, ai sensi dell'art. 12-*bis*, comma 2, d.l. n. 68/2022: «Nella decisione cautelare e nel provvedimento di fissazione dell'udienza di merito, il giudice motiva espressamente sulla compatibilità della misura e della data dell'udienza con il rispetto dei termini previsti dal PNRR».

²⁰⁴ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, ord., 12 maggio 2023, n. 1894; Id., sez. IV, ord., 5 maggio 2023, n. 1776; Id., sez. IV, decr., 15 luglio 2022, n. 3387; Id., sez. IV, decr., 17 dicembre 2022, n. 5897; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, ord., 9 settembre 2022, n. 1034. In termini parzialmente diversi si è invece espresso il Cons. Stato, sez. VI, ord., 7 ottobre 2022, n. 483, per il quale l'art. 12-*bis*, d.l. n. 68/2022, porterebbe invece il giudice amministrativo a valutare con maggiore «acribia il fumus boni iuris atteso che eventuali misure non sorrette da una simile valutazione rischiano, comunque, di incidere inutilmente sull'attività amministrativa e sulla relativa tempistica che è essenziale per la realizzazione delle varie misure previste dal Piano».

L'acquisita dimensione pubblica del fattore tempo ha così portato a promuovere nuovamente le politiche di semplificazione amministrativa, anche attraverso quelle modifiche alla l. n. 241/1990 già esaminate in precedenza. Tuttavia, questo ulteriore balzo in avanti pone due interrogativi con cui è possibile concludere questa prima parte della presente trattazione.

In primo luogo, è evidente che la nuova “buona amministrazione” delineata negli ultimi anni dal Pnrr e dal legislatore è tale per la rapidità dei suoi tempi e non necessariamente per la qualità delle sue decisioni²⁰⁵. Riprendendo alcune riflessioni già tratteggiate in precedenza, occorre chiedersi se le amministrazioni abbiano effettivamente le capacità per soddisfare i sempre più esigenti parametri di efficienza richiesti dalle recenti politiche di semplificazione. Ciò vale soprattutto per le amministrazioni comunali che, in virtù del principio di sussidiarietà verticale, sono chiamate a esercitare gran parte delle funzioni amministrative e, tuttavia, non sembrano beneficiare come le amministrazioni statali della nuova stagione di reclutamento che ha caratterizzato questi ultimi anni. È, difatti, probabile che i Comuni si troveranno non poche volte nell'impossibilità di esercitare il proprio controllo sulle attività private entro i termini oggi divenuti perentori²⁰⁶.

In secondo e ultimo luogo, occorre chiedersi se si stia sempre più velocemente veleggiando verso le colonne d'Ercole della semplificazione o, più precisamente, della semplificazione amministrativa per via legislativa.

Certo, come previsto dal Pnrr, ancora si attende un'ulteriore estensione dell'ambito di applicazione della scia e del silenzio-assenso e, parimenti, sono probabili ulteriori interventi minori di manutenzione della l. n. 241/1990 per assicurare un miglior coordinamento tra i diversi istituti. Tuttavia, a più di trent'anni dall'avvio delle politiche di semplificazione, non si comprende quali ulteriori strumenti di accelerazione dell'azione amministrativa possano essere introdotti. D'altronde, è difficile immaginare

²⁰⁵ Sul punto si veda altresì M. BOMBARDELLI, *Il nodo irrisolto della semplificazione amministrativa*, cit., p. 227, per il quale la semplificazione amministrativa promossa nella recente riforma della l. n. 241/1990 si traduce principalmente in «interventi di accelerazione procedimentale» e finisce per costituire «un interesse autonomo, da contrapporre di per sé agli altri interessi che l'amministrazione è tenuta a considerare».

²⁰⁶ Riflessioni non del tutto dissimili sono state recentemente espresse da Aldo Sandulli in occasione della Conferenza, tenutasi presso l'Università di Padova il 22 luglio 2023, ove ha parlato di semplificazioni “al buio” in quanto impediscono «di valutare l'impatto di medio-lungo periodo di queste misure normative frastagliate, caotiche, stratificate, che sono funzionalizzate esclusivamente all'obiettivo di acquisire i soldi del PNRR e di spenderli in fretta».

nuovi rimedi a fronte dell'inerzia amministrativa una volta che il legislatore ha affermato, seppur soltanto in determinate ipotesi, la perentorietà del termine per provvedere e, al contempo, ha ricompreso anche agli interessi sensibili all'interno delle logiche di semplificazione.

Non può quindi escludersi che in futuro l'efficienza del nostro apparato pubblico, e di riflesso la competitività del nostro paese, muova non più dalle modifiche alle regole che sovrintendono i procedimenti amministrativi, ma da altri elementi. Solo per fare un esempio, tale efficienza verrà forse stimolata passando per gli aspetti giuslavoristici del pubblico impiego o, magari, mediante la sperimentazione – si spera comunque prudente – delle tecnologie dell'intelligenza artificiale all'interno della pubblica amministrazione. Sicché, in conclusione, non può escludersi che in un futuro prossimo le riforme dell'azione amministrativa, ivi comprese quelle di semplificazione, verranno analizzate guardando non più alla l. n. 241/1990, ma al testo unico del pubblico impiego o al codice dell'amministrazione digitale.

PARTE II. II SILENZIO-ASSENSO NELL'EDILIZIA QUALE MODELLO DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I. L'AMBITO DI APPLICAZIONE, LA RATIO E LA NATURA DEL SILENZIO-ASSENSO

Sommario: 1. La rilevanza del silenzio-assenso nell'edilizia e le domande d'indagine; 2. L'ambito di applicazione del silenzio-assenso nella l. n. 241/1990 e nell'edilizia. 3. Le esclusioni alla regola del silenzio-assenso; 4. Le contraddizioni nella perimetrazione del silenzio-assenso; 4.1. L'applicabilità del silenzio-assenso all'attività discrezionale dell'amministrazione; 4.2. L'estensione del silenzio-assenso endoprocedimentale agli interessi sensibili; 4. Le contraddizioni specifiche della materia edilizia; 5. *Ratio* e natura del silenzio-assenso; 5.1. Le tesi dottrinali in merito alla natura del silenzio-assenso; 5.2. Il silenzio-assenso alla luce della normativa vigente.

1. La rilevanza del silenzio-assenso nell'edilizia e le domande di indagine

Il silenzio-assenso, come emerso nelle pagine precedenti, costituisce l'istituto di semplificazione amministrativa sul quale il legislatore ripone maggiore fiducia per rafforzare l'efficienza dell'azione amministrativa e, per l'effetto, favorire l'iniziativa privata e la crescita del mercato privato. Lo stesso Pnrr pone più volte l'accento sulla necessità di estendere ulteriormente l'ambito di applicazione del silenzio-assenso e i recenti decreti Semplificazioni e Semplificazioni-*bis* ne hanno riformato la disciplina per rafforzare l'effettività dell'istituto e i margini di certezza dei privati a fronte dell'inerzia dell'amministrazione.

Come si è già richiamato e in seguito meglio si approfondirà, l'effettività del silenzio è garantita dalla previsione dell'inefficacia degli atti tardivi introdotta dal d.l. n.

76//2020. La maggiore certezza nei rapporti giuridici che si fondano sul rilascio tacito del provvedimento viene invece assicurata d.l. n. 77/2021, il quale consente all'istante interessato di ottenere dall'amministrazione l'attestazione del silenzio-assenso o, in subordine, di autocertificare il medesimo.

Inoltre, dei diversi settori del diritto amministrativo e del mercato nazionale, l'edilizia è sicuramente quello su cui il Governo è intervenuto con maggiore decisione. Sul punto, è sufficiente ricordare che: *a)* il Pnrr destina quasi un terzo delle sue risorse per le costruzioni civili; *b)* per la sola misura del Superbonus sono ad oggi previsti oltre settanta miliardi di detrazioni; *c)* l'edilizia costituisce uno dei principali ambiti d'intervento delineati dall'Agenda per la semplificazione; *d)* la disciplina degli interventi edilizi è stata sensibilmente modificata da tutti i principali decreti di questi anni, dai primi decreti Rilancio e Semplificazioni del 2020 al più recente decreto Pnrr-ter del 2023.

Ciò detto, la rilevanza del silenzio-assenso nella materia edilizia non dipende soltanto dall'interesse riservatogli dal legislatore in questi ultimi anni ma, innanzitutto, dalla frequenza delle ipotesi in cui lo stesso può trovare applicazione. Invero, lungi dal costituire un rimedio a isolate ed eccezionali ipotesi di inerzia dell'amministrazione, vi è il rischio che il silenzio-assenso possa costituire una frequente, se non la fisiologica, modalità di conclusione dei procedimenti di autorizzazione alla realizzazione di nuove costruzioni nel nostro territorio.

A questo proposito si può guardare ai dati pubblicati dalle amministrazioni comunali sui tempi di conclusione dei procedimenti di rilascio dei permessi di costruire. Per avere una buona base statistica, si farà riferimento ai dati disordinatamente pubblicati da quelli tra i trenta Comuni¹ più popolosi in Italia che hanno effettivamente reso

¹ Quanto alle trenta città più popolate del nostro paese, si segnala che i dati relativi ai tempi di conclusione dei procedimenti per il rilascio del permesso di costruire non risultano pubblicati – o, comunque, non si è stati in grado di trovarli – dai Comuni di Palermo, di Messina, di Trieste, di Parma, di Bari, di Taranto, di Latina, di Reggio Calabria, di Foggia, di Cagliari, di Livorno, di Ravenna e di Reggio Emilia. Quanto al Comune di Torino, come evincibile dalla tabella consultabile dal sito http://www.comune.torino.it/amministrazionetrasparente/bm~doc/monitoraggio_tempi_1_16.pdf, nei dati aggiornati sino al primo semestre del 2016 non vengono riportate anche le tempistiche per la risposta alle “ordinarie” domande per il rilascio del permesso di costruire; tuttavia, in tutti gli altri procedimenti oggetto di monitoraggio in materia edilizia i termini di legge risultano rispettati. Il Comune di Modena, invece, il cui ultimo monitoraggio pubblicato è datato al 2014, non consente di comprendere quali siano gli effettivi margini di tempestività della sua azione. Invero, dalla tabella scaricabile dal sito <https://www.comune.modena.it/amministrazione-trasparente/attivita-e-procedimenti/monitoraggio-tempi-procedimentali-1>, risulta soltanto che nel primo semestre del 2014 sono stati avviati venti nuovi procedimenti per il rilascio del permesso di costruire, mentre erano ventidue i procedimenti ancora in corso d'istruttoria e due i procedimenti conclusi nel rispetto dei termini di legge.

disponibili i risultati del monitoraggio dei propri tempi procedurali. Prima di riportare quali siano gli effettivi tempi dei Comuni si ricorda che in forza dell'art. 20, d.P.R. n. 380/2001, e fatti salvi i più brevi termini previsti dalla normativa regionale², il silenzio-assenso sulla domanda di rilascio del permesso di costruire si forma una volta decorso un termine di novanta giorni, anche se tale termine può essere sospeso, interrotto e raddoppiato in caso di particolare complessità delle domande³.

Tanto chiarito⁴, partendo dai Comuni che offrono dati più aggiornati delle proprie performance, si può vedere che in questi ultimi anni i tempi procedurali per il rilascio del permesso di costruire sono stati complessivamente rispettati soltanto dai Comuni più popolosi del Veneto e dal Comune di Napoli.

Verona, nel 2021, faceva registrare dei tempi medi di sessantotto giorni⁵, mentre Venezia, nel secondo semestre del 2022, concludeva in media i procedimenti in novanta giorni precisi⁶, nel rispetto così del termine fissato dal testo unico dell'edilizia e dall'art.

² Invero, l'art. 20, comma 12, d.P.R. n. 380/2001, consente alle Regioni di ridurre i termini procedurali fissati dalla stessa norma, nonché di introdurre ulteriori strumenti di semplificazione del procedimento.

³ Nello specifico, il termine di conclusione del procedimento è pari a novanta giorni in forza della somma di due termini distinti. Da un lato, vi è un termine di sessanta giorni decorrenti, *ex art.* 20, comma 3, d.P.R. n. 380/2001, dalla presentazione della domanda ed entro i quali il responsabile del procedimento deve curare l'istruttoria e formulare una proposta di provvedimento. Dall'altro, vi è un secondo termine di trenta giorni decorrenti, *ex art.* 20, comma 6, d.P.R. n. 380/2001, da tale proposta, ovvero dall'inosservanza del primo termine, e alla quale deve seguire l'adozione del provvedimento a cura del dirigente o del responsabile dell'ufficio. Inoltre, il termine di sessanta giorni può essere sospeso, *ex art.* 20, comma 4, d.P.R. n. 380/2001, se il responsabile del procedimento richiede delle modifiche al progetto originario e, secondo l'art. 20, comma 5, può essere altresì interrotto qualora il responsabile del procedimento richieda delle integrazioni di documenti che non può autonomamente acquisire. Il termine di trenta giorni è poi aumentato sino a quaranta qualora l'amministrazione abbia provveduto a comunicare all'istante privato il preavviso di diniego *ex art.* 10-*bis*, l. n. 241/1990. In aggiunta, il termine endoprocedimentale di sessanta giorni può essere raddoppiato, ai sensi dell'art. 20, comma 7, d.P.R. n. 380/2001, nel caso «di progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento». Diversamente, il termine complessivo per il rilascio del permesso di costruire è più breve e pari soltanto a settantacinque giorni qualora la domanda per il rilascio del titolo edilizio sia presentata, *ex art.* 22, comma 7, per eseguire attività edilizie che sarebbero ordinariamente soggette a Scia. Invero, in modo speculare alla possibilità di presentare una Scia alternativa al permesso di costruire per la realizzazione di determinati interventi edilizi che sarebbero soggetti al controllo comunale *ex ante*, l'art. 22, comma 7, d.P.R. n. 380/2001, consente di presentare comunque la domanda di rilascio del titolo abilitativo anche per la realizzazione di quegli interventi che sarebbero invece soggetti a Scia.

⁴ Incidentalmente, si evidenzia che i Comuni, nei propri report, fanno sovente un generico riferimento alle domande di rilascio per il permesso di costruire, senza chiarire quali siano le tipologie di interventi edilizi assentite ovvero se si tratti di domande che, investendo aree o immobili vincolati, non sono soggette all'ambito di applicazione del silenzio-assenso.

⁵ Cfr. la tabella *Excel* consultabile dal link https://www.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a_id=54873&tt=verona_agid.

⁶ Cfr. https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/immagini/Amministrazione_trasparente/A04_monitoraggio_tempi_procedimentali_2022_%202%20semestre.pdf.

79, l. reg Veneto, 27 giugno 1985, n. 61. Il Comune di Napoli, inoltre, è riuscito a rispondere nel rispetto dei termini di legge a tutte le domande di permesso di costruire ricevute nel 2022⁷.

Diversamente, il Comune di Milano, i cui dati dovrebbero essere aggiornati al 2022, presentava dei tempi medi di conclusione del procedimento di duecentodieci giorni⁸, ben oltre il termine di centocinque giorni fissato dalla normativa regionale⁹.

Il Comune di Firenze nel 2022 registrava tempi medi di novantacinque giorni, quindi sempre superiori, sebbene di poco, al termine ordinario di novanta giorni fissato sia dall'art. 20, d.P.R. n. 380/2001, che dall'art. 142, l. reg. Toscana, 10 novembre 2014, n. 65¹⁰. Nel 2021 a Bologna circa un quarto dei procedimenti si concludeva oltre i termini di legge¹¹, mentre a Rimini nel 2020 pressoché si equivalevano i numeri dei procedimenti conclusi nel rispetto dei termini di legge e oltre i medesimi¹². Il Comune di Brescia, invece, non ha pubblicato i tempi dei propri procedimenti, ma nel suo piano triennale di prevenzione della corruzione per il periodo 2021-2023 viene riportata l'alta probabilità del rischio "critico" di rilasciare permessi in difformità dai requisiti previsti dalla legge e dagli atti di pianificazione¹³.

⁷ Cfr. <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/23604>.

⁸

Cfr.

<https://web.comune.milano.it/AmministrazioneAperta/OpenGovWeb/MILANO/EntryPointproc.aspx>.

Peraltro, risultano particolarmente lunghi anche i tempi effettivi, pari a ben 249 giorni, con cui il Comune di Milano riesce a garantire il controllo sulle attività oggetto di scia edilizia che, invece, dovrebbero essere soggette a controllo entro il ben più breve termine di 30 giorni.

⁹ L'art. 38, comma 3 e 7, l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, prevede di norma dei termini più brevi di quelli previsti dal d.P.R. n. 380/2001. Invero, è pari soltanto a quarantacinque giorni il termine entro cui il responsabile del procedimento deve formulare la proposta di provvedimento ed è soltanto di quindici giorni il termine per l'adozione del provvedimento finale. Il termine complessivo per la conclusione del procedimento in Lombardia dovrebbe quindi essere pari soltanto a sessanta giorni. Tuttavia, lo stesso art. 38, al comma 8, raddoppia sino a novanta giorni il termine endoprocedimentale di quarantacinque giorni per i Comuni, come Milano, con una popolazione superiore ai centomila abitanti.

¹⁰ Cfr. https://www.comune.fi.it/system/files/2023-04/Elenco-procedimenti-2023_pubblicato_al%2031.03.2023.pdf.

¹¹ Nello specifico, nel report, consultabile al sito http://www.comune.bologna.it/media/files/2021_report_sintetico.pdf, risulta che nel 2021: a) sono scaduti tre dei dodici procedimenti avviati per il rilascio di permessi di costruire a seguito di piani attuativi; b) sono scaduti sette dei ventisei procedimenti aventi ad oggetto permessi di costruire non residenziali; c) sono scaduti cinque dei ventisei procedimenti per il rilascio di permessi di costruire residenziali.

¹² Più precisamente, secondo l'allegato scaricabile dal sito istituzionale https://www.comune.rimini.it/sites/default/files/2021-07/anno%202020_RICERCABILE.pdf, nel 2020 sono stati avviati cinquantasette procedimenti, cinquantaquattro invece erano i procedimenti ancora in corso, diciannove i conclusi nei termini e diciassette quelli conclusi oltre i termini di legge.

¹³ Cfr. COMUNE DI BRESCIA, *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021-2023*, 2021, p. 153, accessibile dal link https://www.comune.brescia.it/lfs/trasparenza/altricontenuti/Documents/SCHEMA_PTPCT_2021_2023.pdf.

Analoghe criticità circa la capacità di garantire un controllo puntuale sulle attività edilizie si registrano in quei Comuni che hanno interrotto negli anni precedenti, spesso tra il 2016 e il 2017, la pubblicazione dei dati sulle loro *performance*¹⁴. Al riguardo, può poi ricordarsi che tra il 2017 e il 2022 il numero complessivo di dipendenti comunali si è ridotto di quasi cinquantamila unità¹⁵, sicché è difficile immaginare dei netti miglioramenti nelle attuali capacità di controllo di amministrazioni che oggi devono altresì fronteggiare una netta crescita del settore edilizio favorita dalle detrazioni per il Superbonus¹⁶.

Ciò detto, nel primo semestre del 2016, nel Comune di Roma Capitale, a fronte di duecentoventitré procedimenti avviati per il rilascio del permesso di costruire, nove procedimenti erano stati rilasciati oltre il termine di legge e duecentoquattordici erano i procedimenti ancora *in itinere* ma già al di fuori dei termini fissati dal legislatore¹⁷.

Ben duecentoquarantatré erano invece i giorni che nel 2017 il Comune di Ferrara impiegava in media per concludere i procedimenti¹⁸ nonostante il relativo termine, secondo la normativa regionale, sia pari soltanto a settantacinque giorni¹⁹.

¹⁴ Molti Comuni, difatti, nella sezione “Amministrazione trasparente” dei propri siti web istituzionali sostengono che l’obbligo di pubblicare i risultati del monitoraggio sui propri tempi procedurali sia venuto meno nel 2016 a seguito dell’abrogazione dell’art. 24, d.lgs. n. 33/2013, da parte dell’art. 43, d.lgs. n. 97/2016. Ad avviso di chi scrive, tuttavia, tale obbligo di pubblicazione deve ritenersi ripristinato con l’introduzione, a cura del decreto Semplificazioni, del comma 4-*bis* all’interno dell’art. 2, l. n. 241/1990, che – come già accennatosi – impone alle amministrazioni di pubblicare quali siano gli effettivi tempi di conclusione dei procedimenti di maggiore rilevanza per cittadini e imprese.

¹⁵ Come riportato in precedenza, oggi vi sono circa trecentocinquantamila dipendenti, più precisamente 342.084 dipendenti, mentre nel 2017 il numero di dipendenti era pari a 396.494 come riportato in IFEL, FONDAZIONE ANCI, *I comuni italiani 2017. I numeri in tasca*, 2017, p. 15.

¹⁶ Basti pensare che il Comune di Verona, nella tabella sui propri tempi procedurali già *supra* richiamata, ha giustificato i netti ritardi registrati nell’ostensione alle domande di accesso agli atti in materia edilizia «in ragione della crescita esponenziale delle Domande dovute al “superbonus” e (della) diminuzione del personale assegnato».

¹⁷ Cfr. l’allegato accessibile dal sito istituzionale del Comune di Roma Capitale e, in particolare, dal link https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/StruttureCentrali_mtp_Isem2016.pdf. Al riguardo, va precisato che i dati messi a disposizione dal Comune sono esclusivamente quelli riferibili ai procedimenti di competenza delle “Strutture centrali” del Comune, anziché dei singoli Municipi. Inoltre, conformemente a quanto sopra esposto, non vi sono particolari ragioni che possano indurre a sperare in un significativo miglioramento delle *performance* rispetto allo specifico caso dell’amministrazione del Comune di Roma Capitale. Invero, come registrato in ROMA CAPITALE, *Annuario statistico 2022*, 2022, p. 47, consultabile da https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Annuario_2022_completo.pdf, anche in tale Comune si è assistito a una netta contrazione del personale, passato dai ventiquattromila dipendenti del 2016 ai 22.083 del 2021.

¹⁸ Cfr. https://old.comune.fe.it/3686/attach/trasparenza/docs/procedimenti/scheda_sintetica_monitoraggio_2017.pdf.

¹⁹ L’art. 18, comma, l. reg. Emilia-Romagna 30 luglio 2013, n. 15, così come sostituito da ultimo dall’art. 13, comma 1, l. reg. Emilia-Romagna 29 dicembre 2020, n. 14, fermo restando il termine di

A Genova, nel primo semestre del 2017, circa il quarantacinque per cento dei procedimenti per il rilascio del permesso di costruire si concludeva oltre i termini di legge²⁰, mentre a Catania nel 2013 il tempo medio di conclusione dei procedimenti era di circa venti giorni superiore al termine fissato dal legislatore regionale²¹. Nel 2016, soltanto il Comune di Padova faceva registrare delle *performance* piuttosto efficienti che oscillavano, a seconda del trimestre preso in considerazione, tra i trentacinque e i quarantuno giorni²².

I dati sin qui riportati in merito alle capacità di controllo delle principali amministrazioni comunali sono piuttosto eloquenti. Salvo sporadiche eccezioni, nelle città più popolate del nostro paese una parte consistente, e talvolta maggioritaria, delle domande edilizie non riceve una risposta dall'amministrazione entro i termini di legge. Di conseguenza, nell'edilizia il silenzio-assenso, pur dovendo rappresentare un rimedio alla patologia dell'inerzia amministrativa, potrebbe divenire la principale modalità di conclusione del procedimento²³.

Vi è, quindi, il rischio della sempre maggiore diffusione di un nuovo *modus operandi* nel controllo, o meglio dell'assenza di controllo, circa la compatibilità dell'interesse dell'istante privato con l'interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio, nonché con gli interessi di eventuali terzi controinteressati²⁴.

sessanta giorni per la formulazione della proposta di provvedimento, prevede un più breve termine di quindici giorni per l'adozione del provvedimento finale.

²⁰ Cfr. <http://www.comune.genova.it/content/direzione-urbanistica-sue-e-grandi-progetti-2017>. Nello specifico, nel primo trimestre la percentuale di procedimenti conclusi oltre i termini di legge era del sessanta per cento, mentre nel secondo semestre era soltanto del 31,25 per cento.

²¹ Cfr. <https://www.comune.catania.it/trasparenza/download.aspx?Attachment=Pr/QF4vET0srAsA9elrdqYUJmUYEDpW3nkaLF0pTJEgFJqluJldn/tcnLIWDaNhPba885gKyk43OTReqoFQecgnmABAsY593pYMGa6Jly-gMEIubEz4jLHGBZnWG06XG73vM1f/SqpXop7sPOXJN7Q==>.

²² Cfr. <https://www.padovanet.it/sites/default/files/attachment/tabella%20monitoraggio%20procedimenti%20-%204%20trim%202016.pdf>

²³ In letteratura simili considerazioni si riscontrano anche rispetto alla capacità delle amministrazioni di pronunciarsi tempestivamente sulle domande di condono edilizio che, parimenti, sono soggette a un meccanismo di silenzio-assenso. Ad esempio, in passato, P. FALCONE, *Il condono edilizio in Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1995, fasc. 1, p. 13, e M. OCCHIENA e F. SAITTA, *Il silenzio significativo come misura di semplificazione dell'attività edilizia: dubbi e prospettive*, in *giustamm.it*, 2010, fasc. 10, p. 16, hanno evidenziato che soltanto il trenta per cento delle domande di condono riceve una risposta espressa da parte dell'amministrazione e, in alcuni Comuni, soltanto il dieci per cento.

²⁴ Si rinvia poi a S. DI NITTO, *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2021, fasc. 3, pp. 783 ss., per una recente analisi di più ampio respiro in merito alle concrete difficoltà mostrate dalle amministrazioni nel rispettare i termini di conclusione dei procedimenti previsti dalla legge.

Da qui, avendo già esaminato le linee essenziali e l'evoluzione dei diversi istituti di semplificazione, l'opportunità di soffermarsi proprio sul silenzio-assenso e sulla sua applicazione in materia edilizia. In particolare, nelle pagine seguenti si cercherà di dare risposta a diversi quesiti.

Dapprima, si tenterà di individuare quale sia l'effettivo ambito di applicazione del silenzio-assenso, soffermandosi poi sulla possibilità di una sua estensione anche in presenza di valutazioni discrezionali dell'amministrazione e dei c.d. interessi sensibili, nonché su alcune contraddizioni rinvenibili nella sua attuale perimetrazione. In seguito, ci si interrogherà sulle finalità perseguite dal silenzio-assenso, nonché sulla sua natura giuridica alla luce sia delle diverse tesi elaborate al riguardo dalla dottrina, sia dell'attuale formulazione della normativa in materia e delle già richiamate condizioni in cui versano oggi le amministrazioni comunali.

Nel secondo e ultimo capitolo di questa seconda parte, si cercherà invece di chiarire quali siano i presupposti per la formazione del silenzio-assenso e quali, invece, i requisiti di validità dei suoi effetti. Nello specifico, guardando anche alla recente previsione dell'inefficacia degli atti tardivi di cui all'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990, si chiarirà se gli effetti provvedimenti riconducibili alla formazione del silenzio-assenso possono prodursi anche al ricorrere di alcune particolari fattispecie. Si fa riferimento alle ipotesi in cui venga presentata una domanda non conforme alla legge, una manifestamente non accoglibile, una incompleta ovvero una domanda che è stata previamente oggetto di un preavviso di diniego da parte dell'amministrazione.

2. L'ambito di applicazione del silenzio-assenso nella l. n. 241/1990 e nell'edilizia

Come già ricordato, a partire dal d.l. n. 35/2005, il silenzio-assenso trova applicazione generalizzata a tutti i procedimenti a istanza di parte²⁵ salvo che nei casi espressamente previsti dall'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990.

²⁵ Invero, in forza dell'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990: « Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2. Tali termini decorrono dalla data di ricevimento della domanda del privato».

Con il successivo d.l. n. 70/2011, inoltre, l'applicazione del silenzio-assenso è stata esplicitata anche nell'ipotesi di inerzia delle amministrazioni comunali rispetto alle domande per il rilascio del permesso di costruire.

L'estensione della regola del silenzio-assenso anche per le domande edilizie ha però suscitato reazioni diverse da parte della dottrina.

Alcuni hanno accolto positivamente la misura in ragione dell'oramai ben nota logica di promozione dell'iniziativa economica privata e del carattere asseritamente vincolato del permesso di costruire²⁶. Altri, viceversa, hanno espresso delle perplessità dato che il meccanismo avrebbe fatto gravare direttamente sugli istanti privati l'onere di accertare e dimostrare la piena conformità dell'intervento edilizio, ponendo così a loro carico degli oneri istruttori che potrebbero scoraggiare nuovi investimenti nel settore²⁷.

²⁶ In passato, si era favorevolmente espresso su una possibile estensione del silenzio-assenso all'attività edilizia P. MURGIA, *Il silenzio assenso nel diritto urbanistico*, in *Foro amministrativo*, 1998, fasc. 5, pp. 1321 ss., il quale riteneva che il meccanismo avrebbe soddisfatto le esigenze di certezza del cittadino, nonché il suo diritto alla conclusione dei procedimenti amministrativi entro termini certi e congrui. Un giudizio sostanzialmente positivo sulla decisione del legislatore di estendere il silenzio-assenso è stato espresso anche da E. STELLA, *Il procedimento di rilascio del titolo abilitativo*, in F. CARINGELLA e U. DE LUCA (a cura di), *Manuale dell'edilizia e dell'urbanistica*, Roma, DIKE, 2017, pp. 784-785, che, pur menzionando i perduranti margini di incertezza per gli operatori privati, ha posto l'accento soprattutto sulla possibilità, grazie al silenzio-assenso, di porre rimedio ai patologici ritardi dell'amministrazione. Similmente, vi è una valutazione positiva da parte di A. LICCI MARINI, *Silenzio assenso in materia edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, 2018, fasc. 6, p. 852, che ha altresì richiamato il parere reso dal Cons. Stato, ad. gen., 29 marzo 2001, n. 52, sullo schema del nuovo testo unico in materia edilizia. Nel parere, il Consiglio di Stato aveva difatti lamentato l'allora mancata estensione del silenzio-assenso proprio sulle domande di permesso di costruire; in particolare, i giudici di Palazzo Spada avevano osservato che: «E' vero che l'art. 31 l. n. 1150/1942 prevedeva l'ipotesi di silenzio-rifiuto sull'istanza di concessione, ma ciò si giustificava con il più breve termine di 60 gg. Per il rilascio della concessione, la norma in esame, nonostante il dichiarato intento di semplificazione e accelerazione, consente di prolungare notevolmente il termine, accordando alle Amministrazioni un più ampio spazio decisorio. E' più appropriato pertanto sostituire l'istituto del silenzio-rifiuto con il silenzio-assenso, salvo il potere d'annullamento d'ufficio». Opposta è invece la posizione di P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, cit., p. 128-129, il quale contesta l'estensione del silenzio-assenso al permesso di costruire in quanto il suo rilascio presupporrebbe l'esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione circa l'accertamento dell'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria. Trattasi, lo si ricorda, di quelle opere pubbliche che sono strettamente correlate all'impatto sulla città prodotto dagli interventi edilizi, ossia sul maggiore fabbisogno di dotazioni pubbliche connesso alla realizzazione di nuove costruzioni; si pensi, a titolo esemplificativo, agli spazi di parcheggio, alle fognature, alla rete idrica, elettrica e di distribuzione del gas. Le opere di urbanizzazione primaria sono elencate all'art. 16, comma 7, d.P.R. n. 380/2001, e la loro esistenza o, in ogni caso, la previsione della loro realizzazione entro un triennio costituiscono uno dei requisiti cui l'art. 12, comma 2, d.P.R. n. 380/2001, subordina il rilascio del permesso di costruire.

²⁷ Ad esempio, E. BOSCOLO, *Le novità in materia urbanistico-edilizia introdotte dall'art. 5 del decreto sviluppo*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, fasc. 9, p. 1051, riteneva che l'estensione del silenzio-assenso e della Scia non fosse idonea o, comunque, sufficiente a garantire la ripresa del settore edile dato che, nei fatti, si faceva gravare sui privati il compito di svolgere l'istruttoria circa la conformità degli interventi edilizi da realizzare.

Non sono poi mancate voci che hanno evidenziato anche il rischio di favorire ulteriormente la speculazione e l'abusivismo edilizio qualora il silenzio-assenso si traduca nell'assenza di un qualsivoglia controllo sull'effettiva conformità urbanistica delle domande presentate²⁸.

Nella materia edilizia, il silenzio-assenso non ha però interessato soltanto il rilascio del permesso di costruire. Il meccanismo è stato applicato anche per le domande di condono, ovverosia di sanatoria di opere abusive, e, in passato, per le domande di rilascio del certificato di agibilità, il quale ha inglobato i certificati in precedenza distinti di abitabilità per gli immobili a destinazioni residenziale e agibilità per quelli aventi diversa destinazione²⁹.

Quanto a quest'ultimo, il meccanismo di silenzio-assenso per la domanda avente ad oggetto il certificato di agibilità³⁰ era previsto dall'art. 25, comma 4, d.P.R. n.

²⁸ M. C. SPENA, *L'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso all'istanza di rilascio del permesso di costruire alla luce dell'emanazione del decreto sviluppo (approvato con d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, in Foro amministrativo T.A.R., 2011, fasc. 10, pp. 3363 ss., evidenziava che il meccanismo avrebbe potuto favorire il «proliferare di abusi edilizi».* Perplexità analoghe sono espresse da R. MUSONE, *La decadenza del permesso di costruire tacito, in Urbanistica e appalti*, 2019, fasc. 6, pp. 826-827, che menziona sia il rischio di favorire l'abusivismo edilizio, sia l'eccessiva responsabilizzazione del privato, tale da rallentare comunque il settore edilizio. Similmente, M. OCCHIENA, *L'autorizzazione edilizia tra semplificazione, doveri di correttezza del cittadino e responsabilità degli amministratori*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2002, fasc. 5, pp. 1853 ss., faceva riferimento a interessi negativi della collettività e dello stesso proprietario privato nel commentare la volontà, nella formulazione originaria del d.P.R. n. 380/2001, di non assoggettare il permesso di costruire al meccanismo del silenzio-assenso. Gli interessi negativi della collettività risiedevano nella corretta gestione del territorio, mentre l'interesse negativo del proprietario risiedeva nel dovere avviare dei lavori a proprio rischio non potendo essere certo che l'amministrazione provvedesse effettivamente a controllare la conformità dei lavori stessi. Infine, forti critiche sul ricorso al silenzio-assenso in materia edilizia sono tuttora espresse da P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit., p. 83, che intravede nell'assenza di una decisione espressa cristallizzata nel provvedimento amministrativo il rischio di favorire episodi di corruzione e una deresponsabilizzazione dei dipendenti comunali. Peraltro, quest'ultimo e G. PALLIGIANO, *L'inerzia (significativa e non significativa) della P.A. alla luce del decreto semplificazioni*, in UFFICIO STUDI, MASSIMARIO E FORMAZIONE (a cura dell'), *Libro della Giustizia Amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 292, ritengono che il silenzio-assenso possa portare anche a delle disparità di trattamento tra le domande respinte in quanto soggette a un effettivo ed espresso controllo dell'amministrazione e quelle, invece, accolte per il solo decorso del termine.

²⁹ Cfr. N. A. CIMMINO, *Vendita immobiliare e certificato di agibilità*, in *Notariato*, 2009, fasc. 3, p. 277.

³⁰ Sull'applicazione del silenzio-assenso al certificato di agibilità si vedano V. PARISIO, *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2006, fasc. 6, pp. 207 ss.; N. A. CIMMINO, *Vendita immobiliare e certificato di agibilità*, cit., p. 278.; M. PANATO e M. P. FRIZZA, *Semplificazione amministrativa: innovazioni, profili applicativi e orientamenti interpretativi*, in *Azienditalia*, 2015, fasc. 11, pp. 813-814. Sul punto, si rinvia altresì a M. OCCHIENA e F. SAIITA, *Il silenzio significativo come misura di semplificazione*, cit., p. 21, i quali auspicavano per il certificato di agibilità quell'estensione del modello della Scia che verrà poi effettivamente disposta nel 2016. Più precisamente, già nel 2011, gli autori ritenevano che il legislatore, anziché limitarsi alla previsione del silenzio-assenso, «avrebbe probabilmente potuto introdurre forme di asseverazione da parte di tecnici abilitati, conservando in capo alle amministrazioni comunali poteri di controllo e sanzionatori». Per un esame più recente del

380/2001³¹, in forza del quale l'agibilità si intendeva assentita una volta decorso inutilmente un termine di trenta giorni³².

In seguito, tuttavia, il decreto Scia 2 ha abrogato l'art. 25, d.P.R. n. 380/2001, che disciplinava il procedimento per il rilascio del certificato, e il regime autorizzatorio è stato sostituito dalla sola possibilità di presentare la segnalazione certificata di agibilità oggi disciplinata dall'art. 24, d.P.R. n. 380/2001³³. Di talché, l'attività è passata da un modello autorizzatorio a un regime di legittimazione *ex lege* mediante un controllo soltanto *ex post* da parte dell'amministrazione comunale³⁴.

Per quanto concerne invece le domande di condono edilizio, il silenzio-assenso è stato introdotto prima ancora dell'entrata in vigore della l. n. 241/1990 dalla prima legge in materia, ovverosia la l. 28 febbraio 1985, n. 47³⁵, i cui termini sono stati poi riaperti da

certificato di agibilità, anche nei suoi rapporti con la disciplina in materia di condono, si suggerisce invece la lettura di L. RICCI, *Condono edilizio e certificazione di agibilità in deroga*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, fasc. 4, pp. 441 ss.

³¹ In realtà, come osservato anche da V. PARISIO, *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, *cit.*, il silenzio-assenso sulla domanda per il rilascio del certificato era già previsto nella disciplina antecedente al testo unico dell'edilizia. Nello specifico, il meccanismo di silenzio-assenso per la domanda dell'allora certificato di "abitabilità" era in precedenza disciplinato dall'art. 4, d.P.R. 22 aprile 1994, n. 425, che ne prevedeva l'applicazione una volta decorsi quarantacinque giorni dalla presentazione della domanda.

³² Prima della sua abrogazione, l'art. 25, comma 4, d.P.R. n. 380/2001 disponeva che, una volta decorso inutilmente il termine di trenta giorni dalla presentazione della domanda, «l'agibilità si intende attestata nel caso sia stato rilasciato il parere dell'A.S.L. di cui all'articolo 5, comma 3, lettera a)». In caso di autodichiarazione, il termine per la formazione del silenzio assenso è di sessanta giorni». La domanda soggetta al meccanismo di silenzio-assenso è stata poi affiancata dalla possibilità per il direttore dei lavori o un professionista abilitato di presentare direttamente una dichiarazione in cui attestare la conformità dell'opera e la sua agibilità. Nel dettaglio, tale possibilità è stata introdotta dall'art. 25, comma 5-bis, d.P.R. n. 380/2001, aggiunto dall'art. 30, comma 1, lett. h), d.l. n. 69/2013 conv. con mod. dalla l. n. 98/2013, ossia dal già richiamato decreto del Fare. Il decreto, come osservava V. TEVERE, *La riforma edilizia del decreto "del fare", in particolare la s.c.i.a., tra esigenze di semplificazione e di tutela dei beni culturali e del paesaggio*, in *amministrativ@mente*, 2014, fasc. 1, p. 10, ha inoltre introdotto la facoltà di presentare la domanda per il rilascio di un certificato di agibilità soltanto parziale, ossia soltanto per alcune parti del fabbricato prima della completa realizzazione dell'intervento edilizio.

³³ Più precisamente, l'art. 25, d.P.R. n. 380/2001, è stato abrogato per effetto dell'art. 3, comma 1, lett. j), d.lgs. n. 222/2016.

³⁴ Ad ogni modo, a prescindere dall'intervenuta abrogazione dell'art. 25, d.P.R. n. 380/2001, e dalla successiva introduzione del solo modello della Scia, parte della giurisprudenza amministrativa non riteneva che per la domanda di rilascio del certificato di agibilità vigesse un vero e proprio meccanismo di silenzio-assenso. Più precisamente, secondo alcuni giudici amministrativi, la disciplina sul certificato di agibilità «non configura una vera e propria ipotesi di silenzio assenso in senso tecnico, di cui all'art. 20 della legge 241/1990, ma dà invece luogo ad una sorta di legittimazione *ex lege*, che prescinde dalla pronuncia della Pubblica amministrazione e che trova il suo fondamento nella effettiva sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per il rilascio del titolo» (così, *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 17 maggio 2021, n. 3836; Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, 3 giugno 2023, n. 399; Tar Campania, Napoli, sez. II, 21 febbraio 2022, n. 1160; Id., Salerno, sez. II, 3 dicembre 2019, n. 2138; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 10 febbraio 2010, n. 332).

³⁵ Peraltro, la seconda e la terza legge in materia di condono, pur ponendo significative modifiche alla formulazione originaria dell'art. 37, l. n. 47/1985, rinviano all'applicazione di tale norma ai fini della disciplina delle relative domande di sanatoria; tant'è vero che M. OCCHIENA e F. SAIITA, *Il silenzio*

una seconda e una terza legge in materia di condono, intervenute a circa nove anni di distanza l'una dall'altra³⁶.

Quanto alla prima legge di condono, in forza dell'art. 35, comma 17, l. n. 47/1985³⁷, il silenzio-assenso si applica qualora l'amministrazione non si pronunci nel termine di due anni sulle domande presentate entro il 30 giugno 1987³⁸ per la sanatoria di opere abusive ultimate entro il 1° ottobre 1983. La legge sul secondo condono, l. 23 dicembre 1994, n. 724, all'art. 39, comma 4, ha fissato invece un termine solo di un anno³⁹ per l'applicazione del silenzio-assenso sulle domande presentate entro il 31 marzo 1995 e aventi ad oggetto abusi ultimati entro il 31 dicembre 1993.

La terza e ultima legge di condono, rappresentata dall'art. 32, comma 37, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. con mod. dalla l. 24 novembre 2003, n. 326⁴⁰, ha previsto

significativo come misura di semplificazione dell'attività edilizia, cit., p. 9, osservavano come le ultime due leggi in materia abbiano «sostanzialmente determinato la riapertura del condono del 1985». In termini simili, del resto, si era espressa anche la Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196 che, pronunciandosi rispetto alla legge sul terzo condono, ha parlato di una «saldatura fra il nuovo condono ed il testo risultante dai due precedenti condoni edilizi di tipo straordinario, cui si apportano solo alcune limitate innovazioni».

³⁶ Non può poi tacersi sul fatto che la periodica adozione di leggi di condono ha condotto a una «messianica» attesa di nuove leggi per la sanatoria anche di abusi edilizi realizzati successivamente. È stata così frustrata quella che doveva essere la finalità ultima delle leggi di condono, ovvero sia il tentativo di «chiudere un passato d'illegalità di massa, alla quale aveva anche contribuito la non sempre perfetta efficienza delle competenti autorità amministrative» (così Corte cost. 31 marzo 1988, n. 369, pronunciata con riferimento alla l. n. 47/1985). Ad oggi, l'ultima legge in materia rimane però quella del 2003 nonostante nel dibattito pubblico e politico vengano ciclicamente proposti nuovi interventi normativi di sanatoria. Più nette sul punto sono poi le considerazioni di M. OCCHIENA e F. SAIITA, *Il silenzio significativo come misura di semplificazione, cit.*, p. 12, i quali, richiamando i dati messi a disposizione dal gruppo Cresme, osservano che «il condono probabilmente è più causa che soluzione dell'abusivismo» dato l'elevato numero di illegalità edilizie realizzate proprio a seguito dell'approvazione delle leggi di condono.

³⁷ Per un commento sull'applicabilità del silenzio-assenso alle domande di condono si rinvia, tra i tanti, a E. ZAMPETTI, *Silenzio assenso, diniego espresso, prescrizione del diritto al conguaglio*, in *Il Corriere del Merito*, 2010, fasc. 5, pp. 577 ss.; M. CICALA, *L'operatività del silenzio-assenso nel condono edilizio*, in *Il corriere giuridico*, 1988, fasc. 5, pp. 471-472; M. OCCHIENA e F. SAIITA, *Il silenzio significativo come misura di semplificazione, cit.*, pp. 8 ss.; E. ZUCCA, *Condono edilizio e silenzio-assenso*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1997, fasc. 1, pp. 203 ss.; G. BARBAGALLO e L. FARRONATO, *Il silenzio-assenso in materia di edilizia ed ambiente. Fattispecie penale ed atto amministrativo*, in *Il corriere giuridico*, 1999, fasc. 9, pp. 1177 ss.

³⁸ L'art. 35, comma 17, l. n. 47/1985, in realtà ammetteva la presentazione delle domande entro il termine del 30 novembre 1985, il quale è stato poi prorogato al 31 marzo 1986 dall'art. 1, d.l. 20 novembre 1985, n. 656, conv. con mod. dalla l. 24 dicembre 1985, n. 780, e, in seguito, sino al 30 giugno 1987 dall'art. 1, d.l. 12 gennaio 1988, n. 2, conv. con mod. dalla l. 13 marzo 1988, n. 68.

³⁹ Sempre in forza dell'art. 39, comma 4, l. 23 dicembre 1994, n. 724, l'applicazione del silenzio-assenso restava soggetta al più ampio termine di due anni per le domande presentate innanzi ai Comuni con almeno cinquecentomila abitanti.

⁴⁰ Come efficacemente ha sintetizzato il Cons. Stato, sez. II, 22 maggio 2003, n. 5072, l'art. 32, d.l. n. 269/2003, ha esteso la disciplina del condono contenuta nella l. n. 47/1985 e poi modificata dall'art. 39, l. n. 724/1994, «alle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003, seppure ponendo l'ulteriore limite che esse non abbiano comportato un ampliamento del manufatto superiore al 30 % della volumetria originaria o, in alternativa, superiore a 750 metri cubi».

il formarsi del silenzio-assenso, una volta inutilmente decorso un termine di due anni⁴¹ dalla presentazione di domande per la sanatoria di abusi realizzati entro il 31 marzo 2003⁴².

L'art. 32, comma 37, d.l. n. 269/2003, è stato però dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte n. 196 del 28 giugno 2004 nella parte in cui in cui non consentiva alle Regioni di «disciplinare diversamente gli effetti del silenzio»⁴³. In seguito alla sentenza, dunque, è stata riconosciuta alle Regioni la facoltà di attribuire un diverso significato all'inerzia dell'amministrazione e alcune di esse hanno effettivamente qualificato l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento come un silenzio-inadempimento anziché di assenso⁴⁴.

Va però sottolineato che all'epoca del terzo condono e dell'intervento del Giudice delle leggi il silenzio-assenso non era ancora ricompreso dal legislatore tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale (i c.d. LEP), *ex art.* 117, comma 2, lett. m), Cost., come invece è oggi precisato dall'art. 29, comma 2-*ter*, l. n. 241/1990⁴⁵.

⁴¹ L'art. 32, comma 37, d.l. n. 269/2003, faceva decorrere il termine per il silenzio-assenso non dal giorno della presentazione della domanda, ma dalla data del 31 ottobre 2005.

⁴² L'art. 32, comma 32, d.l. n. 269/2003, precisava inoltre che «la domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio, con l'attestazione del pagamento dell'oblazione e dell'anticipazione degli oneri concessori, è presentata al comune competente, a pena di decadenza, tra l'11 novembre 2004 e il 10 dicembre 2004».

⁴³ Secondo la Corte era «necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante», più ampio di quello attribuitogli nelle precedenti stagioni di condono, ai fini della «articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo». Invero, secondo il Giudice delle leggi, soltanto le limitate disposizioni di principio in materia di condono edilizio, ad esempio la disciplina dei profili penalistici, potrebbero essere sottratte «alla disponibilità dei legislatori regionali».

⁴⁴ Per un esame delle diverse declinazioni regionali dell'inerzia dell'amministrazione rispetto alle domande per il terzo condono si rinvia a M. OCCHIANA e F. SAITTA, *Il silenzio significativo come misura di semplificazione*, *cit.*, pp. 10-11, i quali distinguono le Regioni in tre diverse categorie: quelle che espressamente qualificano l'inerzia come silenzio-assenso; quelle che ne ammettono la formazione in quanto si limitano a rinviare passivamente alla normativa statale; quelle che, viceversa, qualificano il silenzio come inadempimento poiché regolano espressamente la possibilità per l'istante privato di chiedere un intervento sostitutivo oppure poiché si limitano a prevedere la necessità di una decisione espressa. Per un'analisi approfondita della normativa regionale adottata in attuazione della terza legge in materia di condono si veda anche S. MUSOLINO, *Le leggi regionali sul condono*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, fasc. 2, pp. 136 ss.

⁴⁵ Il comma è stato introdotto dall'art. 10, comma 1, lett. b), n. 2), l. n. 69/2009, il quale ha ricondotto nell'ambito dei LEP anche il diverso istituto della Scia, come evidenziato anche dalla Corte costituzionale nelle sentenze del 20 luglio 2012, n. 203 e 9 maggio 2014, n. 121. In aggiunta, rappresentando il silenzio-assenso un rimedio a fronte dell'inosservanza da parte dell'amministrazione dell'obbligo di provvedere, non è un caso che, *ex art.* 29, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, rientri tra i LEP anche l'obbligo di concludere il procedimento entro il termine di legge. Peraltro, prima ancora della modifica normativa del 2009, L. OLIVERI, *Ambito di applicazione del silenzio assenso nella nuova legge 241/1990*, in *lexitalia.it*, 2005, fasc. 6, e P. L. PORTALURI, *Note sulla semplificazione per silentium*, *cit.*, p. 5, avevano sostenuto la

Sicché, nell'attuale quadro normativo si può dubitare della possibilità per le Regioni di derogare alla regola del silenzio-assenso al di fuori dell'unico meccanismo espressamente previsto a tal fine dallo stesso art. 29, comma 2-ter, l. n. 241/1990, ovvero sia in forza di un'intesa raggiunta nella sede della Conferenza unificata di cui all'art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281⁴⁶.

Tanto chiarito, la regola del silenzio-assenso prevista nella l. n. 241/1990, ed estesa anche alla materia edilizia, incontra comunque diverse eccezioni che sono tali da metterne in discussione l'effettiva generalizzazione e da ostacolare l'individuazione dei provvedimenti effettivamente soggetti a tale meccanismo⁴⁷.

Inoltre, non è ancora chiaro, sia in dottrina che in giurisprudenza, se anche per l'attività amministrativa caratterizzata da ampi margini di discrezionalità possa trovare applicazione il silenzio-assenso.

Appare, quindi, necessario procedere a una specifica analisi dell'ambito di applicazione del silenzio-assenso per comprendere come operi a monte il bilanciamento con quegli interessi pubblici e privati che possono essere incisi da un'iniziativa economica autorizzata soltanto *per silentium*.

necessità per le Regioni, in particolare le amministrazioni regionali, di attenersi alla disciplina statale del silenzio-assenso in quanto riconducibile alla categoria dei LEP. In senso parzialmente contrario si veda invece M. RENNA e F. FIGORILLI, *Silenzio della pubblica amministrazione. I) Diritto amministrativo* (voce), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 2009, p. 8, per i quali, viceversa, l'art. 29, comma 2-ter, l. n. 241/1990, invaderebbe l'autonomia legislativa delle Regioni e, pertanto, «potrebbe non superare indenne un vaglio di legittimità innanzi alla Corte costituzionale». Sulla riconducibilità del silenzio-assenso ai LEP si veda anche G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., pp. 220 ss., e G. STRAZZA, *L'ambito di operatività del silenzio-assenso e le esigenze di certezza*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 4, p. 867.

⁴⁶ A ulteriore conferma di ciò si pone anche l'art. 5 del decreto Scia 2, d.lgs. n. 222/2016, il quale consente alle Regioni e agli enti locali soltanto di introdurre dei livelli di semplificazione maggiori rispetto agli standard fissati – anche in materia edilizia – dallo stesso decreto. Più precisamente, ai sensi dell'art. 5, d.lgs. n. 222/2016: «le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i regimi amministrativi di loro competenza, fermi restando i livelli di semplificazione e le garanzie assicurate ai privati dal presente decreto, possono prevedere livelli ulteriori di semplificazione».

⁴⁷ In termini analoghi si esprimono, tra i tanti, L. FERRARA, *Dia (e silenzio-assenso) tra autoamministrazione e semplificazione*, in *Diritto amministrativo*, 2006, fasc. 4, p. 764; M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, VI ed., Torino, Giappichelli, 2022, p. 311, B. G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., p. 413, che evidenziano tutti la difficoltà di individuare quale sia l'effettiva perimetrazione del silenzio-assenso al netto delle sue esclusioni. Da ultimo, si segnala che secondo F. CAPORALE, *Le modifiche alla legge sul procedimento*, cit., p. 775, la previsione dell'attestazione del silenzio-assenso a opera del decreto Semplificazioni risponde anche all'esigenza di chiarire se un determinato procedimento sia o meno soggetto a tale meccanismo qualora l'amministrazione non osservi il relativo termine di conclusione.

3. Le eccezioni al silenzio-assenso

Le eccezioni alla regola generale del silenzio-assenso elencate all'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990⁴⁸, recepiscono gli approdi della giurisprudenza nazionale ed europea degli anni precedenti alla generalizzazione del silenzio-assenso, le quali – come in seguito meglio si vedrà – avevano individuato gli ambiti da sottrarre all'ambito di applicazione del meccanismo. Alcune di tali eccezioni, inoltre, erano presenti sin dall'introduzione nel 2005 dell'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, altre sono state invece aggiunte successivamente, come avvenuto ad esempio per la materia dell'asilo⁴⁹.

Più recentemente, la tabella allegata al decreto Scia 2 ha direttamente individuato i provvedimenti soggetti a silenzio-assenso nel settore commerciale, edilizio e ambientale. La tabella, tuttavia, essendo stata predisposta alla luce della stessa normativa, non contraddice la regola della portata generale e residuale del silenzio-assenso, ma dovrebbe semplicemente agevolare il compito interpretativo rimesso a imprese e operatori del diritto⁵⁰. Ciò premesso, si può procedere a un esame puntuale delle eccezioni alla regola del silenzio-assenso.

In primo luogo, per evidenti ragioni di non contraddittorietà interne all'ordinamento, il silenzio-assenso non trova applicazione nelle ipotesi in cui sia previsto l'opposto meccanismo del silenzio-rigetto o qualora l'attività sia soggetta a Scia e, quindi, sia sottratta al regime provvedimentale⁵¹.

⁴⁸ Ai sensi dell'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990: «Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti».

⁴⁹ Nello specifico, rispetto alle eccezioni al silenzio-assenso contenute all'art. 20, comma 4, così come introdotto dal d.l. 35/2005, l'art. 9, comma 3, l. n. 69/2009, modificando la norma, ha altresì aggiunto le materie dell'asilo e della cittadinanza. In seguito, l'art. 54, l. 28 dicembre 2015, n. 221 ha aggiunto anche la materia della «tutela dal rischio idrogeologico».

⁵⁰ Sul mancato superamento della generalizzazione del silenzio-assenso per effetto della tabella allegata al d.lgs. n. 222/2016 si veda altresì G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., pp. 223-224, E. SCOTTI, *Il silenzio-assenso*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., p. 669, e A. GIURICKOVIC DATO, *La "sburocratizzazione" per i cittadini*, cit., p. 192.

⁵¹ Più precisamente, la mancata applicazione della regola del silenzio-assenso per le attività soggette a Scia è precisata all'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990, che tiene fermo quanto previsto dell'art. 19, mentre l'impossibilità di applicare il silenzio-assenso nelle ipotesi espressamente previste di silenzio-rigetto è chiarita sempre dall'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990. Acutamente, poi, P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso*

In secondo luogo, il silenzio-assenso non si applica ai procedimenti che per la normativa europea si devono concludere con l'adozione di provvedimenti amministrativi "formali", ovvero espressi⁵². L'eccezione, pur rispondendo alla chiara esigenza di rispettare la gerarchia delle fonti conseguente all'adesione dell'Italia all'Unione europea⁵³, merita comunque una riflessione più approfondita. Difatti, con tale eccezione il legislatore italiano s'impone il rispetto del bilanciamento operato a monte da quello europeo, il quale antepone all'interesse di norma economico, cui è funzionale il silenzio-assenso, i diversi interessi a tutela dei quali si prevede la necessità di una decisione espressa dell'amministrazione competente⁵⁴.

Detti interessi postulano quindi la necessità di un'effettiva istruttoria come chiarito dalla Corte di Giustizia già negli anni Novanta⁵⁵. In ragione di ciò, la giurisprudenza amministrativa interpreta l'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, nel senso di escludere il silenzio-assenso quando il mero decorso del termine può sterilizzare

e termine a provvedere, cit., p. 78, sottolinea che le eccezioni "soverchiano" la regola del silenzio-assenso, non solo per l'elenco di deroghe al meccanismo contenute all'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, ma anche in ragione di tutte quelle attività che, ex art. 19, sono direttamente soggette a Scia.

⁵² A giudizio però di R. CHIEPPA e V. LOPILATO, *Studi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 334-335, il legislatore nazionale farebbe riferimento soltanto alle ipotesi in cui la normativa europea impone una espressa valutazione, come una verifica o un accertamento tecnico. Pertanto, secondo gli autori, il silenzio-assenso potrebbe comunque formarsi una volta svoltosi l'adempimento istruttorio richiesto all'amministrazione dal diritto europeo.

⁵³ È interessante notare che a seguito della riforma del titolo V della Costituzione il legislatore si è preoccupato di individuare delle eccezioni alla regola del silenzio-assenso rispetto soltanto ai rapporti tra il legislatore nazionale e quello europeo e non anche alla luce del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Tuttavia, come riportato in B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1999, pp. 177-178, in diverse pronunce la Corte aveva dichiarato l'illegittimità dell'introduzione del silenzio-assenso da parte del legislatore statale se lesivo dell'autonomia amministrativa degli enti sub-statali. Sul punto si vedano, in particolare, la sentenza n. 302 del 10 marzo 1988 sul parere della Regione ai fini del condono su immobili realizzati in aree soggette a vincolo paesaggistico e la sentenza n. 393 del 19 ottobre 1992 sull'approvazione da parte della Regioni dei programmi integrati di intervento, la quale verrà richiamata anche in seguito al fine di chiarire se il silenzio-assenso possa trovare applicazione a fronte di attività discrezionali dell'amministrazione.

⁵⁴ Si veda anche G. MANGIALARDI, *Sui limiti di applicazione del silenzio-assenso ai procedimenti europei*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, fasc. 1, p. 56, per il quale vi è qui la necessità di rispettare il temperamento fatto a monte dal legislatore europeo tra, da un lato, le esigenze di economicità ed efficienza proprie del silenzio-assenso e, dall'altro, l'esigenza dell'espressa conclusione del procedimento.

⁵⁵ Come riportato anche da M. MATTALIA, *Dall'amministrare con il silenzio all'amministrare con gli algoritmi*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 3, p. 854, la Corte di Giustizia nella sentenza del 28 febbraio 1991, C-360/87, aveva ritenuto incompatibile con una direttiva europea sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento la normativa italiana in materia di scarico di acque reflue in quelle sotterranee. Nel dettaglio, è stata censurata la previsione da parte del legislatore italiano del meccanismo del silenzio-assenso poiché l'autorizzazione tacita «non consente la realizzazione di indagini preliminari né di indagini successive e di controlli». Per un commento della decisione europea si veda altresì G. VESPERINI, *Celerità dell'azione amministrativa, tutela di interessi ambientali e regole di utilizzazione del silenzio assenso: alcune osservazioni in margine ad una recente decisione della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, pp. 901 ss.

l'esigenza istruttoria imposta dal diritto europeo, ad esempio in materia doganale⁵⁶, di aiuti di stato⁵⁷ e di Valutazione di impatto ambientale (Via)⁵⁸.

Tale eccezione alla regola del silenzio-assenso rappresenta solo apparentemente una contraddizione rispetto alla logica della Bolkestein che, viceversa, favorisce l'iniziativa economica proprio mediante l'applicazione generalizzata del silenzio-assenso rispetto ai procedimenti di autorizzazione per l'avvio e l'esercizio delle attività costituenti servizi. Invero, fermo restando che diversi settori restano esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, la stessa, all'art. 13, paragrafo 4, consente agli Stati membri di non sottoporre delle procedure autorizzatorie al silenzio-assenso in presenza di un motivo imperativo di interesse generale che, evidentemente, in alcuni casi può essere individuato direttamente dal legislatore europeo⁵⁹.

In terzo luogo, l'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, oltre alle eccezioni espressamente previste dalla norma, consente di individuare ulteriori atti e procedimenti da sottrarre alla regola del silenzio-assenso con «uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti»⁶⁰.

⁵⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 ottobre 2014, n. 4967.

⁵⁷ Cfr. Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, 24 settembre 2015, n. 1041.

⁵⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2015, n. 4712; Tar Puglia, Bari, sez. I, 22 maggio 2012, n. 987; Id., sez. I, 3 agosto 2011, n. 1205. D'altronde, come sintetizza G. MORBIDELLI, *Il silenzio-assenso*, in CERULLI IRELLI V. (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, Jovene, 2006, p. 268, l'applicazione del silenzio-assenso viene esclusa al preciso fine di «assicurare effettività e concretezza alle previsioni comunitarie» quando richiedono «una espressa valutazione amministrativa, come un accertamento tecnico o una verifica».

⁵⁹ Peraltro, come osservato da B. G. MATTARELLA, *Procedimenti e atti amministrativi*, in M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, II ed., Milano, Giuffrè, 2018, p. 362, nonostante la diffidenza mostrata dalla Corte di Giustizia verso l'istituto, vi sono anche delle ipotesi di silenzio-assenso previste direttamente dal legislatore europeo. Ad esempio, l'art. 10, paragrafo 6, Reg. 20 gennaio 2004, n. 139/2004/CE, assoggetta a silenzio-assenso il mancato rispetto da parte della Commissione europea del termine entro il quale valutare la compatibilità di un'operazione di concentrazione tra imprese.

⁶⁰ Al riguardo, V. BARLESE, *La disciplina del silenzio assenso tra le tipologie di silenzio della p.a.*, in *Rivista del notariato*, 2011, fasc. 3, pp. 562-563, evidenzia l'assenza di criteri direttivi alla luce dei quali i decreti possono individuare ulteriori eccezioni alla regola del silenzio-assenso. Cionondimeno, la stessa autrice individua tre possibili criteri che consisterebbero: a) nelle ragioni di «chiarezza e di certezza» e, quindi, nella necessità di precisare quali siano effettivamente i provvedimenti che, data la formulazione dell'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, non possono essere oggetto di silenzio-assenso; b) nei principi di ragionevolezza e buon andamento che possono giustificare il mancato ricorso al silenzio-assenso per quei procedimenti caratterizzati da valutazioni particolarmente complesse; c) i provvedimenti caratterizzati da ampi margini di discrezionalità amministrativa.

In quarto e ultimo luogo, l'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990 contiene un elenco di interessi che sono direttamente esclusi dall'ambito di applicazione del silenzio-assenso⁶¹. Tale elenco costituisce il recepimento degli approdi della giurisprudenza e della legislazione precedente in merito al bilanciamento tra la promozione dell'iniziativa economica privata, garantita dalle politiche di liberalizzazione e semplificazione, e la protezione degli interessi pubblici, tutelati invece dalla loro puntuale valutazione da parte dell'amministrazione. Gli interessi elencati all'art. 20, l. n. 241/1990, da un lato, coincidono con quelli che secondo la Corte costituzionale impongono un controllo puntuale sulle domande presentate per l'esercizio di determinate attività. Dall'altro, si sovrappongono parzialmente a quegli interessi pubblici che la prima legge Bassanini, nel delineare i criteri per l'adozione delle leggi annuali di semplificazione, sottraeva dall'ambito di applicazione delle liberalizzazioni, ovvero sia dall'ambito di «eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale»⁶².

Dunque, la l. n. 241/1990 esclude oggi la regola generale del silenzio-assenso per gli atti e i procedimenti che possono interessare gli interessi riconducibili al patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente⁶³, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità⁶⁴. Trattasi dei cosiddetti interessi sensibili che secondo la Corte

⁶¹ Per un esame di tale giurisprudenza si veda G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., pp. 236 ss.; B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 178-179; F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, fasc. 1, pp. 14 ss.

⁶² Più precisamente, ai sensi dell'art. 20, comma 3, lett. d), l. n. 59/1997: «Salvi i principi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo, l'esercizio delle deleghe legislative di cui ai commi 1 e 2 si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: [...] eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non vi contrastino gli interessi pubblici alla difesa nazionale, all'ordine e alla sicurezza pubblica, all'amministrazione della giustizia, alla regolazione dei mercati e alla tutela della concorrenza, alla salvaguardia del patrimonio culturale e dell'ambiente, all'ordinato assetto del territorio, alla tutela dell'igiene e della salute pubblica».

⁶³ In materia di stoccaggio, ad esempio, la Corte costituzionale nelle sentenze del 1° luglio 1992, n. 307 e del 27 aprile 1993, n. 194, aveva escluso la possibilità di ricorrere al silenzio-assenso data la necessità di tutelare l'ambiente e il paesaggio attraverso approfondite e puntuali valutazioni. Più precisamente, il Giudice delle leggi aveva escluso la possibilità di un'autorizzazione implicita o tacita e il ricorso all'istituto del silenzio-assenso proprio perché «si impone la tutela della salute e dell'ambiente, che sono beni costituzionalmente garantiti e protetti». Per un ulteriore approfondimento circa le posizioni espresse dalla Corte rispetto all'applicazione del silenzio-assenso in presenza di interessi sensibili si veda *infra* il paragrafo 4.1. del presente capitolo.

⁶⁴ Peralto, M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., p. 311, e G. FONDERICO, *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio assenso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, fasc. 5, p. 1028, sottolineano che, a differenza di quanto previsto dall'art. 19, l. n. 241/1990, per la Scia, non

costituzionale rappresentano dei “valori costituzionali primari”, con la conseguenza che questi devono essere sempre presi in considerazione dal legislatore a monte e dall’amministrazione a valle nei propri bilanciamenti⁶⁵.

L’art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, ha così innalzato un “muro” a protezione degli interessi sensibili, salvaguardandoli dal rischio di una loro compromissione qualora l’amministrazione preposta alla loro tutela non riesca a garantire nei termini un effettivo controllo circa la conformità ai medesimi delle attività private⁶⁶.

La norma ha però ingenerato alcuni problemi di coordinamento con quelle disposizioni preesistenti che, viceversa, assoggettavano al meccanismo del silenzio-assenso anche provvedimenti autorizzatori inerenti interessi sensibili. Il contrasto è stato risolto dalla giurisprudenza amministrativa alla luce del criterio della *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, conformando quindi l’applicabilità del silenzio-assenso anche agli interessi sensibili quando previsto da normative settoriali anteriori all’introduzione dell’art. 20, comma 4, l. n. 241/1990.

Tale soluzione è stata individuata dalla plenaria nella sentenza n. 17 del 27 luglio 2016, che ha riconosciuto la perdurante validità del silenzio-assenso previsto dall’art. 13, comma 1, l. 6 dicembre 1991, n. 394, rispetto al nulla osta rilasciato dall’Ente Parco anche perché consistente in una valutazione connotata da limitati margini di discrezionalità tecnica⁶⁷.

viene escluso l’ambito di applicazione del silenzio-assenso anche nella materia dell’amministrazione della giustizia e delle finanze.

⁶⁵ Più precisamente, secondo la già esaminata sentenza della Corte cost., n. 196/2004, «questa "primarietà" non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni». Le conclusioni della Corte sono poi riprese anche dalla dottrina; ad esempio, da G. MARI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e tra amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, II ed., Milano, Giuffrè, 2017, pp. 860-861, e da G. COCOZZA, *Silenzi e dissensi tra le pubbliche amministrazioni: il caso delle autorizzazioni paesaggistiche*, in *Amministrazione in cammino*, 2022, p. 9.

⁶⁶ Per mantenere un linguaggio quanto più aderente possibile al dettato normativo, si parla di interessi sensibili che rappresentano un’eccezione rispetto alla regola del silenzio-assenso. Tuttavia, si potrebbe altresì parlare di “settori” o “materie” come ad esempio fa E. BOSCOLO, *Il perimetro del silenzio-assenso tra generalizzazioni, eccezioni per materia e norme previgenti*, in *Urbanistica e appalti*, 2009, fasc. 4, p. 458.

⁶⁷ Più precisamente l’art. 13, comma 1, l. n. 491/1991, prevede l’applicazione del silenzio-assenso qualora l’Ente Parco non si pronunci entro il termine di sessanta giorni sulle richieste di «rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all’interno del parco». Nella sentenza, la plenaria ha chiarito che l’estensione del silenzio-assenso al nulla osta, il quale di per sé consiste in una verifica di conformità degli interventi caratterizzata da ridotti profili di discrezionalità tecnica, non comporta una rinuncia alla tutela degli interessi in giuoco che resta garantita dall’approvazione del piano e del regolamento del parco. Per un esame del relativo dibattito giurisprudenziale poi risolto dalla plenaria si

Il modello generale della l. n. 241/1990 è poi fedelmente recepito nella normativa edilizia che, parimenti, esclude la formazione del silenzio-assenso in presenza di interessi sensibili. Guardando alla disciplina per il rilascio del permesso di costruire, l'operatività del silenzio-assenso viene esclusa dall'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, quando si è in presenza di «vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali», i quali comportano l'applicazione della disciplina sulle conferenze di servizi. Peraltro, rispetto agli interventi di "demo-ricostruzione", la presenza di vincoli o la collocazione di immobili all'interno dei centri storici determina il passaggio dalla definizione di ristrutturazione edilizia a quella di nuova costruzione, con la conseguente sottrazione degli interventi al regime della Scia in favore di quello autorizzatorio.

Similmente, per quanto concerne la disciplina in materia di condono, la regola del silenzio-assenso non trova applicazione qualora le opere abusive siano state realizzate in contrasto con i vincoli posti a tutela di interessi sensibili⁶⁸. Nel dettaglio, prendendo a riferimento la formulazione della l. n. 47/1985, il cui modello è poi recepito nella successiva l. n. 724/1994 e nel d.l. n. 269/2003, si può distinguere tra vincoli "assoluti" e "relativi"⁶⁹.

I vincoli assoluti sono quelli a tutela degli interessi elencati dall'art. 33, l. n. 47/1985⁷⁰, e impediscono la presentazione della domanda di sanatoria se detti vincoli impongono l'inedificabilità assoluta, ossia il divieto di costruire, e sono stati apposti prima della realizzazione stessa delle opere abusive. In tal caso, quindi, non solo non è

veda, *ex multis*, F. MARTINES, *La non decisione sugli interessi pubblici sensibili: il silenzio-assenso fra amministrazioni pubbliche introdotto dall'art. 17 bis della l. 241/1990*, in *Diritto amministrativo*, 2018, fasc. 3, p. 753; A. BERTI SUMAN, *Il nuovo silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni (art. 17-bis legge n. 241/1990)*, in *Foro amministrativo*, 2016, fasc. 6, pp. 1668-1669. Sempre sulla parte motiva della sentenza della plenaria si veda P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, *cit.*, p. 93, che, parimenti, sottolinea come il silenzio-assenso non sia stato ritenuto dalla plenaria idoneo a pregiudicare la tutela degli interessi pubblici in quanto la valutazione richiesta all'Ente Parco presenta soltanto dei profili minimi di discrezionalità tecnica.

⁶⁸ Per una disamina sulla possibilità di sanare abusi edilizi che interessino aree vincolate si veda anche D. CHINELLO, *La sanabilità edilizia degli abusi in zona vincolata*, in *Immobili & proprietà*, 2010, fasc. 10, pp. 639-640, che evidenzia l'esistenza nella giurisprudenza amministrativa di un orientamento maggiormente favorevole rispetto a quello della Cassazione penale in merito alle tipologie di interventi edilizi sanabili anche nelle aree vincolate.

⁶⁹ Di vincolo relativo rispetto alla disciplina del silenzio-assenso nella prima legge di condono già avevano parlato M. OCCHIENA e F. SAIITA, *Il silenzio significativo come misura di semplificazione*, *cit.*, p. 8.

⁷⁰ Detti vincoli, inoltre, si sovrappongono parzialmente a quelli elencati dall'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990. Più precisamente, l'art. 33, comma 1, l. n. 47/1985, fa riferimento agli interessi «a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici [...], a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali [...] a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna».

ammessa la formazione del silenzio-assenso, ma è preclusa la possibilità stessa del condono.

I vincoli apposti a tutela dei medesimi interessi elencati all'art. 33, l. n. 47/1985, sono invece relativi se successivi rispetto alla realizzazione dell'opera o se non comportano un divieto assoluto di edificabilità. La relatività del vincolo si traduce nell'ammissibilità della domanda di sanatoria per determinate tipologie di interventi, ma previa espressione del parere dell'autorità competente preposta alla tutela del suddetto vincolo⁷¹. E, nell'ipotesi in cui tale autorità resti silente dopo centottanta giorni dalla presentazione della domanda, la sua inerzia è però equiparata non a un silenzio-assenso, ma a un silenzio-rifiuto⁷². Diversamente, una volta che l'amministrazione si sia espressa favorevolmente sulla compatibilità della domanda di sanatoria con il vincolo posto a tutela dell'interesse sensibile, comincerà a decorrere il termine di ventiquattro mesi ai fini dell'applicazione del silenzio-assenso rispetto al provvedimento finale di sanatoria⁷³.

⁷¹ Come si è anticipato sopra, il modello della l. n. 47/1985 è poi riproposto anche nelle due successive leggi di condono. Quanto alla seconda, l'art. 39, comma 1, l. n. 724/1994, si limita a rinviare all'applicazione delle disposizioni di cui ai capi IV e V della l. n. 47/1985; al più, l'art. 39, al comma 20, delimita l'estensione della nozione di vincolo di inedificabilità di cui all'art. 33, l. n. 47/1985. Rispetto al terzo condono, l'art. 32, comma 27, d.l. n. 269/2003, fatte salve eventuali diverse previsioni della normativa regionale, tiene ferma l'applicazione degli artt. 32 e 33, l. n. 47/1985, prevedendo soltanto ulteriori ipotesi specifiche di interventi abusivi non ammessi a sanatoria. Sulla sanabilità degli immobili vincolati con specifico riferimento alle domande presentate in forza della normativa sul terzo condono si veda altresì la circolare 7 dicembre 2005, n. 2699 del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, oggetto di un approfondito commento in G. A INZAGHI e V. BOATO, *La disciplina del condono straordinario*, in *Immobili & proprietà*, 2006, fasc. 7, pp. 430-431.

⁷² Ai sensi dell'art. 32, comma 1, l. n. 47/1985: «Fatte salve le fattispecie previste dall'articolo 33, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo, è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso. Qualora tale parere non venga formulato dalle suddette amministrazioni entro centottanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta di parere, il richiedente può impugnare il silenzio-rifiuto». Per di più, nell'ottica di un'accelerazione del relativo procedimento, l'art. 32, comma 4, l. n. 47/1985, così come modificato per il terzo condono dall'art. 32, d.l. n. 269/2003, ha previsto l'applicazione dell'allora art. 20, comma 6, d.P.R. n. 380/2001, ossia il ricorso a una conferenza di servizi.

⁷³ Invero, in forza dell'art. 35, comma 18, l. n. 47/1985: «nelle ipotesi previste nell'articolo 32 [ossia nelle ipotesi di vincoli "relativi] il termine di cui al dodicesimo comma del presente articolo [quindi il termine di due anni] decorre dall'emissione del parere previsto dal primo comma dello stesso articolo 32» (cioè del parere espresso dall'amministrazione preposta alla tutela del vincolo). La formazione del silenzio-assenso, una volta pervenuto il parere favorevole dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo, è riconosciuta anche da una giurisprudenza amministrativa pacifica; cfr., *ex multis*, Tar Campania, Napoli, sez. VII, 22 settembre 2022, n. 5885; Id., sez. II, 5 aprile 2022, n. 2321; Id., sez. III, 10 dicembre 2021, n. 7964; Cons. Stato, sez. VI, 1° luglio 2022, n. 5485; Id., sez. IV, 28 giugno 2021, n. 4880; Tar Lazio, Roma, sez. II, 28 ottobre 2020, n. 11024.

4. Le contraddizioni nella perimetrazione del silenzio-assenso

L'affermazione della regola generale del silenzio-assenso a fronte dell'inosservanza del termine di conclusione dei procedimenti a istanza di parte, salvo che nelle ipotesi previste dall'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, non ha impedito l'emergere di dubbi interpretativi sull'ambito di applicazione dell'istituto. Per tale ragione, è opportuno soffermarsi su alcune questioni che hanno affaticato la giurisprudenza e la dottrina di questi ultimi anni, ovverosia sull'applicabilità del silenzio-assenso all'attività discrezionale amministrativa e, nella declinazione endoprocedimentale di cui all'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, agli interessi sensibili.

4.1. L'applicabilità del silenzio-assenso all'attività discrezionale dell'amministrazione

Innanzitutto, nel delimitare l'ambito di applicazione del silenzio-assenso, la normativa non esplicita se lo stesso può estendersi anche a quelle ipotesi in cui l'amministrazione rimane inerte nonostante il compito di svolgere valutazioni latamente discrezionali nella ponderazione degli interessi pubblici e privati coinvolti⁷⁴.

