

Luca Golisano

Il silenzio-assenso delle pubbliche amministrazioni

FRANCOANGELI



STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Tomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale.

La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella Collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Luca Golisano

Il silenzio-assenso delle pubbliche amministrazioni

FRANCOANGELI



Studi di

Diritto Pubblico

Il presente volume è stato realizzato tramite il finanziamento del MUR nell'ambito del bando PRIN 2020, DD 1628 del 16/10/2020, progetto "Recovering the State Towards a Reformed Economy" – PRIN 2020MLYXR5-CUP: I83C22000310008.

Isbn e book: 9788835185109

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*Spesso e volentieri il diritto amministrativo,
in forza della sua specifica intransigenza,
si rivela più efficace delle leggi naturali
e di quelle magiche.*

Arkadij e Boris Strugatskij

INDICE

Introduzione	pag.	11
I. Il silenzio-assenso come palliativo dei mali dell'amministrazione	»	19
1. Il silenzio-assenso antecedente alla legge sul procedimento amministrativo	»	19
2. Il silenzio-assenso quale paradigma della semplificazione amministrativa	»	26
2.1. Le diverse declinazioni della semplificazione	»	33
2.2. Le peculiarità della semplificazione amministrativa o procedimentale	»	44
2.3. Il silenzio-assenso all'interno delle politiche di semplificazione amministrativa	»	53
3. I principi che sovrintendono il silenzio-assenso	»	60
4. La valorizzazione privata e pubblica del fattore tempo	»	69
4.1. L'originaria valorizzazione privata	»	69
4.2. La più recente valorizzazione pubblica	»	73
5. La realtà delle condizioni delle pubbliche amministrazioni	»	83
5.1. Le risorse a disposizione delle amministrazioni	»	83
5.2. I tempi delle amministrazioni	»	90
6. L'eterogeneità dei fini: rimuovere il problema dell'amministrazione, anziché i suoi problemi	»	100

II. La natura del silenzio-assenso e il suo ambito di applicazione	pag. 109
1. La generalizzazione del silenzio-assenso e le eccezioni alla sua regola	» 109
2. Gli interessi sensibili come eccezione alla regola del silenzio-assenso	» 118
2.1. La disordinata perimetrazione degli interessi sensibili	» 120
2.2. L'applicazione del silenzio-assenso verticale agli interessi sensibili	» 123
3. L'applicazione del silenzio-assenso orizzontale agli interessi sensibili	» 127
3.1. Sull'incompatibilità tra silenzio-assenso orizzontale e tutela degli interessi sensibili	» 133
3.2. Sulla proposta circoscrizione dell'ambito di applicazione del silenzio-assenso orizzontale	» 136
3.3. Sull'apparente compatibilità tra silenzio-assenso orizzontale e tutela degli interessi sensibili...	» 139
3.4. ... e sulla sua trasformazione in silenzio devolutivo	» 144
3.5. Silenzio-assenso e interessi sensibili: la proposta per un diverso bilanciamento	» 150
4. Il dibattito sulla natura del silenzio-assenso	» 154
4.1. Il silenzio-assenso come atto tacito	» 159
4.2. Il silenzio-assenso come fatto giuridico	» 161
4.3. Il silenzio-assenso come dichiarazione legale tipica	» 166
4.4. Il silenzio-assenso come valutazione legale tipica	» 170
4.5. Altre tesi sulla natura del silenzio-assenso	» 172
5. Il silenzio-assenso come rimedio. Una soluzione obbligatoria, ma da aggiornare	» 175
5.1. Il silenzio-assenso come mero fatto cui la legge collega effetti provvedimenti, anche illegittimi	» 175
5.2. Il silenzio-assenso come <i>fictio iuris</i> con funzione rimediale	» 183
5.3. Presupposti per la formazione del silenzio-assenso e obbligo di provvedere sulle domande manifestamente inaccoglibili	» 194
5.4. Lo schema del silenzio-assenso: norma ¹ -fatto ¹ -potere (norma ² -fatto ²)-effetto	» 206

6. Natura e funzioni del silenzio-assenso orizzontale: un istituto “stampella” per la riduzione a unità dei procedimenti complessi	pag. 210
--	----------

III. I silenzi-assenso e le domande dei privati: una formazione a geometria variabile

1. Dal silenzio-assenso verticale ai silenzi-assenso: “classico”, “rafforzato”, “ibrido” e “perfetto”	» 221
2. I silenzi-assenso classici e rafforzati nella l. n. 241/1990 e nella normativa di settore	» 221
2.1. Il silenzio-assenso classico, tra presupposti e cause impeditive	» 223
2.2. L'ambito di applicazione del silenzio-assenso classico nella normativa di settore	» 228
2.3. Il silenzio-assenso rafforzato nel commercio	» 238
2.4. Il silenzio-assenso rafforzato nelle comunicazioni elettroniche	» 241
2.5. I silenzi-assenso rafforzati nella materia ambientale ed energetica, tra modelli “ibridi” e “falsi”	» 245
3. I silenzi-assenso nell'edilizia	» 251
3.1. Il silenzio-assenso classico sulle domande per il rilascio del permesso di costruire e le specificazioni della normativa edilizia	» 253
3.2. Il peculiare e inedito silenzio-assenso rafforzato per la sanatoria edilizia	» 261
3.3. Il silenzio-assenso perfetto sulle domande di condono	» 265
4. Silenzio-assenso, domande illegittime e manifestamente inaccoglibili	» 271
4.1. La formazione del silenzio-assenso sulle domande illegittime	» 271
4.2. Paradossi e incertezze dietro la natura perentoria del termine per provvedere	» 280
4.3. Le contraddizioni specifiche in materia edilizia: dalla maggiore tutela per i piani adottati alla trasformazione della sanatoria edilizia in un condono generalizzato	» 286
5. Il silenzio-assenso e le domande false	» 292
6. Il silenzio-assenso e le domande incomplete	» 303
7. Il silenzio-assenso e il preavviso di diniego	» 315

8. Il silenzio-assenso sulle domande soggette a valutazione latamente discrezionali	pag. 323
8.1. Il dibattito sulla compatibilità tra silenzio-assenso e discrezionalità amministrativa	» 324
8.2. La discrezionalità nell' <i>an</i> come limite al silenzio-assenso e la sua applicazione alle concessioni	» 333
IV. L'assenza di luce dopo il silenzio	» 343
1. Accertare l'immateriale	» 343
1.1. Dall'azione di accertamento del silenzio-assenso alla sua attestazione	» 343
1.2. L'attestazione e la dichiarazione sostitutiva della formazione del silenzio-assenso	» 350
2. Contestare l'inefficace. I rimedi contro l'atto tardivo	» 359
2.1. Il dibattito sulla natura degli atti tardivi	» 360
2.2. La nullità degli atti tardivi per sopravvenuta carenza di potere in astratto	» 367
3. Contestare al buio. I rimedi a disposizione del terzo avverso l'altrui silenzio-assenso	» 375
4. Spazi per la retromarcia in autotutela	» 386
4.1. L'annullamento d'ufficio e il silenzio-assenso	» 386
4.2. La revoca e il silenzio-assenso	» 393
5. La responsabilità dell'amministrazione e dei dipendenti. Il silenzio-assenso come scudo travestito da sanzione	» 399
5.1. I margini per l'azione risarcitoria nei confronti dell'amministrazione	» 400
5.2. Responsabilità e sanzioni a carico del dipendente, tra teoria e prassi	» 404
Conclusioni	» 413
1. La <i>ratio</i> del silenzio-assenso	» 413
2. La natura del silenzio-assenso verticale e orizzontale	» 415
3. Le possibili categorie di silenzio-assenso verticale	» 418
4. Le tipologie di domande tacitamente accoglibili	» 420
5. Le tutele e responsabilità conseguenti alla formazione del silenzio-assenso	» 424
6. Il silenzio-assenso come palliativo, anziché come cura	» 427
Bibliografia	» 433

INTRODUZIONE

Il silenzio-assenso, noto – soprattutto in passato – anche come silenzio-accoglimento¹, è tra i più indagati istituti del diritto amministrativo. Tra le diverse voci che animano la dottrina giuspubblicistica è difficile trovarne qualcuna che sia rimasta afona davanti all’istituto. Del resto, alcuni dei suoi più autorevoli esponenti² hanno scritto al riguardo contributi che ancora oggi costituiscono il punto di partenza per qualsivoglia indagine, seppur prodotti prima ancora dell’organica sistemazione del silenzio-assenso all’interno della l. 7 agosto 1990, n. 241. E in questi ultimi anni anche nuovi studiosi hanno dedicato all’istituto il loro primo lavoro monografico³.

