

# SEMPLIFICAZIONE PROCEDIMENTALE ED INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA: TRA ACCELERAZIONE E GARANZIE.

*Procedural simplification and private economic enterprise: balancing acceleration and safeguards.*

**Emanuela Della Corte**

**Abstract [Ita]** : Il contributo, prendendo le mosse dalla rilevanza assunta dal fattore cronologico e dalla tempestività dell'azione amministrativa, affronta il tema della durata dei procedimenti amministrativi e dell'impatto della stessa sull'esercizio delle attività economiche. In particolare, attraverso una breve disamina di alcuni degli istituti riconducibili alla c.d. semplificazione procedimentale 'verticale' ed 'orizzontale', si evidenziano i pericoli sottesi ad interventi legislativi che, spesso privi di un complessivo disegno razionalizzante, palesano la assoluta preferenza per una celere conclusione del procedimento amministrativo, anche a costo di sacrificare la qualità della decisione finale.

**Parole chiave:** Semplificazione amministrativa - Iniziativa economica - Procedure amministrative - Tempestività - Efficienza procedurale - Certezza giuridica - Interessi sensibili

**Abstract [Eng]** : Starting from an analysis of the importance assumed by the chronological factor and the timeliness of administrative action, this contribution addresses the issue of the duration of administrative procedures and its impact on the exercise of economic activities. In particular, through a brief examination of some of the institutions attributable to 'vertical' and 'horizontal' procedural simplification, it highlights the dangers underlying legislative interventions that, often lacking an overall rationalizing design, demonstrate an absolute preference for a swift conclusion of the administrative procedure, even at the cost of sacrificing the quality of the final decision.

**Key words:** Administrative Simplification - Economic Initiative - Administrative Procedures - Timeliness - Procedural Efficiency - Legal Certainty - Sensitive Interests

**SOMMARIO:** 1. Premessa. Tempo, semplificazione amministrativa ed attività economiche private: un trinomio complesso. - 2. Il fattore cronologico e la legge sul procedimento. I rischi della corsa contro il tempo. - 3. Semplificazione 'verticale'. I limiti delle scorciatoie procedurali. - 4. Semplificazione 'orizzontale' e decisioni pluristrutturate. La difficile (r)esistenza degli interessi sensibili. - 5. Cenni conclusivi. Buoni propositi e vecchie abitudini.

## 1. Premessa. Tempo, semplificazione amministrativa ed attività economiche private: un trinomio complesso.

Tra i numerosi fenomeni naturalistici con i quali l'analisi giuridica si è dovuta confrontare, quello relativo al tempo - al suo fluire ed al suo decorrere - ha da sempre assunto un ruolo centrale.

Oltre a permeare ogni vicenda umana ed ogni aspetto relazionale della vita, nell'attuale momento storico, il tempo - similmente a ciò che accade per qualsiasi altra risorsa scarsa - viene pacificamente elevato a bene economicamente rilevante, costituendo una imprescindibile variabile nella predisposizione ed attuazione di un qualunque piano finanziario e di qualsiasi intervento economico, riuscendone a condizionare la convenienza. E, come per ogni fenomeno umano e relazionale, anche per il diritto, e nella specie, per il diritto amministrativo - nel cui ambito la relazione intercorre tra individui e pubblici poteri - il fattore cronologico è divenuto cruciale ed ha gradualmente accresciuto la propria importanza di pari passo con l'incremento delle funzioni affidate all'amministrazione<sup>1</sup>.

Per quanto altalenante, infatti, nel corso degli ultimi cento anni, la progressiva crescita dell'intervento statale nell'economia ha eroso sempre più i confini tra società civile e società politica<sup>2</sup>: dopo una prima fase di marcato interventismo durante la grande crisi degli anni Trenta ed un graduale ritorno ai dettami più cari al liberismo culminato con la politica di *deregulation* negli anni Novanta<sup>3</sup>, è con la successiva crisi del 2008 che si è assistito ancora una volta ad una inversione di tendenza e ad un nuovo modo di intendere il rapporto tra stato e mercato, con il primo chiamato a correggere le storture del secondo<sup>4</sup>.

Il ruolo assunto dall'amministrazione nell'economia è diventato, di conseguenza, uno dei principali temi nella riflessione giuridica e costantemente al centro dell'agenda politica dei vari governi che, oltre a dover affrontare il nodo relativo all'adeguato dosaggio degli strumenti e delle modalità di intervento dei pubblici poteri, hanno sempre più spesso dovuto interfacciarsi con un'altra rilevante questione: quella, altrettanto ampia, relativa ai tempi dell'azione amministrativa.

<sup>1</sup> Cfr. R. CAPONIGRO, *Il tempo come bene della vita*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2014.

<sup>2</sup> Sui concetti di società civile e società politica si rinvia a N. BOBBIO, *Stato, governo e società*, Torino, 1985. Sul tema, *ex multis*, per una ricostruzione storica, S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1985; ID., *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, in *Dir. e Soc.*, 1992, p. 224 e ss.

<sup>3</sup> F. SALVIA, *Il mercato e l'attività amministrativa (discrezionalità, automatismi, accordi)*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo II, Milano, 1996, p. 1287 e ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, IV ed. Torino, 2014; G. CORSO, *Riflessioni su amministrazione e mercato*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 1 ss.; M. DE BENEDETTO, *Diritto amministrativo e crescita economica*, in *Dir. econ.*, 2014, p. 189 ss.

<sup>4</sup> Sulle necessità eterogenee e contingenti dei mercati e, di riflesso, sul mutevole ruolo dello Stato nell'economia, V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Attività economica privata e potere amministrativo*, ora in V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Opere giuridiche 1954-1994*, vol. II, Napoli, 2001, p. 200.; A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, Napoli, 2018; F. BASSANINI - G. NAPOLITANO - L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Il Mulino, 2021; R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Potere amministrativo, poteri e interessi privati*, in *Ceridap*, 2/2024, p. 133; ID., *Semplificazione e sostituzione dalla legge "Madia" al decreto legge n. 76/2020. Il ruolo dell'amministrazione nelle politiche di sviluppo economico e sociale*, in *Munus*, 2/2020, p. 347 ss.; A. TONETTI, *Lo Stato promotore e le nuove forme di intervento economico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 573; L. TORCHIA, *Diritto ed economia tra Stati e mercati*, Napoli, 2016.

La tempestività dell'agire amministrativo, unitamente alla stabilità dei suoi esiti, rappresenta una variabile essenziale per la vita di ogni operatore economico e, a cascata, per l'intero sistema Paese: d'altronde, nella società del progresso, in cui tutto sembra correre sempre più veloce, il ritardo costituisce sempre un costo<sup>5</sup>, comportando inesorabilmente un'alterazione dei piani finanziari, ovvero una forzata posticipazione nell'attuazione degli stessi<sup>6</sup>.

Se, da un lato, lo stesso Trattato di Maastricht, nell'assegnare alla Comunità il compito di promuovere uno sviluppo armonico ed equilibrato delle attività economiche, non individuava nel libero mercato il solo strumento idoneo a tale scopo, prevedendo espressamente politiche statali ed azioni comuni sovente con un'attitudine correttiva; dall'altro, specularmente, con la direttiva Bolkestein<sup>7</sup> - al fine di creare condizioni più favorevoli a garanzia delle libertà di stabilimento e di circolazione dei servizi - si è adottato un approccio volto a limitare il più possibile le c.d. barriere all'entrata: ciò, in estrema sintesi, attraverso una quasi generalizzata politica di liberalizzazione, un progressivo ridimensionamento del potere autorizzatorio<sup>8</sup> ed il ricorso in via ordinaria allo strumento dell'autorizzazione tacita a seguito dell'inutile decorso del termine di conclusione del procedimento<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> In questi termini, D. VESE, *Termine del procedimento amministrativo e analisi economica*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2017, 3, p. 779 ss.; A. COLAVECCHIO, *Semplificazione amministrativa e tempestività nella conclusione dei procedimenti*, in *Italiadecide, Rapporto 2015. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 363 ss.; S. DE NITTO, *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, fasc. 3, 2021, p. 783.

<sup>6</sup> Sugli effetti della tardiva emanazione del provvedimento, tanto favorevole, quanto sfavorevole, si veda A. COLAVECCHIO, *Semplificazione amministrativa e tempi del procedimento*, in *www.ilmerito.org*, 2016.

<sup>7</sup> Si tratta della nota Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, recepita con d.lgs. 26 marzo 2010 n. 59. In dottrina, *ex multis*, E. TANZARELLA, *La direttiva sui servizi e la libertà di impresa*, in *Foro amm.*, 2010, p. 1904 ss.; F. DI CRISTINA, *La regolazione pubblica dei servizi privati. Principi e regole nel mercato europeo ad un decennio dalla direttiva Bolkestein*, Napoli, 2015; S. D'ACUNTO, *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, 2009; M. LOTTINI, *Il mercato europeo: profili pubblicistici*, Jovene, 2010.