⁷⁴ Sulla discrezionalità amministrativa, nonché sulle differenze tra questa e la discrezionalità tecnica dato che la loro distinzione è valorizzata dalla giurisprudenza ai fini dell'applicazione del silenzio-assenso, si rinvia, tra i tanti, a M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939, p. 163, per il quale la discrezionalità tecnica si caratterizza per il fatto che la discrezionalità viene circoscritta dalla legge mediante il richiamo a un fatto da questa genericamente determinato, ma «in concreto variabile e diversamente valutabile»; V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 117, il quale sottolineava che la discrezionalità dell'amministrazione può essere limitata dalla norma anche al rispetto di presupposti regolati da scienze non giuridiche; A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 88, che riconduce la discrezionalità tecnica alla «individuazione della materialità di un fatto» ancora non qualificato dalla norma; L. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa*, Cedam, Padova, 1983, p. 325, che, ai fini dei margini di sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa, espone delle perplessità sull'utilità stessa della distinzione tra discrezionalità tecnica e amministrativa; G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, Padova, Cedam, 1989, pp. 330-331, che pone invece l'accento sulla distinzione tra attività interpretativa quale attività di integrazione della norma e attività discrezionale quale attività di innovazione di situazioni giuridiche sulla base di una scelta tra diverse soluzioni valide per l'ordinamento e in virtù di un potere attribuito dalla norma; F. CINTIOLI, *Discrezionalità tecnica (dir. amm.)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 478, che, richiamando gli approdi della dottrina, riconduce la discrezionalità amministrativa al contemperamento di interessi e quella tecnica all'applicazione nel caso concreto di regole tecniche; A. PUBUSA, *Merito e discrezionalità amministrativa* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1994, pp. 411-412, che evidenzia comunque il perdurare di margini di discrezionalità a fronti di valutazioni tecniche che non possono condurre a soluzioni univoche; P. LAZZARA, *Discrezionalità tecnica* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino, Utet, 2010, p. 147, il quale definisce la

L'applicabilità o meno del silenzio-assenso rispetto all'attività discrezionale dell'amministrazione ha però rilevanti implicazioni anche in materia edilizia. Il controllo sull'attività edilizia può, difatti, condurre all'adozione di atti latamente discrezionali, si pensi alla proroga di un permesso di costruire⁷⁵ ovvero al rilascio del c.d. permesso di costruire in deroga⁷⁶. Oggi, è poi sempre più messa in discussione la convinzione, in passato pacifica, della natura vincolata del titolo edilizio. In dottrina, ad esempio, si contrappongono più posizioni sintetizzabili in due distinte letture dell'istituto⁷⁷.

Da un lato, vi è chi continua a riconoscere la natura sostanzialmente vincolata della licenza edilizia, oggi permesso di costruire⁷⁸. Dall'altro, vi è invece chi sottolinea la natura "ibrida" del permesso di costruire che, pur essendo vincolato nell'*an* e nel *quando*, sarebbe comunque caratterizzato da rilevanti margini di discrezionalità sotto altri profili. Tra questi, alcuni menzionano la necessità di accertare l'esistenza delle opere di

discrezionalità tecnica come «il margine di apprezzamento che caratterizza alcune scelte della pubblica amministrazione contenenti giudizi complessi ed adottate sulla base dei canoni specialistici del settore di riferimento».

⁷⁵ Sulla natura discrezionale del provvedimento di proroga dei permessi di costruire si veda, Cons. Stato, sez. II, 17 febbraio 2021, n. 1451; Id., sez. IV, 4 marzo 2014, n. 1013; Tar Toscana, Firenze, sez. III, 13 luglio 2021, n. 1042.

⁷⁶ Parimenti, è pacifica la natura latamente discrezionale di quell'istituto eccezionale che è il permesso di costruire in deroga, ex art. 14, d.P.R. n. 380/2001. Tale istituto, consentendo all'amministrazione di autorizzare l'avvio di interventi edilizi anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, postula ovviamente un'ampia discrezionalità e una puntuale valutazione dei diversi interessi pubblici e privati in giuoco. Sul punto, si veda in termini analoghi anche P. LOMBARDI, *Il permesso di costruire in deroga tra interessi, uso e riuso del territorio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, fasc. 3, p. 257, e A. LICCI MARINI, *Permesso di costruire in deroga e valutazione del pubblico interesse*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, fasc. 4, p. 466, che, parimenti, riconosce la natura latamente discrezionale del permesso in deroga. In giurisprudenza, circa la natura discrezionale del permesso di costruire in deroga si veda, ex multis, Tar Puglia, Lecce, sez. I, 9 settembre 2022, n. 1399; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 3 novembre 2022, n. 3096; Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2022, n. 616; Id., sez. VI, 3 agosto 2020, n. 4898; Tar Campania, Napoli, sez. II, 11 ottobre 2021, n. 6376; Tar Piemonte, Torino, sez. II, 27 febbraio 2018, n. 270.

⁷⁷ Per una recente ricostruzione del dibattito, sia dottrinale che giurisprudenziale, circa la natura vincolata o meno del permesso di costruire si veda A. M. PORPORATO, *Il permesso di costruire condizionato*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2020, fasc. 1, pp. 218 ss., e A. LICCI MARINI, *Legittima l'apposizione di prescrizioni ai titoli edilizi*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, fasc. 4, p. 402.

⁷⁸ Per S. CIVITARESE MATTEUCCI e P. URBANI, *Diritto urbanistico*, cit., p. 340, il permesso di costruire costituisce un atto vincolato nell'*an* e nel *quid* data l'affermazione della natura autorizzatoria, anziché consensoria, dell'allora concessione edilizia da parte della sentenza della Corte cost. n. 5/1980. Il permesso di costruire è vincolato anche per M. FERRANTE, *Il permesso di costruire. Inquadramento generale ed evoluzione normativa*, in F. CARINGELLA e U. DE LUCA (a cura di), *Manuale dell'edilizia e dell'urbanistica*, cit., p. 747; M. TARICIOTTI, *Art. 20 (R) Procedimento per il rilascio del permesso di costruire*, in R. GAROFOLI e G. FERRARI, *Codice dell'edilizia*, IV ed., Molfetta, Neldiritto, 2018, p. 456; A. LICCI MARINI, *Silenzio assenso in materia edilizia*, cit., p. 852.; G. C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 754; F. GAFFURI, *Il permesso di costruire e i diritti dei terzi*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, fasc. 2, p. 151.

urbanizzazione primaria⁷⁹, altri fanno riferimento ai margini di discrezionalità rispetto a eventuali prescrizioni tecniche da apporre circa le modalità di esecuzione dei lavori o rispetto alla data di avvio e di conclusione dei medesimi⁸⁰. Ulteriormente, vi è poi chi menziona quelle specifiche ipotesi in cui la pianificazione urbanistica a monte non è sufficientemente dettagliata, lasciando così all'amministrazione degli spazi di valutazione in sede di controllo sull'attività edilizia⁸¹.

Per quanto concerne viceversa la giurisprudenza, appare ancora consolidato quell'orientamento che tende a riconoscere la natura sostanzialmente vincolata del permesso di costruire, in quanto questo presupporrebbe il mero controllo circa la conformità della domanda privata alla disciplina urbanistico-edilizia di riferimento⁸². Non sono però mancate negli ultimi anni pronunce che, in ragione della complessità degli accertamenti da svolgere, hanno individuato dei margini di discrezionalità tecnica anche nel controllo da svolgere ai fini del rilascio del permesso di costruire⁸³.

Appurata quindi l'opportunità di indagare anche in materia edilizia se le attività discrezionali possono o meno essere soggette a silenzio-assenso, si può osservare che, pur in assenza di precise indicazioni sul punto, nella normativa nazionale, europea e costituzionale si rinvergono delle previsioni sia in favore che contro l'applicabilità del silenzio-assenso alle attività discrezionali.

A favore dell'applicazione del meccanismo del silenzio-assenso potrebbe militare la formulazione sia della l. n. 241/1990 che della Bolkestein. La prima, all'art. 19, assoggetta al regime della Scia tutte quelle attività sottoposte a un controllo soltanto

⁷⁹ Come già accennatosi in precedenza, P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico, cit.*, pp. 127 ss., sottolinea che il permesso di costruire, pur essendo vincolato nell'*an* e nel *quando*, è comunque caratterizzato da discrezionalità tecnica in merito all'accertamento delle opere di urbanizzazione primaria, tant'è che ne critica la soggezione al meccanismo del silenzio-assenso. Sul punto, pur non parlando espressamente di un'attività discrezionale, anche V. TESTA, *Disciplina urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 431-432, evidenziava la necessità di subordinare il rilascio della licenza edilizia a una valutazione del Comune circa il possibile carico urbanistico conseguente dall'edificazione in aree ancora in tutto o in parte non urbanizzate.

⁸⁰ Cfr. G. PAGLIARI, *Il permesso di costruire, cit.*, pp. 914-915.

⁸¹ Cfr. F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, II ed., Padova, Cedam, 2012, p. 186.

⁸² Si veda, tra i tanti, Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2022, n. 1759; Id., 19 ottobre 2021, n. 7012; Id., sez. II, 18 agosto 2020, n. 5073; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 12 novembre 2020, n. 785; Tar Lazio, Latina, sez. I, 17 luglio 2018, n. 408.

⁸³ Ad esempio, si veda Cons. Stato, sez. IV, 4 novembre 2022, n. 9664, e Tar Liguria, sez. I, 7 aprile 2023, n. 420, ove si legge che il permesso di costruire «ha natura solo tendenzialmente vincolata perché richiede sempre un minimo esercizio di discrezionalità e lo svolgimento di una attività istruttoria complessa».

vincolato da parte dell'amministrazione⁸⁴. Di conseguenza, si potrebbe sostenere che il silenzio-assenso, operando in via generalizzata per i procedimenti a istanza di parte e, quindi, in favore di tutte quelle attività sottratte all'applicazione dell'art. 19, l. n. 24/1990, avrebbe ad oggetto proprio l'attività discrezionale amministrativa⁸⁵.

In aggiunta, l'avvenuta generalizzazione dell'ambito di applicazione del silenzio-assenso indurrebbe a sostenere la piena applicabilità del meccanismo anche alle attività discrezionali stante l'assenza di un'espressa deroga in tal senso da parte della legge⁸⁶. Similmente, a livello europeo anche la Bolkestein, nel generalizzare l'istituto del silenzio-assenso, non distingue tra attività discrezionali e vincolate, limitandosi a consentire il mantenimento dell'obbligo di un provvedimento espresso in presenza di quegli imperativi motivi di interesse generale già citati in precedenza. In senso contrario, può invece ricordarsi che la già richiamata legge Bassanini, nel fissare i criteri direttivi per l'adozione delle leggi di semplificazione, escludeva espressamente l'applicazione del silenzio-assenso a fronte di attività discrezionali⁸⁷.

⁸⁴ Invero, ai sensi dell'art. 19, comma 1, l. n. 241/1990, il regime della Scia – ferma restando l'esistenza anche di altri requisiti – trova applicazione per ogni atto «il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale».

⁸⁵ Similmente, per F. MARTINES, *La non decisione sugli interessi pubblici sensibili*, cit., p. 753, dato il tenore letterale dell'art. 20, l. n. 241/1990, il silenzio-assenso sarebbe pensato proprio per gli atti discrezionali e ampliativi della sfera giuridica del destinatario. Il legame tra gli artt. 19 e 20, l. n. 241/1990, rispetto alla natura o meno discrezionale del controllo rimesso all'amministrazione è evidenziato anche da G. VESPERINI, *La denuncia di inizio attività e il silenzio assenso*, cit., pp. 83 ss.; G. FONDERICO, *Il nuovo tempo del procedimento*, cit., p. 1018; A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: Divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2006, fasc. 2, p. 512; C. LAMBERTI, *DIA e silenzio assenso dopo la legge 69/2009*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, fasc. 1, p. 7, il quale parla di applicabilità dell'allora DIA in sostituzione degli atti vincolati e del silenzio-assenso per quelli invece discrezionali. In termini del tutto analoghi si veda anche G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 261. Riconoscono pacificamente l'applicazione del silenzio-assenso alle autorizzazioni discrezionali anche F. G. SCOCA, e M. D'ORSOGNA, *Silenzio, clamori di novità*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1995, fasc. 3, pp. 393 ss., che però sottolineavano anche l'allora carattere eccezionale dell'istituto, e A. TRAVI, *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege nella disciplina delle attività private in base al d.P.R. 26 aprile 1992, n. 300*, in *Foro amministrativo*, 1993, fasc. 2-3, pp. 609.

⁸⁶ Questa, ad esempio, la tesi sostenuta da M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 10, pp. 25-26. In termini analoghi, si veda anche V. BARLESE, *La disciplina del silenzio assenso tra le tipologie di silenzio*, cit., p. 563. Diversamente, V. DE FALCO, *Il silenzio assenso in Francia. Questioni applicative a confronto con l'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, fasc. 1, pp. 167-168, con riferimento tanto all'esperienza francese quanto a quella italiana, esprime delle perplessità sulla scelta di delimitare la formazione del silenzio-assenso per materie o interessi, anziché guardando ai possibili margini di discrezionalità insiti nei singoli procedimenti.

⁸⁷ Invero, ai sensi dell'art. 20, comma 3, lett. f), l. n. 59/1997, le leggi annuali di semplificazione erano chiamate alla «determinazione dei casi in cui le domande di rilascio di un atto di consenso, comunque denominato, che non implichi esercizio di discrezionalità amministrativa, corredate dalla documentazione e dalle certificazioni relative alle caratteristiche tecniche o produttive dell'attività da svolgere,

Sotto il profilo costituzionale, l'estensione del silenzio-assenso anche alle attività discrezionali potrebbe intendersi come una lesione del principio di buon andamento di cui all'art. 97, Cost., ossia proprio della norma costituzionale al cui perseguimento vengono di solito ricondotte le politiche di semplificazione amministrativa. Nel dettaglio, il principio potrebbe dirsi leso qualora il silenzio-assenso si traduca nell'assenza totale di un'istruttoria anche a fronte di quelle attività che, per il loro carattere latamente discrezionale, richiedono direttamente all'amministrazione di operare quel bilanciamento di interessi non svolto a monte dal legislatore⁸⁸. Ne discenderebbe, quindi, un onere rafforzato di istruttoria e, di conseguenza, di motivazione che risulterebbero però elusi dalla formazione del silenzio-assenso dell'amministrazione per effetto della sua mera inerzia. Nel complesso quadro descritto è poi intervenuta la giurisprudenza costituzionale e amministrativa.

Il Giudice delle leggi, già a partire dagli anni Novanta, ha tendenzialmente escluso l'estensione del silenzio-assenso rispetto ad attività amministrative caratterizzate da ampia discrezionalità. Quest'ultima era stata però individuata come un limite rispetto all'approvazione di strumenti urbanistici attuativi, anziché rispetto a provvedimenti autorizzatori. In diverse sentenze la Corte ha, difatti, dichiarato come illegittima l'applicazione del silenzio-assenso, prevista dapprima dalla normativa statale e in seguito da alcune leggi regionali, ai fini dell'approvazione dei programmi integrati d'intervento da attuare anche in deroga alle previsioni contenute nella pianificazione sovraordinata⁸⁹.

eventualmente richieste, si considerano accolte qualora non venga comunicato apposito provvedimento di diniego».

⁸⁸ In passato, prima però della generalizzazione del silenzio-assenso intervenuta nel 2005, diversi autori hanno richiamato il principio di buon andamento per escludere l'applicazione del silenzio-assenso a fronte di attività discrezionali. Al riguardo, cfr. V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, cit., pp. 149 ss., e, con riferimento al principio, o meglio all'«obbligo di “giusto procedimento”», G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO e F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo. Parte generale*, vol. I, IV ed., Bologna, Monduzzi, 2005, pp. 722 ss. In senso contrario, si veda, invece, M. C. CAVALLARO, *Brevi riflessioni sulla natura giuridica del silenzio significativo della pubblica amministrazione*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2019, fasc. 11, pp. 3196 ss., per la quale il silenzio-assenso risponde a «un'esigenza di semplificazione e di liberalizzazione dell'attività amministrativa» e troverebbe il proprio fondamento proprio sul principio di buon andamento.

⁸⁹ Il riferimento è qui alle pronunce della Corte costituzionale n. 393 del 19 ottobre 1992, n. 408 del 27 luglio 1995, e n. 26 del 12 febbraio 1996. La prima sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni commi dell'art. 16, l. 17 febbraio 1992, n. 179, la seconda ha dichiarato incostituzionale la riproposizione della regola del silenzio-assenso da parte della normativa campana, mentre la terza ha dichiarato incostituzionale un'analogha disposizione della normativa piemontese. In particolare, nelle sentenze nn. 408/1995 e 26/1996 la Corte ha affermato che: «l'istituto del silenzio-assenso può ritenersi ammissibile in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità, mentre la trasposizione di tale modello nei procedimenti ad elevata discrezionalità, primi

Diversamente, rispetto alla tradizionale attività autorizzatoria, la Corte, pronunciandosi proprio sul controllo sulle istanze edilizie, ha riconosciuto l'applicabilità del silenzio-assenso in ragione del suo carattere vincolato o comunque caratterizzato da limitati profili di discrezionalità⁹⁰. È poi interessante osservare che nell'ultimo decennio, in presenza di controlli sulla conformità dell'iniziativa privata agli interessi sensibili, la Corte tende a escludere la formazione del silenzio-assenso per il solo fatto della presenza di interessi sensibili, piuttosto che in ragione del carattere latamente discrezionale dell'attività amministrativa⁹¹. Di talché il limite della discrezionalità pare inglobato o, in ogni caso, sovrapposto al diverso limite degli interessi sensibili⁹².

Se, quindi, la Corte costituzionale pone l'accento sulla presenza o meno di interessi sensibili, nella giurisprudenza amministrativa si riscontra una tendenza opposta,

tra tutti quelli della pianificazione territoriale, "finisce per incidere sull'essenza stessa della competenza regionale». Come evidente e in parte già accennato nelle note precedenti, la Corte nelle pronunce prende in esame non solo il profilo della discrezionalità, ma anche la necessità di garantire in fase di pianificazione il coinvolgimento delle Regioni e di tutelare quegli interessi sensibili, in particolare quelli tutelati dall'apposizione di vincoli ambientali o idrogeologici, potenzialmente incisi dall'esecuzione dei programmi integrati d'intervento. Tuttavia, come riportato anche da G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 235, nella sentenza n. 404 del 17 dicembre 1997 la Corte ha invece ritenuto legittima la previsione da parte della normativa lombarda del silenzio-assenso rispetto all'inosservanza del termine entro cui la Regione può richiedere l'apposizione di modifiche al piano di recupero comunale. In tal caso, il silenzio-assenso è stato ritenuto legittimo in quanto la Corte ha escluso la presenza sia di interessi sensibili che di ampi margini di discrezionalità in capo alla Regione. Per un commento della sentenza si veda anche P. MARZARO GAMBA, *Silenzio-assenso, buon andamento dell'Amministrazione e responsabilità del funzionario*, in *Le Regioni*, 1998, fasc. 2, pp. 386 ss.

⁹⁰ Si veda al riguardo la sentenza della Corte. cost., 27 ottobre-15 novembre 1988, n. 1033, che qualificava il silenzio-assenso come un prezioso strumento per far «funzionare in modo più rapido ed efficiente» «il sistema di programmazione urbanistica» caratterizzato dal «carattere dovuto o limitatamente discrezionale del titolo» edilizio. Detto in altri termini, la Corte individuava nel silenzio-assenso l'istituto di riferimento per la semplificazione dell'azione amministrativa quando vincolata o comunque avente limitati profili di discrezionalità. Rispetto alle conclusioni del Giudice delle leggi in merito all'applicazione del silenzio-assenso in materia edilizia E SCOTTI, *Silenzio-assenso*, cit., p. 667, intravede però un netto *favor* per le politiche di semplificazione anche a discapito dell'effettività del controllo pubblico.

⁹¹ Ad esempio, richiamando la presenza di interessi sensibili ma non anche la discrezionalità dell'attività amministrativa, nella sentenza n. 409 del 9 luglio 2014 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 250, l. reg. Campania 15 marzo 2011, n. 4, che prevedeva un meccanismo di silenzio-assenso rispetto all'autorizzazione per gli scarichi in fognatura. Più recentemente, dichiarando l'illegittimità dell'art. 8, comma 6, l. reg. Sicilia 6 maggio 2019, n. 5 per aver declinato in modo verticale gli effetti del silenzio endoprocedimentale rispetto all'autorizzazione paesaggistica, la Corte nella sentenza n. 160 del 22 luglio 2021 ha fatto menzione sempre della necessità di tutelare gli interessi sensibili, ma non anche del profilo della discrezionalità.

⁹² Sul rapporto tra discrezionalità e interessi sensibili ai fini dell'applicazione del silenzio-assenso da parte della giurisprudenza costituzionale e amministrativa si veda altresì L. SALVEMINI, *LA P.A. tra silenzio e discrezionalità nella tutela degli interessi ambientali. La discrezionalità amministrativa: un parametro per valutare la legittimità del silenzio assenso?*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, fasc. 2, pp. 750 ss.

che valorizza la natura discrezionale della valutazione rimessa all'amministrazione piuttosto che la sensibilità dell'interesse da tutelare.

I giudici amministrativi, difatti, tendono a escludere la formazione del silenzio-assenso di fronte ad attività espressione di discrezionalità amministrativa, per esempio a fronte di procedimenti concessori caratterizzati da un'ampia discrezionalità sull'*an*⁹³. Viceversa, la giurisprudenza amministrativa ammette pacificamente la formazione del silenzio-assenso in presenza di attività vincolate o caratterizzate da limitati margini di discrezionalità tecnica⁹⁴. Per di più, nel caso già esaminato e inerente all'applicabilità del silenzio-assenso rispetto al nulla osta dell'Ente Parco, il Consiglio di Stato ha riconosciuto la legittimità del silenzio-assenso anche in presenza di interessi sensibili qualora il controllo svolto dall'amministrazione non richieda particolari apprezzamenti discrezionali⁹⁵.

Tale orientamento giurisprudenziale è poi coerentemente trasposto nella materia edilizia. Da una parte, il silenzio-assenso è applicato alle domande di permesso di costruire dato il suo carattere vincolato salvo che per alcuni profili di discrezionalità tecnica⁹⁶; dall'altra, è invece escluso a fronte di attività discrezionali, come nel caso di proroga del permesso di costruire o di rilascio di quello in deroga agli strumenti urbanistici⁹⁷.

In letteratura, diversamente da quanto registrato per la giurisprudenza, non si rinviene una posizione unitaria sul tema. Alcuni autori ammettono pacificamente la

⁹³ Con riferimento, ad esempio, al mancato riconoscimento del meccanismo di silenzio-assenso rispetto alle domande di concessione di occupazione del suolo pubblico, cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 giugno 2022, n. 4660; Id., 6 novembre 2019, n. 7564; Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 4 novembre 2021, n. 990; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 24 agosto 2021, n. 5602.

⁹⁴ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 agosto 2020, n. 5156, e, in particolare, Id., sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3805, secondo il quale il silenzio-assenso può trovare applicazione soltanto nell'ipotesi di attività vincolata, « poiché in questi casi l'effettivo possesso dei requisiti previsti dalla legge rende possibile l'avvio dell'attività sottoposta ad autorizzazione, e rende altresì possibile ogni successivo accertamento ed esercizio di poteri di autotutela o inibitori. Al contrario, nel caso di poteri discrezionali, la valutazione e la conseguente scelta della misura concreta da adottare per il perseguimento dell'interesse pubblico (per la tutela del quale il potere è stato conferito), non verrebbero ad essere effettuate da alcuno, determinandosi sia che in luogo dell'Autorità decida, in pratica, il tempo (e il caso), sia, soprattutto, una sostanziale decadenza dall'esercizio di potestà pubbliche».

⁹⁵ Per maggiori approfondimenti sul contenuto della pronuncia si rinvia *supra* a quanto richiamato nella nota n. 67 del presente capitolo.

⁹⁶ Come correttamente osserva M. MATTALIA, *Dall'amministrare con il silenzio all'amministrare con gli algoritmi*, cit., p. 847, vi è nella giurisprudenza amministrativa la tendenza a equiparare l'attività amministrativa vincolata a quella caratterizzata soltanto da profili di discrezionalità tecnica.

⁹⁷ Sull'impossibilità di riconoscere l'applicazione del silenzio-assenso per le domande di rilascio della proroga del permesso di costruire e del permesso in deroga si rinvia alla giurisprudenza già richiamata alle note a piè di pagina nn. 75 e 76 del presente capitolo.

formazione del silenzio-assenso anche a fronte di attività discrezionali⁹⁸, sebbene non manchi chi osserva che in tal caso l'amministrazione finisce per abdicare «al proprio ruolo di cura dell'interesse pubblico»⁹⁹. Altri, viceversa, riconoscono l'applicabilità del silenzio-assenso soltanto per quelle attività soggette a un controllo vincolato dell'amministrazione, chiamata ad accertare la mera sussistenza dei presupposti fissati direttamente dalla legge ai fini dell'esercizio delle attività, o comunque caratterizzato da limitati margini di discrezionalità¹⁰⁰. In aggiunta, vi è chi richiama i limiti all'attività discrezionale individuati dalla Corte costituzionale¹⁰¹ e chi, invece, raccoglie la suggestione della plenaria sul caso del silenzio-assenso sul nulla osta da parte dell'Ente Parco, escludendo così l'applicazione del silenzio-assenso a fronte di interessi sensibili soltanto se questi sono tutelati dallo svolgimento di valutazioni latamente discrezionali¹⁰².

In conclusione, si può registrare un certo contrasto tra la dottrina e la giurisprudenza in merito all'applicabilità o meno del silenzio-assenso anche all'attività discrezionale dell'amministrazione.

⁹⁸ Si veda, oltre agli autori già richiamati nella precedente nota a piè di pagina n. 85 del presente capitolo, anche M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., p. 309.; M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere*, cit., pp. 22 ss.; M. MATTALIA, *Dall'amministrare con il silenzio all'amministrare con gli algoritmi*, cit., p. 847.

⁹⁹ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 249.

¹⁰⁰ Cfr., *ex multis*, B. G. MATTARELLA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli editore, 2018, pp. 201-202; *Ibidem*, *Il provvedimento*, cit., p. 383; E. SCOTTI, *Il silenzio-assenso*, cit., pp. 667-668. Similmente, cfr. anche M. P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti. Alleati o avversari?*, in G. VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 38, e in *Il foro amministrativo. C.d.S.*, 2006, fasc. 3, pp. 1057 ss.; P. MARZARO GAMBA, *Silenzio-assenso, buon andamento dell'Amministrazione*, cit., p. 406, e P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit., p. 84, il quale ritiene che il silenzio-assenso sia compatibile soltanto con attività vincolate o caratterizzate da margini di profili di discrezionalità tecnica «espressivi di scienze e conoscenze "esatte"».

¹⁰¹ Si veda, *ex multis*, G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 235, che richiama la sentenza del Giudice delle leggi n. 404/1997. Piuttosto articolata è poi la posizione espressa da R. GIOVAGNOLI, *DIA e silenzio assenso dopo la legge 80/2005*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, fasc. 9, pp. 1008 ss., che riconosce come la *ratio* dell'art. 20, l. n. 241/1990 sia quella di estendere la portata del silenzio-assenso anche alle attività discrezionali, ma prende atto delle pronunce della Corte costituzionale e di Giustizia che ne hanno escluso l'applicabilità in presenza di interessi sensibili o di rilevanza comunitaria. Sul punto, si veda anche V. PARISIO, *Direttiva "Bolkestein", silenzio-assenso*, cit., che parimenti evidenzia il potenziale contrasto tra la precedente giurisprudenza costituzionale, la quale individuava nella discrezionalità un limite al silenzio-assenso, e la successiva generalizzazione dello stesso meccanismo a opera del legislatore del 2005.

¹⁰² Ad esempio, F. MARTINES, *La non decisione sugli interessi pubblici sensibili*, cit., p. 776, ritiene che il silenzio-assenso in presenza di interessi sensibili possa trovare applicazione solo quando l'atto di assenso «sia connotato da un modesto apporto valutativo, tale da potere essere sostituito per l'appunto da un silenzio». Similmente, in favore della tesi inaugurata dal Consiglio di Stato si pone anche L. SALVEMINI, *LA P.A. tra silenzio e discrezionalità nella tutela degli interessi ambientali*, cit., p. 764. Per un breve ma significativo elenco di provvedimenti dal carattere discrezionale che possono incidere sugli interessi menzionati dall'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, si veda E. STICCHI DAMIANI, *Il giudice del silenzio come giudice del provvedimento virtuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2010, fasc. 1, pp. 6-8.

La corrente dottrinale che riconduce anche le valutazioni discrezionali, siano esse tecniche o amministrative, all'interno dell'ambito di applicazione del silenzio-assenso appare sicuramente maggiormente aderente al dettato dell'art. 20, l. n. 241/1990. La norma, come visto, dispone un'applicazione generalizzata dell'istituto senza, peraltro, includere il profilo della discrezionalità amministrativa tra le eccezionali ipotesi che precludono la formazione del silenzio-assenso. La posizione contraria assunta dalla giurisprudenza amministrativa e, in modo meno esplicito, dalla Corte costituzionale appare però maggiormente coerente con la natura del silenzio-assenso quale strumento di semplificazione amministrativa, anziché di liberalizzazione.

Il silenzio-assenso costituisce difatti una misura di semplificazione, dunque di accelerazione e rafforzamento dell'azione amministrativa, soltanto quando pone rimedio all'inerzia dell'amministrazione rispetto a una sua decisione vincolata. Ovverosia, quando la conformità dell'attività imprenditoriale rispetto a un determinato assetto di interessi è già riconosciuta dal legislatore, sicché il silenzio-assenso non fa altro che autorizzare un'attività già consentita dalla legge e che, necessariamente, l'amministrazione avrebbe dovuto assentire.

Diversamente, di fronte a un'attività ampiamente discrezionale dell'amministrazione è evidente che la ponderazione degli interessi richiesti potrebbe condurre tanto ad autorizzare l'avvio di un'attività, quanto invece a vietarla a tutela di altri interessi ritenuti prevalenti. Ne consegue che il silenzio-assenso, se applicato a valutazioni discrezionali, finisce per incidere non solo sul procedimento amministrativo, producendo cioè degli effetti autorizzatori che si sarebbe comunque riconosciuti, ma sullo stesso possibile esito del procedimento. Il silenzio-assenso porta, difatti, all'autorizzazione di un'attività imprenditoriale che l'amministrazione, qualora si fosse espressamente pronunciata sulla domanda privata, avrebbe anche potuto negare a tutela di altri interessi.

Di conseguenza, l'estensione del silenzio-assenso alle attività discrezionali si riflette nell'affermazione generale della prevalenza dell'iniziativa economica privata su ogni altro interesse a meno che l'amministrazione non disponga diversamente entro il termine assegnatole dalla legge per provvedere sulla domanda. Tale affermazione è però con tutta evidenza riconducibile non a una logica di semplificazione, ma di

liberalizzazione delle attività economiche, o meglio di potenziale liberalizzazione subordinata al “fatto” dell’eventuale inerzia dell’amministrazione.

4.2. L’estensione del silenzio-assenso endoprocedimentale agli interessi sensibili

La tutela degli interessi sensibili, garantita dalla loro sottrazione dall’ambito di applicazione del silenzio-assenso e, dunque, dal rischio dell’assenza di un puntuale controllo dell’amministrazione, esce inevitabilmente ridimensionata dall’introduzione del silenzio-assenso endoprocedimentale. Le caratteristiche dell’istituto regolato dall’art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, possono meglio apprezzarsi mediante un confronto con la diversa disciplina dell’attività consultiva, ovverosia sull’acquisizione di pareri non vincolanti, dettata dall’art. 16., l. n. 241/1990¹⁰³.

Come già ricordato, in forza dell’art. 16, l. n. 241/1990, l’amministrazione procedente, una volta che l’amministrazione interpellata non ha comunicato il parere richiestole entro il termine assegnato, conclude il procedimento indipendentemente dal parere medesimo. Detto altrimenti, l’art. 16, l. n. 241/1990, assoggetta l’inosservanza del termine per la comunicazione di pareri non vincolanti a un meccanismo di silenzio devolutivo¹⁰⁴.

¹⁰³ Un raffronto tra le due discipline è svolto anche da M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità*, cit., pp. 761 ss.

¹⁰⁴ A giudizio di P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit., p. 97, vi sarebbe un silenzio-devolutivo, anziché di assenso, anche a fronte dell’inosservanza dei termini da parte delle amministrazioni partecipanti alle conferenze di servizi. Il dettato normativo sembrerebbe però far propendere per l’opposta tesi di una peculiare fattispecie di silenzio-assenso tenuto conto che la legge equipara a un assenso senza condizioni la condotta dell’amministrazione che sia rimasta inerte o che non abbia propriamente motivato il proprio diniego. Invero, ai sensi dell’art. 14-*bis*, comma 4, l. n. 241/1990: «la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3 [ovverosia di una determinazione non congruamente motivata e che non indica le possibili modifiche da apporre per ottenere l’assenso alla domanda], equivalgono ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell’amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell’amministrazione, per l’assenso reso, allorché implicito». Per di più, la ricostruzione in termini di assenso del silenzio serbato in sede di conferenza sembra ulteriormente confermata dall’introduzione dell’art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, che dispone l’inefficacia degli atti tardivi anche nell’ipotesi di cui all’art. 14-*bis*, comma 2, lett. c), l. n. 241/1990, chiarendo così che l’amministrazione, una volta decorso il termine per esprimere la propria posizione, non può superare l’assenso previsto direttamente dalla legge con un successivo e tardivo dissenso espresso. Da ultimo, si segnala che di silenzio-assenso rispetto alle conferenze di servizi parlano anche S. SCREPANTI, *Le politiche infrastrutturali*, cit., p. 53, e G. MARI, *L’obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 241.

Diversa è la soluzione individuata dall'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, nell'ambito di procedimenti di natura codecisoria, caratterizzati cioè dall'espressione di pareri vincolanti¹⁰⁵. Nel dettaglio, l'amministrazione procedente, se non riceve entro il termine l'assenso richiesto all'amministrazione interpellata sul proprio schema di provvedimento, deve considerare lo stesso acquisito e, quindi, che lo schema è conforme all'interesse cui è preposta la stessa amministrazione rimasta inerte.

Inoltre, l'art. 16, comma 3, l. n. 241/1990, non consente all'amministrazione procedente di prescindere dai pareri non vincolanti «rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini». Viceversa, il silenzio-assenso endoprocedimentale trova applicazione anche rispetto ad attività incidenti su interessi sensibili. L'art 17-*bis*, comma 3, l. n. 241/1990, difatti, si preoccupa di precisare l'applicabilità del silenzio-assenso endoprocedimentale anche in presenza di quegli stessi interessi sensibili che, invece, escludono l'applicabilità del silenzio ai fini del rilascio del provvedimento finale, *ex art.* 20, comma 4, l. n. 241/1990¹⁰⁶.

Al più, rispetto all'estensione del silenzio-assenso nei rapporti orizzontali tra amministrazioni, l'unica maggiore tutela accordata agli interessi sensibili risiede nell'assegnazione in favore dell'amministrazione interpellata di un termine maggiore per trasmettere all'amministrazione procedente l'atto di assenso richiesto¹⁰⁷. Da ultimo, un'ulteriore differenza dirimente tra il silenzio devolutivo per l'attività consultiva, *ex art.*

¹⁰⁵ Come efficacemente sintetizza M. OCCHIENA, *L'attività consultiva della pubblica amministrazione*, in L. GIANI, M. IMMORDINO e F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni*, cit., p. 137, i pareri vincolanti sono «al di fuori dell'attività meramente consultiva [...], trattandosi a tutti gli effetti di predecisioni o codecisioni, che dir si voglia, con efficacia provvedimentoale».

¹⁰⁶ Più precisamente, l'art. 17-*bis*, comma 3, l. n. 241/1990, prevede l'applicazione del meccanismo del silenzio-assenso endoprocedimentale anche nei confronti delle amministrazioni preposte «alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini». Rispetto, quindi, alla formulazione dell'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, mancherebbe il riferimento agli interessi relativi all'asilo, alla cittadinanza, alla tutela dal rischio idrogeologico, alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza e all'immigrazione. La parziale contrapposizione tra le due norme è evidenziata anche da F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili*, cit., p. 11, da G. MARI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e tra amministrazioni*, cit., p. 866, nonché da M. A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della 7 agosto 2015 L. n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzioassenso e autotutela*, in *federalismi.it*, 2015, fasc. 17, p. 5, che la ritiene però imputabile a un mero refuso in sede di redazione normativa. Ad ogni modo, il silenzio-assenso pare applicabile anche a fronte di tali interessi dato che l'art. 17-*bis*, comma 4, l. n. 241/1990, precisa espressamente che l'istituto non trova applicazione soltanto nei «casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi».

¹⁰⁷ Invero, se l'art. 17-*bis*, comma 1, l. n. 241/1990, assegna in via generale alle amministrazioni un termine di trenta giorni per esprimere il proprio assenso, il successivo terzo comma, invece, per gli interessi sensibili estende tale termine – salva diversa previsione – sino a novanta giorni.

16, l. n. 241/1990, e il silenzio-assenso endoprocedimentale di cui all'art. 17-bis, l. n. 241/1990, attiene alla fase procedimentale in cui intervengono. I pareri e le valutazioni tecniche, ex art. 17, l. n. 241/1990, incidono sulla fase istruttoria, mentre il silenzio-assenso endoprocedimentale riguarda la fase decisoria in quanto sostituisce l'atto di assenso richiesto sullo schema di provvedimento¹⁰⁸.

Chiariti gli elementi di discriminazione tra gli artt. 16 e 17-bis, l. n. 241/1990, occorre soffermarsi sul coordinamento tra l'affermazione legislativa del silenzio-assenso endoprocedimentale per gli interessi sensibili e, al contempo, la negazione del silenzio-assenso provvedimentale sui medesimi.

Le disposizioni di cui agli artt. 17-bis e 20, l. n. 241/1990 sembrerebbero potersi interpretare in un solo senso. Più precisamente, il silenzio-assenso in presenza di interessi sensibili parrebbe operare nei rapporti orizzontali tra le amministrazioni, ma non anche nel rapporto verticale tra l'istante privato e l'amministrazione competente all'adozione del provvedimento finale¹⁰⁹. Dunque, il silenzio-assenso si può acquisire in via endoprocedimentale sulla conformità della domanda all'interesse sensibile, ma poi non si riflette sul provvedimento finale che, qualora non sia adottato dall'amministrazione precedente entro il termine di legge, resta soggetto alla regola del silenzio-inadempimento¹¹⁰.

Tale lettura che, si ripete, si ritiene quella maggiormente aderente al dettato normativo porta però a delle conseguenze paradossali. Da un lato, grazie al silenzio-assenso endoprocedimentale, qualora l'amministrazione competente a pronunciarsi

¹⁰⁸ Sul punto, si veda, *ex multis*, C. FORMICA, *Deregulation amministrativa e tutela del territorio*, cit., p. 9; G. MARI, *Obbligo di provvedere e i rimedi*, cit.; G. COCOZZA, *Silenzi e dissensi tra le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 14. Quest'ultima, riprendendo le parole espresse dal Cons. Stato nel parere n. 1640/2016, conclude nel senso che: «L'art. 17-bis si applica, quindi, ai procedimenti con fase decisoria pluristrutturata: due amministrazioni devono essere titolari di una funzione decisoria sostanziale». Per un commento del parere reso dal Consiglio di Stato, anche in raffronto con la coeva sentenza dell'adunanza plenaria sul silenzio-assenso applicato al nulla osta dell'Ente Parco, si rinvia a G. TORELLI, *Il silenzio assenso dell'ente parco tra incongruenze con il diritto europeo e prospettive nell'ordinamento nazionale*, in I. M. DELGADO e F. DI LASCIO (a cura di), *Diritto amministrativo europeo e diritti nazionali: influenze, tensioni e prospettive*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 99 ss.

¹⁰⁹ Si veda sul punto P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit., p. 92.

¹¹⁰ Come chiarito da G. VESPERINI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni*, in B. G. MATTARELLA ed E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione: Commento alla legge 124/2015 (Mafia) e ai decreti attuativi*, Milano Il sole 24 ore, 2017, p. 121, si «spezza il legame biunivoco tra gli interessi sensibili e l'amministrazione preposta istituzionalmente alla loro cura, ma non [si] tocca il regime del provvedimento finale, per il tramite del quale l'amministrazione precedente dovrà disporre [anche] di quegli stessi interessi e dovrà farlo in modo espresso se ricorrono i presupposti regolati dall'articolo 20 della legge n. 241/1990».

sull'interesse sensibile rimanga inerte, resta comunque acquisita la valutazione sulla conformità dell'attività privata all'interesse medesimo. Dall'altro, tuttavia, non producendosi il silenzio-assenso provvedimentale, se è l'amministrazione procedente a rimanere inerte l'istante privato dovrà comunque interpellare quella titolare del potere sostitutivo o rivolgersi al giudice amministrativo per ottenere una decisione espressa sulla propria domanda. In altri termini, l'avvio di un'attività privata rimane rallentato, non applicandosi il silenzio-assenso sul provvedimento finale, ma, al contempo, permane il rischio di un sacrificio dell'interesse sensibile, data l'applicazione del silenzio endoprocedimentale e, quindi, l'eventualità di una carenza di controllo sull'interesse sensibile.

Vero è che parte della dottrina e il Consiglio di Stato sottolineano comunque l'opportunità – nonostante il silenzio-assenso endoprocedimentale – di una verifica anche dell'amministrazione procedente sulla conformità della domanda alle prescrizioni poste a tutela degli interessi sensibili¹¹¹. Ciò non è però sufficiente a dirimere le contraddizioni della disciplina, le quali emergono sotto tre distinti profili.

In primo luogo, la previsione del perdurante controllo dell'amministrazione procedente, pur offrendo maggiori garanzie di tutela per gli interessi sensibili, conduce a un'interpretazione dell'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, non aderente alla sua formulazione legislativa. Difatti, si finisce per ricondurre l'inerzia dell'amministrazione preposta all'interesse sensibile a una fattispecie di silenzio devolutivo, mentre il legislatore parla chiaramente di silenzio-assenso nella misura in cui precisa che, una volta decorso inutilmente il termine per esprimere l'assenso, «lo stesso si intende acquisito»¹¹².

¹¹¹ Cfr., *ex multis*, C. FORMICA, *Deregulation amministrativa e tutela del territorio*, cit., p. 19; A. BERTI SUMAN, *Il nuovo silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni*, cit., p. 1677. Come ricordano anche G. MARI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e tra amministrazioni*, cit., e A. GIURICKOVIC DATO, *Art. 17-bis. Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici*, in S. D'ANCONA, G. RUGGERI, P. PANTALONE e A. ZUCCHETTI (a cura di), *L'attività amministrativa. Commento alla Legge 241/1990, modif. dalla l. 15/2005*, Milano, Key editore, 2020, p. 554, il perdurante controllo da parte dell'amministrazione procedente è stato richiesto dal Consiglio di Stato nel parere n. 1640/2016 sulla corretta interpretazione dell'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990. Nel parere, il Consiglio di Stato ha, difatti, precisato che «anche nei casi in cui opera il silenzio assenso, l'interesse sensibile dovrà comunque essere oggetto di valutazione, comparazione e bilanciamento da parte dell'amministrazione procedente». Tale statuizione è poi divenuta comune nella giurisprudenza dei Tribunali amministrativi, essendo ad esempio richiamata da, *ex multis*, Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 17 gennaio 2018, n. 125; Id., 12 gennaio 2018, n. 91; Id., 20 ottobre 2017, n. 1584; Tar Campania, Salerno, sez. II, 30 novembre 2020, n. 1811; Id., 2 febbraio 2021, n. 306; Id., sez. II, 25 marzo 2021, n. 759.

¹¹² Analoghe riflessioni si rinvergono in G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., pp. 245-246. Inoltre, proprio per evitare la contraddizione di ammettere la regola del silenzio devolutivo nonostante

In secondo luogo, l'eventuale controllo dell'amministrazione procedente non costituisce comunque una garanzia sufficiente dell'effettivo rispetto dell'interesse sensibile. Quest'ultimo può dirsi adeguatamente tutelato soltanto dallo svolgimento di un puntuale controllo da parte dell'amministrazione preposta alla tutela di quell'interesse e che, quindi, dispone delle competenze e delle conoscenze necessarie per accertare che l'attività privata sia effettivamente compatibile con l'interesse medesimo.

In terzo e ultimo luogo, resta ferma un'evidente e non superabile contraddizione nella disciplina degli interessi sensibili da parte della l. n. 241/1990. Invero, da una parte, l'art. 16, comma 3, l. n. 241/1990, non consente alcun rimedio acceleratorio a fronte di pareri solo obbligatori resi da amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, esigendo pertanto il loro parere espresso anche se tardivo. Dall'altra parte, rispetto a pareri su interessi sensibili non solo obbligatori ma anche vincolanti e, quindi, riconducibili a una logica codecisoria, l'art. 17-bis, l. n. 241/1990, consente viceversa di superare l'inerzia dell'amministrazione con il rimedio del silenzio-assenso endoprocedimentale¹¹³.

Quanto sin qui sostenuto si fonda, ovviamente, sulla premessa per la quale l'art. 17-bis, l. n. 241/1990, trova applicazione anche a fronte di procedimenti a istanza di parte, operando soltanto sotto il profilo orizzontale tra amministrazioni e non anche su quello verticale, rispetto cioè all'istante privato e al rilascio del provvedimento finale¹¹⁴.

l'espresso riferimento a una fattispecie di silenzio-assenso da parte del legislatore, l'autrice in diversi contributi propende per una netta circoscrizione dell'ambito di applicazione dell'art. 17-bis, l. n. 241/1990. Più precisamente, l'autrice ritiene ammissibile il silenzio-assenso endoprocedimentale soltanto a fronte di un procedimento che veda coinvolte due amministrazioni entrambe competenti per la cura del medesimo interesse sensibile. A tale conclusione l'autrice perviene partendo dal fatto che «la norma non è applicabile nei procedimenti collegati relativi ad autonomi atti di assenso funzionali a consentire lo svolgimento di un'attività e che risultano essere l'esito di distinte valutazioni delle amministrazioni competenti», e concludendo quindi che la disposizione si può invece applicare «nei soli casi di cogestione o di potere decisorio complesso affidato a due diversi apparati pubblici entrambi competenti a curare il medesimo specifico interesse» (così G. MARI, "Primarietà" degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra pp.aa. e nella conferenza di servizi, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, fasc. 5, p. 316; *Ibidem*, La rilevanza della disciplina del silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche nei procedimenti relativi ai titoli abilitativi edilizi: il ruolo dello sportello unico dell'edilizia, considerazione a margine di una recente circolare del MIBACT, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, fasc. 3, p. 67; *Ibidem*, L'obbligo di provvedere e i rimedi, cit., pp. 245-246; *Ibidem*, Il silenzio assenso tra amministrazioni e tra amministrazioni, cit., pp. 865-866).

¹¹³ La difficoltà di garantire un coerente coordinamento tra gli artt. 16 e 17-bis, l. n. 241/1990, è evidenziata anche da F. MARTINES, *La non decisione sugli interessi pubblici sensibili*, cit., p. 757, che, alla luce proprio di tale antinomia, suggerisce di non estendere il silenzio-assenso endoprocedimentale a quelle valutazioni caratterizzate da particolari margini di discrezionalità.

¹¹⁴ Ovviamente, ciò avviene soltanto in presenza di procedimenti la cui conclusione sia subordinata a una decisione pluristrutturata di due distinte amministrazioni, ovvero sia, come affermato dal Cons. Stato nel parere n. 1640/2016, quando «due Amministrazioni (quella titolare del procedimento e quella

A favore di tale ricostruzione si può richiamare anche la recente sentenza della Corte costituzionale n. 160 del 22 luglio 2021, la quale ha dichiarato incostituzionale una normativa siciliana per aver riconosciuto al silenzio della Soprintendenza sulla domanda di autorizzazione paesaggistica effetti anche verticali e non solo orizzontali. In particolare, è stato dichiarato incostituzionale l'art. 8, l. reg. Sicilia 6 maggio 2019, n. 5, per aver introdotto il silenzio-assenso anche sul provvedimento finale di autorizzazione paesaggistica, anziché limitarlo al solo parere vincolante del Soprintendente nei rapporti orizzontali con l'amministrazione precedente¹¹⁵. Invero, la produttività degli effetti orizzontali del silenzio-assenso anche nei procedimenti a istanza di parte non viene messa mai in discussione dalla Corte costituzionale che, anzi, con specifico riferimento all'autorizzazione paesaggistica, si è limitata a chiarire che: «l'assenso del soprintendente sulla proposta di accoglimento ricevuta dall'amministrazione precedente si forma per silentium, ma ciò non esonera quest'ultima dalla necessità di concludere il procedimento con una decisione espressa»¹¹⁶.

Parte della giurisprudenza amministrativa e della dottrina¹¹⁷, tuttavia, tende a circoscrivere i margini di applicazione del silenzio-assenso endoprocedimentale nei procedimenti a istanza di parte, ivi compresi quelli in materia paesaggistica.

interpellata) condivid[ono] la funzione decisoria, nel senso che entrambe devono essere titolari di una funzione decisoria sostanziale».

¹¹⁵ Più precisamente, l'art. 8, comma 6, l. reg. Sicilia n. 9/2015 disponeva che una volta trascorsi «sessanta giorni senza che la Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali abbia adottato il provvedimento richiesto si forma il silenzio assenso». Come di seguito si vedrà, ad oggi è ancora oggetto di discussione l'applicabilità o meno del silenzio-assenso endoprocedimentale in materia paesaggistica salvo che per alcuni procedimenti paesaggistici semplificati per i quali il legislatore prevede espressamente l'applicabilità dell'art. 17-bis, l. n. 241/1990. Occorre quindi precisare che la Corte è intervenuta per pronunciarsi sulla legittimità della disciplina regionale di tali procedimenti semplificati e, dunque, non ha affrontato – neanche incidentalmente – l'annoso tema circa la possibilità di estendere il silenzio-assenso endoprocedimentale alla materia paesaggistica nel suo complesso.

¹¹⁶ Sempre la Corte precisa che la necessità del provvedimento espresso è riconducibile all'eccezione alla regola del silenzio-assenso provvedimento sancita dall'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, per i «rapporti verticali tra privati e pubbliche amministrazioni preposte alla tutela dei cosiddetti “interessi sensibili”».

¹¹⁷ Sul punto si vedano le osservazioni già richiamate in precedenza di Mari e di F. MARTINES, *La non decisione sugli interessi pubblici sensibili*, cit., p. 757. Inoltre, la giurisprudenza contraria all'estensione del silenzio-assenso endoprocedimentale alla materia paesaggistica è stata recentemente richiamata anche da L. GIAMPIETRO, *Opposte tensioni tra procedure*, cit., p. 722. In senso contrario rispetto all'applicabilità dell'art. 17-bis, l. n. 241/1990, alle domande provenienti da privati si esprime anche G. TORELLI, *Il silenzio assenso dell'ente parco*, cit., p. 101. A favore invece dell'applicabilità del silenzio-assenso endoprocedimentale rispetto al parere vincolante reso dalla Soprintendenza si pongono C. FORMICA, *Deregulation amministrativa e tutela del territorio*, cit., p. 19; L. B. MOLINARO, *Il silenzio assenso “orizzontale” della Soprintendenza nel procedimento “pluristrutturato” di accertamento di compatibilità paesaggistica dopo la legge Madia (l. 7 agosto 2015, n. 124, introduttiva dell'art. 17 bis della legge n. 241/90)*, in *Amministrativ@mente*, 2019, fasc. 4, p. 565; P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e*

Nel dettaglio, viene esclusa l'applicabilità dell'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, all'autorizzazione paesaggistica¹¹⁸ di cui all'art. 146, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, o, più precisamente, al parere vincolante reso dal Soprintendente e trasmesso all'amministrazione procedente, ossia la Regione o il Comune delegato da quest'ultima. Sebbene l'applicabilità del silenzio-assenso endoprocedimentale in materia paesaggistica sia stata riconosciuta anche da alcune circolari dell'allora Ministero dei beni culturali¹¹⁹, vi è un nutrito filone giurisprudenziale che – come si è detto – nega invece l'applicazione dell'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, sulla base di diverse argomentazioni¹²⁰.

Vi sono pronunce che hanno valorizzato il carattere monostrutturato dell'autorizzazione paesaggistica, con la conseguenza che il rapporto tra la Soprintendenza e l'amministrazione procedente interverrebbe sulla fase istruttoria e non su quella decisoria del procedimento amministrativo che, invece, è interessata dall'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990¹²¹. Altre escludono, più in generale, l'applicabilità del silenzio-

termine a provvedere, cit., p. 97; G. COCOZZA, *Silenzi e dissensi tra le pubbliche amministrazioni, cit.*, p. 25.

¹¹⁸ Si ricorda che ai sensi dell'art. 146, comma 4, d.lgs. n. 42/2004, «L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio». Il successivo quinto comma dispone che: «Sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge».

¹¹⁹ Si fa riferimento alle due distinte circolari dell'Ufficio legislativo dell'allora Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo nn. 27158 del 10 novembre 2015 e 21892 del 20 luglio 2016, entrambe a firma del Consigliere Paolo Carpentieri. Nella prima circolare, il Ministero ha ammesso l'applicabilità del silenzio-assenso endoprocedimentale sull'autorizzazione paesaggistica in quanto il suo ambito di applicazione dovrebbe estendersi anche ai procedimenti in cui la domanda proviene da una pubblica amministrazione sebbene il beneficiario finale sia un soggetto privato. La seconda circolare ha invece fatto seguito al parere del Consiglio di Stato n. 1640/2016, ove era stata precisata la «non applicabilità ai procedimenti ad iniziativa di parte che si svolgono presso un'amministrazione competente a ricevere la domanda del privato ma rispetto ai quali la competenza sostanziale è di altra amministrazione». Con la seconda circolare è stato ribadito quanto affermato nella prima, precisandosi soltanto le ipotesi in cui l'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, non trova applicazione; ad esempio, se la domanda proviene direttamente dal destinatario privato dell'atto o per il tramite dello sportello unico o, ancora, se vi sono domande aventi ad oggetto provvedimenti concessori. Da ultimo, come già anticipato, va evidenziato che l'applicazione dell'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, all'autorizzazione paesaggistica è stata esplicitata dallo stesso legislatore per i procedimenti paesaggistici semplificati, relativi a interventi di minore entità, in quanto l'art. 11, comma 9, d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, ha espressamente previsto che: «in caso di mancata espressione del parere vincolante del Soprintendente nei tempi previsti dal comma 5, si forma il silenzio assenso ai sensi dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e l'amministrazione procedente provvede al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica».

¹²⁰ Non mancano comunque pronunce favorevoli all'applicazione dell'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, anche alla materia paesaggistica e, più in generale, a pareri vincolanti su interessi sensibili. Sul punto, si veda, *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 1° ottobre 2019, n. 6556; Id., sez. IV, 14 luglio 2020, n. 4559; Id., sez. V, 14 gennaio 2022, n. 255; Tar Campania, Salerno, sez. II, 4 febbraio 2022, n. 343; Id., 29 novembre 2021, n. 2589; Tar Puglia, Lecce, sez. I, 24 giugno 2021, n. 967.

¹²¹ *Cfr.*, *ex multis*, Tar Campania, Salerno, sez. II, 2 febbraio 2022, n. 2896; Tar Puglia, Lecce, sez. II, 21 febbraio 2022, n. 298; Tar Campania, Napoli, sez. VI, 16 agosto 2021, n. 5503.

assenso endoprocedimentale ai procedimenti a istanza di parte, e dunque anche in materia paesaggistica, dato che gli effetti del silenzio del Soprintendente, formalmente rivolti nei confronti dell'amministrazione procedente, si produrrebbero di fatti nei confronti dell'istante privato¹²². Altre, ancora, sottolineano la specialità della disciplina dettata per l'autorizzazione paesaggistica che, pertanto, dovrebbe prevalere sulla disposizione generale di cui all'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990¹²³.

Ad ogni modo, la giurisprudenza, pur escludendo l'applicazione dell'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, riconosce comunque il prodursi della fattispecie del silenzio-devolutivo espressamente prevista dall'art. 146, comma 9, d.lgs. n. 42/2004. Pertanto, in assenza del parere della Soprintendenza, l'amministrazione sarebbe comunque chiamata a pronunciarsi sui profili paesaggistici, mentre nell'ipotesi in cui il Soprintendente rilasci un parere tardivo, quest'ultimo perderebbe semplicemente il suo carattere vincolante. Di conseguenza, l'effettiva rilevanza del dibattito giurisprudenziale e dottrinale sull'applicabilità dell'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, esce piuttosto ridimensionata. Invero, anche coloro che estendono il silenzio-assenso endoprocedimentale agli interessi sensibili, e in particolare a quelli paesaggistici, ribadiscono comunque la necessità di una valutazione da parte dell'amministrazione procedente¹²⁴.

¹²² Si veda, tra i tanti, Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2022, n. 2584; Id., sez. IV, 19 aprile 2021, n. 3145; Id., 15 aprile 2021, n. 3114; Id., 29 marzo 2021, n. 2640; Id., 27 luglio 2020, n. 4765; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 21 marzo 2022, n. 269.

¹²³ In particolare, viene valorizzata la formulazione dell'art. 146, comma 9, primo periodo, d.lgs. n. 42/2004, ai sensi del quale: «decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione». La giurisprudenza esclude la formazione del silenzio-assenso endoprocedimentale in quanto «se presupposto all'art. 146, comma 9, vi fosse la formazione di un silenzio assenso ai sensi dell'art. 17-*bis*, la norma avrebbe dovuto prevedere, per coerenza, che anche il tal caso l'amministrazione procedente adottasse il provvedimento finale "in conformità"» anziché «comunque» (così, *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2022, n. 4098; Id., 17 novembre 2022, n. 10109). Sull'inapplicabilità del silenzio-assenso in ragione della specialità della normativa paesaggistica si veda anche Tar Campania, Napoli, sez. VII, 19 luglio 2021, n. 4971. Ulteriormente, richiamando il c.d. principio dell'effetto utile, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la precisazione operata dal d.P.R. n. 31/2017 circa l'applicabilità dell'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, ai procedimenti paesaggistici semplificati dimostra l'inapplicabilità dello stesso silenzio-assenso endoprocedimentale a tutti gli altri procedimenti paesaggistici (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 19 agosto 2022, n. 7293).

¹²⁴ Una riflessione parzialmente analoga si rinviene anche nella giurisprudenza più recente, la quale ha avuto occasione di osservare che: «dal punto di vista pratico cambia poco rispetto alla fattispecie del silenzio assenso ex art. 17-*bis*, perché è evidente che il provvedimento finale, anche in tal caso, deve rispecchiare la proposta originaria trasmessa alla Soprintendenza: diversamente il provvedimento adottato risulterebbe illegittimo in quanto emesso su una proposta non precedentemente sottoposta al parere della Soprintendenza [...]; l'amministrazione procedente, tuttavia, non essendosi formato un silenzio assenso da parte della Soprintendenza, potrebbe avere un ripensamento e quindi potrebbe decidere di riformulare la proposta originaria, senza perciò incorrere in un provvedimento in autotutela, non essendosi ancora formato un provvedimento definitivo» (così, *ex multis*, Tar Campania, Salerno, sez. II, 27 marzo 2023, n. 707; Id.,

Il quadro descritto, date le sue perduranti ambiguità, lascia ancora aperti i quesiti in merito all'ambito di applicazione e agli effetti del silenzio-assenso endoprocedimentale, specie nei procedimenti a istanza di parte. Cionondimeno, il dibattito che ne è scaturito consente comunque di tracciare due osservazioni di fondo.

Da una parte, l'introduzione di nuove misure di semplificazione può liberare le forze imprenditoriali e civili dai vincoli burocratici soltanto quando avviene all'interno di un quadro normativo coerente e coordinato. In caso contrario, come ben dimostra la vicenda del silenzio-assenso endoprocedimentale, tali misure rischiano di essere paralizzate dai dubbi interpretativi sulla loro applicazione e dalle resistenze della giurisprudenza che, soprattutto in presenza di interessi sensibili, tende ad adottare delle posizioni piuttosto conservative, anche se non aderenti alla formulazione delle norme¹²⁵. D'altra parte, la previsione del silenzio-assenso endoprocedimentale, così come la sua applicazione nell'ambito della conferenza di servizi rappresentano comunque una crepa in quel muro che era stato inizialmente creato intorno agli interessi sensibili per escluderli dall'ambito di intervento delle politiche di semplificazione¹²⁶.

Non a caso, parte della dottrina, ha riscontrato nell'introduzione della norma sul silenzio-assenso endoprocedimentale un inopportuno passaggio verso la degradazione degli interessi sensibili e la loro parificazione a interessi ordinari¹²⁷. Non mancano,

6 febbraio 2023, n. 290; Id., 19 dicembre 2022, n. 3505; Cons. Stato, sez. VI, n. 4098/2022; Id. n. 10109/2022).

¹²⁵ Tanto è vero che parte della dottrina auspica un ulteriore intervento normativo proprio per chiarire quale sia l'effettivo ambito di applicazione del silenzio-assenso, anche rispetto all'autorizzazione paesaggistica. Si veda, *ex multis*, G. COCOZZA, *Silenzi e dissensi tra le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 25; C. FORMICA, *Deregulation amministrativa e tutela del territorio*, cit., p. 19.

¹²⁶ Sulla natura dell'interesse ambientale quale limite, in realtà tendenziale, alle politiche di semplificazione, ivi compreso il meccanismo del silenzio-assenso, si veda G. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in *Ibidem* (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, aggiornamento a cura di A. FARÌ, V ed., Torino, Giappichelli, 2021, pp. 95 ss.

¹²⁷ Così, ad esempio, si esprime F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *federalismi.it*, 2015, fasc. 20, p. 3. Inoltre, E. SCOTTI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., p. 571, data la necessità di un'espressa e puntuale decisione, auspica non l'applicazione del silenzio-assenso, ma il rafforzamento dei poteri amministrativi sostitutivi a fronte di valutazioni caratterizzate da maggiori margini di discrezionalità o incidenti su interessi sensibili. Critico sull'estensione del silenzio-assenso agli interessi sensibili è anche M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità*, cit., p. 768. In termini simili, ma senza esprimere al riguardo alcun giudizio, F. APERIO BELLA, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni (il nuovo art. 17-bis della l. n. 241 del 1990)*, in A. RALLO e A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 260, definisce come «un ineludibile dato di fatto» la circostanza per cui gli «gli interessi sensibili stanno progressivamente perdendo la specialità loro riconosciuta nell'originario impianto della l. n. 241/1990». Infine, un giudizio negativo è espresso anche da R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse*

tuttavia, autori che, viceversa, rinvergono nell'introduzione dell'art. 17-bis, l. n. 241/1990, il meccanismo per assicurare, mediante l'estensione degli strumenti di semplificazione, l'efficienza anche delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili e la conformità della loro azione al principio di buon andamento¹²⁸.

4.3. Le contraddizioni specifiche della materia edilizia

La perimetrazione del silenzio-assenso merita, infine, qualche ulteriore approfondimento anche rispetto alla materia edilizia, specie con riferimento al permesso di costruire e al rapporto tra la domanda di condono e quella per il permesso in sanatoria.

Quanto al permesso di costruire, si è già registrato che diversi autori hanno in passato espresso delle perplessità circa la scelta legislativa di sottoporlo all'applicazione del meccanismo del silenzio-assenso¹²⁹. A giudizio di chi scrive, tale scelta potrebbe però censurarsi per una ragione diversa da quelle prese in considerazione dalla dottrina, ossia per la mancata qualificazione dell'interesse all'ordinato assetto del territorio quale interesse sensibile¹³⁰.

ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi, Torino, Giappichelli, 2020, p. 310, per il quale il silenzio-assenso previsto dall'art. 17-bis, l. n. 241/1990, «pare 'appiattare' e 'omologare' una tutela, che di fatto non c'è, per indefiniti e generici interessi sensibili, trattando allo stesso modo, con il solo effetto dell'inerzia, fattispecie profondamente diverse tra loro, la cui tutela deve passare da specifici procedimenti e quindi da valutazioni differenti».

¹²⁸ In tal senso si veda, tra i tanti, A. BERTI SUMAN, *Il nuovo silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni*, cit., p. 1677, che sottolinea però la necessaria responsabilizzazione dell'amministrazione precedente. Non lontana è poi la posizione espressa da A. DEL PRETE, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni: profili critici e problematici*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, fasc. 3, pp. 713-714, che ritiene "imprescindibile" la scelta di estendere il silenzio-assenso endoprocedimentale anche alle materie sensibili ma, al contempo, auspica dei correttivi al suo ambito di applicazione, ad esempio escludendolo a fronte di attività latamente discrezionali.

¹²⁹ Sul punto si rinvia a quanto già riportato nelle note a piè di pagina nn. 26, 27 e 28 del presente capitolo.

¹³⁰ Al riguardo, si è detto in precedenza che la giurisprudenza amministrativa tende a riconoscere l'applicabilità del silenzio-assenso anche in presenza di interessi sensibili se l'attività amministrativa non è caratterizzata da particolari margini di discrezionalità. Dunque, dato che il controllo esercitato dalle amministrazioni sulle domande di permesso di costruire è ordinariamente considerato come vincolato, l'applicabilità del silenzio-assenso alle relative domande verrebbe comunque ammessa dai giudici amministrativi anche se l'ordinato assetto del territorio venisse qualificato come interesse sensibile. Si è quindi consapevoli che le riflessioni seguenti possono risultare meramente teoriche; nondimeno, si ritiene comunque utile una riflessione sia sulle ragioni che inducono a sottrarre o meno determinati interessi all'applicabilità del silenzio-assenso, sia sui molteplici profili costituzionali interessati dal controllo sull'attività edilizia.

L'ordinato assetto del territorio consiste nell'interesse perseguito dai Comuni in sede di redazione dei piani urbanistici¹³¹, il cui rispetto da parte dell'edilizia privata è soggetto al controllo delle stesse amministrazioni comunali in sede di rilascio del permesso di costruire e nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza. Tale interesse, tuttavia, non è ricompreso tra quelli che, *ex art.* 20, comma 4, l. n. 241/1990, escludono l'applicazione del silenzio-assenso e tale omissione appare opinabile alla luce sia del dettato costituzionale sia dell'evoluzione della legislazione ordinaria in materia.

Sotto il profilo costituzionale, dato che gli interessi sensibili dovrebbero essere quegli interessi cui la nostra Carta costituzionale riconosce un particolare valore o tutela, va ricordato che l'art. 44, comma 1, Cost., impone al legislatore l'adozione di una serie di interventi¹³² «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali».

È noto che la norma costituzionale sia stata redatta con specifico riguardo alla questione politica delle riforme agrarie e della lotta ai latifondi all'indomani del secondo conflitto mondiale¹³³. Tuttavia, la dottrina prevalente evidenzia l'opportunità, se non la

¹³¹ Anche la giurisprudenza consolidata individua la funzione della pianificazione urbanistica nell'assicurare l'ordinato assetto del territorio; cfr., *ex multis*, Tar Umbria, Perugia, sez. I, 9 settembre 2020, n. 406; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 10 ottobre 2018, n. 2047; Cons. Stato, sez. VI, 12 aprile 2021, n. 2947; Id., sez. IV, 20 dicembre 2000, n. 6848; Id., sez. IV, 10 gennaio 2002, n. 112.

¹³² Detti interventi legislativi devono consistere, *ex art.* 44, comma 1, Cost., nell'imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, nel limitarne l'estensione, nell'aiutare la piccola e media proprietà e nell'imporre l'attività di bonifica e la trasformazione del latifondo in più unità produttive. Con riferimento alla norma, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, IX ed., Padova, Cedam, 1976, p. 1115, aveva parlato di "obblighi di fare" in ragione della funzione sociale della proprietà terriera. Nel dettaglio, secondo Mortati, la norma richiederebbe un intervento statale volto «ad imporre limiti massimi di estensione al possesso fondiario» e «a sollecitare, con i necessari ausili, le opere dirette all'incremento della produzione».

¹³³ S. RODOTÀ, *Art. 44*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Tomo II, Rapporti economici, Bologna, Zanichelli, 1982, p. 211, sottolineava il carattere "finalistico" della disposizione, la quale sarebbe stata il «segno più del persistere della questione agraria come problema politico, che di una esigenza di completezza della disciplina costituzionale». Analoghe considerazioni si rinvencono anche in G. SALERNO, *Art. 44*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 308; F. ANGELINI, *Art. 44*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, artt. 1-54, Torino, Utet, 2006, pp. 903-904. All'epoca non mancò però chi, pur riconoscendo delle ambiguità nella formulazione della norma costituzionale, ne sottolineò l'importanza dato che aveva rappresentato un balzo in avanti verso una concezione «umanistica e cristiana della proprietà». In tali termini scriveva F. CARRESI, *La proprietà terriera privata*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. I, Firenze, Barbera, 1950, p. 405. Per un'analisi della disposizione sempre all'indomani dell'entrata in vigore della nostra Carta costituzionale si vedano anche G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA e C. GIANNATTASIO, *La Costituzione Italiana. Commento analitico*, Firenze, Nocchioli, 1949, p. 232, i quali leggono nell'art. 44, Cost., e, più in generale, nelle norme del titolo III della parte prima sui rapporti economici la volontà di «far sì che i cittadini siano tutti lavoratori e al tempo stesso tutti piccoli proprietari».

necessità, di una sua lettura evolutiva, soprattutto a seguito delle più recenti politiche europee¹³⁴ e dell'adozione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. In tal senso, già prima delle ultime modifiche agli artt. 9 e 41 Cost., molti hanno individuato nell'art. 44, Cost., la norma adatta a garantire un'espressa copertura costituzionale alle nuove istanze ambientali¹³⁵, ponendo in particolare l'accento sull'attività agricola¹³⁶ e sul contenimento del consumo di suolo quale limite all'edilizia espansiva¹³⁷. In ragione però del *boom* edilizio degli anni Cinquanta e dell'industrializzazione del paese, i quali hanno profondamente trasformato il tessuto sociale italiano e il suo territorio, parrebbe legittima anche una lettura maggiormente estensiva dell'art. 44, Cost., che vada oltre le sole dinamiche ambientali.

Invero, negli ultimi settanta anni si è assistito a un netto ridimensionamento del settore agricolo con il conseguente spopolamento delle campagne in favore degli agglomerati urbani¹³⁸; tant'è che più dell'ottanta per cento della popolazione vive oggi in

¹³⁴ In particolare, è piuttosto frequente una lettura dell'art. 44 Cost. in coordinamento con gli artt. 39 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), che enucleano rispettivamente le finalità della politica agricola comune e della politica ambientale dell'Unione europea; al riguardo, si veda G. F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, fasc. 6, pp. 1284-1285, e G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 5, p. 332.

¹³⁵ Si veda, *ex multis*, M. D'ADDEZIO, *Commento all'art. 44 della Costituzione*, in *Magistratura*, 2022; G. F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, *cit.*, p. 1285; F. ANGELINI, *Art. 44, cit.*, p. 911, che ritiene oramai "anacronistiche" le questioni espressamente affrontate dalla norma. Peraltro, circa l'opportunità di una reinterpretazione in chiave ambientale dell'art. 44, Cost., occorre ricordare che, come evidenziato anche da G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, fasc. 5, pp. 611 ss., la nostra Carta costituzionale è stata redatta in un momento storico in cui non vi era ancora una piena consapevolezza dell'incidenza delle attività economiche e antropiche sull'ecosistema circostante.

¹³⁶ Si veda, tra i tanti, G. A. PRIMERANO, *Il carattere multifunzionale dell'agricoltura tra attività economica e tutela dell'ambiente*, in *Diritto amministrativo*, 2019, fasc. 4, pp. 837 ss.; e, da ultimo, R. CAVALLO PERIN, *Agricoltura* (voce), in AA. VV., *Enciclopedia del diritto. I Tematici: Funzioni amministrative, cit.*, p. 40, che ha recentemente parlato dell'art. 44, Cost., come di «un vincolo costituzionale che è ora rafforzato dalla disciplina dell'Unione europea per una economia circular, sustainable, green».

¹³⁷ Un accento sia sul profilo dell'agricoltura che sul contenimento del consumo di suolo si rinviene in G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo, cit.*, pp. 332-333, e in G. IUDICA, *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, fasc. 5, pp. 265 ss.

¹³⁸ Cfr. ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione italiana*, 2017, p. 43, consultabile dall'indirizzo <https://www.istat.it/it/files/2017/05/Urbanizzazione.pdf>, che, tra l'altro, individua «tra le cause principali dell'espansione dei centri abitati» proprio «il modello di sviluppo economico adottato in Italia, a partire dal secondo dopoguerra, che penalizza la tradizionale economia italiana basata principalmente sul settore agricolo».

zone altamente o mediamente popolate e solo il diciassette per cento risiede invece in zone rurali¹³⁹.

La “questione agraria” degli anni Quaranta ha quindi lasciato il posto a una “questione urbana” che spazia dall’emergenza abitativa a quella del degrado urbano, ossia alla decadenza delle costruzioni cittadine e delle condizioni socio-economiche della popolazione residente, tanto nelle periferie quanto nei centri storici¹⁴⁰. L’attenzione di un tempo per il suolo agricolo va dunque spostata su quello urbano e il fine del razionale sfruttamento del territorio e di equi rapporti sociali può declinarsi come la finalità di un sviluppo edilizio sostenibile all’interno di un assetto urbano che sia corrispondente ai bisogni della cittadinanza. Di qui, la possibilità di individuare l’art. 44, Cost., come la norma a tutela dell’ordinato assetto del territorio, esattamente come si è soliti individuare nell’art. 9, Cost., la disposizione a garanzia dei valori ambientali e paesaggistici che, in ragione della loro “primarietà”, sono sottratti dall’ambito di applicazione del silenzio-assenso.

Inoltre, anche mettendo da parte l’art. 44, Cost., il controllo espresso dell’amministrazione è comunque riconducibile alla necessità di accertare la conformità dell’iniziativa edilizia ai fini sociali e ambientali di cui all’art. 41, comma 3, Cost.¹⁴¹, e

¹³⁹ I dati, riferiti al 2019, sono presi da ISTAT, *Annuario statistico italiano 2020. 1. Territorio*, 2020, p. 33, consultabile dall’indirizzo <https://www.istat.it/it/files//2020/12/C01.pdf>, ove più precisamente si riporta che il diciassette per cento della popolazione italiana risiede in “Zone rurali” o “Zone scarsamente popolate”, il 47,7 per cento della popolazione risiede in “Piccole città e sobborghi” o “Zone a densità intermedia di popolazione” e il 35,3 per cento in “Città” o “Zone densamente popolate”.

¹⁴⁰ Sul degrado urbano si rinvia alle dettagliate ricerche e indagini poi confluite in CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI SICUREZZA E SULLO STATO DI DEGRADO DELLE CITTÀ E DELLE LORO PERIFERIE, *Relazione sull’attività svolta*, cit. Per avere qualche dato più aggiornato del fenomeno si rinvia altresì a LEGAMBIENTE, M. LAURENTI e M. TRENTIN (a cura di), *Ecosistema urbano. Rapporto sulle performance ambientali delle città 2022*, consultabile da <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2022/11/Ecosistema-Urbano-2022.pdf>, del quale è possibile citare alcune delle statistiche di maggiore interesse, quali: a) l’assenza di città italiane ove il livello di qualità dell’aria sia “ottimo” secondo i valori guida OMS per la tutela della salute umana; b) il 37,2 per cento della popolazione italiana vive in media in zone caratterizzate da elevati livelli di traffico e il 30,6 per cento vive in zone mal collegate dal servizio di trasporto pubblico locale; c) in media, vi sono soltanto 0,47 metri quadrati di isole pedonali per abitante. A tali dati si può poi aggiungere quanto riportato nell’edizione del rapporto per l’anno 2020, ossia in LEGAMBIENTE, M. LAURENTI e M. TRENTIN (a cura di), *Ecosistema urbano. Rapporto sulle performance ambientali delle città 2020*, 2020, p. 41, consultabile da <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2020/11/Ecosistema-Urbano-2020.pdf>, ove si evidenzia che un terzo della popolazione residente nelle quattordici aree metropolitane del paese vive nelle zone a maggiore vulnerabilità sociale e materiale.

¹⁴¹ Si ricorda che il riferimento ai “fini sociali” nell’art. 41, comma 3, Cost., è stato aggiunto dall’art. 2, l. cost., n. 1/2021. Rispetto poi alla lettura dell’art. 41, Cost., si ricorda che per Giannini, in M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, cit., p. 179, il dettato costituzionale comporta che «qualunque genere e specie d’impresa può essere assoggettato, al di là degli atti conformativi di base della normativa civilistica, ad atti conformativi, a controlli e ad atti di programmazione» «per ragioni attinenti ad un

l'effettivo perseguimento della funzione sociale, ex art. 42, comma 2, Cost., della proprietà immobiliare¹⁴².

Sul punto, sono ancora attuali le considerazioni espresse da Testa¹⁴³ più di sessant'anni fa, per il quale: «il controllo urbanistico delle costruzioni si prefigge di far sì che la sistemazione e lo sviluppo dell'aggregato edilizio abbiano luogo in base a criteri razionali, tali cioè da salvaguardare convenientemente le esigenze della collettività»¹⁴⁴.

Anche la giurisprudenza amministrativa, peraltro, sottolinea lo stretto legame esistente tra l'ordinato assetto del territorio e il perseguimento di una pluralità di interessi pubblici. Ad esempio, il rispetto degli standard edilizi, ossia i limiti di densità edilizia, altezza e distanza tra edifici fissati dal decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444¹⁴⁵,

interesse pubblico. Nella nozione di utilità sociale e di finalità sociale si comprende infatti qualsiasi specie di interesse pubblico». In aggiunta, a dimostrazione della riconducibilità della disciplina edilizia allo schema di cui all'art. 41 Cost., è sufficiente ricordare che in *Ibidem, cit.*, p. 183, all'interno della categoria dei controlli mediante autorizzazione dell'attività d'impresa vengono espressamente ricomprese anche le «concessioni di costruzioni come controllo della conformità del progetto di edificio al disposto dello strumento urbanistico».

¹⁴² Peraltro, come lucidamente evidenzia S. AMOROSINO, *Dalla proprietà impresa all'impresa (prescelta per divenire proprietaria)*, in M. A. SANDULLI, M. R. SPASIANO e P. STELLA RICHTER (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza, cit.*, p. 62 «ad essere conformata» dall'attività di pianificazione urbanistica «non è la proprietà in sé, ma l'impresa – intendendo sempre la locuzione in senso lato – cioè la possibilità di intraprendere trasformazioni edilizie o urbanistiche rilevanti». Più recentemente, inoltre, anche A. BARTOLINI, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 4, pp. 1034-1035, ha evidenziato come gli effetti conformativi delle previsioni dei piani urbanistici poste a tutela degli interessi culturali non incidono soltanto sulla proprietà privata, ma si riflettono anche sull'esercizio dell'iniziativa economica.