1. Ad esempio, di silenzio-accoglimento, anziché di assenso, parlava Sandulli in A.M. SANDULLI, *Il silenzio-accoglimento nella legge Nicolazzi*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1983, fasc. 2, pp. 53 ss., e in Id., *Manuale di diritto amministrativo*, XIV, Napoli, Jovene, 1984, p. 654. A ogni modo, come ha già avuto occasione di precisare, tra i tanti, V. PARISIO, *Silenzio della pubblica amministrazione*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, a cura di M. Clarich e G. Fonderico, Milano, Il Sole 24 ore, 2007, p. 717, i termini di “silenzio-assenso” e di “silenzio-accoglimento” sono sinonimi e intercambiabili tra loro. Tuttavia, nel corso della presente trattazione si parlerà esclusivamente di “silenzio-assenso”, essendo questo il termine adoperato oggi dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalente, nonché dallo stesso legislatore.

2. Il riferimento è ovviamente alle opere di Scoca e Travi, oltretutto F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1971, e A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, Cedam, 1985. Non sono tuttavia mancate importanti opere monografiche sul tema anche negli anni successivi e alle quali si dedicherà la dovuta attenzione nelle pagine seguenti. Si pensi, giusto per fare un esempio, a V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell’atto scritto*, Milano, Giuffrè, 1996.

3. Si vedano i recenti contributi di F. ORSO, *Contributo allo studio del silenzio-assenso (a partire dall’inefficacia dell’atto tardivo)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, e D. D’A-

Come qualsiasi tema di ricerca oggetto di molteplici studi e ampia diffusione, il silenzio-assenso deve l'attenzione che riceve al suo fascino e alla sua rilevanza.

Quanto al primo, si può ben comprendere la tentazione di studiare il tacito rilascio delle autorizzazioni da parte di amministrazioni che, come i *golem* della tradizione ebraica di Praga, provvedono sulle domande restando silenti e senza manifestare alcuna volontà autonoma⁴. Il silenzio-assenso sopprime ai ritardi delle amministrazioni, consentendo l'avvio delle attività da autorizzare entro i termini previsti dalla legge anche quando questi non vengono rispettati. Si è di fronte alla forza creatrice del diritto che, ricorrendo a una *fictio iuris*⁵, attribuisce un determinato significato al silenzio delle amministrazioni e ricollega effetti provvedimenti alla loro mera inerzia.

Di qui, il fascino dell'istituto e la citazione di apertura ai fratelli Strugatskij, tra i più lucidi critici del regime sovietico e più originali autori della letteratura fantascientifica, i quali ricordavano che il diritto amministrativo finisce sovente per essere «più efficace delle leggi naturali e di quelle magiche». Più prosaicamente, il silenzio-assenso rappresenta forse il tentativo tutto italiano⁶ di superare il noto adagio di Bismarck, per il

LESSANDRO, *L'annullamento del provvedimento espresso di diniego nel silenzio assenso verticale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024.

4. I conoscitori dell'istituto avranno di certo intuito che tale metafora cela l'adesione alla ricostruzione elaborata da Travi, il quale intende il silenzio-assenso come una valutazione legale tipica con una funzione rimediale a fronte dell'inosservanza del termine di conclusione del procedimento. Sulle ragioni per le quali si ritiene preferibile tale ricostruzione ci si soffermerà naturalmente nei prossimi capitoli.

5. Con riferimento al silenzio-assenso aveva già parlato di finzione, tra i tanti, 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. 492. Sul punto, va altresì richiamato Sandulli, il quale riconosceva nelle previsioni normative sull'istituto il ricorso del legislatore a un linguaggio metaforico. In particolare, in A.M. SANDULLI, *Il silenzio-accoglimento nella legge*, cit., pp. 61-62, si scrive di «una sorta di antropomorfizzazione della fattispecie [silenziosa] (quasi che questa consti di uno o più atti di volontà dell'amministrazione)»; sicché i riferimenti alle «opere "assentite" attraverso il silenzio [...] non possono perciò esser considerati se non come espressioni metaforiche».

6. Del resto, alla diffusione dell'istituto nel nostro ordinamento si contrappone una certa diffidenza manifestata dal legislatore europeo nei confronti del silenzio-assenso. Lo ricordano, tra i tanti, M.P. CHITI, *Le forme di azione dell'amministrazione europea*, in *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, a cura di F. Bignami e S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 70 ss.; G. VESPERINI, *La denuncia di inizio attività e il silenzio assenso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 1, p. 85. Per di più, diversi Stati membri, come la Germania, hanno sperimentato l'operatività del silenzio-assenso

quale: «con cattive leggi e buoni funzionari si può pur sempre governare, ma con cattivi funzionari le buone leggi non servono a niente».

Come si vedrà, sebbene sia l'inflazione normativa una delle principali cause di debolezza del nostro sistema amministrativo, l'ambizione del legislatore parrebbe quella di amministrare nonostante le amministrazioni ovvero, meglio, «amministrare senza amministrazione»⁷. Si vuole, nello specifico, consentire l'avvio delle attività economiche in assenza di una valutazione delle amministrazioni se queste, come spesso avviene, non riescono ad accertarne tempestivamente la conformità agli interessi pubblici che dovrebbero curare.

Parimenti evidenti sono le ragioni della rilevanza del silenzio-assenso, le quali possono qui sinteticamente ricondursi alla diffusione e all'attualità dell'istituto.

Quanto alla sua diffusione, è sufficiente ricordare sia la generalizzazione del rimedio del silenzio-assenso nei procedimenti a istanza di parte, sia la sua operatività nei procedimenti complessi di cui all'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, e delle conferenze di servizi. Per di più, alla previsione dell'istituto si aggiunge la difficoltà delle amministrazioni di rilasciare tempestivamente i provvedimenti e i pareri di loro competenza. Di conseguenza, il silenzio-assenso, pur essendo previsto dalla legge come un rimedio all'eventuale e patologica inerzia amministrativa, rischia di divenire la più diffusa modalità sia di conclusione dei procedimenti a istanza di parte, sia di coordinamento tra amministrazioni.

In secondo luogo, vi è l'attualità dell'istituto, tanto sotto il profilo normativo, quanto sotto quello giurisprudenziale. Al riguardo è noto il recente intervento del legislatore per rafforzare l'operatività dell'istituto, il quale è stato compiuto con i decreti Semplificazioni del 2020 e Semplificazioni-*bis*⁸ del 2021. Il riferimento è ovviamente all'introduzione della previsione sull'inefficacia degli atti tardivi e della facoltà per l'istante di richiedere all'amministrazione l'attestazione dell'avvenuta formazione del

soltanto negli ultimi decenni e, in particolare, in sede di recepimento della direttiva Bolkestein, dir. 2006/123/CE.

7. L'efficace espressione è di Cammelli, che l'ha adoperata in M. CAMMELLI, *Amministrare senza amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2016, fasc. 4, e Id., *Pubblica amministrazione: domande forti, risposte deboli*, in *Astrid Rassegna*, 2017, fasc. 5.

8. Trattasi, rispettivamente, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv., con mod., dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, che ha introdotto il comma 8-*bis* all'art. 2, l. n. 241/1990, e del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv., con mod., dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, che ha introdotto il comma 2-*bis* all'art. 20, l. n. 241/1990.

silenzio-assenso, nonché, in caso di una sua inerzia, di autocertificarsi la medesima. Altrettanto rilevante è poi l'evoluzione degli orientamenti giurisprudenziali in materia. Sempre in questi ultimi anni, difatti, il giudice amministrativo ha mutato le proprie precedenti e consolidate posizioni sui presupposti per la formazione del silenzio-assenso verticale, nonché sull'ambito di applicazione del silenzio-assenso orizzontale⁹.