<sup>8</sup> Il potere autorizzatorio dovrebbe essere tendenzialmente limitato ai soli casi in cui «un controllo a posteriori non sarebbe efficace a causa dell'impossibilità di constatare a posteriori le carenze dei servizi interessati e tenuto debito conto dei rischi e dei pericoli che potrebbero risultare dall'assenza di un controllo a priori» (cons. 54). Il potere autorizzatorio, quindi, deve venire in rilievo esclusivamente se sia giustificato da un «motivo imperativo di interesse generale» (art. 1, art. 9, par 1, lett. b) e solo se «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» (art. 1, art. 9, par 1, lett. c). Si rinvia a R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 1° dicembre 2020, p. 903; G. CORSO, *Liberalizzazioni amministrative ed economia*, in S. CASSESE, (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 2492; N. LONGOBARDI, *Liberalizzazioni e libertà di impresa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 603; S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, p. 141.

<sup>9</sup> Si veda, al riguardo il considerando 3 e l'art. 13, par. 4, della citata Direttiva. Come sottolinea M. ARSÌ, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, in M. ARSÌ - M. G. CORONAS - P. DE LUCA (a cura di), *L'Italia da semplificare. III. Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, Bologna, 1998, p. 17 ss., tali politiche sembrano in un certo senso destinate ad essere annoverate tra gli strumenti tipici di ausilio alle imprese degli stati membri dell'Unione, stante il divieto degli aiuti di Stato posto dall'art. 107, par. 1, TFUE. In altri termini, il divieto di influire direttamente sul libero gioco della concorrenza può indurre gli stati a ricorrere sempre più a politiche di semplificazione dirette al miglioramento del contesto ambientale in cui operano le imprese.

Attualmente, alla progressiva presa di coscienza circa l'impatto e la dimensione economica del diritto amministrativo quale strumento di regolazione dei mercati e, quindi, quale fattore di condizionamento dell'attività economica privata, si accompagna la consapevolezza che nell'attuale contesto il fattore tempo - inscindibilmente legato all'effettivo godimento delle libertà economiche fondamentali - dopo aver acquisito una propria autonomia e sostanziale rilevanza ordinamentale, sia anche diventato uno dei principali indici attraverso cui misurare l'efficacia e la bontà dell'intervento pubblico<sup>10</sup>.

È così che il binomio composto dal fattore tempo dell'azione amministrativa da un lato, e dall'esercizio dell'attività economica privata dall'altro, viene ad essere integrato sul versante operativo da un ulteriore elemento spesso volto a creare artificialmente le condizioni per far sì che la durata dei procedimenti amministrativi non si ripercuota sull'esercizio delle libertà economiche: la c.d. semplificazione amministrativa<sup>11</sup>.

Invero, due tra le componenti del rapporto trilatero appena descritto presentano una evidente valenza trasversale: se risulta particolarmente arduo fornire una definizione precisa di cosa si intenda con l'espressione "tempo" nell'ambito del diritto amministrativo, allo stesso modo, non sembra semplice perimetrare il concetto di semplificazione che, come tutti i vocaboli dei quali si è abusato, ha raggiunto un esasperante livello di polisemia, tale da accrescere la sensazione che abbia, per certi versi, cessato di significare.

---

<sup>10</sup> In questo senso, M. SGROI, *I tempi del procedimento*, in Legge 7 agosto 1990, n. 241 e ordinamenti regionali, G. PASTORI (a cura di), Padova, 1995, p. 51; F. PATRONI GRIFFI, *Procedimento amministrativo e responsabilizzazione dei poteri pubblici: a vent'anni dalla legge n. 241/1990*, in *Corriere giuridico*, 3, 2011, p. 301, riferendosi al tempo dell'azione amministrativa, l'A. lo rappresenta come «uno degli indicatori più rilevanti di misurazione dei costi delle attività e uno degli indicatori che contribuiscono a peggio graduarci nelle classifiche internazionali».

<sup>11</sup> Sulle diverse accezioni della semplificazione amministrativa, cfr. M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2008, p. 37 ss.; F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2020, p. 3 ss.; G. VESPERINI, *Frammenti di semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2019, p. 395. Ancora, sulla necessità di circoscrivere la nozione di semplificazione, evitando equivoci semantici e giuridici, cfr. M.R. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività nell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro amm.*, 2010, p. 3041. Sul punto, tra i tanti, V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 623; D. TROMBINO, *Le recenti riforme della PA richiedono maggiore professionalizzazione nei servizi alle imprese erogati attraverso lo sportello unico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, p. 21; M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella 'legge annuale di semplificazione'*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 392 ss.; F. LIGUORI, *Sulla necessità di una semplificazione amministrativa per le "Zone Economiche Speciali"*, *op. cit.*; R. LOMBARDI, *Semplificazione amministrativa e certezza dei tempi dell'agire amministrativo*, in *Semplificare la semplificazione? I lavori della Commissione parlamentare per la semplificazione nella XVI Legislatura*, Contributi in tema di semplificazione normativa ed amministrativa, cit., p. 39 ss.; A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. Amm.*, 4, 2017, p. 699; F. LIGUORI, A. DI MARTINO, *Lo sviluppo amministrativo per lo sviluppo economico: il caso delle Zone Economiche Speciali*, in *Federalismi.it*, 3/2024.

Quella di tempo è, inoltre, una nozione relativa<sup>12</sup>, e tale relatività emerge non solo dai noti dettami della fisica o della filosofia, ma anche da quelli della scienza giuridica e, nella specie, del diritto amministrativo. In particolare, durante la parentesi procedimentale il tempo non scorre allo stesso modo per tutti i soggetti coinvolti nel rapporto, o quantomeno la percezione o il valore attribuito allo stesso risultano differenti: il privato istante anela ad una conclusione del procedimento che sia quanto più celere possibile, dal canto suo, l'amministrazione per attuare una effettiva ponderazione degli interessi in gioco ha fisiologicamente bisogno di (più) tempo<sup>13</sup>.

Così come avviene per lo scorrere del tempo, la cui percezione varia a seconda della prospettiva, anche il concetto di semplificazione potrebbe essere analizzato sotto due differenti punti di vista, tenendo conto dei destinatari principali delle singole misure di semplificazione: come si vedrà, talvolta queste si rivolgono al cittadino nel suo rapporto con l'amministrazione; talaltra incidono sui rapporti intercorrenti tra le stesse pubbliche amministrazioni, principalmente nell'ambito di procedimenti pluristrutturati<sup>14</sup>. Nondimeno, non pare possibile, né opportuno, operare distinzioni manichee tra le accezioni appena delineate: da un lato, la sola accelerazione, connessa al valore della tempestività dell'azione amministrativa, sarebbe ben poca cosa, anche se guardata dalla prospettiva del privato, qualora *ex post* non fosse supportata da un sistema complessivamente idoneo a garantire certezza e stabilità ai provvedimenti amministrativi, ovvero l'impermeabilità degli stessi allo scorrere del tempo, il cui incedere, in questo caso, va di pari passo con il rafforzarsi dell'affidamento dei cittadini; dall'altro, e quasi in maniera speculare, gli interventi volti ad una vera semplificazione procedimentale - siano essi "a favore" dell'amministrazione, ovvero "a favore" del privato - per poter essere effettivi non possono che essere sinergici e non possono prescindere da un compiuto processo di riorganizzazione e semplificazione degli stessi apparati amministrativi. Eppure, come di qui a poco si dirà, dall'attuale quadro normativo emerge con tutta evidenza che gli attuali interventi di semplificazione - sia essa 'orizzontale' o 'verticale' - sono accumulati dall'approccio tendenzialmente parziale di un legislatore spesso miope e di riforme 'a compartimenti stagni' in larga parte funzionali a

<sup>12</sup> S. VERNILE, *La relatività del tempo (amministrativo): la validità del provvedimento tardivo e la tutela risarcitoria (e indennitaria) tra esigenze di tutela del privato e perseguimento dell'interesse pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 2015, p. 403 ss; M. CALABRÒ, *Il tempo "certo" ed il tempo "giusto" nell'azione amministrativa: spunti per un dialogo*, in F. APERIO BELLA - A. CARBONE - E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo*, RomaTrePress, 2024, p. 147 ss.

<sup>13</sup> Sul profilo "interno" ed "esterno" del termine di cui all'art. 2 legge n. 241/1990, M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, p. 132 ss. Sul tema, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, S. TUCCILLO, *Le declinazioni del "tempo" nell'azione amministrativa: un percorso di studio*, in F. APERIO BELLA - A. CARBONE - E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo*, RomaTrePress, 2024, p. 167 ss.

<sup>14</sup> Sul concetto di una semplificazione "a favore" dell'amministrazione ed una semplificazione "a favore" dei cittadini, si veda S. AGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, in *DPCE Online*, luglio, 2021; A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 652, ove l'A. sostiene che la semplificazione si sostanzia, da un lato, in una selezione degli adempimenti procedimentali, essendo volta a mantenere solamente quelli necessari per la tutela degli interessi coinvolti nel procedimento; dall'altro, configurerebbe un concetto dinamico, attenendo alla «formazione di relazioni più semplici, più chiare e più certe fra amministrazione e cittadino».

concludere il procedimento il prima possibile, contraendone i termini, e bypassando adempimenti<sup>15</sup>.