¹⁴³ Qualora fosse necessario, si ricorda che Virgilio Testa fu Consigliere presso la sezione IV del Consiglio di Stato e un importante urbanista attivo principalmente presso Roma, ove si occupò in particolare della gestione del noto quartiere dell'Eur.

¹⁴⁴ Così V. TESTA, *Disciplina urbanistica, cit.*, pp. 463-464, il quale riporta altresì dei chiari esempi di quanto affermato evidenziando che: «L'estetica cittadina può, invero, essere gravemente compromessa tanto dalla formazione disordinata dei vari nuclei edilizi quanto dalla lentezza o dalla fretta con la quale i privati eseguono le trasformazioni dei fabbricati esistenti o procedono alla costruzione sulle aree di loro proprietà. L'igiene e il traffico possono essere dannosamente influenzati da un'attività fabbricativa condotta in modo irrazionale nelle zone destinate all'espansione dell'abitato, mentre una buona organizzazione dei servizi pubblici è ostacolata dallo sviluppo edilizio in determinate località». Lo stesso autore prosegue concludendo nel senso che il controllo sull'attività edilizia è volto a evitare «lo svolgimento di attività edilizia da parte dei privati, quando essa risulti contraria alle esigenze della collettività, e ad imporre l'esecuzione di costruzioni quando appaia indispensabile per assicurare conveniente assetto dell'abitato». Da ultimo, sulle attuali difficoltà riscontrate dalle amministrazioni comunali nell'attrezzare le città ai nuovi fenomeni sociali ed economici si rinvia alle lucide riflessioni di P. URBANI, *Istituzioni, Economia, Territorio. Il gioco delle responsabilità nelle politiche di sviluppo*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 146 ss., il quale sottolinea la necessità di ripensare le modalità di declinazioni del modello autorità-libertà sul territorio.

¹⁴⁵ Come chiarito da P. URBANI e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, I ed., 1994, p. 61, il d.m. n. 1444/1968 svolge una «funzione di disciplina sostanziale della funzione urbanistica», volta a coordinare e limitare la discrezionalità dei Comuni nell'esercizio della propria potestà pianificatoria. Il decreto, difatti, vincola non solo i privati, ma le stesse amministrazioni comunali che, in sede di pianificazione e di predisposizione dei propri regolamenti edilizi,

viene ricondotto dalla giurisprudenza anche alla necessità di tutelare le «esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza»¹⁴⁶.

In aggiunta, essendo ordinato quell'assetto del territorio «corrispondente agli effettivi bisogni della collettività locale»¹⁴⁷, lo stesso finisce per intrecciarsi con la tutela di molteplici interessi, quali quelli della tutela ambientale e paesaggistica, della “vivibilità” e viabilità¹⁴⁸, nonché della protezione dei valori culturali¹⁴⁹. L'ordinato assetto del territorio può pertanto intendersi come un contenitore o, meglio, come il prodotto finale del bilanciamento di tutti quegli interessi che possono assumere rilievo anche all'interno del contesto urbano. Tali interessi, come visto, hanno spesso rilevanza costituzionale sicché non sarebbe irragionevole riconoscere la natura sensibile dell'ordinato assetto del territorio, il quale non è altro che il risultato di un bilanciamento di tutti quegli interessi che invece sono riconosciuti come sensibili e sono, pertanto, sottratti al silenzio-assenso.

La mancata qualificazione dell'ordinato assetto del territorio come interesse sensibile stride anche con l'evoluzione della legislazione statale e regionale almeno sotto tre distinti profili che possono sinteticamente richiamarsi.

non possono fissare degli standard edilizi o urbanistici inferiori a quelli previsti direttamente nel decreto medesimo.

¹⁴⁶ Così, *ex multis*, Cass. civ., sez. II, 14 giugno 2023, n. 16933; Id., sez. II, 11 maggio 2023, n. 12751; Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2023, n. 5663; Id., sez. IV, 18 luglio 2022, n. 6086; Id., sez. VI, 5 maggio 2022, n. 3540; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 5 agosto 2022, n. 1891, che sottolineano tutte l'inderogabilità di tali limiti.

¹⁴⁷ Così si esprime una giurisprudenza consolidata rispetto all'attribuzione ai Comuni della competenza a localizzare le nuove farmacie da insediare; cfr., *ex multis*, Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, 11 gennaio 2023, n. 5; Cons. Stato, sez. III, 21 giugno 2022, n. 5096; Id., 2 maggio 2022, n. 3410; Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 17 maggio 2021, n. 1006; Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 22 marzo 2021, n. 871.

¹⁴⁸ Ad esempio, gli interessi alla tutela dell'ambiente e della vivibilità sono correlati a quello dell'ordinato assetto del territorio dalla giurisprudenza amministrativa, soprattutto lombarda, che, nonostante la liberalizzazione disposta dalla Bolkestein, riconosce come legittima la scelta di limitare in sede di pianificazione la realizzazione e apertura di nuovi insediamenti commerciali. Sul punto, si veda, *ex multis*, Tar Lombardia, Milano, sez. II, 19 novembre 2021, n. 2570; Id., 22 ottobre 2021, n. 2333; Id., 12 novembre 2020, n. 2139; Tar Sicilia, Catania, sez. III, 29 gennaio 2021, n. 291. Sempre con riferimento alle limitazioni agli insediamenti commerciali, si rinviengono anche diverse pronunce in cui l'ordinato assetto del territorio è poi connesso con l'interesse a garantire la viabilità e la tutela paesaggistica; cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 8 novembre 2019, n. 7653; Id., sez. IV, 1° giugno 2018, n. 3316; Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 7 novembre 2019, n. 824; Tar Lazio, Roma, sez. II, 4 febbraio 2019, n. 1366.

¹⁴⁹ Secondo la giurisprudenza, la funzione del piano urbanistico è proprio quella di definire un «razionale e ordinato assetto del territorio che tenga conto e assicuri la salvaguardia dei valori culturali, urbanistici, e ambientali ivi esistenti» (così, *ex multis*, Tar Campania, Napoli, sez. II, 5 maggio 2014, n. 2448; Id., sez. VII, 27 maggio 2013, n. 2753; Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2010, n. 1466; Id., sez. V, 28 dicembre 2007, n. 6741).

In primo luogo, si è evidenziato che in questi anni diverse Regioni e Comuni stanno promuovendo il contenimento del consumo di suolo, limitando quindi i fenomeni di edilizia espansiva¹⁵⁰. Tale obiettivo rischia però di essere frenato dall'applicazione del silenzio-assenso al permesso di costruire, soprattutto se si ammette la sua formazione anche in presenza di domande difformi dalla disciplina urbanistica ed edilizia di riferimento. Invero, il permesso di costruire, avendo ad oggetto gli interventi di nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica¹⁵¹, costituisce il titolo abilitativo per la realizzazione proprio di quegli interventi di edilizia espansiva che si cerca oggi di contenere. Sicché, vi è il rischio che il silenzio-assenso applicato alle domande di permesso di costruire possa favorire quella crescita incontrollata della città che, in passato, ha favorito gli stessi fenomeni di degrado urbano e ambientale cui oggi il legislatore e le amministrazioni stanno tentando di porre rimedio.

In secondo luogo, nella legislazione ordinaria così come nella Carta costituzionale la materia edilizia non è intesa come un corpo normativo autonomo, ma è strettamente connessa alla materia urbanistica e del governo del territorio, le quali regolano tanto il profilo dello sviluppo edilizio quanto quello della salvaguardia ambientale. Invero, dapprima, ai sensi del tuttora vigente art. 80, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l'urbanistica è stata definita quale «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente». In seguito, con la riforma del titolo V, l'art. 117, comma 3, Cost., ha individuato tra le materie di legislazione concorrente quella del governo del territorio che, secondo la Corte costituzionale, ricomprende non solo l'urbanistica e l'edilizia, ma tutte le norme che sovrintendono il bilanciamento degli interessi nella regolazione degli usi ammissibili del territorio¹⁵².

¹⁵⁰ Rispetto al contenimento del consumo di suolo risultano particolarmente innovative le normative della l. reg. Emilia Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, e della l. reg. Veneto, 6 giugno 2017, n. 14, per un esame delle quali si rinvia, tra i tanti, a L. MINGANTI, *Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, fasc. 1, pp. 263 ss. Peraltro, si segnala che il Pnrr prevede tra le riforme di accompagnamento all'attuazione del piano anche l'adozione di una legge nazionale in materia di contenimento di consumo di suolo. Più precisamente, in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale*, cit., p. 83, si legge che: «il Governo si impegna ad approvare una legge sul consumo di suolo, che affermi i principi fondamentali di riuso, rigenerazione urbana e limitazione del consumo dello stesso, sostenendo con misure positive il futuro dell'edilizia e la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola».

¹⁵¹ Come si è precisato *supra* al paragrafo 2.2. del secondo capitolo della prima parte, il permesso di costruire costituisce il titolo edilizio di riferimento anche per la realizzazione degli interventi di ristrutturazione edilizia pesante che presentano determinate caratteristiche.

¹⁵² Cfr., *ex multis*, Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307; Id., 23 novembre 2011, n. 309.

Dunque, se il legislatore dà una definizione omnicomprensiva della gestione del territorio, inglobando al suo interno tanto i profili urbanistico-edilizi quanto quelli paesaggistico-ambientali, non si vede perché in sede di perimetrazione del silenzio-assenso tali profili vengano scissi, escludendo solo quest'ultimi dalla sua applicazione.

In terzo luogo, l'ordinato assetto del territorio era ricompreso nell'elenco di interessi che la prima legge Bassanini escludeva dall'ambito di applicazione delle liberalizzazioni¹⁵³ e che è stato solo parzialmente riproposto dal d.l. n. 35/2005 nell'individuare gli interessi sottratti al silenzio-assenso. Non si comprende, pertanto, la ragione per quale nemmeno dieci anni dopo la l. n. 59/1997 l'ordinario assetto del territorio non sia stato riconosciuto come "sensibile" al pari di quanto avvenuto per gli altri interessi menzionati dalla legge Bassanini e oggi esclusi dall'ambito di applicazione del silenzio-assenso¹⁵⁴.

Da ultimo, va spesa qualche riga anche sull'applicazione del silenzio-assenso alle domande di condono e di rilascio del permesso in sanatoria. Quest'ultimo, *ex art. 36*, d.P.R. n. 380/2001, consiste nel rilascio, previo pagamento di un'oblazione, del permesso in sanatoria per immobili precedentemente realizzati in difformità o in assenza del necessario titolo edilizio. Il rilascio è però subordinato a un accertamento di doppia conformità, il quale consiste nella verifica della conformità dell'immobile alla disciplina urbanistica ed edilizia in vigore sia nel momento in cui è stato realizzato l'immobile, sia nel momento in cui è stata presentata la domanda di sanatoria¹⁵⁵.

Ciò detto, le domande di condono, come già esaminato, sono soggette al silenzio-assenso, mentre l'inerzia delle amministrazioni sulle domande di sanatoria equivale, *ex art. 36*, comma 3, d.P.R. n. 380/2001, a un silenzio-rigetto¹⁵⁶. Tale scelta del legislatore appare però contraddittoria in quanto chi ha commesso un illecito edilizio di maggiore

¹⁵³ Si veda il testo dell'art. 20, l. n. 59/1997, già riportato nella precedente nota a piè di pagina n. 62 del presente capitolo.

¹⁵⁴ Insieme all'ordinato assetto del territorio, dei diversi interessi menzionati dall'art. 20, l. n. 59/1997, e poi non richiamati dall'art. 20, l. n. 241/1990, vi sono anche quelli attinenti all'amministrazione della giustizia, alla regolazione dei mercati e alla tutela della concorrenza e dell'igiene.

¹⁵⁵ Sulla scelta del legislatore di mantenere il permesso di sanatoria soggetto a un doppio accertamento di conformità, limitando quindi i margini di utilizzo dell'istituto, si rinvia a G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., pp. 535 ss., e a S. CIVITARESE MATTEUCCI e P. URBANI, *Diritto urbanistico*, cit., pp. 354-355, i quali indagano anche le ragioni per le quali non si è ritenuto opportuno subordinare il rilascio della sanatoria soltanto al rispetto della normativa vigente nel momento in cui si presenta la relativa domanda.

¹⁵⁶ Ai sensi dell'art. 36, comma 3, d.P.R. n. 380/2001: «Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata».

rilievo, ossia la realizzazione di un fabbricato in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia, può beneficiare del silenzio-assenso sulla domanda di condono. Viceversa, chi, pur in assenza o in difformità dal titolo edilizio, ha realizzato un'opera pienamente conforme all'assetto di interessi declinato in sede di pianificazione vede l'inerzia dell'amministrazione equiparata a un rigetto della propria domanda di sanatoria¹⁵⁷.

Tale apparente contraddizione potrebbe aprire a una riflessione sulla necessità di perimetrare il silenzio-assenso non solo alla luce degli interessi pubblici coinvolti, ma anche della "meritevolezza" dell'interesse vantato dall'istante privato. Tuttavia, il confronto tra le domande di condono e di sanatoria appare ancora più utile sotto un profilo metodologico in quanto fornisce un indizio di quale sembra essere il vero parametro di riferimento assunto dal legislatore nel delimitare l'ambito di applicazione del silenzio-assenso. Più precisamente, la perimetrazione del silenzio-assenso pare il risultato non di un bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti quanto, piuttosto, di una valutazione politica su quali siano le conseguenze preferibili dell'inerzia dell'amministrazione che però è data per presupposta, anziché intesa come patologia solo eventuale.

La *ratio* del significato attribuito all'inerzia del Comune sulle domande di condono e di sanatoria fornisce un chiaro esempio di quanto qui sostenuto.

Da un lato, il silenzio-assenso è stato applicato alle domande di condono per evitare che l'inerzia amministrativa precludesse a un'ampia fascia della popolazione di beneficiare della sanabilità degli abusi edilizi eccezionalmente concessa dal legislatore anche per non sterilizzare il mercato edilizio e garantire la commerciabilità degli immobili¹⁵⁸. Tale scelta si è rivelata più che lungimirante atteso che a distanza di oltre

¹⁵⁷ La legittimità costituzionale della previsione del silenzio-rigetto sulle domande di sanatoria è stata recentemente ribadita dalla Corte cost., 16 marzo 2023, n. 42, che ne ha individuato la *ratio* nella «necessità della difesa del corretto assetto del territorio dagli abusi edilizi», evidenziando peraltro che «la previsione del silenzio significativo è anche nell'interesse del privato, cui è in tal modo consentita una sollecita tutela giurisdizionale», ovvero sia mediante l'annullamento del tacito rigetto della domanda di sanatoria.

¹⁵⁸ In aggiunta, tra le ragioni che hanno condotto alla previsione stessa del condono, nonché all'estensione del silenzio-assenso sulle relative domande, parte della letteratura fa riferimento alle esigenze di finanza pubblica, ovvero sia di "fare cassa", mediante la riscossione delle somme versate a titolo di oblazione. Al riguardo si veda, *ex multis*, F. VETRÒ, *Il condono*, in M. A. SANDULLI, M. R. SPASIANO e P. STELLA RICHTER (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza*, cit., p. 298; M. OCCHIENA e F. SAIITA, *Il silenzio significativo come misura di semplificazione*, cit., pp. 13-14; FALCONE, *Il condono edilizio in Parlamento*, cit., p. 13.

quarant'anni ancora non sono state ancora evase tutte le domande presentate per il primo condono del 1985¹⁵⁹.

Dall'altro lato, l'applicazione del silenzio-diniego alle domande di sanatoria ha invece impedito che l'inerzia dei Comuni, in particolare l'assenza di un effettivo controllo circa la legittimità della domanda, potesse condurre a un condono *de facto*, ossia al rilascio *per silentium* del permesso in sanatoria anche per immobili in contrasto con le previsioni urbanistiche¹⁶⁰. Una precauzione quest'ultima che appare parimenti ragionevole se si considera la difficoltà delle amministrazioni comunali, già documentata nelle pagine precedenti, a svolgere i propri controlli sull'attività edilizia entro i termini di legge.

In conclusione, si assiste al paradosso per cui non è l'amministrazione che adegua la propria azione ai maggiori canoni di efficienza impostegli dal legislatore ordinario, ma è quest'ultimo che calibra l'applicazione degli istituti di semplificazione amministrativa sull'inefficienza dell'amministrazione¹⁶¹.

¹⁵⁹ Secondo il dossier predisposto dal CENTRO STUDI SOGEEA, *Primo rapporto sul condono edilizio in Italia*, 2016, i cui risultati sono sintetizzati nella presentazione accessibile dal seguente link http://www.centrostudisogeea.it/img_ricerche/Rapporto%20Condono%20Edilizio%20-%20Aprile%202016.pdf, nel 2016 dovevano ancora essere evase più di cinque milioni di pratiche, ossia poco più di un terzo di tutte le domande di condono inviate e pari a circa quindici milioni e quattrocentomila. Anche di recente, inoltre, il Cons. Stato, sez. II, 7 marzo 2023, n. 2371, ha avuto occasione di censurare incidentalmente le «centinaia di pratiche di condono ancora inevase malgrado la ormai risalente chiusura delle finestre temporali utili allo scopo». Similmente, nella successiva pronuncia n. 5072/2023, la seconda sezione del Consiglio di Stato ha poi acutamente parlato del condono come di un «istituto “ad esaurimento”, seppure ancora ben lontano dall’essere “esaurito”», motivo per il quale, peraltro, non ha potuto beneficiare delle stesse garanzie riconosciute dal decreto Semplificazioni a coloro che hanno presentato una domanda di permesso di costruire. Si pensi, per esempio, alla possibilità di richiedere l’attestazione del silenzio-assenso. Invero, coloro che hanno presentato nei decenni precedenti delle domande di condono non possono beneficiare delle novità legislative apportate dai decreti Semplificazioni e Semplificazioni-*bis*, non avendo questi ultimi portata retroattiva.

¹⁶⁰ D'altronde, già negli anni Ottanta, la giurisprudenza aveva acutamente evidenziato che: «l'istituto del silenzio-assenso introdotto con gli art. 7 e 8 l. 25 marzo 1982 n. 94, non è invocabile in relazione alle istanze di concessione edilizia in sanatoria, altrimenti a tale legge finirebbe con l'attribuirsi l'ulteriore finalità di operare una sorta di sanatoria generalizzata dell'abusivismo edilizio, il contrasto con la sua vera ratio ed il senso letterale della stessa» (così Tar Valle d'Aosta, 19 gennaio 1984, n. 2, in *Foro amministrativo*, 1984, pp. 943 ss.).

¹⁶¹ Riflessioni simili si rinvergono anche in A. POLICE, *Dai silenzi significativi ai poteri sostitutivi. Una nuova dimensione per il dovere di provvedere della P.A.*, in A. RALLO e A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, cit., p. 33, che, soffermandosi sul diverso istituto del silenzio-assenso endoprocedimentale, conclude che le misure di semplificazione «tendono alla eliminazione del problema della inefficienza e del ritardo dell'Amministrazione nell'esercizio del potere, con la sua sostanziale riduzione o meglio “eliminazione”».

5. *Ratio* e natura del silenzio-assenso

Individuato l'ambito di applicazione del silenzio-assenso al netto delle eccezioni alla sua generalizzazione, è possibile rispondere a tre diversi interrogativi, ovverosia a quali interessi risponda il silenzio-assenso, quale sia la sua natura giuridica e, infine, se possa o meno costituire un'ordinaria modalità di conclusione del procedimento.

La *ratio* del silenzio-assenso è oramai pacifica in dottrina, consistendo nel garantire all'istante privato la positiva conclusione del procedimento e, dunque, l'ottenimento di un titolo autorizzatorio nonostante l'inerzia serbata dall'amministrazione sulla sua domanda¹⁶². Sotto il profilo costituzionale, il silenzio-assenso, rappresentando il principale istituto di semplificazione amministrativa, è ordinariamente ricondotto ai principi generali che sovrintendono quest'ultima, ovverosia al principio di buon andamento dell'azione amministrativa e alle sue declinazioni rappresentate dai principi di efficienza ed efficacia¹⁶³.

Sul versante amministrativo, il silenzio-assenso, sia nella sua declinazione provvedimentale che endoprocedimentale, rappresenta lo strumento di maggiore tutela del fattore "tempo", ovverosia del principale elemento costitutivo delle semplificazioni amministrative durante tutta la loro storia, dalle riforme degli anni Novanta a quelle promosse dal Pnrr.¹⁶⁴

¹⁶² D'altronde, prima ancora dell'avvio delle stagioni riformiste e di semplificazione degli anni Novanta, Sandulli intravedeva nel silenzio-assenso «una tendenza legislativa a un'amministrazione meno inibitiva nei confronti della società e dei soggetti controllati»; così A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Napoli, Jovene, 1984, p. 654.

¹⁶³ In dottrina si veda, *ex multis*, G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., pp. 220 ss.; M. C. CAVALLARO, *Brevi riflessioni sulla natura giuridica del silenzio cit.*, pp. 3196 ss. Sulla riconducibilità della semplificazione amministrativa, ivi compreso il silenzio-assenso, al principio di buon andamento da parte della dottrina e dalla giurisprudenza si rinvia al paragrafo 1.3. del primo capitolo della prima parte della presente trattazione. Inoltre, come già richiamato nella nota a piè di pagina n. 18 sempre del primo capitolo della prima parte, alcuni autori riconducono le politiche di semplificazione amministrativa anche al principio di economicità.

¹⁶⁴ La rilevanza del fattore "tempo" oggi è ben dimostrata sia dalla richiamata definizione del "massimo risultato" da parte dell'art. 1 del nuovo codice appalti, sia dall'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990, introdotto dal decreto Semplificazioni che, disponendo l'inefficacia degli atti tardivi, ha sostanzialmente sancito il carattere perentorio del termine attribuito alle amministrazioni per provvedere. Quanto alla stagione degli anni Novanta, in aggiunta a tutto quanto già riportato in precedenza, è possibile richiamare la proposta di riforma dell'art. 97, comma 3, Cost., elaborata dal Comitato di studio istituito presso il Dipartimento per le Riforme Istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri. La proposta, di cui è data notizia nella *postilla* a M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 183, prevedeva in particolare l'introduzione in Costituzione della seguente disposizione: «Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di decidere sulle istanze loro rivolte dai cittadini entro i termini stabiliti dalla legge. La legge regola gli effetti dell'inadempimento».

Il silenzio-assenso, difatti, è insieme alla Scia il principale strumento adoperato dal legislatore per impedire che i ritardi strutturali delle pubbliche amministrazioni rallentino l'iniziativa economica privata¹⁶⁵, costituendo dunque uno strumento a favore delle imprese piuttosto che della cittadinanza nel suo complesso o degli interessi pubblici e diffusi coinvolti. Quest'ultimi, invero, parrebbero maggiormente garantiti da una disciplina procedimentale che, rafforzando la fase istruttoria e i principi di partecipazione e trasparenza, valorizzi semmai la qualità della decisione amministrativa anziché la sua rapidità.

5.1. Le ricostruzioni dottrinali e pretorie della natura del silenzio-assenso

Maggiormente discussa è invece la natura del silenzio-assenso. In dottrina si sono contrapposte almeno tre distinte ricostruzioni della natura del silenzio-assenso, le quali sono state tutte elaborate già anteriormente alla redazione della l. n. 241/1990¹⁶⁶.

Tali ricostruzioni hanno non solo una valenza teorica, ma anche dei riflessi pratici su come la giurisprudenza interpreta la normativa in materia di silenzio-assenso nei singoli giudizi. Si pensi alla possibilità di qualificare il silenzio-assenso come un'ordinaria modalità di conclusione del procedimento o a quella di riconoscere la sua formazione anche a fronte di domande illegittime¹⁶⁷. Peraltro, data la pluralità dei temi

¹⁶⁵ Si veda anche L. FERRARA, *I riflessi sulla tutela giurisdizionale dei principi dell'azione amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento: verso il tramonto del processo di legittimità?*, in *Diritto amministrativo*, 2006, fasc. 3, pp. 591 ss., per il quale il silenzio-assenso è «teso a liberalizzare, cioè ad assolutizzare la libertà di prendere un'iniziativa».

¹⁶⁶ Il dibattito e le diverse posizioni espresse circa la natura del silenzio-assenso sono sintetizzate anche in M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere*, cit., pp. 29 ss.; V. BARLESE, *silenzio assenso tra potere di provvedere (successivamente) e potere di autotutela*, in *Rivista del Notariato*, 2011, fasc. 4, pp. 836 ss.; A. CIOFFI, *Dovere di provvedere e silenzio-assenso della pubblica amministrazione dopo la legge 14 maggio 2005 n. 80*, in *Diritto amministrativo*, 2006, fasc. 1, pp. 99 ss.; M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 285 ss.; B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 181 ss.; G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 226.; E. BOSCOLO, *Il silenzio-assenso in materia di telecomunicazioni*, in *Giurisprudenza italiana*, 2021, fasc. 8-9, pp. 1932-1933; A. TRAVI, *Silenzio-assenso e conformità urbanistica delle opere*, in *Foro italiano*, 2022, fasc. 9, pp. 430 ss.; G. PALLIGGIANO, *L'inerzia (significativa e non significativa) della P.A.*, cit., pp. 278 ss.; C. BENETAZZO, *Silenzio-assenso e dovere dell'amministrazione di svolgere l'istruttoria: spunti di riflessione offerti da una fattispecie in tema di sanatoria di opere edilizie abusive*, in *federalismi.it*, 2011, fasc. 25, pp. 13 ss.; A. TRAVI, *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege*, cit., pp. 603 ss.; E. SCOTTI, *Il silenzio-assenso*, cit., pp. 671 ss.; M. RENNA e F. FIGORILLI, *Silenzio della pubblica amministrazione*, cit., pp. 6 ss.

¹⁶⁷ A questo proposito si può già anticipare che secondo A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, Cedam, 1985, pp. 190 ss., e B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 181, le diverse ricostruzioni del silenzio-assenso discendono dalla

d'indagine e delle possibili ricostruzioni, le diverse elaborazioni dottrinali tendono talvolta a sovrapporsi tra loro. Ad esempio, non tutti coloro che definiscono il silenzio-assenso come un mero fatto sostengono che lo stesso può costituire un'ordinaria modalità di conclusione del procedimento; tesi quest'ultima a cui invece aderiscono coloro che gli attribuiscono una natura "attizia".

Da qui, l'opportunità di richiamare brevemente le diverse tesi elaborate dalla dottrina per comprendere quale si attagli meglio all'attuale formulazione legislativa dell'istituto. Secondo una prima tesi, oramai minoritaria, il silenzio-assenso costituirebbe un vero e proprio atto amministrativo implicito o tacito¹⁶⁸.

Il silenzio avrebbe quindi un contenuto decisorio¹⁶⁹, consistendo in un provvedimento tacito di accoglimento, e rappresenterebbe un'ordinaria e legittima modalità di conclusione del procedimento¹⁷⁰. Tale configurazione attizia del silenzio-assenso consente inoltre di ammettere la formazione del silenzio-assenso anche a fronte di eventuali difformità della domanda privata rispetto ai requisiti fissati dalla legge per il rilascio del provvedimento. Difatti, esattamente come può accadere che l'amministrazione adotti un provvedimento amministrativo illegittimo per violazione di legge, parimenti può ammettersi il rilascio tacito di un provvedimento pur in presenza di una domanda difforme dal quadro normativo di riferimento.

scissione tra "fattispecie" e "produzione" degli effetti, ossia di quegli elementi che invece restano unitari a fronte di un provvedimento amministrativo espresso. Più precisamente, secondo *Ibidem*, p. 181, la fattispecie «è dettata dalla previsione di silenzio-assenso, che determina le condizioni della sua formazione, mentre» la produzione degli effetti è «dettata dalla norma che regola l'atto amministrativo sostituito dal silenzio-assenso». Similmente, anche E. SCOTTI, *Il silenzio-assenso*, cit., p. 671, ricostruendo le conclusioni della dottrina prevalente, da cui in parte prende le distanze, ha parlato di una scissione all'interno del silenzio-assenso tra il «mero fatto» del silenzio e i suoi «effetti provvedimenti».

¹⁶⁸ Tale tesi è stata sostenuta in passato da A. PREDIERI, *Commento all'art. 7*, in A. PREDIERI e M.P. CHITI (a cura di), *Casa e urbanistica nella Legge 25 marzo 1982 n. 94. Commento agli articoli 1-9*, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 297 ss., il quale si era espresso così con riferimento al meccanismo del silenzio-assenso in materia edilizia per come previsto dal decreto Nicolazzi. Più recentemente, hanno sostenuto la natura provvedimentale del silenzio-assenso anche C. LAMBERTI, *DIA e silenzio assenso dopo la legge 69/2009*, cit., pp. 6-7; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 247-248; M. OCCHIENA e F. SAITTA, *Il silenzio significativo come misura di semplificazione*, cit., p. 16. Inoltre, seppure non si soffermi puntualmente sulla natura giuridica del silenzio-assenso, sembra riconoscere una natura sostanzialmente provvedimentale anche C. CHIESA, *L'obbligo di provvedere delle Pubbliche Amministrazioni e le sue garanzie di effettività*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2010, fasc. 3, pp. 878 ss.

¹⁶⁹ Parla, ad esempio, di un silenzio-assenso decisorio e correlato a un onere di procedere M. P. CHITI, *Atti di consenso*, in *Diritto amministrativo*, 1996, fasc. 2, pp. 181 ss. In termini analoghi, C. LAMBERTI, *DIA e silenzio assenso dopo la legge 69/2009*, cit., p. 6, riconduce il silenzio-assenso a un comportamento cosciente da parte dell'amministrazione che liberamente può valutare se concludere il procedimento con un provvedimento espresso o appunto tacito.

¹⁷⁰ Cfr. M. P. CHITI, *Atti di consenso*, cit., pp. 181 ss.

L'espressione di atto amministrativo implicito è ancora oggi frequentemente utilizzata dalla giurisprudenza che però giunge a conclusioni diverse da quelle sostenute da quel filone dottrinale che riconosce la natura attiva del silenzio. Se, come si è detto, la dottrina riconosce la formazione del silenzio-assenso anche in violazione della legge, la giurisprudenza che parla di atto implicito esclude invece che lo stesso possa essere tacitamente rilasciato, negando così la formazione del silenzio-assenso, in presenza di difformità tra la domanda del privato e la normativa di riferimento. Invero, secondo questa giurisprudenza, pronunciata peraltro proprio con riferimento al silenzio-assenso nella materia edilizia, il decorso del termine per provvedere porta a un provvedimento "tacito" o "implicito" di accoglimento soltanto qualora la domanda privata sia completa e legittima, ossia conforme alla normativa urbanistica, «non potendosi ottenere per *silentium* quel che non sarebbe altrimenti possibile mediante l'esercizio espresso del potere da parte della P.A.»¹⁷¹.

Di conseguenza, rispetto alla qualificazione del silenzio-assenso come atto amministrativo implicito da parte della giurisprudenza non possono che darsi due distinte letture. O la giurisprudenza ha delineato un'ulteriore tesi, distinta da quella dottrinale, circa la natura del silenzio-assenso come un provvedimento implicito "necessariamente legittimo", nel quale quindi i presupposti di legittimità si sovrappongono con quelli di esistenza del provvedimento stesso. O, viceversa, l'utilizzo di tale formula è poco più che "colloquiale" e non comporta l'adesione a una specifica tesi dottrinale circa la natura giuridica del silenzio-assenso da parte della giurisprudenza. Quest'ultima, diversamente, a tutela dell'interesse pubblico protetto dalla legge e a prescindere dal *nomen iuris*

¹⁷¹ Parlando di un provvedimento "tacito" si esprimono così Tar Piemonte, Torino, sez. II, 10 marzo 2023, n. 219; Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 10 marzo 2022, n. 74; Tar Toscana, Firenze, sez. III, 13 luglio 2021, n. 1042; Tar Umbria, Perugia, sez. I, 20 maggio 2020, n. 220; Cons. Stato, sez. IV, 1° giugno 2018, n. 3317; Id., 26 aprile 2018, n. 2513; Tar Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 30 agosto 2018, n. 9084. Nei medesimi termini, ma facendo riferimento a un provvedimento implicito, si esprimono Tar Puglia, Bari, sez. III, 18 marzo 2022, n. 400; Tar Campania, Salerno, sez. II, 31 agosto 2021, n. 1934; Cons. Stato, sez. II, 25 gennaio 2021, n. 702; Id., sez. V, 4 gennaio 2021, n. 47; Tar Sicilia, Catania, sez. I, 9 luglio 2020, n. 1692; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 17 marzo 2020, n. 1164; Cons. Stato, sez. IV, 1° febbraio 2019, n. 782; Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2018, n. 4273; Tar Campania, Salerno, sez. II, 6 dicembre 2018, n. 1760; Id., 31 agosto 2018, n. 1228; Cons. Stato, sez. IV, 26 luglio 2017, n. 3680; Id., 19 aprile 2017, n. 1828. Resta però fermo che i termini di "implicito" e "tacito" vengono indifferentemente utilizzati come sinonimi dalla giurisprudenza. Inoltre, anche A. SQUAZZONI, *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio-assenso: amministrare giudicando? Un'analisi della giurisprudenza*, in *Diritto amministrativo* 2021, fasc. 4, p. 759, individua l'inciso riportato come ricorrente nella giurisprudenza amministrativa in materia, pur contestandolo in quanto il nostro ordinamento ammette espressamente anche l'adozione di provvedimenti amministrativi illegittimi.

adoperato, si preoccupa soltanto di ammettere la formazione del silenzio-assenso a fronte di una piena aderenza della domanda privata alla legge¹⁷².

Un'ulteriore tesi dottrinale¹⁷³ intende poi il silenzio-assenso nei termini di fatto giuridico, o meglio di una fattispecie a valore legale, che non è né un atto, né un provvedimento¹⁷⁴, e si forma, venendo quindi ad esistenza, soltanto qualora la domanda privata sia pienamente conforme alla legge. Pertanto, secondo questa impostazione, rispetto al silenzio-assenso non si potrebbe parlare di eventuali profili di illegittimità. O la domanda è conforme alla legge, sicché sarebbe stata assentita dall'amministrazione anche qualora questa si fosse espressa sulla medesima, e allora si forma il silenzio-assenso, oppure la domanda non è conforme alla legge e non si può quindi ritenere formato il silenzio-assenso¹⁷⁵.

La tesi è oggi minoritaria anche in ragione dell'attuale disciplina del silenzio-assenso contenuta nella l. n. 241/1990, sulla quale ci si soffermerà in seguito¹⁷⁶. Tuttavia,

¹⁷² Tale ipotesi, ad avviso di chi scrive, appare la più probabile. Invero, in diverse delle sentenze in precedenza richiamate i giudici amministrativi, una volta accertata la mancata conformità della domanda privata alla normativa urbanistica, si sono limitati a escludere che l'inerzia possa valere «come provvedimento tacito o fatto legalmente tipizzato», senza quindi prendere posizione sulla relativa qualificazione del silenzio-assenso (si veda, *ex multis* Tar Puglia, n. 400/2022; Tar Lazio, n. 9084/2018; Cons. Stato, n. 2513/2018). Ad analoga conclusione sembra giungere anche E. SCOTTI, *Il silenzio-assenso*, cit., p. 671, che parla della sopravvivenza dell'atto tacito nel linguaggio della giurisprudenza pur rappresentando questo una definizione «concettualmente superata».

¹⁷³ Tale tesi è stata promossa anche da Sandulli in A. M. SANDULLI, *Il silenzio-accoglimento nella legge Nicolazzi*, cit., e in *Ibidem*, *Il silenzio della Pubblica Amministrazione oggi: aspetti sostanziali e processuali*, in AA.VV., *Il silenzio della Pubblica Amministrazione. Aspetti sostanziali e processuali (Atti del XXVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 23-25 settembre 1982)*, Milano, Giuffrè, 1985. Più recentemente, la tesi è stata ripresa anche da R. GIOVAGNOLI, *I silenzi della pubblica amministrazione dopo la l. n. 80/2005*, Milano, Giuffrè, 2005; da A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20*, cit., pp. 490 ss., e da E. SCOTTI, *Il silenzio-assenso*, cit., p. 672.

¹⁷⁴ A. M. SANDULLI, *Il silenzio-accoglimento nella legge Nicolazzi*, cit., p. 61, proprio con riferimento alla fattispecie del silenzio-assenso sul titolo edilizio, ovvero sulla concessione edilizia, sosteneva che si era «in presenza di una fattispecie a valore legale tipico non qualificabile come provvedimento e nemmeno come atto giuridico».

¹⁷⁵ Sempre secondo A. M. SANDULLI, *Il silenzio-accoglimento nella legge Nicolazzi*, cit., p. 61, vi è una «fattispecie permissiva [che] si realizza – quando concorrano le condizioni volute dalla legge – automaticamente, cioè indipendentemente dal concorso della volontà dell'autorità comunale [...]. La tematica di una volontà di assentimento, di una validità di essa, di un'annullabilità sono perciò, in proposito assolutamente fuori quadro». Peraltro, in termini non del tutto dissimili, si era espresso anche M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 648, che aveva parlato del silenzio-assenso come di un comportamento che non è «atto, ma fatto giuridico» e di per sé non significativo in quanto acquisisce «un suo valore direttamente ad opera del precetto avente forza qualificante, e indipendentemente dall'effettivo intento o volontà dell'agente inerte».

¹⁷⁶ Ad ogni modo, come sottolineato anche da B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 182, delle diverse tesi proposte in merito alla natura e ai presupposti del silenzio-assenso, questa è sicuramente quella maggiormente garantista rispetto agli interessi pubblici in quanto consente la formazione del silenzio-assenso soltanto a fronte del pieno rispetto della normativa che tutela i suddetti interessi.

vi è un evidente parallelismo con quell'orientamento giurisprudenziale oggi maggioritario che, pur parlando di provvedimento implicito, esclude la formazione del silenzio-assenso in presenza di qualsivoglia difformità tra la domanda privata e la normativa di riferimento¹⁷⁷.

Ampiamente maggioritaria in dottrina è, invece, quella posizione che qualifica il silenzio-assenso come un mero comportamento dell'amministrazione al quale la legge riconduce il prodursi degli effetti propri di un provvedimento di accoglimento¹⁷⁸. L'inerzia dell'amministrazione, ossia la mancata adozione del provvedimento espresso, costituisce una condotta, un mero fatto privo di significato e di contenuto decisionale e al quale è la legge ad attribuire determinati effetti, ossia quelli che si sarebbero prodotti con l'adozione del provvedimento.

¹⁷⁷ Recentemente nella dottrina sono state espresse alcune perplessità circa la tendenza della giurisprudenza a escludere la formazione del silenzio-assenso al ricorrere anche di minori difformità della domanda privata rispetto al quadro normativo di riferimento. Sul punto, si veda ad esempio E. BOSCOLO, *Il silenzio-assenso in materia di telecomunicazioni*, cit., pp. 1932 ss., con riferimento alla sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 22 gennaio 2021, n. 666, che, stante l'assenza del pieno rispetto delle condizioni previste dalla normativa, aveva escluso la formazione del silenzio-assenso ai sensi dell'art. 87, comma 9, del codice delle comunicazioni elettroniche, d.lgs. 1° agosto 2003, n. 359. Per un commento della medesima sentenza, in cui parimenti si stigmatizza la decisione di escludere la formazione del silenzio-assenso, si veda altresì L. MURGOLO, *L'arduo assenso tacito alle infrastrutture di telefonia mobile*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, fasc. 3, pp. 364 ss.

¹⁷⁸ Tale ricostruzione è sostanzialmente da ricondurre allo sforzo interpretativo portato avanti da F. G. COCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 194 ss., e A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, cit., pp. 92 ss. A tale tesi, sebbene con diversi margini di approfondimento e sfumature, hanno poi aderito, tra i tanti, A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo. Situazioni giuridiche soggettive e modello procedurale di accertamento (Premesse allo studio dell'oggetto del processo amministrativo)*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 460-461; G. STRAZZA, *L'ambito di operatività del silenzio-assenso*, cit., p. 865; E. BOSCOLO, *Il silenzio-assenso in materia di telecomunicazioni*, cit., p. 1933; N. PAOLANTONIO, *Comportamenti non provvedimentali*, cit., p. 352, che però dà conto anche dell'orientamento giurisprudenziale in precedenza descritto sulla natura di provvedimento tacito; R. GAROFOLI e G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 656; V. BARLESE, *Silenzio assenso tra potere di provvedere*, cit., p. 837; G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 227; B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 183; M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo*, cit., pp. 285 ss.; M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere*, cit., pp. 29 ss.; U. DI BENEDETTO, *Il silenzio-assenso e la denuncia legittimante (D.I.A.)*, in *Ibidem* (a cura di), *Diritto amministrativo. Giurisprudenza e casi pratici*, III ed., Santarcangelo di Romagna (Rimini), Maggioli, 2007, pp. 562 ss.; R. GIOVAGNOLI, *Il silenzio e la nuova SCIA*, cit., p. 206; R. CHIEPPA e V. LOPILATO, *Studi di diritto amministrativo*, cit., p. 333; F. G. COCA e M. D'ORSOGNA, *Silenzio, clamori di novità*, cit., pp. 393 ss.; L. MURGOLO, *L'arduo assenso tacito alle infrastrutture*, cit., p. 369; C. BENETAZZO, *Silenzio-assenso e dovere dell'amministrazione di svolgere l'istruttoria*, cit., pp. 15 ss.; V. PARISIO, *Silenzio della pubblica amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, cit., p. 5557; P. L. PORTALURI, *Note sulla semplificazione per silentium*, cit.; M. RENNA e F. FIGORILLI, *Silenzio della pubblica amministrazione*, cit., p. 7. Da ultimo, la tesi parrebbe sposata anche da F. MERUSI, *Discrezionalità, tempo e decadenza del potere nell'età della rivoluzione economica comunicativa. Nuove prospettive per la discrezionalità nel quando*, in *Diritto Amministrativo*, 2023, fasc. 2, pp. 215 ss., che ha parlato del silenzio-assenso come di una *fictio iuris* che porta all'equipollenza tra l'inerzia dell'amministrazione e il provvedimento richiesto dal privato.

Come è stato osservato dai più, tale tesi rappresenta una soluzione “intermedia”¹⁷⁹ rispetto alle due in precedenza esposte. Da un lato, configura il silenzio-assenso come un fatto anziché come un provvedimento implicito ma, dall’altro, assoggetta gli effetti del silenzio alla medesima disciplina dettata per i provvedimenti amministrativi.

Ciò è reso possibile da una scissione tra i requisiti per l’esistenza del “fatto” del silenzio e quelli per la validità dei suoi effetti “provvedimentali”¹⁸⁰. In assenza dei primi, non vi è un effettivo dovere di provvedere dell’amministrazione e, pertanto, non si configura il “fatto” del silenzio¹⁸¹. I secondi attengono invece alla legittimità degli effetti del silenzio, i quali sono equivalenti a quelli del provvedimento espresso e si producono per il solo fatto dell’esistenza del silenzio. Gli effetti provvedimentali, dunque, si producono anche a fronte di una domanda privata illegittima che, al più, porta ad assoggettare gli effetti del silenzio-assenso all’ordinaria logica dell’annullabilità, esattamente come avviene per i provvedimenti espressi.

Pertanto, una volta formatosi il silenzio-assenso in accoglimento tacito di una domanda illegittima, l’amministrazione potrebbe comunque intervenire in autotutela per annullare d’ufficio degli effetti del silenzio, mentre eventuali terzi controinteressati potrebbero proporre, *ex art. 29, c.p.a.*, l’azione di annullamento avverso gli effetti medesimi¹⁸².

¹⁷⁹ Di soluzione intermedia parlano B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, *cit.*, p. 182 e V. BARLESE, *Silenzio assenso tra potere di provvedere*, *cit.*, pp. 836-837.

¹⁸⁰ B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, *cit.*, p. 182.

¹⁸¹ Si veda, *ex multis*, G. MARI, *L’obbligo di provvedere e i rimedi*, *cit.* In termini non dissimili si è recentemente espresso anche il Cons. Stato, sez. VI, 6 dicembre 2022, n. 10691, per il quale: «una volta che il cittadino nel presentare l’istanza abbia rispettato gli elementi formali richiesti dalla legge per attivare il conseguente potere dell’amministrazione, a quest’ultima si impone l’obbligo di provvedere tempestivamente e comunque nel termine procedimentale previsto, pena la formazione del silenzio-assenso, in disparte dalla sussistenza dei presupposti giuridico-sostanziali per il rilascio del provvedimento favorevole».

¹⁸² Come osservava, prima ancora dell’entrata in vigore del c.p.a., A. TRAVI, *Silenzio-assenso, denuncia di inizio di attività e tutela dei terzi controinteressati*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2002, fasc. 1, pp. 16 ss., non si riscontrano particolari differenze tra l’impugnazione di un provvedimento espresso e l’impugnazione degli effetti del silenzio-assenso. Al più, per evitare che una volta annullati gli effetti del silenzio-assenso la perdurante inerzia dell’amministrazione possa condurre nuovamente alla formazione del silenzio-assenso, secondo *Ibidem*, il giudice dovrebbe condannare l’amministrazione a provvedere entro un termine più breve di quello fissato dalla legge dato che l’inosservanza del termine legislativo per provvedere comporterebbe di nuovo la produzione di effetti provvedimentali. Incidentalmente, va poi segnalato che il legislatore ha affermato la sussistenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per le controversie concernenti l’applicazione del silenzio-assenso. La giurisdizione amministrativa esclusiva in materia era all’inizio prevista dall’art. 20, comma 5-*bis*, l. n. 241/1990, introdotto dall’art. 2, comma 1-*sexies*, d.l. 5 agosto 2010, n. 125, e poi abrogato dal c.p.a., il quale, ancora oggi, all’art. 133, comma 1, lett. a-*bis*), dispone che: « Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice

Tale ricostruzione del silenzio-assenso era stata sposata dalla giurisprudenza soprattutto nel corso del secolo scorso¹⁸³ e, durante gli anni Ottanta, il Consiglio di Stato si era altresì preoccupato di distinguere tra i presupposti di esistenza e di validità del silenzio sulla domanda per il rilascio dell'allora concessione edilizia¹⁸⁴.

Oggi, viceversa, come si è già accennato, la giurisprudenza prevalente tende a riconoscere la formazione del silenzio soltanto in presenza di una domanda pienamente conforme alla legge.

Cionondimeno, la tesi accolta dalla dottrina maggioritaria è stata recentemente riproposta anche dal Consiglio di Stato nella sentenza della sez. VI, n. 5746 dell'8 luglio 2022, la quale sembra aver già dato avvio a un nuovo filone giurisprudenziale, essendo frequentemente richiamata nelle pronunce successive. La sentenza, in particolare, mantenendo fermo la distinzione tra presupposti di formazione del silenzio e requisiti di legittimità dei suoi effetti¹⁸⁵, ha sostenuto che «il dispositivo tecnico denominato "silenzio-assenso" risponde a una valutazione legale tipica in forza della quale l'inerzia

amministrativo» «le controversie relative all'applicazione dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

¹⁸³ Cfr., *ex multis*, Tar Basilicata, 14 novembre 1984, n. 301, consultabile in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1985, fasc. 1, pp. 386 ss.; Tar Lazio, sez. II, 10 luglio 1984, n. 1090, in *Foro Amministrativo*, 1984, fasc. 11; Tar Lombardia, 10 maggio 1985, n. 191, in *Foro Amministrativo*, 1986, fasc. 1, pp. 160 ss.; Tar Liguria, 25 novembre 1985, n. 663, in *Foro amministrativo*, 1986, pp. 845 ss.; Cons. Stato, sez. V, 23 dicembre 1986, n. 684, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1987, fasc. 1, pp. 241 ss.; Id., sez. V, 17 dicembre 1990, n. 884, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1991, fasc. 1, pp. 96 ss. Tali pronunce, una volta decorso il termine soggetto al silenzio-assenso sulla domanda di concessione edilizia, ammettevano tutte la formazione del silenzio-assenso a prescindere dalla legittimità della domanda, ossia dalla sua conformità alla legge, e consentivano soltanto un intervento in autotutela sui relativi effetti. Peraltro, già più di sessant'anni fa, l'adunanza plenaria aveva individuato nel silenzio significativo un mero comportamento a cui la legge riconduceva il prodursi di determinati effetti. Nello specifico, nella sentenza n. 8 del 3 maggio 1960, pronunciata su una fattispecie di silenzio-rigetto, anziché di assenso, formatasi su un ricorso gerarchico, la plenaria ha precisato che: «il silenzio non è un atto, cioè una dichiarazione di volontà dell'Amministrazione: il silenzio è un comportamento al quale la legge attribuisce certi effetti, sostanziali e processuali, indipendentemente dal reale contenuto di volontà, ed anche da qualsiasi contenuto di volontà». La pronuncia è consultabile su *Il Foro Italiano*, 1961, fasc. 3, pp. 41 ss., ed è inoltre richiamata, ai fini di una ricostruzione teorica della natura del silenzio-assenso, da F. G. ALBISINNI ed E. GIARDINO, *Il procedimento amministrativo*, in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 50. Da ultimo, si segnala che tale giurisprudenza, favorevole alla distinzione tra requisiti di esistenza e validità del silenzio-assenso, era ancora ritenuta come maggioritaria da S. SPUNTARELLI, *La fattispecie di formazione del silenzio-assenso su domanda di concessione edilizia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, fasc. 4, pp. 1321-1322.

¹⁸⁴ Sul tema si rinvia *infra* al successivo paragrafo 2.1 del secondo capitolo della seconda parte della presente trattazione.

¹⁸⁵ La pronuncia, peraltro, critica espressamente l'orientamento che riconosce la formazione del silenzio-assenso soltanto a fronte di una domanda pienamente conforme alla legge, ovvero sia che converte «i requisiti di validità della fattispecie "silenziosa" in altrettanti elementi costitutivi necessari al suo perfezionamento». Secondo il Consiglio di Stato, difatti, tale orientamento, così facendo, finisce per sottrarre i titoli formati sulla base del silenzio-assenso alla disciplina della annullabilità pur in assenza di un'espressa previsione in tal senso da parte del legislatore.

"equivale" a provvedimento di accoglimento (tale ricostruzione teorica si lascia preferire rispetto alla tesi "attizia" del silenzio, che appare una fictio non necessaria). Tale equivalenza non significa altro che gli effetti promananti dalla fattispecie sono sottoposti al medesimo regime dell'atto amministrativo»¹⁸⁶.

La ricostruzione fattuale del silenzio-assenso così sintetizzata non è però frutto di una ricostruzione teorica unitaria al suo interno, essendo stata declinata in letteratura almeno in due modi diversi¹⁸⁷.

Da una parte, si è sostenuto che il silenzio-assenso consegue a una "dichiarazione legale tipica" del fatto del silenzio, il quale verrebbe riconosciuto dalla legge e al quale questa attribuirebbe direttamente il prodursi di meri effetti¹⁸⁸. Ciò conduce poi a trasformare il dovere generale dell'amministrazione di adottare il provvedimento espresso nel più specifico onere di rigettare espressamente la domanda privata nei termini di legge; sicché il silenzio-assenso costituirebbe un'alternativa rispetto all'onere di adottare il provvedimento di diniego di una domanda illegittima, potendo quindi rappresentare una diversa modalità di conclusione del procedimento¹⁸⁹. Sotto questo profilo, peraltro, il silenzio è stato inteso da parte della dottrina come un'ordinaria e

¹⁸⁶ L'inciso riportato della sentenza è stato, difatti, ripreso da numerose sentenze successive, ivi comprese, *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 22 maggio 2023, n. 5072; Id., sez. VI, 14 marzo 2023, n. 2661; Id., sez. VI, 16 dicembre 2022, n. 11034; Id., n. 10691/2022; Tar Campania, Salerno, sez. II, 16 marzo 2023, n. 585; Id., 20 febbraio 2023, n. 406; Id. n. 1018/2023; Id., n. 644/2023; Id. n. 710/2023; Tar Sicilia, Catania, n. 3220/2022

¹⁸⁷ In particolare, tali due diverse interpretazioni, sebbene poi riproposte dalla dottrina dominante, sono da ricondurre alle posizioni espresse decenni fa da Scoca e Travi rispettivamente nelle opere di F. G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, cit., e di A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, cit.; *Ibidem*, *Sugli elementi costitutivi e sui requisiti di efficacia e di validità del c.d. silenzio-assenso*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1987, pp. 463 ss.; *Ibidem*, *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege nella disciplina delle attività private in base al d.P.R. 26 aprile 1992, n. 300*, in *Foro amministrativo*, 1993, fasc. 2-3. Per un'analisi più recente sulla perdurante attualità delle due tesi si suggerisce la lettura di M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo*, cit., pp. 283 ss.; B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 183; A. CIOFFI, *Dovere di provvedere e silenzio-assenso*, cit. pp. 165 ss. Quest'ultimo giunge poi alla proposizione di una terza e diversa tesi, alla luce della quale il silenzio-assenso trova il proprio fondamento non solo nell'art. 20, l. n. 241/1990, ma nell'ordinamento giuridico nel suo complesso e produrrebbe degli effetti che non sono del tutto equivalenti a quelli del provvedimento, ma sono soltanto degli effetti "minimali".

¹⁸⁸ F. G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, cit., pp. 268-269.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 269. Più recentemente, aderiscono a tale tesi, tra i tanti, anche L. GIANI, *Articolo 20. Silenzio assenso*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE e A. ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 419, e V. PARISIO, *Il silenzio della pubblica amministrazione tra prospettive attizie e fattuali, alla luce delle novità introdotte dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15 e dalla l. 14 maggio 2005 n. 80*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, fasc. 7-8, pp. 2798 ss., la quale osservava che «nelle ipotesi di silenzio-assenso è previsto l'onere di provvedere in forma espressa e non il dovere, anche perché si tratterebbe di un dovere privo di sanzione».

legittima modalità di conclusione del procedimento sia prima¹⁹⁰ che dopo¹⁹¹ l'adozione del decreto competitività del 2005 che ha generalizzato la regola del silenzio-assenso.

Dall'altra parte, invece, vi è chi ritiene che il silenzio consegua a una "valutazione legale tipica" da parte della legge del mero fatto del silenzio e al quale, mediante una *fictio iuris*, si attribuiscono i medesimi effetti richiesti dalla domanda privata e che si sarebbero prodotti con l'adozione di un provvedimento¹⁹². Il privato, dunque, non sarebbe legittimato "ex lege" ma invece, mediante quella *fictio iuris* che rappresenta l'essenza del silenzio-assenso, godrebbe della medesima legittimazione che avrebbe ottenuto con il rilascio del provvedimento¹⁹³. Per tale tesi, inoltre, l'obbligo di provvedere espressamente sull'istanza permane e, pertanto, il silenzio-assenso non sarebbe altro che un rimedio approntato dall'ordinamento a fronte dell'inosservanza da parte dell'amministrazione dell'obbligo di adottare un provvedimento espresso entro il termine di legge¹⁹⁴.

¹⁹⁰ M. P. CHITI, *Atti di consenso*, cit., sottolineava che l'allora "specialità" del silenzio-assenso, in quanto consentito soltanto nei casi espressamente previsti dall'apposito regolamento, «non significa però eccezionalità dell'istituto, né tantomeno suo carattere patologico».

¹⁹¹ Si veda, *ex multis*, G. STRAZZA, *L'ambito di operatività del silenzio-assenso*, cit., per la quale la generalizzazione del silenzio-assenso rispetto ai diversi possibili significati da attribuire all'inerzia dell'amministrazione porterebbe alla sua generalizzazione come modalità di conclusione del procedimento amministrativo avviato su istanza di parte. Similmente, secondo F. G. ALBISINNI ed E. GIARDINO, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 52, il dovere di adottare un provvedimento espresso rimarrebbe soltanto per i procedimenti a iniziativa d'ufficio e per quei procedimenti a istanza di parte per i quali si esclude l'applicabilità del silenzio-assenso. Il silenzio-assenso è poi previsto come alternativa o deroga alla conclusione del procedimento mediante provvedimento espresso anche da A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20*, cit., pp. 489 ss., e da D. VESE, *Il preavviso di rigetto tra efficienza e garanzia dell'azione amministrativa*, in *Diritto e Società*, 2017, fasc. 4, p. 842. Similmente, per G. MORBIDELLI, *Il silenzio-assenso*, cit., p. 278, a seguito della previsione del silenzio-assenso, l'adozione del provvedimento espresso sarebbe oggetto non di un obbligo, ma di una mera facoltà. G. BOTTINO, *La riforma della conclusione del procedimento amministrativo tra obbligo di provvedimento espresso e modalità di determinazione dei termini finali (la l. n. 80 del 2005 ed il nuovo art. 2, l. n. 241 del 1990)*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2005, fasc. 4, pp. 1352-1353, invece, esclude che nelle ipotesi di silenzio-assenso l'adozione di un provvedimento espresso resti oggetto di un obbligo giuridicamente coercibile, pur rappresentando un "dovere" di buon'amministrazione.

¹⁹² Cfr. A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, cit., pp. 100 ss.

¹⁹³ A questo proposito si vedano le precisazioni recentemente fornite da M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo*, cit., pp. 284-285, sulla falsariga di quanto già sottolineava A. TRAVI, *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege*, cit. L'autore, difatti, sottolinea che il fatto che non si tratti di una legittimazione *ex lege*, ma di una equiparabile a quella di un provvedimento espresso, si desume sia dalla possibilità di proporre avverso il silenzio-assenso l'azione di annullamento, sia dalla formazione del silenzio-assenso anche in assenza di una domanda pienamente conforme alla legge. Tale tesi, inoltre, trovava conferma nel parere n. 7 del 19 febbraio 1987, espresso dall'adunanza generale del Consiglio di Stato sul disegno di legge che porterà poi all'adozione della l. n. 241/1990. Nello specifico, il Consiglio di Stato nel parere ha parlato del silenzio-assenso facendo riferimento a una «equiparazione all'atto amministrativo del progetto del privato».

¹⁹⁴ Si veda, tra i tanti, *Ibidem*, p. 607, e M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo*, cit., pp. 284-285.

5.2. Il silenzio-assenso alla luce della normativa vigente

Richiamate le diverse teorie elaborate in merito alla natura del silenzio-assenso, è possibile verificare in che misura queste si adattano all'attuale formulazione della l. n. 241/1990 così come modificata da ultimo con il decreto Semplificazioni-*bis*. Procedendo con ordine, rispetto alla natura attizia o fattuale del silenzio-assenso, le previsioni della l. n. 241/1990 si caratterizzano per una certa ambiguità. A favore della tesi attizia si potrebbero richiamare gli artt. 2, comma 1, primo periodo, 20, comma 4, e 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241/1990. In senso contrario, e conformemente quindi alla ricostruzione prevalente in dottrina del silenzio come fatto equipollente negli effetti a un provvedimento, si possono invece citare gli artt. 20, comma 1, 2-*bis*, comma 2, e 3, comma 1, l. n. 241/1990.

Quanto alle disposizioni che potrebbero giustificare la ricostruzione del silenzio-assenso come provvedimento tacito, l'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990, sancisce l'obbligo di concludere il procedimento mediante l'adozione di un «provvedimento espresso» e non semplicemente di un «provvedimento», permettendo così di sostenere che vi possono anche essere dei provvedimenti taciti o impliciti.

L'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, come già visto, nell'individuare le eccezioni alla regola del silenzio-assenso, menziona anche l'ipotesi in cui la normativa europea «impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali», sembrando quindi confermare che il silenzio-assenso costituisca invece un provvedimento tacito o implicito. La tesi attizia potrebbe poi trovare un ulteriore raffronto nella formulazione dell'art. 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241/1990, che ammette espressamente la possibilità di un intervento in autotutela non sugli effetti del «fatto» del silenzio-assenso, ma nei «casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20»¹⁹⁵.

¹⁹⁵ In passato anche P. CARPENTIERI, *Il silenzio assenso nel sistema dell'art. 20, l. 7 agosto 1990 n. 241 e dei reg. governativi 26 aprile 1992 n. 300 e 9 maggio 1994 n. 407: un istituto ancora non adeguatamente disciplinato*, in *Foro amministrativo*, 1997, fasc. 9, pp. 2585 ss., aveva individuato la prova della ricostruzione attizia del silenzio-assenso da parte del legislatore nell'allora formulazione dell'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990, la quale era del tutto simile all'attuale dettato dell'art. 21-*nonies*, comma 1, in quanto prevedeva che: «sussistendone le ragioni di pubblico interesse, l'amministrazione competente può annullare l'atto di assenso illegittimamente formato». In termini analoghi si esprime anche C. BENETAZZO, *Silenzio-assenso e dovere dell'amministrazione di svolgere l'istruttoria*, cit., p. 13, che riconduceva la possibilità di sostenere la natura attizia del silenzio-assenso alla «infelice formulazione» dell'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990, che, in precedenza, consentiva l'annullamento d'ufficio del «l'atto di assenso illegittimamente formato».

Tuttavia, appare dirimente che l'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990¹⁹⁶, nel disciplinare il contenuto e la regola del silenzio-assenso, non parli di un provvedimento amministrativo¹⁹⁷. Diversamente, riprendendo la formulazione adoperata dalla dottrina prevalente, la norma sembra far riferimento al “fatto” del «silenzio dell'amministrazione competente» che, nei suoi effetti, «equivale a provvedimento di accoglimento della domanda»¹⁹⁸.

In aggiunta, si può richiamare l'art. 2-*bis*, comma 2, l. n. 241/1990, che sancisce il diritto degli istanti privati a un indennizzo quando non viene osservato il termine di conclusione del procedimento. Tale norma, nel riconoscere il diritto all'indennizzo, fa salve le ipotesi di silenzio significativo, ivi compreso quindi il silenzio-assenso, parlando però di «silenzio qualificato» anziché di provvedimento tacito. Per di più, se le diverse fattispecie di silenzio significativo veramente costituissero dei provvedimenti impliciti e, dunque, una modalità di tacita di provvedere dell'amministrazione, allora, a rigore, non dovrebbero essere menzionati dall'art. 2-*bis*, comma 2, l. n. 241/1990, come un'eccezione all'obbligo di indennizzo a fronte dell'inerzia amministrativa.

Da ultimo, l'ammissibilità stessa di un provvedimento implicito risulta contraddetta dall'obbligo di motivazione sancito dall'art. 3, comma 1, l. n. 241/1990, secondo il quale «ogni provvedimento amministrativo [...] deve essere motivato». Come evidente, l'onere di motivazione è incompatibile con l'esistenza di provvedimenti taciti formati per effetto dell'inerzia amministrativa. Inoltre, per espressa previsione normativa, tale onere può essere derogato soltanto nell'ipotesi di atti normativi e atti

¹⁹⁶ Peraltro, la natura fattuale del silenzio-assenso sembra confermata anche dal successivo art. 20, comma 3, l. n. 241/1990 che, con una formulazione del tutto analoga a quella del primo comma, precisa la possibilità per l'amministrazione di ricorrere all'autotutela «nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda».

¹⁹⁷ Incidentalmente, va però segnalato che il legislatore, nel riferirsi all'annullamento d'ufficio degli effetti del silenzio-assenso, non ha più riproposto la formulazione provvedimentale. Invero, il recente art. 264, comma 1, lett. b), d.l. n. 34/2020, nell'individuare il *dies a quo* del termine eccezionalmente breve di tre mesi per l'annullamento degli atti illegittimi adottati in relazione all'emergenza del Covid-19, non parla di un “provvedimento” formatosi ai sensi dell'art. 20, l. n. 241/1990, ma più genericamente di «formazione del silenzio assenso».

¹⁹⁸ Anche E. SCOTTI, *Il silenzio-assenso*, cit., p. 669, legge nella formulazione dell'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990, un'ibridazione di un mero fatto e di effetti provvedimentali. Similmente, M. C. SPENA, *L'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso*, cit., intravede nell'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990, il recepimento legislativo della ricostruzione dottrinale prevalente circa la natura fattuale del silenzio-assenso.

amministrativi generali che, essendo adottati a conclusione di procedimenti d'ufficio, non possono essere sottoposti al silenzio-assenso¹⁹⁹.

Si può quindi affermare che il dettato normativo, pur nelle sue ambiguità, conferma la tesi dottrinale per la quale il silenzio-assenso non conduce all'adozione di un provvedimento, ma costituisce un mero fatto cui la legge attribuisce effetti provvedimentali.

Accertato ciò, è possibile verificare anche se il silenzio-assenso rappresenta un rimedio all'inerzia amministrativa o un'ordinaria modalità di conclusione del procedimento. Sul punto, si ritiene che la lettura complessiva della l. n. 241/1990 porti a qualificare il silenzio-assenso come un mero rimedio, non legittimando in alcun modo l'amministrazione a concludere tacitamente i procedimenti. Riconoscere il silenzio-assenso come una possibile modalità di conclusione del procedimento porterebbe, difatti, a contraddire gran parte degli istituti previsti per la fase istruttoria del procedimento dal secondo capo della l. n. 241/1990 e volti a rafforzare i margini partecipativi e di contraddittorio.

Come noto, la partecipazione all'interno del procedimento è garantita ai soggetti potenzialmente interessati dall'attività amministrativa per assicurare loro la possibilità di un contributo istruttorio, sia esso con finalità difensiva o meramente collaborativa²⁰⁰,

¹⁹⁹ Ai sensi dell'art. 3, comma 2, l. n. 241/1990: «La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale». Per approfondimenti sull'annoso tema del rapporto tra silenzio-assenso e obbligo di motivazione si veda anche V. DE FALCO, *Il silenzio assenso in Francia, cit.*, pp. 169 ss., e M. MATTALIA, *Dall'amministrare con il silenzio all'amministrare con gli algoritmi, cit.*, pp. 849 ss.

²⁰⁰ La partecipazione difensiva è quella a garanzia di un interesse proprio del privato, mentre la partecipazione collaborativa dovrebbe essere volta innanzitutto a un arricchimento dell'istruttoria dell'amministrazione anche mediante una rimozione di eventuali asimmetrie informative ai fini di una migliore ponderazione degli interessi in giuoco. Sul punto si rinvia, tra i tanti, ad A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 5 ss.; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, 2017, fasc. 2, pp. 209 ss.; F. SATTA, *Contraddittorio e partecipazione nel diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2010, fasc. 2, pp. 307 ss. Quest'ultimo, in particolare, pone l'accento sulla distinzione tra contraddittorio e partecipazione, la quale a differenza del primo non ha una funzione meramente difensiva nell'ambito di interessi necessariamente contrapposti. Per approfondimenti sulla partecipazione difensiva si veda anche B. GAGLIARDI, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, fasc. 2, pp. 373 ss. Per una recente disamina, invece, della partecipazione in chiave collaborativa o civica si veda E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Diritto amministrativo*, 2023, fasc. 2, pp. 301 ss., nonché A. CAUDURO, *La partecipazione amministrativa come "associazione" o "dissociazione" dalle scelte dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 1, pp. 181 ss., che ne ripercorre altresì la dimensione costituzionale. Da ultimo, è opportuno ricordare che, soprattutto rispetto all'attività amministrativa generale e di pianificazione, la differenza tra la funzione collaborativa e quella difensiva della partecipazione risulta spesso sfumata. Invero, lo scopo ultimo di chi interviene nel procedimento è

rispetto all'apprezzamento dei fatti e degli interessi che l'amministrazione deve compiere. L'effettiva rilevanza della partecipazione è assicurata dal conseguente rafforzamento dei compiti istruttori e motivazionali gravanti sull'amministrazione.

Questa, dapprima, ex art. 10, comma 1, lett. b), l. n. 241/1990, ha l'obbligo di valutare le memorie e i documenti presentati dai soggetti intervenuti «se pertinenti all'oggetto del procedimento». Successivamente, in sede di motivazione del provvedimento espresso, ai sensi dell'art. 3, comma 1, l. n. 241/1990, «deve indicarne presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione in relazione alle risultanze dell'istruttoria», arricchita appunto dalla partecipazione dei soggetti intervenuti nel procedimento. Ammettere, quindi, la formazione del silenzio-assenso come una legittima forma di conclusione del procedimento significa consentire l'assenza di una motivazione e, eventualmente, di una qualsivoglia valutazione sugli apporti istruttori offerti dai soggetti intervenuti nel procedimento²⁰¹. Si rimetterebbe così alla discrezionalità dell'amministrazione la possibilità di agire in elusione di diverse disposizioni della l. n. 241/1990.

Risulterebbero in particolare elusi:

a) gli artt. 7 e 8, l. n. 241/1990, rispettivamente sull'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento e sul contenuto della relativa comunicazione. Quest'ultima, difatti, garantendo la conoscibilità del procedimento, consente fattivamente la partecipazione nel medesimo e, quindi, la possibilità di un contributo istruttorio da parte dei soggetti interessati, la cui rilevanza, come si è detto, è tutelata dall'obbligo di motivazione a carico dell'amministrazione²⁰²;

quello di rappresentare e suggerire quella modalità di perseguimento dell'interesse pubblico che finisce per coincidere con la tutela dei propri interessi individuali ed egoistici. In tal senso si veda, *ex multis*, C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione*, cit., p. 271; A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio*, cit., p. 274.

²⁰¹ Peraltro, come evidenziato da P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit., p. 84, e A. CAUDURO, *La partecipazione amministrativa come "associazione" o "dissociazione"*, cit., pp. 207 ss., l'onere di motivazione e la partecipazione sono strettamente correlate al rispetto del principio di trasparenza dell'azione amministrativa.

²⁰² La natura strumentale della comunicazione di avvio del procedimento ai fini della partecipazione nel medesimo è pacifica tanto in letteratura quanto in giurisprudenza. Rispetto alla prima si veda, *ex multis*, R. LEONARDI, *La comunicazione di avvio del procedimento amministrativo nelle pronunce giurisprudenziali*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2002, fasc. 2, pp. 785 ss.; G. ANNICCHIARICO, *La partecipazione nel procedimento amministrativo con riferimento alla pubblica sicurezza*, in *Amministrativ@mente*, 2009, fasc. 5, p. 15; G. GARDINI, *Comunicazione di avvio e partecipazione procedimentale: costi e benefici di una regola di democrazia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, fasc. 5, pp. 483 ss.; M. IMMORDINO e A. CONTIERI, *L'omessa comunicazione di avvio del procedimento di revoca*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, fasc. 7-8, pp. 2783 ss. Similmente, secondo una

b) gli artt. 9 e 10, l. n. 241/1990, i quali declinano la facoltà di intervento nel procedimento nell'accesso agli atti e ai documenti dello stesso, nonché nella facoltà di presentare memorie scritte e osservazioni che, se pertinenti, l'amministrazione, ex art. 10, comma 1, lett. b), l. n. 241/1990, «ha l'obbligo di valutare»;

c) l'art. 10-bis, l. n. 241/1990, sul preavviso di diniego che impone all'amministrazione di comunicare all'istante le ragioni che ostano all'accoglimento della domanda in modo da instaurare un contraddittorio con il medesimo²⁰³.

La possibilità di concludere tacitamente il procedimento può poi escludersi in ragione delle modifiche apposte all'art. 2, comma 1, secondo periodo, l. n. 241/1990, dalla legge Severino del 2012. Nello specifico, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 74, c.p.a.²⁰⁴, l'art. 2, l. n. 241/1990, prevede oggi l'obbligo di provvedere anche a fronte di domande manifestamente infondate, inammissibili, irricevibili e improcedibili²⁰⁵. A

giurisprudenza pacifica, l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento «è strumentale ad esigenze di conoscenza effettiva e, conseguentemente, di partecipazione all'azione amministrativa da parte del cittadino nella cui sfera giuridica l'atto conclusivo è destinato ad incidere - in modo che egli sia in grado di influire sul contenuto del provvedimento -» (così, *ex multis*, Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 14 giugno 2023, n. 522; Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 31 agosto 2022, n. 249; Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 11 agosto 2020, n. 717; Cons. Stato, sez. III, 21 gennaio 2015, n. 203; Id., sez. IV, 15 dicembre 2011, n. 6618). Peraltro, nemmeno si potrebbe sostenere l'irrelevanza dell'inosservanza dell'obbligo di comunicazione in ragione di quell'orientamento giurisprudenziale che di fronte ad attività meramente vincolate esclude l'annullabilità del provvedimento finale per omessa comunicazione dell'avvio del procedimento. In tal senso, è sufficiente ricordare che, da un lato, l'applicazione del silenzio-assenso è oggi riconosciuta anche a fronte di attività caratterizzate da limitati margini di discrezionalità e, dall'altro, che la più recente giurisprudenza amministrativa pone l'accento sulla necessità di rispettare le garanzie partecipative anche a fronte di attività vincolate; cfr., ad esempio, Cons. Stato, sez. III, 14 settembre 2021, n. 6288, per un cui commento si rinvia ad A. PAIANO, *La partecipazione nell'attività vincolata dell'amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, fasc. 1, pp. 90 ss.

²⁰³ Per di più, qualora si ammetta – come *supra* si è sostenuto – la formazione del silenzio-assenso anche sull'attività amministrativa discrezionale, si potrebbe sostenere l'elusione anche dell'art. 11, comma 1, l. n. 241/1990, che, proprio con riferimento all'attività discrezionale, consente all'amministrazione di stipulare i noti accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento «in accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10».

²⁰⁴ L'art. 74, c.p.a., viene individuato come il modello di riferimento per la riformulazione dell'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990, sull'obbligo di provvedere dell'amministrazione da, *ex multis*, G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 207, e F. CERTOMÀ, *Nuove fattispecie in tema di silenzio amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, fasc. 3, pp. 324- 325. Sulla equiparabilità tra processo e procedimento amministrativo si veda, tra i tanti, M. MONTEDURO, *Sul processo come schema di interpretazione del procedimento: l'obbligo di provvedere su domande «inammissibili» o «manifestamente infondate»*, in *Diritto amministrativo*, 2010, fasc. 1, pp. 104 ss.; A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 52 ss.; L. R. PERFETTI, *Funzione e compito nella teoria delle procedure amministrative. Metateoria su procedimento e processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, fasc. 1, pp. 56 ss.

²⁰⁵ Può dirsi che la disposizione abbia recepito quanto sostenuto da Monteduro in M. MONTEDURO, *Sul processo come schema di interpretazione del procedimento*, cit., pp. 148 ss., ove in un poderoso e ricco saggio, nonostante le consolidate posizioni contrarie della giurisprudenza e della dottrina, ha sostenuto l'opportunità di esplicitare l'onere di provvedere delle amministrazioni anche a fronte di domande manifestamente non accoglibili.

fronte di istanze di tal genere, difatti, si richiede all'amministrazione di concludere comunque il procedimento, sebbene con l'adozione di provvedimenti redatti in formato semplificato e con una sintetica motivazione rispetto al punto ritenuto dirimente per il mancato accoglimento della domanda²⁰⁶.

Dunque, data la formulazione della l. n. 241/1990, appare chiaro che l'onere di provvedere in modo espresso sia inderogabile, non incontrando alcuna espressa eccezione all'interno della legge generale sul procedimento amministrativo, nemmeno con riferimento alla disciplina del silenzio-assenso²⁰⁷. Alla luce di tutto quanto richiamato, riconoscere il silenzio-assenso come un'ordinaria e legittima modalità di conclusione del procedimento porterebbe ad affermare l'esistenza di una contraddizione di fondo nella stessa impostazione generale della l. n. 241/1990. Da una parte, difatti, la l. n. 241/1990, imporrebbe obblighi istruttori e di motivazione a tutela della partecipazione nel procedimento e, dall'altra, senza alcuna deroga espressa, consentirebbe però all'amministrazione di eludere i suddetti obblighi facendo passivamente decorrere il termine di conclusione del procedimento.

Vero è che chi riconosce come legittima la conclusione *per silentium* del procedimento, è comunque attento a ribadire la perdurante vigenza dell'obbligo per l'amministrazione di svolgere la relativa istruttoria²⁰⁸. Tuttavia, tale asserzione si scontra con l'impossibilità di accertare se il silenzio-assenso si sia formato a seguito di un effettivo controllo sulla legittimità della domanda privata da parte dell'amministrazione che, accertatane la conformità alla legge, si è limitata a non adottare un provvedimento espresso di accoglimento²⁰⁹. Non si può, difatti, escludere il rischio che il silenzio-assenso

²⁰⁶ Più precisamente in forza dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, l. n. 241/1990, così come modificato dall'art. 1, comma 3, l. n. 190/2012: «Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo».

²⁰⁷ In senso contrario, si potrebbe comunque affermare che l'introduzione dell'obbligo di provvedere in modo semplificato – su cui ci si soffermerà *infra* al paragrafo 3.2. del secondo capitolo della seconda parte della presente trattazione – riguarda soltanto le ipotesi in cui le domande, essendo manifestamente inaccoglibili, devono essere rigettate dall'amministrazione. Dunque, si potrebbe anche sostenere che la riformulazione dell'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990, di per sé non contraddice quella tesi dottrinale per la quale la previsione del silenzio-assenso comporta l'onere per l'amministrazione di adottare soltanto il provvedimento espresso di diniego entro il termine di conclusione del procedimento.

²⁰⁸ Così, *ex multis*, V. PARISIO, *Direttiva "Bolkestein", silenzio-assenso*, cit.; G. STRAZZA, *L'ambito di operatività del silenzio-assenso*, cit., p. 871; C. BENETAZZO, *Silenzio-assenso e dovere dell'amministrazione di svolgere l'istruttoria*, cit., p. 19.

²⁰⁹ In termini non dissimili anche M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 249, osserva che: «formatosi il silenzio-assenso, il privato non è in grado di sapere se dietro l'atteggiamento

si formi in assenza di un qualsivoglia controllo dell'amministrazione e, in ogni caso, non si può eludere l'inequivocabile dato normativo che le impone di rendere conto delle risultanze della propria istruttoria in sede di motivazione del provvedimento espresso²¹⁰.

Anche per tale ragione non appaiono condivisibili quelle letture che vedono nella generalizzazione del silenzio-assenso disposta nel 2005 una legittimazione del medesimo nei procedimenti a istanza di parte²¹¹, ai quali quindi si dovrebbero contrapporre i procedimenti d'ufficio soggetti invece all'obbligatoria adozione di un provvedimento²¹².

Gli istituti partecipativi e l'onere di motivazione²¹³ sono garantiti dal legislatore del 1990 con riferimento all'attività amministrativa nel suo complesso, senza alcuna

silenzio dell'amministrazione si celi un'inerzia assoluta degli uffici [...] oppure se una qualche istruttoria sia stata in realtà compiuta, anche se l'amministrazione non è stata in grado di provvedere nel termine».