Il fascino e la rilevanza dell'istituto sono i motivi che hanno condotto alla scrittura di questo volume, occorre però fornire anche una ragione per leggerlo. Ci si illude che questa possa risiedere nel particolare approccio di analisi adottato e nel tentativo compiuto di offrire delle possibili risposte ai numerosi interrogativi sorti rispetto all'operatività del silenzio-assenso. Queste ultime saranno ampiamente formulate nei capitoli seguenti, per poi essere ricapitolate nelle conclusioni del volume. Qui, invece, è sufficiente esporre l'approccio che si è voluto seguire e alcuni degli interrogativi affrontati.

Il volume si prefigge di guardare all'istituto secondo un metodo deduttivo e temporale, ovverosia esaminando il silenzio-assenso dal generale al particolare e guardando altresì a cosa può avvenire sia prima che dopo la sua formazione.

Il primo capitolo è dedicato a una panoramica dall'alto del silenzio-assenso e di ampio respiro, al fine di comprendere il ruolo giocato dall'istituto in questi ultimi trent'anni e all'interno delle linee evolutive del nostro ordinamento. Ciò significa analizzare il silenzio-assenso in rapporto alle politiche di semplificazione, ai principi generali dell'azione amministrativa, alla progressiva valorizzazione del "fattore tempo" e, infine, alle condizioni in cui versano le nostre pubbliche amministrazioni.

Dapprima, si procederà a un esame delle diverse declinazioni delle politiche di semplificazione, ovverosia di quella normativa, organizzativa e, in particolare, amministrativa, all'interno della quale si colloca anche l'istituto del silenzio-assenso. Lo scopo è quello di individuare la *ratio* del silenzio-assenso e le peculiarità che lo contraddistinguono dagli altri istituti di semplificazione amministrativa, nonché di verificare se le tre distinte declinazioni della semplificazione possono paradossalmente entrare in contrasto tra loro.

9. Si pensi alle sentenze del Consiglio di Stato della sezione VI, 8 luglio 2022, n. 5746, e della sezione IV, 2 ottobre 2023, n. 8610, le quali saranno oggetto di ampi approfondimenti nel prosieguo della trattazione.

In seguito, si guarderà ai principi che sovrintendono l'istituto e a come il rafforzamento della sua operatività e la progressiva estensione del suo ambito di applicazione siano legati alla crescente valorizzazione nel nostro ordinamento del fattore tempo. Quest'ultimo, del resto, rappresenta storicamente il cuore della semplificazione amministrativa¹⁰ ed è strettamente connesso al silenzio-assenso, il quale non è altro che il rimedio approntato dal legislatore per sopperire ai ritardi delle nostre amministrazioni.

Da ultimo, nella consapevolezza che qualunque analisi delle riforme amministrative può risultare miope senza un previo esame delle reali condizioni delle amministrazioni da riformare, si analizzeranno i dati disponibili in merito al personale amministrativo e ai tempi della sua azione. Più precisamente, si cercherà di comprendere se e, in caso, per quali ragioni le amministrazioni sono strutturalmente incapaci di osservare i sempre più brevi termini per provvedere imposti loro dal legislatore. Ciò, a sua volta, significa chiedersi se le amministrazioni sono in grado di svolgere le valutazioni e i controlli richiesti dalla legge entro il termine di conclusione del procedimento soggetto a silenzio-assenso. S'intende, dunque, verificare se l'istituto mira effettivamente a rafforzare l'efficienza amministrativa, in ossequio al principio di buon andamento, *ex art. 97 Cost.*, ovvero, viceversa, se intende consentire l'avvio delle attività economiche anche in assenza di un controllo pubblico. Detto altrimenti, si vuole chiarire se il silenzio-assenso, in quanto istituto di semplificazione amministrativa, interviene sui problemi dell'amministrazione o invece aggira il problema stesso delle amministrazioni.

Il secondo capitolo è dedicato a un esame puntuale della natura del silenzio-assenso, guardando all'istituto sotto due distinti profili e lungo due diverse linee direttrici. Nello specifico, l'accento verrà posto sia sul silenzio-assenso verticale nei procedimenti a istanza di parte, sia sul silenzio-assenso orizzontale che invece opera nei rapporti tra più amministrazioni partecipanti tutte alla fase decisoria di procedimenti complessi. Entrambe le declinazioni, come si è detto, saranno analizzate sotto un duplice profilo. Da un lato, si studierà il loro ambito di applicazione, soffermandosi soprattutto sul vivace dibattito dottrinale e giurisprudenziale sviluppatosi intorno ai margini per l'operatività del silenzio-assenso oriz-

10. Lo ha evidenziato già A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, fasc. 10, p. 990, per il quale il fattore tempo rappresenta «il “nucleo” dell'attività di semplificazione».

zontale in presenza di interessi sensibili. Dall'altro, ci si soffermerà sulla natura giuridica dell'istituto, tanto nella declinazione verticale, quanto in quella orizzontale. Ciò porterà a confrontarsi con le numerose teorie elaborate nel corso degli anni dalla dottrina per accertare quale si attaglia meglio all'attuale disciplina dell'istituto, nonché per comprendere a quale schema giuridico può ricondursi il modello di produzione tacita di effetti provvedimentali.

Il terzo capitolo, invece, comincia quella che si è definita come l'analisi temporale del silenzio-assenso, in particolare di quello verticale, soffermandosi sul momento della presentazione della domanda e sul successivo inutile decorso del termine di conclusione del procedimento a istanza di parte. Lo scopo qui è di comprendere se e a quali condizioni una domanda può essere tacitamente accolta per effetto dell'inerzia dell'amministrazione competente a provvedere sulla medesima. A tal fine sarà necessario compiere una duplice operazione.

Dapprima, esaminando le diverse previsioni presenti nella l. n. 241/1990 e nelle normative di settore occorrerà chiedersi se – come avviene nella giurisprudenza e in letteratura – è corretto parlare al singolare di silenzio-assenso o se invece ne esistono diverse tipologie. In seguito, occorre chiedersi se e quando le diverse tipologie di silenzio-assenso verticale presenti nel nostro ordinamento possono formarsi in una serie di ipotesi particolari. A tal fine si prenderanno in considerazione sei diverse ipotesi. In primo luogo, la presentazione di una domanda infondata o illegittima, ovvero sia di una domanda presentata in contrasto con la norma sostanziale di riferimento e che, pertanto, andava tempestivamente rigettata dall'amministrazione. In secondo luogo, la presentazione di domande manifestamente inaccoglibili, per tali intendendosi quelle inammissibili, irricevibili, improcedibili o manifestamente infondate. In terzo luogo, la presentazione di domande false e, al riguardo, si cercherà altresì di chiarire quando una domanda può essere considerata non veritiera. In quarto luogo, si guarderà alle domande in tutto o in parte incomplete, indagando se e quando le carenze della domanda escludono l'obbligo di provvedere dell'amministrazione e, di conseguenza, il silenzio-assenso da intendersi come rimedio all'inosservanza del predetto obbligo. In quinto luogo, si prenderanno in considerazione le domande per le quali l'amministrazione ha tempestivamente comunicato il proprio preavviso di diniego, pur non adottando in seguito il provvedimento finale entro il termine di conclusione del procedimento. In sesto luogo, si analizzeranno le domande rispetto alle quali la legge riconosce ampi

marginì di discrezionalità nel provvedere sulle medesime, tentando poi di comprendere se il silenzio-assenso può formarsi anche sulle domande di rilascio di concessioni amministrative.

Il quarto e ultimo capitolo è dedicato all'approfondimento di quanto può avvenire dopo la formazione del silenzio-assenso. I temi di interesse sono quindi i rimedi e i margini di tutela riconosciuti all'istante privato, a eventuali terzi controinteressati e alla stessa amministrazione che con la propria inerzia ha condotto all'accoglimento tacito della domanda. La posizione dell'istante sarà trattata sotto due distinti profili. Da un lato, si esamineranno i rimedi sostanziali e processuali a sua disposizione per dimostrare l'avvenuta formazione del silenzio-assenso e, quindi, il tacito accoglimento della domanda presentata. Dall'altro, si cercherà di chiarire in cosa consista l'inefficacia sancita dal legislatore per gli atti tardivi e, di conseguenza, come si possa agire in giudizio avverso i medesimi.