Se, allora, una corretta gestione dell'elemento cronologico risulta essenziale per agevolare lo sviluppo economico, occorre tuttavia tenere presente che all'interno del trinomio 'tempo-semplificazione-attività economiche' il tema estremamente vasto della semplificazione amministrativa - sempre più spesso al centro degli interventi politici volti a comprimere i tempi procedurali - nasconde il rischio di diventare un tema assorbente ed onnivoro; nondimeno, oggi che la cronofobia dei privati sembra aver contagiato anche il legislatore, il nesso tra celerità dell'azione e semplificazione appare sempre più stretto, fintanto da compromettere l'autonomia di entrambi i concetti che sovente finiscono per risolversi l'uno nell'altro: parlare di semplificazione amministrativa equivale sempre più spesso a parlare di accelerazione procedimentale *tout court*, e viceversa<sup>16</sup>.

## 2. Il fattore cronologico e la legge sul procedimento. I rischi della corsa contro il tempo.

Con l'emanazione della l. 241/1990 - da considerarsi alla stregua di un crinale ideale nella evoluzione del complessivo dibattito sui tempi del procedimento - la costruzione dogmatica relativa al rapporto tra tempo e diritto amministrativo raggiunge maggiore concretezza: il rispetto delle tempistiche, ma più in generale il fattore cronologico, da mero misuratore oggettivo ed *asettico*<sup>17</sup>, viene posto alla base del principio di organizzazione, diviene elemento di protezione per i soggetti incisi dai provvedimenti dell'autorità, in sintesi, assurge complessivamente a regola della funzione amministrativa.

Nella legge sul procedimento il tempo viene preso in considerazione nelle diverse accezioni a cui si è precedentemente accennato: se, per un verso, l'innovazione più significativa emerge dalle affermazioni contenute nell'art. 2 della menzionata legge, relative al principio di certezza temporale nella conclusione procedimentale<sup>18</sup>; dall'altro lato, il testo normativo risulta attualmente innervato da disposizioni volte ad una marcata accelerazione dei termini, tanto del termine finale, quanto dei singoli termini endoprocedimentali.

In particolare, alla attenzione riservata al termine finale e, più in generale, al profilo temporale, si accompagna la piena consapevolezza della funzione svolta da ciascun segmento dell'*iter* procedimentale e della conseguente opportunità di operare una precisa scansione cronologica delle singole fasi. Invero, il termine di conclusione, per quanto sia di essenziale importanza per l'operatore economico, non è l'unico termine da prendere in considerazione; sovente, infatti, stasi procedurali e ritardi nell'emanazione del

<sup>15</sup> Così, D. VESE, *Termine del procedimento amministrativo e analisi economica*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2017, 3, p. 779 ss.

<sup>16</sup> Cfr. M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedurali*, in *Urb. App.*, 7, 2016, secondo cui l'identificazione tra semplificazione e accelerazione procedimentale emerge con tutta evidenza dalla disciplina del silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni, ex art. 17 bis della l. 241/1990.

<sup>17</sup> M. LIPARI, *I tempi nel procedimento amministrativo: certezza dei rapporti, interesse pubblico e tutela del cittadino*, in *Dir. Amm.*, 2003, p. 74.

<sup>18</sup> Per una ricostruzione delle modifiche normative che hanno caratterizzato l'art. 2 della l. n. 241/1990 si veda M. CLARICH, *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera?*, in *Giorn. dir. amm.*, 7, 2012.

provvedimento finale non dipendono esclusivamente da strozzature nella fase propriamente decisionale, quanto più spesso da ingolfamenti istruttori<sup>19</sup>.

Al fine di arginare quella che sempre più spesso viene percepita dall'operatore economico alla stregua di una tassa occulta, ovvero il c.d. rischio temporale, si è ricorso a vari strumenti riconducibili essenzialmente alla semplificazione amministrativa, tanto attinenti alla fase decisoria e provvedimentale (artt. 19, 20 e 17-*bis*), quanto alla fase istruttoria (artt. 14 e ss, 16 e 17), incidendo, in questo caso, proprio sui tempi endoprocedimentali e scandendo il ritmo delle varie fasi, le cui storture, di fatto, si ripercuotono sul termine finale. Si apprezza, in tal modo, l'ontologica connessione *in primis* strutturale, tra quelle che possono essere definite semplificazioni *prima facie* 'a favore dell'amministrazione' e semplificazioni 'a favore dei privati', le cui misure, peraltro, - lungi dall'abbandonarsi a logiche meramente acceleratorie - dovrebbero piuttosto convergere nell'ottica del perseguimento della tempestività dell'azione amministrativa, da intendersi quale sintesi e bilanciamento tra i principi propri della funzione e la necessaria sostenibilità dei tempi dell'azione; eppure, si vedrà quanto spesso nella pratica ciò non accada.

Ogni intervento volto ad incidere complessivamente sui tempi del procedimento attraverso strumenti semplificatori sottende, infatti, precise scelte valoriali e, naturalmente, la possibilità di scegliere implica la possibilità di sbagliare e di definire priorità opinabili. E proprio il tema della semplificazione procedimentale, porta con sé, tra le altre, la necessità di interrogarsi sull'adeguatezza delle misure introdotte rispetto alla delicata opera di temperamento tra l'esigenza di efficienza e rapidità, da un lato, e le garanzie proprie dell'esercizio della funzione, ovvero completezza dell'istruttoria e adeguata ponderazione di interessi<sup>20</sup>, dall'altro.

Se, in origine, nella legge n. 241 del 1990 l'istanza semplificatoria ed efficientistica coesisteva con la matrice garantistica<sup>21</sup>, si avverte sin da subito che gli orientamenti legislativi susseguitesi negli ultimi trent'anni mostrano invece una marcata tendenza alla valorizzazione della prima esigenza, troppo spesso sacrificando la seconda.

Dall'esame complessivo degli eterogenei istituti contenuti nel Capo IV della legge generale sul procedimento - riproposti, non senza qualche difficoltà di coordinamento, in

<sup>19</sup> Si veda, S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 305, il quale - con una presa d'atto fattuale prima che giuridica - evidenzia in maniera assai suggestiva come, «nessuna decisione è “one shot”; cioè nessuna decisione si esaurisce in un solo atto»; sul tema anche M. LIPARI, *I tempi del procedimento amministrativo. cit.*, pp. 293-294, il quale afferma che «l'attività che “procede”, specie quando essa implica la realizzazione dell'interesse pubblico e la contestuale protezione dei soggetti privati coinvolti, esige un quadro di piena certezza, spaziale ed anche temporale. (...) Ciò conferma che il discorso sul tempo presenta senz'altro una rilevanza autonoma»

<sup>20</sup> Il moltiplicarsi degli interessi tutelandi e delle istanze di protezione hanno portato ad un inevitabile quanto necessario rafforzamento dell'attività istruttoria, specie per interessi di stampo primario. Sul tema, Cfr. F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e istituti di semplificazione*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 1, 1° febbraio 2020, p. 3 ss; F. GIGLIONI, *Le nuove dinamiche prodotte dagli interessi ambientali sugli istituti di semplificazione della legge generale sul procedimento amministrativo*, in S. TUCCILLO (a cura di), *Semplificare e liberalizzare. Amministrazione e cittadini dopo la legge 124 del 2015*, Napoli, 2016, p. 39 ss.

<sup>21</sup> Sul bilanciamento tra accelerazione e garanzia, per tutti, M.A. SANDULLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione: modelli europei a confronto*, Milano, 2000.

numerose discipline settoriali<sup>22</sup> - è possibile cogliere un minimo comune denominatore: che la semplificazione riguardi la fase istruttoria, ovvero quella conclusiva, l'intento primario è quello di contenere il più possibile le tempistiche procedurali.

Si pensi alla priorità logica e giuridica progressivamente attribuita al regime del controllo *ex post*<sup>23</sup>, culminata nella creazione dell'istituto della segnalazione certificata di inizio attività<sup>24</sup>; si pensi, ancora, al silenzio assenso - quale percorso alternativo consentito all'amministrazione, ovvero, in chiave più disillusa, quale presa d'atto di un mero fatto disfunzionale della stessa - che, quanto a incertezza e diseconomie, sembra allontanarsi visibilmente dall'istituto di semplificazione dei procedimenti ad istanza di parte, idoneo ad offrire un vero e proprio «rimedio, in forma specifica, contro l'inerzia dell'amministrazione»<sup>25</sup>. Considerazioni simili valgono anche per alla disciplina sui pareri, *ex art.* 16, e il meccanismo di obbligatorietà cedevole che la connota, nonché per gli interventi in tema di conferenza dei servizi che, quanto alle scelte in tema di superamento dei dissensi,

<sup>22</sup> È evidente che la semplificazione procedimentale non si riduca esclusivamente alle misure introdotte dal Capo IV della legge n. 241/1990, ma ricomprenda anche i numerosi istituti, seppure spesso trasfusi con qualche correttivo dalla legge generale sul procedimento, previsti dalle normative settoriali: in generale, si veda M. ARSI, *op.cit.*, 40 ss.

<sup>23</sup> Su tutti, F. LIGUORI, *L'accesso al mercato: dal controllo ex ante al controllo ex post*, in F. LIGUORI - C. ACOCELLA (a cura di), *Liberalizzazioni. Istituzioni, dinamiche economiche e lavoro nel diritto nazionale ed europeo, Quaderni della Rivista Diritti lavori mercati*, Napoli, 2015, p. 21 ss.