²¹⁰ Al riguardo, M. RENNA e F. FIGORILLI, *Silenzio della pubblica amministrazione*, cit., p. 7, chiaramente ricordano che il silenzio-assenso costituisce un mero rimedio e non esonera l'amministrazione dall'obbligo di provvedere e, più precisamente, «dall'obbligo del *clare loqui* – comprensivo, si noti, anche dell'obbligo di motivazione del provvedimento di cui all'art 3 della l. n. 241».

²¹¹ Si veda V. PARISIO, *Direttiva "Bolkestein", silenzio-assenso*, cit., per la quale: «in seguito alla legge n. 80 del 2005, il silenzio-assenso diventa modalità generale di conclusione del procedimento ad eccezione delle ipotesi». Negli stessi termini si veda, oltre alla già richiamata G. STRAZZA, *L'ambito di operatività del silenzio-assenso*, cit., p. 871, V. BARLESE, *La disciplina del silenzio assenso*, cit., p. 563, secondo la quale nel 2005 si sarebbe operata una vera e propria rivoluzione copernicana in quanto il silenzio-assenso sarebbe passato da essere «un'eccezione, nei casi tipizzati, al principio della conclusione del procedimento» alla nuova regola generale. Tale trasformazione del silenzio-assenso nel 2005, da eccezione a regola generale, viene sostenuta anche da G. FERRERO e F. RISSO, *Il silenzio inadempimento, il silenzio assenso e la dichiarazione di inizio attività dopo la legge n. 80 del 2005*, in *Foro amministrativo C.d.S.*, 2005, fasc. 12, pp. 3765 ss., e da P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit., p. 79, che, pur criticando fortemente l'istituto, parla di una tipizzazione del silenzio-assenso nei procedimenti autorizzatori; tant'è che l'assenza di motivazione a fronte del silenzio-assenso non sarebbe propriamente un'inosservanza del relativo obbligo da parte dell'amministrazione rimasta inerte, ma «una mancanza di motivazione» «autorizzata dalla legge che ha tipizzato il silenzio come assenso tacito». In termini non dissimili si esprimono anche V. DE FALCO, *Il silenzio assenso in Francia*, cit., p. 187, per la quale sarebbe rimessa direttamente alla discrezionalità dell'amministrazione la scelta di concludere o meno il procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso, e C. BENETAZZO, *Silenzio-assenso e dovere dell'amministrazione di svolgere l'istruttoria*, cit., p. 25, che estende ulteriormente il ventaglio di possibilità a disposizione dell'amministrazione, facendo espresso riferimento anche all'eventuale attivazione del contraddittorio previsto dal preavviso di diniego e all'indizione della conferenza di servizi.

²¹² Per di più, dato che il silenzio-assenso non trova applicazione in presenza di interessi sensibili, tale tesi finisce per ammettere la sussistenza di un effettivo obbligo di istruttoria e l'applicabilità degli istituti partecipativi soltanto in presenza dei predetti interessi. Ciò però condurrebbe a una lettura particolarmente restrittiva dei margini di applicazione delle norme della l. n. 241/1990 che non trova alcun supporto nella formulazione della legge medesima, la quale, al più, all'art. 13, si limita a rinviare alle discipline di settore per quanto concerne la partecipazione in alcune tipologie di procedimenti espressamente elencate nella disposizione.

²¹³ Sul punto si segnala comunque la tesi sostenuta da V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, cit., p. 164, ove l'onere di motivazione eluso in fase di procedimento verrebbe recuperato in sede processuale dato che l'amministrazione avrebbe «l'onere di dimostrare "ex post" al giudice la legittimità del proprio comportamento. L'efficacia del concetto del silenzio-accoglimento come onere si verifica proprio in questa circostanza».

distinzione tra i procedimenti d'ufficio e quelli a istanza di parte. Anzi, tali istituti sono valorizzati soprattutto nei procedimenti a istanza di parte piuttosto che in quelli d'ufficio. Non solo l'istituto del preavviso di diniego trova applicazione soltanto per i procedimenti a istanza di parte, ma l'art. 13, l. n. 241/1990, esclude l'applicazione delle norme sul capo della partecipazione, rinviando alle relative normative di settore, soltanto per alcuni procedimenti che prendono tutti avvio su iniziativa della pubblica amministrazione²¹⁴.

Dunque, la generalizzazione del silenzio-assenso operata nel 2005 va interpretata nel senso che tale istituto costituisce non l'ordinaria modalità di conclusione del procedimento, ma il significato che ordinariamente la legge attribuisce all'inerzia dell'amministrazione. Quest'ultima continua quindi ad avere l'obbligo di concludere il procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso. Tuttavia, per favorire l'iniziativa economica privata, a fronte dell'inerzia amministrativa viene generalizzata la soluzione del silenzio-assenso, con la conseguenza che gli istituti del silenzio-inadempimento e del silenzio-rigetto potranno applicarsi soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge. Detto in altri termini, il silenzio-assenso, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza, «non costituisce una modalità 'ordinaria' di svolgimento dell'azione amministrativa»²¹⁵, ma è un rimedio approntato dalla legge in favore del privato nell'ipotesi di violazione dell'obbligo di provvedere da parte dell'amministrazione²¹⁶.

²¹⁴ Invero, ai sensi dell'art. 13, comma 1, l. n. 241/1990: «Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione». Inoltre, l'art. 13, l. n. 241/1990, al secondo comma, detta poi la medesima regola anche per quanto concerne i procedimenti tributari che possono però essere anche a istanza di parte.

²¹⁵ Così, *ex multis*, Tar Trentino-Alto Adige. Trento, sez. un., 12 giugno 2023, n. 94; Tar Campania, Salerno, n. 1018/2023; Id. n. 710/2023; Id. n. 644/2023; Tar Puglia, Bari, n. 474/2023; Tar Sicilia, Catania, n. 3220/2022; Cons. Stato, sez. VI, n. 11034/2022; Id., n. 10691/2022; Id., n. 5746/2022; Id. sez. I, 12 dicembre 2022, n. 1951. Trattasi, in realtà, di un'affermazione del Cons. Stato, n. 5746/2022, poi richiamata dalle altre pronunce dei giudici amministrativi, e che sottolinea l'esistenza di un obbligo di concludere il procedimento espresso anche alla luce della formulazione dell'art. 2, comma 9, l. n. 241/1990, ai sensi del quale: «La mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente».

²¹⁶ Il silenzio-assenso va quindi inquadrato come un «rimedio ad una situazione patologica di inerzia e di inefficienza dell'amministrazione, e quindi di violazione di un dovere originario di provvedere» (così si esprimono M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo*, cit., p. 288; A. TRAVI, *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege*, cit., p. 607; M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza della decisione amministrativa*, in A. CONTIERI, F. FRANCIOSI, M. IMMORDINO e A. ZITO, *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, Editoriale scientifica 2010, p. 75). In termini analoghi si veda anche M. RENNA e F. FIGORILLI, *Silenzio della pubblica amministrazione*, cit., p. 7.

CAPITOLO II. I PRESUPPOSTI PER LA FORMAZIONE DEL SILENZIO-ASSENSO E L'INEFFICACIA DEGLI ATTI TARDIVI

Sommario: 1. I Presupposti del silenzio-assenso e i requisiti di legittimità dei suoi effetti nella l. n. 241/1990; 2. Presupposti e requisiti nell'edilizia; 2.1. Il permesso di costruire; 2.2. Il condono edilizio; 3. La rilevanza della previsione d'inefficacia degli atti tardivi e i suoi riflessi, potenziali ed effettivi, sul silenzio-assenso; 3.1 I suoi riflessi sulle domande illegittime; 3.2. I suoi riflessi sulle domande manifestamente inaccoglibili; 3.3. I suoi riflessi sulle domande incomplete; 3.4. i suoi riflessi sul preavviso di diniego; 3.5. I suoi riflessi sull'autotutela e sulla tutela del territorio.

1. I presupposti del silenzio-assenso e i requisiti di legittimità dei suoi effetti nella l. n. 241/1990

Una volta richiamate le diverse tesi elaborate intorno alla natura del silenzio-assenso è possibile esaminarne il profilo di maggiore interesse che, peraltro, è anche quello che più divide la dottrina e la giurisprudenza. Trattasi, come già emerso nel corso della presente trattazione, del dibattito in merito alla possibilità di scindere tra i requisiti di legittimità e i presupposti per la formazione del silenzio-assenso.

Detto in termini ancor più chiari, va accertato se il silenzio-assenso può formarsi anche in presenza di una domanda difforme dalla normativa di riferimento, come ritiene la dottrina maggioritaria ma nega parte della giurisprudenza, nonché a fronte di domande manifestamente inaccoglibili ovvero incomplete. A tal fine, occorre guardare alla disciplina dettata dalla l. n. 241/1990, dal testo unico dell'edilizia e dalle normative in materia di condono, le quali assoggettano tutte il termine di conclusione del procedimento al meccanismo del silenzio-assenso.

Partendo dalla l. n. 241/1990, il legislatore sembra chiaramente individuare il decorso del tempo come l'unico presupposto per la formazione del silenzio-assenso, senza quindi richiedere anche la conformità della domanda alla legge. L'art. 20, commi 1 e 2, l. n. 241/1990, richiede soltanto che l'amministrazione, entro il termine di conclusione del procedimento, non comunichi l'adozione del provvedimento di diniego o non indica una conferenza di servizi¹. A ulteriore conferma di ciò si pone l'art. 20, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, introdotto dal decreto *Semplificazioni-bis* per imporre all'amministrazione di attestare in via telematica e su richiesta dell'interessato la formazione del silenzio-assenso. La norma, nel disciplinare il contenuto dell'attestazione, dispone chiaramente che l'amministrazione deve certificare soltanto «il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda ai sensi del presente articolo». Di conseguenza, sembrerebbe che per il legislatore il decorso del termine di conclusione del procedimento costituisca la condizione non solo necessaria, ma anche sufficiente, per l'accoglimento tacito della domanda².

La l. n. 241/1990, oltre a individuare il decorso del termine come unico presupposto per la formazione del silenzio-assenso, sembra poi ammetterne la produzione degli effetti anche a fronte di una domanda illegittima³.

In tal senso vanno innanzitutto richiamati gli artt. 20, comma 3, e 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241/1990, che, presupponendo la possibile illegittimità della domanda soggetta a silenzio-assenso, ammettono un intervento in autotutela sugli effetti del medesimo⁴. Quest'ultimi, dunque, potendo essere oggetto di un successivo annullamento

¹ Va però precisato che l'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990, fa comunque decorrere il termine per provvedere dalla presentazione della domanda all'amministrazione che sia competente a rispondere sulla medesima in quanto la norma fa espresso riferimento al «silenzio dell'amministrazione competente».

² Si potrebbe obiettare che l'art. 20, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, premette che l'onere di attestazione a capo dell'amministrazione è previsto solo «nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento ai sensi del comma 1». Tuttavia, tale inciso non sembra presupporre l'esistenza di ulteriori condizioni ai fini della formazione del silenzio-assenso. La norma, semmai, precisa soltanto che l'onere di attestazione del decorso del termine e, in caso di inerzia, la facoltà per il privato di attestare lo stesso sorgono nelle ipotesi in cui silenzio equivale ad accoglimento della domanda e non anche nei casi in cui corrisponde a un rigetto ovvero a un mero inadempimento dell'obbligo di provvedere. Ad ogni modo, delle perplessità sulla formulazione della norma sono espresse anche da M. A. SANDULLI, *Edilizia* (voce), *cit.*, p. 423.

³ In senso contrario si esprime, alla luce però della normativa vigente nel 2015, G. GUZZARDO, *Semplificazioni e complicazioni nei titoli edilizi*, *cit.*, p. 54, per il quale il tenore delle disposizioni della l. n. 241/1990 e del d.P.R. n. 380/2001 indurrebbe a subordinare la formazione del silenzio-assenso anche «alla conformità alla legge dell'attività da intraprendersi».

⁴ Ai sensi dell'art. 20, comma 3, l. n. 241/1990: «Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*». Il successivo art. 21-*nonies*, comma 1,

d'ufficio da parte dell'amministrazione, dovrebbero a rigore essere illegittimi⁵ esattamente come avviene per i provvedimenti espressi.

In aggiunta, risulta particolarmente significativa la disciplina sanzionatoria dettata dall'art. 21, l. n. 241/1990, a fronte della presentazione di Scia e di domande soggette a silenzio-assenso. La disciplina, con riferimento tanto alla posizione del dipendente pubblico quanto a quella dell'istante privato, conferma difatti la possibilità che il silenzio-assenso si produca anche in presenza di domande illegittime.

Guardando alla posizione del dipendente pubblico, l'art. 21, comma 3-ter, l. n. 241/1990, ammette espressamente che l'istanza privata possa non essere «conforme alle norme vigenti», stabilendo che in tal caso, qualora si formi il silenzio-assenso, non è esclusa «la responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente»⁶. Rispetto invece all'istante privato, va richiamata l'abrogazione dell'art. 21, comma 2, l. n. 241/1990, il quale estendeva alle attività soggette al silenzio-assenso l'applicazione delle sanzioni previste per lo svolgimento di attività in assenza dei requisiti fissati dalla legge o, comunque, in contrasto con la medesima. Di conseguenza, secondo la dottrina, tale norma sarebbe stata abrogata dal legislatore proprio per chiarire che gli effetti del silenzio-assenso si producono anche a fronte di una domanda illegittima⁷.

come ricordato in precedenza, ammette la possibilità di annullare d'ufficio sia i provvedimenti espressi che quelli formati ai sensi dell'art. 20, l. n. 241/1990; resta però fermo che il silenzio-assenso, per tutte le ragioni già esposte, costituisce un mero fatto e non ha, viceversa, natura provvedimentoale.

⁵ L'art. 21-nonies, l. n. 241/1990, è una delle principali disposizioni che, da lungo tempo, sono richiamate dalla dottrina per sostenere la formazione del silenzio-assenso anche a fronte di domande non conformi alla legge. Si veda, *ex multis*, M. OCCHIENA, *L'autorizzazione edilizia tra semplificazione, doveri*, cit., pp. 1853 ss., e G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 227.

⁶ La disposizione è individuata da *Ibidem*, p. 228, come un ulteriore indice della possibilità che il silenzio-assenso si formi anche a fronte di una domanda non conforme alla legge. Sulla genericità della disposizione, che non chiarisce la natura di tale responsabilità del dipendente, si rinvia a E. BOSCOLO, *Il potere di vigilanza e di sanzione sulle attività soggette a S.c.i.a. (già d.i.a.) e a silenzio-assenso*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 1001-1002.

⁷ Più precisamente, l'art. 21, comma 2, l. n. 241/1990, abrogato dall'art. 6, comma 1, lett. b), n. 2), l. n. 124/2015, sanciva che: «le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente». L'abrogazione della norma è sovente richiamata dalla dottrina a riprova del fatto che il silenzio-assenso si forma anche in presenza di una domanda illegittima. In tal senso, si veda, *ex multis*, G. CORSO, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 2021, fasc. 1, p. 13.; M. D'ORSOGNA e R. LOMBARDI, *Il silenzio-assenso*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., p. 977; F. VOLPE, *L'annullamento del silenzio assenso e della s.c.i.a. Riflessioni di teoria generale a seguito dell'abrogazione dell'art. 21, comma 2, legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *giustamm.it*, 2015, fasc. 10; G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 227. Al riguardo si rinvia altresì a M. A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della 7 agosto 2015 L. n. 124*, cit., pp. 5-6, che, più in generale, individua nella l. n. 124/2015 la volontà di mitigare gli interventi in autotutela

La formulazione della l. n. 241/1990 non consente invece di comprendere se il silenzio-assenso può formarsi anche quando sono presentate delle dichiarazioni false o mendaci. Ciò dipende da un problema di coordinamento tra gli artt. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, e 21, comma 1, l. n. 241/1990⁸.

La prima norma ammette, anche una volta decorso il relativo termine di un anno, l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti conseguiti sulla base di rappresentazioni di fatti false o di dichiarazioni mendaci⁹. L'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990, viceversa, precisa che in caso di Scia e di silenzio-assenso le dichiarazioni mendaci o le false attestazioni escludono «la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi». Dunque, vi è una disposizione che, ammettendone l'annullamento d'ufficio, consente il prodursi degli effetti del silenzio-assenso sulla base di false rappresentazioni o dichiarazioni e un'altra disposizione che, all'opposto, esclude la conformazione delle relative attività.

L'evidente contrasto normativo ha diviso la dottrina. Vi è, difatti, chi ritiene che il silenzio-assenso si possa formare anche sulla base di false dichiarazioni e rappresentazioni¹⁰. Nel dettaglio, si segnala la tesi per la quale l'antinomia normativa sarebbe il frutto di un mero errore di coordinamento in quanto l'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990, fa ancora riferimento a una possibilità di sanatoria del silenzio-assenso che era

dell'amministrazione sui provvedimenti taciti, anche se *contra legem*, e sulla cui stabilità gli istanti privati farebbero legittimo affidamento.

⁸ L'esistenza di un'antinomia tra le due disposizioni è stata evidenziata anche dal Consiglio di Stato nella già citata sentenza n. 5746/2022 e nel precedente parere n. 1784/2016.

⁹ Più precisamente, l'art. 21-*nonies*, comma 2, l. n. 241/1990, consente all'amministrazione di intervenire anche dopo la scadenza del termine annuale per l'annullamento d'ufficio in presenza di «provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato». La disposizione, inoltre, fa altresì «salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445». Per un'interpretazione della disposizione si veda M. A. SANDULLI, *Controlli sull'attività edilizia*, cit., p. 28, ove si evidenzia la necessità di «leggere la falsa rappresentazione della realtà come un'endiadi della dichiarazione falsa o mendace, richiedendo quindi per entrambe la copertura del giudicato penale e, in via subordinata, delimitarne la portata alle rappresentazioni di dati strettamente fattuali».

¹⁰ A favore della formazione del silenzio-assenso si pone, ad esempio, M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere*, cit., secondo il quale la formulazione dell'art. 21, l. n. 241/1990, non si adatterebbe alla disciplina del silenzio-assenso per come contenuta all'art. 20, l. n. 241/1990. L'applicabilità al silenzio-assenso della previsione di cui all'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, è riconosciuta anche da G. MASSARI, *Il procedimento amministrativo italiano alla luce del diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, fasc. 6, p. 1514, che però non affronta il problema del coordinamento con l'art. 21, l. n. 241/1990. A tale tesi pare aderire, sebbene in modo non esplicito, anche E. BOSCOLO, *Il potere di vigilanza e di sanzione*, cit., p. 992, il quale evidenzia che l'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, richiede un profondo ripensamento dell'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990.

ammessa in origine dall'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990¹¹, ma è stata poi eliminata con il d.l. n. 35/2005. Di conseguenza, si sostiene che l'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990, non sarebbe più compatibile con la disciplina attuale del silenzio-assenso e dovrebbe ritenersi superato dal successivo art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, introdotto dalla l. n. 124/2015 e al quale rinvia lo stesso art. 20, comma 3, l. n. 241/1990¹².

Al contempo, non mancano però osservatori che escludono la formazione del silenzio-assenso in presenza di dichiarazioni false, ammettendo così l'applicabilità dell'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990¹³. In tal senso, si segnala un'argomentazione opposta a quella in precedenza descritta e che ritiene applicabile soltanto l'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990, in quanto il silenzio-assenso pur essendo definito come un provvedimento dall'art. 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241/1990, costituisce in realtà un mero fatto con effetti provvedimentali. Pertanto, la previsione dell'art. 21, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, riferendosi ai «provvedimenti amministrativi», non si applicherebbe anche al silenzio-assenso che, quindi, non si potrebbe formare sulle false dichiarazioni¹⁴.

Ferma restando l'opportunità di un intervento del legislatore per superare l'antinomia esistente, si ritiene preferibile quest'ultima tesi per almeno quattro distinte ragioni.

In primo luogo, poiché coincide con la ricostruzione propugnata nella presente trattazione circa la natura fattuale anziché attizia del silenzio-assenso. In secondo luogo, poiché appare coerente con la *ratio* dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, che consente all'amministrazione di intervenire tardivamente qualora la sua decisione e il

¹¹ Più precisamente, anteriormente alle modifiche apposte dal d.l. n. 35/2005, l'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990, disponeva che: «sussistendone le ragioni di pubblico interesse, l'amministrazione competente può annullare l'atto di assenso illegittimamente formato, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a sanare i vizi entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa».

¹² Questa è la tesi avanzata da M. A. SANDULLI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit., p. 13; *Ibidem*, *La semplificazione della produzione documentale mediante le dichiarazioni sostitutive di atti e documenti e l'acquisizione d'ufficio*, in *Ibidem*, *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., p. 189, e da G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 230, le quali propendono quindi per una mera dimenticanza da parte del legislatore. A tale tesi rinvia anche M. SINISI, *Il potere di autotutela caducatoria*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., p. 455;

¹³ In tal senso si veda P. OTRANTO, *Silenzio e interesse pubblico nell'attività amministrativa*, Bari, Cacucci editore, 2018, p. 140. Escludono la formazione del silenzio-assenso in presenza di dichiarazioni e attestazioni false anche M. MATTALIA, *Dall'amministrare con il silenzio all'amministrare con gli algoritmi*, cit., p. 845, ed E. D'ALTERIO, *Diritto amministrativo. Analisi di casi e profili teorici*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, p. 323, le quali però non affrontano il tema dell'evidente antinomia con l'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990.

¹⁴ Questa la tesi recentemente proposta da E. GUARNIERI, *I confini incerti delle patologie e la tutela del terzo nel silenzio assenso fra (de)procedimentalizzazione e semplificazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, fasc. 2, p. 491.

bilanciamento degli interessi che ne è a monte siano stati viziati dalla fraudolenta documentazione messa a disposizione dal privato¹⁵. Ipotesi quest'ultima che non ricorre quando il silenzio-assenso pone rimedio a un'inerzia assoluta dell'amministrazione che ha fatto decorrere il termine senza nemmeno procedere all'istruttoria della relativa domanda.

In terzo luogo, poiché tale tesi consente di risolvere l'antinomia normativa senza fare affidamento sulla commissione di un mero errore da parte del legislatore in fase di coordinamento normativo¹⁶, la quale, nondimeno, resta comunque plausibile. In quarto e ultimo luogo, poiché trova conferma anche nella giurisprudenza amministrativa che esclude la formazione del silenzio-assenso sulle false dichiarazioni, ovverosia – come sovente si afferma in materia di condono – a fronte di domande dolosamente infedeli¹⁷.

2. I presupposti e i requisiti nell'edilizia

Considerazioni parzialmente coincidenti a quelle tracciate sulla formazione del silenzio-assenso nella l. n. 241/1990 possono trarsi anche rispetto alla disciplina del permesso di costruire. Maggiori, come si vedrà, sono invece le peculiarità che caratterizzano la formazione del silenzio-assenso sulle domande di condono data la natura eccezionale di tale istituto.

¹⁵ Sul punto si rinvia alle osservazioni della Cass. civ., sez. un. ord., 21 luglio 2021, n. 20825, esaminate in F. SAITTA, *Riflessioni sull'annullamento d'ufficio "tardivo"*, in *Giurisprudenza italiana*, 2022, fasc. 4, p. 928, per la quale la possibilità di un'autotutela tardiva contemplata dall'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, è volta a «ripristinare l'affidamento della p.a. leso dal privato, di talché [...] non è quest'ultim[o] ad essersi affidata alla prima, ma la p.a. al privato».

¹⁶ Peraltro, si potrebbe parlare di un errore di coordinamento anche per sostenere l'inapplicabilità del silenzio-assenso nel caso di dichiarazioni e attestazioni false. Difatti, come osserva sempre E. GUARNIERI, *I confini incerti delle patologie e la tutela del terzo*, cit., p. 491, l'art. 20, comma 3, l. n. 241/1990, faceva un generico riferimento all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, prima della successiva introduzione del comma 2-*bis*; sicché – come sottolinea l'autore – il rinvio all'art. 21-*nonies* «deve operare entro il perimetro della sua compatibilità».

¹⁷ Cfr., *ex multis*, Tar Puglia, Lecce, sez. I, 4 gennaio 2023, n. 17; Tar Sicilia, Catania, sez. I, 28 settembre 2022, n. 2545; Cons. Stato, sez. VI, 30 agosto 2022, n. 7534; Id., 11 gennaio 2021, n. 352; Id., sez. IV, 13 dicembre 2017, n. 5869; Tar Lazio, Roma, sez. II, 5 marzo 2013, n. 2326.; Id., sez. II-*bis*, 15 marzo 2022, n. 2963; Tar Veneto, Venezia, sez. II, 10 giugno 2022, n. 976; Tar Toscana, Firenze, sez. III, 21 gennaio 2022, n. 66. Vale però la pena anticipare sin da ora che tale giurisprudenza si fonda anche sul chiaro dettato normativo in materia di condono e, in particolare, sul combinato disposto di cui agli artt. 35, comma 17, e 40, comma 1, l. n. 47/1985, il quale esclude espressamente la possibilità del silenzio-assenso in presenza di domande caratterizzate da profili di falsità.

2.1 Il permesso di costruire

Per quanto concerne il permesso di costruire, l'art. 20, d.P.R. n. 380/2001, riproduce il medesimo schema delineato dall'art. 20, l. n. 241/1990, subordinando la formazione del silenzio-assenso soltanto al decorso del termine per provvedere. Come già ricordato, secondo l'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, il silenzio-assenso sulla domanda di permesso di costruire si forma se entro il termine per l'adozione del provvedimento il dirigente o il responsabile dell'ufficio non oppone un motivato diniego sulla domanda di permesso di costruire. Dunque, il silenzio-assenso sarebbe precluso soltanto da un diniego da parte dell'amministrazione che non solo deve essere tempestivo, ma anche motivato.

La decorrenza del termine quale unico presupposto per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di permesso di costruire sembra essere confermata anche dalla disciplina della sua attestazione introdotta dal decreto Semplificazioni. Invero, l'art. 20, comma 8, secondo periodo, d.P.R. n. 380/2011, oggi prevede che l'attestazione della formazione del silenzio-assenso ha ad oggetto soltanto l'inosservanza del termine per provvedere¹⁸ da parte dell'amministrazione, ovverosia «il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego».

All'art. 20, d.P.R. n. 380/2001, che disciplina il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, e dunque anche il silenzio-assenso sulla relativa domanda, va però affiancata la lettura dei precedenti artt. 11, 12 e 16, i quali individuano i requisiti formali e sostanziali per il rilascio del provvedimento.

Quanto ai primi, l'art. 11, comma 1, d.P.R. n. 380/2001, sancisce che il permesso di costruire va rilasciato al proprietario dell'immobile ovvero «a chi abbia titolo per richiederlo»¹⁹. Inoltre, sempre l'art. 20, comma 1, d.P.R. n. 380/2001, richiede che la

¹⁸ Pur giungendo a conclusioni analoghe, G. CORSO, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, cit., p. 12, individua nella norma l'imposizione di due distinti requisiti formali ai fini della formazione del silenzio-assenso e cioè il «decorso del termine e [l']assenza di un diniego espresso».

¹⁹ Trattasi non solo del proprietario dell'immobile, ma di chiunque abbia la disponibilità del medesimo in virtù di un diritto reale ovvero personale, ma in quest'ultimo caso con il consenso del proprietario alla realizzazione dell'attività edificatoria. Questi, difatti, sono i riferimenti forniti dalla giurisprudenza consolidata quando chiamata a interpretare la portata dell'art. 11, comma 1, d.P.R. n. 380/2001; al riguardo, si veda, *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 1° giugno 2022, n. 4481; Id., sez. IV, 15 marzo 2022, n. 1827; Id., 19 luglio 2021, n. 5407; Id., 30 agosto 2018, n. 5115; Id., sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4776; Id., sez. IV, 25 settembre 2014, n. 4818. A titolo esemplificativo, in conformità a tale

domanda per il rilascio del permesso di costruire presenti delle determinate caratteristiche. Nel dettaglio, dev'essere sottoscritta dal soggetto legittimato a richiedere il titolo edilizio, corredata da un'attestazione concernente il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali e dagli altri documenti richiesti e, infine, deve essere accompagnata dalla dichiarazione di un progettista abilitato che asseveri la piena conformità urbanistico-edilizia della domanda²⁰.

Per quanto concerne invece i requisiti sostanziali, il permesso di costruire, in base all'art. 12, d.P.R. n. 380/2001, va rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici-edilizi e della relativa disciplina e resta subordinato all'esistenza delle opere di urbanizzazione o all'impegno alla loro realizzazione nel successivo triennio²¹.

Previsioni analoghe si rinvencono nella normativa di dettaglio predisposta dalle singole Regioni, le quali sovente rinviano passivamente alla disciplina statale ovvero ripropongono degli articolati del tutto corrispondenti a quelli contenuti nel d.P.R. n. 380/2001²².

paradigma, il Consiglio di Stato ha poi riconosciuto la legittimazione a costruire dell'usufruttuario (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 luglio 2012, n. 4287); del comodatario (Id., sez. IV, 20 luglio 2011, n. 4370) e del titolare di un contratto di *leasing* (Id., sez. IV, 20 dicembre 2013, n. 6165).

²⁰ Nel dettaglio, ai sensi dell'art. 20, comma 1, d.P.R. n. 380/2001: «La domanda per il rilascio del permesso di costruire, sottoscritta da uno dei soggetti legittimati ai sensi dell'articolo 11, va presentata allo sportello unico corredata da un'attestazione concernente il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali richiesti, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti dalla parte II. La domanda è accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie alle norme relative all'efficienza energetica».

²¹ Più precisamente, l'art. 12, comma 2, d.P.R. n. 380/2001, individua tra i presupposti per il rilascio del permesso di costruire anche la «esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o [...] la previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero [...] l'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso». In aggiunta, in forza del successivo art. 15, d.P.R. n. 380/2001, il rilascio del permesso di costruire, essendo quest'ultimo oneroso, comporta altresì «la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione». Il pagamento del contributo di costruzione, tuttavia, non fa parte dei requisiti ai quali viene subordinato l'immediato rilascio del titolo edilizio e, dunque, anche la formazione del silenzio-assenso.

²² A titolo esemplificativo, l'art. 60, l. reg. Abruzzo, 12 aprile 1983, n. 18, non detta alcuna particolare previsione e, anzi, fa ancora riferimento alla precedente dizione della concessione edilizia. La l. reg. Sicilia 10 agosto 2016, n. 16, volta a recepire all'interno della Regione a statuto speciale le previsioni del d.P.R. n. 380/2001, non contiene disposizioni particolari per il procedimento di rilascio del permesso di costruire. La l. reg. Friuli Venezia-Giulia, 11 novembre 2009, n. 19, agli artt. 22 e 24, comma 7, detta una disciplina del tutto sovrapponibile a quella contenuta rispettivamente agli artt. 12 e 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, e neppure si rinvencono divergenze degne di nota nella disciplina contenuta all'art. 142, l. reg. Toscana, 10 novembre 2014, n. 65, ovvero agli artt. 36 ss., l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12. Anche la l. reg. Emilia Romagna 30 luglio 2013, n. 15, non presenta particolari divergenze dalla normativa nazionale se non per il fatto che sottolinea più volte come il silenzio-assenso si formi soltanto per effetto del mero decorso del termine. Invero, l'art. 18, l. reg. n. 15/2013 non solo dispone che «decorso inutilmente il termine per l'assunzione del provvedimento finale, [...] la domanda di rilascio del permesso di costruire

Al più, si possono osservare alcune modifiche di minor rilievo che non contraddicono però il quadro regolatorio d'insieme. Ad esempio, la normativa della Valle d'Aosta non richiede anche l'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria ai fini del rilascio del permesso²³, mentre la normativa marchigiana precisa che il silenzio-assenso si può formare soltanto su domande edilizie complete rispetto alla documentazione richiesta²⁴.

Delle peculiarità degne di nota si rinvencono comunque nella normativa veneta che, in alternativa al rimedio del silenzio-assenso, attribuisce al privato la facoltà di ricorrere innanzi al Presidente della Provincia entro un termine di sessanta giorni. Inoltre, la stessa formazione del silenzio-assenso viene subordinata dal legislatore veneto al ricorrere di ulteriori requisiti, quali la presentazione di una documentazione completa, il pagamento del contributo di costruzione e il fatto che l'intervento edilizio sia realizzabile in diretta attuazione del piano urbanistico generale ovvero in presenza di un piano attuativo approvato²⁵.

si intende accolta» (così il comma 14), ma precisa anche che al momento della presentazione della domanda l'amministrazione deve rilasciare una ricevuta in cui si attesta altresì che: «il suo silenzio equivale ad accoglimento della domanda» (così il comma 3). Analoghe conclusioni possono trarsi per la l. reg. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, che, all'art. 49, rinvia alla disciplina statale per quanto concerne il procedimento di rilascio del permesso di costruire e, in caso di inerzia dell'amministrazione, al successivo art. 50, attribuisce all'istante privato anche la possibilità di presentare un'istanza alla Regione ai fini della nomina di un commissario *ad acta*. Da ultimo, risulta tuttora in vigore l'art. 1, l. reg. Campania, 28 novembre 2001, n. 19, così come modificato dalla legge urbanistica regionale, ossia la l. reg. Campania, 22 dicembre 2004, n. 16, che disciplina il procedimento di rilascio del permesso di costruire. La relativa disciplina però risulta piuttosto obsoleta, non prevedendo il meccanismo del silenzio-assenso e, viceversa, richiedendo ancora il parere delle commissioni edilizie. La normativa, conseguentemente, sembra potersi ritenere superata dalle successive modifiche apposte al d.P.R. n. 380/2001, tenuto anche conto che il meccanismo del silenzio-assenso è ricompreso tra i LEP.

²³ Si veda la formulazione dell'art. 60, l. reg. Valle d'Aosta, 6 aprile 1998, n. 11. Non vi sono invece divergenze per quanto concerne la disciplina del silenzio-assenso. Invero, il successivo art. 60-*bis*, l. reg. n. 11/1998, detta una disciplina analoga a quella rinvenibile nell'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, e similmente l'art. 23, l. reg. Valle d'Aosta, 6 agosto 2007, n. 19, recepisce fedelmente le previsioni di portata generale contenute all'art. 20, l. n. 241/1990.

²⁴ L'art. 69, l. reg. Marche, 5 agosto 1992, n. 34, nel disciplinare il silenzio-inadempimento nelle ipotesi in cui non si applica quello di assenso, dispone che: «eccettuato il caso in cui si applica l'istituto del silenzio assenso, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda di concessione, corredata di tutta la documentazione necessaria, ovvero dalla presentazione dei documenti aggiuntivi richiesti [...] il richiedente ha facoltà di presentare ricorso al presidente della provincia». Nella normativa marchigiana non si riscontrano poi ulteriori peculiarità dato che la l. reg. Marche 20 aprile 2015, n. 17, di «riordino e semplificazione della normativa regionale in materia edilizia», detta delle previsioni di semplificazione soltanto per la disciplina della Cila e, soprattutto, della scia edilizia, ma non anche per quella del permesso di costruire.

²⁵ Si veda il tuttora vigente art. 79, comma 3 e 4, l. reg. Veneto 27 giugno 1985, n. 61. Peraltro, in applicazione della norma, il Cons. Stato, sez. II, 10 luglio 2019, n. 4856, pur riferendosi a una domanda presentata all'inizio degli anni Novanta, ha riconosciuto come legittima l'ordinanza con cui sono stati sospesi i lavori indebitamente avviati poiché la relativa istanza edilizia era incompleta e, pertanto, insuscettibile di comportare la formazione del silenzio-assenso.

Nel quadro così descritto si ricorda che per la dottrina maggioritaria il silenzio-assenso si forma per effetto del semplice decorso del termine e del rispetto dei requisiti formali richiesti dalla normativa di riferimento, non essendo invece necessaria anche l'osservanza requisiti sostanziali²⁶. I requisiti formali sarebbero quindi i requisiti di esistenza del silenzio-assenso, mentre i requisiti sostanziali costituirebbero quelli di legittimità/validità dei suoi effetti²⁷. Pertanto, alla luce di quanto richiamato, il permesso di costruire andrebbe tacitamente rilasciato qualora la domanda sia presentata da un soggetto legittimato, ex art. 11, d.P.R. n. 380/2001, e contenga tutta la documentazione imposta dall'art. 20, comma 2, d.P.R. n. 380/2001. Il silenzio-assenso si verrebbe così a formare anche in presenza di domande illegittime, ossia di domande difformi dal quadro urbanistico-edilizio di riferimento²⁸. Viceversa, il mero decorso del termine non produrrebbe gli effetti del permesso di costruire in presenza di domande incomplete o carenti dei requisiti formali in quanto inidonee a determinare un obbligo di provvedere sulle medesime a carico dell'amministrazione²⁹.

Diversa e ben più articolata è stata l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, in parte già delineata nelle pagine precedenti, e che oggi risulta divisa

²⁶ Al riguardo, si veda tra i tanti, G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 227; M. D'ORSOGNA e R. LOMBARDI, *Il silenzio-assenso*, cit., p. 976; M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo*, cit., pp. 6 ss.; *Ibidem*, *Silenzio assenso e dovere di provvedere*, cit., pp. 33 ss.; E. GUARNIERI, *I confini incerti delle patologie e la tutela del terzo*, cit., pp. 488 ss.; M. A. SANDULLI, *Le novità in tema di silenzio*, in Aa. Vv., *Libro dell'anno del Diritto Treccani 2014*, Roma, 2014, pp. 219 ss., alcuni dei quali esplicitano come requisito formale anche la presentazione della domanda all'amministrazione competente a provvedere sulla medesima. In senso contrario si esprime invece A. LICCI MARINI, *Silenzio assenso in materia edilizia*, cit. pp. 852-853, per la quale il silenzio-assenso non si formerebbe in presenza di domande illegittime, essendo quindi necessaria la piena aderenza della domanda al quadro normativo di riferimento.

²⁷ Ad ogni modo, come ricordano anche P. CARPENTIERI, *Il silenzio assenso nel sistema dell'art. 20, l. 7 agosto 1990 n. 241*, cit., pp. 2585 ss., e A. SQUAZZONI, *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio-assenso*, cit., p. 775, va evidenziato che non è sempre agevole la distinzione tra requisiti sostanziali o di legittimità del silenzio-assenso e requisiti formali o di esistenza dello stesso.

²⁸ Con specifico riferimento all'ammissibilità del silenzio-assenso sulle domande edilizie illegittime cfr. M. A. SANDULLI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit., p. 17; *Ibidem*, *Controlli sull'attività edilizia*, cit., p. 19; G. CORSO, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, cit., p. 13; E. BOSCOLO, *Il silenzio-assenso in materia di telecomunicazioni*, cit., pp. 1297-1298; B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 183; A. TRAVI, *Sugli elementi costitutivi e sui requisiti di efficacia e di validità del c.d. silenzio-assenso*, cit., pp. 463 ss.

²⁹ Si veda, ex multis, G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 227; B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 183; A. SQUAZZONI, *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio-assenso*, cit., pp. 744 ss. Similmente, A. TRAVI, *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege*, cit., p. 613, parla di inesistenza del silenzio e di "inefficacia" della relativa domanda. In senso parzialmente contrario, cfr. M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere*, cit., p. 48, il quale critica la giurisprudenza che esclude la formazione del silenzio-assenso anche a fronte di una domanda incompleta.

sull'ammissibilità o meno del silenzio-assenso rispetto a domande contrastanti con la disciplina urbanistica-edilizia di riferimento.

In un primo momento, conformemente alle posizioni oggi maggioritarie in dottrina, parte della giurisprudenza ha esteso anche alle istanze edilizie la distinzione tra requisiti formali, tali da escludere la formazione del silenzio-assenso, e requisiti sostanziali, che invece incidono solo sulla sua legittimità. Lo stesso Consiglio di Stato, con la sentenza della sez. V, n. 588 del 5 ottobre 1987³⁰, si è preoccupato di distinguere le due diverse tipologie di requisiti alla luce dell'allora art. 8 del decreto Nicolazzi, d.l. n. 1982, la cui formulazione presenta non poche analogie con la normativa oggi vigente³¹.

La giurisprudenza prevalente³² degli ultimi anni si è invece assestata sull'opposta tesi per la quale il silenzio-assenso viene a formarsi in presenza soltanto di domande pienamente aderenti al quadro normativo di riferimento e, quindi, conformi alle relative previsioni urbanistiche ed edilizie³³.

³⁰ Per un commento della sentenza si veda A. TRAVI, *Sugli elementi costitutivi e sui requisiti di efficacia e di validità del c.d. silenzio-assenso*, cit., pp. 463 ss. Per un'analisi invece delle conclusioni della giurisprudenza di quegli anni sulla necessità di una pianificazione a monte ai fini della formazione del silenzio-assenso si veda P. TANDA, *È necessaria l'esistenza di uno strumento urbanistico attuativo per la formazione del silenzio-assenso?*, in *Rivista penale dell'economia*, 1994, fasc. 3-4, pp. 417 ss.

³¹ Nel dettaglio, ai fini della formazione del silenzio-assenso erano stati ritenuti necessari: a) il titolo di legittimazione dell'istante; b) la presentazione della domanda al Comune competente; c) le allegazioni progettuali richieste dalla norma; d) la vigenza di uno strumento urbanistico, a seconda dei casi attuativo ovvero anche solo generale; e) in determinate ipotesi, il rilascio di un certificato sulle prescrizioni urbanistiche relative all'area ovvero all'immobile interessato e l'attestazione della conformità alle medesime da parte di un progettista abilitato; f) la mancata comunicazione del provvedimento di diniego entro il termine di novanta giorni. Diversamente, sempre secondo i giudici di Palazzo Spada, eventuali vizi del procedimento e la difformità rispetto alla disciplina urbanistica ed edilizia di riferimento incidono soltanto sulla legittimità degli effetti del silenzio-assenso che andava quindi ritenuto come formato. Nella stessa sentenza il Consiglio di Stato ha poi parlato di requisiti di efficacia del titolo edilizio con riferimento alla comunicazione della data di inizio dei lavori e alla corresponsione del contributo di costruzione dovuto. Sul punto, anche la giurisprudenza più recente ha precisato che il pagamento del contributo di costruzione non costituisce un presupposto necessario ai fini della formazione del silenzio-assenso; in tal senso, si veda quanto affermato dal Tar Campania, Salerno, sez. II, 7 marzo 2022, n. 617.

³² Accanto alla copiosa giurisprudenza già richiamata alla nota a piè di pagina n. 171 del primo capitolo della seconda parte della presente trattazione rispetto alla qualificazione del silenzio-assenso come atto amministrativo implicito o tacito, si veda altresì, *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 1° settembre 2022, n. 7631; Id., n. 616/2022; Id., 1° luglio 2021, n. 5018; Id., 25 febbraio 2021, n. 1629; Id., 25 gennaio 2023, n. 847; Id., 7 gennaio 2019, n. 11; Id., sez. VI 8 settembre 2021, n. 6235; Tar Puglia, Lecce, sez. I, 26 aprile 2023, n. 547; Id., Bari, sez. III, 25 febbraio 2022, n. 293; Id., 29 gennaio 2020, n. 102; Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 9 luglio 2021, n. 2229; Tar Campania, Salerno, sez. II, 30 marzo 2021, n. 828; Id., Napoli, sez. VIII, 4 gennaio 2021, n. 32. In senso contrario, in quanto ammettono la formazione del silenzio-assenso anche in presenza di domande difformi dalle relative previsioni urbanistiche, si possono comunque richiamare Cons. Stato, sez. VI, 11 settembre 2019, n. 6130; Id., 30 luglio 2019, n. 5374; Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 8 novembre 2018, n. 411; Tar Lombardia, Milano, sez. I, 20 febbraio 2015, n. 521; Id., Brescia, sez. I, 4 agosto 2021, n. 724.

³³ Tale giurisprudenza appare chiaramente maggioritaria, come peraltro riconoscono anche A. LICCI MARINI, *Silenzio assenso in materia edilizia*, cit. pp. 852-853; S. VERNILE, *Ragionevole durata del*

Tale giurisprudenza, suscitando forti critiche della dottrina, sembra abbandonare la distinzione tra requisiti di esistenza e legittimità del silenzio-assenso e, inoltre, si discosta dal tenore letterale della legge che, viceversa, svincola la formazione del silenzio-assenso dalla necessità della presentazione di una domanda pienamente legittima³⁴. Ciò avviene sulla base dell'argomentazione già richiamata per la quale se si consentisse la formazione del silenzio-assenso anche sulle domande edilizie illegittime, l'istante potrebbe ottenere un provvedimento che l'amministrazione non avrebbe rilasciato se avesse effettivamente svolto il controllo cui è preposta³⁵.

In aggiunta, sempre secondo questa giurisprudenza, il silenzio-assenso «costituisce uno strumento di semplificazione amministrativa e non di liberalizzazione»³⁶; sicché il privato non può ottenere il bene della vita cui aspira per il semplice decorso del termine e nonostante l'assenza delle condizioni e dei requisiti richiesti a tal fine dalla legge.

Vi è qui la medesima logica esaminata in precedenza rispetto all'applicabilità del silenzio-assenso alle attività discrezionali. Invero, ammettere il rilascio tacito del

procedimento amministrativo, cit., p. 344; V. DE FALCO, *Il silenzio assenso in Francia*, cit., p. 172; A. SQUAZZONI, *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio-assenso*, cit., p. 746; E. BOSCOLO, *Il silenzio-assenso in materia di telecomunicazioni*, cit., p. 1932, il quale parla di «un più ampio filone giurisprudenziale». D'altronde, la rilevanza di tale orientamento è tale da essere richiamata anche dalla manualistica più recente, si veda, *ex multis*, M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., pp. 309-310; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 249; N. PAOLANTONIO, *Comportamenti non provvedimentali*, cit., p. 352; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 521. Ad ogni modo, non mancano autori che, viceversa, qualificano tale orientamento come minoritario; cfr. M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo*, cit. p. 7; M. A. SANDULLI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit., p. 17.

³⁴ Le critiche da parte della dottrina tendono sostanzialmente a sovrapporsi; tuttavia, si può distinguere tra chi pone l'accento anche, se non soprattutto, sulla distinzione tra le diverse tipologie di requisiti e chi, viceversa, si sofferma sull'elusione delle previsioni normative, in particolare della l. n. 241/1990. Tra i primi possono richiamarsi, *ex multis*, E. GUARNIERI, *I confini incerti delle patologie e la tutela del terzo*, cit., p. 492; A. TRAVI, *Silenzio-assenso e conformità urbanistica delle opere*, cit., pp. 430 ss.; E. BOSCOLO, *Il silenzio-assenso in materia di telecomunicazioni*, cit. Quanto ai secondi si vedano, tra i tanti, G. CORSO, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, cit., pp. 12 ss.; M. A. SANDULLI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit., p. 17; *Ibidem*, *Edilizia*, cit., p. 191; M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo*, cit., p. 7; L. MURGOLO, *L'arduo assenso tacito alle infrastrutture*, cit., pp. 369-370.

³⁵ Sul punto si veda la giurisprudenza già richiamata alla nota a piè di pagina n. 171 del primo capitolo della seconda parte della presente trattazione.

³⁶ Cfr., *ex multis*, Tar Trentino-Alto Adige, Trento, n. 94/2023; Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 29 maggio 2023, n. 476; Tar Liguria, Genova, sez. I, 5 maggio 2023, n. 478; Tar Sicilia, Catania, sez. II, 27 aprile 2023, n. 1407; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 2 marzo 2023, n. 664; Tar Campania, Napoli, sez. II, 5 gennaio 2023, n. 117; Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 28 dicembre 2022, n. 1029; Tar Umbria, Perugia, sez. I, 1° ottobre 2022, n. 723; Cons. Stato, sez. VI, 2 agosto 2022, n. 6780; Id., 1° giugno 2022, n. 4444; Tar Veneto, Venezia, sez. I, 8 agosto 2022, n. 1278. Anche tale inciso della giurisprudenza, esattamente come quello precedente, è richiamato e contestato da A. SQUAZZONI, *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio-assenso*, cit., p. 745.

provvedimento anche in assenza di una valutazione discrezionale dell'amministrazione ovvero in presenza di una domanda difforme dal bilanciamento di interessi operato dalla legge porta non a un'accelerazione del procedimento amministrativo, ma a un'alterazione del suo esito. Come si è già detto, il silenzio-assenso risponde così a una logica liberalizzatrice più che semplificatrice in quanto per il solo fatto dell'inerzia dell'amministrazione si consente l'avvio di attività private a prescindere dalla loro conformità agli ulteriori interessi pubblici e privati coinvolti³⁷.

A tale orientamento giurisprudenziale si è recentemente contrapposta la già menzionata sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746, che ha recuperato la distinzione tra requisiti di esistenza e di legittimità del silenzio-assenso, ammettendone la formazione anche in presenza di domande difformi dal quadro urbanistico-edilizio di riferimento. Di conseguenza, a fronte di domande non conformi alla legge, l'amministrazione potrebbe al più intervenire in autotutela sugli illegittimi effetti provvedimentali del silenzio-assenso.

La sentenza, nel dettaglio, ha ammesso la formazione del silenzio-assenso in presenza di domande illegittime per una pluralità di ragioni che sono riconducibili a due argomentazioni principali. Da un lato, ribaltando l'impostazione seguita dalla giurisprudenza maggioritaria, viene valorizzata proprio la natura semplificatrice del silenzio-assenso, ossia di accelerazione dei procedimenti amministrativi, in quanto «nessun vantaggio [...] avrebbe l'operatore se l'amministrazione potesse, senza oneri e vincoli procedurali, in qualunque tempo disconoscere gli effetti della domanda»³⁸. Dall'altro, vengono richiamate tutte quelle previsioni della l. n. 241/1990 qui già esaminate e dalle quali emerge chiaramente la volontà del legislatore di ammettere la

³⁷ Ferma restando la possibilità dell'intervento in autotutela dell'amministrazione, sembrerebbe così oltrepassato il limite originariamente apposto alla Scia e al silenzio-assenso. Questi, difatti, sono a rigore riconducibili alla «dialettica tra interesse pubblico e interesse privato» alla luce della quale «la regola è che l'interesse privato debba prevalere ove non contrasti con l'interesse pubblico» (così F. G. COCA, *Atto e provvedimento: elementi essenziali e situazioni giuridiche*, in L. GIANI, M. IMMORDINO e F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni*, cit., p. 73).

³⁸ Analoghe riflessioni si rinvengono nella dottrina, la quale sottolinea come la possibilità per l'amministrazione di adottare anche tardivamente e in qualunque momento il provvedimento di diniego della domanda finirebbe per incidere negativamente sul legittimo affidamento vantato dall'istante privato. Si veda, al riguardo, V. DE FALCO, *Il silenzio assenso in Francia*, cit., p. 173; M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere*, cit., p. 33.

formazione del silenzio-assenso anche a fronte di domande illegittime, essendo invece preclusa l'adozione tardiva del provvedimento di diniego³⁹.

La sentenza si è però preoccupata di effettuare due ulteriori precisazioni.

La prima attiene al riconoscimento del silenzio-assenso anche a fronte di domande incomplete in quanto l'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990, non ammette «la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria» soltanto a fronte di domande false e non anche in presenza di domande incomplete⁴⁰. Anche sotto tale profilo, dunque, la sentenza si discosta dagli approdi della giurisprudenza che tuttora appare pacifica nel negare la formazione del silenzio-assenso quando la domanda dell'istante privato non è corredata di tutta la documentazione richiestagli⁴¹.

La seconda precisazione riguarda le ipotesi in cui non si può comunque formare il silenzio-assenso. Più precisamente, recuperando la categoria dei requisiti formali o di esistenza del silenzio-assenso, il Consiglio di Stato ne ha escluso il prodursi degli effetti in presenza di una «radicale 'inconfigurabilità' giuridica dell'istanza» dato che questa,

³⁹ Più precisamente, il Cons. Stato, n. 5746/2022, ha richiamato le seguenti disposizioni: a) l'art. 1, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, che sancisce i principi di collaborazione e buona fede nei rapporti tra amministrazioni e cittadini; b) l'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, sull'inefficacia degli atti tardivi, che conferma la possibilità soltanto di un intervento in autotutela una volta scaduto il termine perentorio per provvedere; c) l'art. 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241/1990, che espressamente ammette l'annullamento d'ufficio anche quando il «provvedimento si sia formato ai sensi dell'art. 20»; d) gli artt. 20, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, e 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, che, nel prevedere l'onere dell'amministrazione di attestare la formazione del silenzio-assenso, richiedono l'accertamento soltanto dell'inutile decorso del termine di conclusione del procedimento; e) l'abrogazione dell'art. 21, comma 2, l. n. 241/1990, che sanzionava chi svolgeva un'attività in virtù di un silenzio-assenso conseguito «in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente».

⁴⁰ Più precisamente, ai sensi dell'art. 21, comma 1, così come modificato dall'art. 6, comma 1, l. n. 124/2015: «Con la segnalazione o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato». Gli approdi della sentenza n. 5746/2022 della sezione VI del Consiglio di Stato sono stati ulteriormente sviluppati dalla sezione II nella sentenza n. 5072/2023, che, proprio con riferimento a domande asseritamente incomplete e alla *ratio* semplificatrice cui è riconducibile l'istituto del silenzio-assenso, ha altresì osservato che: «La presunta incompletezza di una pratica [...] [non può] diventare il grimaldello per uno stillicidio di richieste aggiuntive, spesso ammantate dall'egida della consultazione collaborativa, tali comunque da procrastinare sine die il perfezionamento dei procedimenti ad istanza di parte [...]. Diversamente opinando egli si ritroverebbe anacronisticamente relegato in un ruolo di suddito, continuamente esposto al rischio di vedersi procrastinare il dies a quo per consolidare la propria situazione, in sostanziale dispregio di qualsivoglia tentativo alleggerimento degli oneri e in totale antitesi con la stessa nozione di semplificazione o liberalizzazione delle attività economiche».

⁴¹ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 20 ottobre 2022, n. 8943; Tar Puglia, Bari, sez. II, 22 novembre 2022, n. 1565; Id., sez. un., 18 luglio 2022, n. 1075; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 20 aprile 2023, n. 1303; Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 4 ottobre 2022, n. 1646; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 19 agosto 2021, n. 5563.

«per potere innescare il meccanismo di formazione silenziosa dell’atto, deve essere quantomeno aderente al ‘modello normativo astratto’ prefigurato dal legislatore»⁴².

La pronuncia così sintetizzata è stata presto richiamata in diverse sentenze successive, dando così avvio a un nuovo filone giurisprudenziale⁴³, sebbene appaiano ancora prevalenti quelle che continuano a escludere la formazione del silenzio-assenso su domande non pienamente conformi al modello normativo di riferimento.

Va però sottolineato che oggi non si può propriamente parlare di un contrasto giurisprudenziale quanto, piuttosto, di un’assenza di dialogo tra i giudici amministrativi che, inevitabilmente, accresce i margini di incertezza per imprese e amministrazioni. Invero, la sentenza n. 5746/2022 viene semplicemente richiamata da una parte della giurisprudenza e ignorata dalla parte restante, ad oggi ancora maggioritaria. Per di più, anche all’interno di quell’orientamento giurisprudenziale che ha recuperato la distinzione tra requisiti di esistenza e legittimità del silenzio-assenso, non è comunque chiaro quali siano le fattispecie che determinano una “radicale inconfigurabilità” della domanda di rilascio del permesso di costruire⁴⁴.

⁴² Anzi, nel risolvere la questione sottopostagli, il Cons. Stato nella sentenza n. 5746/2022 ha comunque escluso la formazione del silenzio-assenso ritenendo che la domanda presentata fosse caratterizzata da una “radicabile inconfigurabilità”. Nel caso in esame, più precisamente, era stata presentata una domanda di permesso di costruire rispetto a un intervento di demolizione e ricostruzione che era stato realizzato prima della stessa presentazione della domanda. Di conseguenza, andava semmai presentata una domanda per il rilascio del permesso in sanatoria che tuttavia, come già esaminato in precedenza, è soggetto al diverso meccanismo del silenzio-rigetto.

⁴³ La sentenza n. 5746/2022 è poi richiamata non solo dalle sentenze già riportate ma anche, *ex multis*, da Tar Toscana, Firenze, sez. III, 31 marzo 2023, n. 322; Id., 24 gennaio 2023, n. 72; Con. Stato, sez. IV, 2 agosto 2022, n. 6797; Id., sez. VI, 22 maggio 2023, n. 5037; Id., 14 ottobre 2022, n. 8780; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 24 marzo 2023, n. 970; Tar Piemonte, Torino, sez. II, 7 ottobre 2022, n. 826; Tar Lazio, Roma, sez. III stralcio, 23 agosto 2022, n. 11224. La rilevanza della pronuncia è dimostrata anche dall’attenzione dedicatale dalla dottrina, basti pensare che la sentenza è segnalata in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2022, fasc. 4, è richiamata da M. A. SANDULLI, *Edilizia*, cit., p. 203, ed è oggetto di apposito commento da parte di A. PERSICO, *Silenzio-assenso e tutela del legittimo affidamento: il perfezionamento della fattispecie non è subordinato alla presenza dei requisiti di validità*, in *giustiziainsieme.it*, 2022.

⁴⁴ Ad esempio, richiamando la sentenza n. 5746/2022, è stata riscontrata la radicale inconfigurabilità delle domande di permesso di costruire che erano in contrasto con un nuovo piano urbanistico soltanto adottato e, pertanto, soggetto all’applicazione delle c.d. misure di salvaguardia (cfr. Cons. Stato, n. 5037/2023). Inoltre, la giurisprudenza ha parlato di radicale inconfigurabilità anche rispetto alle domande di condono tardive (cfr. Tar Sicilia, Palermo, n. 970/2023; Cons. Stato, n. 8780/2022). Il Cons. Stato, n. 6797/2022, nel richiamare la sentenza n. 5746/2022, ha comunque escluso il silenzio-assenso su una domanda che aveva erroneamente indicato la tipologia di abuso per la quale era stato richiesto il condono. Diversamente, rispetto a una Dia, il Cons. Stato, n. 266/2023, ha censurato l’intervento tardivo di un’amministrazione comunale in quanto «nel caso di specie, non è neppure asseribile la sussistenza di una radicale inconfigurabilità della d.i.a. che, anche nella tesi del Comune, contrasta con le prescrizioni urbanistiche di zona ma non è considerata priva di integrale aderenza al modello normativo astratto prefigurato dal legislatore». Hanno poi ammesso la formazione del silenzio-assenso sulla domanda edilizia pur in presenza di una difformità dalla disciplina urbanistica i Tar Puglia, Bari, n. 474/2023; Tar Campania, Salerno, n. 406/2023; Tar Sicilia, Catania, n. 3220/2022. Il Tar Piemonte, Torino, n. 826/2022,

Tenuto quindi conto della rilevanza del silenzio-assenso in materia edilizia, peraltro ulteriormente valorizzata dal Pnrr, parrebbe opportuno deferire la questione circa la definizione dei presupposti per il rilascio tacito del permesso di costruire all'adunanza plenaria in modo da porre termine ai contrasti giurisprudenziali sul punto⁴⁵.

2.2. Il condono edilizio

Con riferimento alla formazione del silenzio-assenso sulle domande di condono edilizio si riscontrano minori difficoltà interpretative rispetto a quelle registratesi per il permesso di costruire. Ciò dipende dalla chiara formulazione dei presupposti per la formazione del silenzio-assenso da parte dell'art. 35, l. n. 47/1985, la quale costituisce la disposizione di riferimento anche per le successive normative che hanno inaugurato una seconda e una terza stagione di condono⁴⁶.

Più precisamente, per quanto concerne la legge sul primo condono, l'art. 35, comma 17, l. n. 47/1985, dispone che: «Fermo il disposto del primo comma dell'articolo 40», ovvero sia nell'ipotesi di domande presentate tardivamente o false, «e con l'esclusione dei casi di cui all'articolo 33», e cioè di preesistenti vincoli assoluti di inedificabilità, «decorso il termine perentorio di ventiquattro mesi dalla presentazione della domanda, quest'ultima si intende accolta ove l'interessato provveda al pagamento di tutte le somme eventualmente dovute a conguaglio ed alla presentazione all'ufficio tecnico erariale della documentazione necessaria all'accatastamento».

Il silenzio-assenso viene così subordinato al ricorrere di una pluralità di presupposti che vanno oltre il solo decorso del termine e, più precisamente, concernono:

a) la presentazione tempestiva, entro cioè i termini in cui il legislatore ammette in via

ha riscontrato una inconfigurabilità nella presentazione della Scia per la realizzazione di un intervento che invece richiedeva il rilascio del permesso di costruire. Il Tar Lazio, Roma, n. 11224/2022, ha invece parlato di inconfigurabilità rispetto a una domanda per il riconoscimento dei titoli di efficienza energetica che però era incompleta nella documentazione inerente al requisito dell'addizionalità del risparmio energetico.

⁴⁵ Incidentalmente, si segnala che una richiesta di deferimento alla plenaria della questione inerente proprio ai presupposti per il rilascio in via tacita del permesso di costruire è stata recentemente respinta dal Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2022, n. 4690, il quale si è limitato a escludere la formazione del silenzio-assenso in ragione dell'incompletezza della domanda. Vero è che la sentenza, nell'escludere l'esistenza di un conflitto interpretativo sulla questione, è stata decisa il 16 maggio 2022, ovvero sia prima della pubblicazione della sentenza n. 5746/2022.

⁴⁶ Si ricorda comunque che, rispetto al terzo e ultimo condono, la disciplina del relativo procedimento si rinviene anche nella normativa regionale, la quale, in alcuni casi, ha sottratto l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento alla regola del silenzio-assenso.

eccezionale il condono, di una domanda avente ad oggetto immobili realizzati prima di una determinata data fissata sempre dalla legge; b) l'allegazione di una documentazione completa ai fini dell'accatastamento dell'immobile; c) l'integrale pagamento del conguaglio; d) la presentazione della domanda di condono per immobili non realizzati in contrasto con pregressi vincoli di inedificabilità⁴⁷.

Analoghe considerazioni possono trarsi anche rispetto alla seconda e alla terza legge di condono, ove vengono chiaramente individuati i diversi presupposti per la formazione del silenzio-assenso, quali la completezza documentale e la corresponsione delle somme dovute⁴⁸. Si è, quindi, in presenza di normative che rigidamente predeterminano i presupposti per il rilascio tacito della sanatoria⁴⁹. Non a caso, la dottrina ha parlato al riguardo di una conversione in via legislativa dei requisiti sostanziali/di legittimità del silenzio-assenso in requisiti formali/di esistenza del medesimo⁵⁰.

⁴⁷ La stessa norma, inoltre, dispone che: «Trascorsi trentasei mesi si prescrive l'eventuale diritto al conguaglio o al rimborso spettanti». La disposizione, a giudizio di M. CICALA, *L'operatività del silenzio-assenso nel condono*, cit., p. 472, va interpretata nel senso che, decorsi due anni, il silenzio-assenso si formerebbe su tutti i profili della sanatoria così per come prospettati dall'istante privato, eccetto che per il profilo patrimoniale in quanto l'amministrazione comunale avrebbe un ulteriore anno a sua disposizione per richiedere eventuali conguagli.

⁴⁸ Guardando alla legge sul secondo condono, l'art. 39, comma 4, l. n. 724/1994, dispone che l'inutile decorso del termine comporta il rilascio tacito della sanatoria soltanto a fronte del pagamento dell'oblazione dovuta, della sua eventuale integrazione e degli oneri di concessione, della presentazione di tutta la documentazione richiesta dalla stessa norma e della tempestiva denuncia in catasto. Per quanto concerne invece il terzo condono, l'art. 32, comma 37, d.l. n. 369/2003, similmente, richiede, oltre all'inutile decorso del termine per provvedere, la presentazione della documentazione richiesta al precedente comma 35, il pagamento degli oneri di concessione, la denuncia in catasto, la denuncia ai fini dell'imposta comunale degli immobili, nonché, ove necessario, la denuncia per la tassa sullo smaltimento dei rifiuti e quella per l'occupazione del suolo pubblico.

⁴⁹ Non sono comunque mancati, soprattutto in passato e rispetto alla prima legge di condono, dei dubbi interpretativi circa la necessaria sussistenza di ciascuno dei requisiti in precedenza esposti. Ad esempio, E. ZAMPETTI, *Silenzio assenso, diniego espresso*, cit., pp. 577-578, registrava l'esistenza di una giurisprudenza oscillante circa la qualificazione del pagamento del conguaglio come presupposto per la formazione del silenzio-assenso. Inoltre, stante la particolare formulazione dell'art. 35, comma 17, l. n. 47/1985, G. BARBAGALLO e L. FARRONATO, *Il silenzio-assenso in materia di edilizia*, cit., pp. 1177-1178, riportavano che secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato dei primi anni Novanta il silenzio-assenso era subordinato soltanto all'assenza di vincoli edilizi e di domande tardive o false (cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 1993, n. 496; Id., 27 marzo 1997, n. 286). Similmente, in G. VALERI, *Silenzio-accoglimento ex art. 35 legge n. 47 del 1985 e ultimazione delle opere dopo il 1° ottobre 1983*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1995, fasc. 3, pp. 658-659, si può leggere un commento alla pronuncia del Cons. Stato, sez. V, 26 novembre 1994, n. 1385, ove si ammetteva la formazione del silenzio-assenso su una domanda di sanatoria per un immobile ultimato oltre il termine fissato dalla prima legge di condono. In termini analoghi si esprimono poi M. OCCHIENA e F. SAIITA, *Il silenzio significativo come misura di semplificazione*, cit., p. 16, i quali, oltre ad attribuire al silenzio-assenso natura provvedimentoale, ritengono che questo si possa formare anche in contrasto con la normativa "di azione", ad esempio anche a fronte di immobili realizzati oltre i termini previsti dalle leggi di condono.

⁵⁰ Cfr., rispetto alla prima legge di condono, B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 174-175, e, rispetto alle modifiche apportate dalla terza legge di condono, A. SQUAZZONI, *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio-assenso*, cit., p. 745. La necessità di

Ciò è presumibilmente da attribuire al carattere eccezionale e derogatorio del condono, il quale, consentendo di sanare immobili realizzati in modo illegittimo, non può certo essere assentito *per silentium* anche a fronte della violazione di quegli stessi presupposti che eccezionalmente permettono tale sanatoria⁵¹.

Infine, date la formulazione e le finalità delle leggi di condono, non sorprende che anche il giudice amministrativo subordina la formazione del silenzio-assenso a tutti i requisiti, sia formali che sostanziali, prescritti dalla normativa⁵². È, difatti, frequente riscontrare nella giurisprudenza il mancato riconoscimento del silenzio-assenso nel caso di domande tardive⁵³ ovvero incomplete⁵⁴, di mancato integrale pagamento di quanto dovuto a titolo di oblazione⁵⁵ e di opere ultimate oltre il termine massimo assegnato dal legislatore per beneficiare del condono⁵⁶ ovvero realizzate in elusione di vincoli di inedificabilità⁵⁷.

3. La rilevanza della previsione d'inefficacia degli atti tardivi e i suoi riflessi, potenziali ed effettivi, sul silenzio-assenso

Ad avviso di chi scrive, la tesi sulla distinzione tra presupposti per la formazione del silenzio-assenso e requisiti di legittimità dei relativi effetti va oggi riletta alla luce

rispettare tutti i requisiti fissati da ciascuna legge di condono è evidenziata anche da A. LICCI MARINI, *Silenzio assenso in materia edilizia*, cit., pp. 856-857, che, tuttavia, giunge alle medesime conclusioni anche con riferimento al silenzio-assenso sulle domande di permesso di costruire.

⁵¹ Conformemente a quanto sopra esposto, il Cons. Stato, sez. IV, 20 giugno 2022, n. 5053, ha avuto occasione di ricordare che il condono mira a «porre rimedio ex post a una condotta abusiva e illecita del privato, riconducendo nei binari del diritto un comportamento antigiuridico degli amministrati». Di conseguenza, diversamente dal permesso in sanatoria, ex art. 36, d.P.R. n. 380/2001, la l. n. 47/1985 ha ad oggetto la disciplina di una «fattispecie straordinaria, eccezionale e derogatoria» che è proprio quella «del condono edilizio».

⁵² Così si esprime una giurisprudenza consolidata proprio con riferimento alla luce della formulazione dell'art. 37, l. n. 47/1985; cfr. *ex multis*, Cass. pen., sez. III, 21 novembre 2018, n. 55374; Cons. Stato, sez. VII, 16 febbraio 2023, n. 1634; Id., sez. VI, 26 settembre 2022, n. 8303; Id., 12 luglio 2022, n. 5853; Id., 15 marzo 2022, n. 1813; Id., 26 gennaio 2022, n. 535; Id. 24 novembre 2020, n. 7382; Id., 5 dicembre 2018, n. 6899; Id., 18 maggio 2021, n. 3853; Id., 6 febbraio 2018, n. 753; Id., sez. II, 18 febbraio 2021, n. 1474; Id., 4 novembre 2019, n. 7523; Id. 13 luglio 2020, n. 4540; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 4 agosto 2020, n. 3500; Tar Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 1° settembre 2018, n. 9115; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 18 ottobre 2022, n. 2889.

⁵³ Sulla tardività delle domande, anche con specifico riguardo alla terza stagione di condono, si rinvia alle già richiamate sentenze del Tar Sicilia, Palermo, n. 970/2023, e del Cons. Stato, n. 8780/2022.

⁵⁴ Si veda da ultimo Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 31 gennaio 2022, n. 296.

⁵⁵ Cfr. Tar Campania, Salerno, sez. II, 3 aprile 2023, n. 754.

⁵⁶ Cfr., *ex multis*, Tar Sicilia, Catania, sez. II, 10 agosto 2022, n. 2250.

⁵⁷ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 14 dicembre 2022, n. 10961; Id., 10 aprile 2020, n. 2369; Id., sez. IV, 22 luglio 2010, n. 4823.

della recente introduzione, a cura del decreto Semplificazioni, della previsione sull'inefficacia degli atti tardivi, ex art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990.

L'inefficacia degli atti tardivi e, dunque, la conseguente perentorietà del termine per provvedere quando soggetto al meccanismo del silenzio-assenso⁵⁸ si riflettono inevitabilmente sulla ricostruzione delle condizioni di operatività del silenzio-assenso. D'altronde, come emerge dalla documentazione parlamentare di accompagnamento al decreto Semplificazioni⁵⁹ e come evidenziato dalla stessa dottrina, la norma è stata adottata per garantire maggiore effettività all'istituto del silenzio-assenso. In particolare, il legislatore ha voluto porre rimedio sia alla prassi amministrativa di adottare i provvedimenti di diniego anche una volta scaduto il termine per provvedere, sia all'orientamento giurisprudenziale che subordina la formazione del silenzio-assenso alla piena aderenza della domanda alla relativa disciplina sostanziale⁶⁰.

⁵⁸ Anche il Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2023, n. 5292, ha recentemente osservato che l'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, «ha previsto cinque nuove ipotesi di inefficacia del provvedimento tardivo, per lo più codificando fattispecie rispetto alle quali già prima della novella i termini potevano considerarsi perentori». Sulla perentorietà dei termini richiamati dalla norma si rinvia altresì a quanto già osservato nelle note a piè di pagina nn. 162, 163 e 164 del secondo capitolo della prima parte della presente trattazione.

⁵⁹ Nella relazione n. 883 del Senato della Repubblica sulla legge di conversione del d.l. n. 76/2020, p. 32, consultabile dall'indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01161385.pdf>, si legge che l'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990: «mira a risolvere il problema degli "atti tardivi" e a garantire la piena efficacia della regola del silenzio assenso. Ciò al fine di evitare che l'attesa illimitata di un atto di dissenso espresso, [...] pur se sopravvenuto oltre i termini prefissati, vanifichi ogni funzione acceleratoria. Viene pertanto chiarito che nei casi già previsti dalla legge n. 241 del 1990, la scadenza dei termini fa venire meno il potere postumo di dissentire – fatto salvo il potere di annullamento d'ufficio ai sensi dell'articolo 21-nonies, qualora nei ricorrano i presupposti e le condizioni – con conseguente espressa declaratoria di inefficacia dell'atto che sia adottato dopo la già avvenuta formazione del silenzio assenso». Similmente, nell'audizione al Senato del Prof. Avv. Francesco Giosis, svoltasi in modo informale da remoto e consultabile dal sito https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/185/001/Prof._GOISIS.pdf, si è sottolineato che la *ratio* della disposizione risiede nel rendere «inefficace un diniego (o comunque un atto con effetti inibitori) tardivo, che faccia seguito alla maturazione del silenzio-assenso ex art. 20 l. 241/1990 o al decorso di altri termini perentori, determinando quindi l'inutilità della impugnazione di tale diniego-atto inibitorio in sede giurisdizionale».

⁶⁰ In dottrina, molti rinvergono nella norma la volontà di ricondurre la formazione del silenzio-assenso al solo decorso del termine, superando così il diverso orientamento giurisprudenziale in materia. Si veda, al riguardo, M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo*, cit., p. 20; M. A. SANDULLI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit., p. 17; G. CORSO, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, cit., p. 11. La volontà di superare la precedente giurisprudenza è richiamata, sebbene in termini solo dubitativi, anche da S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo*, cit., p. 345, mentre non viene esplicitata in M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., p. 310, per il quale, tuttavia, la norma «è finalizzata a non vanificare il meccanismo stesso del silenzio assenso [...] Se – grazie al decorso del tempo – vi è stato un provvedimento tacito favorevole, di accoglimento dell'istanza del privato, quel provvedimento non può essere messo in forse da un successivo provvedimento espresso di diniego». Secondo F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *La fatica di semplificare*, cit., p. 37; M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo*, cit., p. 180, il legislatore avrebbe voluto intervenire sulla tendenza dei privati ad attendere comunque il rilascio di un provvedimento espresso, nonostante la formazione del silenzio-assenso. Sul punto, è però opportuno precisare che quest'ultimi due autori si sono

La previsione dell'inefficacia degli atti tardivi pone sotto una diversa luce le numerose teorie elaborate in merito al silenzio-assenso e, nel dettaglio, quelle riguardanti: a) la sua applicabilità alle domande illegittime; b) la sua applicabilità alle domande manifestamente inaccoglibili, ovverosia quelle manifestamente infondate, inammissibili, improcedibili e irricevibili; c) la sua applicabilità alle domande incomplete rispetto alla documentazione da presentare all'amministrazione; d) il rapporto sussistente tra il silenzio-assenso e il preavviso di rigetto; e) i margini per l'autotutela amministrativa sugli effetti provvedimenti tacitamente prodottosi a causa dell'inerzia dell'amministrazione.

Ciascuno di tali temi verrà di seguito approfondito ma, prima di ciò, è opportuno chiarire che la previsione dell'inefficacia degli atti tardivi va osservata anche in materia edilizia, così come in ciascun altro settore in cui è previsto il meccanismo del silenzio-assenso. Tale preliminare precisazione si rende necessaria poiché in questi ultimi anni non è mancato chi ha escluso l'applicabilità dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, rispetto alle domande di rilascio del permesso di costruire.

Nello specifico, l'estensione della portata della norma è stata esclusa in ragione della peculiarità della disciplina dettata per il silenzio-assenso sul permesso di costruire dall'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, rispetto a quella generale sul silenzio-assenso contenuta all'art. 20, l. n. 241/1990⁶¹. Secondo tale tesi, la disciplina edilizia sarebbe del tutto autosufficiente e autonoma da quella sul procedimento amministrativo e, pertanto, non sarebbe soggetta alla previsione dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, che richiama soltanto la fattispecie del silenzio-assenso di cui all'art. 20, l. n. 241/1990, e non anche quella di cui all'art. 20, d.P.R. n. 380/2001.

espressi prima dell'adozione e successiva conversione in legge del decreto Semplificazioni-*bis*. È, difatti, evidente che lo strumento individuato dal legislatore per evitare l'inutile attesa del provvedimento espresso di assenso da parte dei privati sia quello dell'attestazione della formazione del silenzio-assenso introdotta dal Semplificazioni-*bis* e non l'inefficacia degli atti tardivi prevista dal precedente decreto Semplificazioni.

⁶¹ In giurisprudenza tale lettura è stata proposta dal Tar Lazio, Roma, sez. II-*bis*, nella sentenza n. 15822 del 26 novembre 2022, n. 15822, per la quale non risulta proposto appello e ove si è affermato che: «il disposto dell'art. 2 comma 8 bis l. n. 241/90, che richiama specificamente il solo silenzio assenso previsto dall'art. 20 l. n. 241/90, non sia applicabile al silenzio assenso disciplinato dall'art. 20 comma 8 d.p.r. n. 380/01». Similmente, in letteratura, per L. MURGOLO, *L'arduo assenso tacito alle infrastrutture*, cit., p. 369, l'art. 20, l. n. 241/1990, trova applicazione soltanto per i procedimenti che non godono di una disciplina *ad hoc* rispetto alla formazione del silenzio-assenso e, pertanto, non dovrebbe estendersi alla materia edilizia, ove invece è già presente un'apposita regolazione grazie all'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001.

Tuttavia, l'applicabilità della regola dell'inefficacia degli atti tardivi anche al silenzio-assenso sulle domande di permesso di costruire non pare contestabile per almeno tre diverse ragioni, le quali afferiscono all'impostazione generale della l. n. 241/1990, al rapporto intercorrente tra quest'ultima e la disciplina edilizia e, da ultimo, ai chiarimenti provenienti dal legislatore regionale. Innanzitutto, non può darsi rilievo al fatto che l'art. 20, d.P.R. n. 380/2001, non richiami né l'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990, né l'art. 20, l. n. 241/1990.

Quanto al mancato richiamo all'art. 2, comma 8-bis, è sufficiente ricordare che la norma rientra tra le disposizioni del I Capo della l. n. 241/1990 sui "principi" dell'azione amministrativa, i quali si applicano pacificamente a tutti i procedimenti anche in assenza di un espresso rinvio da parte della singola *lex specialis*. Ciò, peraltro, dovrebbe valere a maggior ragione per l'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990, il quale disciplina il termine di conclusione del procedimento e il silenzio-assenso, ovverosia degli istituti che sono espressamente ricompresi tra i LEP⁶² dal successivo art. 29, l. n. 241/1990⁶³.