Di converso, verranno analizzate anche le azioni esperibili dal terzo controinteressato che possa essere leso dal tacito accoglimento della domanda altrui e prestando particolare attenzione alla proposizione dell'azione di annullamento degli effetti del silenzio-assenso. Da ultimo, l'accento verrà posto sulla stessa pubblica amministrazione che, lasciando inutilmente decorrere il termine di conclusione del procedimento, ha condotto alla formazione del silenzio-assenso. In particolare, a fronte di una illegittimità dei suoi effetti provvedimentali si indagheranno i possibili margini sia per l'esercizio dei poteri di autotutela, sia per una responsabilità dell'amministrazione e dei singoli dipendenti che con la propria inerzia hanno determinato l'accoglimento tacito della domanda.

I.

IL SILENZIO-ASSENSO COME PALLIATIVO DEI MALI DELL'AMMINISTRAZIONE

1. Il silenzio-assenso antecedente alla legge sul procedimento amministrativo. – 2. Il silenzio-assenso quale paradigma della semplificazione amministrativa. – 2.1. Le diverse declinazioni della semplificazione. – 2.2. Le peculiarità della semplificazione amministrativa o procedimentale. – 2.3. Il silenzio-assenso all'interno delle politiche di semplificazione amministrativa. – 3. I principi che sovrintendono il silenzio-assenso. – 4. La valorizzazione privata e pubblica del fattore tempo. – 4.1. L'originaria valorizzazione privata. – 4.2. La più recente valorizzazione pubblica. – 5. La realtà delle condizioni delle pubbliche amministrazioni. – 5.1. Le risorse a disposizione delle amministrazioni. – 5.2. I tempi delle amministrazioni. – 6. L'eterogenesi dei fini: rimuovere il problema dell'amministrazione, anziché i suoi problemi.

1. Il silenzio-assenso antecedente alla legge sul procedimento amministrativo

Il silenzio-assenso è notoriamente il più rilevante istituto di semplificazione amministrativa. Non a caso, la legge sul procedimento amministrativo, sin dalla sua formulazione originaria, lo disciplina all'interno di un apposito articolo, il ventesimo, inserito nel capo IV dedicato appunto alla "semplificazione dell'azione amministrativa".

Le prime sperimentazioni del silenzio-assenso sono, tuttavia, ben più risalenti e la sua applicazione, seppur in origine circoscritta a poche e isolate ipotesi, ha accompagnato il nostro Paese pressoché durante tutto il Novecento. Si possono infatti riportare diversi esempi di provvedimenti assoggettati a silenzio-assenso già durante la fase monarchica, specie sotto il fascismo, e poi per il periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della nostra Costituzione repubblicana e la l. n. 241/1990¹.

1. Dei brevi elenchi di provvedimenti soggetti a silenzio-assenso anteriormente all'entrata in vigore della l. n. 241/1990 si rinvencono in A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 654-655; G. LANDI, *Introduzione al tema*, in AA.VV., *Il silenzio della pubblica amministrazione. Aspetti sostanziali e processuali. Atti del XXVIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione promosso dalla Amministrazione Provinciale di Como. Varenna - Villa Monastero 23-25 settembre 1982*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 50; F. TAORMINA, *Brevi note sul silenzio della pubblica amministrazione*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2012, p. 3; R. ROLLI, *La voce del diritto attraverso i suoi silenzi. Tempo, silenzio e proces-*

Solo per citarne alcuni, sotto la monarchia sabauda il silenzio-assenso è stato previsto per l'autorizzazione alla vendita o alla locazione di immobili adibiti a uso alberghiero e da destinare ad altri usi² ovvero, ancora, per il visto e l'approvazione delle amministrazioni chiamate a controllare il merito e la legittimità delle deliberazioni e dei regolamenti dei consorzi di bonifica³.

Dopo la promulgazione della Costituzione, il numero di provvedimenti sottoposti alla regola del silenzio-assenso è aumentato sensibilmente, in particolare durante gli anni Sessanta e Settanta.

A questo riguardo possono richiamarsi le deliberazioni di iscrizione in determinati albi⁴, l'autorizzazione alla realizzazione di progetti di investimento concernenti impianti industriali⁵, l'autorizzazione ministeriale

so amministrativo, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 143-144; S. ANTONIAZZI, *Silenzio assenso*, in AA.Vv., *Enciclopedia degli enti locali. Vol. II. Atti. Procedimenti. Documentazione*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 1736.

2. Il combinato disposto di cui agli artt. 1 e 2, r.d.l. 2 gennaio 1936, n. 274, conv., con mod., dalla l. 24 luglio 1936, n. 1692, prevedeva un meccanismo di silenzio-assenso rispetto all'autorizzazione per la vendita o locazione, per uso diverso da quello alberghiero, di immobili in tutto o in gran parte «destinati ad uso di albergo, pensione o locanda». Più precisamente, una volta decorso inutilmente il termine di un mese dalla consegna all'ufficio postale della relativa istanza, il legislatore considerava accolta l'autorizzazione del Ministero per la stampa e la propaganda, divenuto poi il Sottosegretariato per la stampa, lo spettacolo e il turismo durante gli ultimi mesi del secondo conflitto mondiale e, in particolare, a partire dal d.lgs. 19 marzo 1945, n. 117. Per di più, il medesimo meccanismo di silenzio-assenso era esteso dal relativo regolamento di attuazione, ovverosia dal regio decreto 16 giugno 1938, n. 1298, anche all'autorizzazione rilasciata dal Ministero per la cultura popolare per le istanze di mutamento della destinazione alberghiera.

3. Nello specifico, una volta che sia inutilmente decorso un termine di trenta giorni decorrente dal ricevimento degli atti da controllare, il combinato disposto di cui agli artt. 63 e 65, r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, qualifica come concessi il visto di legittimità del Prefetto e l'approvazione dell'Associazione nazionale dei consorzi di bonifica. Tale Associazione, tuttavia, è stata soppressa soltanto pochi anni dopo con il r.d.l. 15 dicembre 1936, il quale ha trasferito le sue funzioni di vigilanza e ispezione in capo al Ministero dell'agricoltura e delle foreste e al Ministero dei lavori pubblici.

4. Si pensi all'art. 12, poi abrogato, della l. 25 gennaio 1966, n. 31, che disciplinava gli albi nazionali degli esportatori di prodotti ortoflorofrutticoli e agrumari. Anche negli anni Cinquanta, peraltro, le deliberazioni di iscrizione negli albi erano talvolta assoggettate a silenzio-assenso; si veda, ad esempio, l'art. 9, l. 25 luglio 1956, n. 860, parimenti abrogato e che riguardava le imprese artigiane.

5. Nello specifico, l'art. 3, d.l. 30 aprile 1976, n. 156, conv., con mod., dalla l. 24 maggio 1976, n. 350, dispone che si considerano autorizzati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) i progetti d'investimento per la realizzazione o l'ampliamento di impianti industriali d'importo superiore ai dieci miliardi di lire, se entro tre mesi dalla comunicazione dei relativi progetti il Cipe non esprime una valutazione di difformità degli stessi rispetto agli indirizzi della pianificazione e programmazione economica. Si segnala che

per il commercio, l'importazione e l'esportazione di minerali e di materie grezze e radioattive⁶, nonché l'autorizzazione dell'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (Enel) per la realizzazione o la modifica di impianti di produzione, trasporto, trasformazione e distribuzione dell'energia elettrica da parte di determinate imprese private⁷.

In quegli anni, inoltre, è piuttosto frequente l'introduzione di atipiche e *ante litteram* fattispecie di silenzio-assenso tra amministrazioni. Queste mirano a regolare le conseguenze derivanti dall'omesso ovvero intempestivo esercizio da parte dell'amministrazione controllante delle proprie funzioni di vigilanza sulle amministrazioni controllate⁸.