<sup>24</sup> Cfr. F. LIGUORI, *La "parentesi amministrativa" della s.c.i.a. e le tutele del terzo*, in *Riv. giur. edil.*, 2019; C. CUDIA, *S.c.i.a. e d.i.a. in edilizia (pensavo fosse liberalizzazione e invece era un calesse), intervento alla tavola rotonda del convegno "Le difficoltà di liberalizzare"*, Milano, Università L. Bocconi, 9 maggio 2014; G. FALCON, *La regolazione delle attività private e l'art. 19 L. 241 del 1990*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 421; 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., silenzio-assenso e autotutela*, in *Federalismi*, n. 17, 2015; ID., *Competizione, competitività, braccia legate e certezza del diritto (a margine della legge di conversione del D.L. n. 35 del 2005)*, in *Giustamm.it*, 6/2005; ID., *L'istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza*, in *Nuove autonomie*, 2012, p. 435 ss.; ID., *Silenzio assenso e termine a provvedere. Esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo?*, in *Il Processo*, fasc.1-2022, p. 11 ss.; F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della dia-scia*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, p. 1223; 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*, fasc. 1-2, 2016, p. 141; E. FREDIANI, *Scia, tutela del terzo ed esigenze di coerenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2019, p. 579; C. LAMBERTI, *L'Adunanza plenaria si pronuncia sulla DIA*, in *Urb. e app.*, 2022, p. 1204. Sul tema degli interessi sensibili e Scia si veda A. IACOPINO, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della SCIA tra semplificazione burocratica e codificazione "soft"*, in A. RALLO - A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, cit., p. 243.

<sup>25</sup> Così, E. SCOTTI, *Silenzio assenso, in L'azione amministrativa*, Torino, 2016. Per un commento agli istituti del silenzio assenso e della segnalazione certificata di inizio attività si veda ID., *La segnalazione di inizio attività*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, p. 584. Sul tema, *ex multis*, M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *Federalismi.it*, 10-2020; 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, 2006, p. 38, secondo cui «il principio del silenzio-assenso risponde indubbiamente a talune esigenze pratiche di definizione celere per fattispecie a basso o nullo tasso di discrezionalità, ove l'interesse del privato all'inizio di certe iniziative viene ritenuto meritevole di particolare attenzione. (...) Diverso è il caso in cui la fattispecie oggetto dell'eventuale silenzio-assenso implica necessariamente complesse fasi istruttorie o è parte di un più complesso procedimento, ove sarebbe quanto mai utile, nell'interesse tanto dell'interessato quanto dell'Amministrazione, lo svolgimento di tutte le necessarie verifiche, poi espresse nel provvedimento e nella relativa motivazione.».

non sembrano coerenti con la funzione originaria dell'istituto quale momento di dialogo e reciproca interlocuzione, idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista di obiettivi comuni<sup>26</sup>; si guardi, infine, il silenzio tra pubbliche amministrazioni che ancora si innesta sulla scia dell'accelerazione, attuata stavolta attraverso la progressiva attenuazione della primarietà riservata agli interessi sensibili<sup>27</sup>.

Soluzioni differenti e tecniche composite che, per quanto mosse dal nobile obiettivo di superare stasi e ritardi procedurali, finiscono per incidere a vario titolo sull'essenza stessa del ruolo dell'amministrazione, allontanandola dalla tradizionale visione che la configurava come garante *ex ante* della rispondenza dell'intervento privato all'interesse pubblico e deviandola acriticamente verso le esigenze del mercato, a servizio del destinatario del provvedimento ampliativo<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> «Al contrario, un'errata interpretazione del ruolo di tale conferenza li depotenzia e intralcia, e non di rado genera ritardi di anni a fronte di termini per la conclusione del procedimento estremamente ridotti a fini acceleratori e addirittura qualificati come perentori», così, C. VIVANI, *Alla ricerca della semplificazione nei processi autorizzativi: brevi spunti sulle autorizzazioni «uniche» e sulle conferenze di servizi decisorie*, in *Dir. econ.*, 2013, 2, p. 573 ss. Sul problema dei concreti effetti della conferenza di servizi, anche in relazione alla conformazione normativa dell'istituto, si vedano le riflessioni di A. TRAVI, *La conferenza di servizi*, in *Incontri sull'attività amministrativa e sul procedimento*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 113 ss. Per la Corte Costituzionale, di contro, «l'istituto della conferenza di servizi assume, nell'intento della semplificazione ed accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente», così, Corte Cost., sentenza n. 179 del 2012. Già in precedenza la Consulta aveva affermato che la conferenza di servizi «ha la funzione non solo di accelerare i tempi del procedimento rendendo contestuali le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione, ma anche alla possibilità di consentire dialogo e reciproca interlocuzione, quale strumento idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista di obiettivi comuni», cfr., Corte Costituzionale n. 79 del 1996; n. 348 e 62 del 1993 e n. 37 del 1991. Ancora la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5044 del 1° dicembre 2016, ha confutato la natura di mero “momento di semplificazione dell'azione amministrativa” dell'istituto.

<sup>27</sup> In tale contesto, l'innovativa impostazione del c.d. “silenzio-assenso orizzontale” *ex art. 17-bis* nascerebbe proprio dall'incontro tra la trasformazione del ruolo della semplificazione e l'attenuazione della valenza forte e assolutizzante dell'attributo di primarietà associato agli interessi sensibili. La manifestazione più eclatante di questa prospettiva si evidenzia nel silenzio procedimentale, ai sensi dell'articolo 17-*bis* della legge 241/1990, ove non si ravvisa alcun effettivo alleggerimento dell'attività, ma solo una trasformazione coattiva dei termini, di questo avviso in particolare F. CAPORALE, *I rapporti tra amministrazioni tra semplificazione e complessità*, cit., 8; P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all'autorizzazione paesaggistica. Esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo?*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2022; R. CAPONIGRO, *I comportamenti taciti della p.a.*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), il quale rileva, in riferimento alla fase decisoria prevista dall'art. 17 *bis* L. n. 241/1990 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. In altri termini, se l'Amministrazione istituzionalmente competente alla cura dell'interesse sensibile non dovesse esprimersi, ferma restando la necessità di tale attività che è e resta obbligatoria, l'interesse sensibile dovrà comunque essere valutato dall'Amministrazione deputata all'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento. Tale tesi, peraltro, postula la problematica equiparazione tra l'accertamento compiuto dall'Amministrazione istituzionalmente preposta alla cura di determinati interessi e l'accertamento compiuto da altra Amministrazione, non preposta specificamente alla cura degli stessi interessi. In sostanza, l'attribuzione dell'attività di valutazione de qua ad Amministrazione diversa da quella preposta alla cura dell'interesse sensibile è di ardua collocazione in ambito sistematico».

<sup>28</sup> Così, V. SPAGNA, *Le decisioni pluristrutturate tra esigenze di semplificazione ed esigenze di tutela degli interessi primari*, in F. LIGUORI (a cura di) *Il problema amministrativo. Aspetti di una trasformazione tentata*, Napoli, 2021, p. 89 ss; P. PIRAS, *Semplificazioni e buon andamento della P.A. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni*, in *DPCE online*, 2021.

Tuttavia, se nelle materie che non coinvolgono interessi sensibili la complicazione potrebbe effettivamente essere ridotta attraverso l'eliminazione di ciò che è tortuoso, ridondante ed inutile e, in questo contesto, gli strumenti di liberalizzazione e semplificazione procedimentale possono giocare un ruolo fondamentale per lo sviluppo economico<sup>29</sup>; nondimeno, di fronte alla complessità ineliminabile, poiché connaturata ad uno moderno stato sociale e pluralista, l'approccio dovrebbe essere diverso e rivolgersi principalmente all'introduzione di nuove misure organizzative che rafforzino il dialogo e il confronto tra le varie amministrazioni e tra queste ed il privato, e ove opportuno, che razionalizzino competenze e centri di potere<sup>30</sup>.

Dall'attuale contesto normativo emerge, invece, che la 'sindrome del Bianconiglio'<sup>31</sup> - quale emblema della corsa contro il tempo propria della logica del mercato - abbia contagiato anche il legislatore che, mosso dall'ansia che l'amministrazione provveda in fretta, sembra aver barattato la possibilità di addivenire a decisioni qualitativamente valide e supportate da un'adeguata istruttoria con la necessità di pervenire a decisioni che siano celeri, oltre che tendenzialmente favorevoli<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Cfr. R. DIPACE, *op. cit.*

<sup>30</sup> Così per G. PIPERATA, *I corpi tecnici del patrimonio culturale e le insidie della legge n. 241/1990, cit.*; cui la complessità deve essere risolta innanzitutto dalla amministrazione stessa, per questo motivo l'autore suggerisce un'ampia opera di valorizzazione delle strutture organizzative; M. BOMBARDELLI, *La semplificazione amministrativa, op. cit.*; 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*, 2, 2020.