Neppure può darsi rilievo al fatto che l'art. 20, d.P.R. n. 380/2001, non richiami l'art. 20, l. n. 241/1990, ovvero, in modo analogo, che soltanto quest'ultima fattispecie di silenzio-assenso sia espressamente presa in considerazione dall'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990. Invero, l'art. 20, l. n. 241/1990, non è espressamente richiamato non solo dal d.P.R. n. 380/2001, ma pressoché da tutte le norme del nostro ordinamento che prevedono dei meccanismi del silenzio-assenso.

⁶² Sul punto si rinvia poi a R. DIPACE, *L'ambito di applicazione della legge n. 241 del 1990 s.m.i.* (artt. 1, comma 1-ter, 23 e 29 l. n. 241 del 1990 s.m.i.), in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., pp. 169-170, e S. TUCCILLO, *La Corte costituzionale e i limiti all'autonomia regionale nella disciplina degli istituti del procedimento amministrativo. Livelli essenziali delle prestazioni e strumenti di semplificazione*, in *Ibidem*, pp. 176 ss., i quali sottolineano che il termine di conclusione del procedimento e il silenzio-assenso costituiscono degli istituti di bilanciamento delle opposte esigenze di celerità dell'azione amministrativa e tutela degli interessi pubblici, specie se sensibili.

⁶³ Per di più, è appena il caso di evidenziare che, pur in assenza di un espresso rinvio da parte dell'art. 20, d.P.R. n. 380/2001, nessuno ha mai dubitato che il responsabile del procedimento debba osservare i principi generali dell'azione amministrativa elencati all'art. 1, ovvero, *ex art. 6-bis*, astenersi in presenza di un conflitto di interessi. In tal senso, si veda ad esempio la sentenza del Tar Veneto, Venezia, sez. II, 9 luglio 2021, n. 908, poi confermata in appello dal Cons. Stato, sez. IV, 13 maggio 2022, n. 3772, che ha annullato un permesso di costruire rilasciato in elusione dell'obbligo di astensione gravante sul responsabile del procedimento. Similmente, è altresì pacifico – pur in assenza di un esplicito richiamo alla l. n. 241/1990 – che il permesso di costruire può essere annullato d'ufficio, *ex art. 21-nonies*, l. n. 241/1990. Sotto quest'ultimo profilo, per precisione, si ricorda però che l'art. 21-nonies, sull'"annullamento d'ufficio", è contenuto nel successivo Capo IV-bis della l. n. 241/1990 sulla "efficacia e invalidità del provvedimento amministrativo".

In attesa della pubblicazione dei cataloghi dei procedimenti semplificati previsti dal Pnrr, è sufficiente guardare alla precedente tabella allegata al d.lgs. n. 222/2016 per accorgersi che quasi nessuna delle norme che prevedono il silenzio-assenso in materia edilizia, ambientale o commerciale opera un espresso rinvio all'art. 20, l. n. 241/1990⁶⁴. E, del resto, non vi è alcuna necessità di un rinvio espresso se il silenzio-assenso è stato individuato sin dal 2005 come la regola generale per i procedimenti a istanza di parte. Non a caso, l'art. 20, l. n. 241/1990 viene eccezionalmente richiamato dal legislatore statale soltanto nei casi in cui si rende necessario precisare se una domanda è soggetta o meno al silenzio-assenso data la presenza di possibili interessi sensibili o di normative europee⁶⁵.

⁶⁴ Prendendo a riferimento le disposizioni richiamate nella tabella allegata al secondo decreto Scia e non modificate o abrogate successivamente alla sua entrata in vigore, la disciplina del silenzio-assenso di cui all'art. 20, l. n. 241/1990 non è richiamata anche da: a) l'art. 166, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che disciplina il procedimento per l'autorizzazione all'utilizzo in agricoltura delle acque reflue, degli acquedotti rurali e degli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica da parte dei consorzi di bonifica e irrigazione; b) l'art. 114, d.lgs. n. 152/2006, che disciplina l'autorizzazione alle operazioni di invaso, sghiaamento, sfangamento e manovra degli scarichi delle dighe; c) l'art. 269, d.lgs. n. 152/2006, che disciplina le autorizzazioni per le modifiche non sostanziali di stabilimenti che producono emissioni in atmosfera; d) l'art. 6, d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, che disciplina le modifiche non sostanziali di impianti soggetti ad autorizzazione unica ambientale (AUA); e) l'art. 29-*nonies*, d.lgs. n. 152/2006, che disciplina le modifiche non sostanziali di impianti per i quali è stata già rilasciata l'autorizzazione integrata ambientale (AIA); f) l'art. 8-*bis*, d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, che riguarda gli impianti di produzioni di biometanoidi con capacità produttiva non superiore a cinquecento standard metri cubi/ora; g) l'art. 1, d.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32, che disciplina l'autorizzazione per l'installazione e per l'esercizio degli impianti di distribuzione dei carburanti; h) l'art. 64, comma 1, d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, che disciplina l'autorizzazione all'apertura ovvero al trasferimento delle sedi di esercizio e di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, ivi comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione, nelle sole zone tutelate. Al più, si riscontra un riferimento, sebbene soltanto implicito, alla disciplina del silenzio-assenso per come contenuta nella l. n. 241/1990 negli artt. 8, comma 4, e 9, comma 5, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, che, nel disciplinare il procedimento per il rilascio di autorizzazioni per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento rispettivamente di medie e grande strutture di vendita, fanno riferimento a «tutte le altre norme atte ad assicurare trasparenza e snellezza dell'azione amministrativa e la partecipazione al procedimento ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche».

⁶⁵ Delle norme che espressamente richiamano l'art. 20, l. n. 241/1990, per escluderne l'applicabilità si possono fare alcuni esempi, quali: a) l'art. 10, comma 10, del codice della strada, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 28, modificato da ultimo dall'art. 7-*bis*, comma 1, lett. b), d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, conv. con mod. dalla l. 17 dicembre 2021, n. 215, rispetto all'autorizzazione alla circolazione per i trasporti e i veicoli eccezionali; b), l'art. 36, comma 2, d.l. n. 76/2020, rispetto alle domande per la sperimentazione di iniziative attinenti all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione. Diversamente, l'art. 20, l. n. 241/1990, viene richiamato per chiarire l'applicabilità del silenzio-assenso da: a) l'art. 33, d.lgs. 4 marzo 2014, n. 26, rispetto alle domande aventi ad oggetto progetti di ricerca che prevedano l'utilizzo di animali; b) l'art. 17, d.lgs. n. 59/2010, che in attuazione della direttiva Bolkestein ha chiarito l'applicazione della regola del silenzio-assenso, ove non sia espressamente previsto diversamente, per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizio previste dallo stesso decreto; c) l'art. 45 sempre del d.lgs. n. 59/2010 rispetto alle domande di iscrizione per l'esercizio delle professioni regolamentate; d) l'art. 2, comma 85, d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, conv. con mod. dalla l. 24 novembre 2006, n. 262, rispetto agli schemi dei bandi di gara che i concessionari autostradali devono sottoporre ad Anas (oggi al Ministero delle Infrastrutture).

Appare, dunque, evidente che la disciplina generale in materia di silenzio-assenso, ovverosia il principale istituto di semplificazione amministrativa da più di trent'anni, oggi non troverebbe quasi mai applicazione se questa fosse effettivamente subordinata a un espresso rinvio alla l. n. 241/1990 da parte della normativa di settore.

In secondo luogo, neppure può escludersi l'applicabilità dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, in ragione di un'asserita incompatibilità tra il modello generale di silenzio-assenso delineato all'art. 20, l. n. 241/1990, e quello previsto all'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001. Come vistosi in precedenza, entrambe le norme assoggettano espressamente la formazione del silenzio-assenso al solo decorso del termine⁶⁶ e, al contempo, ne escludono la formazione in presenza di interessi sensibili. Al più, come inevitabile, si registra un maggiore grado di dettaglio nella normativa di settore per l'edilizia rispetto alla legge generale del 1990⁶⁷.

Dunque, non si può parlare di un'antinomia ovvero di un'incompatibilità tra gli artt. 20, d.P.R. n. 380/2001, e 20, l. n. 241/1990, tenuto conto che la disciplina del silenzio-assenso sulla domanda per il rilascio del permesso di costruire, come riconosce anche la giurisprudenza, non è altro che la «specificazione nel settore dell'edilizia»⁶⁸ del modello generale di cui all'art. 20, l. n. 241/1990⁶⁹.

⁶⁶ Per quanto concerne la quantificazione del termine per provvedere e soggetto a silenzio-assenso si ricorda che questo, ai sensi degli artt. 2, commi 2 e 3, e 20, comma 1, l. n. 241/1990, è pari a trenta giorni salva diversa previsione di legge, mentre ai fini del rilascio del permesso di costruire il termine è esteso complessivamente a novanta giorni in forza dell'art. 20, commi 3, 6 e 8, d.P.R. n. 380/2001.

⁶⁷ Il d.P.R. n. 380/2001, in particolare, si preoccupa di individuare anche i presupposti formali che devono accompagnare la domanda e i documenti che il richiedente deve allegare per dichiarare e attestare, *ex art.* 21, comma 1, l. n. 241/1990, il possesso dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge per l'esercizio dell'attività.

⁶⁸ Così si esprime Tar Campania, Napoli, sez. II, 16 dicembre 2022, n. 7869. In termini simili, si veda altresì Tar Veneto, Venezia, sez. II, 16 agosto 2022, n. 1295; Tar Lazio, Latina, sez. I, 23 febbraio 2018, n. 94, per i quali l'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, «altro non è che una manifestazione specifica» dell'art. 20, l. n. 241/1990.

⁶⁹ L'identità dei requisiti per la formazione del silenzio-assenso previsti dalla l. n. 241/1990 e dal d.P.R. n. 380/2001 è riconosciuta anche da G. GUZZARDO, *Semplificazioni e complicazioni nei titoli edilizi*, in *giustamm.it*, 2014, fasc. 1, pp. 19 ss., e, in modo meno esplicito, da A. LICCI MARINI, *Silenzio assenso in materia edilizia*, *cit.*, p. 853 e M. TARICIOTTI, *Art. 20 (R) Procedimento per il rilascio del permesso di costruire*, *cit.*, p. 458. Tuttavia, secondo i primi due autori richiamati, i quali si sono espressi prima dell'entrata in vigore del decreto Semplificazioni, sia la l. n. 241/1990 che il d.P.R. n. 380/2001 assoggetterebbero la formazione del silenzio-assenso alla necessità di una piena conformità della domanda. Inoltre, a seguito delle modifiche apposte dal d.l. n. 70/2011, di una riconducibilità del permesso di costruire al modello del silenzio-assenso di cui all'art. 20, l. n. 241/1990, parla anche M. C. SPENA, *L'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso*, *cit.*, pp. 3363 ss., alla quale si rinvia anche per una ricostruzione storica della disciplina della licenza edilizia. Infine, per un esame del rapporto tra la l. n. 241/1990, la normativa regionale in materia di governo del territorio e il d.P.R. n. 380/2001, quando però quest'ultimo ancora qualificava l'inerzia dell'amministrazione come silenzio-rigetto, si veda V. PARISIO, *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, *cit.*, pp. 207 ss.

Delle sensibili differenze tra le due discipline si riscontrano soltanto con riferimento alle modalità di attestazione della formazione del silenzio-assenso introdotte dai decreti Semplificazioni e Semplificazioni-*bis*⁷⁰.

L'attestazione introdotta dal decreto Semplificazioni rispetto alla disciplina edilizia ha ad oggetto, *ex art.* 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, l'inutile decorso del termine senza che siano intervenuti il provvedimento di diniego ovvero delle richieste istruttorie da parte dell'amministrazione. L'attestazione del silenzio-assenso prevista dall'art. 20, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, introdotto dal decreto Semplificazioni-*bis*, fa invece un più generico riferimento all'inutile decorso del termine e, quindi, all'accoglimento tacito della domanda. Inoltre, in caso di inerzia dell'amministrazione, l'art. 20, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, consente al privato di presentare una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, *ex art.* 47, d.P.R. n. 445/2000; facoltà quest'ultima non riconosciuta dal d.P.R. n. 380/2001⁷¹.

Il Consiglio di Stato ha già avuto occasione di escludere la sovrapposibilità delle due modalità di attestazione e, quindi, la possibilità di autodichiarare in materia edilizia la formazione del silenzio-assenso⁷²; tuttavia, la diversità tra le due discipline non presuppone anche una diversità dei presupposti per la formazione del silenzio-assenso.

Invero, come è stato già evidenziato in letteratura, l'attestazione del silenzio-assenso incide soltanto sotto il profilo della certezza documentale e non sostituisce, ma presuppone il rilascio dell'autorizzazione, non avendo quindi alcun effetto abilitativo⁷³. Peraltro, tenuto conto che l'attestazione del silenzio-assenso è stata introdotta nella materia edilizia prima ancora che nella l. n. 241/1990, la mancata previsione della

⁷⁰ Non a caso, il Tar Lazio, Roma, n. 15822/2022, nell'affermare la non sovrapposibilità tra l'art. 20, d.P.R. n. 380/2001, e l'art. 20, l. n. 241/1990, ha posto l'accento proprio sulla diversità delle due discipline rispetto alla modalità di attestazione della formazione del silenzio-assenso.

⁷¹ Non essendo riconosciuta la possibilità per il privato di autocertificare la formazione del silenzio-assenso, la giurisprudenza ha dovuto preoccuparsi di individuare dei rimedi a fronte dell'inerzia serbata dall'amministrazione anche innanzi alla richiesta di attestazione dell'intervenuta formazione del silenzio-assenso. Ad esempio, di recente, il Tar Toscana, Firenze, sez. III, 11 febbraio 2022, n. 165, ha precisato che nel caso di decorso del termine e di presentazione di una specifica istanza da parte del privato interessato, quest'ultimo può agire per ottenere la condanna dell'amministrazione al rilascio del provvedimento ovvero all'attestazione della formazione del silenzio-assenso; attività quest'ultime che, in caso di perdurante inerzia dell'amministrazione, possono essere compiute anche da un commissario *ad acta*.

⁷² Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, nn. 2371/2023 e 5072/2023.

⁷³ In termini analoghi si esprime E. BOSCOLO, *Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, cit., p. 1264, rispetto all'attestazione del silenzio-assenso sulla domanda di permesso di costruire introdotta dal decreto Semplificazioni.

dichiarazione sostitutiva potrebbe anche essere il risultato di una mera svista del legislatore in sede di redazione del decreto Semplificazioni-*bis*⁷⁴. In ogni caso, resta evidente che la mancata estensione al permesso di costruire della possibilità di una dichiarazione sostitutiva non dipende dall'esistenza di requisiti diversi o ulteriori da quelli fissati dall'art. 20, l. n. 241/1990, ai fini della formazione del silenzio-assenso⁷⁵.

Da ultimo, la soggezione del silenzio-assenso sulle domande edilizie alla previsione dell'inefficacia degli atti tardivi trova un'ulteriore e definitiva conferma nella normativa regionale. Invero, l'art. 18, comma 15, l. reg. Emilia-Romagna 30 luglio 2013, n. 15, utilizzando una formulazione tale da chiarire la funzione di interpretazione autentica della stessa norma, dispone che «ai sensi dell'articolo 2, comma 8-bis, della legge n. 241 del 1990, le determinazioni in merito all'istanza di permesso di costruire adottate dopo la scadenza» dei termini sono inefficaci⁷⁶.

3.1. I suoi riflessi sulle domande illegittime

Una volta appurata la piena applicabilità dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, anche alla materia edilizia e, in particolare, alle domande di permesso di costruire, è possibile procedere a una disamina delle sue implicazioni sulla ricostruzione dei presupposti del silenzio-assenso. Innanzitutto, la previsione dell'inefficacia degli atti tardivi consente di chiudere definitivamente la *vexata quaestio* dell'ammissibilità del silenzio-assenso sulle domande illegittime.

⁷⁴ Al più, tale omissione si potrebbe forse ricondurre alla volontà di salvaguardare nell'edilizia il ruolo della pubblica amministrazione nella certificazione del rilascio dei titoli abilitativi, in modo così da garantire una maggiore certezza negli affari e nella circolazione degli immobili realizzati in virtù del silenzio-assenso

⁷⁵ Anzi, la potenziale applicabilità della dichiarazione sostitutiva anche al silenzio-assenso sulle domande di permesso di costruire è dimostrata anche dalla normativa regionale. L'art. 142, comma 13, l. reg. Toscana n. 65/2014, così come modificato dall'art. 17, comma 1, l. reg. Toscana, 1° dicembre 2021, n. 47, ha difatti recepito il modello dell'art. 20, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, prevedendo anche in materia edilizia che, una volta decorso il termine assegnato all'amministrazione per attestare la formazione del silenzio-assenso, «l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato» *ex* art. 47 d.P.R. n. 445/2000». Si segnala, incidentalmente, che tale modifica è intervenuta dopo il sorgere della controversia sulla quale si è pronunciata la già richiamata sentenza del Tar Toscana, Firenze, n. 165/2022, la quale ha applicato una normativa che, all'epoca, non prevedeva anche il rimedio dell'autodichiarazione. Ad ogni modo, altre Regioni si limitano invece a riproporre il modello contenuto all'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, non ammettendo quindi la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà; al riguardo, si veda ad esempio, l'art. 18, comma 11, l. reg. Emilia-Romagna n. 15/2013

⁷⁶ Questa la previsione dell'art. 18, comma 15, l. reg. Emilia-Romagna n. 15/2013 così come sostituito dall'art. 13, comma 1, l. reg. Emilia-Romagna 29 dicembre 2020, n. 14.

Come già ricordato, a fronte di domande di tal genere la giurisprudenza maggioritaria esclude la formazione del silenzio-assenso e, di conseguenza, ritiene pienamente legittimo il provvedimento di diniego anche se tardivo, ovverosia adottato una volta scaduto il termine che la legge subordinerebbe al silenzio-assenso e che viene pacificamente ritenuto ordinatorio⁷⁷.

Tale tesi non è però più sostenibile una volta che l'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990, ha chiarito la perentorietà del termine di conclusione dei procedimenti a istanza di parte soggetti al meccanismo del silenzio-assenso⁷⁸, con l'ulteriore conseguenza che l'eventuale provvedimento tardivo di diniego sarebbe del tutto inefficace. Continuare a ritenere necessaria la legittimità della domanda impedirebbe di garantire una qualsivoglia conclusione al procedimento amministrativo qualora questo sia avviato sulla base di una domanda illegittima e, al contempo, l'amministrazione non provveda sulla medesima entro i termini di legge. Invero, se si continuasse a predicare la necessità della conformità della domanda alla legge, non sarebbe possibile né assentire, né respingere la domanda del privato. Più precisamente, non si potrebbe riconoscere la formazione del silenzio-assenso, ma non si potrebbe nemmeno riscontrare una fattispecie di silenzio-inadempimento, non si potrebbe adottare tardivamente un efficace provvedimento di diniego e neppure si potrebbe intervenire in autotutela.

⁷⁷ Sulla natura ordinatoria del termine a provvedere rispetto alle domande edilizie, nonché sulla conseguente legittimità del provvedimento tardivo di diniego, cfr., *ex multis*, Cons. giust. amm. Sicilia, n. 1113/2022; Tar Campania, Napoli, n. 171/2022; Id., Salerno, sez. II, 27 dicembre 2021, n. 2910; Cons. Stato, n. 7631/2022; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 2 maggio 2022, n. 1462; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 28 febbraio 2022, n. 44. Similmente in dottrina, sempre sulla natura ordinatoria del termine per provvedere sulle domande soggette a permesso di costruire si veda M. OCCHIENA e F. SAITTA, *Il silenzio significativo come misura di semplificazione*, cit., p. 23, e G. MORBIDELLI, *Modelli di semplificazione amministrativa nell'urbanistica, nell'edilizia, nei lavori pubblici (ovvero della strada verso una sostenibile leggerezza delle procedure)*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1998, p. 304, i quali però si erano espressi alla luce della normativa dell'epoca che ancora non qualificava il silenzio dell'amministrazione come assenso implicito. Inoltre, rispetto alla l. n. 241/1990, prima delle modifiche apportategli dal decreto Semplificazioni, anche la dottrina considerava ordinatorio il termine per provvedere a carico dell'amministrazione; si veda, per tutti, M. RAMAJOLI, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto d'equilibrio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2016, fasc. 1, p. 107, e V. BARLESE, *Silenzio assenso tra potere di provvedere*, cit., p. 838. Inoltre, in S. AUGUSTO, *il silenzio e il danno da ritardo*, in M. DE DONNO, G. GARDINI e M. MAGRI (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, II ed., Santarcangelo di Romagna (Rimini), Maggioli, 2022, p. 436, si parla tuttora di un termine ordinatorio, senza però prendere in considerazione l'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990. Per una recente riflessione sul progressivo ripensamento – anche da parte della giurisprudenza – della natura ordinatoria del termine per provvedere si rinvia invece a M. DENICOLÒ, *La perentorietà del termine di conclusione del procedimento quale regola generale*, in *Urbanistica e appalti*, 2023, fasc. 3, pp. 336 ss.

⁷⁸ Sulla perentorietà dei termini presi in considerazione dall'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990, si rinvia a quanto già osservato al paragrafo 5.1. del secondo capitolo della prima parte della presente trattazione.

Il silenzio-assenso non si potrebbe ritenere formato a causa dell'illegittimità della domanda e, quindi, per la mancata aderenza della stessa al modello normativo di riferimento. Non si potrebbe poi neppure concludere il procedimento con un provvedimento tardivo di diniego poiché, come espressamente chiarito dall'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990, tale atto sarebbe inefficace in quanto adottato soltanto dopo la scadenza del termine per provvedere oggi divenuto perentorio.

Per di più, non si potrebbe nemmeno ipotizzare un successivo intervento di autotutela conservativa volto a sanare l'inefficacia del tardivo provvedimento di diniego. È difatti pacifico, tanto in giurisprudenza quanto in dottrina, che l'intervento in autotutela presuppone l'efficacia del provvedimento di primo grado sulla quale agisce il provvedimento di secondo grado. Del resto, come noto, la *ratio* dell'autotutela è proprio quella di rimuovere gli effetti di un precedente provvedimento, se trattasi di autotutela demolitoria⁷⁹, ovvero, viceversa, quando vi è un'autotutela conservativa, di conservarli sanando i vizi del provvedimento stesso⁸⁰. Di conseguenza, il provvedimento tardivo di

⁷⁹ Come efficacemente sintetizza B. G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, cit., pp. 416-417: «I provvedimenti di secondo grado sono quelli con i quali l'amministrazione interviene su precedenti provvedimenti per modificarne, rimuoverne o confermarne gli effetti». In termini analoghi, R. CHIEPPA, *Provvedimenti di secondo grado (diritto amministrativo)* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 928, esclude l'annullabilità d'ufficio degli atti nulli data l'impossibilità di esercitare il potere di autotutela su provvedimenti improduttivi di effetti. Simili considerazioni si rinvengono anche in giurisprudenza, la quale riconosce come pacifico il dato per cui l'autotutela amministrativa presuppone «la persistente efficacia dell'atto oggetto di un provvedimento di ritiro» (così, *ex multis*, Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 9 novembre 2005, n. 3945». Va però sottolineato che sempre la giurisprudenza, pur distinguendoli dagli interventi di autotutela in senso proprio (quali l'annullamento d'ufficio e la revoca), ammette il mero ritiro degli atti inefficaci (Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2009, n. 2730; Id., sez. VI, 7 agosto 2002, n. 4141; Id., sez. V, 3 febbraio 2000, n. 599; Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 15 luglio 2005, n. 1657; Tar Sardegna, 29 novembre 2003, n. 1092; Id., 11 dicembre 2001, n. 1352; Tar Abruzzo, Pescara, 19 febbraio 1999, n. 217; Tar Campania, Napoli, sez. V, 6 novembre 2012, n. 4412). Inoltre, si registra la posizione isolata espressa dal Tar Trentino-Alto Adige, sez. I, 9 febbraio 2012, n. 49, secondo il quale il provvedimento inefficace continuerebbe a vivere all'interno dell'ordinamento fino a che non venga annullato in autotutela dell'amministrazione o in giudizio dal giudice amministrativo. Per alcuni cenni sulla categoria del mero ritiro degli atti inefficaci, in particolare in contrapposizione all'istituto della revoca, si veda anche R. GIANI, *L'accertamento dei requisiti di ammissione nella licitazione privata tra prequalificazione e procedura di gara*, in *Urbanistica e appalti*, 2006, fasc. 3, p. 353; P. GOTTI, *Osservazioni in tema di revoca degli atti amministrativi dopo le leggi n. 15/2005 e n. 40/2007*, in *Diritto amministrativo*, 2009, fasc. 3, p. 695; B. G. MATTARELLA, *Il provvedimento amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 5, p. 478; R. MUSONE, *L'elaborazione dottrinale sull'autotutela decisoria ad esito eliminatorio nei confronti del provvedimento nullo*, in *amministrativ@mente*, 2020, fasc. 3, p. 321. Al riguardo, non può poi non citarsi P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, cit., p. 469, per il quale il mero ritiro degli atti inefficaci «non elimina gli effetti per il passato, giacché l'atto non ne ha potuto produrre, ma impedisce comunque che tali effetti si possano verificare per l'avvenire».

⁸⁰ Peraltro, con riferimento proprio all'autotutela conservativa, e in particolare agli istituti della convalida e della conferma, il potere di autotutela viene ricondotto al principio di conservazione dei valori giuridici e degli atti amministrativi, e dunque anche dei loro effetti. Sul punto, cfr., *ex multis*, G. GHETTI, *Conferma, convalida e sanatoria degli atti amministrativi* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1989, p. 348; F. COSTANTINO, *La convalida del provvedimento*, in A. ROMANO (a cura di),

diniego, in quanto *ab origine* improduttivo di effetti, non potrebbe in alcun modo essere salvato dall'amministrazione con un successivo provvedimento di autotutela conservativa.

Da ultimo, neppure si potrebbe riscontrare una fattispecie di silenzio-inadempimento, consentendo così al privato di agire mediante l'azione avverso il silenzio, *ex art. 31, c.p.a.* L'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, sancendo la natura perentoria del termine soggetto a silenzio-assenso, ha difatti disposto che il suo inutile decorso comporta la consumazione del potere/dovere dell'amministrazione di intervenire sulla domanda⁸¹.

È vero che nel nostro ordinamento vige un tendenziale principio di inesauribilità del potere amministrativo⁸²; tuttavia detto potere, se non esercitato nei termini, si consuma quando vi sono delle previsioni normative che dispongono espressamente in tal senso⁸³. E l'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, a prescindere dal fatto che si voglia qualificare l'atto tardivo come nullo o inefficace, dispone chiaramente l'improduttività dei relativi effetti⁸⁴.

L'azione amministrativa, cit., p. 897; V. ANTONELLI, *La convalida del provvedimento annullabile e la riforma della legge sul procedimento amministrativo*, in *Il foro amministrativo C.d.S.*, 2005, fasc. 7-8, p. 2217; R. PROIETTI, *La convalenza del provvedimento amministrativo e la convalida dell'atto annullato in sede giurisdizionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2009, fasc. 10, p. 1204; G. MANNUCCI, *La VIA postuma all'esame della Corte di Giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, fasc. 6, p. 763, che a questo proposito cita la sentenza del Cons. Stato, sez. IV, 14 ottobre 2011, n. 5538; L. ACQUARONE, *Attività amministrativa e provvedimenti amministrativi*, Genova, ECIG, 1991, p. 227; A. G. PIETROSANTI, *La convalida del provvedimento*, in M. A. SANDULLI (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa, cit.*, p. 501; A. DI CAGNO, *Profili problematici del potere di convalida*, in *amministrativ@mente*, 2023, fasc. 1, p. 237.

⁸¹ Si veda, ad esempio, G. B. GARRONE, *Silenzio della Pubblica Amministrazione (ricorso giurisdizionale amministrativo)* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1999, p. 201, per il quale: «l'adozione del provvedimento dopo la formazione del silenzio sarebbe infatti viziata, per consumazione del potere-dovere di provvedere, solo avuto riguardo alla figura del silenzio-assenso».

⁸² Sul tema non può che rinviarsi al lavoro monografico di M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo, cit.*

⁸³ In termini simili si è espressa anche la giurisprudenza, riportata già da *Ibidem*, pp. 63-64, per la quale vi è un «principio generale di tendenziale inesauribilità del potere amministrativo, il quale esige che la funzione venga esercitata, e che esclude pertanto che, in difetto di specifiche previsioni normative, il potere possa dirsi "consumato", ove non esercitato in termini» (così Tar Puglia, Lecce, sez. I, 12 gennaio 2015, n. 94; Id., 28 gennaio 2013, n. 209). Analoghe conclusioni della giurisprudenza sono richiamate anche da V. DE FALCO, *Il silenzio assenso in Francia, cit.*, p. 172, mentre secondo R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico, cit.*, p. 929, per la consumazione del potere amministrativo sarebbe invece sufficiente la mera inosservanza del termine perentorio anche in assenza di apposite sanzioni normative.

⁸⁴ La precisazione dell'inefficacia degli atti tardivi, anziché la mera affermazione del termine perentorio per provvedere, è determinante tenuto conto che la giurisprudenza tende a escludere che il mancato rispetto del termine perentorio per provvedere comporti la consumazione del potere se ciò non viene esplicitato dal legislatore. Così, ad esempio, si esprime la giurisprudenza rispetto al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, *ex art. 146, d.lgs. n. 42/2004*, che è oggetto di approfondimenti e analisi in M. OCCHIENA, *L'attività consultiva della pubblica amministrazione, cit.*, p. 138-139; E. ZAMPETTI,

Per di più, va evidenziato che il legislatore non ha sancito l'inefficacia degli atti tardivi una volta formatosi il silenzio-assenso, ma semplicemente una volta che è decorso il termine soggetto a silenzio-assenso, scaduto il quale l'amministrazione perde quindi il potere di provvedere⁸⁵, non potendo essere condannata dal giudice a provvedere in alcun modo. Invero, va esclusa l'esperibilità dell'azione avverso il silenzio se è volta a ottenere la sentenza di condanna all'esercizio tardivo di un potere che si è consumato per mancato rispetto del termine⁸⁶.

In conclusione, con l'introduzione dell'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990, è stata recepita quella teoria dottrinale per la quale l'inutile decorso del termine di conclusione del procedimento comporta la consumazione del potere di provvedere in capo all'amministrazione⁸⁷, la quale potrà agire soltanto in autotutela sugli effetti del silenzio-assenso⁸⁸. Ciò conduce inevitabilmente ad ammettere la formazione del silenzio-assenso anche in presenza di domande illegittime dato che, in caso contrario, il privato non solo

D.I.A. e S.C.I.A. dopo l'adunanza plenaria n. 15/2011, la difficile composizione del modello sostanziale con il modello processuale, in *Diritto amministrativo*, 2011, fasc. 4, pp. 815-816.

⁸⁵ Come efficacemente osservato in E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XXIII ed., a cura di F. FRACCHIA, Milano, Giuffrè, 2021, p. 373, il carattere perentorio del termine sancito dall'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990, determinerebbe nel caso di suo mancato rispetto «una sorta di “spegnimento” del potere di provvedere».

⁸⁶ Cfr. A. SCOGNAMIGLIO, *Rito speciale per l'accertamento del silenzio e possibili contenuti della sentenza di condanna*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2017, fasc. 2, p. 487, che condivide tali conclusioni prospettate dalla plenaria nella sentenza n. 15/2011 intervenuta in materia di Scia. Similmente, interrogandosi sempre sui poteri esercitabili dall'amministrazione su una Scia dopo l'intervento della plenaria e del legislatore nel 2011, E. SCOTTI, *Tra tipicità e atipicità delle azioni nel processo amministrativo (a proposito di ad. plen. 15/11)*, in *Diritto amministrativo*, 2020, fasc. 4, p. 794, evidenziava che la scadenza del termine perentorio per l'esercizio di poteri inibitori e ripristinatori avrebbe dovuto comportare la consumazione di tali poteri e, quindi, l'impossibilità di ricorrere all'azione avverso il silenzio ovvero a un'altra azione di condanna.

⁸⁷ In letteratura, tuttavia, l'inesauribilità del potere amministrativo è stata valorizzata proprio alla luce dei poteri di autotutela. Più precisamente si parla di un'inesauribilità del potere, il quale non si consuma con il suo esercizio, ossia con l'adozione del provvedimento, in ragione della permanenza del potere di riesame in autotutela sugli effetti del provvedimento di primo grado. Sul punto, si veda M. IMMORDINO, *Riesame dell'atto ad esito conservativo e situazioni giuridiche soggettive dei privati interessati*, in L. GIANI, M. IMMORDINO e F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni*, cit., p. 242; G. CORSO, *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 206 ss.

⁸⁸ Invero, già in precedenza, la dottrina sosteneva la perentorietà del termine e la consumazione del potere di provvedere per effetto del silenzio-assenso, con conseguente inefficacia o nullità dell'atto tardivo. Sul punto si veda, *ex multis*, B. E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 190-191; V. BARLESE, *Silenzio assenso tra poteri di provvedere*, cit., p. 840; V. PARISIO, *Il silenzio della pubblica amministrazione tra prospettive attive e fattuali*, cit., pp. 2816 ss.; M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere*, cit., p. 44; R. GIOVAGNOLI, *DIA e silenzio assenso*, cit., pp. 1010-1011, il quale però riporta anche l'orientamento del Consiglio di Stato che propende per l'annullabilità dell'atto tardivo. In termini analoghi, si vedano anche G. BARBAGALLO e L. FARRONATO, *Il silenzio-assenso in materia di edilizia*, cit., pp. 1177 ss., e G. PEPE, *Silenzio-assenso e potere di intervento postumo della P.A.*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, fasc. 6, pp. 721-722, che parlavano però di illegittimità dell'atto tardivo di diniego.

non si vedrebbe rilasciare l'autorizzazione richiesta, ma neppure potrebbe agire utilmente in giudizio avverso il silenzio-inadempimento dell'amministrazione ovvero il suo provvedimento di diniego.

Guardando all'edilizia, quanto sin qui affermato va esteso anche alle domande per il rilascio del permesso di costruire, ma non anche a quelle di condono. In virtù del carattere eccezionale del condono, le relative domande, diversamente da quanto previsto dagli artt. 20, l. n. 241/1990, e 20, d.P.R. n. 280/2001, devono essere conformi al quadro regolatorio delineato dal legislatore ai fini del riconoscimento della sanatoria. Inoltre, non si può certo riconoscere portata retroattiva all'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, estendendone così gli effetti anche alle domande di condono presentate negli anni precedenti.

3.2. I suoi riflessi sulle domande manifestamente non accoglibili

Si è già più volte ricordato che la formazione del silenzio-assenso veniva esclusa dalla dottrina in carenza dei requisiti formali prescritti dalla normativa. Ciò discendeva dalla considerazione per la quale la domanda priva di determinati requisiti sarebbe inidonea a determinare il sorgere dell'obbligo di provvedere e, dunque, anche della formazione del silenzio-assenso, il quale non costituisce altro che un rimedio all'inosservanza di tale obbligo⁸⁹.

Del resto, una consolidata giurisprudenza amministrativa escludeva l'obbligo di provvedere in diverse ipotesi, le quali spesso si sovrapponevano con quelle di inesistenza del silenzio-assenso per carenza dei relativi requisiti formali. Tra queste si possono ricordare i casi in cui siano presentate domande manifestamente infondate o inammissibili, istanze per l'esercizio del potere di autotutela o di un potere consumato per inutile decorso del relativo termine perentorio e istanze meramente reiterative in assenza di un mutamento della situazione di fatto o di diritto⁹⁰.

⁸⁹ Come ricorda A. POLICE, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempimento*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., p. 283, richiamando O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, Luigi Pierro, 1921, p. 108, «se l'Autorità non ha alcun obbligo giuridico», il silenzio «non può avere alcun significato».

⁹⁰ Tali e altre ipotesi sono richiamate anche in D. NATALELLO, *Le denunce anonime e il procedimento amministrativo*, in *Vita e Pensiero*, 2021, fasc. 3, pp. 494-495; F. ARMENANTE, *La sanzionabilità del ritardo dell'azione amministrativa nei recenti approdi normativi e giurisprudenziali*, in *amministrativ@mente*, 2021, fasc. 3, pp. 442 ss.; N. POSTERARO, *Brevi note sull'obbligo di provvedere*

Tali posizioni rischiano però di essere superate dalla già richiamata modifica dell'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990, apposta dalla legge Severino del 2012 che ha esplicitato l'obbligo di provvedere, seppur in modo semplificato, anche sulle domande manifestamente infondate, inammissibili, improcedibili o irricevibili.

In assenza di indicazioni da parte del legislatore, la dottrina prevalente ritiene che siano manifestamente infondate le domande ove è palese la non spettanza del bene della vita richiesto dall'istante privato e che, pertanto, non richiedono una particolare istruttoria⁹¹. Sarebbero poi inammissibili le domande rivolte a un'amministrazione non competente, quelle generiche ovvero presentate da soggetti privi di legittimazione⁹², mentre sarebbero irricevibili quelle proposte oltre il termine fissato dalla legge⁹³. Infine, le domande diverrebbero improcedibili una volta che viene meno l'interesse connesso al bene della vita da conseguire mediante il rilascio del provvedimento⁹⁴.

Tanto chiarito, la novella legislativa del 2012 sembrerebbe affermare il carattere generale e inderogabile dell'obbligo di provvedere anche a fronte di tali istanze⁹⁵.

della p.a. alla luce del «nuovo» art. 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241, in *Foro amministrativo*, 2014, fasc. 4, pp. 1346-1347; L. MACCARI, *La determinazione amministrativa nel processo*, in *P.A Persona e amministrazione*, 2017, fasc. 1, p. 474; F. G. ALBISINNI ed E. GIARDINO, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 30; A. POLICE, *Il dovere di concludere il procedimento*, cit., p. 284; A. SQUAZZONI, *Il dovere di risposta della pubblica amministrazione alle domande manifestamente irricevibili, inammissibili, improcedibili o infondate*, in *Diritto amministrativo*, 2018, fasc. 4, pp. 920-921. G. MATTARELLA, *Il procedimento*, cit., p. 269, G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., pp. 206-207; P. LAZZARA, *I procedimenti ad istanza di parte: interessi privati e interesse pubblico nel procedimento amministrativo*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 120 ss. Peraltro, alcuni di tali autori, ritenendo che il silenzio-assenso costituisca una deroga – anziché un rimedio – all'obbligo di provvedere, ricomprendono anche le domande soggette a tale meccanismo tra quelle che non comportano il suddetto obbligo.

⁹¹ N. POSTERARO, *Considerazioni critiche sul generalizzato dovere di provvedere della p.a.*, in *Foro amministrativo*, 2015, fasc. 10, p. 2690; *Ibidem*, *Brevi note sull'obbligo di provvedere della p.a.*, cit., p. 1346.

⁹² *Ibidem*, *Considerazioni critiche sul generalizzato dovere di provvedere*, cit., p. 2690; F. CERTOMÀ, *Nuove fattispecie in tema di silenzio*, cit., p. 326. Il riferimento alla carenza di un interesse qualificato e differenziato da parte dell'istante privato si rinviene, in particolare, in L. MACCARI, *La determinazione amministrativa nel processo*, cit., p. 481, e M. MONTEDURO, *Sul processo come schema di interpretazione del procedimento*, cit., p. 130.

⁹³ F. CERTOMÀ, *Nuove fattispecie in tema di silenzio*, cit., p. 326; L. MACCARI, *La determinazione amministrativa nel processo*, cit., p. 481; N. POSTERARO, *Brevi note sull'obbligo di provvedere della p.a.*, cit., p. 1346; *Ibidem*, *Considerazioni critiche sul generalizzato dovere di provvedere*, cit., p. 2690.

⁹⁴ *Ibidem*. Peraltro, due specifiche ipotesi di improcedibilità sono previste dall'art. 39, l. n. 724/1994, per la seconda stagione dei condoni edilizi. Più precisamente, l'art. 39, rispettivamente ai commi 4 e 6, prevede l'improcedibilità della domanda sia nel caso di «mancata presentazione dei documenti previsti per legge entro il termine di tre mesi dalla espressa richiesta di integrazione», sia nel caso di mancato versamento entro il 31 marzo 1996 di un importo pari al triplo della differenza tra la somma dovuta e la minore somma inizialmente versata.

⁹⁵ In termini analoghi si veda A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 203, che parla anche di una rimozione dei margini di discrezionalità dell'amministrazione rispetto all'*an* e al quando provvedere.

Essendo esplicitata nella legge la sussistenza dell'obbligo di provvedere, si dovrebbe allora ammettere la formazione del silenzio-assenso anche in presenza di domande prive di qualsivoglia requisito formale e non solo sostanziale, superando così la precedente distinzione tra requisiti di esistenza e di legittimità del silenzio.

Ciò, ancora, indurrebbe a ricondurre anche le domande manifestamente inaccoglibili nell'ambito di applicazione dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, che subordina la formazione del silenzio-assenso all'unico requisito dell'inosservanza del termine perentorio per provvedere. La nuova formulazione dell'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990, si è però scontrata con una certa opposizione di parti della dottrina e della giurisprudenza, le quali ne hanno fortemente circoscritto la portata innovativa⁹⁶.

La giurisprudenza maggioritaria ha, difatti, continuato a escludere la sussistenza dell'obbligo di provvedere⁹⁷, anche se non mancano pronunce che hanno preso atto della novità legislativa⁹⁸, negando la vigenza dell'obbligo soltanto a fronte delle istanze di riesame⁹⁹.

In letteratura si riscontrano più posizioni. Vi è chi riconosce l'estensione a opera del legislatore dell'obbligo di provvedere¹⁰⁰ e chi, invece, aderisce alle limitazioni

⁹⁶ In termini non dissimili, A. SQUAZZONI, *Il dovere di risposta della pubblica*, cit., p. 918, ha parlato di un atteggiamento "tiepido" da parte della dottrina.

⁹⁷ La giurisprudenza prevalente, per esempio, esclude l'obbligo di provvedere sulle domande manifestamente infondate, inammissibili e, più in generale, assurde; cfr., tra le tante, Tar Sicilia, Catania, sez. III, 30 aprile 2021, n. 1376; Id., 12 marzo 2021, n. 755; Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2017, n. 3234; Id., 29 maggio 2015, n. 2688; Id., 12 febbraio 2015, n. 742; Id., sez. V, 23 febbraio 2015, n. 884; Id., 22 gennaio 2015, n. 270; Id., 4 agosto 2014, n. 4142.

⁹⁸ Recentemente, il Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2022, n. 10548, proprio in ragione delle modifiche apportate dalla legge Severino, ha affermato l'obbligo di provvedere anche sulle domande manifestamente inaccoglibili in quanto «in nessun caso» l'amministrazione può «rimanere inerte» (cfr., in termini simili, anche Cons. Stato, sez. III, 8 settembre 2016, n. 3827).

⁹⁹ Per un esame della tematica attinente all'obbligo di provvedere sulle istanze di riesame e sulla relativa giurisprudenza si rinvia, tra i tanti, ad A. SQUAZZONI, *Il dovere di risposta della pubblica*, cit., pp. 944 ss.; N. POSTERARO, *Domande manifestamente inaccoglibili e dovere di provvedere*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, e, in particolare, *Ibidem*, *Sui rapporti tra dovere di provvedere e annullamento d'ufficio come potere doveroso*, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 5, p. 10, ove si esclude la sussistenza di un obbligo di provvedere a fronte di sollecitazioni all'esercizio di poteri d'ufficio provenienti da soggetti non legittimati. Per ulteriori approfondimenti sul tema si suggerisce la lettura anche di S. VILLAMENA, *Inerzia amministrativa e nuove forme di tutela. Profili organizzativi e sostanziali*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 134 ss., ove si esamina altresì la pronuncia della Corte costituzionale n. 181 del 13 luglio 2017 che ha escluso l'obbligo per le amministrazioni di rispondere a un'istanza di riesame in materia tributaria.

¹⁰⁰ Si veda, ad esempio, A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, cit., p. 203. F. APERIO BELLA, *Tra procedimento e processo. Contributo allo studio delle tutele nei confronti della pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 165 ss. Meno netta, invece, è la posizione espressa in M. RAMAJOLI, *Il declino della decisione motivata*, in L. GIANI, M. IMMORDINO e F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni*, cit., p. 149, e in *Ibidem*, *Il declino della decisione motivata*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2017, fasc. 3, p. 901, ove incidentalmente si evidenzia che, per effetto

riproposte da quella giurisprudenza che continua a escludere l'obbligo di provvedere ignorando le implicazioni della novella normativa¹⁰¹. Un'ulteriore corrente dottrinale pone poi l'accento sulla necessità di legare l'estensione dell'obbligo di provvedere alla previa esistenza di un obbligo di procedere, ovverosia di istruire la domanda. Quest'ultima impostazione parrebbe legittimata dal primo periodo dell'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990, che prevede l'obbligo di concludere il procedimento nelle ipotesi in cui questo «consegua obbligatoriamente ad un'istanza»¹⁰². L'obbligo di provvedere è così strettamente correlato a quello di procedere e l'estensione dei due obblighi viene di fatto a coincidere¹⁰³.

Sulla base di tale premessa, alcuni riconoscono l'obbligo di provvedere anche nelle ipotesi contemplate dall'art. 1, comma 2, l. n. 241/1990, escludendolo soltanto a fronte di alcune fattispecie che non determinerebbero il sorgere dell'obbligo di procedere, quali quelle presentate da soggetti privi di una posizione giuridica differenziata¹⁰⁴ o quelle volte a sollecitare un intervento in autotutela¹⁰⁵. Altri, viceversa, ritenendo che la riforma del 2012 non abbia in alcun modo inciso sull'obbligo di procedere, escludono l'obbligo di provvedere a fronte delle stesse tipologie di domande espressamente prese in considerazione dall'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990, aderendo così alle posizioni della giurisprudenza anteriore alla riforma del 2012¹⁰⁶.

Ciò detto, ad avviso di scrive, da un punto di vista logico prima ancora che giuridico l'obbligo di provvedere presuppone quello di procedere¹⁰⁷. Appare quindi

delle modifiche del 2012, l'onere di provvedere deve ritenersi sussistente anche sulle domande manifestamente infondate.

¹⁰¹ Cfr., *ex multis*, G. ALBISINNI ed E. GIARDINO, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 30; F. ARMENANTE, *La sanzionabilità del ritardo dell'azione amministrativa*, cit., p. 442; P. LAZZARA, *I procedimenti ad istanza di parte*, cit., pp. 120 ss.

¹⁰² La necessità di una lettura coordinata dei due periodi dell'art. 2, comma 1, è ben evidenziata da N. PAOLANTONIO, *Provvedimento in forma semplificata, doverosità della funzione ed esigenza di motivazione*, in *giustamm.it*, 2016, fasc. 12; *Ibidem*, *Il provvedimento in forma semplificata*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., p. 303.

¹⁰³ Si veda, ad esempio, N. POSTERARO, *Brevi note sull'obbligo di provvedere della p.a.*, cit., p. 1344, per il quale: «La p.a. ha l'obbligo di provvedere, qualora previamente ne abbia avuto uno d'attivarsi».

¹⁰⁴ S. VERNILE, *Il provvedimento in forma semplificata*, in A. RALLO e A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, cit., pp. 321 ss.

¹⁰⁵ V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, II ed., Torino, Giappichelli, 2021, p. 490.

¹⁰⁶ Cfr., *ex multis*, N. PAOLANTONIO, *Il provvedimento in forma semplificata*, cit., pp. 303-304; *Ibidem*, *Provvedimento in forma semplificata*, cit.; R. CAPONIGRO, *Il tempo come bene della vita*, in *giustamm.it*, 2014, fasc. 3; N. POSTERARO, *Considerazioni critiche sul generalizzato dovere di provvedere*, cit., pp. 2687.

¹⁰⁷ In termini non del tutto dissimili si veda S. VERNILE, *Il provvedimento in forma semplificata*, cit., p. 319, che al riguardo richiama F. GOGGIAMANI, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 108.

evidente che il legislatore, prevedendo l'obbligo di provvedere sulle domande manifestamente inaccoglibili¹⁰⁸, ha chiaramente presupposto anche un obbligo dell'amministrazione di procedere sulle medesime, le quali sarebbero così soggette anche al meccanismo del silenzio-assenso.

Le domande manifestamente inaccoglibili, tuttavia, rientrano in quella fattispecie di radicale inconfigurabilità che, secondo la giurisprudenza più recente, esclude comunque la formazione del silenzio-assenso. Tale contraddizione è stata recentemente evidenziata dal Consiglio di Stato che, senza risolverla, si è limitato a escludere la formazione del silenzio-assenso¹⁰⁹. Date le difficoltà delle amministrazioni a esercitare il controllo entro il termine di legge, specie in materia edilizia, ben si comprende la ritrosia della giurisprudenza a riconoscere la formazione del silenzio-assenso anche a fronte di istanze manifestamente non accoglibili¹¹⁰. Appare però opportuno individuare un quadro giuridico che possa giustificare la mancata formazione del silenzio-assenso, non essendo certo possibile limitarsi a ignorare il chiaro disposto normativo in senso contrario.

In particolare, qualora si ritenga che l'obbligo di provvedere sussista anche a fronte di domande manifestamente inaccoglibili¹¹¹, la formazione del silenzio-assenso sulle stesse si potrebbe escludere in virtù del carattere reciproco dei principi di leale collaborazione e buona fede oggi esplicitati dall'art. 1, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, introdotto dal decreto Semplificazioni. Sul punto occorre osservare che il silenzio-assenso, da un lato, ha condotto a un'evidente responsabilizzazione degli operatori privati¹¹², i quali, a fronte dell'inerzia dell'amministrazione, sono legittimati a esercitare

¹⁰⁸ Non a caso, E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 369, definisce il provvedimento in forma semplificata di cui all'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990, come «una modalità alternativa di “estinzione” del dovere di provvedere».

¹⁰⁹ Il riferimento è alla sentenza del Cons. Stato, n. 5072/2023, per il quale l'“inconfigurabilità” «include, senza esaurirli, i casi di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza delle istanze, che tuttavia non sarebbero esenti dall'obbligo di provvedere (sia pure redatto in forma semplificata), giusta la chiara previsione in tal senso dell'art. 2, comma 1, della L. n. 241 del 1990».

¹¹⁰ Comprensibilmente anche A. SQUAZZONI, *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio-assenso*, cit., p. 776, riporta in modo esemplificativo diverse conseguenze paradossali derivanti dall'applicazione dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, e del silenzio-assenso alle domande manifestamente inaccoglibili.

¹¹¹ Ad esempio, per *Ibidem*, pp. 776-777, il problema non si pone in quanto va esclusa la sussistenza di un obbligo di provvedere su tali istanze che, dunque, non rientrerebbero nell'alveo dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, il quale sarebbe stato introdotto dal legislatore solo per chiarire l'applicabilità del silenzio-assenso anche a fronte di domande illegittime.

¹¹² La “responsabilizzazione” del soggetto privato conseguente all'operare dell'istituto del silenzio-assenso è un'osservazione frequente in letteratura, riscontrandosi ad esempio in E. BOSCOLO, *Il potere di vigilanza e di sanzione*, cit., p. 991, e in G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 229, quando commentano la formulazione dell'art. 21, comma 1, primo periodo, l. n. 241/1990, che nel caso del

quelle stesse attività economiche che in passato richiedevano una previa autorizzazione espressa. Dall'altro, per le ragioni già esposte in precedenza, costituisce non un'ordinaria modalità di conclusione del procedimento, ma un rimedio a favore dell'istante privato predisposto dall'ordinamento a fronte dell'inerzia dell'amministrazione.

Date tali premesse, non appare irragionevole sostenere che il privato, presentando una domanda manifestamente inaccoglibile, violi i principi di leale collaborazione e buona fede e, pertanto, non possa beneficiare del rimedio del silenzio-assenso previsto in suo favore. La violazione da parte dell'istante privato di tali principi non comporterebbe l'assenza dell'onere di provvedere, ma soltanto l'inapplicabilità del silenzio-assenso, *ex art. 20, l. n. 241/1990*¹¹³. In altri termini, vi sarebbe un "abuso del procedimento"¹¹⁴ da parte del privato che non giustificerebbe il riconoscimento in suo favore del silenzio-assenso nel caso dell'inosservanza del termine di conclusione del procedimento.

D'altronde, è vero che tali principi sono stati storicamente valorizzati con riguardo alle condotte assunte dalla pubblica amministrazione, specie nell'aggiudicazione ed esecuzione dei contratti pubblici, e sotto il profilo della sua responsabilità civile¹¹⁵;

silenzio-assenso e della Scia richiede all'interessato di dichiarare di essere in possesso dei presupposti e dei requisiti richiesti dalla legge ai fini dello svolgimento dell'attività. La responsabilizzazione dei privati a seguito delle politiche di semplificazione e del silenzio-assenso è poi riconosciuta – seppur con toni critici in quanto ritenuta eccessiva – anche da R. MUSONE, *La decadenza del permesso di costruire tacito*, *cit.*, p. 826, e da M. A. SANDULLI, *Controlli sull'attività edilizia*, *cit.*, p. 20, e da *Ibidem*, *Poteri di autotutela della pubblica amministrazione e illeciti edilizi*, in *federalismi.it*, 2015, fasc. 14, p. 3.

¹¹³ In senso contrario si veda invece N. PAOLANTONIO, *Provvedimento in forma semplificata*, *cit.*, per il quale la violazione di tali principi non escluderebbe soltanto il rimedio del silenzio-assenso, ma la sussistenza stessa dell'obbligo di provvedere.

¹¹⁴ Questa la categoria immaginata da M. MONTEDURO, *Sul processo come schema di interpretazione del procedimento*, *cit.*, pp. 178-179, in correlazione a quelle di abuso del diritto e del processo, e facendo riferimento proprio ai principi di correttezza e buona fede. Secondo l'autore, tale categoria dovrebbe essere oggetto di maggiori riflessioni da parte della dottrina in attesa di un chiaro intervento del legislatore sul punto e potrebbe anche condurre all'introduzione di un onere per il privato di farsi carico delle spese del procedimento qualora l'amministrazione riscontri la manifesta non accoglibilità della domanda.

¹¹⁵ Per una ricostruzione storica e di carattere generale di detti principi non può che rinviarsi a F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni «Trenta» all'«alternanza»*, Milano, Giuffrè, 2001. Peraltro, la rilevanza di tali principi nella contrattualistica pubblica è ben dimostrata non solo dal loro recepimento anche nel nuovo codice dei contratti pubblici, ma dalla rapidità con cui la giurisprudenza maggioritaria ha provveduto a richiamare l'art. 1, comma 2-bis, l. n. 241/1990, nel ribadire l'onere delle stazioni appaltanti di osservare, in sede di affidamento dei contratti pubblici, la buona fede e il legittimo affidamento degli operatori economici (cfr., tra i tanti, Cons. Stato, ad. plen., n. 21/2021; Id., sez. V, n. 2709/2022; Id., sez. II, 5 aprile 2022, n. 2536; Id., 20 novembre 2020, n. 7237; Cons. giust. amm. Sicilia, n. 292/2022). Per approfondimenti sulla declinazione di tali principi e di quello del legittimo affidamento si veda C. NAPOLITANO, *Potere amministrativo e lesione dell'affidamento: indicazioni ermeneutiche dall'Adunanza plenaria*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, fasc. 1, pp. 3 ss.; M. TRIMARCHI, *Sulla responsabilità precontrattuale*, *cit.*, pp. 715 ss.; S. TORRICELLI, *Principio di buona fede nelle procedure di gara, tra obblighi (dell'impresa) di informare e obblighi (dell'amministrazione) di informarsi*, in *Munus*, 2020, fasc. 3, pp. 487 ss.

tuttavia, non solo la giurisprudenza ha sottolineato la portata generale di tali principi, anche nell'ambito del procedimento amministrativo e ai fini della stessa legittimità dei suoi atti, ma lo stesso legislatore ha ribadito il carattere reciproco di tali principi¹¹⁶.

Quanto alla giurisprudenza, è sufficiente ricordare che questa, nel motivare le ragioni per cui il silenzio-assenso si forma anche sulle domande illegittime, richiama l'onere dell'amministrazione di rispettare i principi di collaborazione e buona fede per come sanciti dall'art. 1, comma 2-bis, l. n. 241/1990¹¹⁷. Per di più, recentemente, la giurisprudenza ha ricondotto a tali principi anche l'onere di osservare nel procedimento le garanzie partecipative riconosciute dalla legge, specie con riferimento all'istituto del preavviso di diniego¹¹⁸.

Rispetto invece al dato normativo, è sufficiente ricordare che in virtù della natura reciproca di tali principi, nonché in recepimento di alcune suggestioni della plenaria n. 7, 12 maggio 2017¹¹⁹, l'art. 124, comma 1, c.p.a., così come modificato dal nuovo codice appalti, ha previsto la corresponsabilità dell'operatore economico a fronte di un'illegittima aggiudicazione. In particolare, è stata prevista la sua responsabilità se questo, «con un comportamento illecito, ha concorso a determinare un esito della gara illegittimo»¹²⁰.

Dunque, i principi di leale collaborazione e buona fede vanno osservati anche nell'ambito dell'attività procedimentale e hanno carattere reciproco, tant'è che il privato può essere chiamato a rispondere dei danni cagionati da un provvedimento

¹¹⁶ Peraltro, prima ancora delle modifiche apposte alla l. n. 241/1990 dal decreto Semplificazioni, anche S. VILLAMENA, *Inerzia amministrativa e nuove forme di tutela*, cit., p. 49, ha sottolineato il "carattere bi-direzionale" del principio di leale collaborazione all'interno del procedimento amministrativo.

¹¹⁷ Più precisamente, il Cons. Stato nella sentenza n. 5746/2022, poi richiamata anche dalla giurisprudenza successiva, ha precisato che: «L'ammissibilità di un provvedimento di diniego tardivo si porrebbe in contrasto con il principio di «collaborazione e buona fede» (e, quindi, di tutela del legittimo affidamento) cui sono informate le relazioni tra i cittadini e l'Amministrazione (ai sensi dell'art. 1, comma 2-bis, della l. n. 241 del 1990)».

¹¹⁸ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 16 gennaio 2023, n. 483; Tar Campania, Napoli, sez. III, 5 gennaio 2021, n. 34, che, peraltro, hanno valorizzato la necessità di osservare le garanzie partecipative anche a fronte di attività vincolate.

¹¹⁹ La plenaria aveva prospettato la possibilità per un'amministrazione condannata al risarcimento del danno di agire, o in via di regresso per far valere una responsabilità solidale o in via diretta per far valere l'ingiustificato arricchimento, nei confronti del «beneficiario che ha tratto vantaggio dal provvedimento illegittimo travolto dal giudicato» e, cioè, dell'operatore che è risultato illegittimamente aggiudicatario. Per un commento della plenaria si veda F. G. SCOCA, *Impossibilità di esecuzione del giudicato e azioni conseguenti*, in *il Corriere giuridico*, 2017, fasc. 10, pp. 1257 ss.; R. CHIEPPA, *Il valore dei principi generali*, cit., pp. 20-21.

¹²⁰ Questo quanto prevede l'art. 124, comma 1, c.p.a., così come riformulato dall'art. 209, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 36/2023.

amministrativo di cui ha colposamente influenzato l'esito. Di conseguenza, se il silenzio-assenso si forma sulle domande illegittime anche perché l'ingiustificata inerzia dell'amministrazione rappresenta una lesione di tali principi, allora i medesimi principi possono giustificare la mancata applicazione del silenzio se il privato presenta una domanda viziata da criticità tali da risultare manifestamente inaccoglibile. Tali domande, inoltre, non beneficiando del silenzio-assenso di cui all'art. 20, l. n. 241/1990, dovrebbero altresì porsi al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990, dato che l'inosservanza dell'onere di provvedere sulle medesime va qualificato come un mero silenzio inadempimento. Incidentalmente, la proposta valorizzazione dei principi di buona fede e leale collaborazione porta altresì a ribadire l'impossibilità di applicare il silenzio-assenso alle domande caratterizzate da profili di falsità¹²¹, la quale si ritiene comunque da escludere per le ragioni già esposte in precedenza.

3.3. I suoi riflessi sulle domande incomplete

Riflessioni più approfondite vanno riservate alla presentazione di domande incomplete, la quale costituisce un'ipotesi sin troppo frequente nella prassi amministrativa. Più precisamente, occorre interrogarsi sull'ipotesi in cui il privato presenti una domanda incompleta, ma l'amministrazione non provveda a richiedere le necessarie integrazioni documentali entro il termine di conclusione del procedimento.

Innanzitutto, pur volendo ricondurre le domande incomplete all'interno della categoria di quelle inammissibili, non si potrebbe escludere la formazione del silenzio-assenso in ragione di una violazione dei principi di collaborazione e buona fede da parte dell'istante privato. Invero, eventuali carenze documentali non potrebbero imputarsi

¹²¹ D'altronde come è stato recentemente ricordato, seppur con specifico riferimento alle dichiarazioni sostitutive, da M. BOMBARDELLI, *Il difficile bilanciamento tra semplificazione documentale e certezza: il "falso" nelle dichiarazioni sostitutive*, in M. CAPORALE, C. DEMARIA, D. DONATI, A. M. LORUSSO e F. MAZZUCHELLI, *Le forme del falso*, Bologna, Bologna University press, 2022, pp. 59-60, la presenza di un falso «incrina il rapporto di fiducia tra amministrazione e privato» e incide sugli stessi margini di operatività delle misure di semplificazione amministrativa. L'esclusione del silenzio-assenso su domande manifestamente false in ragione anche della violazione dei principi di leale collaborazione e buona fede trova ulteriore conferma nella *ratio* dell'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990. Invero, come osservato da P. G. LIGNANI, *Silenzio-assenso (diritto amministrativo)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento III, Milano, Giuffrè, 1999, p. 986, la norma, nell'escludere la conformazione ovvero la sanatoria degli effetti del silenzio-assenso a fronte di dichiarazioni mendaci o attestazioni false, è ispirata «al principio della fiducia dell'autorità verso il privato» e all'assunzione di una sua responsabilità circa la correttezza e completezza della sua domanda.

esclusivamente a carico del privato dato che grava sull'amministrazione un onere di soccorso istruttorio, o meglio procedimentale¹²², disciplinato sia dall'art. 6, l. n. 241/1990, che dall'art. 20, comma 5, d.P.R. n. 380/2001.

Detto soccorso non è espressamente qualificato come obbligatorio dall'art. 6, comma 2-bis, l. n. 241/1990¹²³, ma è riconosciuto come tale dalla dottrina¹²⁴ e da una

¹²² Si intende qui accogliere l'impostazione seguita da A. BONAITI e S. VACCARI, *Sul soccorso istruttorio nel diritto amministrativo generale. Inquadramento teorico, principi e interessi protetti*, in *Diritto amministrativo*, 2023, fasc. 1, p. 184, e da E. FREDIANI, *Il dovere di soccorso procedimentale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 23, i quali utilizzano il termine di "soccorso procedimentale" per riferirsi alle integrazioni richieste dall'art. 6, l. n. 241/1990, sulle domande presentate nei procedimenti a iniziativa di parte in modo da distinguerle dal cosiddetto "soccorso istruttorio". Trattasi dell'istituto previsto in materia di contratti pubblici e disciplinato dapprima dall'art. 83, comma 9, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e oggi dall'art. 101 del nuovo codice appalti, d.lgs. n. 36/2023, i quali consentono di regolarizzare eventuali carenze formali delle domande di partecipazione alle gare. Si segnala, inoltre, che quest'ultima disposizione, al terzo comma, pare aver recepito l'istituto elaborato dalla giurisprudenza amministrativa per affiancare quello del soccorso istruttorio e definito dalla stessa come di "soccorso procedimentale", il quale consisterebbe nella mera richiesta di chiarimenti da parte della stazione appaltante (si veda, al riguardo; Cons. Stato, sez. V, 9 gennaio 2023, n. 290; Id., sez. III, 9 febbraio 2021, n. 1225; Id., 25 marzo 2021, n. 2536; Id., 9 dicembre 2020, n. 7767; Id., sez. V, 27 gennaio 2020, n. 680). Invero, l'art. 101, comma 3, primo periodo, d.lgs. n. 36/2023, una volta disciplinato il soccorso istruttorio nei commi precedenti, precisa che comunque «la stazione appaltante può sempre richiedere chiarimenti sui contenuti dell'offerta tecnica e dell'offerta economica e su ogni loro allegato».

¹²³ La norma sembrerebbe legittimare la qualificazione del soccorso procedimentale come una mera facoltà, tenuto conto che ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. b), l. n. 241/1990, il responsabile del procedimento «può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali». La medesima formulazione è poi adoperata dal legislatore rispetto alle domande per il rilascio del permesso di costruire. Invero, l'art. 20, d.P.R. n. 380/2001, rispettivamente ai commi 4 e 5, prevede che il responsabile del procedimento "può" richiedere modifiche al progetto edilizio presentato e "può" interrompere il termine per provvedere al fine di richiedere integrazioni documentali.

¹²⁴ Più precisamente, la dottrina maggioritaria trae il dovere di soccorso proprio dal principio generale di buona fede e, innanzitutto, di imparzialità. Sul punto, cfr. A. BONAITI e S. VACCARI, *Sul soccorso istruttorio nel diritto amministrativo generale, cit.*, pp. 196 ss.; *Ibidem*, *Soccorso istruttorio e procedure comparative. Un'analisi critica del principio di par condicio tra formalismo e logica di risultato*, in *Diritto amministrativo*, 2023, fasc. 1, pp. 377 ss., che, peraltro, valorizzano in tal senso l'introduzione nel 2020 dell'art. 1, comma 2-bis, l. n. 241/1990; M. MATTALIA, *Il soccorso istruttorio nel procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2017, fasc. 3, p. 579; U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, Cedam, 1965, pp. 288 ss.; S. TARULLO, *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2008, fasc. 2, p. 452. Di recente, M. A. SANDULLI, *Riflessioni sull'istruttoria tra procedimento e processo*, in *Diritto e società*, 2020, fasc. 2, p. 211, ha invece ricondotto il "potere-dovere" di soccorso istruttorio al principio di leale collaborazione. Più, in generale, sulla doverosità del soccorso istruttorio si veda anche E. FREDIANI, *Il dovere di soccorso procedimentale, cit.*, pp. 43 ss.; *Ibidem*, *Il soccorso della stazione appaltante tra fairness contrattuale e logica del risultato economico*, in *Diritto amministrativo*, 2018, fasc. 3, pp. 637 ss.; A. MANZI, *Il soccorso istruttorio negli appalti e negli altri procedimenti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2016, fasc. 11, p. 2521. Da ultimo, la doverosità dell'attività istruttoria richiesta al responsabile del procedimento è riconosciuta anche da G. M. RACCA, *Richiesta e istanza alla pubblica amministrazione* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1997, Torino, Utet, pp. 368 ss., sebbene l'autrice non faccia riferimento espressamente al termine di soccorso istruttorio o procedimentale.

parte della giurisprudenza¹²⁵ alla luce anche – ma non solo – dei principi di collaborazione e buona fede gravanti sull'amministrazione. Pertanto, parrebbe irragionevole escludere il silenzio-assenso in virtù di una lesione di tali principi da parte dell'istante privato quando gli stessi risultano lesi anche dall'amministrazione rimasta inerte invece di richiedere le integrazioni necessarie ai fini dell'esame della domanda.

Per verificare se il silenzio-assenso può formarsi sulle domande incomplete occorre quindi guardare alla formulazione della l. n. 241/1990 e del d.P.R. 26 aprile 1992, n. 300 e, cioè, al regolamento tuttora vigente e concernente le attività private disciplinate dagli artt. 19 e 20, l. n. 241/1990¹²⁶.

L'art. 2, comma 6, l. n. 241/1990, dispone espressamente che nei procedimenti a istanza di parte il termine per provvedere, ossia il termine per la conclusione del procedimento, decorre semplicemente e direttamente «dal ricevimento della domanda»¹²⁷. Inoltre, il successivo settimo comma precisa altresì che il termine “può” essere sospeso, «per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni», al fine

¹²⁵ Al riguardo si contrappongono due diversi orientamenti. Da un lato, quello che distingue nettamente tra il soccorso istruttorio in materia di appalti, avente natura obbligatoria, e quello invece disciplinato dall'art. 6, l. n. 241/1990, del quale andrebbe riconosciuta la natura soltanto facoltativa. Dall'altro, vi è un orientamento che, specie in materia di concorsi pubblici e di accesso alle pubbliche sovvenzioni, ribadisce il carattere obbligatorio del soccorso previsto in via generale all'art. 6, l. n. 241/1990, in quanto riconducibile anche ai principi generali di buona fede, leale collaborazione e correttezza. Il primo orientamento trae il proprio fondamento nella sentenza della plenaria n. 9 del 25 febbraio 2014 che ha distinto tra le previsioni della l. n. 241/1990 e la disciplina in materia di appalti, venendo poi richiamata, tra le tante, da Tar Lazio, sez. III-bis, 20 aprile 2023, n. 6803; Tar Piemonte, Torino, sez. I, 3 marzo 2020, n. 154; Cons. Stato, sez. III, 4 gennaio 2019, n. 9; Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2018, n. 4340; Id., 30 aprile 2014, n. 2249; Id., 21 giugno 2013, n. 3408; Id., 15 novembre 2012, n. 5772; Cons. giust. amm. Sicilia, ad. sez. riun., par., 8 marzo 2021, n. 94. Quanto al secondo orientamento si vedano, *ex multis*, Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 10 novembre 2020, n. 709; Tar Lazio, Roma, sez. II, 24 dicembre 2022, n. 17536; Cons. Stato, sez. VII, 8 agosto 2022, n. 7000; Id., sez. VI, 18 maggio 2020, n. 3148; Id., sez. V, 22 novembre 2019, n. 7975. Per un esame del contrasto tra i due orientamenti si veda altresì A. BONAITI e S. VACCARI, *Sul soccorso istruttorio nel diritto amministrativo generale*, cit., pp. 194-195, e F. GAFFURI, *Il soccorso istruttorio nei concorsi pubblici*, in *Giurisprudenza italiana*, 2020, fasc. 11, pp. 2544-2545.

¹²⁶ Per un'analisi del d.P.R. n. 300/1992 si rinvia ad A. TRAVI, *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege*, cit., pp. 611 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Modelli procedurali alternativi in tema di autorizzazioni*, in *Diritto amministrativo*, 1993, fasc. 1, pp. 55 ss.; V. BARLESE, *La disciplina del silenzio assenso*, cit., pp. 565-566. Si segnala, incidentalmente, che la perdurante applicabilità del regolamento nonostante le periodiche modifiche apportate alla l. n. 241/1990 è espressamente riconosciuta da M. ANDREIS, *La conclusione inespressa del procedimento*, cit., p. 100. Va però precisato che l'autore, il quale peraltro sottolinea le analogie tra le previsioni del regolamento e l'allora disciplina dell'art. 6, l. n. 241/1990, si è espresso nel 2006 a seguito delle novelle normative del 2005.

¹²⁷ D'altronde, è frequente, se non pacifica, l'individuazione dell'avvio dei procedimenti a istanza di parte nel momento di ricevimento della domanda privata. Al riguardo, cfr., *ex multis*, A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo*, cit., p. 466; N. POSTERARO, *Domande manifestamente inaccoglibili*, cit., pp. 45 ss.; V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 491, il quale parimenti non chiarisce se la completezza o meno della domanda sia rilevante ai fini della decorrenza del *dies a quo* per il termine di provvedere.

di integrazioni documentali¹²⁸. Il medesimo schema viene riproposto anche per le domande soggette al meccanismo del silenzio-assenso in quanto l'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990, precisa che i termini soggetti al rimedio del silenzio decorrono sempre «dalla data di ricevimento della domanda del privato».

A maggiori incertezze interpretative conduce, invece, la lettura del d.P.R. n. 300/1992. In particolare, l'art. 3, comma 2, d.P.R. n. 300/1992, prevede che la domanda soggetta a silenzio-assenso deve contenere le generalità del richiedente, le caratteristiche specifiche dell'attività e una dichiarazione allegata in cui si indichi la sussistenza dei presupposti e dei requisiti prescritti dalla legge per lo svolgimento di quell'attività¹²⁹. La previsione dell'art. 3, comma 2, d.P.R. n. 380/2001, coincide parzialmente con l'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990, il quale richiede all'interessato che presenti una domanda soggetta a silenzio-assenso di «dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti».

Individuato così il contenuto necessario della domanda, il d.P.R. n. 300/1992, al successivo art. 4, comma 1, precisa che il silenzio-assenso, fatta salva la previsione di ulteriori condizioni fissate dalla legge, si forma se la domanda è conforme alle previsioni di cui all'art. 3, comma 2, d.P.R. n. 300/1992. Lo stesso art. 3, d.P.R. n. 300/1992, ai commi 3 e 4, si preoccupa di disciplinare anche la fattispecie delle domande incomplete. L'art. 3, comma 3, prevede che in caso di domande irregolari o incomplete, il termine per il silenzio-assenso comincia a decorrere soltanto dal giorno in cui il privato, su richiesta dell'amministrazione, presenta una documentazione completa. Tuttavia, ai sensi dell'art. 3, comma 4, se l'amministrazione non comunica al privato la richiesta di integrazioni documentali della domanda, «il termine del procedimento decorre comunque dal ricevimento della stessa»¹³⁰.

La formulazione degli artt. 3 e 4, d.P.R. n. 300/1992, consente di giungere a due soluzioni tra loro antitetiche. Valorizzando la formulazione dell'art. 4, comma 2, si può

¹²⁸ Più precisamente l'art. 2, comma 7, l. n. 241/1990, fa riferimento a «l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni».

¹²⁹ Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 3, comma 2, «quando la legge richieda particolari requisiti soggettivi, la denuncia e la domanda devono contenere anche i dati necessari per verificare il possesso o conseguimento dei requisiti stessi».

¹³⁰ Per di più, il successivo art. 5, d.P.R. n. 300/1992, prevede che l'amministrazione può una sola volta interrompere il termine soggetto al silenzio-assenso per richiedere elementi integrativi non in suo possesso e che non attengono ai medesimi elementi già «contemplati dall'art. 3, comma 2», dello stesso regolamento.

ritenere che soltanto una documentazione completa consente la formazione del silenzio-assenso ovvero, al più, che sono irrilevanti soltanto quelle carenze documentali non attinenti ai requisiti richiesti direttamente dalla legge o dall'art. 3, comma 2, d.P.R. n. 300/1992. Al contempo, ponendo invece l'accento sull'art. 2, comma 4, si potrebbe comunque ammettere la formazione del silenzio-assenso per il semplice decorso del termine decorrente dalla presentazione della domanda incompleta e della quale l'amministrazione non ha richiesto in tempo le necessarie integrazioni documentali¹³¹.

Quest'ultima soluzione parrebbe confermata anche dalle modifiche apposte all'art. 2, l. n. 241/1990, nell'ultimo decennio. Il legislatore, difatti, da un lato, intervenendo sul comma 1, ha esteso l'obbligo di provvedere dell'amministrazione anche sulle domande manifestamente inaccoglibili, e, dall'altro, introducendo il comma 8-*bis*, ha sancito il carattere perentorio del termine soggetto a silenzio-assenso.

A giudizio di chi scrive, ferma restando la necessità di guardare di volta in volta alle eventuali precisazioni contenute nella normativa di settore, pare ammissibile sostenere la formazione del silenzio-assenso anche su domande incomplete, o meglio parzialmente incomplete. A fronte dell'inerzia dell'amministrazione parrebbe ragionevole subordinare il silenzio-assenso alla presentazione di domande che, quantomeno, non siano generiche, consentendo quindi di individuare quale sia l'identità del richiedente, il suo titolo di legittimazione e l'attività oggetto della domanda. Inoltre, stante la chiara formulazione degli artt. 21, comma 1, l. n. 241/1990, e 3, comma 2, d.P.R. n. 300/1992, le domande dovrebbero altresì contenere la dichiarazione del possesso dei

¹³¹ Letture antitetiche del d.P.R. n. 300/1992 si rinvencono anche nella letteratura e in giurisprudenza. Ad esempio, A. TRAVI, *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege, cit.*, p. 613, ritiene che l'assenza nella domanda dei requisiti e dei presupposti richiesti da una fonte legislativa precluda la formazione del silenzio-assenso che, tuttavia, si formerebbe comunque se mancano o non vengono richiamati nella domanda soltanto dei «presupposti o requisiti prescritti da fonti secondarie». Più recentemente, M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere, cit.*, p. 47, ha invece richiamato l'art. 2, commi 3 e 4, d.P.R. n. 300/1992, per sostenere la pacifica formazione del silenzio-assenso sulle domande incomplete. Quanto alla giurisprudenza, intervenuta in particolare sui margini di formazione del silenzio-assenso a fronte di domande di autorizzazione alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, vi sono pronunce che, valorizzando sempre l'enunciato dell'art. 2, comma 4, d.P.R. n. 300/1992, hanno ammesso la formazione del silenzio-assenso anche su domande incomplete, seppur non affette da carenze di eccessiva criticità, in quanto l'amministrazione non aveva richiesto alcuna integrazione documentale delle domande entro i termini di legge (cfr. Cons. Stato, sez. II, 4 gennaio 2021, n. 96; Tar Sicilia, Catania, sez. II, 31 ottobre 2006, n. 2056; Tar Veneto, Venezia, sez. III, 26 gennaio 2005, n. 223). In senso contrario vi è però giurisprudenza che, invece, esclude la formazione del silenzio-assenso in ragione non tanto della formulazione del d.P.R. n. 300/1992 quanto, piuttosto, dell'esistenza del consolidato orientamento giurisprudenziale, già più volte esaminato in questa sede, che richiede la piena aderenza della domanda a tutti i requisiti, sia sostanziali sia formali, prescritti dalla normativa di riferimento (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 4 ottobre 2022, n. 8499; Id., 5 agosto 2022, n. 6944).

requisiti richiesti dalla legge e secondo le modalità previste dalla medesima, ad esempio mediante l'allegazione di appositi documenti o dichiarazioni asseverate. Viceversa, eventuali carenze marginali interne agli stessi documenti, imprecisioni, nonché esigenze di ulteriori elementi istruttori o di chiarimenti non dovrebbero precludere la formazione del silenzio-assenso se non vengono comunicate nei termini di legge dall'amministrazione competente.