In tal senso, oltre al già citato caso dei consorzi di bonifica, può ricordarsi l'art. 29 della legge sul parastato, l. 20 marzo 1975, n. 70, che considera approvate ed esecutive le delibere sull'organico adottate dall'ente sottoposto alla vigilanza del Ministero, se quest'ultimo entro novanta giorni dalla loro trasmissione non provvede a restituirle all'ente⁹ per un

la norma è formalmente tuttora in vigore, sebbene il relativo regime autorizzatorio sia stato poi soppresso dall'art. 12, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in promozione delle politiche di liberalizzazione.

6. L'art. 4, l. 31 dicembre 1962, n. 1860, abrogato soltanto di recente dall'art. 243, comma 1, lett. a), d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101, prevedeva l'applicazione del silenzio-assenso una volta decorso un termine di trenta giorni decorrenti dalla presentazione della domanda di autorizzazione. Questa, in particolare, andava trasmessa per il commercio al Ministero dell'Industria e del Commercio e per l'importazione e l'esportazione al Ministero del Commercio con l'estero. Inoltre, sempre entro il termine di trenta giorni dalla domanda di autorizzazione, si consentiva allo Stato l'eventuale esercizio del diritto di opzione sulle materie grezze.

7. Il silenzio-assenso, i cui effetti si producevano una volta decorso un termine di sessanta giorni, era disciplinato dall'abrogato art. 12, d.P.R. 18 marzo 1965, n. 342. Il decreto era stato adottato a integrazione della l. 6 dicembre 1962, n. 1643, istitutiva dell'Enel in forza del trasferimento in capo a quest'ultimo, *ex* art. 43 Cost., delle attività esercitate dalle imprese in precedenza operanti nel settore. Per una disamina delle ragioni che portarono in passato alla nazionalizzazione del settore dell'energia elettrica si veda, per tutti, G. PAVANELLO, *Energia elettrica nel diritto amministrativo* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991, p. 18.

8. Come ha di recente precisato V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, VIII ed., Torino, Giappichelli, 2023, p. 396, che prende a riferimento anche la fattispecie di cui all'art. 29, l. n. 70/1975, nei rapporti tra amministrazione controllata e amministrazione controllante il silenzio-assenso – più precisamente, il decorso del termine – rende esecutivo e, dunque, «conferisce piena efficacia all'atto sottoposto a controllo».

9. Analogo meccanismo è, peraltro, previsto dall'art. 7, d.l. 7 maggio 1980, n. 153, conv., con mod., dalla l. 7 luglio 1980, n. 299, il quale dispone che le delibere adottate dagli enti locali e dai loro consorzi per la modifica della loro pianta organica, con conseguente aumento di spesa, divengono esecutive se la commissione centrale per la finanza

riesame dei rilievi motivati e indicati dal Ministro¹⁰.

Tale istituto, per di più, era ammesso dal legislatore anche in presenza di valutazioni latamente discrezionali, se non di merito, delle amministrazioni. Basti pensare ai diversi meccanismi di silenzio-assenso¹¹ pre-

locale non adotta alcun provvedimento entro novanta giorni dal ricevimento delle stesse delibere.

10. In realtà, la riconduzione di tali meccanismi alla categoria del silenzio-assenso è però controversa. Per esempio, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 655, e S. ANTONIAZZI, *Silenzio assenso*, cit., p. 1736, li qualificano espressamente come ipotesi di silenzio-assenso. Inoltre, volendo proporre una lettura attualizzata delle riflessioni di S. CIANNELLA e L. ZOPPOLI, *Istituto nazionale della previdenza sociale* (voce), in *Digesto*, Torino, Utet, 1992, si potrebbe sostenere che anche questi autori propendono – seppur implicitamente – per ricondurli alla categoria del silenzio-assenso in quanto, con riferimento all’art. 29, l. n. 70/1975, scrivono di una fattispecie di silenzio nell’ottica di un più generale «rinnovamento della P.A. in termini di efficienza». In senso opposto si esprime però P.G. LIGNANI, *Silenzio (diritto amministrativo)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XLII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 575, il quale esclude che tali ipotesi di inerzia amministrativa possano essere considerate come di silenzio-assenso. Nemmeno nella giurisprudenza amministrativa è poi possibile rivenire un indirizzo univoco sul punto. Da un lato, la sezione VI del Consiglio di Stato ha più volte interpretato l’art. 29, l. n. 70/1975, nel senso che «l’eventuale silenzio dell’Amministrazione vigilante su questi ultimi provvedimenti non significa approvazione implicita» (così Cons. Stato, sez. VI, 26 giugno 2006, n. 4080; Id., 24 novembre 1983, n. 831). Dall’altro lato, tuttavia, la giurisprudenza più recente – ivi compresa la stessa sezione VI del Consiglio di Stato – ha parlato di “silenzio-assenso tra amministrazioni” con riferimento all’art. 37, comma 6, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con mod., dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, il quale prevede un meccanismo del tutto analogo a quello introdotto dalla legge sul parastato (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 10 marzo 2023, n. 2554; Id., 14 marzo 2023, nn. 2646 e 2658; Id., 24 marzo 2023, nn. 3033, 3603, 3065 e 3068; Tar Piemonte, Torino, sez. III, 12 giugno 2023, nn. 606 e 607; Id., sez. I, 29 maggio 2023, n. 497). Invero, l’art. 37, d.l. n. 201/2011, dispone che la deliberazione dell’Autorità di regolazione dei trasporti (Art) con la quale è determinato il contributo a essa dovuto dalle imprese del settore s’intende approvata dal Presidente del Consiglio dei ministri se questo non esprime rilievi nel termine di trenta giorni. Peraltro, di silenzio-assenso rispetto alla delibera dell’Art parla espressamente anche B. CAROTTI, *La Corte costituzionale torna sul finanziamento delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, fasc. 1, p. 59.

11. Come ricorda M. RAMAJOLI, *Cinema e libertà: dalla censura preventiva al movie rating system*, in *Aedon*, 2018, fasc. 1, p. 6, l’effettiva applicazione del silenzio-assenso era però piuttosto sporadica in quanto l’interesse e la pressione degli operatori del settore erano tali da condurre di regola a decisioni tempestive dell’amministrazione. Vi è, in ogni caso, un precedente giurisprudenziale in materia, il quale è riportato anche da N. BASSI, *La censura cinematografica fra valori costituzionali e giurisdizione di merito del giudice amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, fasc. 4, p. 930, nt. 25, ove si legge che il Consiglio di Stato nella decisione del 17 gennaio 1978, n. 17, confermando la pronuncia del Tar Lazio, Roma, sez. I, 16 maggio 1977, n. 269, aveva riconosciuto la formazione del silenzio-assenso su una domanda di nulla osta. Nella remota e, a dire il vero, inspiegabile ipotesi in cui un cinefilo si trovi suo malgrado a leggere queste righe, si

visti rispetto al nulla osta per la revisione cinematografica¹² disciplinato dalla l. 21 aprile 1962, n. 161, la quale è rimasta in vigore fino al 2017, quando è stata abrogata e sostituita dal d.lgs. 7 dicembre 2017, n. 203.

In forza dell'art. 6, l. n. 161/1962, e a chiusura di un modello di censura preventiva a tutela del buon costume, il nulla osta¹³ era rilasciato dal Ministro del turismo e dello spettacolo, su parere vincolante di una Commissione di primo grado. Questo si intendeva poi tacitamente rilasciato se il Ministro non provvedeva entro venti giorni dal deposito della pellicola cinematografica e, una volta sollecitato dal presentatore del film, continuava a rimanere inerte per un ulteriore termine di dieci giorni. Similmente, l'art. 7 della legge, in caso di ricorso alla Commissione di secondo grado avverso il diniego del nulla osta o la non ammissione dei minori alla visione, prevedeva il rilascio in via tacita del nulla osta qualora la Commissione e, in seguito, il Ministro non si fossero pronunciati nei termini sul ricorso¹⁴.