<sup>31</sup> Il tema, e la suggestiva locuzione che rimanda alla nota opera di Lewis Carrol, è precipuamente oggetto di approfondimenti sociologici, G. B. ACHENBACH, *Il libro della quiete interiore. Trovare l'equilibrio in un mondo frenetico*, Feltrinelli, 2015; H. ROSA, *Accelerazione e alienazione. Per una teoria critica del tempo nella tarda modernità*, Piccola Biblioteca Einaudi, 2015. Sul versante prettamente giuridico, l'espressione è stata precedentemente utilizzata da P. BRAMBILLA, *La Corte costituzionale boccia le semplificazioni regionali della conferenza di servizi per il riesame dell'Aia. La sindrome del Bianconiglio*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2022, p. 28. Quella verso l'elemento cronologico è definita, non a caso, alla stregua di una vera e propria «ossessione», F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, in *Federalismi*, 2020. In termini v. anche S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo*, cit., p. 341; A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la teoria del Big Rip*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 1133 ss.

<sup>32</sup> Per tutti A. POLICE, *Il potere, il coraggio e il tempo di decidere. Corpi tecnici e loro valutazioni nel trentennale della legge sul procedimento amministrativo*, in *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, 2021; G. TORELLI, *La capacità decisoria dei corpi tecnici: il caso dei procedimenti di autorizzazione in materia ambientale*, in *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino 2021; S. TUCCILLO, *Dialogo con le amministrazioni e neutralizzazione del potere*, Napoli, 2023; F. GAMBARDELLA, *Il superamento della dimensione negoziale della conferenza di servizi*, in LIGUORI (a cura di), *Il problema amministrativo. Aspetti di una trasformazione tentata*, Napoli, 2021, p. 81.

Se, in definitiva, si vuole consapevolmente correre il rischio di un *impoverimento cognitivo*<sup>33</sup>, sacrificando le garanzie raggiunte tanto a fatica e aderendo acriticamente alla logica della decisione a qualunque costo, bisognerebbe perlomeno essere sicuri che le misure al tal fine adottate raggiungano effettivamente l'obiettivo e che non si traducano, paradossalmente, in ulteriori fonti di complicazione ed incertezza per i privati.

L'approccio all'aspetto cronologico tutto incentrato sul versante della speditezza e i numerosi interventi legislativi sui procedimenti attuati con la logica del 'tagliare' senza 'ricucire'<sup>34</sup>, sommati all'assenza di strumenti di riordino regolamentare e di misure funzionali a riorganizzare le competenze e l'assetto complessivo delle amministrazioni, hanno spesso condotto ad una semplificazione che, in sostanza, sembra non accontentare nessuno.

Se, da un lato, si metterà in luce come spesso le misure di semplificazione 'orizzontale' - attraverso una sostanziale degradazione della primazia tradizionalmente riconosciuta agli interessi sensibili, una quasi generalizzata applicazione di meccanismi di silenzio assenso e di superamento (o, meglio, di svalutazione) dei dissensi - portino con loro il rischio che le questioni complesse, che tanto si è tentato di aggirare nel corso del procedimento, riemergano successivamente sottoforma di ripensamenti e contenzioso; dall'altro lato, sul versante della semplificazione 'a favore dei privati', la graduale riduzione delle attività sottoposte al rilascio di un provvedimento espresso, ha invece acuito le preoccupazioni derivanti dalle minori garanzie che, come contraltare, caratterizzano gli istituti di semplificazione provvedimentale (come il silenzio assenso) o di c.d. semplificazione ad effetto liberalizzante<sup>35</sup> (come la s.c.i.a.)<sup>36</sup>.

### 3. Semplificazione 'verticale'. I limiti delle scorciatoie procedurali.

L'analisi di questi aspetti rimanda alla riflessione più generale relativa al delicato rapporto tra celerità e garanzia, quest'ultima da intendersi, stavolta, nell'accezione più ampia del termine: non solo come adeguata ponderazione degli interessi coinvolti, ma piuttosto alla stregua di certezza e stabilità degli esiti procedurali raggiunti. Tuttavia, mentre la

<sup>33</sup> La locuzione è utilizzata da F. LIGUORI, *Sulla necessità di una semplificazione amministrativa per le "Zone Economiche Speciali"*, cit., p. 49, sottolinea l'A. che «il modello semplifica e può funzionare, ma il prezzo che si paga è alto, quantomeno in termini di impoverimento cognitivo» [...] «E ciò potrebbe segnare il successo della riforma, se appunto riguardata nella particolare ottica semplificatrice messa in evidenza». Ancora, in tempi non sospetti, parlava di "impoverimento" anche G. FALCON, *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento?*, in *Riv Giur. Urb.*, 2000, p. 142, secondo il quale «una 'semplificazione' come impoverimento del procedimento o come scelta a priori dell'interesse da sacrificare può forse essere accettata in via transitoria e quasi di emergenza, come rimedio pratico al malfunzionamento dell'amministrazione. Bisogna però fare attenzione a non confondere i rimedi pratici, che possono essere accettati in una certa non felice situazione, con l'ideale del diritto amministrativo».

<sup>34</sup> Parafrasando, in chiave ulteriormente pessimistica, la locuzione efficacemente utilizzata da F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *La fatica di semplificare*, cit., p. 63.

<sup>35</sup> F. LIGUORI, *Libertà economiche e poteri amministrativi: la regola del controllo successivo dalla legge alla Costituzione*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2011, p. 445 ss.

<sup>36</sup> Così, M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della 7 agosto 2015 L. n. 124 sulle attività economiche*; cit., pp. 1-13; A. TRAVI, *La tutela nei confronti della d.i.a. tra modelli positivi e modelli culturali*, in *Dir. pubbl.*, 2014, p. 17 e ss; F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a.-s.c.i.a.*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2015, p. 1223 e ss.

certezza e la stabilità sono di per sè garanzie, la celerità delle decisioni (quantomeno nella accezione estremizzata del termine), non lo è sicuramente per tutti e, in alcuni casi, non lo è neppure per l'operatore economico; d'altronde, arrivare primi senza avere la sicurezza di mantenere il posto sul podio sarebbe in sostanza una vittoria di Pirro.

In questo settore l'incertezza testimoniata (e, allo stesso tempo, causata) dagli stessi interventi legislativi<sup>37</sup>, si somma alla circostanza che i veri protagonisti del dibattito dottrinario e di un acceso contenzioso in sede giurisprudenziale siano paradossalmente proprio quegli istituti di semplificazione pensati per alleggerire gli oneri per i privati e limitare le ripercussioni di eventuali stasi procedurali: la s.c.i.a. e il silenzio assenso.

Benché, infatti, i due istituti debbano essere tenuti distinti, permangono alcune evidenti analogie: nella sostanza, anche se con modalità differenti, entrambe le misure citate prevedono la sostituzione dell'istruttoria pubblica con quella dei diretti interessati, evidenziando ancora una volta il ridimensionamento del momento di valutazione e ponderazione degli interessi tradizionalmente svolto dall'amministrazione nell'ambito del procedimento. Nell'idea del legislatore, attraverso l'assunzione di responsabilità da parte dei dichiaranti rispetto alla sussistenza e alla conformità dei presupposti attestati rispettivamente nell'istanza o nella segnalazione, il sistema amministrativo ne sarebbe uscito complessivamente alleggerito e migliorato in termini di efficienza e tempestività.

Contraddicendo le finalità originarie, però, gli istituti in esame hanno finito per aggravare la posizione dello stesso operatore economico: in altri termini, gli oneri tradizionalmente posti a carico dell'amministrazione, attraverso la s.c.i.a. e il silenzio assenso, vengono, di fatto, esternalizzati ed addossati al privato che, se da un lato viene teoricamente sgravato dal peso dell'inerzia, dall'altro viene caricato dal peso dell'incertezza<sup>38</sup>.

Come tristemente accaduto per altri interventi di semplificazione amministrativa, entrambi gli istituti in esame sono divenuti fonte di ulteriori e più gravi elementi di ambiguità, cosicché nella prassi l'applicazione degli stessi si è rivelata particolarmente ostica: se, per un verso, la parabola della s.c.i.a. è stata caratterizzata dai dubbi conseguenti ad un improprio e fuorviante richiamo all'autotutela, dall'incertezza circa i presupposti e l'esercizio dei poteri inibitori e dalle questioni, tuttora non del tutto risolte, relative al bilanciamento tra

<sup>37</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, alle continue e numerosissime novelle apportate alle disposizioni in tema di s.c.i.a. Cfr. M. CLARICH, *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 691 ss.; il quale lucidamente rileva che quando il legislatore interviene ripetutamente a formulare, integrare, modificare la disciplina di un istituto (conferenza di servizi, SCIA, termine di conclusione del procedimento, etc.) non è mai un buon segno, perché rileva la presenza di un problema ed anche perché la continua riscrittura delle norme dimostra implicitamente che il legislatore non è stato capace di trovare adeguate soluzioni.