Ovviamente, come si è già detto, resta ferma la necessità di guardare anche alla normativa di settore. A titolo esemplificativo, per quanto concerne la disciplina sui condoni edilizi, può dirsi pacifica la necessità di una domanda completa atteso che il silenzio-assenso è espressamente subordinato alla presentazione di determinati documenti da parte degli artt. 35, l. n. 47/1985, 39, l. n. 724/1994, e 32, d.l. n. 369/2003.

Rispetto invece alla disciplina del permesso di costruire, va ricordato che l'attestazione del silenzio-assenso sulla domanda di permesso di costruire ha ad oggetto, *ex art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001*, la mancata comunicazione entro il termine di legge del provvedimento di diniego o di «richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase». Di conseguenza, è evidente che il silenzio-assenso si può formare anche a fronte di domande incomplete. Cionondimeno, in conformità con quanto previsto dalla giurisprudenza più recente, appare comunque ragionevole subordinare la formazione del silenzio-assenso all'allegazione nella domanda dei documenti espressamente richiesti dall'art. 20, comma 1, d.P.R. n. 380/2001. Si pensi, in particolare, all'attestazione del titolo di legittimazione o all'asseverazione della conformità del progetto da parte del progettista abilitato¹³².

La soluzione così prospettata, tanto con riferimento alla disciplina generale dell'azione amministrativa quanto a quella edilizia, può rappresentare un buon bilanciamento dei principi di collaborazione e buona fede, *ex art. 1, comma 2-bis, l. n. 241/1990*, che vanno reciprocamente osservati dall'amministrazione e dai privati. Per di più, la richiesta di una completezza quantomeno “di fondo” o “minima” della domanda appare coerente con le stesse previsioni della Bolkestein che, pur regolando soltanto le prestazioni di servizi, rappresenta comunque il principale bilanciamento in sede europea

¹³² Ad esempio, valorizzando l'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990, che impone al richiedente di dichiarare il possesso dei requisiti di legge, il Cons. Stato, sez. VI, n. 4690/2022, ha escluso la formazione del silenzio-assenso a causa dell'assenza di una documentazione completa e, nello specifico, in ragione della mancata allegazione dell'asseverazione circa la conformità urbanistica del progetto da parte del progettista.

degli interessi pubblici e privati coinvolti nelle politiche di semplificazione e liberalizzazione.

Invero, la dir. 123/2016, all'art. 13, par. 3, chiarisce che il termine per provvedere sulla domanda di autorizzazione, il quale è soggetto al meccanismo del silenzio-assenso dal successivo par. 4, «decorre solo dal momento in cui viene presentata tutta la documentazione»¹³³. La direttiva, pur non disciplinando l'ipotesi in cui l'amministrazione rimanga inerte¹³⁴, richiede quindi la completezza della domanda soggetta a silenzio-assenso; tanto è vero che il legislatore italiano all'art. 17, comma 3, d.lgs. n. 59/2010, volto a dare specifica attuazione alla direttiva, ha parimenti previsto che il termine «decorre dal momento in cui il prestatore ha presentato tutta la documentazione necessaria ai fini dell'accesso all'attività e al suo esercizio»¹³⁵.

Al riguardo, può poi essere interessante guardare a come gli altri ordinamenti europei disciplinano la formazione del silenzio-assenso a fronte di documentazioni incomplete.

Il *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG), ovvero la legge federale tedesca sul procedimento amministrativo, al § 42a, che disciplina la “*Genehmigungsfiktion*”, e cioè la c.d. autorizzazione fittizia, dispone espressamente che il termine per provvedere soggetto al silenzio-assenso decorre dal ricevimento di una documentazione completa¹³⁶. Inoltre, la dottrina tedesca maggioritaria nel commentare la disposizione, la quale è stata

¹³³ Al più lo stesso art. 13, par. 3, dir. 123/2006, consente all'amministrazione di prorogare motivatamente il termine – ovviamente prima del decorso del medesimo – a fronte di una particolare complessità della domanda.

¹³⁴ Invero, l'art. 13, dir. 123/2006, al successivo par. 6, si limita a chiarire che: «Qualora la domanda sia incompleta, i richiedenti sono informati quanto prima della necessità di presentare ulteriori documenti, nonché degli eventuali effetti sul termine di risposta di cui al paragrafo 3».

¹³⁵ La norma, tuttavia, non ha recepito anche la previsione dell'art. 13, par. 6, dir. 123/2006, circa le integrazioni documentali; tant'è che ad avviso di C. FACCHINI, *La Direttiva “servizi” e il D.Lgs. n. 59/2010*, cit., p. 887, occorrerebbe guardare alla disciplina generale di cui alla l. n. 241/1990.

¹³⁶ Più precisamente, il § 42a, VwVfG, al secondo comma, nella traduzione italiana che qui si propone, dispone che: «Il termine di cui al comma (1) frase 1 è di tre mesi, salvo diversa disposizione di legge. Il termine decorre dal ricevimento della documentazione completa. Può essere ragionevolmente prorogato una volta se ciò è giustificato dalla difficoltà della questione. La proroga del termine deve essere motivata e comunicata in tempo utile». Peraltro, come prevede la Bolkestein, anche la normativa tedesca ammette espressamente la proroga del termine in presenza di una particolare complessità della domanda, ma non anche nel caso di una incompletezza della medesima. Per una breve e recente riflessione sulla diversa ricostruzione del silenzio-assenso in Italia e in Germania si rinvia a E. BUOSO, *La pubblica amministrazione in Germania nell'era dell'intelligenza artificiale: procedimenti completamente automatizzati e decisioni amministrative robotiche*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2021, fasc. 1, pp. 503 ss.

introdotta in recepimento proprio dell'art. 13, dir. 123/2006¹³⁷, chiarisce che ai fini del silenzio-assenso è necessaria una "oggettiva" completezza documentale; tant'è che il silenzio-assenso viene escluso anche a fronte dell'erronea affermazione circa la completezza della domanda da parte dell'amministrazione¹³⁸.

L'ordinamento francese sembra invece aver adottato una soluzione inversa. L'art. L114-5 del *Code des relations entre le public et l'administration (Crpa)*, prevede che in caso di domanda incompleta l'amministrazione deve richiedere all'istante privato i documenti mancanti. Inoltre, la stessa norma precisa che soltanto dalla presentazione dei documenti richiesti comincia a decorrere il termine per il silenzio-assenso¹³⁹ previsto dall'art. L114-3¹⁴⁰. Quest'ultima disposizione, a sua volta, precisa però che il termine per la formazione del silenzio-assenso decorre dalla presentazione della domanda e solo nel caso in cui l'amministrazione lamenti l'assenza di tutta la documentazione imposta dalla legge il termine decorrerà allora dal ricevimento delle integrazioni documentali richieste¹⁴¹. Il silenzio-assenso, dunque, non si potrebbe formare sulla domanda

¹³⁷ Il fatto che la norma sull'autorizzazione fittizia sia stata introdotta per recepire le previsioni della Bolkestein viene evidenziato anche da B. ENGEWALD, *Administrative Silence in Germany*, in D. C. DRAGOS, P. KOVAČ e H. D. TOLSMA (a cura di), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Svizzera, palgrave macmillan, 2020, p. 85

¹³⁸ Si veda, *ex multis*, F. SCHEMMER, *VwVfG § 42a Genehmigungsfiktion*, in J. BADER e M. RONELLENFITSCH (a cura di), *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, C.H.BECK, 59° ed., 2023, par. 12.1.; S. BAER, *VwVfG § 42a Genehmigungsfiktion*, in F. SCHOCH e J.-P. SCHNEIDER (a cura di) *Verwaltungsrecht VwVfG*, Kommentar, C.H.BECK, 2022, par. 37; U. STELKENS, *VwVfG § 42° Genehmigungsfiktion*, in P. STELKENS, H. J. BONK e M. SACHS (a cura di), *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG. Kommentar*, X ed., C.H.BECK, 2023, par. 75; M. UECHTRITZ, *Die allgemeine verwaltungsverfahrenrechtliche Genehmigungsfiktion des § 42 a VwVfG*, in *DVBl - Deutsches Verwaltungsblatt*, 2010, pp. 685 ss.

¹³⁹ Peraltro, è interessante osservare che il Governo francese, similmente a quanto avvenuto in Italia, ha ricondotto il rafforzamento del meccanismo del silenzio-assenso alla volontà di semplificare l'azione amministrativa nell'ottica di una sua maggiore efficienza e di favorire l'iniziativa economica privata, impedendo che questa possa essere ostacolata dall'inerzia delle pubbliche amministrazioni. Al riguardo si veda E. CHEVALIER, *Silence in the French Administrative System: A Failed Revolution?*, in D. C. DRAGOS, P. KOVAČ e H. D. TOLSMA (a cura di), *The Sound of Silence*, cit., p. 122, nonché D. RIBES, *Le nouveau principe «silence de l'administration vaut acceptation»*, in *Actualité juridique de droit administratif*, 2014, pp. 389 ss.

¹⁴⁰ Più precisamente, in forza dei primi due commi – tradotti in italiano – dell'art L114-5, *Crpa*: «Se una domanda inviata alle autorità è incompleta, le autorità informano il richiedente dei documenti e delle informazioni mancanti richiesti dalle leggi e dai regolamenti in vigore. Fissa un termine per il ricevimento di tali documenti e informazioni. Il termine di cui all'articolo L. 114-3, dopo il quale, in assenza di una decisione esplicita, la domanda si considera accettata, decorre solo dal ricevimento dei documenti e delle informazioni richieste».

¹⁴¹ In particolare, ai sensi dell'art. L114-3, *Crpa*, nella traduzione italiana che si propone, «il termine dopo il quale è ammissibile il prodursi una decisione implicita di accettazione decorre solo dalla data di ricevimento della domanda da parte dell'amministrazione competente. Se questa amministrazione informa il richiedente che non ha fornito tutte le informazioni o i documenti richiesti dalle leggi e dai regolamenti in vigore, il termine decorrerà solo dalla data di ricezione di tali informazioni o documenti».

incompleta soltanto nel caso in cui tale incompletezza venga rilevata e comunicata dall'amministrazione entro i termini di conclusione del procedimento¹⁴².

Analoghe conclusioni si possono trarre anche dalla lettura della normativa portoghese e, segnatamente, dal *código do procedimento administrativo (cpa)*, adottato con decreto legge n. 4 del 7 gennaio 2015.

L'art. 130, comma 2, *cpa*, prevede il silenzio-assenso, più precisamente il “*deferimento tácito*”, a fronte dell'inosservanza del termine per provvedere, il quale nei procedimenti a istanza di parte decorre, *ex art.* 128, comma 3, *cpa*, dalla data di ricevimento della domanda da parte dell'amministrazione competente¹⁴³. Inoltre, l'art. 130, comma 3, *cpa*, prevede la sospensione del termine soltanto per una causa imputabile al privato interessato e la sua interruzione previa notifica di un'espressa decisione in tal senso. Quest'ultima disposizione va letta in coordinamento con l'art. 108, comma 2, *cpa*, che, pur consentendo all'amministrazione di richiedere integrazioni documentali a fronte di domande incomplete, pone a suo carico un particolare onere di soccorso procedimentale dato che è chiamata a «porre rimedio d'ufficio alle carenze delle domande, in modo da evitare che le parti interessate subiscano danni a causa di semplici errori o mere informazioni nelle richieste».

Di conseguenza, parrebbe ragionevole sostenere che se l'amministrazione non comunica al privato la necessità di integrazioni documentali, le eventuali carenze della domanda non possono impedire il decorso del termine e, per l'effetto, la formazione del silenzio-assenso. Conclusione quest'ultima che trova conforto anche nella dottrina portoghese, la quale ha osservato come il codice – a differenza di quanto avviene in alcune normative di settore – non individua espressamente la completezza della domanda come un requisito necessario ai fini della produzione degli effetti del silenzio-assenso¹⁴⁴.

¹⁴² Analoghe riflessioni si rinvengono anche in J.-M. PASTOR, *Le silence vaut accord : une révolution administrative à la peine*, in *Actualité Juridique: Droit Administratif*, 2016, p. 1892.

¹⁴³ Più precisamente, nella traduzione italiana che si propone, l'art. 128, comma 3, *cpa*, ricollega l'avvio del procedimento alla data del «ricevimento della richiesta o della petizione da parte dell'organo competente a riceverla, indipendentemente dall'esistenza di formalità speciali per la fase preparatoria della decisione».

¹⁴⁴ Il riferimento è qui a M. A. RAIMUNDO, J. T. SILVEIRA, T. F. DE FREITAS e G. DE ANDRADE *Administrative Silence in Portugal*, in D. C. DRAGOS, P. KOVAČ e H. D. TOLSMA (a cura di), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Svizzera, palgrave macmillan, 2020, pp. 296-297. Gli stessi autori, inoltre, in *Ibidem*, pp. 294-295, e in J. T. SILVEIRA, T. F. DE FREITAS, G. FABIÃO e M. A. RAIMUNDO, *The Simplification of Procedures in Portuguese Administrative Law*, in *Administrative Science*, 2022, 12, 9, p. 11, individuano come requisiti per la formazione del silenzio-assenso: a) la presentazione di una domanda da parte di un soggetto privato e, dunque, l'avvio di un procedimento a istanza di parte; b) l'invio della domanda all'amministrazione competente a deciderla; c) la tempestività della domanda che, quindi,

Meno chiare sono le indicazioni provenienti dall'ordinamento spagnolo, ove, peraltro, le amministrazioni riscontrano le medesime difficoltà già registrate nei Comuni italiani. Difatti, anche in Spagna le amministrazioni, in ragione delle limitate risorse e del personale a disposizione, spesso sono incapaci di rispettare il termine perentorio per provvedere sulle domande edilizie¹⁴⁵. Tuttavia, a tutela del territorio, diversamente da quanto avviene in Italia, l'inosservanza del termine per provvedere sulle domande per la realizzazione di interventi di edilizia espansiva, precedentemente soggetto a silenzio-assenso, è stata ricondotta al regime del silenzio-rigetto¹⁴⁶.

Ciò detto, la ley n. 39 del 1° ottobre 2015 sul *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*¹⁴⁷, prevede in via generale che nei procedimenti a istanza di parte il termine per provvedere decorre, *ex art. 21, comma 3, lett. b)*, dall'inserimento della domanda nel registro elettronico dell'amministrazione competente a decidere sulla medesima. La domanda deve contenere alcune indicazioni minime precisate all'art. 61, comma 1, ley n. 38/2015 per impedirne la genericità¹⁴⁸ e, in forza dell'art. 24, l'inutile decorso del termine senza che sia notificata al richiedente l'adozione di un provvedimento espresso comporta l'applicazione del "silencio administrativo", ovvero del silenzio-assenso. A fronte poi di richieste di integrazioni documentali, il

dev'essere presentata entro l'eventuale termine fissato dalla legge; d) l'inutile decorso del termine per provvedere. Ciò detto, il silenzio-assenso potrebbe forse escludersi soltanto a fronte di domande del tutto generiche o non "istruibili" dato che sempre l'art. 108, *cpa*, al terzo comma, precisa che sono comunque da respingere le domande non identificate e quelle non comprensibili.

¹⁴⁵ P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, R. FERNÁNDEZ ACEVEDO e S. SISTERO RÓDENAS, *The Sound of Silence in Spain*, in D. C. DRAGOS, P. KOVAČ e H. D. TOLSMA (a cura di), *The Sound of Silence*, cit., p. 246, che parlano più precisamente di domande di pianificazione urbanistica e sottolineano anche come il termine per provvedere fissato dalla normativa regionale sia generalmente breve in quanto pari a novanta giorni.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 265, i quali riconducono tale inversione di marcia a un intervento del legislatore statale del 2011, poi confermato nella nuova legge urbanistica, ovvero il regio decreto legislativo 30 ottobre 2015, n. 7. Invero, l'art. 11, comma 4, lett. b), r.d.l. n. 7/2015, oggi assoggetta al silenzio-rigetto le domande per la costruzione, realizzazione e installazione di nuove strutture. Peraltro, sul punto è intervenuto anche il *Tribunal constitucional* spagnolo nella sentenza n. 143 del 14 dicembre 2017, ove è stata riconosciuta la legittimità della qualificazione dell'inerzia dell'amministrazione come silenzio-rigetto in quanto posta a tutela di valori ambientali, e, quindi, non lesiva del riparto di competenze legislative con le *Comunidades Autónomas*. La legittimità costituzionale della disposizione è stata però circoscritta soltanto nella parte in cui si riferisce alle domande di realizzazione di attività edilizie su terreni rurali la cui trasformazione urbanistica non è tuttavia ammessa dalla normativa o dagli strumenti di pianificazione. Le conclusioni di parziale legittimità costituzionale della previsione, inoltre, sono state confermate dal Tribunale costituzionale nella successiva pronuncia n. 75 del 5 luglio 2018.

¹⁴⁷ Per un'analisi di insieme della legge spagnola sul procedimento si suggerisce la lettura di V. DE FALCO, *Relazioni ad extra e procedimento amministrativo comune nell'esperienza spagnola. Un'affinità che non convince*, in *Dpce online*, 2019, fasc. 1, pp. 41 ss.

¹⁴⁸ L'art. 61, ley n. 39/2015, richiede, ad esempio, il nome, il cognome e la firma del richiedente o del suo legale rappresentante, nonché le ragioni, le richieste e i fatti posti a fondamento della domanda in modo così da poterla specificare.

termine massimo per provvedere è sospeso, *ex art. 22, comma 1, lett. b), ley n. 38/2015*, e qualora il privato non ottemperi alla relativa richiesta la sua domanda è da intendersi come ritirata in forza del combinato disposto di cui agli artt. 68, comma 1, e, 21, comma 1. Il legislatore spagnolo, dunque, non disciplina espressamente l'ipotesi in cui l'incompletezza della domanda non sia tempestivamente censurata dall'amministrazione e, nel silenzio della legge, pare ammissibile ammetterne comunque la soggezione al silenzio-assenso.

3.4. I suoi riflessi sul preavviso di diniego

Il preavviso di diniego trova applicazione in tutti i procedimenti a istanza di parte, ivi compresi così i procedimenti il cui decorso del termine per provvedere è soggetto al silenzio-assenso. Lo stesso legislatore, all'art. 20, comma 5, l. n. 241/1990, si è preoccupato di precisare l'applicabilità anche ai procedimenti soggetti a silenzio-assenso dell'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990, e, dunque, dell'istituto del preavviso di diniego. Il preavviso, tuttavia, ha sì un ambito di applicazione coincidente con quello del silenzio-assenso ma, al contempo, più vasto di quest'ultimo in quanto non incontra le eccezioni dettate dall'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990.

Come già ricordato¹⁴⁹, il preavviso di diniego risponde a una logica di rafforzamento del contraddittorio procedimentale posto che l'amministrazione nei procedimenti a istanza di parte è tenuta, prima di adottare il provvedimento espresso di rigetto, a comunicare all'istante le ragioni che ostano all'accoglimento della domanda. Ciò comporta una sospensione dei termini procedurali per consentire al privato la presentazione di osservazioni, eventualmente anche corredate da integrazioni documentali, che possano convincere l'amministrazione della legittimità della propria domanda. E l'effettività del contraddittorio instaurato con il privato viene garantita dall'obbligo dell'amministrazione di prendere un'espressa posizione sulle osservazioni presentate qualora intenda comunque adottare un provvedimento di diniego.

Tanto chiarito, può però capitare che l'amministrazione comunichi al privato il preavviso diniego, ma poi, a prescindere dalla presentazione o meno di osservazioni da

¹⁴⁹ Sul preavviso di diniego e, in particolare, sulle modifiche alla sua disciplina apportate dal decreto Semplificazioni si rinvia a quanto già osservato nel paragrafo 5.2. del secondo capitolo della prima parte della presente trattazione.

parte dell'istante privato, non provveda a concludere il procedimento con un provvedimento espresso. Occorre quindi chiedersi se l'inutile decorso del termine di conclusione del procedimento comporti la formazione del silenzio-assenso nonostante l'amministrazione abbia previamente comunicato il preavviso di diniego. In letteratura come in giurisprudenza si sono registrate posizioni contrapposte sul punto, ma la risposta a tale quesito pare obbligata e consegue direttamente dalla ricostruzione della natura giuridica del silenzio-assenso.

Come dettosi, il silenzio costituisce un rimedio *ex lege* all'inerzia della pubblica amministrazione e non può invece ritenersi una legittima e consapevole modalità di conclusione del procedimento. Ne consegue che se il silenzio costituisce un rimedio previsto dalla legge per il solo fatto dell'inosservanza del termine di conclusione del procedimento, a prescindere da un qualsivoglia elemento volitivo dell'amministrazione, i suoi effetti si producono nonostante il preavviso di diniego che costituisce un mero atto endoprocedimentale¹⁵⁰.

Non appare quindi condivisibile l'opposta tesi di chi, ritenendo il silenzio-assenso una legittima, se non volontaria, modalità di conclusione del procedimento, conclude conseguentemente nel senso che la formazione del silenzio-assenso sia preclusa dalla previa comunicazione del preavviso di rigetto¹⁵¹. Peraltro, dato che la produzione degli

¹⁵⁰ A questa tesi aderisce A. DI MARIO, *La nuova partecipazione al procedimento: potenziamento o dequotazione*, in F. CARINGELLA, D. DE CAROLIS e G. DE MARZO (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le l. n. 15 del 2005 e n. 80 del 2005*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2005, p. 463. L'ammissibilità del silenzio-assenso a seguito della formazione del preavviso di diniego sembra invece riconosciuta da G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., p. 235, che riporta come tale conclusione sia quella spostata dalla giurisprudenza prevalente, da M. ANDREIS, *La conclusione inespressa del procedimento*, cit., p. 115, e da G. MILO, *Il preavviso di diniego dopo la legge 11 settembre 2020 n. 120*, in *Ambienteditto*, 2020, fasc. 4, p. 7. Quest'ultima, in ragione della modifica apportata dal decreto Semplificazioni all'art. 10-bis, l. n. 241/1990, e in particolare della previsione per la quale la comunicazione del preavviso comporta la sospensione e non più l'interruzione dei termini, conclude nel senso che: «l'amministrazione, dopo il preavviso di diniego, dovrà anche affrettarsi ad adottare il provvedimento di diniego definitivo, avendo il preavviso solo effetto sospensivo e non interruttivo del termine». Da ultimo, la formazione del silenzio-assenso nonostante la previa comunicazione del preavviso di diniego è riconosciuta da C. BENETAZZO, *Silenzio-assenso e dovere dell'amministrazione di svolgere l'istruttoria*, cit., p. 22, la quale, difatti, ritenendo che nelle domande soggette a silenzio-assenso non vi sia un obbligo di provvedere espressamente, individua come un'eccezione a tale soluzione l'ipotesi in cui l'amministrazione non intenda accogliere le osservazioni presentate dal privato in replica al preavviso di diniego.

¹⁵¹ Cfr., ad esempio, V. PARISIO, *direttiva "bolkestein, silenzio-assenso, cit., e Ibidem, Il silenzio della pubblica amministrazione tra prospettive attive e fattuali*, cit., che individua il silenzio-assenso come l'ordinaria modalità di conclusione del procedimento e per la quale il richiamo all'art. 10-bis, l. n. 241/1990, da parte dell'art. 20 dimostra, da un lato, che «la P.A. sia comunque tenuta a svolgere l'istruttoria, altrimenti non avrebbe senso alcuno il preavviso di rigetto» e, dall'altro, che «il preavviso di rigetto rende inapplicabile la *fiction iuris* dell'accoglimento». Ritengono che la formazione del silenzio-assenso sia preclusa dal

effetti provvedimentali è prevista direttamente dalla legge al sussistere dei requisiti per l'esistenza del fatto del silenzio, non convince nemmeno la pur comprensibile tesi per la quale il preavviso di diniego precluderebbe la formazione del silenzio-assenso in quanto quest'ultimo, per effetto del preavviso, verrebbe a perdere il carattere dell'univocità¹⁵².

La formazione del silenzio-assenso a fronte del preavviso di diniego è riconosciuta anche dalla giurisprudenza prevalente pur in presenza di orientamenti contrari. In particolare, tra i giudici amministrativi è possibile distinguere tra tre diversi orientamenti¹⁵³.

Un primo orientamento ammette pacificamente la formazione del silenzio-assenso¹⁵⁴. Un secondo, minoritario e più risultante, ne esclude invece la formazione in ragione della manifestazione di volontà in senso contrario dall'amministrazione, seppur espressa in un atto endoprocedimentale¹⁵⁵, ovvero perché il preavviso sarebbe comunque idoneo a escludere un'inerzia dell'amministrazione¹⁵⁶.

Infine, vi sono pronunce che, nella presupposta convinzione che il silenzio-assenso si formi soltanto su domande pienamente corrispondenti alla normativa di

preavviso di diniego anche G. GUZZARDO, *Semplificazioni e complicazioni nei titoli edilizi*, cit., p. 55, e M. D'ORSOGNA e R. LOMBARDI, *Il silenzio-assenso*, cit., p. 974, i quali parlano di «una riespansione della (applicazione della) disciplina generale del procedimento e dunque la inapplicabilità del silenzio-assenso».

¹⁵² Il riferimento è qui alla posizione sostenuta da A. VACCA, *Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ex art. 10-bis, l. 7 agosto 1990, n. 241 e modalità di esercizio del potere amministrativo: prima ricostruzione di un complesso fenomeno di alterazioni procedurali*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, fasc. 5, pp. 1824 ss.

¹⁵³ Accanto a tali orientamenti si pone poi una recente pronuncia del Tar Calabria, Reggio Calabria, 27 febbraio 2023, n. 202, che, in ragione della particolare formulazione dell'art. 20, d.P.R. n. 380/2001, esclude la formazione del silenzio-assenso su una domanda di permesso di costruire a fronte della comunicazione del preavviso di diniego. In particolare, il giudice amministrativo fa coincidere il preavviso di diniego con l'«opposto motivato diniego» del dirigente o del responsabile dell'ufficio che, ex art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, impedisce la formazione del silenzio-assenso.

¹⁵⁴ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 10 marzo 2023, n. 2548; Id., sez. IV, 17 maggio 2019, n. 3190, Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 8 agosto 2019, n. 2074, per i quali: «Il "preavviso di rigetto" ex art. 10 bis, della L. n. 241 del 1990 rende, infatti, irrilevante la precedente inerzia dell'Amministrazione e comporta il decorso di un nuovo termine di conclusione del procedimento, alla cui eventuale infruttuosa scadenza maturerà un silenzio assenso». La formazione del silenzio-assenso è poi riconosciuta anche da Tar Veneto, Venezia, sez. I, 28 dicembre 2022, n. 1968, e da Tar Lazio, Roma, sez. II, 23 ottobre 2020, n. 10851, il quale aveva affermato che: «il preavviso di diniego, quale mero atto endoprocedimentale, non è idoneo a precludere il formarsi del silenzio-assenso sull'istanza di permesso di costruire».

¹⁵⁵ Cfr. Tar Valle d'Aosta, Aosta, sez. I, 11 giugno 2015, n. 41; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 4 febbraio 2015, n. 390; Cons. Stato, sez. III, 28 gennaio 2014, n. 418.

¹⁵⁶ Tale giurisprudenza è riportata da M. D'ORSOGNA e R. LOMBARDI, *Il silenzio-assenso*, cit., p. 974, che fanno riferimento a Tar Lazio, Roma, sez. III-ter, 15 novembre 2016, n. 11380; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 29 maggio 2008, n. 5160; Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 2008, n. 6237. Tale posizione si espone però a delle perplessità in quanto il silenzio-assenso risiede proprio nel rimedio all'inerzia dell'amministrazione che non ha concluso il procedimento con l'adozione di un provvedimento finale, a nulla rilevando quindi la presenza di atti meramente endoprocedimentali.

riferimento, esaminano il contenuto dei preavvisi di diniego per accertare la legittimità o meno la domanda e, quindi, la formazione del silenzio-assenso. In tal caso, però, la giurisprudenza non esclude la formazione del silenzio-assenso a causa della comunicazione in sé del preavviso di diniego, ma per l'accertata illegittimità della domanda, ossia per l'assenza dei presupposti per la formazione del silenzio-assenso, i cui effetti, quindi, non si sarebbero comunque prodotti, anche se l'amministrazione non avesse comunicato il preavviso di diniego¹⁵⁷. Detto ancora più chiaramente, la giurisprudenza guarda al preavviso di diniego non come a un elemento preclusivo del silenzio-assenso, ma come a una prova della sussistenza o meno di tutti i requisiti necessari per la formazione del silenzio-assenso.

Tanto richiamato, il fatto che il silenzio-assenso possa formarsi anche in presenza di un preavviso di diniego trova definitiva conferma nell'introduzione, con il decreto Semplificazioni, della previsione dell'inefficacia degli atti tardivi all'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990. Invero, l'affermazione dell'inefficacia dell'atto tardivo, anche se di diniego, e la natura endoprocedimentale del preavviso di diniego impedirebbero di dare una conclusione al procedimento amministrativo qualora si negasse la formazione del silenzio-assenso e l'amministrazione rimanga inerte¹⁵⁸. In conclusione, il preavviso di diniego, essendo un atto meramente endoprocedimentale, non esime l'amministrazione dall'adozione del provvedimento finale e, dunque, comporta comunque l'inosservanza dell'obbligo di provvedere e, per l'effetto, la formazione del silenzio-assenso¹⁵⁹.

3.5. I suoi riflessi sull'annullamento d'ufficio e sulla tutela del territorio

¹⁵⁷ Un recente esame di tale giurisprudenza si rinviene in A. SQUAZZONI, *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio-assenso*, cit., pp. 754 ss., il quale esamina in particolare le vicende e le argomentazioni oggetto delle sentenze di Tar Valle d'Aosta, sez. I, 6 febbraio 2018, n. 10, Cons. Stato, sez. VI, 20 giugno 2019, n. 4208; Tar Valle d'Aosta, sez. I, 2 maggio 2018, n. 27, Cons. Stato, sez. VI, 20 giugno 2019, n. 4210; Tar Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 5 maggio 2015, n. 6358. Un simile approccio, inoltre, si rinviene anche in Tar Piemonte, Torino, sez. II, 30 aprile 2019, n. 527.

¹⁵⁸ Non si potrebbe difatti concludere il procedimento per le medesime ragioni *supra* esposte al paragrafo 3.1 del presente capitolo.

¹⁵⁹ In termini analoghi, si veda di recente Tar Campania, Napoli, sez. IV, 10 gennaio 2023, n. 212, che ha riconosciuto la «inidoneità della comunicazione del preavviso del diniego ad interrompere la censurata inerzia dell'Amministrazione, trattandosi di atto endoprocedimentale, non avente valore provvedimento».

Da ultimo, la previsione dell'inefficacia degli atti tardivi e la conseguente affermazione dell'assoggettabilità a silenzio-assenso delle domande illegittime e parzialmente incomplete hanno dei chiari riflessi anche sull'autotutela amministrativa¹⁶⁰.

Il legislatore, infatti, ha chiaramente disposto che una volta decorso il termine per provvedere, l'amministrazione può soltanto intervenire in autotutela sugli effetti del silenzio-assenso pacificamente formatosi. Tale soluzione consente, nonostante l'inerzia dell'amministrazione, di garantire una conclusione al procedimento avviatosi con la presentazione di una domanda non conforme al quadro normativo di riferimento. Ad ogni modo, seguendo tale impostazione, la tutela degli interessi pubblici potenzialmente lesi dallo svolgimento di un'attività illegittima viene comunque garantita dalla possibilità per l'amministrazione di intervenire in autotutela mediante l'annullamento d'ufficio degli effetti prodotti dal silenzio-assenso.

La soluzione così sintetizzata, se si guarda dal lato dell'istante privato, è riconducibile alla volontà di salvaguardare il legittimo affidamento da questi maturato sulla stabilità degli effetti provvedimenti prodotti¹⁶¹, oltre a impedire che l'inerzia delle amministrazioni possa costituire un freno all'iniziativa economica.

Tuttavia, se si guarda invece alla pubblica amministrazione, il silenzio-assenso pare rappresentare uno strumento di complicazione, più che di semplificazione amministrativa¹⁶². Invero, in precedenza, con il beneplacito della giurisprudenza

¹⁶⁰ Con riferimento ai riflessi sull'autotutela amministrativa della previsione dell'inefficacia degli atti tardivi si veda anche M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo*, cit., p. 183; M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo*, cit., pp. 17 ss.; B. VERZICCO, *Riflessioni sull'autotutela decisoria*, cit., pp. 161 ss. Il primo degli autori citati ritiene che il rinvio all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, riguardi gli stessi atti tardivi nel senso che l'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, consentirebbe all'amministrazione di annullare tali atti inefficaci per rimuoverli definitivamente dall'ordinamento. Tale tesi è però contestata dagli altri due autori citati e, in particolare, da M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo*, p. 19, poiché, da un lato, gli atti tardivi essendo inefficaci sarebbero già improduttivi di effetti e, dall'altro, l'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, può avere ad oggetto *stricto sensu* solo gli atti illegittimi e non anche quelli inefficaci. Diversamente, dunque, gli ultimi due autori citati ritengono – al pari di chi scrive – che il richiamo operato all'autotutela abbia ad oggetto gli effetti del silenzio-assenso, i quali possono essere annullati d'ufficio dall'amministrazione. Ad ogni modo, secondo B. VERZICCO, *Riflessioni sull'autotutela decisoria*, cit., p. 165, il richiamo all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, da parte dall'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, permetterebbe all'amministrazione di intervenire non solo con l'annullamento d'ufficio ma, ove necessario, anche con il diverso strumento della convalida.

¹⁶¹ Trattasi poi del medesimo interesse che l'amministrazione, in sede di annullamento d'ufficio, deve valutare e bilanciare con l'opposto interesse al ripristino della legalità violata e alla tutela dell'ordinato assetto del territorio. Sul punto, si veda R. FUSCO, *I limiti dell'autotutela decisoria in materia edilizia: il difficile equilibrio tra contrasto all'abusivismo e la tutela dell'affidamento dei privati*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 1, p. 26.

¹⁶² Anche G. CORSO, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, cit., p. 14, sottolinea che l'applicazione dei presupposti di cui all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, comporta un appesantimento

maggioritaria, l'amministrazione poteva denegare anche tardivamente il permesso di costruire in ragione del solo carattere abusivo dell'intervento edilizio.

Oggi, viceversa, l'amministrazione, una volta decorso il termine per il suo controllo *ex ante* che di rado è in grado di rispettare, può impedire la realizzazione di immobili abusivi soltanto osservando quei maggiori oneri istruttori e motivazionali richiesti dall'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, ai fini dell'annullamento d'ufficio. Difatti, per annullare gli illegittimi effetti del silenzio-assenso, l'amministrazione dovrà motivarne le ragioni con riferimento sia alla sussistenza di un interesse pubblico a tal fine diverso dal mero ripristino della legalità violata, sia alla prevalenza di quest'ultimo rispetto al legittimo affidamento maturato dal privato.

Cionondimeno, è possibile esprimere delle riserve sulla capacità delle amministrazioni di impedire in autotutela che le attività illegittime tacitamente autorizzate pregiudichino gli interessi pubblici. Ciò è particolarmente evidente nell'edilizia, ove nonostante le resistenze della giurisprudenza si stanno sempre più restringendo i margini per una tutela reale dell'interesse all'ordinato assetto del territorio.

Più precisamente, sono due gli ostacoli che l'amministrazione incontra nel tutelare l'interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio mediante la demolizione delle opere edilizie abusive, ma realizzate in base a un titolo edilizio rilasciato in modo espresso o tacito dall'amministrazione. Il primo, già in parte anticipato, attiene alla necessità di bilanciare l'interesse alla rimozione degli abusi con gli altri interessi privati e pubblici coinvolti in sede di autotutela. Il secondo riguarda la possibilità di una sanatoria in sede di determinazione degli effetti conseguenti all'annullamento d'ufficio del titolo edilizio¹⁶³.

dell'azione amministrativa che mal si concilia con una logica di semplificazione amministrativa. Non a caso, a suo giudizio, il silenzio-assenso non avrebbe soltanto il fine di semplificare il procedimento amministrativo ma, piuttosto, quello di estendere i confini della libertà dei privati nei loro rapporti con l'autorità pubblica. Del resto, alcune perplessità sull'effettiva natura semplificatrice del silenzio-assenso erano state espresse oltre quindici anni fa anche da L. FERRARA, *Dia (e silenzio-assenso) tra autoamministrazione e semplificazione*, cit., p. 765, e, inoltre, non è mancato in dottrina chi ha espressamente parlato del silenzio-assenso come di uno «strumento di liberalizzazione dell'attività amministrativa» (così, ad esempio, si esprime L. GIANI, *Articolo 20. Silenzio assenso*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE e A. ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, cit., p. 412.

¹⁶³ Incidentalmente, può altresì menzionarsi l'introduzione dell'art. 34-*bis*, d.P.R. n. 380/2001, a cura dell'art. 10, comma 1, lett. p), l. n. 120/2020. La norma, modificando la disciplina precedentemente contenuta all'art. 32, comma 3-*ter*, d.P.R. n. 380/2001, oggi abrogato, regola le c.d. "tolleranze costruttive", prevedendo che «il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo». Come precisato anche in letteratura, si

Per quanto concerne il primo punto, occorre ricordare che in passato si era registrato un certo contrasto in giurisprudenza circa l'applicazione dei presupposti individuati dall'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, per l'annullamento d'ufficio dei titoli edilizi illegittimi. In particolare, si erano contrapposti due diversi orientamenti sull'intensità dell'onere motivazionale a carico dell'amministrazione¹⁶⁴.

Da un lato, vi era un orientamento maggiormente risalente e, in origine, maggioritario che affermava il dovere dell'amministrazione di rimuovere in ogni tempo i titoli edilizi illegittimi, in quanto l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto, ex art. 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241/1990 sarebbe in *re ipsa* nella abusività delle opere edilizie. Dunque, il ripristino della legalità urbanistica violata sarebbe sempre prevalente su eventuali interessi contrari, in particolare quelli del privato beneficiario dell'autorizzazione illegittima, conducendo così a un'ipotesi di autotutela doverosa¹⁶⁵. Dall'altro lato, si poneva una diversa giurisprudenza che, invece, valorizzava il contenuto discrezionale dell'esercizio del potere di autotutela, nonché la necessità di rispettare anche in materia edilizia i chiari requisiti fissati dall'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990. Di conseguenza, l'annullamento del permesso di costruire richiederebbe una puntuale e specifica motivazione circa l'esistenza di un interesse pubblico attuale alla rimozione del

è in presenza di difformità che, in quanto marginali e trascurabili, non costituiscono una violazione edilizia essendo considerate irrilevanti e, quindi, non perseguibili ovvero sanzionabili. Al riguardo, si veda G. RIZZI, *Decreto semplificazioni 2020 e modifiche al Testo Unico*, cit., p. 594; G. TRAPANI, *Lo stato legittimo degli immobili, le tolleranze e la dichiarazione tecnica*, in *Il Foro Amministrativo*, 2021, fasc. 5, p. 882; E. BOSCOLO, *Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, cit., p. 1263.

¹⁶⁴ Tale contrasto giurisprudenziale è stato oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina, venendo ad esempio riportato e analizzato da R. FUSCO, *I limiti dell'autotutela decisoria in materia edilizia*, cit., pp. 26 ss.; C. PAGLIAROLI, *La "storia infinita" dell'annullamento d'ufficio dei titoli edilizi: nessun revirement da parte dell'Adunanza plenaria*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, fasc. 1, p. 97; L. BERTONAZZI, *Annullamento d'ufficio di titoli edilizi: note a margine della sentenza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 8/2017*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2018, fasc. 2; M. ALLENA e F. GOISIS, *Facoltatività e discrezionalità dell'annullamento d'ufficio? Riflessioni sull'autotutela tributaria e amministrativa*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2018, fasc. 2, pp. 700-701; G. MANFREDI, *La Plenaria sull'annullamento d'ufficio del permesso di costruire: fine dell'interesse pubblico in re ipsa?*, in *Urbanistica e appalti*, 2018, fasc. 1, pp. 58 ss.; R. MUSONE, *L'interesse pubblico nell'annullamento d'ufficio del permesso di costruire*, in *Urbanistica e appalti*, 2017, fasc. 5, pp. 688 ss.; S. LUCATTINI, *Le sanzioni a tutela del territorio*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 85 ss.

¹⁶⁵ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 19 agosto 2016, n. 3660; Id., 28 giugno 2016, n. 2885; Id., sez. VI, 14 aprile 2015, n. 1915; Id., sez. V, 8 novembre 2012, n. 5691. Tale orientamento era stato inoltre oggetto di critiche da parte della dottrina in quanto elusivo dei chiari presupposti fissati dal legislatore per l'annullamento d'ufficio; si veda, ad esempio, G. MANFREDI, *Annullamento doveroso*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, fasc. 1, p. 400; E. ZAMPETTI, *Note critiche in tema di affidamento e motivazione in re ipsa nell'annullamento d'ufficio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2015, fasc. 4, pp. 732 ss.

titolo edilizio, dovendosi poi indicare le ragioni per cui detto interesse prevale sull'opposto interesse privato alla conservazione del titolo¹⁶⁶.

Quest'ultimo orientamento è stato legittimato dalla plenaria nella sentenza n. 8 del 17 ottobre 2017, che, chiamata a dirimere il relativo contrasto giurisprudenziale esistente, ha però assunto su questo come su altri punti una posizione da alcuni definiti come intermedia o mediana¹⁶⁷. Nello specifico, ai fini qui che interessano, è stato ribadito il carattere discrezionale del potere di autotutela e, quindi, la necessità di una contemperazione tra i diversi interessi in gioco, con la conseguenza che il suo esercizio va motivato in merito all'esistenza di un «interesse pubblico concreto e attuale all'adozione dell'atto di ritiro». Detta motivazione, tuttavia, può risultare «attenuata in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati», giustificandosi così anche il solo richiamo alle disposizioni violate e alle circostanze di fatto nell'ipotesi di abusi di particolare entità e di evidenti violazioni degli interessi pubblici sottesi alla disciplina urbanistica¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Per quanto concerne la giurisprudenza più recente, si veda., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 2022, n. 10186; Id., sez. V, 24 giugno 2019, n. 4327; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 13 gennaio 2023, n. 316; Id., 28 agosto 2018, n. 5276; Id., 10 giugno 2021, n. 3924; Id., sez. III, 3 novembre 2020, n. 4992; Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 5 maggio 2020, n. 805; Tar Umbria, Perugia, sez. I, 12 gennaio 2023, n. 10; Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 14 marzo 2022, n. 135; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 9 luglio 2021, n. 1690; Id., Brescia, sez. I, 1° marzo 2021, n. 194.

¹⁶⁷ Parla di una posizione “mediana” della plenaria G. TROPEA, *Autotutela in edilizia: a piccoli passi verso la legalità*, in *Giurisprudenza italiana*, 2020, fasc. 3, p. 652. Similmente, fanno riferimento a una posizione “intermedia” della stessa R. FUSCO, *I limiti dell'autotutela decisoria in materia edilizia*, cit., p. 32, e C. PAGLIAROLI, *La “storia infinita” dell'annullamento d'ufficio*, cit., p. 107.

¹⁶⁸ Al riguardo, la plenaria riporta gli esempi di permessi di costruire rilasciati su aree a rischio sismico ovvero soggette a un vincolo di inedificabilità assoluta. Per quanto concerne invece gli altri punti affrontati dalla plenaria, questa ha precisato che la scadenza del termine per l'esercizio del potere di autotutela non consuma da sola il medesimo (si segnala però che la pronuncia è intervenuta su una controversia sorta precedentemente alle modifiche apposte all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, dalla riforma Madia) e che il termine decorre dalla scoperta dei fatti posti alla base del ritiro del provvedimento e non dall'adozione di quest'ultimo. Inoltre, con riferimento proprio all'onere di motivazione, la plenaria ritiene che non vada riconosciuto alcun legittimo affidamento al privato resosi responsabile di una falsa rappresentazione degli elementi di fatto e diritto sicché, ai fini della legittimità dell'atto di autotutela, è sufficiente il «documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte». La sentenza, pur essendo accolta positivamente dai suoi commentatori per aver superato il precedente orientamento giurisprudenziale che imponeva l'annullamento in ogni tempo dei titoli edilizi illegittimi, ha comunque sollevato delle obiezioni. Ad esempio, in G. MANFREDI, *Annullamento doveroso*, cit., pp. 60 ss., G. TROPEA, *Autotutela in edilizia*, cit., pp. 651 ss., in C. PAGLIAROLI, *La “storia infinita” dell'annullamento d'ufficio*, cit., pp. 106 ss., e in M. TRIMARCHI, *Il contrasto all'abusivismo edilizio tra annullamento d'ufficio e ordine di demolizione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, fasc. 1, p. 77, si rinvengono delle perplessità sull'attenuazione dell'obbligo di motivazione in determinate ipotesi, sulla decorrenza del termine dalla scoperta dei fatti da parte della stessa amministrazione anziché dall'adozione del provvedimento, sulla limitata valorizzazione del legittimo affidamento, in particolare a fronte di asserite false dichiarazioni che non siano state accertate con sentenza passata in giudicato. Da ultimo, si segnala che rispetto alla presentazione di false dichiarazioni la giurisprudenza più recente sembra aver recuperato la categoria dell'annullamento obbligatorio, parlando di un interesse pubblico all'annullamento “*in re ipsa*” nel caso di

Dunque, l'effettiva tutela dell'interesse all'ordinato assetto del territorio può incontrare un primo limite nel rispetto dei requisiti per l'annullamento d'ufficio del titolo edilizio implicito. Invero, non solo tale potere va comunque esercitato entro il termine relativamente breve di un anno¹⁶⁹, ma può altresì essere paralizzato dalla scelta discrezionale dell'amministrazione di riconoscere come prevalente l'affidamento maturato dal privato sulla stabilità del titolo.

Per di più, va ricordato che circa un terzo delle risorse del Pnrr è destinato alla realizzazione di lavori di costruzione e di opere di edilizia civile. Pertanto, neppure si può escludere che un'amministrazione possa ritenere prevalente, rispetto alla rimozione dell'abuso, non solo e non tanto l'interesse del privato alla conservazione dell'opera abusiva, quanto l'interesse pubblico a non mettere in discussione i risultati conseguiti nell'attuazione del Pnrr e notificati all'Unione europea.

In secondo luogo, anche qualora l'amministrazione annulli in autotutela gli effetti del silenzio-assenso sulla domanda edilizia¹⁷⁰, non è detto che ciò conduca alla riduzione in pristino dell'immobile abusivo¹⁷¹. L'art. 38, d.P.R. n. 380/2001, nel disciplinare gli effetti derivanti dall'annullamento dei titoli edilizi, ammette in alcune ipotesi la c.d. fiscalizzazione degli abusi edilizi. Ciò significa che il Comune, anziché procedere alla demolizione dell'immobile, può disporre l'applicazione di una sola sanzione pecuniaria

una falsa o infedele rappresentazione della realtà da parte del privato (cfr., *ex multis*, Tar Veneto, Venezia, sez. II, 8 aprile 2022, n. 544; Tar Campania, Salerno, sez. II, 5 gennaio 2021, n. 18; Tar Puglia, Lecce, sez. III, 3 marzo 2022, n. 365).

¹⁶⁹ Ovviamente, resta però ferma la possibilità dell'amministrazione di annullare l'illegittimo permesso di costruire anche una volta decorso il termine di cui all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, quando sia stato rilasciato sulla base di false rappresentazioni dell'istante privato (cfr., *ex multis*, Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 3 agosto 2022, n. 911. Ad ogni modo, nonostante la chiara formulazione della legge, la giurisprudenza non è ancora pacifica nel subordinare l'annullamento dei titoli edilizi al rispetto del termine oggi annuale. Al riguardo, e per l'esame delle relative pronunce, si rinvia a R. FUSCO, *I limiti dell'autotutela decisoria in materia edilizia*, cit., pp. 33 ss.

¹⁷⁰ Per ragioni di completezza si ricorda che il d.P.R. n. 380/2001, all'art. 39, attribuisce alla Regione il potere di annullare, entro il termine di dieci anni, gli illegittimi permessi di costruire rilasciati dal Comune. Su tale eccezionale ipotesi di annullamento si rinvia alle riflessioni di R. FUSCO, *I limiti dell'autotutela decisoria in materia edilizia*, cit., di S. CIVITARESE MATTEUCCI e P. URBANI, *Diritto urbanistico*, cit., e di G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit.

¹⁷¹ Per una recente analisi della repressione degli abusi edilizi si veda M. LUNARDELLI, *Sanzioni e misure ripristinatorie: una rivalutazione del pensiero di Feliciano Benvenuti*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, fasc. 4, p. 194, il quale la definisce come una paradigmatica "misura ripristinatoria" e si sofferma sull'analisi dell'art. 31, d.P.R. n. 380/2001, che disciplina in via generale il potere sanzionatorio attribuito all'amministrazione a fronte della realizzazione di immobili realizzati con variazioni essenziali, in totale difformità ovvero in assenza del permesso di costruire. Per un esame della giurisprudenza in materia, sebbene anteriore ai recenti interventi della plenaria, si rinvia altresì a G. BIASUTTI, *L'ordinanza di demolizione tra ripristino della legalità, legittimo affidamento e tutela dei terzi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, fasc. 5, pp. 1140 ss.

con conseguente sanatoria dell'illegittimità dell'immobile¹⁷². In forza dell'art. 38, d.P.R. n. 380/2001, la fiscalizzazione degli abusi, che presuppone una previa valutazione motivata, può essere disposta soltanto quando non è possibile «la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino». In altri termini, la disposizione, in virtù del legittimo affidamento maturato dal privato sulla legittimità del titolo conseguito, consente all'amministrazione di adottare in determinate ipotesi soltanto una sanzione pecuniaria in luogo di quella reale¹⁷³.

L'impossibilità della restituzione in pristino si ha quando non è possibile ripristinare i luoghi al loro stato precedente senza pregiudicare anche le porzioni dei fabbricati legittimamente realizzati¹⁷⁴. Secondo la giurisprudenza maggioritaria, tale impossibilità va apprezzata esclusivamente sotto un profilo tecnico, non potendo aprire a un possibile bilanciamento dei diversi interessi in giuoco dato che, altrimenti, si finirebbe per attribuire all'amministrazione un inedito potere di sanatoria degli abusi da esercitare in sede di autotutela¹⁷⁵.

Per quanto concerne la natura dei vizi che consentono la fiscalizzazione, si sono contrapposti tre diversi orientamenti che hanno poi condotto a un intervento della plenaria

¹⁷² Nello specifico, la sanzione pecuniaria, in forza dell'art. 38, comma 1, d.P.R. n. 380/2001, è pari al valore venale dei fabbricati ovvero delle loro parti realizzate abusivamente e, ai sensi del successivo secondo comma, il suo integrale pagamento ha i medesimi effetti del rilascio del permesso di costruire in sanatoria *ex art. 36, d.P.R. n. 380/2001*.

¹⁷³ La previsione di un trattamento di maggiore favore in ragione dell'affidamento maturato dal privato sulla legittimità del titolo edilizio è sottolineata, tra i tanti, anche da A. GIUSTI, *La fiscalizzazione dell'abuso edilizio fra esigenze punitive e di ripristino dell'equilibrio urbanistico*, in *Giurisprudenza italiana*, 2021, fasc. 4, p. 925; G. POLI, *La cd. fiscalizzazione dell'abuso edilizio nell'art. 38, t.u.e.*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 4, p. 921. Inoltre, S. LUCATTINI, *Le sanzioni a tutela del territorio*, *cit.*, p. 135, sottolinea anche la gradualità insita nel sistema delineato dal legislatore in quanto la riparazione specifica mediante la demolizione avrebbe ad oggetto gli abusi di maggiore gravità, mentre la sanzione pecuniaria interesserebbe «più lievi illeciti».

¹⁷⁴ Cfr., *ex multis*, Tar Venezia, Veneto, sez. II, 3 giugno 2021, n. 736; Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1492; Id., sez. VI, 27 marzo 2012, n. 1793. Il riferimento all'impossibilità della restituzione in pristino va, difatti, letto alla luce anche dell'art. 34, comma 2, d.P.R. n. 380/2001 che, a fronte di interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, consente l'applicazione di una sola sanzione pecuniaria «quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità».

¹⁷⁵ Per quanto concerne la giurisprudenza più recente sul punto si veda Cons. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2023, n. 136; Id., sez. IV, 19 aprile 2022, n. 2919; Id., 22 aprile 2021, n. 3270; Id., sez. II, 15 dicembre 2020, n. 8032. Tuttavia, parte della giurisprudenza ammette anche una valutazione discrezionale degli interessi in giuoco da parte dell'amministrazione e, dunque, di opportunità (cfr., ad esempio, Tar Campania, Napoli, sez. III, 2 dicembre 2022, n. 7543; Id., sez. II, 22 luglio 2020, n. 3237; Cons. Stato, sez. VI, 19 luglio 2019, n. 5089; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 6 dicembre 2012, n. 2944). A favore di tale lettura estensiva dell'impossibilità di riduzione in pristino si veda anche R. MICALIZZI, *Le sanzioni conseguenti all'annullamento del titolo edilizio, tra interpretazione letterale e principi generali*, in *Urbanistica e appalti*, 2013, fasc. 6, pp. 729-730.

con la sentenza n. 17 del 7 settembre 2020, pronunciata con riferimento a un annullamento giurisdizionale¹⁷⁶ del permesso di costruire¹⁷⁷.

La plenaria, facendo propria l'interpretazione dell'art. 38, d.P.R. n. 380/2001, di maggiore rigore e formalismo, ha circoscritto l'applicazione della norma soltanto ai vizi del procedimento e formali che non siano emendabili, ossia convalidabili ai sensi dell'art. 21-*nonies*, comma 2, l. n. 241/1990¹⁷⁸. La plenaria ha motivato la propria decisione anche alla luce della necessità di impedire «una sorta di condono amministrativo affidato alla valutazione dell'amministrazione». Nondimeno, i suoi primi osservatori hanno espresso anche delle perplessità, evidenziando in particolare il netto ridimensionamento dell'ambito di applicazione della norma e del legittimo affidamento di privati che, comunque, hanno costruito in virtù di un titolo edilizio rilasciato dall'amministrazione¹⁷⁹.

Ricapitolando quanto sin qui esposto, il legislatore a tutela del legittimo affidamento dei privati ammette, a determinate condizioni, la possibilità di conservare le

¹⁷⁶ Va sottolineato che l'art. 38, d.P.R. n. 380/2001, parla genericamente di «annullamento del permesso», riferendosi così alle ipotesi di annullamento del permesso di costruire sia in autotutela che in sede giudiziale.

¹⁷⁷ La sentenza è oggetto di commento da parte di A. LICCI MARINI, *L'Adunanza Plenaria fissa i limiti operativi dell'art. 38 T.U.E.*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, fasc. 1, pp. 79 ss.; C. SILVANO, *La "fiscalizzazione dell'abuso" alla luce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: un istituto destinato a scomparire?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, fasc. 4, pp. 1256 ss.; A. GIUSTI, *La fiscalizzazione dell'abuso edilizio fra esigenze punitive*, cit., pp. 926 ss. Nei contributi, così come nell'ordinanza di rimessione della questione alla plenaria, vengono poi sintetizzati i tre diversi orientamenti in materia e a cui si rinvia per maggiori approfondimenti. Ad ogni modo, il primo, di maggiore favore, riteneva che la norma coprisse qualsiasi forma di vizio sia formale che sostanziale (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 14 aprile 2020, n. 2419; Id., n. 5089/2019, Id., 28 novembre 2018, n. 6753; Id., 12 maggio 2014, n. 2398). Un secondo orientamento, "intermedio", consente la fiscalizzazione per i vizi formali e per i vizi sostanziali che siano però emendabili, con la conseguenza che l'amministrazione dovrebbe prioritariamente consentire di apporre le modifiche necessarie per garantire la conformità dell'opera (Cons. Stato, sez. VI, 27 maggio 2020, n. 3358; Id., 4 novembre 2019, n. 7508; Id., 4 giugno 2019, n. 3764; Id., 28 luglio 2017, n. 3795; Id., 10 settembre 2015, n. 4221; Id., 10 settembre 2015, n. 4221; Id., 8 maggio 2014, n. 2355; Id., sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4923; Id., sez. V, 10 aprile 2008, n. 1546; Id., sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4923, Id., sez. IV, 2 novembre 2010, n. 7731). Il terzo orientamento, maggiormente restrittivo, ammetteva invece la fiscalizzazione soltanto in presenza di vizi non emendabili (Cons. Stato, sez. VI, 9 maggio 2016, n. 1861; Id., 11 febbraio 2013, n. 753; Id., sez. IV, 16 marzo 2010, n. 1535; Id., sez. V, 22 maggio 2006, n. 2960).

¹⁷⁸ Tenuto conto che, in forza dell'art. 21-*octies*, comma 2, l. n. 241/1990, i provvedimenti vincolati non sono annullabili per violazione delle norme sul procedimento o sulla forma degli atti, A. GIUSTI, *La fiscalizzazione dell'abuso edilizio fra esigenze punitive*, cit., p. 927, ritiene che i vizi cui fa riferimento la plenaria dovrebbero corrispondere «alle ipotesi in cui il provvedimento non contrasta con le norme urbanistiche ed edilizie ma sia stato annullato perché il difetto nella procedura ha inciso sul suo contenuto, escludendone l'irrelevanza ex art. 21-*octies*, 2° comma».

¹⁷⁹ Si veda, in particolare, *Ibidem*, pp. 928 ss., e C. SILVANO, *La "fiscalizzazione dell'abuso" alla luce dell'Adunanza Plenaria*, cit., pp. 1262 ss. Inoltre, M. A. SANDULLI, *Edilizia*, cit., p. 224, ha altresì lamentato nella sentenza l'esistenza di «un'indebita commistione tra impossibilità di convalidare e impossibilità di demolire»; in senso contrario si veda invece A. LICCI MARINI, *L'Adunanza Plenaria fissa i limiti operativi*, pp. 83-84, che esprime un giudizio sostanzialmente positivo sull'interpretazione della norma fatta propria dalla plenaria.

opere illegittimamente realizzate, sebbene la giurisprudenza tenda poi a circoscrivere i margini di applicazione degli artt. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, e 38, d.P.R. n. 380/2001. Dunque, come si era già anticipato, neppure l'eventuale annullamento del titolo edilizio conduce necessariamente al ripristino dell'ordinato assetto del territorio leso dall'attività edilizia abusiva.

Per di più, paradossalmente, per tutelare il territorio spesso non è neppure sufficiente l'adozione delle ordinanze di demolizione degli immobili abusivi¹⁸⁰. Invero, secondo un recente rapporto di Legambiente, nel nostro paese soltanto il 32,9 per cento delle ordinanze viene effettivamente portato a esecuzione, con una media che scende addirittura fino al 11,2 per cento in Calabria e al solo due per cento in Puglia¹⁸¹.

Le criticità registrate nell'esecuzione delle sanzioni edilizie¹⁸² sono d'altronde tali da aver indotto recentemente anche un intervento del legislatore. In tal senso, da un lato, l'art. 1, comma 27, della legge di bilancio 2018, l. 27 dicembre 2017, n. 205, ha previsto la costituzione presso il Ministero delle infrastrutture di una banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio. La banca è stata effettivamente istituita soltanto con decreto dell'8 febbraio 2022 e mira a censire gli immobili abusivi del nostro paese anche al fine di agevolare la programmazione e il monitoraggio dei relativi interventi di demolizione¹⁸³.

¹⁸⁰ Rispetto alla repressione degli abusi edilizi si segnala che nella sentenza n. 9 del 10 ottobre 2017 la plenaria è intervenuta anche sulla diversa ipotesi in cui l'amministrazione adotti a distanza di tempo un'ordinanza di demolizione di un immobile abusivo realizzato in assenza di qualsivoglia titolo edilizio. Nella pronuncia, la plenaria ha chiarito che, data la realizzazione di un'attività edilizia senza nessun titolo abilitativo a tal fine, il privato non vanta alcun legittimo affidamento con la conseguenza che l'ordinanza di demolizione, seppur adottata tardivamente, costituisce un atto dovuto e vincolato e che non necessita di una particolare motivazione. Per un commento della pronuncia anche in raffronto con la coeva sentenza n. 8/2017 sull'annullamento di un titolo edilizio illegittimo si rinvia a M. TRIMARCHI, *Il contrasto all'abusivismo edilizio*, cit., pp. 71 ss.

¹⁸¹ I dati sono forniti da OSSERVATORIO NAZIONALE AMBIENTE E LEGALITÀ DI LEGAMBIENTE, *Abbatti l'abuso. I numeri delle (mancate) demolizioni nei comuni italiani*, 2021, p. 11, consultabile al seguente indirizzo it. <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/06/Abbattilabusos-2021.pdf>. Va sottolineato comunque che la ricerca si basa sulle risposte fornite volontariamente dalle amministrazioni comunali alla luce di un questionario predisposto dall'associazione e trasmesso ai 7909 Comuni d'Italia. Stime analoghe sono richiamate anche in S. LUCATTINI, *Le sanzioni a tutela del territorio*, cit., p. 138, ove si legge che: «dal 2004 al 2018, solamente il 19,6% degli immobili oggetto di un ordine di demolizione sono stati demoliti e, peraltro, la percentuale più bassa di demolizioni eseguite si è registrata proprio nelle regioni del Sud più interessate dal fenomeno dell'abusivismo edilizio».

¹⁸² Criticità queste che sembrano conformare il rischio di una maggiore "catturabilità" delle amministrazioni locali da parte di gruppi d'interesse privati come già evidenziato autorevolmente da P.L. PORTALURI, *Contro il prossimalismo nel governo del territorio*, in *Nuove autonomie*, 2021, fasc. 1, p. 83.

¹⁸³ Così l'art. 2, lett. a) e d), del decreto ministeriale.

Dall'altro lato, il decreto Semplificazioni, modificando l'art. 41, d.P.R. n. 380/2001, ha disposto il trasferimento in capo alle Prefetture della competenza alla demolizione degli immobili abusivi qualora la stessa non sia stata disposta entro centottanta giorni dall'accertamento del carattere illegittimo degli immobili¹⁸⁴.

Alla luce del quadro descritto è evidente che l'ammissibilità del silenzio-assenso anche sulle domande illegittime e parzialmente incomplete rischia di aggravare ulteriormente il già deficitario sistema di controllo pubblico sull'attività edilizia¹⁸⁵.

Del resto, se i Comuni hanno difficoltà a garantire il controllo *ex ante* sulle attività edilizie entro i termini di legge, non si comprende come possano esercitare efficientemente il potere di riesame nel ridotto termine di un anno e nel rispetto dei maggiori oneri istruttori e motivazionali posti a tutela dell'affidamento privato. Il riconoscimento della formazione del silenzio-assenso anche su domande volte a realizzare interventi lesivi dell'ordinato assetto del territorio rischia così di mettere in discussione un modello già in crisi e che può essere bene riassunto in due numeri.

¹⁸⁴ Il riferimento è all'art. 41, comma 1, d.P.R. n. 380/2001, così come modificato dall'art. 10-*bis*, l. n. 120/2020, in sede di conversione del decreto Semplificazioni.

¹⁸⁵ Incidentalmente, è bene evidenziare che i terzi controinteressati hanno ormai assunto un ruolo di rilievo nel sistema di controlli sull'edilizia e ciò sia per le segnalazioni volte a sollecitare il doveroso controllo dell'amministrazione sul rispetto della normativa urbanistica, sia per l'impugnazione innanzi al giudice amministrativo di titoli edilizi asseritamente illegittimi. Anche la plenaria, nella recente sentenza n. 22 del 9 dicembre 2021 ha avuto occasione di ricordare che le recenti «tendenze per così dire espansive, sul terreno della legittimazione al ricorso, denunciano la (o muovono dalla denuncia della) “crisi” dei controlli amministrativi e i limiti sempre maggiori, di tempo e di spazio, che incontra l'autotutela amministrativa». Nella stessa sentenza, tuttavia, sono stati circoscritti i margini di azione in giudizio del terzo per l'annullamento dell'altrui titolo edilizio. Nel dettaglio, l'organo nomofilattico della giustizia amministrativa, superando un precedente orientamento maggioritario, ha precisato che il noto requisito della *vicinitas* costituisce condizione sufficiente soltanto ai fini della prova della legittimazione a ricorrere e non anche ai fini dell'interesse al ricorso, «che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato». In tal modo, tuttavia, risultano fortemente ridimensionati i margini per un controllo attivo e diffuso da parte della cittadinanza circa il rispetto dell'ordinato assetto del territorio, il quale appare quanto mai necessario tenuto conto delle difficoltà registrate oggi dall'amministrazione e richiamate dalla stessa plenaria. In termini analoghi, peraltro, già si sono espressi F. SAITTA, *C'era una volta un'azione popolare... mai nata*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, fasc. 6, p. 252, e P. URBANI, *“Vicinitas” e interesse al ricorso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, fasc. 3, p. 344., il quale pone poi l'accento sul crescente ruolo delle associazioni a tutela degli interessi della cittadinanza e delle comunità rappresentate. A ulteriore conferma di ciò si rinvia a F. CLARIZIO, *L'inidoneità della vicinitas a configurare da sola l'interesse al ricorso: ricognizione giurisprudenziale e (possibili) scenari futuri*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, fasc. 3 pp., e, soprattutto, a S. TRANQUILLI, *Sull'incerto rapporto tra vicinitas e “vicinanza della prova” dopo la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021*, in *Il processo*, 2022, fasc. 1, pp. 224 ss., i quali hanno registrato come nelle settimane immediatamente successive alla pubblicazione della pronuncia della plenaria siano notevolmente aumentate le pronunce di inammissibilità dei ricorsi; tuttavia, F. CLARIZIO, *L'inidoneità della vicinitas*, cit., pp. 315-316, non esclude che la giurisprudenza amministrativa possa in futuro interpretare in modo elastico ed estensivo il requisito dell'interesse a ricorrere, recuperando a tal fine anche il requisito della *vicinitas*.

È, difatti, sufficiente evidenziare che nel 2022 il tasso di abusivismo edilizio, ossia il numero di nuovi immobili abusivi ogni cento autorizzati, era pari a 15,1 e nel Meridione saliva addirittura a 42,1¹⁸⁶. Inoltre, quanto al patrimonio edilizio esistente, si può osservare che in occasione dei tre diversi condoni ammessi nei decenni precedenti, le domande di sanatoria presentate sono state complessivamente di quindici milioni e quattrocentomila a fronte di una popolazione di circa sessanta milioni di abitanti¹⁸⁷.

Da ultimo, occorre ricordare che gli effetti dell'attività edilizia abusiva si consolidano non solo all'interno dell'ordinamento giuridico, ma anche nella realtà fenomenica.

L'incapacità dei Comuni di accertare tempestivamente l'illegittimità di un progetto edilizio non impedisce che questo, una volta realizzato, pregiudichi l'ecosistema e il contesto sociale in cui si inserisce. Similmente, l'impossibilità di intervenire sui titoli edilizi illegittimi una volta scaduto il termine per il loro annullamento d'ufficio non significa che con il passare del tempo vengano meno i pregiudizi all'ambiente urbano e alla salubrità cagionati dalla realizzazione di immobili abusivi. Il diritto ha soltanto una funzione regolatrice della realtà che dovrebbe governare e non gli si possono attribuire poteri di alterazione o trasformazione della medesima. Peraltro, l'acuirsi dei cambiamenti climatici ci ricorda che il diritto non è in grado di costringere la natura al rispetto del bilanciamento degli interessi antropocentrici disegnato dal legislatore. Non a caso, ogni anno i terremoti e le alluvioni si portano via con sé gli immobili abusivamente realizzati anche se i proprietari ne hanno regolarmente chiesto e ottenuto il condono.

¹⁸⁶ Questi i dati riportati da ISTAT, *Bes 2022. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2023, p. 221, consultabile dal sito <https://www.istat.it/it/files/2023/04/Bes-2022.pdf>, ove si legge altresì che: «in gran parte del Paese, una quota significativa della produzione edilizia continua a operare fuori dalla legalità, nell'aspettativa di futuri condoni. Nel frattempo, il mancato rispetto di piani urbanistici, vincoli di tutela e norme di sicurezza scarica costi altissimi sulla società in termini di degrado del paesaggio, rischio sismico e dissesto idrogeologico».

¹⁸⁷ Il dato citato è preso sempre dal CENTRO STUDI SOGEEA, *Primo rapporto sul condono edilizio in Italia*, cit., ove il numero di pratiche di condono è quantificato come pari a 15.431.707.

CONCLUSIONI

Giunti al termine della presente trattazione, è possibile trarre le fila di quanto in precedenza esposto con riferimento sia alla semplificazione nel suo complesso, sia all'istituto del silenzio-assenso, specie nella sua applicazione nell'edilizia.

La semplificazione è stata promossa in questi ultimi trent'anni con il dichiarato fine di favorire l'attrattività del mercato nazionale e la competitività delle nostre imprese. Tra le diverse possibili declinazioni della semplificazione il legislatore ha posto maggiore attenzione su quella amministrativa, la quale ha portato a una generalizzata accelerazione dei termini di conclusione delle procedure amministrative di controllo. Il modello di efficienza amministrativa perseguito è, quindi, risultato strumentale all'obiettivo di garantire non la migliore decisione amministrativa possibile, bensì quella più veloce, anche al netto di un'istruttoria incompleta o del sacrificio delle istanze di partecipazione al procedimento¹. Del resto, in tali termini può essere letto l'intervento del legislatore nel 2005 che, con il d.l. n. 35/2005, ha generalizzato l'istituto del silenzio-assenso e, al contempo, con la l. n. 15/2005, ha disposto la dequotazione dei vizi formali e, dunque, di quelle disposizioni comunque strumentali all'ingresso nel procedimento di tutti gli interessi potenzialmente coinvolti.

Il silenzio-assenso, tanto nella sua declinazione provvedimentoale, *ex art. 20*, l. n. 241/1990, quanto in quella endoprocedimentale di cui all'*art. 17-bis*, l. n. 241/1990, o delle conferenze di servizi, sembra poi essere promosso anche per sopperire alle contraddittorie modalità con cui è stata implementata la semplificazione negli ultimi decenni. Nel dettaglio, il silenzio-assenso, consentendo la conclusione del procedimento anche in assenza di una decisione amministrativa, permette di sterilizzare le conseguenze derivanti dall'incapacità delle amministrazioni di rispettare i termini per provvedere fissati dal legislatore. Incapacità quest'ultima che è riconducibile anche a due distinte tendenze.

¹ Rispetto all'istruttoria è sufficiente guardare al progressivo depotenziamento del ruolo svolto dai pareri resi dalle amministrazioni ai fini dell'avvio e della conclusione del procedimento di competenza della diversa amministrazione procedente.

Da un lato, vi è la tendenza ad intendere la semplificazione organizzativa come una politica di tagli nelle amministrazioni, piuttosto che di attenta riallocazione delle loro funzioni e competenze, con l'effetto così di ridurre le risorse e il personale a loro disposizione. Non a caso, come si è più volte osservato, le amministrazioni – specie comunali – spesso si rivelano incapaci di osservare le tempistiche sempre più stringenti e i maggiori parametri di efficienza imposti loro dalla legge².

Dall'altro, va menzionata anche l'ulteriore tendenza a introdurre e rafforzare gli istituti di semplificazione amministrativa mediante l'apposizione di continue modifiche e deroghe alla disciplina ordinaria. In altri termini, la semplificazione amministrativa passa per una complicazione della normativa che spesso impedisce alle amministrazioni di comprendere le discipline che dovrebbero attuare e agli stessi cittadini e imprenditori privati di conoscere i presupposti per beneficiare degli istituti introdotti a loro beneficio.

Il silenzio-assenso, consentendo la conclusione dei procedimenti ad istanza di parte pur in assenza di un provvedimento espresso, finisce quindi per affrancare i privati dai ritardi dell'amministrazione. In tal modo, tuttavia, l'istituto non contribuisce *stricto sensu* ad una maggiore efficienza dell'azione amministrativa e neppure interviene sulle patologie delle nostre amministrazioni, ma semplicemente “elimina”³ o aggira il problema stesso delle amministrazioni. Si promuove così l'iniziativa economica privata nonostante le inefficienze del settore pubblico, anche al costo però di pregiudicare tutti quegli altri interessi pubblici e privati che non sono tutelati da un'approfondita istruttoria e motivata ponderazione da parte dell'amministrazione competente.

Ciò detto, la recente riproposizione delle politiche di semplificazione nei d.l. n. 76/2020 e n. 77/2021 e nel Pnrr si discosta solo parzialmente dallo scenario descritto. Innanzitutto, va evidenziata la volontà di coniugare la semplificazione amministrativa con il riordino della normativa esistente e il potenziamento delle strutture burocratiche, investendo anche sulla digitalizzazione della loro azione. Nel Pnrr, la semplificazione è, difatti, promossa all'interno di un disegno organico e di ampio respiro che presenta

² Nel paragrafo 5.3. del primo capitolo della prima parte, prendendo a riferimento i dati pubblicati dall'iFEL, si è riportato che in circa quindici anni, tra il 2007 e il 2021, il numero di dipendenti a disposizione delle amministrazioni è sceso da 479.233 a 342.084 unità, le risorse stanziare per la formazione del personale si sono più che dimezzate, passando da € 40.970.011 a € 18.207.441, e si è notevolmente alzata l'età media dei dipendenti, salita da quarantasette a cinquantadue anni.

³ Così, ad esempio, si esprime A. POLICE, *Dai silenzi significativi ai poteri sostitutivi*, cit., p. 33, rispetto all'introduzione del silenzio-assenso tra amministrazioni *ex art. 17-bis*, l. n. 241/1990.

maggiori affinità con le riforme amministrative degli anni Novanta piuttosto che con gli emergenziali e isolati interventi dell'ultimo decennio⁴. Ad ogni modo, il vero elemento di novità di questi ultimi anni sembra risiedere nell'acquisita dimensione pubblica del fattore tempo. In passato, la semplificazione veniva principalmente promossa a tutela dell'iniziativa economica privata e, dunque, per accelerare l'avvio di nuove attività imprenditoriali. Oggi, a tale finalità si affianca quella di garantire la tempestiva “messa a terra” degli investimenti stanziati nel Pnrr, assicurando così il rispetto degli impegni assunti dal nostro paese in sede europea.

Tale duplice valenza, per l'appunto pubblica e privata, del fattore tempo ha dato nuova linfa ai processi di semplificazione, portando ulteriormente avanti soluzioni già sperimentate in precedenza. Basti pensare, a titolo esemplificativo, che l'obiettivo delineato nel Pnrr di procedere alla reingegnerizzazione e digitalizzazione di seicento procedure amministrative entro il 2026 non è altro che la prosecuzione del precedente tentativo compiuto con la riforma Madia di catalogare i diversi regimi amministrativi vevoli per ciascuna attività economica. Similmente, la recente imposizione dell'accelerazione dei tempi di conclusione delle conferenze di servizi decisorie da parte del d.l. n. 13/2023 e le modifiche apposte all'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, dal d.l. n. 76/2020 confermano quella tendenza – avviatasi già con l'introduzione del silenzio-assenso endoprocedimentale – a inglobare anche gli interessi sensibili all'interno dei processi di semplificazione.

Dunque, dall'analisi svolta appaiono evidenti gli sforzi compiuti dall'Italia per indirizzare le nostre amministrazioni verso nuovi e più ambiziosi parametri di efficienza. Nondimeno, se non si procederà al rafforzamento delle strutture amministrative e al reclutamento di nuovo personale, vi è il rischio che la semplificazione dei controlli pubblici sull'iniziativa privata conduca a una ripresa delle attività imprenditoriali anche a discapito della resilienza del nostro territorio.

Maggiori riflessioni vanno poi dedicate sempre al silenzio-assenso posto che in questo lavoro si è tentato di suggerire una possibile chiave interpretativa per i diversi quesiti che, al riguardo, affannano da anni la dottrina e i giudici amministrativi. La pluralità delle tematiche trattate rende opportuna una breve ricapitolazione delle diverse

⁴ Va comunque menzionata l'eccezione della riforma Madia che ha rappresentato, prima del Pnrr, l'ultimo tentativo di una riforma organica o, quantomeno, di un'attenta manutenzione dell'azione delle nostre amministrazioni.

questioni affrontate e delle soluzioni prospettate, richiamando brevemente alcune delle argomentazioni che si ritengono di maggiore rilevanza.

Innanzitutto, quanto alla natura del silenzio-assenso, si è giunti alla conclusione che questo, come parte della letteratura già suggeriva nel secolo scorso⁵, costituisce non un provvedimento amministrativo tacito, ma un mero fatto a cui la legge riconosce effetti provvedimentali⁶. Tale ricostruzione trova conferma anche nella formulazione della l. n. 241/1990, sebbene questa non sia priva di ambiguità⁷. Nel dettaglio, a favore di una ricostruzione fattuale del silenzio-assenso appare dirimente che l'art. 20, comma 1, l. n. 241/1990, non parli di un atto implicito o tacito, ma disponga che il «silenzio», nei suoi effetti, «equivale» a un «provvedimento di accoglimento». Per di più, l'eventuale esistenza di un provvedimento amministrativo tacito mal si concilierebbe anche con l'obbligo di motivazione disposto dall'art. 3, l. n. 241/1990, e che, rispetto agli atti amministrativi individuali, non incontra eccezioni di sorta⁸.

In aggiunta, si ritiene che il silenzio-assenso, concordemente a quanto sostenuto dalla giurisprudenza prevalente, costituisca non una legittima modalità di conclusione del procedimento amministrativo, ma un rimedio a fronte dell'inerzia dell'amministrazione, ovvero della inosservanza dell'obbligo di provvedere entro il termine di legge. Non convince l'opposta lettura dell'istituto per la quale l'amministrazione, una volta svolta l'istruttoria e accertata la legittimità della domanda, potrebbe astenersi dall'accoglierla in modo esplicito, dovendo invece adottare un provvedimento espresso soltanto per denegare la domanda stessa. Tale lettura si scontra, invero, con due elementi che si ritengono decisivi.

Da una parte, riconoscere il silenzio-assenso come una legittima modalità di conclusione del procedimento consentirebbe di violare le diverse norme a tutela della

⁵ Si veda, per tutti, F. G. COCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, cit., pp. 194 ss., e A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, cit., pp. 92 ss. Il pensiero dei due autori diverge però su diversi altri punti come già emerso nel paragrafo 5.1. del primo capitolo della seconda parte della presente trattazione cui si rinvia.