A ogni modo, nel secolo scorso il principale settore di sperimentazione e applicazione del silenzio-assenso è stato sicuramente quello dell'edilizia¹⁵. Già negli anni Trenta, diversi regolamenti comunali avevano previsto l'applicazione del silenzio-assenso nel caso di inerzia dei Comuni sulle istanze edilizie ricevute. E tali previsioni erano state introdotte prima ancora che l'art. 4, r.d.l. 25 marzo 1935, n. 640, conv., con mod., dalla l. 23 dicembre 1935, n. 2471, generalizzasse l'obbligo dell'autorizzazione edilizia per la realizzazione di nuove costruzioni o per ampliamenti e modifiche di quelle esistenti¹⁶.

ricorda che il film che aveva beneficiato del rilascio in via tacita del nulla osta era la pellicola poliziesca "Genova a mano armata" di Mario Lanfranchi.

12. Del resto, sebbene non dovrebbe essere necessario ricordarlo, il codice del processo amministrativo, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, all'art. 134, comma 1, lett. e), rimette alla giurisdizione di merito del giudice amministrativo anche le controversie attinenti al «diniego di rilascio di nulla osta cinematografico», ex art. 8, l. n. 161/1962.

13. Più precisamente, ex art. 1, l. n. 161/1962, il nulla osta aveva a oggetto «la proiezione in pubblico dei film e l'esportazione all'estero di film nazionali» ed era rilasciato con decreto del Ministro.

14. Nello specifico, in forza dell'art. 7, l. n. 161/1962, entro venti giorni dalla presentazione del ricorso la Commissione di secondo grado doveva rilasciare il proprio parere che, in caso di conferma del diniego, era vincolante per il Ministero, il quale doveva poi adottare il proprio provvedimento entro dieci giorni dal parere medesimo.

15. V. PARISIO, *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, in *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di M.A. Sandulli, M.R. Spasiano e P. Stella Richter, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, pp. 233-234.

16. Lo ricordava già A.M. SANDULLI, *Il silenzio-accoglimento nella legge*, cit., p. 56.

Negli anni Settanta e Ottanta è poi lo stesso legislatore a introdurre il silenzio-assenso nella materia edilizia.

Dapprima, l'art. 48 della legge sull'edilizia residenziale, l. 5 agosto 1978, n. 457, lo ha esteso anche all'autorizzazione del Sindaco per la realizzazione degli interventi di manutenzione straordinaria¹⁷. In seguito, viene adottato il decreto Nicolazzi, d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, conv., con mod., dalla l. 25 marzo 1982, n. 94, il quale ha rappresentato la principale normativa presa in esame dalla dottrina dell'epoca per interrogarsi sulla natura giuridica del silenzio-assenso¹⁸. Gli artt. 7 e 8, d.l. n. 9/1982 hanno previsto la soluzione del silenzio-assenso a fronte dell'inerzia dell'amministrazione rispettivamente sulle domande per il rilascio di autorizzazioni gratuite¹⁹ e, in via solo transitoria, sulle domande di concessione edilizia presentate sino al 31 dicembre 1984 per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale su immobili non vincolati²⁰. Per di più,

17. Come noto, oggi gli interventi di manutenzione straordinaria, in forza del combinato disposto di cui agli artt. 3, 6-*bis* e 22 del Testo unico dell'edilizia, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 sono soggetti a Cila (Comunicazione di inizio lavori asseverata) ovvero a Scia (Segnalazione certificata di inizio attività) a seconda che incidano o meno su parti strutturali o sui prospetti dell'edificio.

18. La rilevanza della normativa anche ai fini del dibattito dottrinale sul silenzio-assenso è evidenziata anche da P.G. LIGNANI, *Silenzio*, cit., p. 575, e da N. PAOLANTONIO, *Comportamenti non provvedimentali produttivi di effetti giuridici*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, VII ed., Torino, Giappichelli, 2021, p. 351. In tal senso e a titolo esemplificativo possono ricordarsi le riflessioni elaborate al riguardo da A.M. SANDULLI, *Il silenzio-accoglimento nella legge*, cit., p. 61, e da A. PREDIERI, *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, pp. 297 ss., le quali saranno meglio approfondite *infra* al Capitolo II, § 4.1 e § 4.2.

19. L'art. 7, d.l. n. 9/1982, prevedeva il silenzio-assenso per gli interventi soggetti ad autorizzazione gratuita, ovvero sia non subordinata al pagamento del contributo di costruzione, e si preoccupava altresì di individuare quali fossero le fattispecie di opere da ritenersi gratuite, come per 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. Questi, difatti, sono ancora oggi gratuiti, non essendo soggetti a permesso di costruire il cui rilascio resta invece subordinato alla corresponsione di un contributo di costruzione. Per quanto concerne viceversa le domande di rilascio delle concessioni edilizie, l'art. 8, comma 1, d.l. n. 9/1982, disponeva l'accoglimento tacito delle stesse se entro novanta giorni dalla presentazione delle domande e dei relativi progetti non veniva comunicato all'istante il provvedimento motivato di diniego.

20. Per maggiori approfondimenti sul ricorso al silenzio-assenso nel settore edilizio durante gli anni Settanta e Ottanta si vedano altresì L. MAZZAROLLI, *Concessione e autorizzazione edilizia* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1989; A.

una fattispecie del tutto peculiare di silenzio-assenso viene adottata pochi anni dopo anche dalla prima legge sul condono edilizio per le domande di sanatoria di abusi e, più precisamente, dall'art. 35, l. 28 febbraio 1985, n. 47, il quale costituirà la disposizione di riferimento anche per i successivi condoni del 1994 e del 2003²¹.

Quanto sin qui richiamato consente di tracciare un quadro, seppur sintetico, delle principali caratteristiche del silenzio-assenso anteriormente all'entrata in vigore della l. n. 241/1990.

In primo luogo, l'istituto aveva carattere eccezionale, non potendosi applicare al di fuori dei casi espressamente previsti dal legislatore²² che, a ogni modo, ne ammetteva la formazione anche in presenza di valutazioni latamente discrezionali, se non di merito, dell'amministrazione.

In secondo luogo, il silenzio-assenso veniva associato a termini di conclusione dei procedimenti piuttosto brevi, soprattutto se parametrati a quelli previsti nel secolo scorso e sovente pari a trenta ovvero novanta giorni. In terzo luogo, il suo ambito di applicazione era alquanto eterogeneo, anche se operava principalmente nel settore dell'edilizia e del commercio *lato sensu* inteso, nonché, come si è visto, per regolare i rapporti tra amministrazioni controllanti e controllate²³.

Infine, la *ratio* dell'istituto, specie nell'ambito del controllo pubblico sull'iniziativa economica privata, era riconducibile alla volontà di riconoscere alle imprese un rimedio più incisivo rispetto alla soluzione pretoria del silenzio-rifiuto. Quest'ultimo offriva solo una tutela processuale, ga-

ABBAMONTE, *Proprietà edilizia tra silenzi della p.a., condono edilizio e novità legislative*, in *Il Corriere Giuridico*, 1995, fasc. 5, pp. 631 ss.; G. PALLIGGIANO e G. GUZZO, *L'attività edilizia. Titoli, procedure, sanzioni e tutela*, II ed., Milano, Giuffrè, 2018, pp. 37 ss.

21. Sull'applicazione del silenzio-assenso alle domande di condono edilizio si veda *infra* il Capitolo III, § 3.3.

22. Tanto è vero che il Cons. Stato, sez. VI, 5 febbraio 1982, n. 64, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1982, fasc. 2, pp. 296 ss., proprio in ragione della natura «eccezionale» delle «ipotesi di silenzio-assenso», aveva escluso che l'applicazione di tale istituto potesse estendersi anche al di fuori dei casi contemplati dal combinato disposto di cui agli artt. 19 e 20, r.d. n. 1126/1926, e, quindi, nel caso di specie, anche agli interventi di disboscamento.