<sup>38</sup> Particolarmente incisive, sul tema, le parole di F.G. SCOCA, *Relazione introduttiva*, in E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Studi in tema di liberalizzazioni. Riflessi giuridici dell'evoluzione della disciplina.*, Torino, 2008. Secondo l'A. gli istituti di semplificazione e di liberalizzazione, per quanto differenti, potrebbero nondimeno essere connessi e viaggiare verso la stessa direzione, oppure, talvolta, essere antitetici quanto all'effetto finale sull'operatore economico. Benché, infatti, attraverso l'istituto del silenzio assenso si *bypassa* il procedimento e l'adozione del provvedimento conclusivo, dato che gli effetti tipici di quest'ultimo vengono ricollegati dalla legge ad un comportamento inerte, bisogna considerare che in tal modo non si addivene ad un vero e proprio alleggerimento della disciplina, ma solo una fattispecie alternativa al provvedimento, mentre l'attività privata continua ad essere disciplinata come prima.

l'esigenza di assicurare una effettiva tutela processuale del terzo controinteressato e quella di garantire l'affidamento del segnalante; per l'altro verso, il silenzio assenso, già segnalato in dottrina a causa della preoccupante opacità della fase istruttoria e per la sostanziale assenza di motivazione, si è scontrato con una giurisprudenza a dir poco oscillante circa i presupposti formali e sostanziali necessari affinché si perfezionasse il provvedimento tacito, con riflessi a cascata sull'eventuale ipotesi di esercizio tardivo del potere<sup>39</sup>.

Proprio al fine di aumentare la certezza e la stabilità delle decisioni (tacite o meno) delle amministrazioni, particolarmente significativo è il nuovo comma 8-bis, anch'esso introdotto dal d.l. 76/2020 all'art. 2 della l. n. 241/1990, che commina la sanzione dell'inefficacia per i provvedimenti adottati dall'amministrazione fuori termine in alcuni casi nei quali sono previsti meccanismi di silenzio-assenso, s.c.i.a. e conferenza dei servizi. Limitando il campo di indagine alla dimensione 'verticale' della semplificazione, l'inefficacia è prevista per i provvedimenti resi oltre i termini del procedimento nei casi in cui l'ordinamento dispone la formazione del c.d. silenzio assenso, ai sensi dell'articolo 20 comma 1. Inoltre, all'ipotesi appena menzionata, per la quale lo spettro dell'inefficacia del provvedimento risulta funzionale a garantire la piena e definitiva operatività delle norme che già qualificano il silenzio come assenso, si aggiunge anche l'ipotesi in cui l'inefficacia è prevista per i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, «primo periodo» della l. 241 del 1990 in caso di

---

<sup>39</sup> Si pensi, per calare in una ipotesi di settore le riflessioni giurisprudenziali svolte sull'art. 20 della legge n. 241/1990, all'orientamento 'conservativo' della giurisprudenza circa i presupposti di formazione del silenzio-assenso sulla domanda di permesso di costruire nel caso in cui, fuori dalle ipotesi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego nei termini previsti dal comma 8 dell'art. 20 del D.P.R. 380/2001: in questa ipotesi il mero decorso del termine non sarebbe di per sé sufficiente alla formazione del silenzio-assenso, essendo a tal fine necessario che l'intervento edilizio sia anche conforme agli strumenti urbanistici ed alle altre disposizioni di legge. Cfr. Cons. Stato, 8 settembre 2021, n. 6235; TAR Lazio, Roma, 26 novembre 2022, n. 15822; Cons. Stato, Sez. IV, 25 febbraio 2021, n. 1629; Cons. Stato, Sez. IV, 1 luglio 2021, n. 5018; Cons. Stato, Sez. IV, 1 settembre 2022, n. 7631; Cons. Stato, Sez. IV, 25 gennaio 2023, n. 847; TAR Puglia, Bari, Sez. III, 25 febbraio 2022, n. 293; TAR Piemonte, Sez. II, 10 marzo 2023, n. 219; TAR Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 10 marzo 2022, n. 74; TAR Puglia, Bari, Sez. III, 25 febbraio 2022, n. 293; Cons. Stato, Sez. IV, 1 luglio 2021, n. 5018. Negli stessi termini, Cons. Stato, Sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11203; Cons. Stato, Sez. I, 1° dicembre 2023, n. 1511. Ancora, in tema di richieste di autorizzazione all'installazione di impianti SBR - Stazioni radio base TAR, Roma, Sez. II, 21 novembre 2023, n. 17301; TAR, Napoli, Sez. VII, 3 ottobre 2023, n. 5378; in tema di istanze di condono TAR, Palermo, Sez. II, 11 luglio 2023, n. 2317; TAR, Roma, Sez. II, 5 gennaio 2023, n. 219; TAR, Napoli, Sez. VIII, 5 gennaio 2024, n. 121. Sul tema, in dottrina, si rinvia a P. MARZARO, *Il silenzio assenso e l'"infinito" della semplificazione. La scomposizione dell'ordinamento nella giurisprudenza sui procedimenti autorizzatori semplificati*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3/2022; M. D'ORSOGNA - R. LOMBARDI, *Silenzio assenso*, in M.a. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 977; L. GOLISANO, *L'inefficienza degli atti tardivi e i presupposti per la formazione del silenzio-assenso in materia edilizia*, in *federalismi.it*, 4/2023. M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. Trim. dir. pubblico*, 1/2020; M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso*, in *AmbienteDiritto.it*, 1/2021, p. 6 ss.; F. CORTESE, *L'accertamento del silenzio-assenso tra amministrazione e giurisdizione (e legislazione): note in "margine a un testo implicito"*, in P. CERBO - G. D'ANGELO - S. SPUNTARELLI (a cura di), *Amministrare e giudicare. Trasformazioni ordinamentali*, Napoli, 2022, pp. 243-256; A. POLICE, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempimento*, in M.A. Sandulli, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 285 ss.

applicazione della segnalazione certificata di inizio attività, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti<sup>40</sup>.

Come già osservato in dottrina<sup>41</sup>, anche prima della recente riforma, avrebbe dovuto concludersi che, nei casi di silenzio-assenso, il potere di provvedere permanesse solo fino allo scadere del termine, pena l'inoperatività stessa dell'istituto. Attraverso tale disposizione, foriera di nuovi dubbi interpretativi<sup>42</sup> e con una portata più tranquillizzante che innovativa, si intende rimediare ai casi in cui, successivamente alla formazione del silenzio, l'amministrazione rimasta inerte provveda, sconfessando a chiare lettere ed una volta per tutte le diverse interpretazioni circa la consumazione o meno del potere di pronunciarsi in capo all'amministrazione ed estendendo - in discontinuità rispetto alla tradizionale visione culturale dell'inesauribilità del potere - le acquisizioni faticosamente raggiunte proprio in tema di s.c.i.a<sup>43</sup>.

Ancora, con l'obiettivo di ridurre i dubbi che da sempre accompagnano l'accertamento circa la formazione stessa del provvedimento implicito, per quanto rileva ai fini di questa

<sup>40</sup> Restano fermi i poteri inibitori, repressivi e conformativi, ai sensi dell'art. 19, co. 3 e 6-bis, l. n. 241/1990. Sul tema S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo*, in *Il dir. dell'economia*, 3/2020, 341; C.P. SANTACROCE, *Sull'inefficacia delle determinazioni amministrative tardive: riflessioni a margine dell'art. 2, comma 8-bis, della legge sul procedimento amministrativo*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1-2022, p. 53 ss.

<sup>41</sup> M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo*, *op.cit.*

<sup>42</sup> Sulla portata della disposizione, nonché sugli equivoci generati dal richiamo alla sanzione dell'inefficacia F. LIGUORI, *L'azione amministrativa. Argomenti e questioni.*, Napoli, 2023, p. 96; M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo*, *op. cit.*, p. 159 ss.; M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni"*, in *Forum Quad. Cost.*, 2020, p. 173 ss.; S. VERNILE, *op. cit.*, p. 371; S. TUCCILLO, *Dialogo con le amministrazioni pubbliche*, *cit.*, pp. 168 -169.