⁶ I giudici amministrativi, invece, tendono a qualificare il silenzio-assenso come un atto "tacito" ovvero "implicito" senza tuttavia trarre da tale definizione alcuna particolare conseguenza sotto il profilo del regime e degli effetti del silenzio-assenso. Per una ricapitolazione di tale giurisprudenza si vedano le note a piè di pagina nn. 171 e 172 del primo capitolo della seconda parte della presente trattazione.

⁷ A titolo esemplificativo, si ricorda che la natura attiva del silenzio-assenso potrebbe dirsi confermata dall'art. 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241/1990, il quale ammette l'annullamento d'ufficio in sede di autotutela anche nei «casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20».

⁸ Come già sottolineato, l'art. 3, comma 2, l. n. 241/1990, non richiede la motivazione soltanto degli atti normativi e di quelli a contenuto generale.

partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, i quali sono garantiti dall'obbligo per l'amministrazione di esaminare e motivare espressamente in merito ai loro contributi istruttori⁹. Di talché, l'affermazione del silenzio-assenso quale legittima e ordinaria modalità di conclusione dei procedimenti a istanza di parte dovrebbe presupporre la sostanziale disapplicazione delle disposizioni del terzo capo sulla partecipazione e, quindi, una irragionevole contraddizione interna alla stessa l. n. 241/1990. Dall'altra parte, il silenzio-assenso per sua natura non consente né all'istante privato né a eventuali controinteressati di sapere se l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento abbia fatto seguito all'effettivo svolgimento di un'istruttoria ovvero, diversamente, a una mera inerzia dell'amministrazione.

Dunque, ad avviso di chi scrive, la generalizzazione del silenzio-assenso disposta dal d.l. n. 35/2005 riguarderebbe la sua natura come "rimedio" a favore dell'istante privato, anziché come modalità di conclusione del procedimento amministrativo. Con la riforma del 2005, il legislatore non ha consentito all'amministrazione di affrancarsi dall'obbligo di provvedere, ma ha soltanto precisato che l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento comporta, salva diversa previsione, il prodursi degli effetti provvedimentali richiesti dalla domanda privata. Detto in altri termini, resta fermo l'obbligo dell'amministrazione di provvedere in modo espresso, ma la sua inosservanza comporta di regola la formazione del silenzio-assenso anziché di quello di rigetto o il mero silenzio-inadempimento.

Una volta chiarita la natura fattuale e la *ratio* meramente rimediabile del silenzio-assenso, si è altresì cercato di comprendere se questo possa formarsi al ricorrere di alcune particolari fattispecie. Trattasi, più precisamente, dell'ipotesi in cui vengono presentate delle domande soggette a una valutazione discrezionale dell'amministrazione, illegittime,

⁹ Le disposizioni della l. n. 241/1990 lese dal riconoscimento del silenzio-assenso quale ordinaria modalità di conclusione del procedimento, già esaminate e richiamate al paragrafo 5.2. sempre del primo capitolo della seconda parte, sarebbero: *a*) l'art. 3, comma 1, l. n. 241/1990, sull'obbligo di motivare il provvedimento «in relazione alle risultanze dell'istruttoria»; *b*) gli artt. 7 e 8, l. n. 241/1990, sulle modalità e sul contenuto della comunicazione di avvio del procedimento, i quali sono strumentali a garantire ai soggetti interessati la partecipazione nel procedimento medesimo; *c*), l'art. 9, l. n. 241/1990, che riconosce ai soggetti interessati la facoltà di intervenire nel procedimento; *d*) l'art. 10, comma 1, lett. b), l. n. 241/1990, che impone di valutare le memorie e i documenti presentati dai soggetti intervenuti nel procedimento «se pertinenti all'oggetto del procedimento»; *e*) l'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990, che, per mezzo dell'istituto del preavviso di diniego, prevede un contraddittorio rafforzato con l'istante privato qualora l'amministrazione non ritenga di poter accogliere la domanda.

manifestamente inaccoglibili, incomplete ovvero rispetto alle quali l'amministrazione ha comunicato il preavviso di diniego.

In primo luogo, si ritiene che il silenzio-assenso – nonostante le resistenze della giurisprudenza amministrativa sul punto – si possa formare anche in presenza di valutazioni latamente discrezionali dell'amministrazione¹⁰. Questa, del resto, sembra essere l'impostazione adottata dal legislatore che ha delineato una chiara contrapposizione tra le attività sottoposte a un controllo vincolato e quelle invece soggette a valutazioni caratterizzate da profili di discrezionalità amministrativa. Le prime, difatti, sarebbero assoggettabili, *ex art.* 19, l. n. 241/1990, a Scia, mentre le seconde restano sottoposte a un controllo *ex ante* che, se non svolto nei termini, è soggetto al meccanismo del silenzio-assenso di cui all'art. 20, l. n. 241/1990. In aggiunta, si può altresì valorizzare il fatto che tra le eccezioni alla regola generale del silenzio-assenso elencate all'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, non è ricompresa anche la natura discrezionale delle valutazioni rimesse alle amministrazioni¹¹.

In secondo luogo, gli effetti del silenzio-assenso devono dirsi prodotti anche a fronte di domande illegittime, ovvero sia non conformi al quadro normativo di riferimento. La l. n. 241/1990, d'altronde, subordina espressamente il silenzio-assenso al solo decorso del termine di conclusione del procedimento e, inoltre, diverse disposizioni della stessa legge presuppongono la possibile illegittimità degli effetti del silenzio-assenso¹². Tale tesi trova poi definitiva conferma nella recente introduzione, a opera del decreto Semplificazioni, dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, sull'inefficacia degli atti tardivi.

La norma ha individuato come perentorio il termine soggetto a silenzio-assenso consentendo, una volta che sia decorso tale termine, soltanto l'intervento in autotutela

¹⁰ Come si è già avuto occasione di osservare, è invece pacifica l'applicazione del silenzio-assenso a fronte di accertamenti vincolati ovvero, in ogni caso, caratterizzati soltanto da profili di discrezionalità tecnica.

¹¹ Si è altresì osservato che neppure la direttiva Bolkestein prevede una qualche differenziazione tra attività vincolata e discrezionale, consentendo soltanto di sottrarre l'inosservanza del termine di provvedere alla regola del silenzio-assenso quando ciò si rende necessario per la tutela di particolari interessi.

¹² A titolo esemplificativo, si può ricordare che l'art. 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241/1990, prevede l'annullamento d'ufficio degli effetti sia dei provvedimenti espressi sia del silenzio-assenso. Per di più, anche l'art. 21, comma 3-*ter*, l. n. 241/1990, pare ammettere la formazione del silenzio-assenso sulle domande illegittime nella misura in cui precisa che la formazione del silenzio-assenso non esclude «la responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente nel caso in cui [...] l'istanza del privato non fosse conforme alle norme vigenti».

sugli effetti del silenzio-assenso. Ciò conduce inevitabilmente a riconoscere la sua formazione anche sulle domande illegittime dato che in caso contrario, qualora l'amministrazione non provveda tempestivamente, non si potrebbe garantire alcuna conclusione al procedimento, privando così l'istante privato di qualsivoglia forma di tutela. Invero, data l'illegittimità della domanda, non si potrebbe ammettere la formazione del silenzio-assenso e, quindi, accogliere la domanda. Al contempo, non si potrebbe nemmeno respingere la domanda poiché il provvedimento di diniego, in quanto tardivo, sarebbe inefficace e neppure potrebbe essere sanato in autotutela dato che il provvedimento di secondo grado presuppone comunque l'efficacia di quello di primo grado su cui interviene. Infine, il privato neppure potrebbe esperire l'azione avverso il silenzio, *ex art. 31, c.p.a.*, posto che l'amministrazione, con il decorso del termine perentorio, ha visto consumarsi il proprio potere di provvedere e non potrebbe essere condannata dal giudice a provvedere in alcun modo.

In terzo luogo, il silenzio-assenso va, viceversa, escluso nel caso in cui siano presentate domande manifestamente inaccoglibili. Sul punto, si è ricordato che la dottrina, distinguendo tra presupposti di efficacia e di esistenza del silenzio-assenso, escludeva la formazione del silenzio-assenso in presenza di domande inidonee, in ragione dei propri vizi, a determinare il sorgere in capo all'amministrazione di un obbligo di provvedere. Tale impostazione, tuttavia, parrebbe superata dalla modifica apposta all'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990, dalla legge Severino del 2012, la quale ha esplicitato l'obbligo dell'amministrazione di concludere il procedimento con un provvedimento, sebbene redatto solo in forma semplificata, anche nel caso di una «manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda». Parte della dottrina e della giurisprudenza ha sostanzialmente ridimensionato la portata della novella normativa, continuando a escludere la sussistenza dell'obbligo di provvedere e, per l'effetto, il silenzio-assenso¹³. Pur condividendo l'opportunità di sottrarre le domande manifestamente inaccoglibili dall'ambito di applicazione del silenzio-assenso, è comunque necessario individuare una cornice giuridica che possa giustificare tale sottrazione. Con la generalizzazione nel 2012 dell'obbligo di provvedere, ciò può avvenire valorizzando il carattere generale e reciproco dei principi di leale collaborazione

¹³ Come meglio precisato al paragrafo 3.2. del secondo capitolo della seconda parte, in letteratura vi è chi esclude un'estensione dell'obbligo di provvedere in quanto questo presuppone comunque un previo obbligo di procedere la cui portata non sarebbe stata modificata dalla novella del 2012.

e buona fede, la cui valenza anche all'interno del procedimento amministrativo è stata esplicitata dall'art. 1, comma 2-bis, l. n. 241/1990, introdotto dal decreto Semplificazioni. Nel dettaglio, la presentazione di domande manifestamente inaccoglibili può essere qualificata come una violazione di tali principi da parte dell'istante privato che esclude il riconoscimento in suo favore del silenzio-assenso, pur restando a carico dell'amministrazione l'obbligo di provvedere sulle stesse.

In quarto luogo, è stata riservata una particolare attenzione alla fattispecie delle domande incomplete che non vengono però riconosciute come tali dall'amministrazione entro il termine di conclusione del procedimento. In tale ipotesi non pare ammissibile escludere il silenzio-assenso in ragione di una violazione dei predetti principi di leale collaborazione e buona fede. L'incompletezza della domanda si potrebbe infatti imputare non solo all'istante privato, ma anche alla stessa amministrazione che, pur tenuta al soccorso procedimentale, è rimasta inerte anziché richiedere tempestivamente le opportune integrazioni documentali.

Sul punto non si rinvencono delle risposte univoche nella normativa statale ed europea. La formulazione della l. n. 241/1990 e del d.P.R. n. 300/1992, ovverosia il regolamento sulle attività soggette a Scia e a silenzio-assenso, sembra ammettere la formazione di quest'ultimo anche in presenza di domande incomplete. Nondimeno, in senso contrario depongono lo stesso art. 21, comma 1, l. n. 241/1990, e l'art. 13, par. 3, della Bolkestein, dir. 123/2016/CE. La norma nazionale richiede comunque all'istante privato di «dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti», mentre la disposizione europea fa decorrere il termine per provvedere, e dunque anche per la formazione del silenzio-assenso, dalla presentazione di una domanda completa¹⁴. Alla luce del dato normativo, può dirsi ragionevole subordinare la formazione del silenzio-assenso a una completezza “di fondo” o minima, nel senso di ammetterne l'applicazione soltanto per le domande che non siano generiche e presentino quantomeno tutti i documenti e gli allegati prescritti dalla normativa di settore. Di conseguenza, eventuali carenze minori all'interno degli stessi documenti o esigenze di integrazioni e chiarimenti possono precludere la formazione del silenzio-assenso soltanto se tempestivamente comunicate dall'amministrazione.

¹⁴ Più precisamente, l'art. 13, par. 3, secondo periodo, dir. 123/2006/CE, dispone che il termine di risposta alle domande «decorre solo dal momento in cui viene presentata tutta la documentazione».

In quinto e ultimo luogo, la comunicazione del preavviso di diniego, se non seguita dall'adozione di un provvedimento espresso, non esclude la formazione del silenzio-assenso. La natura meramente endoprocedimentale del preavviso di diniego non è sufficiente a soddisfare l'obbligo di provvedere gravante sull'amministrazione e, quindi, non preclude il prodursi degli effetti del silenzio-assenso. D'altronde, con l'introduzione della previsione dell'inefficacia degli atti tardivi, se il preavviso di diniego potesse impedire la formazione del silenzio-assenso si giungerebbe all'impossibilità di concludere il procedimento per le medesime ragioni già esposte rispetto alle domande illegittime.

Guardando invece all'edilizia, le conclusioni tracciate rispetto all'istituto generale previsto dall'art. 20, l. n. 241/1990, vanno estese anche al silenzio-assenso sulle domande per il rilascio del permesso di costruire ai sensi dell'art. 20, d.P.R. n. 380/2001. Invero, la norma del testo unico dell'edilizia non è altro che la specificazione della disciplina generale sul silenzio-assenso contenuta nella l. n. 241/1990. Ne consegue che il silenzio-assenso deve ritenersi formato a fronte di domande edilizie illegittime, anche se in contrasto con le previsioni di piano, ovvero che presentino delle minori carenze documentali pur essendo allegata tutta la documentazione richiesta dall'art. 20, comma 1, d.P.R. n. 380/2001. Un discorso opposto va fatto per le domande di sanatoria degli abusi edilizi in quanto le tre diverse leggi di condono succedutesi nel corso degli anni, dato il carattere eccezionale dell'istituto, subordinano espressamente la formazione del silenzio-assenso al rispetto di diversi requisiti ulteriori al mero decorso del termine per provvedere.

Sintetizzato così quello che si ritiene essere il corretto ambito di applicazione del silenzio-assenso, non ci si può esimere da alcune brevi considerazioni sulla sua effettiva implementazione. Nel corso della trattazione è emerso un chiaro contrasto tra la legge e, al contempo, la realtà delle amministrazioni che la devono attuare e le posizioni espresse dalla giurisprudenza nella sua interpretazione.

Quanto al primo profilo, si è più volte ricordato che per il legislatore la *ratio* del silenzio-assenso risiede nel porre rimedio a un inadempimento dell'amministrazione. Di conseguenza, l'applicazione dell'istituto dovrebbe essere eccezionale intervenendo soltanto nelle patologiche ipotesi in cui sia stato violato l'obbligo di concludere tempestivamente il procedimento amministrativo. I dati pubblicati dai Comuni più

popolosi del nostro paese, tuttavia, dimostrano che le amministrazioni spesso non sono in grado di provvedere nei termini di legge sulle domande di rilascio del permesso di costruire¹⁵. Pertanto, nell'edilizia si assiste al paradosso per cui un istituto disegnato per intervenire sull'inosservanza dell'obbligo di provvedere costituisce una frequente, se non la principale, modalità di accoglimento delle domande presentate.

Quanto al secondo profilo, si è registrata una certa resistenza da parte della giurisprudenza amministrativa a un'interpretazione letterale della normativa che, con le modifiche apposte negli ultimi decenni, ha cercato di affrancare l'iniziativa privata dai ritardi delle pubbliche amministrazioni. Ciò, in particolare, è emerso rispetto a tre distinti profili relativi: *a)* all'esclusione della regola del silenzio-assenso a fronte di valutazioni discrezionali dell'amministrazione; *b)* alla negazione della sua formazione in presenza di domande incomplete o illegittime; *c)* al riconoscimento di ampi margini per un intervento in autotutela dell'amministrazione nonostante le garanzie poste dall'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, e, in materia edilizia, dall'art. 38, d.P.R. n. 380/2001, a tutela del legittimo affidamento vantato dai privati.

Tali orientamenti del giudice amministrativo si fondano sulla consapevolezza delle difficoltà in cui versano le nostre amministrazioni e sulla riconducibilità del silenzio-assenso a una logica di semplificazione, anziché di liberalizzazione. Invero, è difficile qualificare il silenzio-assenso come una misura di semplificazione, e dunque di maggiore efficienza dell'azione amministrativa, se ciò significa ammettere l'avvio di attività private anche quando illegittime, vale a dire contrarie al bilanciamento di interessi operato a monte dal legislatore, ovvero in assenza della discrezionale comparazione degli stessi rimessa all'amministrazione. Diversamente, il silenzio-assenso sembra rispondere a istanze di una liberalizzazione meramente eventuale ovvero "al ribasso" in quanto l'avvio di un'attività economica trova il proprio fondamento sulla mera incapacità delle amministrazioni di accertarne la conformità agli interessi pubblici entro i termini di legge.

Il caotico quadro descritto dimostra così i limiti del silenzio-assenso, i quali discendono dal fatto che tale istituto incide sulle conseguenze anziché sulle cause della «"crisi" dei controlli amministrativi»¹⁶ sull'edilizia.

¹⁵ Sul punto si rinvia all'esame dei dati riportati al paragrafo 1 del primo capitolo della seconda parte.

¹⁶ Questa l'espressione adoperata dall'adunanza plenaria nella pronuncia n. 22/2021 intervenuta sull'interpretazione del criterio della *vicinitas* ai fini della prova della sussistenza dell'interesse a ricorrere avverso gli altrui titoli edilizi.

Ad ogni modo, i perduranti e diffusi margini di incertezza circa l'applicazione del silenzio-assenso non garantiscono né una stabile crescita del comparto edile e, più in generale, del mercato immobiliare, né un'adeguata tutela del territorio. Da un lato, i privati non possono fare affidamento sull'effettivo rilascio, sebbene in forma tacita, del titolo edilizio richiesto ovvero sulla legittimità del medesimo, restando esposti a un successivo intervento dell'amministrazione che può anche condurre alla riduzione in pristino di quanto costruito. Dall'altro lato, date le incapacità di controllo dei Comuni, nemmeno la collettività può confidare che le edificazioni siano effettivamente realizzate nel rispetto delle norme poste a tutela dell'ordinato assetto del territorio urbano in cui vive.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Protezionismo, liberismo ed imperialismo in Inghilterra*, in *Giornale degli Economisti*, 1904, serie II, vol. 28, pp. 155-171;
- AA VV., *I precetti della esogeneità*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 1965, fasc. 9/10, pp. 856-860;
- AA.VV., *Il silenzio della Pubblica Amministrazione. Aspetti sostanziali e processuali. Atti del XXVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 23-25 settembre 1982*, Milano, Giuffrè, 1985;
- AA. VV., *Riformare la pubblica amministrazione: Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1995;
- AA. VV., *Libro dell'anno del Diritto Treccani 2014*, Roma, 2014;
- AA. VV., *Lo stato dell'amministrazione: dati di partenza e chiavi interpretative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, fasc. 4, pp. 1037-1095;
- AA VV., *Enciclopedia del diritto. I Tematici: Funzioni amministrative*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2022;
- AA. VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Torino, Giappichelli 2022;
- AA. VV., *Enciclopedia del diritto. I Tematici: Potere e Costituzione*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2023;
- ABAGNARA L., *Procedimento "taglia-leggi" ed eccesso di delega*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, fasc. 1-2, pp. 132-147;
- ACQUARONE L., *Attività amministrativa e provvedimenti amministrativi*, Genova, ECIG, 1991;
- AINIS M., *La semplificazione complicante*, in *federalismi.it*, 2014, fasc. 18, pp. 1-9;
- ALBISINNI F. G. e GIARDINO E., *Il procedimento amministrativo*, in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 23-59;
- ALLEGRETTI U., *L'imparzialità amministrativa*, Padova, Cedam, 1965;
- ALLENA M. e GOISIS F., *Facoltatività e discrezionalità dell'annullamento d'ufficio? Riflessioni sull'autotutela tributaria e amministrativa*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2018, fasc. 2, pp. 691-716;
- AMATO G., *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022;
- AMOROSINO S., *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2005, fasc. 7-8, pp. 2635-2651;
- AMOROSINO S., *Dalla proprietà impresa all'impresa (prescelta per divenire proprietaria)*, in M. A. SANDULLI, M. R. SPASIANO e P. STELLA RICHTER (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007, pp. 61-71;
- ANDREIS M., *La conclusione inespressa del procedimento. I*, Milano, Giuffrè, 2006;
- ANGELINI F., *Art. 44*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, artt. 1-54, Torino, Utet, 2006, pp. 902-914;

ANNICCHIARICO G., *La partecipazione nel procedimento amministrativo con riferimento alla pubblica sicurezza*, in *Amministrativ@mente*, 2009, fasc. 5, pp. 1-28;

ANTONELLI V., *La convalida del provvedimento annullabile e la riforma della legge sul procedimento amministrativo*, in *Il foro amministrativo C.d.S.*, 2005, Fasc. 7-8, pp. 2213-2225;

APERIO BELLA F., *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni (il nuovo art. 17-bis della l. n. 241 del 1990)*, in A. RALLO e A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, pp. 257-269;

APERIO BELLA F., *Tra procedimento e processo. Contributo allo studio delle tutele nei confronti della pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017;

ARENA G., *Semplificazione normativa: un'esperienza ed alcune riflessioni*, in *Le Regioni*, 1999, fasc. 5, pp. 851-875;

ARENA G., *Da beni pubblici a beni comuni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, fasc. 3, pp. 647-655;

ARGIOLAS B., *Il golden power tra Stato e mercato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, fasc. 6, pp. 721-724;

ARMENANTE F., *La sanzionabilità del ritardo dell'azione amministrativa nei recenti approdi normativi e giurisprudenziali*, in *amministrativ@mente*, 2021, fasc. 3, pp. 434-464;

ARSÌ M., *Certificazione, documento amministrativo e procedimento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, fasc. 8, pp. 719-725;

AUGUSTO S., *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, in *Dpce online*, 2021, fasc. 2, pp. 2091-2111;

AUGUSTO S., *il silenzio e il danno da ritardo*, in M. DE DONNO, G. GARDINI e M. MAGRI (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, II ed., Santarcangelo di Romagna (Rimini), Maggioli, 2022, pp. 435-444;

AVERARDI A., DI MARTINO A., FRANCESCHINI C., MAZZARELLA M., RAMOTTI C., SPANICCIATI F. e TURCHINI V., *Cronache amministrative 2020-2021*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, fasc. 3, pp. 815-870;

AZZARITI G., *Dalla discrezionalità al potere*, Padova, Cedam, 1989;

BACHELET V., *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1967;

BACOSI G. e LEMETRE F., *Le nuove sembianze del procedimento amministrativo: ecco la l. n. 15 del 2005*, in *Il Foro amministrativo C.d.S.*, 2005, fasc. 7-8, pp. 2401-2427;

BAER S., *VwVfG § 42a Genehmigungsfiktion*, in F. SCHOCH e J.-P. SCHNEIDER (a cura di) *Verwaltungsrecht VwVfG, Kommentar*, C.H.BECK, 2022, par. 33-38;

BARBAGALLO G. e FARRONATO L., *Il silenzio-assenso in materia di edilizia ed ambiente. Fattispecie penale ed atto amministrativo*, in *Il corriere giuridico*, 1999, fasc. 9, pp. 1177-1183;

BARRERA G., *La nuova legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Rassegna degli archivi di Stato*, 1991, fasc. 2-3, pp. 342-372;

BARLESE V., *La disciplina del silenzio assenso tra le tipologie di silenzio della p.a.*, in *Rivista del notariato*, 2011, fasc. 3, pp. 559-567;

BARLESE V., *Silenzio assenso tra potere di provvedere (successivamente) e potere di autotutela*, in *Rivista del Notariato*, 2011, fasc. 4, pp. 835-842;

BARTOLINI A., BONETTI T., MARCHETTI B., MATTARELLA B. G. e RAMAJOLI M. (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, Giappichelli, 2021;

BARTOLINI A. e PIOGGIA A., *Le cittadinanze amministrative percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, in *Ibidem* (a cura di), Vol. VIII. *Cittadinanze amministrative*, in L. FERRARA e D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 9-51;

BARTOLINI A., *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 4, pp. 995-1036;

BASCHIERI G., BIANCHI D'ESPINOSA L. e GIANNATTASIO C., *La Costituzione Italiana. Commento analitico*, Firenze, Nocchioli, 1949;

BASSANINI F. et al., *L'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche: un progetto strategico per la competitività del Paese*, in F. BASSANINI (a cura di), *L'ammodernamento del sistema amministrativo italiano. Note per un programma di governo*, in *astridonline*, *astrid.eu*, 2005, pp. 3-13;

BASSANINI F. (a cura di), *L'ammodernamento del sistema amministrativo italiano. Note per un programma di governo*, in *astridonline*, *astrid.eu*, 2005;

BASSANINI F., PAPARO S. e TIBERI G., *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *astridonline*, *astrid.eu*, 2005, pp. 1-104;

BASSANINI F., NAPOLITANO G. e TORCHIA L. (a cura di), *Lo stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, il Mulino, 2021;

BASSANINI F., NAPOLITANO G. e TORCHIA L., *Introduzione*, in *Ibidem* (a cura di), *Lo stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 9-22;

BATTINI S., *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, fasc. 4, pp. 450-454;

BATTINI S., *Una nuova stagione di riforme amministrative*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, fasc. 11, pp. 1017-1018;

BATTINI S., *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, fasc. 2, pp. 735-785;

BELLAVISTA A. e GARILLI A. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "Riforma Madia"*, in *Giurisprudenza italiana*, 2018, fasc. 4, pp. 985-1040;

BELLOMIA S., *Riflessioni critiche sulla commissione edilizia comunale e sul suo declino*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2000, fasc. 2, pp. 97-102;

BENEDETTI M., *Lo "stato dell'arte" della semplificazione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, fasc. 10, pp. 272-279;

BENEDETTI M., IELO F., MANOCCHIO M., MOCAVINI G., NAPOLITANO G., PANGALLOZZI M. C., SIMONCINI M. e VALENTINI G., *Il culto del diritto amministrativo frena la ricostruzione dell'amministrazione? Vincoli vs opportunità*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, fasc. 3, pp. 1097-1135;

BENETAZZO C., *Silenzi-assenso e dovere dell'amministrazione di svolgere l'istruttoria: spunti di riflessione offerti da una fattispecie in tema di sanatoria di opere edilizie abusive*, in *federalismi.it*, 2011, fasc. 25, pp. 1-25;

BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 118 ss., poi ripubblicato in *Bilancio Comunità Persona*, 2021, fasc. 1, pp. 244-258;

BENVENUTI F., *Appunti di diritto amministrativo*, 1987 in *Ibidem*, *Scritti scelti*, vol. I, Milano, Vita e pensiero, 2006, pp. 413-642;

BENVENUTI F., *Scritti scelti*, vol. I, Milano, Vita e pensiero, 2006;

BENVENUTI F., *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 1996, XX ristampa, 2021;

BENVENUTI L., *La discrezionalità amministrativa*, Cedam, Padova, 1983;

BENVENUTI M., *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, 2023, fasc. 2, pp. 59-83;

BERTI SUMAN A., *Il nuovo silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni (art. 17-bis legge n. 241/1990)*, in *Foro amministrativo*, 2016, fasc. 6, pp. 1657-1677;

BERTONAZZI L., *Annullamento d'ufficio di titoli edilizi: note a margine della sentenza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 8/2017*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2018, fasc. 2, pp. 730-762;

BEVILACQUA C., *Sportello unico e reticoli decisionali nell'attuazione del PNRR: semplificazione e digitalizzazione tra organizzazione e procedimento amministrativo*, in *Amministrazione in cammino*, 2022, pp. 1-27;

BEVILACQUA D., *La normativa europea sul clima e il green new deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2022, fasc. 2, pp. 297-327;

BIASUTTI G., *L'ordinanza di demolizione tra ripristino della legalità, legittimo affidamento e tutela dei terzi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, fasc. 5, pp. 1137-1153;

BIFULCO R., CELOTTO A. e OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, artt. 1-54, Torino, Utet, 2006;

BISOFFI L., *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *federalismi.it*, 2019, fasc. 1, pp. 1-20;

BOBBIO L., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e mercato*, 2000, fasc. 1, pp. 111-141;

BOMBARDELLI M., *Gli errori formali nelle dichiarazioni sostitutive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 1, pp. 32-39;

BOMBARDELLI M., *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2015, fasc. 3, pp. 985-1063;

BOMBARDELLI M., *La partecipazione procedimentale*, in A. BARTOLINI e A. PIOGGIA A. (a cura di), *Vol. VIII. Cittadinanze amministrative*, in L. FERRARA e D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 295-315;

BOMBARDELLI M., *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedurali*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, fasc. 7, pp. 758-768;

BOMBARDELLI M., *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, fasc. 5, pp. 559-568;

BOMBARDELLI M., *Il nodo irrisolto della semplificazione amministrativa*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 223-244;

BOMBARDELLI M., *Il difficile bilanciamento tra semplificazione documentale e certezza: il "falso" nelle dichiarazioni sostitutive*, in M. CAPORALE, C. DEMARIA, D. DONATI, A. M. LORUSSO e F. MAZZUCHELLI (a cura di), *Le forme del falso*, Bologna, Bologna University press, 2022, pp. 51-64;

BONAITI A. e VACCARI S., *Sul soccorso istruttorio nel diritto amministrativo generale. Inquadramento teorico, principi e interessi protetti*, in *Diritto amministrativo*, 2023, fasc. 1, pp. 183-212;

BONAITI A. e VACCARI S., *Soccorso istruttorio e procedure comparative. Un'analisi critica del principio di par condicio tra formalismo e logica di risultato*, in *Diritto amministrativo*, 2023, fasc. 1 pp. 373-405;

- BONETTI T., *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2008, fasc. 1, pp. 173-200;
- BONI D., *Recenti sviluppi in tema di attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento italiano*, in *Diritto dell'Unione Europea.*, 2001, fasc. 4, pp. 641-675;
- BONTEMPI V., *L'Amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Diritto costituzionale*, 2022, fasc. 2, pp. 63-76;
- BONTEMPI V. (a cura di), *Lo stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, Roma TrE-PRESS, 2022;
- BONTEMPI V., MOCAVINI G. e TATÌ E., *L'attività normativa del governo nel periodo 2020-2021*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2022, fasc. 2, pp. 467-502;
- BOSCOLO E., *Il silenzio-assenso in tema di pubblici servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, fasc. 5, pp. 430-436;
- BOSCOLO E., *Il perimetro del silenzio-assenso tra generalizzazioni, eccezioni per materia e norme previgenti*, in *Urbanistica e appalti*, 2009, fasc. 4, pp. 457-460;
- BOSCOLO E., *Le novità in materia urbanistico-edilizia introdotte dall'art. 5 del decreto sviluppo*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, fasc. 9, pp. 1051-1067;
- BOSCOLO E., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, fasc. 2, pp. 129-146;
- BOSCOLO E., *Evoluzione storica e dimensioni attuali della pianificazione comunale: il diritto urbanistico oltre la tradizione: efficienza insediativa e tutela dei beni comuni territoriali, Volume I: l'evoluzione storica*, Torino, Giappichelli, 2017;
- BOSCOLO E., *Il potere di vigilanza e di sanzione sulle attività soggette a S.c.i.a. (già d.i.a.) e a silenzio-assenso*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, Giuffrè, 2017, pp. 987-1002;
- BOSCOLO E., *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di) *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale Varese, 28-29 settembre 2018*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 9-54;
- BOSCOLO E., *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: consolidazione di un modello*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale. Studi dal XXII Convegno nazionale Palermo, 27-28 ottobre 2019*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 13-43;
- BOSCOLO E., *Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2021, fasc. 5, pp. 1257-1264;
- BOSCOLO E., *Il silenzio-assenso in materia di telecomunicazioni*, in *Giurisprudenza italiana*, 2021, fasc. 8-9, pp. 1928-1936.
- BOTTINO G., *La riforma della conclusione del procedimento amministrativo tra obbligo di provvedimento espresso e modalità di determinazione dei termini finali (la l. n. 80 del 2005 ed il nuovo art. 2, l. n. 241 del 1990)*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2005, fasc. 4, pp. 1345-1358;
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Tomo II, Rapporti economici, Bologna, Zanichelli, 1982;
- BRUGNARA A. e FELICE P., *Il PNRR e i recenti interventi legislativi in materia di efficienza energetica: l'attività di controllo e i possibili effetti*, in *Ambiente e sviluppo*, 2021, fasc. 12, pp. 865-873;
- BUSO E., *La pubblica amministrazione in Germania nell'era dell'intelligenza artificiale: procedimenti completamente automatizzati e decisioni amministrative robotiche*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2021, fasc. 1, pp. 495-524;

BUZZACCHI C., *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, fasc. 2, pp. 421-460;

CAIA G., *Interventi del legislatore in materia di semplificazioni amministrative e ripartenza (durante e) dopo l'emergenza sanitaria*, (prefazione) a T. TESSARO, M. BERTIN, F. BOTTEON e D. DE NICOLO (a cura di), *Procedimento amministrativo, attività contrattuale, controlli e responsabilità dopo le conversioni del decreto "semplificazioni" e la legge di bilancio 2021*, Santarcangelo di Romagna (Rimini), Maggioli, 2021;

CALABRÒ M., *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 10, pp. 21-63;

CALABRÒ M., *L'inefficacia del provvedimento tardivo di cui al nuovo art. 2, co. 8-bis della l. n. 241/1990 e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso: primi passi nell'ottica della certezza del diritto*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, fasc. 1, pp. 1-24;

CALAMANDREI P. e LEVI A. (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. I, Firenze, Barbera, 1950;

CALVINO I., *L'antilingua*, in *Il Giorno*, 3 febbraio 1965;

CAMILLI E. L., *Il recepimento della direttiva servizi in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, fasc. 12, pp. 1239-1245;

CAMMELLI M., *L'organizzazione centrale della Pubblica amministrazione nell'XI legislatura: note intorno al Processo di riforma amministrativa*, in AA. VV., *Riformare la pubblica amministrazione: Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1995, pp. 29-46;

CAMMELLI M., *La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. introduzione e commento del d. lg. 490/1999*, in *Aedon*, 2000, fasc. 1;

CAMMELLI M., *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003, pp. 107-109;

CAMMELLI M., *Il federalismo fiscale tra i gattopardi*, in *il Mulino*, 2011, fasc. 1, pp. 21-31;

CAMMELLI M., *La pubblica amministrazione. Come è cambiata ai tempi della spending review*, II ed. aggiornata, Bologna, il Mulino, 2014;

CAMPOLO F., *Oltre il dogmatismo: la nuova dimensione dell'inefficacia pubblicistica*, in *Nuove autonomie*, 2022, fasc. 3, pp. 915-942;

CAPONIGRO R., *Il tempo come bene della vita*, in *giustamm.it*, 2014, fasc. 3;

CAPORALE F., *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento*, in *Diritto pubblico*, 2021, fasc. 2, pp. 443-484;

CAPORALE F., *I rapporti tra amministrazioni tra semplificazione e complessità*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 143-161;

CAPORALE F., *Le modifiche alla legge sul procedimento amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, fasc. 6, pp. 772-778;

CAPORALE M., DEMARIA C., DONATI D., LORUSSO A. M. e MAZZUCHELLI F. (a cura di), *Le forme del falso*, Bologna, Bologna University press, 2022;

CARBONARA L., CATALDI C., CICCODICOLA C., LACAVALA C., e SALTARI L., *Pandemia e assunzioni nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, fasc. 1, pp. 34-70;

CARBONE A., *Il contraddittorio procedimentale*, Torino, Giappichelli, 2016;

CARBONE A., *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo. Situazioni giuridiche soggettive e modello procedurale di accertamento (Premesse allo studio dell'oggetto del processo amministrativo)*, Torino, Giappichelli, 2020;

CARBONE C., *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968;

CARINGELLA F., DE CAROLIS D. e DE MARZO G. (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le l. n. 15 del 2005 e n. 80 del 2005*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2005;

CARINGELLA F. e DE LUCA U. (a cura di), *Manuale dell'edilizia e dell'urbanistica*, Roma, DIKE, 2017;

CARLI R. e MESSORI M. (a cura di), *Italia 2030. Proposte per lo sviluppo*, Milano, La nave di Teseo, 2020;

CARNEVALE P., *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in *federalismi.it*, 2014, fasc. 6, pp. 1-50;

CARPENTIERI P., *Il silenzio assenso nel sistema dell'art. 20, l. 7 agosto 1990 n. 241 e dei reg. governativi 26 aprile 1992 n. 300 e 9 maggio 1994 n. 407: un istituto ancora non adeguatamente disciplinato*, in *Foro amministrativo*, 1997, fasc. 9, pp. 2585-2602;

CARPENTIERI P., *La razionalità complessa dell'azione amministrativa*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2005, fasc. 7-8, pp. 2652-2686;

CARPENTIERI P., *La riforma dell'art. 41 della Costituzione e la tutela del patrimonio culturale*, in *giustamm.it*, 2011, fasc. 9;

CARPENTIERI P., *Semplificazione e tutela*, in *Aedon*, 2016, fasc. 3;

CARPENTIERI P., *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 1, pp. 1-59;

CARPENTIERI P., *Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all'autorizzazione paesaggistica, esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, fasc. 2, pp. 77-98;

CARRESI F., *La proprietà terriera privata*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. I, Firenze, Barbera, 1950, pp. 385-406;

CARTABIA M., *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Diritto pubblico*, 2000, fasc. 2, pp. 385-431;

CARTABIA M., LAMARQUE E. e TANZARELLA P. (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" (Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011)*, Torino, Giappichelli, 2011;

CARTEI G. F., *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, fasc. 6, pp. 1261-1295;

CARTEI G. F., *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, fasc. 3, pp. 603-623;

CASAMASSIMA M., *Recenti esperienze e nuove prospettive in materia di semplificazione e riordino normativo*, in *Diritto pubblico*, 2003, fasc. 1, pp. 53-112;

CASSETTA E., *La difficoltà di semplificare*, in *Diritto amministrativo*, 1998, fasc. 3-4, pp. 335-361;

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. FRACCHIA, ed. XVIII/XXIII, Milano, Giuffrè, 2016/2021;

CASINI L., *La codificazione del diritto dei beni culturali in Italia e in Francia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 1, pp. 98-103;

CASINI L., *Abusi e condoni edilizi: dalla clandestinità al giusnaturalismo?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, fasc. 1, pp. 5-9;

CASATELLA A., *La motivazione dei piani urbanistici: aspetti evolutivi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, fasc. 3, pp. 289-305;

CASATELLA A., *Il dovere di motivazione degli atti amministrativi. Trent'anni dopo*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 62-84;

CASSESE S., *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 1993;

CASSESE S., *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro italiano*, 1994, vol. 117, part. V, pp. 249-257;

CASSESE S., *Il difficile mestiere di ministro della Funzione pubblica*, in AA. VV., *Riformare la pubblica amministrazione: Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1995, pp. 135-156;

CASSESE S., *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 3, pp. 699-703;

CASSESE S. e GALLI S. (a cura di), *L'Italia da semplificare: le istituzioni*, vol. I, Ricerca del Centro Studi Confindustria, Bologna, il Mulino, 1998;

CASSESE S. e GALLI S., *Introduzione*, in *Ibidem* (a cura di), *L'Italia da semplificare: le istituzioni*, vol. I, Ricerca del Centro Studi Confindustria, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 11-28;

CASSESE S. e MATTARELLA B. G., *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. CASSESE e S. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: le istituzioni*, vol. I, Ricerca del Centro Studi Confindustria, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 29-59;

CASSESE S., *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, fasc. 2, pp. 389-394;

CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, fasc. 1, pp. 79-98;

CASSESE S., *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, fasc. 1, pp. 27-40;

CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II ed., Milano, Giuffrè, 2003;

CASSESE S., *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, fasc. 9, p. 941;

CASSESE S., *Codici e codificazioni: Italia e Francia a confronto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 1, pp. 95-103;

CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. IV, Ibr-Ott, e Vol. VI, Sal-Zon, Milano, Giuffrè, 2006;

CASSESE S. (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, V ed., Milano, Giuffrè, 2015;

CASSESE S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, VI ed., Bari, Laterza, 2021;

CASSESE S., *La «vecchia» costituzione economica: I rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi*, in *Ibidem* (a cura di), *La nuova costituzione economica*, VI ed., Bari, Laterza, 2021, pp. 6-34;

CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, in *Ibidem* (a cura di), *La nuova costituzione economica*, VI ed., Bari, Laterza, 2021, pp. 389-403;

- CAUDURO A., *La partecipazione amministrativa come "associazione" o "dissociazione" dalle scelte dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 1, pp. 181-213;
- CAVALIERI E., *Le nuove semplificazioni in materia edilizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, fasc. 11, pp. 1047-1052;
- CAVALLARO M. C., *Brevi riflessioni sulla natura giuridica del silenzio significativo della pubblica amministrazione*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2019, fasc. 11, pp. 3196-3204;
- CAVALLO B. (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, Giappichelli, 2000;
- CAVALLO PERIN R., *Agricoltura* (voce), in AA VV., *Enciclopedia del diritto. I Tematici: Funzioni amministrative*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 24-46;
- CERULLI IRELLI V., *Urbanistica*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 617-658;
- CERULLI IRELLI V. e LUCIANI F., *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2000, fasc. 3-4, pp. 617-656;
- CERULLI IRELLI V. (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, Jovene, 2006;
- CERULLI IRELLI V. e DE LUCIA L., *Il secondo "piano casa": una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, in *Democrazia e diritto*, 2009, fasc. 1, pp. 106-116;
- CERULLI IRELLI V., *L'amministrazione "costituzionalizzata" e il diritto pubblico della proprietà e dell'impresa*, Torino, Giappichelli, 2019;
- CERTOMÀ F., *Nuove fattispecie in tema di silenzio amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, fasc. 3, pp. 324-325;
- CHEVALIER E., *Silence in the French Administrative System: A Failed Revolution?*, in D. C. DRAGOS, P. KOVAČ e H. D. TOLSMA, *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Svizzera, palgrave macmillan, 2020, pp. 107-145;
- CHIEPPA R. e LOPILATO V., *Studi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007;
- CHIEPPA R., *Provvedimenti di secondo grado (diritto amministrativo)* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 910-943;
- CHIEPPA R., *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, fasc. 3, pp. 257-266;
- CHIEPPA R., *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, fasc. 3, pp. 666-683;
- CHIEPPA R., *Il valore dei principi generali*, in R. CHIEPPA, M. SANTISE, H. SIMONETTI e R. TUCCILLO (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Questioni attuali sul D.lgs. n. 36/2023*, Piacenza, La tribuna-II foro italiano, 2023, pp. 3-28;
- CHIEPPA R., SANTISE M., SIMONETTI H. e TUCCILLO R. (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Questioni attuali sul D.lgs. n. 36/2023*, Piacenza, La tribuna-II foro italiano, 2023;
- CHIESA C., *L'obbligo di provvedere delle Pubbliche Amministrazioni e le sue garanzie di effettività*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2010, fasc. 3, pp. 871-948;
- CHINELLO D., *La sanabilità edilizia degli abusi in zona vincolata*, in *Immobili & proprietà*, 2010, fasc. 10, pp. 636-641;
- CHITI M. P., *Atti di consenso*, in *Diritto amministrativo*, 1996, fasc. 2, pp. 181-227;

CHITI M. P., *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti. Alleati o avversari?*, in G. VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2006, e in *Il foro amministrativo. C.d.S.*, 2006, fasc. 3, pp. 1057-1072;

CHITI M. P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, II ed., Milano, Giuffrè, 2018;

CHITI M. P., *Alle origini della legge sul procedimento amministrativo. Il periodo 1943-1947, in Istituzione del Federalismo*, 2020, fasc. 3, pp. 721-774;

CICALA M., *L'operatività del silenzio-assenso nel condono edilizio*, in *Il Corriere Giuridico*, 1988, fasc. 5, pp. 471-472

CIFARELLI R. e RIVELLINI G., *La semplificazione alla prova del Pnrr*, in V. DI PORTO ed E. ESPA (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione Annuario 2021*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, pp. 97-113;

CIFARELLI R., *Il censimento e la riduzione dei controlli sull'attività delle imprese*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 469-482;

CIMINO B., *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, fasc. 1, pp. 17-26;

CIMMINO N. A., *Vendita immobiliare e certificato di agibilità*, in *Notariato*, 2009, fasc. 3, pp. 277-284;

CINTIOLI F., *Discrezionalità tecnica (dir. amm.)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 471-491;

CIOFFI A., *Dovere di provvedere e silenzio-assenso della pubblica amministrazione dopo la legge 14 maggio 2005 n. 80*, in *Diritto amministrativo*, 2006, fasc. 1, pp. 99-193;

CIVITARESE MATTEUCCI S. e URBANI P., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2020;

CLARICH M., *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995;

CLARICH M., *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 3, pp. 679-697;

CLARICH M. e FONDERICO G. (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, I ed., Milano, Il sole 24 ore, 2007;

CLARICH M., *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, fasc. 7, pp. 691-695;

CLARICH M., *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2020, fasc. 1, pp. 159-188;

CLARICH M., *Quadro giuridico-regolamentare e assetti della pubblica amministrazione come fattori di sviluppo economico*, in R. CARLI e M. MESSORI (a cura di), *Italia 2030. Proposte per lo sviluppo*, Milano, La nave di Teseo, 2020, pp. 263-285;

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, V ed., Bologna, il Mulino, 2022;

CLARIZIO F., *L'inidoneità della vicinitas a configurare da sola l'interesse al ricorso: ricognizione giurisprudenziale e (possibili) scenari futuri*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, fasc. 3, pp. 307-316;

COCOZZA G., *Silenzi e dissensi tra le pubbliche amministrazioni: il caso delle autorizzazioni paesaggistiche*, in *Amministrazione in cammino*, 2022, pp. 1-26;

COINU G., *Semplificazione amministrativa e zone a burocrazia zero: quando il troppo stroppia*, in *Le Regioni*, 2012, fasc. 1-2, pp. 311-330;

COLAVECCHIO A., *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, Giappichelli, 2013;

- COLONNA G. V., *Note a margine dell'agibilità e dello stato legittimo degli immobili*, in *Notariato*, 2021, fasc. 5, pp. 482-494;
- CONSONNI P. e AQUINO G., *Il front office unificato dello sportello unico per le attività produttive e l'edilizia*, in *Amministrare*, 2018, fasc. 1, pp. 169-185;
- CONTIERI A., FRANCIARIO F., IMMORDINO M. e ZITO A., *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, Editoriale scientifica 2010;
- CORDINI G., *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, fasc. 5, pp. 611-634;
- CORSO G., *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1969;
- CORSO G., *Attività economica privata e deregulation*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 3, 629-643;
- CORSO G., *Liberalizzazione amministrativa ed economica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Ibr-Ott, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3492-3496;
- CORSO G., *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 2021, fasc. 1, pp. 9-19;
- CORTESE F., CARUSO C. e ROSSI S. (a cura di), *Immaginare la Repubblica Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, Francoangeli, 2018;
- COSTANTINO F., *La convalida del provvedimento*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 897-906;
- COTTARELLI C. e GARLASCHI M., *Come è cambiata la distribuzione del reddito in Italia dagli anni Ottanta?*, in *OCPI. Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 2022, pp. 1-12;
- CREPALDI G., *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2021, fasc. 1, pp. 23-36;
- CRISAFULLI V. e PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990;
- CROCE B., *Ancora di liberalismo, liberismo e statalismo*, in B. CROCE e L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, Milano, RCS Quotidiani, 2011, pp. 82-90;
- CUDIA C., *Scia e Dia in edilizia (pensavo fosse liberalizzazione e invece era un calesse)*, in *giustamm.it*, 2014, fasc. 6;
- CUDIA C., *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto pubblico*, 2008, fasc. 1, pp. 263-314;
- D'ADDEZIO M., *Commento all'art. 44 della Costituzione*, in *Magistratura*, 2022;
- D'ALBERTI M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2008;
- D'ALBERTI M., *La "visione" e la "voce": Le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, fasc. 1, pp. 1-34;
- D'ALBERTI M. (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 2017;
- D'ALBERTI M., *Corruzione*, Roma, Treccani, 2020;
- D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, VI ed., Torino, Giappichelli, 2022;
- D'ALESSIO G., *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma. Nueva época*, 2012, fasc. 17, pp. 109-122;

- D'ALTERIO E., *Diritto amministrativo. Analisi di casi e profili teorici*, Milano, Wolters Kluwer, 2021;
- D'AMICO R. et al., *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Roma, Edizioni Lavoro, 1992;
- DAMONTE R., *Aspetti urbanistici della "procedura dello sportello unico per le attività produttive ai sensi del d.p.r. 20 ottobre 1998 n. 447*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2000, fasc. 1, pp. 51-64;
- D'ANCONA S., RUGGERI G., PANTALONE P. e ZUCCHETTI A. (a cura di), *L'attività amministrativa. Commento alla Legge 241/1990, modif. dalla l. 15/2005*, Milano, Key editore, 2020;
- DANI M., *Costituzione economica e ordine materiale dell'economia nell'Unione europea: verso un interventismo post-politico?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2022, fasc. 6, pp. 3025-3050;
- DAPAS A. e VIOLA L., *La competenza dei dirigenti comunali in materia di concessioni edilizie, in Urbanistica e appalti*, 1997, fasc. 8, pp. 847-854;
- D'ARRIGO G. e DAVID P., *Il Pnrr italiano: governance, management, capacità di spesa e riforma della PA*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 2021, fasc. 2, pp. 272-296;
- D'ATENA A., *La declinazione verticale e la declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà, in Ibidem, Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 233-250;
- D'ATENA A., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, Giappichelli, 2016;
- D'AURIA G., *La nuova geografia dei ministeri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, fasc. 1, pp. 17-27;
- DE CAPRARIS G. e VESPERINI G. (a cura di), *L'Italia da semplificare: Le regole e le procedure*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, vol. II, Bologna, il Mulino, 1998;
- DE DONNO M., GARDINI G. e MAGRI M. (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, II ed., Santarcangelo di Romagna (Rimini), Maggioli, 2022;
- DE FALCO V., *Il silenzio assenso in Francia. Questioni applicative a confronto con l'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, fasc. 1, pp. 151-182;
- DE FALCO V., *Relazioni ad extra e procedimento amministrativo comune nell'esperienza spagnola. Un'affinità che non convince*, in *Dpce online*, 2019, fasc. 1, pp. 41-58;
- DE LEONARDIS F., *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *federalismi.it*, 2015, fasc. 20, pp. 1-11;
- DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, 2017, fasc. 1, pp. 163-207;
- DE LEONARDIS F., *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, *Diritto Amministrativo*, 2021, fasc. 4, pp. 779-782;
- DELGADO I. M. e DI LASCIO F. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo e diritti nazionali: influenze, tensioni e prospettive*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018;
- DEL GATTO S., *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, Roma TrE-PRESS, Roma, 2019;
- DELLA CANANEA G. e ZILLER J. (a cura di), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2019;
- DELLA SCALA M. G., *Attività consultiva e semplificazioni procedurali*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 523-551;
- DEL PRETE A., *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni: profili critici e problematici*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, fasc. 3, pp. 705-714;

DE LUCA P., in G. DE CAPRARIS e G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare: Le regole e le procedure*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, vol. II, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 17-61;

DEMURO G., *la delegificazione*, in NATALINI A. e TIBERI G. (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 439-450;

DENICOLÒ M., *La perentorietà del termine di conclusione del procedimento quale regola generale*, in *Urbanistica e appalti*, 2023, fasc. 3, pp. 336-345;

DE NICTOLIS R., *Il responsabile del procedimento di rilascio della concessione edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, 2001, fasc. 9, pp. 933-944;

DE NITTO S., *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2021, fasc. 3, pp. 783-813;

DE NITTO S., *Il golden power nei settori rilevanti della difesa e della sicurezza nazionale: alla ricerca di un delicato equilibrio*, in *Diritto Amministrativo*, 2022, fasc. 2, pp. 553-587;

DE PAOLIS M., *Lo sportello unico dell'edilizia: attribuzioni e competenze in tema di permesso di costruire*, in *Azienditalia*, 2022, fasc. 6, pp. 1139-1145;

DI BENEDETTO U., *Il silenzio-assenso e la denuncia legittimante (D.I.A.)*, in *Ibidem* (a cura di), *Diritto amministrativo. Giurisprudenza e casi pratici*, III ed., Santarcangelo di Romagna (Rimini), Maggioli, 2007, pp. 560-585;

DI BENEDETTO U. (a cura di), *Diritto amministrativo. Giurisprudenza e casi pratici*, III ed., Santarcangelo di Romagna (Rimini), Maggioli, 2007, pp. 560-585;

DI CAGNO A., *Profili problematici del potere di convalida*, in *amministrativ@mente*, 2023, fasc. 1, pp. 227-274;

DI CAPUA V., *Ambiente, complessità sistemica e semplificazione*, in *Diritto amministrativo*, 2020, fasc. 4, pp. 967-968.

DICKMAN R., *La legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005: alcune questioni sugli interventi di semplificazione della legislazione di cui all'art. 14*, in *Foro amministrativo C.d.S.*, 2005, fasc. 9, pp. 2774-2783;

DI GIOVANNI A., *Riflessioni sul litisconsorzio nel processo amministrativo: problemi e prospettive*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, fasc. 2, pp. 386-420;

DI LASCIO F., *Lo sviluppo del settore turistico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, fasc. 10, pp. 1054-1059;

DI MARTINO A., *Liberalizzazioni edilizie e potere pubblico: La c.i.l.a., il potere di controllo (che non c'è) e l'orientamento ondivago della giurisprudenza in materia di tutela del terzo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, fasc. 3, pp. 263-279;

DI MARTINO C., *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta online*, 2021, fasc. 3, pp. 946-958;

DI MASCIO F., FELTRIN P. e NATALINI A., *I sindacati del settore pubblico e la riforma Madia della pubblica amministrazione*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2019, fasc. 2, pp. 213-246;

DI MARIO A., *La nuova partecipazione al procedimento: potenziamento o dequotazione*, in F. CARINGELLA, D. DE CAROLIS. e G. DE MARZO, (a cura di) *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le l. n. 15 del 2005 e n. 80 del 2005*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 423-492;

DINITTO T., *Il termine, il responsabile, la partecipazione, la d.i.a. e l'ambito di applicazione della legge*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 5, pp. 498-506;

DI NITTO T. e CATALDI C., *Note sugli sportelli unici dopo la direttiva «servizi»: le riforme in atto in Italia, Francia, Gran Bretagna e Spagna*, in *Astridonline*, *astrid.eu*, 2009, pp. 1-11;

DIPACE R., *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Diritto amministrativo*, 2020, fasc. 4, pp. 903-932;

DIPACE R., *L'ambito di applicazione della legge n. 241 del 1990 s.m.i. (artt. 1, comma 1-ter, 23 e 29 l. n. 241 del 1990 s.m.i.)*, in M. A. SANDULLI, (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, Giuffrè, 2020, pp. 153-171;

DI PORTO V. ed ESPA E. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione Annuario 2021*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022;

D'ORSOGNA M., *Unificazione funzionale e sportello unico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, fasc. 5, pp. 471-481;

D'ORSOGNA M. e LOMBARDI R., *Il silenzio-assenso*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, Giuffrè, 2017, pp. 965-987;

DRAGOS D. C., KOVAČ P. e TOLSMA H. D. (a cura di), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Svizzera, palgrave macmillan, 2020;

EINAUDI L., *Liberismo e liberalismo*, in B. CROCE e L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, Milano, RCS Quotidiani, 2011, pp. 93-105;

ENGWALD B., *Administrative Silence in Germany*, in D. C. DRAGOS, P. KOVAČ e H. D. TOLSMA (a cura di), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Svizzera, palgrave macmillan, 2020, pp. 67-106;

FABRI A. e TARASCHI E. A., *Gli interventi edilizi successivi su un manufatto abusivo nella giurisprudenza del giudice amministrativo e del giudice penale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 6, pp. 519-546.

FACCHINI C., *Sue e Suap: Sportelli unici a confronto*, in *Azienditalia*, 2002, fasc. 5, pp. 284-293;

FACCHINI C., *La Direttiva "servizi" e il D.Lgs. n. 59/2010: una lettura integrata*, in *Azienditalia*, 2011, fasc. 12, pp. 881-890;

FALCON G., *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, fasc. 4, pp. 715-723;

FALCONE P., *Il condono edilizio in Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1995, fasc. 1, pp. 13-20;

FARALLI G., *"Chamberlain" e l'imperialismo economico di fronte al libero scambio nella Gran Bretagna*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, Vol. 55, fasc. 219, 1911, pp. 321-348;

FERRANTE M., *Il permesso di costruire. Inquadramento generale ed evoluzione normativa*, in F. CARINGELLA e U. DE LUCA (a cura di), *Manuale dell'edilizia e dell'urbanistica*, Roma, DIKE, 2017, pp. 740-757;

FERRARA L., *I riflessi sulla tutela giurisdizionale dei principi dell'azione amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento: verso il tramonto del processo di legittimità?*, in *Diritto amministrativo*, 2006, fasc. 3, pp. 591-607;

FERRARA L., *Dia (e silenzio-assenso) tra autoamministrazione e semplificazione*, in *Diritto amministrativo*, 2006, fasc. 4, pp. 759-771;

FERRARA L., *La preclusione procedimentale dopo la novella del preavviso di diniego: alla ricerca di un modello di rapporto e di giustizia*, in *Diritto amministrativo*, 2021, fasc. 3, pp. 573-585;

FERRARA R., *L'accordo... e gli accordi di programma. Spunti sulla c.d. amministrazione consensuale*, in *Il Foro italiano*, 2002, fasc. 3, pp. 136-141;

FERRARA R., *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, 2017, fasc. 2, pp. 209-234;

FERRARI E. (a cura di), *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Atti del V convegno nazionale dell'Associazione italiana di Diritto Urbanistico, Milano, Giuffrè, 2002;

FERRERO E., *Lo sviluppo sostenibile tra etica e diritto*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2021 fasc. 5, pp. 358-365;

FERRERO G. e RISSO F., *Il silenzio inadempimento, il silenzio assenso e la dichiarazione di inizio attività dopo la legge n. 80 del 2005*, in *Foro amministrativo C.d.S.*, 2005, fasc. 12, pp. 3765-3784;

FLAUBERT G., *Dizionario dei luoghi comuni*, Milano, Adelphi, 1980;

FLORA F., *La nascita della legge annuale per la concorrenza: luci ed ombre*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2009, fasc. 3, pp. 609-622;

FONDERICO F., *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, in S. CASSESE e S. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: le istituzioni*, vol. I, Ricerca del Centro Studi Confindustria, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 369-418;

FONDERICO G., *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio assenso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, fasc. 5, pp. 1017-1029;

FORMICA C., *Deregulation amministrativa e tutela del territorio: l'ambito di applicazione del silenzio-assenso "orizzontale" in materia paesaggistica*, in *Iura & Legal Systems*, 2021, fasc. 2, pp. 1-21;

FREDIANI E., *Il dovere di soccorso procedimentale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016;

FREDIANI E., *Il soccorso della stazione appaltante tra fairness contrattuale e logica del risultato economico*, in *Diritto amministrativo*, 2018, fasc. 3, pp. 623-675;

FREDIANI E., *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Diritto amministrativo*, 2023, fasc. 2, pp. 301- 337;

FRACCHIA F., *Autorizzazioni e concessioni*, in L. GIANI, M. IMMORDINO e F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, pp. 185-209;

FRACCHIA F. e PANTALONE P., *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 36, pp. 30-70;

FRATTOLA E., *L'andamento dell'occupazione pubblica italiana dal 2008*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 2019, pp. 1-9;

FUSCO R., *I limiti dell'autotutela decisoria in materia edilizia: il difficile equilibrio tra contrasto all'abusivismo e la tutela dell'affidamento dei privati*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 1, pp. 15-51;

GAFFURI F., *Il permesso di costruire e i diritti dei terzi*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, fasc. 2, pp. 150-159;

GAFFURI F., *Il soccorso istruttorio nei concorsi pubblici*, in *Giurisprudenza italiana*, 2020, fasc. 11, pp. 2542-2546;

GAGLIARDI B., *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, fasc. 2, pp. 373-391;

GALETTA D. U., *Il procedimento amministrativo nella scienza del diritto amministrativo in Italia: linee generali di sviluppo e critica di alcune recenti «involuzioni»*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2011, fasc. 11, pp. 3779-3790;

GALLIA R., *Semplificazione e riordino dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP)*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2010, fasc. 4, pp. 1277-1290;

GARDINI G., *Comunicazione di avvio e partecipazione procedimentale: costi e benefici di una regola di democrazia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, fasc. 5, pp. 484-488;

- GARDINI G., *La conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 5, pp. 488-493;
- GARDINI G., *Autocertificazione* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino, Utet, 2005, pp. 107-121;
- GARILLI A., *Breve storia di una riforma incompiuta*, in A. BELLAVISTA e A. GARILLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "Riforma Madia"*, in *Giurisprudenza italiana*, 2018, fasc. 4, pp. 985-992;
- GAROFOLI R. e FERRARI G., *Codice dell'edilizia*, IV ed., Molfetta, Neldiritto, 2018;
- GAROFOLI R. e FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, XIV ed., Molfetta, Neldiritto, 2020;
- GARRONE G. B., *Silenzio della Pubblica Amministrazione (ricorso giurisdizionale amministrativo)* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1999, pp. 191-204;
- GENTILONI SILVESTRI U., *Storia dell'Italia contemporanea. 1943-2019*, Bologna, il Mulino, 2019;
- GERBAUDO P., *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, nottetempo, 2022;
- GHELARDUCCI F., *I diritti speciali e esclusivi nell'ordinamento comunitario: problemi definitivi e tendenze evolutive*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, fasc. 3-4, pp. 815-838;
- GHETTI G., *Conferma, convalida e sanatoria degli atti amministrativi* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1989, pp. 347-350;
- GIAMPIETRO L., *Opposte tensioni tra procedure di coinvolgimento del pubblico ed istituti del silenzio-assenso "orizzontale" e "verticale"*, in *Ambiente e sviluppo*, 2021, fasc. 10, pp. 718-724;
- GIANI L., *Articolo 20. Silenzio assenso*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE e A. ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 411-423;
- GIANI L., IMMORDINO M. e MANGANARO F. (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019;
- GIANI R., *L'accertamento dei requisiti di ammissione nella licitazione privata tra prequalificazione e procedura di gara*, in *Urbanistica e appalti*, 2006, fasc. 3, pp. 349-354;
- GIANNELLI N., *Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del Pnrr*, in *Studi Vrbinati. Di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 2021, fasc. 3-4, pp. 25-55;
- GIANNINI M. S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939;
- GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1970;
- GIANNINI M. S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, 1971, fasc. 4-5, pp. 443-501;
- GIANNINI M. S., *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 1979;
- GIANNINI M. S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986;
- GIANNINI M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1993;
- GIANNINI M. S., *Lo stato liberale*, in *Ibidem, Scritti*, vol. X, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 91-120;
- GIANNINI M. S., *Scritti*, vol. X, Milano, Giuffrè, 2008;
- GIARDINO E., *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, fasc. 1, pp. 26-36;

- GIGLIONI F., *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta della città come ordinamento giuridico*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, fasc. 1, pp. 3-21;
- GIGLIONI F., *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, fasc. 2, pp. 271-313;
- GIORNO E. e ZICCARELLI D., *Piani di fabbisogno del personale e le nuove logiche assunzionali*, in *Azienditalia*, 2020, fasc. 6, pp. 1080-1091;
- GIOVAGNOLI R., *DIA e silenzio assenso dopo la legge 80/2005*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, fasc. 9, pp. 1001-1011;
- GIOVAGNOLI R., *I silenzi della pubblica amministrazione dopo la l. n. 80/2005*, Milano, Giuffrè, 2005;
- GIOVAGNOLI R., *Il silenzio e la nuova SCIA. Obbligo di provvedere, danno da ritardo e nuove forme di semplificazione e liberalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2011;
- GIOVANNINI E., *L'utopia sostenibile*, Bari-Roma, Laterza, 2018;
- GIUFFRÈ R., *Urbanistica-edilizia: il nuovo assetto normativo*, in *Il corriere giuridico*, 1997, fasc. 12, pp. 1474-1483;
- GIULIETTI W., *Crisi economica e liberalizzazioni*, in *Il diritto dell'economia*, 2012, fasc. 1, pp. 113-128;
- GIURICKOVIC DATO A., *Art. 17-bis. Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici*, in S. D'ANCONA, G. RUGGERI, P. PANTALONE e A. ZUCCHETTI (a cura di), *L'attività amministrativa. Commento alla Legge 241/1990, modif. dalla l. 15/2005*, Milano, Key editore, 2020, pp. 543-565;
- GIURICKOVIC DATO A., *La "sburocratizzazione" per i cittadini*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 162-206;
- GIUSTI A., *La rigenerazione urbana. Temi, questioni, approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018;
- GIUSTI A., *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Diritto amministrativo*, 2021, fasc. 2, pp. 439-473;
- GIUSTI A., *La fiscalizzazione dell'abuso edilizio fra esigenze punitive e di ripristino dell'equilibrio urbanistico*, in *Giurisprudenza italiana*, 2021, fasc. 4, pp. 924-930;
- GIZZI L., *Scia e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia.*, 2017, fasc. 3, pp. 113-131;
- GOGGIAMANI F., *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2005;
- GOTTI P., *Osservazioni in tema di revoca degli atti amministrativi dopo le leggi n. 15/2005 e n. 40/2007*, in *Diritto amministrativo*, 2009, fasc. 3, pp. 691-722;
- GROSSI P., *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Il Foro italiano*, 2002, fasc. 5, pp. 151-164;
- GUALDANI A., *Le novità in tema di preavviso di rigetto*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2022, fasc. 2, pp. 533-560;
- GUARINO G. (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1978;
- GUARNIERI E., *I confini incerti delle patologie e la tutela del terzo nel silenzio assenso fra (de)procedimentalizzazione e semplificazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, fasc. 2, pp. 485-511;

- GUERRA Y. e MAZZA R., *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, fasc. 4, pp. 110-144;
- GUZZARDO G., *Semplificazioni e complicazioni nei titoli edilizi*, in *giustamm.it*, 2014, fasc. 1, pp. 1-44;
- GUZZARDO G., *Semplificazioni e complicazioni nei titoli edilizi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2015, fasc. 2, pp. 35-82;
- GUZZI F. F., *D.l. semplificazioni-bis e PNRR: riflessioni sulle modifiche alla legge sul procedimento amministrativo*, in *La cittadinanza europea*, 2022, fasc. 1, pp. 165-178;
- HOBBSAWM E. J., trad. a cura di B. LOTTI, *Il secolo breve 1914-1991*, Segrate, Rizzoli, 2014;
- IELO G., *Convertiti i decreti "aiuti", "infrastrutture" e "semplificazioni"*, in *Azienditalia*, 2022, fasc. 10, pp. 1568-1577;
- ILARDI C., *Prime osservazioni sullo "sportello unico" e sulla promozione delle attività produttive*, in *Giurisprudenza di merito*, 2000, fasc. 2, pp. 468-487;
- IMMORDINO M., *Tempo ed efficienza della decisione amministrativa*, in A. CONTIERI, F. FRANCIANO, M. IMMORDINO e A. ZITO, *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010, pp. 55-94;
- IMMORDINO M., *Riesame dell'atto ad esito conservativo e situazioni giuridiche soggettive dei privati interessati*, in L. GIANI, M. IMMORDINO e F. MANGANARO (a cura di), *Tem e questioni di diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, pp. 227-278;
- IMMORDINO M. e CONTIERI A., *L'omessa comunicazione di avvio del procedimento di revoca*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, fasc. 7-8, pp. 2783-2797;
- INZAGHI G. A. e BOATO V., *La disciplina del condono straordinario*, in *Immobili & proprietà*, 2006, fasc. 7, pp. 428-431;
- IUDICA G., *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, fasc. 5, pp. 261-287;
- IUVONE C., *I processi di semplificazione normativa e procedimentale: il punto di vista delle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003, fasc. 1, pp. 101-120;
- IUVONE C., *La conferenza di servizi*, in *astridonline*, *astrid.eu*, 2010;
- KAFKA F., *Il processo*, trad. a cura di G. ZAMPA, Milano, Adelphi, 1978;
- KAFKA F., *Il Castello*, trad. a cura di C. MORENA, Milano, Garzanti, 2004.
- LACAVA C., *I cittadini e le pubbliche amministrazioni*, in S. CASSESE e S. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: Le istituzioni*, vol. I, Ricerca del Centro Studi Confindustria, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 61-111;
- LAMBERTI A., *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos*, 2022, fasc. 3, pp. 1-22;
- LAMBERTI C., *DIA e silenzio assenso dopo la legge 69/2009*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, fasc. 1, pp. 5-15;
- LAMBERTI C., *La SCIA fra liberalizzazione e semplificazione*, in *Urbanistica e appalti*, 2013, fasc. 1, pp. 11-21;
- LA ROSA G. e BONSIGNORI E. E. L., *SCIA e tutela del terzo dopo la Corte cost. n. 45/2019*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, fasc. 4, pp. 480-487;
- LAZZARA P., *Discrezionalità tecnica* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino, Utet, 2010, pp. 146-180;

- LAZZARA P., *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Diritto amministrativo*, 2011, fasc. 4, pp. 679-701;
- LAZZARA P., *I procedimenti ad istanza di parte: interessi privati e interesse pubblico nel procedimento amministrativo*, in A. ROMANO (a cura di), *L'Azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 115-133;
- LAZZARA P., *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Diritto amministrativo*, 2018, fasc. 2, pp. 337-397;
- LEONARDI R., *La comunicazione di avvio del procedimento amministrativo nelle pronunce giurisprudenziali*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2002, fasc. 2, pp. 785-808;
- LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, Giappichelli, 2020;
- LICCI MARINI A., *Permesso di costruire in deroga e valutazione del pubblico interesse*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, fasc. 4, pp. 463-470;
- LICCI MARINI A., *Silenzio assenso in materia edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, 2018, fasc. 6, pp. 850-858;
- LICCI MARINI A., *Legittima l'apposizione di prescrizioni ai titoli edilizi*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, fasc. 4, pp. 396-406;
- LICCI MARINI A., *L'Adunanza Plenaria fissa i limiti operativi dell'art. 38 T.U.E*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, fasc. 1, pp. 75-84;
- LIGNANI P. G., *Silenzio-assenso (diritto amministrativo)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento III, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 978-989;
- LIGNOLA R., *L'analisi tecnico normativa (ATN) nell'istruttoria del Governo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2013, fasc. 2, pp. 437-446;
- LIGUORI F., *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a. – s.c.i.a.*, in *Il diritto processuale amministrativo*, 2015, fasc. 4, pp. 1223-1261;
- LIGUORI F., *Liberalizzazione, diritto comune, responsabilità. Tre saggi del cambiamento amministrativo*, II ed., Napoli, Editoriale scientifica, 2017;
- LIGUORI F., *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 1, pp. 3-16;
- LOMBARDI P., *Il permesso di costruire in deroga tra interessi, uso e riuso del territorio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, fasc. 3, pp. 249-266;
- LOMBARDO S., *Il nuovo procedimento di rilascio della concessione edilizia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1998, fasc. 2, pp. 115-125;
- LONGOBARDI N., *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La «Direttiva Bolkestein» modello di semplificazioni*, in *Amministrazione in cammino*, 2009;
- LOPILATO V., *Manuale di diritto amministrativo*, II ed., Torino, Giappichelli, 2021;
- LUCATTINI S., *Le sanzioni a tutela del territorio*, Torino, Giappichelli, 2022;
- LUNARDELLI M., *Sanzioni e misure ripristinatorie: una rivalutazione del pensiero di Feliciano Benvenuti*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, fasc. 4, pp. 173-201;
- LUPON. e MATTARELLA B. G., *La codificazione e il «taglia-leggi» a livello statale*, in A. NATALINI e G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 391-412;

- LUPO N., *Un nuovo tipo di atto-fonte: i testi unici «misti»*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, fasc. 3, pp. 618- 620;
- LUPO N., *Il riordino normativo nelle leggi comunitarie, tra buone intenzioni e occasioni mancate*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, fasc. 5, pp. 963-1001;
- MACCARI L., *La determinazione amministrativa nel processo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, fasc. 1, pp. 471-482;
- MACCHIA M., *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, fasc. 3, pp. 173-190;
- MACCHIA M., *Le misure generali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, fasc. 6, pp. 727-737;
- MACCHIA M., *La governance del Piano di ripresa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, fasc. 6, pp. 733-741;
- MACRÌ I., *Gli strumenti per il dialogo dell'amministrazione digitale* in *Azienditalia*, 2021, fasc. 5, pp. 856-865;
- MACRÌ I., *Il PNRR italiano per la digitalizzazione e l'innovazione della Pubblica Amministrazione*, in *Azienditalia*, 2022, fasc. 1, pp. 38-56;
- MANDARANO A., *La ristrutturazione edilizia al vaglio della Corte costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, fasc. 3, pp. 300-306;
- MANFREDI G., *Annullamento doveroso*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, fasc. 1, pp. 383-419;
- MANFREDI G., *La Plenaria sull'annullamento d'ufficio del permesso di costruire: fine dell'interesse pubblico in re ipsa?*, in *Urbanistica e appalti*, 2018, fasc. 1, pp. 52-62;
- MANNORI L. e SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2013;
- MANNUCCI G., *La VIA postuma all'esame della Corte di Giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, fasc. 6, pp. 757-765;
- MANZI A., *Il soccorso istruttorio negli appalti e negli altri procedimenti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2016, fasc. 11, pp. 2520-2526;
- MARCHETTI B., *Amministrazione digitale* (voce), in AA VV., *Enciclopedia del diritto. I Tematici: Funzioni amministrative*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 75-109;
- MARI G., *La rilevanza della disciplina del silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche nei procedimenti relativi ai titoli abilitativi edilizi: il ruolo dello sportello unico dell'edilizia, considerazione a margine di una recente circolare del MIBACT*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, fasc. 3, pp. 61-91;
- MARI G., *Il silenzio assenso tra amministrazioni e tra amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, Giuffrè, 2017, pp. 853-871;
- MARI G., *"Primarietà" degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra pp.aa. e nella conferenza di servizi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, fasc. 5, pp. 305-33;
- MARI G., *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, Giuffrè, 2020, pp. 199-260;
- MARONGIU G., *Per i centocinquant'anni dell'Unità d'Italia. Cavour e lo spirito del Risorgimento*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2011, fasc. 2, pp. 285-303;
- MARRELLO D., *Le prospettive dell'azione avverso il silenzio fra la salvaguardia dell'obbligo di provvedere e la valorizzazione dell'art. 2 della legge n. 241/1990*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, fasc. 4, pp. 1052-1078;

MARTINES F., *La segnalazione certificata di inizio attività. Nuove prospettive del rapporto pubblico-privato*, Milano, Giuffrè, 2011;

MARTINES F., *La non decisione sugli interessi pubblici sensibili: il silenzio-assenso fra amministrazioni pubbliche introdotto dall'art. 17 bis della l. 241/1990*, in *Diritto amministrativo*, 2018, fasc. 3, pp. 747-786;

MARZARO P., *L'amministrazione del paesaggio, profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, Giappichelli, 2011;

MARZARO P., *La partecipazione consapevole nella nuova urbanistica regionale*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale. Studi dal XXII Convegno nazionale. Palermo, 27-28 ottobre 2019*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 45-56;

MARZARO GAMBA P., *Silenzio-assenso, buon andamento dell'Amministrazione e responsabilità del funzionario*, in *Le Regioni*, 1998, fasc. 2, pp. 386-406;

MASSARI G., *Il procedimento amministrativo italiano alla luce del diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, fasc. 6, pp. 1499-1529;

MASTRANTUONO R., *Illegittimità della soppressione della commissione edilizia comunale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2000, fasc. 5, pp. 301-304;

MATTALIA M., *Il soccorso istruttorio nel procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2017, fasc. 3, pp. 573-599;

MATTALIA M., *Dall'amministrare con il silenzio all'amministrare con gli algoritmi*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 3, pp. 831-865;

MATTALIA M., *L'incentivazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, 2023, fasc. 2, pp. 339-371;

MATTARELLA B. G., *La codificazione in senso dinamico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, fasc. 3, pp. 709-721;

MATTARELLA B. G., *Il testo unico come riordino normativo*, in E. FERRARI (a cura di), *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Atti del V convegno nazionale dell'Associazione italiana di Diritto Urbanistico, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 197-204;

MATTARELLA B. G., *Il Consiglio di Stato e la codificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 1, pp. 78-82;

MATTARELLA B. G., *Il provvedimento amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 5, pp. 469-480;

MATTARELLA B. G., *I procedimenti*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 247-278;

MATTARELLA B. G., *Analisi di impatto della regolazione e motivazione del provvedimento amministrativo*, in *Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione*, paper, 2010, pp. 1-13;

MATTARELLA B. G., *La Scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, fasc. 12, pp. 1328-1331;

MATTARELLA B. G., *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, il Mulino, 2011;

MATTARELLA B. G., *Fortuna e decadenza dell'imperatività del provvedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, fasc. 1, pp. 1-37;

MATTARELLA B. G., *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, V ed., Milano, Giuffrè, 2015, pp. 283-351;

MATTARELLA B. G., *Il provvedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, V ed., Milano, Giuffrè, 2015, pp. 353-423;