23. Più severo è il giudizio di B.E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1999, e di A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione*, cit., per i quali l'ambito di applicazione del silenzio-assenso appariva privo di una logica agevolmente riconoscibile, avendo semplicemente una funzione acceleratoria nei frammentari e sporadici casi in cui era previsto. Inoltre, per le medesime ragioni, overosia per il carattere frammentario delle previsioni di silenzio-assenso, P.G. LIGNANI, *Silenzio*, cit., pp. 574-575, contestava l'utilità stessa degli elenchi dei provvedimenti soggetti a silenzio-assenso predisposti dalla dottrina dell'epoca.

rantendo al privato la facoltà di impugnarlo innanzi al giudice amministrativo per poi ottenere la condanna dell'amministrazione a provvedere. Il silenzio-assenso, invece, operava – e ancora oggi opera – su un profilo sostanziale, consentendo direttamente di ottenere gli effetti del provvedimento richiesto nonostante l'inerzia dell'amministrazione²⁴. Dunque, prima ancora della l. n. 241/1990, la *ratio* del silenzio-assenso si poteva individuare nel maggiore *favor* talvolta manifestato dal legislatore²⁵ nei confronti degli istanti privati e nella consapevolezza delle eccessive lungaggini tanto delle pubbliche amministrazioni, quanto dei giudizi promossi avverso il silenzio-rifiuto delle medesime²⁶.

Già vi erano, pertanto, le prime avvisaglie di quelle spinte per un'accelerazione dell'azione amministrativa a tutela degli interessi privati e, in particolare, dell'imprenditoria che saranno poi organicamente promosse a partire dagli anni Novanta.

2. Il silenzio-assenso quale paradigma della semplificazione amministrativa

Con l'entrata in vigore della l. n. 241/1990, frutto degli sforzi – solo in parte premiati – della Commissione Nigro²⁷, il silenzio-assenso ha assun-

24. In termini non dissimili sul rapporto tra silenzio-rifiuto e silenzio-assenso si vedano anche M. ANDREIS, *Silenzio della pubblica amministrazione e celerità dell'azione amministrativa*, in *I processi amministrativi in Europa tra celerità e garanzia*, a cura di V. Parisio, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 108 ss., e P.G. LIGNANI, *Silenzio*, cit., p. 574.

25. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., difatti, intravedeva dietro il diffondersi del silenzio-assenso «una tendenza legislativa a un'amministrazione meno inibitiva nei confronti della società e dei soggetti controllati».

26. Del resto anche A. ABBAMONTE, *Proprietà edilizia tra silenzi della p.a.*, cit., pp. 631 ss. e, in termini più accesi e polemici, A.M. SANDULLI, *Il silenzio-accoglimento nella legge*, cit., p. 57, individuavano nelle eccessive lungaggini e nell'assenza di un'effettiva tutela giurisdizionale le principali ragioni dietro la sperimentazione del silenzio-assenso nella materia edilizia.

27. Come richiamato 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, la Commissione Nigro 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 da Nigro sui procedimenti amministrativi. Quest'ultima sottocommissione predispose poi un testo che costituì il punto di riferimento per la successiva adozione della l. n. 241/1990. È però noto che il testo presentato dalla Commissione Nigro fu sensibilmente modificato dal Consiglio di Stato e dagli uffici di Presidenza

to un nuovo e maggiore rilievo nel nostro ordinamento, rappresentando il principale istituto di semplificazione e, più precisamente, di semplificazione amministrativa²⁸.

Qualunque analisi del silenzio-assenso non può quindi che partire dalle politiche di semplificazione all'interno delle quali si inserisce²⁹. Politiche

del Consiglio dei ministri, i quali ridimensionarono ovvero, direttamente, eliminarono alcuni innovativi istituti ideati dalla Commissione. Si pensi, giusto per fare un esempio, alla previsione dell'istruttoria pubblica per i piani, ivi compresi quelli urbanistici, la cui eliminazione fu aspramente criticata dal 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. 10 ss. In dottrina l'"annacquamento" del testo predisposto dalla Commissione Nigro è ricordato sovente e da molti, ivi compresi G. MELIS, *Per una storia del procedimento amministrativo prima della legge sul procedimento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, fasc. 2, pp. 603-604; A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la teoria del Big Rip*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, fasc. 11, p. 1134; G. DELLA CANANEA, *Mario Nigro riformatore: la legge sul procedimento amministrativo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2023, fasc. 3, pp. 6 ss.; A. POLICE, *Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative*, in *Diritto amministrativo*, 1996, fasc. 2, pp. 229 ss.; R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, fasc. 3, pp. 667 ss.

28. La l. n. 241/1990, del resto, è unanimemente considerata in letteratura come il punto di avvio delle politiche di semplificazione, costituendo al contempo una legge di riforma per un maggior efficientamento dell'azione amministrativa e un'operazione di codificazione dei principi in precedenza elaborati dalla giurisprudenza rispetto al procedimento amministrativo. In tal senso si vedano, tra i tanti, F. MERUSI, *Per il ventennale della legge sul procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, fasc. 4, p. 939; B.G. MATTARELLA, *I procedimenti*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 268; Id., *Il procedimento*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, V. Milano, Giuffrè, 2015, p. 312; M. SAVINO, *Le riforme amministrative in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, fasc. 2, p. 449, che la definisce come la prima delle tre fasi di semplificazione del procedimento amministrativo; V. CERULLI IRELLI e F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2000, fasc. 3-4, pp. 617 ss., che individuano la l. n. 241/1990 come la prima legge contenente non solo istituti di semplificazione in senso stretto, ma anche di delegificazione e liberalizzazione.

29. A ogni modo, non mancano autorevoli, seppur minoritarie, prese di posizione di chi ritiene che il silenzio-assenso sia riconducibile a una politica di liberalizzazione, anziché di semplificazione. Si veda, in particolare, G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, XI ed., Torino, Giappichelli, 2023, pp. 259 ss., il quale in tal senso ritiene che le attività private diverrebbero libere una volta decorso il termine posto a carico dell'amministrazione per provvedere, ferma restando però la possibilità di un suo intervento in autotutela. In precedenza, inoltre, già L. GIANI, *Articolo 20. Silenzio assenso*, in *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, a cura di N. Paolantonio, A. Police e A. Zito, Torino, Giappichelli, 2005, p. 412, aveva espressamente parlato del silenzio-assenso come di uno «strumento di liberalizzazione dell'attività amministrativa».

queste ultime che, insieme a quelle di liberalizzazione, costituiscono a loro volta il cuore delle riforme amministrative promosse negli ultimi decenni³⁰.

Dette riforme, come noto, hanno preso avvio a partire dagli anni Novanta³¹ in virtù del particolare scenario politico³², culturale³³ e inter-

30. Sul più vasto e generale tema delle riforme amministrative si suggerisce, tra i tanti, la lettura di *Le riforme amministrative*, a cura di A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella e M. Ramajoli, Bologna, Il Mulino, 2024; L. TORCHIA, *Riforma amministrativa* (voce), in AA.Vv., *Enciclopedia del diritto. Vol. III. I Tematici: Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 987 ss.; A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2006; M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, II, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2169 ss.; Id., *Le riforme amministrative in Italia*, cit., pp. 435 ss.; Id., *Le disfunzioni e le riforme*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 425 ss.; A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, fasc. 3 e 4, pp. 567 ss.

31. A dire il vero, già in precedenza non mancarono alcuni tentativi di riforma del nostro ordinamento amministrativo, nonché dei rapporti sulle sue principali disfunzioni e sulle relative cause. Solo per fare l'esempio più noto, si può ricordare in tal senso 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 qui di seguito citato come M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 1979. In aggiunta, si suggerisce la lettura di G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, nuova ed., Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 41 ss., per un esame approfondito dei diversi rapporti e Commissioni che nel corso dei decenni furono rispettivamente predisposti e istituiti nel tentativo di promuovere una maggiore efficienza dell'azione amministrativa. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla relazione del Cavalier Binda del 1866 che lamentava l'eccessivo numero di amministrazioni coinvolte e di procedure necessarie per il semplice acquisto di sedie per il Regio Teatro San Carlo di Napoli, alle riforme promosse dalla Commissione Schanzer del 1916 e alle Commissioni Forti del 1944 e del 1946. Su queste ultime e, in particolare, sul disegno di legge generale sulla pubblica amministrazione predisposto dalla prima Commissione Forti, contenente anche una prima disciplina del procedimento amministrativo, si vedano altresì M.P. CHITI, *Alle origini della legge sul procedimento amministrativo. Il periodo 1943-1947*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, fasc. 3, pp. 726 ss.; G. MELIS, *Per una storia del procedimento amministrativo*, cit., pp. 58 ss.; F. MERUSI, *Per il ventennale della legge sul procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, fasc. 4, pp. 939 ss.