<sup>43</sup> Sempre in tema di interventi edilizi, si segnala che il consolidato orientamento secondo il quale il silenzio assenso previsto in tema di permesso di costruire non si forma per il solo fatto dell'inutile decorso del termine prefissato per la pronuncia espressa dell'amministrazione, ma presuppone che la parte sia onerata della sussistenza di tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi ai quali è subordinato il rilascio del titolo edilizio, risulta allo stato mutato alla luce della più recente giurisprudenza. Secondo un diverso e più recente orientamento, la conformità dell'intervento alla normativa urbanistica non è invece necessaria ai fini della formazione del silenzio-assenso, costituendo requisito di validità del titolo tacito, ma non requisito di perfezionamento della fattispecie: il titolo edilizio si forma quindi per il solo decorso del tempo salva la possibilità per l'amministrazione, qualora accerti che l'intervento non sia conforme, di intervenire esercitando il potere di autotutela. Così, Cons. Stato, 14 marzo 2023, n. 2661; TAR Lombardia, Milano, 27 febbraio 2024, n. 518, TAR, Sez. VI, 29 febbraio 2024, n. 1388; Cons. Stato, 4 settembre 2023, n. 8156; Cons. Stato, Sez. VI, dell'8 luglio 2022, n. 5746; Consiglio di Stato, Sez. VI, del 13 marzo 2024, n. 2459; TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, sentenza 27 febbraio 2024, n. 518; Cons. Stato, Sez. IV, 21 novembre 2023, n. 9969, secondo cui, qualora sia già intervenuta l'autorizzazione paesaggistica «il diniego di attestazione emesso dal Comune sull'assunzione della assoluta inconfigurabilità del silenzio-assenso per il solo fatto della pertinenza dell'intervento ad area assoggettata a vincolo rappresenta, come già rilevato dal T.A.R. per la Toscana, una errata applicazione del comma 8 dell'art. 20 del d.P.R. n. 380 del 2001 ed una illegittima limitazione dell'operatività dell'istituto del silenzio-assenso, che producono l'effetto abnorme di frustrare le finalità di semplificazione e di accelerazione dell'agire amministrativo alla base della stessa disposizione normativa citata, nonché le esigenze di certezza delle situazioni giuridiche all'origine delle più recenti modifiche apportate ad essa dalla legge n. 241 del 1990». A supporto di questo cambio di rotta è stato più volte richiamato il nuovo comma 8-bis dell'art. 2, L. 241/1990, introdotto dal D.L. 76/2020, nella parte in cui afferma che le determinazioni relative agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di legge sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-*nonies*, L. 241/1990, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni

breve disamina, si segnala anche il nuovo comma 2-*bis*, aggiunto all'art. 20 della legge 241/1990<sup>44</sup>, che prevede la possibilità per l'istante di richiedere all'amministrazione una attestazione telematica del silenzio assenso, che dichiara l'intervenuto accoglimento della domanda. In base alla disposizione, nel caso in cui l'amministrazione reiteri l'inerzia, decorsi inutilmente dieci giorni dalla menzionata richiesta, sarà possibile sostituire l'attestazione con una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico sulla documentazione amministrativa). Tuttavia, anche in questa ipotesi, le finalità perseguite non sembrano chiare e l'intervento normativo non pare decisivo: la possibilità di autocertificare il perfezionamento del silenzio-assenso, soprattutto a fronte di un quadro giurisprudenziale circa la formazione del silenzio ancora così altalenante, non parrebbe infatti aumentare la certezza giuridica nei rapporti fra istante, pubblica amministrazione e terzi controinteressati, né risolvere le vere diseconomie connesse alla disciplina del provvedimento tacito.

Tali fattori di incertezza si ribaltano in definitiva sugli stessi operatori economici che, comprensibilmente, sono addirittura indotti a preferire l'acquisizione del titolo abilitativo conseguente al definitivo esercizio del potere autorizzatorio rispetto a un silenzio assenso o a una segnalazione certificata di inizio attività che, peraltro, potrebbe nuovamente essere messa in discussione<sup>45</sup>.

In conclusione, nonostante si sia fatto tanto per contenere l'istruttoria ed ove possibile fuggire dal provvedimento, sembra che siano *in primis* gli stessi soggetti privati (siano essi gli istanti o i controinteressati) a ricercare spasmodicamente un qualcosa che, prima o dopo, ne faccia le veci, facendo rientrare dalla finestra il tempo perso che tanto a fatica si era tentato di far uscire dalla porta<sup>46</sup>.

#### **4. Semplificazione 'orizzontale' e decisioni pluristrutturate. La difficile (r)esistenza degli interessi sensibili.**

Se, come si è visto, gli strumenti di semplificazione 'verticale' - in linea di massima tutti funzionali all'emanazione del provvedimento ampliativo (tacito o espresso) nel più breve tempo possibile - appaiono allo stato attuale eccessivamente sbilanciati verso logiche acceleratorie, rimane da chiedersi, cambiando l'angolo prospettico e guardando in chiave sistematica alle misure semplificatorie dirette a regolare i reciproci rapporti tra le stesse pubbliche amministrazioni, quale sia l'approccio adottato dal legislatore nell'affrontare le complicazioni e le complessità che caratterizzano la maggior parte dei procedimenti amministrativi pluristrutturati.

<sup>44</sup> Il comma è introdotto dall'art. 62 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>45</sup> Va, infine, considerato, ai fini della concreta valutazione circa l'utilità di tali istituti per le imprese, come lo spostamento di responsabilità dall'amministrazione al privato (e ai professionisti di cui quest'ultimo presumibilmente si servirà) a cui si è fatto cenno è tanto più dannoso in ragione dell'ambiguità e del tecnicismo delle disposizioni che prevedono i requisiti richiesti. Sul tema, anche R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, cit., p. 903.

<sup>46</sup> Cfr. F. LIGUORI, *L'accesso alla tutela processuale avverso la s.c.i.a. nella recente giurisprudenza*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2., 2019, p. 88 ss.

Con la progressiva emersione di nuove istanze sociali e con l'incremento dei compiti affidati ai pubblici poteri si è assistito, nel ventesimo secolo, a quella che è stata definita una vera e propria «disaggregazione amministrativa dello Stato»<sup>47</sup>, cui ha fatto seguito la difficile, ma necessaria, opera di riordino e di ri-articolazione di apparati, di competenze e degli stessi procedimenti decisionali<sup>48</sup>.

La convergenza, da un lato, della complessità 'quantitativa' dei sistemi pluralistici odierni - legata alla compresenza di stratificazioni normative ed alla interconnessione di circuiti decisionali e centri di potere - e, dall'altro, della complessità 'qualitativa' ontologicamente connaturata alla varietà ed alla caratura degli interessi da bilanciare, ha determinato l'acuirsi di contrasti e dissidi non solo tra le diverse pubbliche amministrazioni coinvolte nelle decisioni, ma anche, ancora una volta, tra queste ultime ed i privati<sup>49</sup>.

In questo caso, il rischio che si corre nella predisposizione di misure di semplificazione 'orizzontale' nell'ambito delle procedure complesse, dunque, è proprio quello di non distinguere la complessità insita nell'assetto amministrativo contemporaneo, dalle complicazioni che di quell'assetto plurale di apparati ed interessi possono essere la conseguenza, ma che effettivamente si risolvono in ulteriori e ridondanti oneri per i cittadini e le imprese<sup>50</sup>, i cui interessi proprietari ed economici, spesso iper-protetti dal legislatore, costituiscono un ulteriore fattore di cui tener necessariamente conto.

Se, allora, sul versante dei rapporti tra operatori economici ed amministrazioni la strategia seguita dal legislatore per fronteggiare la problematica relazione tra le tempistiche compatibili con l'effettiva tutela della libertà d'impresa e gli ingolfamenti burocratici è culminata nello spasmodico tentativo di ridurre i tempi dell'azione attraverso la rinuncia a segmenti di attività; nell'ambito dei procedimenti in cui sono coinvolte più amministrazioni può affermarsi che la strategia si sia risolta nel tentativo di neutralizzare quanto più possibile il pluralismo amministrativo *tout court*<sup>51</sup>.

Tradizionalmente - pur in un contesto nel quale il rapporto tra il dovere funzionale di perfezionare il procedimento con un provvedimento espresso e le sempre più numerose norme che, invece, rendono significativo il silenzio dell'amministrazione mediante tipizzazioni legali, non sembra più riconducibile allo schema 'regola-eccezione'<sup>52</sup> - l'unico argine all'applicazione delle misure semplificatorie cui si è in precedenza accennato, è stato a

<sup>47</sup> Così, A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili*, op. cit.

<sup>48</sup> Sul tema, M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, 1996, p. 175 ss.; M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, p. 79 ss.; G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977, p. 20 ss.

<sup>49</sup> Sul problema della complessità nell'ordinamento giuridico, si veda A. FALZEA, *Complessità giuridica*, in *Enc. dir.*, Annali, I, Milano, 2007, p. 201 ss.; E. MORIN, *Le vie della complessità*, in G. BOCCHI - M. CERUTI (a cura di), *La sfida della complessità*, Milano, 2007, p. 49 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002, 124; F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, p. 46 ss. Sulla distinzione tra complessità "fisiologica" e complessità "patologica" anche Cons. Stato, Comm. Spec., 7 aprile 2016, n. 890.

<sup>50</sup> Cfr. C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Dir. amm.*, 2014, 1-2, p. 371.

<sup>51</sup> Così, E. SCOTTI, *La conferenza di servizi*, in AA.VV., *Rapporto Italiadecide*, 2015, p. 336.

<sup>52</sup> P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit., p. 77.

lungo rappresentato dal singolare trattamento riservato dalla legge sul procedimento amministrativo e dalla legislazione di settore ai c.d. interessi sensibili<sup>53</sup>. Semplificazione ed interessi sensibili sono state comunemente percepite come due entità tra loro escludenti, cosicché le misure prototipo della semplificazione 'verticale', quali il silenzio assenso e la s.c.i.a., sono state a lungo considerate incompatibili con procedimenti complessi nel cui ambito fossero emerse questioni relative alla tutela di tali tipi di interessi.