- MATTARELLA B. G., *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, fasc. 5, pp. 621-625;
- MATTARELLA B. G., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2018;
- MATTARELLA B. G., *Procedimenti e atti amministrativi*, in M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, II ed., Milano, Giuffrè, 2018, pp. 335-383;
- MATTARELLA B. G., *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Astrid Rassegna*, *astrid.eu*, 2019, fasc. 11, pp. 1-10;
- MATTARELLA B. G. (a cura di) *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2023;
- MATTARELLA B. G. ed E. D'ALTERIO E. (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione: Commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, Il sole 24 ore, 2017;
- MAZZAROLLI, L. PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F. A. e SCOCA F. G. (a cura di), *Diritto amministrativo. Parte generale*, vol. I, IV ed., Bologna, Monduzzi, 2005;
- MELIS G., *Agli albori della produttività burocratica: organizzazione del lavoro e cultura dell'amministrazione nell'Italia post-unitaria*, in *Rivista trimestrale di scienza della amministrazione*, 1989, fasc. 3, pp. 95-112;
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana*, nuova ed., Bologna, il Mulino, 2020;
- MELIS G., *Per una storia del procedimento amministrativo prima della legge sul procedimento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, fasc. 2, pp. 571-607;
- MENGOLI G. C., *Manuale di diritto urbanistico*, VII ed., Milano, Giuffrè, 2014;
- MERUSI F., *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni «Trenta» all'«alternanza»*, Milano, Giuffrè, 2001;
- MERUSI F., *Per il ventennale della legge sul procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, fasc. 4, pp. 938-952;
- MERUSI F., *Discrezionalità, tempo e decadenza del potere nell'età della rivoluzione economica comunicativa. Nuove prospettive per la discrezionalità nel quando*, in *Diritto Amministrativo*, 2023, fasc. 2, pp. 215-227;
- MICALIZZI R., *Le sanzioni conseguenti all'annullamento del titolo edilizio, tra interpretazione letterale e principi generali*, in *Urbanistica e appalti*, 2013, fasc. 6, pp. 724-730;
- MILO G., *Il preavviso di diniego dopo la legge 11 settembre 2020 n. 120*, in *Ambientediritto*, 2020, fasc. 4, pp. 1-15;
- MINERVINI V., *Il ritorno dello Stato salvatore Nuovi paradigmi (post Covid) nel rapporto fra Stato e mercato?*, in *Mercato concorrenza regole*, 2020, fasc. 3, pp. 471-506;
- MINGANTI L., *Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, fasc. 1, pp. 251-277;
- MOCAVINI G. e TURCHINI V., *Il sostegno alle imprese*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO e L. TORCHIA (a cura di), *Lo stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 91-155;
- MOCAVINI G., *Infrastrutture*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, fasc. 5, pp. 598-604;
- MODUGNO F., *Procedimento taglia-leggi. Profili problematici*, in *federalismi.it*, 2009, fasc. 8, pp. 1-29;
- MOLINARO L. B., *Il silenzio assenso "orizzontale" della Soprintendenza nel procedimento "pluristrutturato" di accertamento di compatibilità paesaggistica dopo la legge Madia (l. 7 agosto 2015*,

n. 124, introduttiva dell'art. 17 bis della legge n. 241/90), in *amministrativ@mente*, 2019, fasc. 4, pp. 555-565;

MOLITERNI A., *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del pnrr*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 2, pp. 441-469;

MONCERI F., *Complessità e semplificazione nell'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2020;

MONTALDO R., *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, fasc. 2, pp. 442-459;

MONTEDURO M., *Sul processo come schema di interpretazione del procedimento: l'obbligo di provvedere su domande «inammissibili» o «manifestamente infondate»*, in *Diritto amministrativo*, 2010, fasc. 1, pp. 103-185;

MORBIDELLI G., *Modelli di semplificazione amministrativa nell'urbanistica, nell'edilizia, nei lavori pubblici (ovvero della strada verso una sostenibile leggerezza delle procedure)*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1998, pp. 287-321;

MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO e F. G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo. Parte generale*, vol. I, IV ed., Bologna, Monduzzi, 2005, pp. 531-766;

MORBIDELLI G., *Il silenzio-assenso*, in CERULLI IRELLI V. (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 265-280;

MORELLI A., *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE e P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" (Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011)*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 397-416;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, IX ed., Padova, Cedam, 1976;

MURGOLO L., *L'arduo assenso tacito alle infrastrutture di telefonia mobile*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, fasc. 3, pp. 364-371;

MUSOLINO S., *Le leggi regionali sul condono*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, fasc. 2, pp. 133-144;

MUSONE R., *L'interesse pubblico nell'annullamento d'ufficio del permesso di costruire*, in *Urbanistica e appalti*, 2017, fasc. 5, pp. 684-695;

MUSONE R., *L'elaborazione dottrinale sull'autotutela decisoria ad esito eliminatorio nei confronti del provvedimento nullo*, in *amministrativ@mente*, 2020, fasc. 3, pp. 313-344;

NAPOLITANO C., *Potere amministrativo e lesione dell'affidamento: indicazioni ermeneutiche dall'Adunanza plenaria*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, fasc. 1, pp. 3-36;

NAPOLITANO G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003;

NAPOLITANO G., *L'attività amministrativa e il diritto privato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 5, pp. 481-487;

NAPOLITANO G. (a cura di), *Uscire dalla crisi: Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012;

NAPOLITANO G., *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, fasc. 2, pp. 611-640;

NAPOLITANO G., *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, il Mulino, 2020;

NAPOLITANO G., *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, fasc. 3, pp. 287-301;

- NAPOLITANO G. e ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 2009;
- NATALELLO D., *Le denunce anonime e il procedimento amministrativo*, in *Vita e Pensiero*, 2021, fasc. 3, pp. 475-499;
- NATALINI A., *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, fasc. 2, pp. 449-471;
- NATALINI A., *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, il Mulino, 2002;
- NATALINI A., *Le semplificazioni in Italia: alcuni casi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, fasc. 4, pp. 455-459;
- NATALINI A., *La semplificazione e la digitalizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 8, pp. 809-812;
- NATALINI A., *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, il Mulino, 2006;
- NATALINI A., *La semplificazione e l'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 1, pp. 105-111;
- NATALINI A. e TIBERI G., (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, il Mulino, 2010;
- NATALINI A., *La riduzione della spesa pubblica e la riforma amministrativa*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi: Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna il Mulino, 2012, pp. 345-381;
- NATALINI A., *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2022, fasc. 1, pp. 95-116;
- NATO A. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Bari, Cacucci, 2020;
- NEGRELLI A., *Economia di mercato e liberalizzazioni: Le (principali) ricadute sul sistema amministrativo italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, fasc. 3-4, pp. 679-718;
- NICOLINI C., *Ritorna la sagoma nella ristrutturazione lombarda*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2011, fasc. 6, pp. 1449-1452;
- NIGRO M., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1989, fasc. 1, pp. 5-24;
- OCCHIENA M., *L'autorizzazione edilizia tra semplificazione, doveri di correttezza del cittadino e responsabilità degli amministratori*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2002, fasc. 5, pp. 1853-1875;
- OCCHIENA M. e POSTERARO N., *Pareri e attività consultiva della pubblica amministrazione: dalla decisione migliore alla decisione tempestiva*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, fasc. 3, pp. 27-62;
- OCCHIENA M. e SAITTA F., *Il silenzio significativo come misura di semplificazione dell'attività edilizia: dubbi e prospettive*, in *giustamm.it*, 2010, fasc. 10, pp. 1-33;
- OCCHIENA M., *L'attività consultiva della pubblica amministrazione*, in L. GIANI, M. IMMORDINO e F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, pp. 121-142;
- OLIVERI L., *Ambito di applicazione del silenzio assenso nella nuova legge 241/1990*, in *lexitalia.it*, 2005, fasc. 6;
- ORSI BATTAGLINI A., *Autorizzazione amministrativa (voce)*, in *Digesto pubblico*, Torino, Utet, 1987, pp. 58-76;
- PACE L., *I vincoli di spesa e le esigenze di bilancio nelle dinamiche della spesa farmaceutica. Profili di costituzionalità*, in *Diritto e Società*, 2017, fasc. 1, pp. 121-155;

- PACELLI M., *La pianificazione urbanistica nella costituzione*, Milano, Giuffrè, 1965;
- PAGLIARI G., *Il permesso di costruire*, in F. G. COCCA, P. STELLA RICHTER e P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 739-929;
- PAGLIARI G., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2019;
- PAGLIARI G., *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica* in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 5, pp. 325-348;
- PAGLIARIN C., *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel "decreto semplificazioni": ovvero la "diga mobile" della responsabilità*, in *federalismi.it*, 2021, fasc. 10, pp. 182-213;
- PAGLIAROLI C., *La "storia infinita" dell'annullamento d'ufficio dei titoli edilizi: nessun revirement da parte dell'Adunanza plenaria*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, fasc. 1, pp. 92-109;
- PAIANO A., *La partecipazione nell'attività vincolata dell'amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, fasc. 1, pp. 90-98;
- PAIRE A., *Aggiornamento*, 2011, (online) a L. MAZZAROLLI, *Concessione e autorizzazione edilizia* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1989, pp. 269-280;
- PAJNO A., *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, fasc. 3-4, pp. 549-591;
- PALOMBA R., *Blocco e sblocco del turnover: gli effetti sulla PA*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 2021, pp. 1-6;
- PALLIGGIANO G., *L'inerzia (significativa e non significativa) della P.A. alla luce del decreto semplificazioni*, in *Ufficio studi, massimario e formazione* (a cura dell'), *Libro della Giustizia Amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 278-297;
- PANATO M. e FRIZZA M. P., *Semplificazione amministrativa: innovazioni, profili applicativi e orientamenti interpretativi*, in *Azienditalia*, 2015, fasc. 11, pp. 809-917;
- PAOLANTONIO N., POLICE A. e ZITO A. (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, Giappichelli, 2005;
- PAOLANTONIO N., *Provvedimento in forma semplificata, doverosità della funzione ed esigenza di motivazione*, in *giustamm.it*, 2016, fasc. 12;
- PAOLANTONIO N., *Il provvedimento in forma semplificata*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, Giuffrè, 2017, pp. 301-309;
- PAOLANTONIO N., *Comportamenti non provvedimentali produttivi di effetti giuridici*, in F. G. COCCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2021, pp. 346-354;
- PAOLANTONIO N., *Osservazioni sulla preclusione procedimentale al riesercizio del potere*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, fasc. 3, pp. 11-21;
- PARISIO V., *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Milano, Giuffrè, 1996;
- PARISIO V., *Il silenzio della pubblica amministrazione tra prospettive attive e fattuali, alla luce delle novità introdotte dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15 e dalla l. 14 maggio 2005 n. 80*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, fasc. 7-8, pp. 2798-2821;
- PARISIO V., *Silenzio della pubblica amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Sal-Zon, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5550-5558;
- PARISIO V., *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2006, fasc. 6, pp. 207-244;

- PARISIO V., *Procedimento, processo e mercato globalizzato*, in *Giustizia civile*, 2006, fasc. 11, pp. 503-508;
- PARISIO V., *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, in M. A. SANDULLI, M. R. SPASIANO e P. STELLA RICHTER, *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007, pp. 233-277;
- PARISIO V., *Silenzio della pubblica amministrazione*, in M. CLARICH e G. FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, I ed., Milano, Il sole 24 ore, 2007, pp. 714-722;
- PARISIO V., *Direttiva "Bolkestein", silenzio-assenso, d.i.a., "liberalizzazioni temperate", dopo la sentenza del Consiglio di Stato, A.P. 29 luglio 2011, n. 15*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2011, fasc. 9, pp. 2978-3004;
- PASTOR J. M., *Le silence vaut accord : une révolution administrative à la peine*, in *Actualité Juridique: Droit Administratif*, 2016, p. 1892;
- PASTORE G., *La codificazione regionale*, in NATALINI A. e TIBERI G (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 413-424;
- PATRONI GRIFFI F., *La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia*, in *Diritto amministrativo*, 2000, fasc. 1, pp. 97-130;
- PAVANELLO G., *Energia elettrica nel diritto amministrativo (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991, pp. 15-23;
- PELLEGRINI R. M. e CHIARELLI S., *Le attività produttive. Guida teorico-pratica alle procedure. Problemi, Casi pratici e formulario*, Milano, Giuffrè, 2006;
- PELLIZZARI S., *Make it better and simpler. Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell'azione dei pubblici poteri nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico*, 2012, fasc. 1, pp. 265-298;
- PEPE G., *Silenzio-assenso e potere di intervento postumo della P.A.*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, fasc. 6, pp. 715-722;
- PERFETTI L. R., *Funzione e compito nella teoria delle procedure amministrative. Metateoria su procedimento e processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, fasc. 1, pp. 53-73;
- PERSICO A., *Silenzio-assenso e tutela del legittimo affidamento: il perfezionamento della fattispecie non è subordinato alla presenza dei requisiti di validità*, in *giustiziainsieme.it*, 2022;
- PETRILLO P. L., *Better regulation e partecipazione degli interessi privati nell'Unione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, fasc. 3, pp. 801-804;
- PETRONI A. M., *Quale modello di semplificazione?*, in *federalismi.it*, 2008, fasc. 19, pp. 1-6;
- PICA N., *La tutela processuale dell'interesse pubblico: considerazioni a partire dalla legittimazione ad agire dell'AGCM*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, fasc. 3, pp. 807-927;
- PIETROSANTI A. G., *La convalida del provvedimento*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, Giuffrè, 2020, pp. 501-519;
- PINELLI C., *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Diritto amministrativo*, 2014, fasc. 1-2, pp. 355-371;
- PIOGGIA A., *Gli accordi di programma*, in B. CAVALLO (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 159 ss.;
- PIRAS A., *Discrezionalità amministrativa (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 65-91;

- PIPERATA G., *Lo sportello unico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, fasc. 1, pp. 41-81;
- PIZZORUSSO A., *Delegificazione* (voce). Enciclopedia del diritto, Aggiornamento III, 1999, Milano, Giuffrè, pp. 492-501;
- POLI G., *La cd. fiscalizzazione dell'abuso edilizio nell'art. 38, t.u.e.*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 4, pp. 920-928;
- POLICE A., *Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative*, in *Diritto amministrativo*, 1996, fasc. 2, pp. 229-299;
- POLICE A., *Dai silenzi significativi ai poteri sostitutivi. Una nuova dimensione per il dovere di provvedere della P.A.*, in A. RALLO e A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, pp. 31-50;
- POLICE A., *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempiuto*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, Giuffrè, 2017, pp. 273-301;
- POLICE A., *Principi e azione amministrativa*, in F. G. COCCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2021, pp. 195-206;
- POLICE A., *Il potere, il coraggio e il tempo nel decidere. Corpi tecnici e loro valutazioni nel trentennale della legge sul procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 451-464;
- PORPORATO A. M., *Il permesso di costruire condizionato*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2020, fasc. 1, pp. 210-234;
- PORTALURI P. L., *Note sulla semplificazione per silentium (con qualche complicazione)*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2008, pp. 1-13;
- PORTALURI P. L., *Contro il prossimalismo nel governo del territorio*, in *Nuove autonomie*, 2021, fasc. 1, pp. 81-111;
- POSTERARO N., *Brevi note sull'obbligo di provvedere della p.a. alla luce del «nuovo» art. 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241*, in *Foro amministrativo*, 2014, fasc. 4, pp. 1338-1362;
- POSTERARO N., *Considerazioni critiche sul generalizzato dovere di provvedere della p.a.*, in *Foro amministrativo*, 2015, fasc. 10, pp. 2676-2701;
- POSTERARO N., *Sui rapporti tra dovere di provvedere e annullamento d'ufficio come potere doveroso*, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 5, pp. 1-17;
- POSTERARO N., *Domande manifestamente inaccoglibili e dovere di provvedere*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018;
- POZZO B., *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, fasc. 6, pp. 841-877;
- POZZOLI S., *Le società partecipate alla luce della sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Azienditalia*, 2017, fasc. 4, pp. 10-13;
- PREDIERI A. e CHITI M. P., *Casa e urbanistica nella Legge 25 marzo 1982 n. 94. Commento agli articoli 1-9*, Milano, Giuffrè, 1982;
- PREDIERI A., *Commento all'art. 7*, in A. PREDIERI e M. P. CHITI, *Casa e urbanistica nella Legge 25 marzo 1982 n. 94. Commento agli articoli 1-9*, Milano, Giuffrè, 1982;
- PRIMERANO G. A., *Il carattere multifunzionale dell'agricoltura tra attività economica e tutela dell'ambiente*, in *Diritto amministrativo*, 2019, fasc. 4, pp. 837-860;

- PROIETTI R., *La convalida del provvedimento amministrativo e la convalida dell'atto annullato in sede giurisdizionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2009, fasc. 10, pp. 1203-1208;
- PUBUSA A., *Merito e discrezionalità amministrativa* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1994, pp. 401-418;
- RACCA G. M., *Richiesta e istanza alla pubblica amministrazione* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1997, Torino, Utet, pp. 368-374;
- RAIMUNDO M. A., SILVEIRA J. T., DE FREITAS T. F. e DE ANDRADE FABIÃO G., *Administrative Silence in Portugal*, in D. C. DRAGOS, P. KOVAČ e H. D. TOLSMA (a cura di), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Svizzera, palgrave macmillan, 2020, pp. 279-307;
- RALLO A. e SCOGNAMIGLIO A. (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016;
- RAMAJOLI M., *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Il diritto dell'economia*, 2012, fasc. 3, pp. 507-528;
- RAMAJOLI M., *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto d'equilibrio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2016, fasc. 1, pp. 99-124;
- RAMAJOLI M., *Il declino della decisione motivata*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2017, fasc. 3, pp. 894-926;
- RAMAJOLI M., *Il declino della decisione motivata*, in L. GIANI, M. IMMORDINO e F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, pp. 143-169;
- RAMAJOLI M., *Preavviso di rigetto, preclusioni, giusto procedimento e giusto procedimento*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 3, pp. 595-616;
- RANELLETTI O., *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I: Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1894;
- RANELLETTI O., *Principi di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, Luigi Pierro, 1921;
- RANGONE N., *Semplificazione amministrativa*, Enciclopedia Treccani, diritto on line, 2014;
- RAZZANO G., *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la «semplificazione»*, in *Diritto amministrativo*, 2001, fasc. 2-3, pp. 273-307;
- RENNA M., *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Rivista giuridica ambiente*, 2009, fasc. 5, pp. 649-671;
- RENNA M. e FIGORILLI F., *Silenzio della pubblica amministrazione. I) Diritto amministrativo* (voce), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 2009, pp. 1-12;
- RESCIGNO G. U., *Come i governanti hanno tentato furbescamente di aggirare la Costituzione e come la Corte ha risposto in modo debole e inadeguato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, fasc. 4, pp. 2940-2945;
- RIBES D., *Le nouveau principe «silence de l'administration vaut acceptation»*, in *Actualité juridique de droit administratif*, 2014, pp. 389-394;
- RICCI R., *Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991, pp. 59-64;
- RIVELLINI G., *Il divieto di gold plating e il problema della sua giustiziabilità in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, fasc. 3, pp. 815-850;
- RIZZI G., *Decreto semplificazioni 2020 e modifiche al Testo Unico in materia edilizia*, in *Notariato*, 2020, fasc. 6, pp. 582-598;

- RODOTÀ S., *Art. 44*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Tomo II, Rapporti economici, Bologna, Zanichelli, 1982, pp. 211-233;
- ROMANO A., *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: Divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2006, fasc. 2, pp. 489-517;
- ROMANO A. (a cura di), *L'Azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016,
- ROMANO TASSONE A., *Analisi economica del diritto e «amministrazione di risultato»*, in *Diritto amministrativo*, 2007, fasc. 1, pp. 63-78;
- ROSSI A., *Le tradizioni storiche dei grandi Stati nella guerra e nella pace recenti*, in *Rassegna italiana politica, letteraria ed artistica*, 1919, fasc. 19, pp. 274-290;
- ROSSI G., (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, aggiornamento a cura di A. FARÌ, V ed., Torino, Giappichelli, 2021;
- ROSSI G., *Funzioni e procedimenti*, in *Ibidem* (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, aggiornamento a cura di A. FARÌ, V ed., Torino, Giappichelli, 2021, pp. 67-99;
- ROSSI P., *Gli articoli del Cavour sul giornale "Il Risorgimento - (1847-1850)*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 1948, fasc. 9/10, pp. 531-565;
- RUGGE F., *Le leggi "Bassanini": continuità e innovazioni del riformismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 1997, fasc. 4, pp. 717-726;
- RUSSO F. G., *Il provvedimento inefficace, rectius inutile nell'ambito del comma 8-bis dell'articolo 2 della Legge n. 241/1990*, in *Ratioiuris*, 2021;
- SAITTA F., *C'era una volta un'azione popolare... mai nata*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, fasc. 6, pp. 239-252;
- SAITTA F., *Riflessioni sull'annullamento d'ufficio "tardivo"*, in *Giurisprudenza italiana*, 2022, fasc. 4, pp. 927-934;
- SAITTO F., *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, in F. CORTESE, C. CARUSO e S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, Francoangeli, 2018, pp. 125-164;
- SALERNO G., *Art. 44*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, pp. 308-311;
- SALTARI L., *Lo "stato del mercato"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, fasc. 6, pp. 579-589;
- SALVEMINI L., *LA P.A. tra silenzio e discrezionalità nella tutela degli interessi ambientali. La discrezionalità amministrativa: un parametro per valutare la legittimità del silenzio assenso?, in dirittifondamentali.it*, 2020, fasc. 2, pp. 731-771;
- SALVEMINI L., *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *federalismi.it*, 2021, fasc. 20, pp. 63-83;
- SALVIS., *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, fasc. 7, pp. 781-787;
- SALVIA F., *Manuale di diritto urbanistico*, II ed., Padova, Cedam, 2012;
- SANDULLIA., *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, fasc. 10, pp. 989-995;
- SANDULLI A., *Il procedimento amministrativo e la teoria del Big Rip*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, fasc. 11, pp. 1133-1137;

- SANDULLI A., *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009;
- SANDULLI A., *Il ruolo del diritto in Europa*, Milano, Francoangeli, 2018;
- SANDULLI A., *Il procedimento amministrativo in Francia e in Italia*, in G. DELLA CANANEA e J. ZILLER (a cura di), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 89-100;
- SANDULLI A., *Semplificare per ripartire: luci e ombre del D.l. Semplificazioni*, in *Luiss Open*, open.luiss.it, 2020;
- SANDULLI A., *L'intervento pubblico per contrastare la povertà tra teoria e prassi*, in *Luiss Law Review*, 2022, fasc. 2, pp. 97-112;
- SANDULLI A., *Marco D'Alberti e il diritto amministrativo nello spettro dell'unità giuridica*, in AA. VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 767-781;
- SANDULLI A., *La febbre del golden power*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, fasc. 3, pp. 743-764;
- SANDULLI A., *Potere e procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Enciclopedia del diritto. I tematici: Potere e Costituzione*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 543-564;
- SANDULLI A. M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1940;
- SANDULLI A. M., *Il silenzio-accoglimento nella legge Nicolazzi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1983, fasc. 2, pp. 53-65;
- SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Napoli, Jovene, 1984;
- SANDULLI A. M., *Il silenzio della Pubblica Amministrazione oggi: aspetti sostanziali e processuali*, in AA.VV., *Il silenzio della Pubblica Amministrazione. Aspetti sostanziali e processuali. Atti del XXVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 23-25 settembre 1982*, Milano, Giuffrè, 1985;
- SANDULLI M. A., *Il procedimento amministrativo e la semplificazione. Report annuale – 2013 – Italia*, in *Ius publicum*, 2013, pp. 1-65;
- SANDULLI M. A., *Le novità in tema di silenzio*, in Aa. Vv., *Libro dell'anno del Diritto Treccani 2014*, Roma, 2014, pp. 219-225.
- SANDULLI M. A., *Poteri di autotutela della pubblica amministrazione e illeciti edilizi*, in *federalismi.it*, 2015, fasc. 14, pp. 1-11;
- SANDULLI M. A., *Gli effetti diretti della 7 agosto 2015 L. n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzioassenso e autotutela*, in *federalismi.it*, 2015, fasc. 17, pp. 1-13;
- SANDULLI M. A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, Giuffrè, 2017;
- SANDULLI M. A., *Controlli sull'attività edilizia, sanzioni e poteri di autotutela*, in *federalismi.it*, 2019, fasc. 18, pp. 1-40;
- SANDULLI M. A. (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, Giuffrè, 2020;
- SANDULLI M. A., *La semplificazione della produzione documentale mediante le dichiarazioni sostitutive di atti e documenti e l'acquisizione d'ufficio*, in *Ibidem* (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, Giuffrè, 2020, pp. 181-197;
- SANDULLI M. A., *Riflessioni sull'istruttoria tra procedimento e processo*, in *Diritto e società*, 2020, fasc. 2, pp. 195-222;
- SANDULLI M. A., *Edilizia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, fasc. 3, pp. 171-225;

- SANDULLI M. A., *Silenzio assenso e termine a provvedere. Esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo?*, in *Il processo*, 2022, fasc. 1, pp. 11-29;
- SANDULLI M. A., *Edilizia* (voce), in AA. VV., *Enciclopedia del diritto. I Tematici: Funzioni amministrative*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 405-438;
- SANDULLI M. A., SPASIANO M. R. e STELLA RICHTER P. (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007;
- SATTA F., *Contraddittorio e partecipazione nel diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2010, fasc. 2, pp. 299-311;
- SAVINO M., *Le riforme amministrative*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II ed., Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2169-2307;
- SAVINO M., *Le riforme amministrative in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, fasc. 2, pp. 435-459;
- SAVINO M., *Le disfunzioni e le riforme*, in L. TORCHIA (a cura di) *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 425-447;
- SAVINO M., *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, fasc. 2, pp. 641-690;
- SCALIA F., *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, fasc. 1, pp. 11-20;
- SCARCIGLIA R., *Il "mito di Sisifo" e la semplificazione amministrativa. Alla ricerca di nuovi modelli di regolazione*, in *DPCE online*, 2021, fasc. 2, pp. 1915-1922;
- SCHEMMER F., *VwVfG § 42a Genehmigungsfiktion*, in J. BADER e M. RONELLENFITSCH (a cura di), *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, C.H.BECK, 59° ed., 2023, par.10-12.1;
- SCHMITT C., *Le categorie del "politico"*, trad. a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, il Mulino, 2022;
- SCHMITT C., *Appropriazione / divisione / produzione (Nehmen / Teilen / Weiden)*, 1953, in C. SCHMITT, *Le categorie del "politico"*, trad. a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, il Mulino, 2022, pp. 295-312;
- SCHMITT C., *Il nomos della terra. Nel diritto internazionale dello «ius publicum europaeum»*, trad. a cura di E. Castrucci, Milano, Adelphi, 1991;
- SCIULLO G., *La legge di semplificazione 2005*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, fasc. 4, pp. 367-373;
- SCIULLO G., *Modelli ricostruttivi di Dia e tutela del controinteressato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 9, pp. 978-986;
- SCIULLO G., *La semplificazione dell'organizzazione*, in *Diritto amministrativo*, 2009, fasc. 2, pp. 413-427;
- SCIULLO G. (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, Bononia University Press, 2008;
- SCIULLO G., MERUSI F., CAMMELLI M. e VANDELLI L., *Sessione conclusiva: "La semplificazione fra riforme istituzionali e reingegnerizzazione delle amministrazioni"*, in G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, Bononia University Press, 2008, pp. 197-217;
- SCOCA F. G., *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1971;
- SCOCA F. G., *Impossibilità di esecuzione del giudicato e azioni conseguenti*, in *il Corriere giuridico*, 2017, fasc. 10, pp. 1257-1264;

- SCOCA F. G., *Atto e provvedimento: elementi essenziali e situazioni giuridiche*, in L. GIANI, M. IMMORDINO e F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli Editoriale scientifica, 2019, pp. 67-83;
- SCOCA F. G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2021;
- SCOCA F. G. e D'ORSOGNA M., *Silenzio, clamori di novità*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1995, fasc. 3, pp. 393-450;
- SCOCA F. G., STELLA RICHTER P. e URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2018;
- SCOGNAMIGLIO A., *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2004;
- SCOGNAMIGLIO A., *Rito speciale per l'accertamento del silenzio e possibili contenuti della sentenza di condanna*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2017, fasc. 2, pp. 450-497;
- SCOTTI E., *Il silenzio assenso tra amministrazioni*, in A. ROMANO (a cura di), *L'Azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 565-571;
- SCOTTI E., *Il silenzio-assenso*, in A. ROMANO (a cura di), *L'Azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 653-695;
- SCOTTI E., *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *federalismi.it*, 2016, fasc. 16, pp. 1-24;
- SCOTTI E., *Tra tipicità e atipicità delle azioni nel processo amministrativo (a proposito di ad. plen. 15/11)*, in *Diritto amministrativo*, 2020, fasc. 4, pp. 765-810;
- SCREPANTI S., *Le politiche infrastrutturali*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, VI ed., Bari, Laterza, 2021, pp. 35-66;
- SCREPANTI S. e VIGNERI A., *L'intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO e L. TORCHIA (a cura di), *Lo stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 23-90;
- SCUTO F., *La governance del settore energia e gas attraverso la "rete" europea delle autorità indipendenti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, fasc. 1, pp. 267-302;
- SEGRE S., *Storia economica e sociale della pubblica amministrazione in Germania durante il secolo diciannovesimo*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 1980, fasc. 1/2, pp. 95-109;
- SEPE S., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018;
- SERENI LUCARELLI C., *Considerazioni sull'attività consultiva nell'ottica del sindacato del giudice sulle valutazioni*, in *Diritto amministrativo*, 2021, fasc. 1, pp. 213-238;
- SERRITIELLO A., *La semplificazione nel sistema di amministrazione del paesaggio*, in *Aedon*, 2013, fasc. 1;
- SGROIM., *Lo sportello unico per le attività produttive: Prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2001, fasc. 1, pp. 179-231;
- SGUEO G., *La transizione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, fasc. 6, pp. 746-752;
- SICLARI D., *L'analisi di impatto della regolamentazione (Air) nel diritto pubblico: premesse introduttive*, in *Il Foro Italiano*, 2002, Vol. 125, n. 2, pp. 45-55;
- SILVANO C., *La "fiscalizzazione dell'abuso" alla luce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: un istituto destinato a scomparire?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, fasc. 4, pp. 1251-1266;

- SILVEIRA J. T., FIDALGO DE FREITAS T., FABIÃO G. e ASSIS RAIMUNDO M., *The Simplification of Procedures in Portuguese Administrative Law*, in *Administrative Science*, 2022, 12, 9, pp. 1-18;
- SILVESTRO C., *Il declino delle commissioni edilizie: organi indispensabili o da sopprimere?*, in *Urbanistica e appalti*, 2000, fasc. 4, pp. 353-357;
- SIMONATI A., *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, fasc. 3, pp. 270 ss.;
- SIMONCINI A. e LONGO E., *L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, fasc. 1;
- SINISI M., *Il potere di autotutela caducatoria*, in M. A SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, Giuffrè, 2020, pp. 421-470;
- SOBOUL A., *La Rivoluzione francese*, trad. a cura di G. Vettori, III ed., Roma, Newton, 1996.
- SORICELLI G., *Profili problematici e ricostruttivi della natura giuridica della Conferenza di Servizi dopo la riforma Madia*, in *federalismi.it*, 2017, n. 24, pp. 1-24;
- SORRENTINO F., *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Diritto amministrativo*, 2005, fasc. pp. 261-273;
- SPAGNUOLO G., *Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)*, in *Rivista di Digital Politics*, 2022, fasc. 1-2, pp. 269-284;
- SPENA M. C., *L'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso all'istanza di rilascio del permesso di costruire alla luce dell'emanazione del decreto sviluppo (approvato con d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106)*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2011, fasc. 10, pp. 3363-3385;
- SPUNTARELLI S., *La fattispecie di formazione del silenzio-assenso su domanda di concessione edilizia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, fasc. 4, pp. 1317-1322;
- SQUAZZONI A., *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio-assenso: amministrare giudicando? Un'analisi della giurisprudenza*, in *Diritto amministrativo* 2021, fasc. 4, pp. 735-777;
- SQUAZZONI A., *Il dovere di risposta della pubblica amministrazione alle domande manifestamente irricevibili, inammissibili, improcedibili o infondate*, in *Diritto amministrativo*, 2018, fasc. 4, pp. 915-962;
- STELKENS U., *VwVfG § 42° Genehmigungsfiktion*, in P. STELKENS, H. J. BONK e M. SACHS (a cura di), *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG. Kommentar*, X ed., C.H.BECK, 2023, par. 74-78;
- STELLA E., *Il procedimento di rilascio del titolo abilitativo*, in F. CARINGELLA e U. DE LUCA (a cura di), *Manuale dell'edilizia e dell'urbanistica*, Roma, DIKE, 2017, pp. 779-790;
- STELLA RICHTER P., *Diritto urbanistico. Manuale breve*, III ed., Milano, Giuffrè, 2014;
- STELLA RICHTER P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale Varese, 28-29 settembre 2018*, Milano, Giuffrè, 2019;
- STELLA RICHTER P. (a cura di), *La nuova urbanistica regionale. Studi dal XXII Convegno nazionale. Palermo, 27-28 ottobre 2019*, Milano, Giuffrè, 2021;
- STICCHI DAMIANI E., *Il giudice del silenzio come giudice del provvedimento virtuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2010, fasc. 1, pp. 1-22;
- STRAZZA G., *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020;
- STRAZZA G., *L'ambito di operatività del silenzio-assenso e le esigenze di certezza*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, fasc. 4, pp. 864-876;

- TALICE C., *Termine (diritto amministrativo)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 221-227;
- TANDA P., *È necessaria l'esistenza di uno strumento urbanistico attuativo per la formazione del silenzio-assenso?*, in *Rivista penale dell'economia*, 1994, fasc. 3-4, pp. 417-419;
- TANDA P., *Interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica: in particolare l'ipotesi di demolizione e successiva ricostruzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, fasc. 2, pp. 103-125;
- TAORMINA F., *Brevi note sul silenzio della pubblica amministrazione*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2012;
- TARICIOTTI M., *Art. 20 (R) Procedimento per il rilascio del permesso di costruire*, in R. GAROFOLI e G. FERRARI, *Codice dell'edilizia*, IV ed., Molfetta, Neldiritto, 2018, pp. 433-460;
- TARULLO S., *Sportello unico* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 1083-1094;
- TARULLO S., *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2008, fasc. 2, pp. 437-516;
- TESTA V., *Disciplina urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1961;
- TEVERE V., *La riforma edilizia del decreto "del fare", in particolare la s.c.i.a., tra esigenze di semplificazione e di tutela dei beni culturali e del paesaggio*, in *amministrativ@mente*, 2014, fasc. 1, pp. 3-11;
- TONETTI A., *Gli aiuti alle imprese e il rilancio dell'economia*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi: Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 197-250;
- TONETTI A., *Lo Stato promotore e le nuove forme di interventismo economico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, fasc. 5, pp. 573-575;
- TONOLETTI B. E., *Silenzio della Pubblica Amministrazione* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1999, pp. 156-191;
- TORCHIA L., *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, fasc. 2-3, pp. 329-347;
- TORCHIA L., *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, fasc. 7, pp. 675-679;
- TORCHIA L., *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, fasc. 2, pp. 109-113;
- TORCHIA L. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2006;
- TORCHIA L. (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, il Mulino, 2017;
- TORCHIA L., *Il vero valore del Recovery Plan (spoiler: non sono le risorse)*, in *AIPDA, Forum next generation*, 1° aprile 2021, *aipda.it*, pp. 1-2;
- TORCHIA L., *Riforma amministrativa* (voce), in AA VV., *Enciclopedia del diritto. I Tematici: Funzioni amministrative*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 987-994;
- TORELLI G., *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, fasc. 3, pp. 651-679;
- TORELLI G., *Il silenzio assenso dell'ente parco tra incongruenze con il diritto europeo e prospettive nell'ordinamento nazionale*, in I. M. DELGADO e F. DI LASCIO (a cura di), *Diritto*

amministrativo europeo e diritti nazionali: influenze, tensioni e prospettive, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 99-111;

TORELLI G., *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Torino, Giappichelli, 2019;

TORRICELLI S., *Principio di buona fede nelle procedure di gara, tra obblighi (dell'impresa) di informare e obblighi (dell'amministrazione) di informarsi*, in *Munus*, 2020, fasc. 3, pp. 477-498;

TRANQUILLI S., *Sull'incerto rapporto tra vicinitas e "vicinanza della prova" dopo la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021*, in *Il processo*, 2022, fasc. 1, pp. 201-234;

TRAPANI G., *Lo stato legittimo degli immobili, le tolleranze e la dichiarazione tecnica*, in *Il Foro Amministrativo*, 2021, fasc. 5, pp. 867-897;

TRAVI A., *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova Cedam, 1985;

TRAVI A., *Sugli elementi costitutivi e sui requisiti di efficacia e di validità del c.d. silenzio-assenso*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1987, pp. 463-477;

TRAVI A., *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege nella disciplina delle attività private in base al d.P.R. 26 aprile 1992, n. 300*, in *Foro amministrativo*, 1993, fasc. 2-3, pp. 601-619;

TRAVI A., *La liberalizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 3, pp. 644-654;

TRAVI A., *Silenzio-assenso, denuncia di inizio di attività e tutela dei terzi controinteressati*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2002, fasc. 1, pp. 16-28;

TRAVI A., *Silenzio-assenso e conformità urbanistica delle opere*, in *Foro italiano*, 2022, fasc. 9, pp. 430-433;

TRIMARCHI M., *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018;

TRIMARCHI M., *Il contrasto all'abusivismo edilizio tra annullamento d'ufficio e ordine di demolizione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, fasc. 1, pp. 68-77;

TRIMARCHI M., *Sulla responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2022, fasc. 3, pp. 705-739;

TRIMARCHI BANFI F., *Art. 1 comma 1 bis della l. n. 241 del 1990*, in *Il Foro amministrativo C.d.S.*, 2005, fasc. 3, pp. 947-958;

TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2021;

TROPEA G., *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2005*, in *Diritto amministrativo*, 2016, fasc. 1, pp. 107-175;

TROPEA G., *Autotutela in edilizia: a piccoli passi verso la legalità*, in *Giurisprudenza italiana*, 2020, fasc. 3, pp. 650-658;

TUBERTINI C., *La nuova disciplina della conferenza di servizi: la prima applicazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 5, pp. 557-564;

TUCCILLO S., *La s.c.i.a. edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'amministrazione e le ragioni dei privati*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, fasc. 1-2, pp. 141-164;

TUCCILLO S., *La Corte costituzionale e i limiti all'autonomia regionale nella disciplina degli istituti del procedimento amministrativo. Livelli essenziali delle prestazioni e strumenti di semplificazione*, in M. A. SANDULLI, (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, Giuffrè, 2020, pp. 171-180;

- TUCCILLO S., *Potere di riesame, amministrazione semplificata e “paura di amministrare”*, in *Nuove autonomie*, 2020, fasc. 3, pp. 725-749;
- UECHTRITZ M., *Die allgemeine verwahrungsverfahrensrechtliche Genehmigungsfiktion des § 42 a VwVfG*, in *DVBl - Deutsches Verwaltungsblatt*, 2010, pp. 684-693;
- UFFICIO STUDI, MASSIMARIO E FORMAZIONE (a cura dell’), *Libro della Giustizia Amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2021;
- URBANI P. e CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, I ed., 1994;
- URBANI P., *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interesse pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011;
- URBANI P., *La ristrutturazione edilizia leggera nel “decreto del fare”*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, fasc. 6, pp. 631-635;
- URBANI P., *L’edilizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, fasc. 6, pp. 751-757;
- URBANI P., *Istituzioni, Economia, Territorio. Il gioco delle responsabilità nelle politiche di sviluppo*, Torino, Giappichelli, 2020;
- URBANI P., *“Vicinitas” e interesse al ricorso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, fasc. 3, pp. 341-34;
- URSI R., *Le stagioni dell’efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (Rimini), 2016;
- VALAGUZZA S., *L’accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile applicazione del metodo tipologico*, in *Diritto amministrativo*, 2010, fasc. 2, pp. 395-438;
- VALCÁRCCEL FERNÁNDEZ P., FERNÁNDEZ ACEVEDO R. e SISTERO RÓDENAS S., *The Sound of Silence in Spain*, in D. C. DRAGOS, P. KOVAČ e H. D. TOLSMA, *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Svizzera, palgrave macmillan, 2020, pp. 241-278;
- VALERI G., *Silenzio-accoglimento ex art. 35 legge n. 47 del 1985 e ultimazione delle opere dopo il 1° ottobre 1983*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1995, fasc. 3, pp. 657-659;
- VANDELLI L., *Il pubblico impiegato nella rappresentazione letteraria*, in *Lavoro e diritto*, 2001, fasc. 3, pp. 377-399;
- VENTIMIGLIA C., *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *federalismi.it*, 2019, fasc. 19, pp. 1-39;
- VERNILE S., *Il provvedimento in forma semplificata*, in A. RALLO e A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, pp. 317-327;
- VERNILE S., *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e “sorte” dell’atto tardivo*, in *Il diritto dell’economia*, 2020, fasc. 3, pp. 337-377;
- VERZICCO B., *Riflessioni sull’autotutela decisoria e l’inesauribilità del potere amministrativo nell’ambito delle riforme strutturali dell’emergenza pandemica*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2021, fasc. 2, pp. 154-175;
- VESE D., *La segnalazione certificata d’inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, Pacini Giuridica, Ospedaletto (Pisa), 2016;
- VESE D., *Il preavviso di rigetto tra efficienza e garanzia dell’azione amministrativa*, in *Diritto e Società*, 2017, fasc. 4, pp. 819-868;

- VESE D., *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *federalismi.it*, 2018, fasc. 18, pp. 1-49;
- VESPERINI G., *Celerità dell'azione amministrativa, tutela di interessi ambientali e regole di utilizzazione del silenzio assenso: alcune osservazioni in margine ad una recente decisione della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, pp. 901-911;
- VESPERINI G., *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 3, pp. 655-677;
- VESPERINI G., *Semplificazione amministrativa* (voce), in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Sal-Zon, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5479-5483;
- VESPERINI G. (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2006;
- VESPERINI G., *La denuncia di inizio attività e il silenzio assenso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 1, pp. 83-90;
- VESPERINI G., *Il governo della semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 3, pp. 266-274;
- VESPERINI G., *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, fasc. 2, pp. 203-206;
- VESPERINI G., *Le norme generali sulla semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, fasc. 5, pp. 629-633;
- VESPERINI G., *Il silenzio assenso tra amministrazioni*, in B. G. MATTARELLA ed E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione: Commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, Il sole 24 ore, 2017, pp. 113-122;
- VESPERINI G., *Frammenti di semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, fasc. 3, pp. 345-348;
- VESPERINI G., *L'Agenda per la semplificazione 2020-2023*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, fasc. 2, pp. 151-162;
- VETRÒ F., *Il condono*, in M. A. SANDULLI, M. R. SPASIANO e P. STELLA RICHTER (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007, pp. 295-305;
- VILLAMENA S., *Inerzia amministrativa e nuove forme di tutela. Profili organizzativi e sostanziali*, Torino, Giappichelli, 2020;
- VILLANACCI C., *Aspettative e affidamenti nella responsabilità precontrattuale della Pubblica Amministrazione alla luce di una recente sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *Il processo*, 2022, fasc. 2, pp. 507-534;
- VIPIANA P. M. e TIMO M., *Semplificazioni e liberalizzazioni amministrative da prendere sul serio*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2020, fasc. 1, pp. 183-206;
- VIRGA P., *Il provvedimento amministrativo*, III ed., Milano, Giuffrè, 1968;
- VOLPE F., *L'annullamento del silenzio assenso e della s.c.i.a. Riflessioni di teoria generale a seguito dell'abrogazione dell'art. 21, comma 2, legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *giustamm.it*, 2015, fasc. 10;
- ZAMMARTINO F., *Sistema dei controlli e semplificazione amministrativa: una coesistenza difficile?*, in *federalismi.it*, 2015, n. 19, pp. 1-49;
- ZAMPETTI E., *Silenzio assenso, diniego espresso, prescrizione del diritto al conguaglio*, in *Il Corriere del Merito*, 2010, fasc. 5, pp. 576-580;

ZAMPETTI E., *D.I.A. e S.C.I.A. dopo l'adunanza plenaria n. 15/2011, la difficile composizione del modello sostanziale con il modello processuale*, in *Diritto amministrativo*, 2011, fasc. 4, pp. 811-855;

ZAMPETTI E., *Note critiche in tema di affidamento e motivazione in re ipsa nell'annullamento d'ufficio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2015, fasc. 4, pp. 730-743;

ZITO A., *La scelta discrezionale della p.a. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Diritto amministrativo*, 2023, fasc. 1, pp. 29-58;

ZUCCA E., *Condono edilizio e silenzio-assenso*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1997, fasc. 1, pp. 203-209;

STUDI, APPROFONDIMENTI E FONTI

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO e AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS, *Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale (IC22)*, 2005;

CAMERA DEI DEPUTATI, *Presentazione del disegno di legge "Istituzione dell'Ente Nazionale Idrocarburi (E.N.I.)"*, seduta del 13 luglio 1951, n. 2101;

CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI SICUREZZA E SULLO STATO DI DEGRADO DELLE CITTÀ E DELLE LORO PERIFERIE, *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione, XVII legislatura, doc. XXII-bis*, 2018;

CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE, *Documentazione sullo stato di attuazione delle leggi. La normativa taglia-enti*, n. 2, 2013;

CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO STUDI, *Il superbonus edilizia al 110 per cento - aggiornamento al decreto legge n. 11 del 2023*, dossier n. 2, 12 giugno 2023;

CENTRO STUDI SOGEEA, *Primo rapporto sul condono edilizio in Italia*, 2016;

COMITATO SCIENTIFICO PER LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELLE RIFORME IN MATERIA DI CAPITALE UMANO PUBBLICO, *Rapporto 2022*, 2022;

COMMISSIONE CASSESE, *Relazione conclusiva sull'attività della Commissione di studio per l'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi*, redatta a cura di A. SANDULLI, 1992;

COMMISSIONE EUROPEA, *comunicazione sulla "EU Regulatory Fitness"*, 2012;

COMMISSIONE PARLAMENTARE BICAMERALE PER LA SEMPLIFICAZIONE, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, 2014;

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE, *Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa*, seduta di lunedì 31 marzo 2014;

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE, *Semplificazione normativa e "taglia-leggi". Le relazioni della Commissione parlamentare per la semplificazione nella XVI legislatura, XVI legislatura*, n. 10, 2013;

COMUNE DI BRESCIA, *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021-2023*, 2021;

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, 2019;

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione dell'8 luglio 1996 sulla semplificazione legislativa e amministrativa nel settore del mercato interno*, 1996;

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 2021;

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, *Immobili e bonus fiscali 2022. Guida pratica alle agevolazioni fiscali per gli interventi di rigenerazione del patrimonio immobiliare*, 2022;

CORTE DEI CONTI. SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 2022;

CORTE DEI CONTI. SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica*, 2014;

ENEA, *Super Ecobonus 110%. 31 maggio 2023*, 2023;

FPA DATA INSIGHT, *Lavoro pubblico 2021*, 2021;

FPA DATA INSIGHT, *Lavoro pubblico 2022*, 2022;

IFEL, FONDAZIONE ANCI, *Il personale dei Comuni italiani. Quarto Rapporto – 2015*, 2015;

IFEL, FONDAZIONE ANCI, *I comuni italiani 2017. I numeri in tasca*, 2017;

IFEL, FONDAZIONE ANCI, *Personale comunale e formazione: competenze e scenari*, III ed., 2022,

IFEL, FONDAZIONE ANCI, *I comuni italiani 2022. I numeri in tasca*, 2022;

ISTAT, *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, 2012;

ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione italiana*, 2017;

ISTAT, *Annuario statistico italiano 2020. I. Territorio*, 2020,

ISTAT, *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche 2020: risultati definitivi*, 2022;

ISTAT, *bes 2022. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2023;

LEGAMBIENTE, M. LAURENTI e M. TRENTIN (a cura di), *Ecosistema urbano. Rapporto sulle performance ambientali delle città 2022*, 2022;

MANDELKERN GROUP ON BETTER REGULATION, *Final Report*, 2001;

MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Semplificazione per la ripresa: Agenda 2020-2026. Aggiornamento marzo 2022*, 2022;

MUNAFÒ M. (a cura di) *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2022. Report SNPA 32/22*, 2022;

OSSERVATORIO NAZIONALE AMBIENTE E LEGALITÀ DI LEGAMBIENTE, *Abbatti l'abuso. I numeri delle (mancate) demolizioni nei comuni italiani*, 2021;

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, 1993;

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 2021;

ROMA CAPITALE, *Annuario statistico 2022*, 2022;

SENATO DELLA REPUBBLICA. SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI, *Sul procedimento "taglia enti"*. Cenni introduttivi, II ed., 2009;

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione. Conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, n. 1883, 2020;

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Audizione informale in videoconferenza del Prof. Avv. Francesco Goisis in relazione all'esame del disegno di legge di conversione del D.L. 76/2020*, A.S. 1883, 2020;

SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI, *Focus l'AIR e la VIR nel 2019. La Relazione del Governo alle Camere*, XVIII legislatura, 2021;

Sezione "Amministrazione trasparente" dei siti istituzionali dei Comuni di Roma Capitale, Milano, Torino, Bologna, Napoli, Verona, Venezia, Firenze, Rimini, Ravenna, Catania, Brescia, Genova, Ferrara e Padova.

GIURISPRUDENZA

Cass. civ., sez. II, 4 settembre 2020, n. 18469;

Cass. civ., sez. II, 14 giugno 2023, n. 16933;

Cass. civ., sez. II, 11 maggio 2023, n. 12751;

Cass. civ., sez. un., ord., 21 luglio 2021, n. 20825;

Cass. pen., sez. III, 10 febbraio 2014, n. 537;

Cass. pen., sez. III, 21 novembre 2018, n. 55374;

Cons. giust. amm. Sicilia, ad. sez. riun., par., 8 marzo 2021, n. 94;

Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 4 novembre 2021, n. 990;

Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 11 agosto 2020, n. 717;

Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 27 ottobre 2020, n. 996;

Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 8 marzo 2022, n. 292;

Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 3 agosto 2022, n. 911;

Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 27 ottobre 2022, n. 1113;

Cons. Stato, ad. gen., 19 febbraio 1987, n. 7;

Cons. Stato, ad. gen., 29 marzo 2001, n. 52;

Cons. Stato, ad. gen., 25 ottobre 2004, n. 10548;

Cons. Stato, ad. gen., 4 agosto 2016, n. 1784;

Cons. Stato, ad. plen., 3 maggio 1960, n. 8, in *Il Foro Italiano*, 1961, fasc. 3, pp. 41 ss.¹;

Cons. Stato, ad. plen., 29 luglio 2011, n. 15

Cons. Stato, ad. plen., 27 luglio 2016, n. 17;

¹ Viene riportata la fonte ove è possibile prendere visione delle sentenze riportate qualora le medesime non siano accessibili presso i siti istituzionali dell'Unione europea, della Corte costituzionale e della giustizia amministrativa.

Cons. Stato, ad. plen., 12 maggio 2017, n. 7;
Cons. Stato, ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8;
Cons. Stato, ad. plen. 17 ottobre 2017, n. 9;
Cons. Stato, ad. plen., 7 settembre 2020, n. 17;
Cons. Stato, ad. plen., 29 novembre 2021, n. 21;
Cons. Stato, ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22;
Cons. Stato, sez. comm. spec., parere, 13 luglio 2016, n. 1640;
Cons. Stato, sez. cons., parere, 29 giugno 2017, n. 1458;
Cons. Stato, sez. I, 12 dicembre 2022, n. 1951;
Cons. Stato, sez. II, 7 febbraio 1990, n. 19;
Cons. Stato, sez. II, 22 gennaio 1992, n. 759;
Cons. Stato, sez. II, 10 luglio 2019, n. 4856;
Cons. Stato, sez. II, 4 novembre 2019, n. 7523;
Cons. Stato, sez. II, 13 luglio 2020, n. 4540;
Cons. Stato, sez. II, 18 agosto 2020, n. 5073;
Cons. Stato, sez. II, 20 novembre 2020, n. 7237;
Cons. Stato, sez. II, 15 dicembre 2020, n. 8032;
Cons. Stato, sez. II, 4 gennaio 2021, n. 47;
Cons. Stato, sez. II, 25 gennaio 2021, n. 702;
Cons. Stato, sez. II, 17 febbraio 2021, n. 1451;
Cons. Stato, sez. II, 17 maggio 2021, n. 3836;
Cons. Stato, sez. II, 5 aprile 2022, n. 2536;
Cons. Stato, sez. II, 4 agosto 2022, n. 6829;
Cons. Stato, sez. II, 13 dicembre 2022, n. 10926;
Cons. Stato, sez. II, 27 gennaio 2023, n. 966;
Cons. Stato, sez. II, 7 marzo 2023, n. 2371;
Cons. Stato, sez. II, 22 maggio 2023, n. 5072;
Cons. Stato, sez. III, 28 gennaio 2014, n. 418;
Cons. Stato, sez. III, 21 gennaio 2015, n. 203;
Cons. Stato, sez. III, 8 settembre 2016, n. 3827;
Cons. Stato, sez. III, 4 gennaio 2019, n. 9;
Cons. Stato, sez. III, 7 ottobre 2020, n. 5943;
Cons. Stato, sez. III, 9 dicembre 2020, n. 7767;
Cons. Stato, sez. III, 9 febbraio 2021, n. 1225;

Cons. Stato, sez. III, 25 marzo 2021, n. 2536;
Cons. Stato, sez. III, 14 settembre 2021, n. 6288;
Cons. Stato, sez. III, 2 maggio 2022, n. 3410;
Cons. Stato, sez. III, 21 giugno 2022, n. 5096;
Cons. Stato, sez. IV, 20 dicembre 2000, n. 6848;
Cons. Stato, sez. IV, 10 gennaio 2002, n. 112;
Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 2008, n. 6237;
Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2010, n. 1466;
Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 2010, n. 1535;
Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2010, n. 4823;
Cons. Stato, sez. IV, 2 novembre 2010, n. 7731;
Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2011, n. 4370;
Cons. Stato, sez. IV, 14 ottobre 2011, n. 5538;
Cons. Stato, sez. IV, 15 dicembre 2011, n. 6618;
Cons. Stato, sez. IV, 30 luglio 2012, n. 4287;
Cons. Stato, sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4923;
Cons. Stato, sez. IV, 20 dicembre 2013, n. 6165;
Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2014, n. 1013;
Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2014, n. 4818;
Cons. Stato, sez. IV, 3 ottobre 2014, n. 4967;
Cons. Stato, sez. IV, 12 febbraio 2015, n. 742;
Cons. Stato, sez. IV, 29 maggio 2015, n. 2688;
Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2885;
Cons. Stato, sez. IV, 19 agosto 2016, n. 3660;
Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3805;
Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2017, n. 1828;
Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2017, n. 3234;
Cons. Stato, sez. IV, 26 luglio 2017, n. 3680;
Cons. Stato, sez. IV, 13 dicembre 2017, n. 5869;
Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2018, n. 2513;
Cons. Stato, sez. IV, 1° giugno 2018, n. 3316
Cons. Stato, sez. IV, 1° giugno 2018, n. 3317;
Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2018, n. 4273;
Cons. Stato, sez. IV, 30 agosto 2018, n. 5115;

Cons. Stato, sez. IV, 7 gennaio 2019, n. 11
Cons. Stato, sez. IV, 1° febbraio 2019, n. 782;
Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 2019, n. 3190;
Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1492;
Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2020, n. 4559;
Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2020, n. 4765;
Cons. Stato, sez. IV, 20 agosto 2020, n. 5156;
Cons. Stato, sez. IV, 25 febbraio 2021, n. 1629;
Cons. Stato, sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640;
Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3114;
Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2021, n. 3145;
Cons. Stato, sez. IV, 22 aprile 2021, n. 3270;
Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2021, n. 4880;
Cons. Stato, sez. IV, 1° luglio 2021, n. 5018;
Cons. Stato, sez. IV, 19 luglio 2021, n. 5407;
Cons. Stato, sez. IV, 19 ottobre 2021, n. 7012;
Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2022, n. 616;
Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2022, n. 1759;
Cons. Stato, sez. IV, 15 marzo 2022, n. 1827;
Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2022, n. 2584;
Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2022, n. 2919;
Cons. Stato, sez. IV, 13 maggio 2022, n. 3772;
Cons. Stato, sez. IV, decr., 15 luglio 2022, n. 3387;
Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 2022, n. 6086;
Cons. Stato, sez. IV, 2 agosto 2022, n. 6797;
Cons. Stato, sez. IV, 20 ottobre 2022, n. 8943;
Cons. Stato, sez. IV, 31 ottobre 2022, n. 9429;
Cons. Stato, sez. IV, 4 novembre 2022, n. 9664;
Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2022, n. 10548;
Cons. Stato, sez. IV, decr., 17 dicembre 2022, n. 5897;
Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 2023, n. 847;
Cons. Stato, sez. IV, ord., 5 maggio 2023, n. 1776;
Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2023, n. 5292;
Cons. Stato, sez. IV, ord., 12 maggio 2023, n. 1894;

Cons. Stato, sez. V, 5 marzo 1982, n. 183, in *Foro Amministrativo*, 1982, fasc. 1, pp. 392 ss.;

Cons. Stato, sez. V, 1° settembre 1983, n. 93, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1983, fasc. 2, pp. 950 ss.;

Cons. Stato, sez. V, 5 ottobre 1987, n. 588, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1987, fasc. 4, pp. 455 ss.;

Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 1993, n. 496;

Cons. Stato, sez. V, 26 novembre 1994, n. 1385;

Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 1997, n. 286;

Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2000, n. 599;

Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2006, n. 2960;

Cons. Stato, sez. V, 28 dicembre 2007, n. 6741;

Cons. Stato, sez. V, 10 aprile 2008, n. 1546;

Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2009, n. 2730;

Cons. Stato, sez. V, 8 novembre 2012, n. 5691;

Cons. Stato, sez. V, 15 novembre 2012, n. 5772;

Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2013, n. 3408;

Cons. Stato, sez. V, 30 aprile 2014, n. 2249;

Cons. Stato, sez. V, 4 agosto 2014, n. 4142;

Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 270;

Cons. Stato, sez. V, 23 febbraio 2015, n. 884;

Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2018, n. 4340;

Cons. Stato, sez. V, 24 giugno 2019, n. 4327;

Cons. Stato, sez. V, 6 novembre 2019, n. 7564;

Cons. Stato, sez. V, 8 novembre 2019, n. 7653;

Cons. Stato, sez. V, 22 novembre 2019, n. 7975;

Cons. Stato, sez. V, 27 gennaio 2020, n. 680;

Cons. Stato, sez. V, 11 aprile 2022, n. 2709;

Cons. Stato, sez. V, 7 giugno 2022, n. 4660;

Cons. Stato, sez. V, 9 gennaio 2023, n. 290;

Cons. Stato, sez. V, 10 marzo 2023, n. 2548;

Cons. Stato, sez. VI, 7 agosto 2002, n. 4141;

Cons. Stato, sez. VI, 27 marzo 2012, n. 1793;

Cons. Stato, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 753;

Cons. Stato, sez. VI, 8 maggio 2014, n. 2355;

Cons. Stato, sez. VI, 12 maggio 2014, n. 2398;

Cons. Stato, sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4776;
Cons. Stato, sez. VI, 14 aprile 2015, n. 1915;
Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4221;
Cons. Stato, sez. VI, 9 maggio 2016, n. 1861;
Cons. Stato, sez. VI, 28 luglio 2017, n. 3795;
Cons. Stato, sez., VI, 6 febbraio 2018, n. 753;
Cons. Stato, sez. VI, 26 luglio 2018, n. 4577;
Cons. Stato, sez. VI, 28 novembre 2018, n. 6753;
Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2018, n. 6899;
Cons. Stato, sez. VI, 4 giugno 2019, n. 3764;
Cons. Stato, sez. VI, 20 giugno 2019, n. 4208;
Cons. Stato, sez. VI, 19 luglio 2019, n. 5089;
Cons. Stato, sez. VI, 30 luglio 2019, n. 5374;
Cons. Stato, sez. VI, 11 settembre 2019, n. 6130;
Cons. Stato, sez. VI, 1° ottobre 2019, n. 6556;
Cons. Stato, sez. VI, 4 novembre 2019, n. 7508;
Cons. Stato, sez. VI, 10 aprile 2020, n. 2369;
Cons. Stato, sez. VI, 14 aprile 2020, n. 2419;
Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2020, n. 3148;
Cons. Stato, sez. VI, 27 maggio 2020, n. 3358;
Cons. Stato, sez. VI, 3 agosto 2020, n. 4898;
Cons. Stato, sez. VI, 24 novembre 2020, n. 7382;
Cons. Stato, sez. VI, 11 gennaio 2021, n. 352;
Cons. Stato, sez. VI, 22 gennaio 2021, n. 666;
Cons. Stato, sez. VI, 12 aprile 2021, n. 2947;
Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2021, n. 3853;
Cons. Stato, sez. VI 8 settembre 2021, n. 6235;
Cons. Stato, sez. V, 14 gennaio 2022, n. 255;
Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2022, n. 1813;
Cons. Stato, sez. VI, 5 maggio 2022, n. 3540;
Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2022, n. 4098;
Cons. Stato, sez. VI, 25 maggio 2022, n. 4194;
Cons. Stato, sez. VI, 1° giugno 2022, n. 4444;
Cons. Stato, sez. VI, 1° giugno 2022, n. 4481;

Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2022, n. 4690;
Cons. Stato, sez. VI, 1° luglio 2022, n. 5485;
Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746;
Cons. Stato, sez. VI, 12 luglio 2022, n. 5853;
Cons. Stato, sez. VI, 2 agosto 2022, n. 6780;
Cons. Stato, sez. VI, 19 agosto 2022, n. 7293;
Cons. Stato, sez. VI, 30 agosto 2022, n. 7534;
Cons. Stato, sez. VI, 26 settembre 2022, n. 8303;
Cons. Stato, sez. VI, ord., 7 ottobre 2022, n. 483;
Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2022, n. 8780;
Cons. Stato, sez. VI, 17 novembre 2022, n. 10109;
Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 2022, n. 10186;
Cons. Stato, sez. VI, 6 dicembre 2022, n. 10691;
Cons. Stato, sez. VI, 14 dicembre 2022, n. 10961;
Cons. Stato, sez. VI, 16 dicembre 2022, n. 11034;
Cons. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2023, n. 136;
Cons. Stato, sez. VI, 16 gennaio 2023, n. 483;
Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2023, n. 1951;
Cons. Stato, sez. VI, 14 marzo 2023, n. 2661;
Cons. Stato, sez. VI, 22 maggio 2023, n. 5037;
Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2023, n. 5663;
Cons. Stato, sez. VII, 8 agosto 2022, n. 7000;
Cons. Stato, sez. VII, 16 febbraio 2023, n. 1634;
Corte cost., 29 maggio 1968, n. 55;
Corte cost., 30 gennaio 1980, n. 5;
Corte cost., 10 marzo 1988, n. 302;
Corte cost., 31 marzo 1988, n. 369;
Corte cost., 27 ottobre - 15 novembre 1988, n. 1033;
Corte cost., 16 ottobre 1990, n. 455;
Corte cost., 1° luglio 1992, n. 307;
Corte cost., 19 ottobre 1992, n. 393;
Corte cost., 27 aprile 1993, n. 194;
Corte cost., 27 luglio 1995, n. 408;
Corte cost., 12 febbraio 1996, n. 26;

Corte cost., 17 dicembre 1997, n. 404;
Corte cost., 23 luglio 2002, n. 376;
Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307;
Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196;
Corte cost., 18 marzo 2005, n. 111;
Corte cost., 27 luglio 2011, n. 248;
Corte cost. 23 novembre 2011, n. 309;
Corte cost., 27 giugno 2012, n. 164;
Corte cost., 20 luglio 2012, n. 200;
Corte cost., 20 luglio 2012, n. 203;
Corte cost., 23 gennaio 2013, n. 8;
Corte cost., 9 maggio 2014, n. 121;
Corte cost., 9 luglio 2014, n. 409;
Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251;
Corte cost., 11 dicembre 2016, n. 275;
Corte cost., 13 luglio 2017, n. 181;
Corte cost., 13 marzo 2019, n. 45;
Corte cost., 10 aprile 2020, n. 62;
Corte cost., 8 luglio 2021, n. 142;
Corte cost., 22 luglio 2021, n. 160;
Corte cost., 16 marzo 2023, n. 42;
Corte Giust. Cee, 28 febbraio 1991, C-360/87;
Corte Giust. Ue, sez. grand., 22 settembre 2020, C-724/18 e C-727/18;
Corte Giust. Ue, sez. VII, 16 febbraio 2023, C-519/21;
Corte Giust. Ue, sez. I, 1° dicembre 2022, C-269/20;
Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 8 novembre 2018, n. 411;
Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 18 ottobre 2021, n. 459;
Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 10 marzo 2022, n. 74;
Tar Abruzzo, Pescara, 19 febbraio 1999, n. 217;
Tar, Basilicata, 14 novembre 1984, n. 301, consultabile in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1985, fasc. 1, pp. 386 ss.;
Tar Basilicata, Potenza, sez. I, 8 febbraio 2012, n. 48;
Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 20 ottobre 2017, n. 1584;
Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 12 gennaio 2018, n. 91;
Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 17 gennaio 2018, n. 125;

Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 5 maggio 2020, n. 805;
Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 17 maggio 2021, n. 1006;
Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 4 ottobre 2022, n. 164;
Tar Calabria, Reggio Calabria, 27 febbraio 2023, n. 202;
Tar Campania, Napoli, sez. II, 5 maggio 2014, n. 2448;
Tar Campania, Napoli, sez. II, 22 luglio 2020, n. 3237;
Tar Campania, Napoli, sez. II, 11 ottobre 2021, n. 6376;
Tar Campania, Napoli, sez. II, 10 gennaio 2022, n. 171;
Tar Campania, Napoli, sez. II, 21 febbraio 2022, n. 1160;
Tar Campania, Napoli, sez. II, 5 aprile 2022, n. 2321;
Tar Campania, Napoli, sez. II, 17 giugno 2022, n. 4104;
Tar Campania, Napoli, sez. II, 16 dicembre 2022, n. 7869;
Tar Campania, Napoli, sez. II, 5 gennaio 2023, n. 117;
Tar Campania, Napoli, sez. III, 1° aprile 2019, n. 1782;
Tar Campania, Napoli, sez. III, 16 ottobre 2019, n. 4928;
Tar Campania, Napoli, sez. III, 18 settembre 2020, n. 3886;
Tar Campania, Napoli, sez. III, 7 ottobre 2020, n. 4316;
Tar Campania Napoli, sez. III, 3 novembre 2020, n. 4992;
Tar Campania, Napoli, sez. III, 5 gennaio 2021, n. 34;
Tar Campania, Napoli, sez. III, 10 dicembre 2021, n. 7964;
Tar Campania, Napoli, sez. III, 15 settembre 2022, n. 5737;
Tar Campania, Napoli, sez. III, 2 dicembre 2022, n. 7543;
Tar Campania, Napoli, sez. IV, 10 gennaio 2023, n. 212;
Tar Campania, Napoli, sez. V, 6 novembre 2012, n. 4412;
Tar Campania, Napoli, sez. VI, 1° settembre 2021, n. 5679;
Tar Campania, Napoli, sez. VII, 27 maggio 2013, n. 2753
Tar Campania, Napoli, sez. VII, 17 marzo 2020, n. 1164;
Tar Campania, Napoli, sez. VII, 4 agosto 2020, n. 3500;
Tar Campania, Napoli, sez. VII, 24 agosto 2021, n. 5602;
Tar Campania, Napoli, sez. VII, 22 settembre 2022, n. 5885;
Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 29 maggio 2008, n. 5160;
Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 28 agosto 2018, n. 5276;
Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 21 ottobre 2019, n. 4995;
Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 4 gennaio 2021, n. 32;

Tar Campania Napoli, sez. VIII, 10 giugno 2021, n. 3924;
Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 19 agosto 2021, n. 5563;
Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 13 gennaio 2023, n. 316;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 31 agosto 2018, n. 1228;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 8 ottobre 2018, n. 1388;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 6 dicembre 2018, n. 1760;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 13 marzo 2019, n. 386;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 3 dicembre 2019, n. 2138;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 30 novembre 2020, n. 1811;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 5 gennaio 2021, n. 18;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 2 febbraio 2021, n. 306;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 25 marzo 2021, n. 759;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 30 marzo 2021, n. 828;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 6 luglio 2021, n. 1633;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 26 luglio 2021, n. 1836;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 31 agosto 2021, n. 1934;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 29 novembre 2021, n. 2589;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 27 dicembre 2021, n. 2910;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 4 febbraio 2022, n. 343;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 7 marzo 2022, n. 617;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 6 settembre 2022, n. 2327;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 14 ottobre 2022, n. 2688;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 18 novembre 2022, n. 3101;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 2 dicembre 2022, n. 3270;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 19 dicembre 2022, n. 3505;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 27 dicembre 2022, n. 3673;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 6 febbraio 2023, n. 290;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 20 febbraio 2023, n. 406;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 16 marzo 2023, n. 585;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 20 marzo 2023, n. 644;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 27 marzo 2023, n. 710;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 3 aprile 2023, n. 754;
Tar Campania, Salerno, sez. II, 2 maggio 2023, n. 1018;
Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 10 novembre 2020, n. 709:

Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 28 dicembre 2022, n. 1029;
Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 6 febbraio 2023, n. 65;
Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 31 agosto 2022, n. 249;
Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 14 marzo 2022, n. 135;
Tar Lazio, Latina, sez. I, 23 febbraio 2018, n. 94;
Tar Lazio, Latina, sez. I, 17 luglio 2018, n. 408;
Tar Lazio, Roma, sez. II, 15 ottobre 1987, n. 1702;
Tar Lazio, Roma, sez. II, 5 marzo 2013, n. 2326;
Tar Lazio, Roma, sez. II, 23 ottobre 2020, n. 10851;
Tar Lazio, Roma, sez. II, 28 ottobre 2020, n. 11024;
Tar Lazio, Roma, sez. II, 3 febbraio 2021, n. 1388;
Tar Lazio, Roma, sez. II, 16 dicembre 2022, n. 16980;
Tar Lazio, Roma, sez. II, 24 dicembre 2022, n. 17536;
Tar Lazio, Roma, sez. II, 13 marzo 2023, n. 4436;
Tar Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 5 maggio 2015, n. 6358;
Tar Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 15 marzo 2022, n. 2963;
Tar Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 26 novembre 2022, n. 15822;
Tar Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 30 agosto 2018, n. 9084;
Tar Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 1° settembre 2018, n. 9115;
Tar Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 4 febbraio 2019, n. 1366;
Tar Lazio, Roma, sez. III-*bis*, 20 aprile 2023, n. 6803;
Tar Lazio, Roma, sez. III-*ter*, 15 novembre 2016, n. 11380;
Tar Lazio, Roma, sez. III stralcio, 23 agosto 2022, n. 11224;
Tar Liguria, Genova, sez. I, 5 luglio 2021, n. 631;
Tar Liguria, Genova, sez. I, 7 aprile 2023, n. 420;
Tar Liguria, Genova, sez. I, 5 maggio 2023, n. 478;
Tar Liguria, Genova, sez. II, 14 maggio 2021, n. 444;
Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 12 novembre 2020, n. 785;
Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 1° marzo 2021, n. 194;
Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 4 agosto 2021, n. 724;
Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 21 marzo 2022, n. 269;
Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 14 giugno 2023, n. 522;
Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 29 maggio 2023, n. 476;
Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 16 dicembre 2022, n. 1335;

Tar Lombardia, Milano, sez. I, 20 febbraio 2015, n. 521;
Tar Lombardia, Milano, sez. II, 10 febbraio 2010, n. 332;
Tar Lombardia, Milano, sez. II, 6 dicembre 2012, n. 2944;
Tar Lombardia, Milano, sez. II, 4 febbraio 2015, n. 390;
Tar Lombardia, Milano, sez. II, 12 novembre 2020, n. 2139;
Tar Lombardia, Milano, sez. II, 9 luglio 2021, n. 1690;
Tar Lombardia, Milano, sez. II, 22 ottobre 2021, n. 2333;
Tar Lombardia, Milano, sez. II, 19 novembre 2021, n. 2570;
Tar Lombardia, Milano, sez. II, 5 agosto 2022, n. 1891;
Tar Lombardia, Milano, sez. III, 12 aprile 2012, n. 1083;
Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 9 novembre 2005, n. 3945;
Tar Lombardia, Milano, sez. IV, ord., 9 settembre 2022, n. 1034;
Tar Piemonte, Torino, sez. I, 3 marzo 2020, n. 154;
Tar Piemonte, Torino, sez. I, 6 settembre 2022, n. 724;
Tar Piemonte, Torino, sez. II, 31 marzo 2011, n. 336;
Tar Piemonte, Torino, sez. II, 27 febbraio 2018, n. 270;
Tar Piemonte, Torino, sez. II, 30 aprile 2019, n. 527;
Tar Piemonte, Torino, sez. II, 29 giugno 2022, n. 605;
Tar Piemonte, Torino, sez. II, 7 ottobre 2022, n. 826;
Tar Piemonte, Torino, sez. II, 10 marzo 2023, n. 219;
Tar Puglia, sez. II, 28 marzo 1990, n. 154;
Tar Puglia, Bari, sez. II, 3 luglio 2020, n. 968,
Tar Puglia, Bari, sez. II, 7 dicembre 2021, n. 1832;
Tar Puglia, Bari, sez. II, 1° agosto 2022, n. 1128;
Tar Puglia, Bari, sez. II, 22 novembre 2022, n. 1565;
Tar Puglia Bari, sez. III, 29 gennaio 2020, n. 102;
Tar Puglia, Bari, sez. III, 25 febbraio 2022, n. 293;
Tar Puglia, Bari, sez. III, 18 marzo 2022, n. 400;
Tar Puglia, Bari, sez. III, 2 settembre 2022, n. 1337;
Tar Puglia, Bari, sez. III, 10 marzo 2023, n. 474;
Tar Puglia, Bari, sez. un., 18 luglio 2022, n. 1075;
Tar Puglia, Lecce, sez. I, 28 gennaio 2013, n. 209;
Tar Puglia, Lecce, sez. I, 12 gennaio 2015, n. 94;
Tar Puglia, Lecce, sez. I, 24 giugno 2021, n. 967;

Tar Puglia, Lecce, sez. I, 9 settembre 2022, n. 1399;
Tar Puglia, Lecce, sez. I, 4 gennaio 2023, n. 17;
Tar Puglia, Lecce, sez. I, 26 aprile 2023, n. 547;
Tar Puglia, Lecce, sez. III, 3 marzo 2022, n. 365;
Tar Puglia, Lecce, sez. III, 6 febbraio 2023, n. 178;
Tar Sardegna, 11 dicembre 2001, n. 1352;
Tar Sardegna, 29 novembre 2003, n. 1092;
Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, 24 settembre 2015, n. 1041;
Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, 3 giugno 2023, n. 399;
Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 15 luglio 2005, n. 1657;
Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 27 novembre 2014, n. 1026;
Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 7 novembre 2019, n. 824;
Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 9 marzo 2023, n. 170;
Tar Sicilia, Catania, sez. I, 9 luglio 2020, n. 1692;
Tar Sicilia, Catania, sez. I, 7 maggio 2021, n. 1498;
Tar Sicilia, Catania, sez. I, 26 luglio 2022, n. 2073;
Tar Sicilia, Catania, sez. I, 28 settembre 2022, n. 2545;
Tar Sicilia, Catania, sez. I, 9 dicembre 2022, n. 3220;
Tar Sicilia, Catania, sez. II, 10 agosto 2022, n. 2250;
Tar Sicilia, Catania, sez. II, 27 aprile 2023, n. 1407;
Tar Sicilia, Catania, sez. III, 29 gennaio 2021, n. 291;
Tar Sicilia, Catania, sez. III, 12 marzo 2021, n. 755;
Tar Sicilia, Catania, sez. III, 30 aprile 2021, n. 1376;
Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 22 marzo 2021, n. 871;
Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 9 luglio 2021, n. 2229;
Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 10 ottobre 2018, n. 2047;
Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 8 agosto 2019, n. 2074;
Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 31 gennaio 2022, n. 296;
Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 2 maggio 2022, n. 1462;
Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 18 ottobre 2022, n. 2889;
Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 3 novembre 2022, n. 3096;
Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 15 dicembre 2022, n. 3628;
Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 25 gennaio 2023, n. 162;
Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 2 marzo 2023, n. 664;

Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 24 marzo 2023, n. 970;
Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 20 aprile 2023, n. 1303;
Tar Sicilia, Palermo, sez. III, 7 agosto 2012, n. 1776;
Tar Sicilia, Palermo, sez. III, 14 aprile 2023, n. 1235;
Tar Toscana, Firenze, sez. III, 24 marzo 2020, n. 360;
Tar Toscana, Firenze, sez. III, 13 luglio 2021, n. 1042;
Tar Toscana, Firenze, sez. III, 21 gennaio 2022, n. 66;
Tar Toscana, Firenze, sez. III, 11 febbraio 2022, n. 165;
Tar Toscana, Firenze, sez. III, 24 gennaio 2023, n. 72;
Tar Toscana, Firenze, sez. III, 31 marzo 2023, n. 322;
Tar Toscana, sez. II, 30 luglio 1990, n. 381, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1991;
Tar Trentino-Alto Adige, sez. I, 9 febbraio 2012, n. 49;
Tar Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 28 febbraio 2022, n. 44;
Tar Trentino-Alto Adige, Trento, sez. un., 12 giugno 2023, n. 94;
Tar Umbria, Perugia, sez. I, 20 maggio 2020, n. 220;
Tar Umbria, Perugia, sez. I, 9 settembre 2020, n. 406;
Tar Umbria, Perugia, sez. I, 1° ottobre 2022, n. 723;
Tar Umbria, Perugia, sez. I, 12 gennaio 2023, n. 10;
Tar Valle d'Aosta, Aosta, 19 gennaio 1984, n. 2, in *Foro amministrativo*, 1984, pp. 943 ss.
Tar Valle d'Aosta, Aosta, sez. I, 11 giugno 2015, n. 41;
Tar Valle d'Aosta, Aosta, sez. I, 6 febbraio 2018, n. 10;
Tar Valle d'Aosta, Aosta, sez. I, 2 maggio 2018, n. 27;
Tar Veneto, Venezia, sez. I, 18 settembre 2017, n. 832;
Tar Veneto, Venezia, sez. I, 28 dicembre 2022, n. 1968;
Tar Veneto, Venezia, sez. II, 3 giugno 2021, n. 736;
Tar Veneto, Venezia, sez. II, 9 luglio 2021, n. 908;
Tar Veneto, Venezia, sez. II, 8 aprile 2022, n. 544;
Tar Veneto, Venezia, sez. II, 14 aprile 2022, n. 558;
Tar Veneto, Venezia, sez. II, 10 giugno 2022, n. 976;
Tar Veneto, Venezia, sez. II, 8 agosto 2022, n. 1278;
Tar Veneto, Venezia, sez. II, 16 agosto 2022, n. 1295;
Tar Veneto, Venezia, sez. II, 9 gennaio 2023, n. 9;
Tribunal constitucional (Spagna), 14 dicembre 2017, n. 143;
Tribunal constitucional (Spagna), 5 luglio 2018, n. 75.