32. Il rinnovato scenario politico che consentì di dare avvio alle riforme degli anni Novanta viene in letteratura fatto coincidere con diversi avvenimenti. Tra questi, i principali risiedono nel crollo della "prima Repubblica" a seguito di Tangentopoli, nell'adozione di un sistema elettorale maggioritario e nella formazione dei primi governi tecnici della nostra storia repubblicana, ovvero i Governi Ciampi, dal 29 aprile 1993 all'11 maggio 1994, e Dini, dal 17 gennaio 1995 al 18 maggio 1996. Al riguardo si vedano, *ex multis*, 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; M. SAVINO, *Le disfunzioni e le riforme*, cit., p. 42; Id., *Le riforme amministrative italiane*, cit., pp. 428 ss.; A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, cit., p. 22.

33. Sotto il profilo culturale, in quegli anni si registra nell'opinione pubblica così come nel ceto intellettuale e accademico una diffusa avversione, se non aperta ostilità, verso il tra-

nazionale³⁴ dell'epoca, il quale ha consentito di superare il precedente immobilismo e disinteresse mostrato dalla classe politica per le condizioni del sistema amministrativo italiano³⁵ e il *modus operandi* delle nostre amministrazioni³⁶.

Tale riformismo, tuttavia, ha subito una decisa fase di arresto con l'avvio del nuovo millennio³⁷, nel quale sono mancate paragonabili azioni di ampio respiro, salvo che per alcune sporadiche eccezioni³⁸ co-

zionale operato dei pubblici poteri che induce a chiederne non solo un ammodernamento, ma anche un generalizzato arretramento dall'economia e dalla società. Le cause di tale diffuso sentire sono molteplici. Alcuni, come G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, fasc. 2, p. 612, fanno riferimento agli scandali legati a Tangentopoli; altri, come G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 3, pp. 641-642, menzionano i fallimenti della precedente stagione delle pianificazioni, la quale simbolicamente può dirsi rappresentata anche dal crollo in quegli anni dell'Unione sovietica.

34. Più precisamente, il riferimento è alla concomitante prosecuzione dei processi di integrazione europea in ragione del decisivo ruolo svolto dalle istituzioni comunitarie nello spingere le riforme, anche amministrative, dei singoli Stati membri. Al riguardo, si vedano, *ex multis*, S. CASSESE, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, fasc. 1, pp. 34-35; M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione. Come è cambiata ai tempi della spending review*, Bologna, Il Mulino, 2014, II ed., pp. 74 ss.; M. SIMONCINI, *Riforme e riformismo in Europa*, in *Le riforme amministrative*, cit., pp. 27 ss.

35. Per delle analisi di ampio respiro al riguardo non si può che rinviare a S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983, e al successivo L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, cit.

36. S. CASSESE, *Letà delle riforme amministrative*, cit., p. 79, qualifica difatti le riforme amministrative dell'epoca come gli «interventi, promossi dal corpo politico o da quello amministrativo, per adattare le pubbliche amministrazioni al cambiamento economico e sociale». Peraltro, sempre Cassese in Id., *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro italiano*, 1994, vol. 117, part. V, p. 249, sottolineava altresì il sostanziale disinteresse – antecedente alla stagione riformista degli anni Novanta – manifestato dalla politica per la modernizzazione del nostro sistema amministrativo. Pressoché nei medesimi termini, inoltre, si esprimono anche L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, fasc. 2-3, p. 329, e A. CASSATELLA, *Le riforme e i maestri del diritto amministrativo*, in *Le riforme amministrative*, cit., pp. 45 ss., il quale richiama anche i severi giudizi espressi da Gianni, Nigro e Sandulli sulla classe politica e sui partiti della loro epoca.

37. Al riguardo, G. MELIS, *Storia dell'amministrazione*, cit., p. 563, parla della «grande bonaccia degli anni Duemila». Similmente, A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione*, cit., p. 569, individua nel terzo ciclo di riforme, intervenuto tra il 2001 e il 2008, il venir meno «di un disegno organico di modernizzazione».

38. Al più possono ricordarsi l'adozione di alcuni testi unici e codici di settore nei primi anni del Duemila, nonché alcuni importanti interventi normativi di modifica della l. n. 241/1990 adottati nel 2005, 2009 e 2010. Trattasi, in particolare, della l. 11 febbraio 2005, n. 15, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv., con mod., dalla l. 14 maggio 2005, n. 80,

me quella rappresentata dalla riforma Madia³⁹.

Negli ultimi anni, invece, a seguito dello scoppio della pandemia da Covid-19 e in concomitanza con la presentazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)⁴⁰, si è registrato un maggiore protagonismo dello Stato e l'avvio di una nuova stagione di riforme per aiutare il Paese a uscire dalla sua seconda crisi economica in poco più di dieci anni⁴¹.

Il Pnrr si compone difatti di un'ampia gamma di riforme⁴², in origine

della l. 18 giugno 2009, n. 69 e, infine, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv., con mod., dalla l. 30 luglio 2010, n. 122. Tra questi quello di maggiore rilievo è forse rappresentato dalla l. n. 15/2005, che, ad esempio, ha riscritto la disciplina dell'accesso documentale e introdotto il capo IV-*bis* sull'efficacia, invalidità e autotutela caducatoria del provvedimento amministrativo. A ogni modo, per un'analisi delle novelle alla l. n. 241/1990 apportate dal legislatore del 2005 si vedano, tra i tanti, 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.; 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, pp. 498 ss.; 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. Da ultimo, merita almeno una menzione anche la riforma Brunetta del 2009, disposta con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e che, tentando di esportare nel settore pubblico il più efficiente modello gestionale delle imprese, ha introdotto diverse soluzioni tipiche proprie del *management privato*, come la previsione del ciclo della *performance*.

39. Il riferimento è, ovviamente, alla l. 7 agosto 2015, n. 124, di delega al Governo "in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", e ai relativi decreti attuativi. Trattasi dell'ultima, se non unica, riforma organica dell'azione amministrativa dello scorso decennio, i cui scopi sono analizzati e descritti in B.G. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, fasc. 5, p. 621, che parla della legge Madia come di una «legge di manutenzione straordinaria del sistema amministrativo». Per una ricapitolazione delle principali modifiche della l. n. 241/1990 introdotte dalla l. n. 124/2015, si suggerisce quantomeno la lettura di G. VESPERINI, *Le norme generali sulla semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, fasc. 5, pp. 630 ss., e M. MACCHIA, *Sui poteri di autotutela: una riforma in senso giustiziale*, in *ivi*, pp. 634 ss., il quale si sofferma in particolare sulla riformulazione della disciplina dell'annullamento d'ufficio.

40. Del resto, proprio nel periodo intercorrente tra lo scoppio della pandemia e la presentazione del Pnrr, in molti hanno sottolineato la necessità e l'urgenza di mettere nuovamente mano al nostro sistema amministrativo, partendo proprio dalle politiche di semplificazione. Si vedano, in tal senso, A. SANDULLI, *Semplificare per ripartire: luci e ombre del D.l. Semplificazioni*, in *Luiss Open*, open.luiss.it, 2020, e M. CLARICH, *Quadro giuridico-regolamentare e assetti della pubblica amministrazione come fattori di sviluppo economico*, in *Italia 2030. Proposte per lo sviluppo*, a cura di R. Carli e M. Messori, Milano, La nave di Teseo, 2020, pp. 275-276.

41. Il riferimento è ovviamente alla crisi del debito sovrano conseguente al crollo dei mutui *sub-prime* del mercato immobiliare americano.

42. Come ha efficacemente osservato 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».