L'esigenza di differenziare una determinata categoria di interessi pubblici di tipo "sensibile", sottraendola alle logiche della semplificazione procedimentale<sup>54</sup>, si è affermata in ragione delle caratteristiche proprie di alcune materie (tra cui ambiente, paesaggio, patrimonio culturale, tutela della salute) che, oltre a richiedere una istruttoria particolarmente complessa, si distinguono per una disciplina innervata da disposizioni puntuali dettate da apparati titolari di determinate competenze tecniche; a ciò si aggiunge il particolare impianto organizzativo delle amministrazioni chiamate ad occuparsi della tutela degli interessi sensibili, contraddistinto da una costellazione di apparati e dalla necessità che tra i molteplici soggetti coinvolti nei procedimenti pluristrutturati si instauri un dialogo collaborativo.

Nondimeno, sono state proprio le peculiarità di tali procedimenti, in un primo momento elevate a elemento idoneo a giustificare lo *status* privilegiato, ad essere percepite dai privati quale ulteriore ed inutile zavorra per lo svolgimento delle attività economiche, fino a diventare progressivamente oggetto di una serie di interventi legislativi eterogenei, ma

<sup>53</sup> A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili*, op. cit.; G. SCIULLO, *Interessi differenziati e procedimento amministrativo*, in *Giustamm.it*, 2016, p. 5.; V. PARISIO, *Interessi forti e interessi deboli: la natura degli interessi come limite alla semplificazione del procedimento amministrativo nella l. 7 agosto 1990 n. 241*, in *Dir. e proc. amm.*, 2014, p. 839 ss.; P. CARPENTIERI, *Patrimonio culturale e discrezionalità degli organi di tutela*, in *Aedon.it*, 2016, p. 3; C. VIDETTA, *Semplificazione amministrativa e interessi sensibili. Una prospettiva di analisi*, in *Dir. econ.*, 2013, p. 552; A. AULETTA, *Interessi sensibili e modelli procedurali semplificati nella prospettiva della legge Madia*, in *www.lexitalia.it*, 2016, n. 5.

<sup>54</sup> Si pensi alla tradizionale impermeabilità della materia paesaggistica - più in generale, della tutela del patrimonio culturale - al meccanismo di silenzio assenso: già la legge "Nicolazzi" (l. 5 agosto 1978 n. 457) escludeva dal silenzio-assenso per gli interventi di manutenzione straordinaria su edifici soggetti ai vincoli previsti dalle ll. 10 giugno 1939 n. 1089, e 29 giugno 1939 n. 1497 (art. 48, quarto comma). In seguito, l'art. 20, comma 4, della l. n. 241 del 1990 l'ha sempre escluso, così come il d.l. 5 ottobre 1993 n. 398, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 dicembre 1993 n. 493, all'art. 4, comma 8, escludeva dalla d.i.a. gli interventi sui beni sottoposti a tutela. Solo la l. n. 127 del 1997, all'art. 12, commi 5 e 6, le cui disposizioni vennero successivamente recepite nel testo unico, n. 490/1999, lo aveva introdotto per gli atti delle soprintendenze, ma tali norme sono state prontamente abrogate dal codice del 2004. Sull'argomento, P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, op. cit., p. 77. In tema di interessi ambientali, tra i tanti, F. LIGUORI, *Commenti tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1, 1° febbraio 2020, p. 3; E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la via e i procedimenti unificati*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 5, 1 ottobre 2018, p. 353; M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. Ed.*, 2010, p. 239; S. VERNILE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2015; E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela "sistemica" nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, in *www.federalismi.it*; 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*, 5, 1° ottobre 2017, p. 305; F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in *Crosetti ed altri, Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, III ed., 2008, p. 265, secondo cui «l'ambiente non tollera, in linea di principio, norme ispirate alla semplificazione».

ancora una volta strumentali a rendere in definitiva più semplice e veloce l'avvio e lo svolgimento dell'attività di impresa<sup>55</sup>.

Le misure di semplificazione che, nell'ultimo ventennio, hanno avuto ad oggetto i procedimenti pluristrutturati sono state radicali e, spesso senza intervenire compiutamente sul riassetto delle competenze, hanno finito con l'estendere automatismi decisionali ed *escamotage* acceleratori<sup>56</sup>: in questo ambito, l'accelerazione, già propria degli istituti di semplificazione 'verticale', si fonde con il tentativo della tendenziale minimizzazione del conflitto, anche al costo di mortificare il confronto.

Si è già detto come, per una sorta di eterogenesi dei fini, la conferenza di servizi, idealmente concepita quale strumento interno di coordinamento e di raccordo degli interessi pubblici tra le diverse amministrazioni, non abbia resistito alla pressione delle esigenze di semplificazione, tramutandosi nell'ennesimo meccanismo funzionale ad assicurare il raggiungimento della decisione finale - in linea di massima positiva, oltre che celere - anche in caso di interferenze con interessi pubblici sensibili<sup>57</sup>. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla scelta di introdurre la regola del silenzio assenso per sanzionare le inerzie, le assenze e perfino i dissensi espressi, ma non 'qualificati' delle amministrazioni coinvolte nella conferenza, anche se preposte ad interessi sensibili<sup>58</sup>; all'introduzione della modalità asincrona dello svolgimento della conferenza; alla trasformazione dei termini conclusivi della stessa da ordinatori a perentori; al dovere di partecipare alla conferenza attraverso un rappresentante unico, nonostante l'eterogeneità delle posizioni da rappresentare e le situazioni di conflitto d'interessi che potrebbero scaturirne (art. 14-ter, co. 4).

Ancora, proprio nell'ottica decisionista volta alla soppressione del conflitto, si segnala, da un lato, il sostanziale potere unilaterale attribuito all'amministrazione procedente di decidere sulla base delle posizioni prevalenti, con la possibilità di superare il dissenso anche delle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili; dall'altro, lo spostamento in sede politica della decisione, peraltro confermato dalla Legge Madia, che da automatismo è stato tramutato in una scelta volontaria rimessa alle amministrazioni interessate, sempreché

<sup>55</sup> Cfr. F. LIGUORI, *Commenti tutela dell'ambiente*, cit., p. 3; P. CARPENTIERI, *Semplificazione e tutela: un binomio difficile*, in Enc. Treccani, 2011.

<sup>56</sup> In questo senso, E. SCOTTI, *La conferenza di servizi*, in AA.VV., *Rapporto 2015 di Italiadecide*, cit., p. 336.

<sup>57</sup> E. SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016; R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in A. RALLO - A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, Napoli, 2016, p. 227 ss.; 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*, 5, 1° ottobre 2017, p. 305; F.G. COCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 255; L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2016*, in *giustamm.it*, 2016; G. VESPERINI, *La nuova conferenza di servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 580.

<sup>58</sup> L'operatività del meccanismo del silenzio assenso nell'ambito di una conferenza di servizi è stata estesa anche agli interessi sensibili già con il d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122 del 2010 (art. 49, che ha modificato gli artt. 14 ss. della l. n. 241 del 1990 sulla conferenza di servizi). Si veda l'attuale formulazione dell'art. 14 ter, comma 7, l. n. 241/1990 (introdotto dall'articolo 1, comma 1, del d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127) prevede infatti che — per la conferenza simultanea — « si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza ».

abbiano attivamente partecipato ai lavori della conferenza, esprimendo un dissenso esplicito e ben motivato<sup>59</sup>.

Al netto dei numerosi interventi legislativi, l'attuale meccanismo della conferenza dei servizi diviene l'emblema e, allo stesso tempo, la sintesi di una serie di *escamotage* semplificatori che, lungi dall'arrestarsi alla disciplina in esame, non fanno altro che confermare come la scelta più diffusa e comunemente ritenuta la più riuscita forma di semplificazione si rinvenga nel ridimensionamento dei termini per provvedere, nel *bypass* dell'esercizio della funzione e, in ultimo, nello spostamento della decisione in altre sedi.

E se in alcuni casi, anche al di fuori della legge sul procedimento, l'approccio alle decisioni complesse si risolve nella reiterata riproposizione di istituti e tecniche già viste e volte alla riduzione vertiginosa dei termini; in altri, per superare *empasse* procedurali, la scelta è quella di delineare un binario distinto accanto a quello delle procedure ordinarie, ricorrendo alla tecnica della risoluzione politica della questione, come avviene nel caso del nuovo procedimento speciale per le rinnovabili nel cui ambito la valutazione di impatto ambientale di competenza statale può essere sostituita da una deliberazione del Consiglio dei ministri alle cui riunioni possono essere invitati, beninteso senza diritto di voto, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate, che esprimono definitivamente la posizione dell'amministrazione di riferimento e delle amministrazioni non statali coinvolte nel procedimento autorizzatorio<sup>60</sup>.

Allo stato attuale, la prevalenza accordata agli 'interessi di produzione' rispetto agli 'interessi di protezione'<sup>61</sup> ha aperto il varco a quelle tecniche di semplificazione, tra cui *in primis* il silenzio assenso, che dottrina e giurisprudenza avevano relegato al margine di determinate materie, specie di quella ambientale.

Al riguardo, proprio nell'ambito dell'ideale dialogo tra le amministrazioni, non è passata inosservata la scelta di inserire, nel corpo della legge n. 241 del 1990, l'articolo 17-*bis* che disciplina l'istituto del silenzio assenso 'orizzontale', estendendo tale meccanismo anche agli interessi sensibili<sup>62</sup>. La disposizione, fin dal momento della sua introduzione ad opera della legge Madia, è stata al centro delle riflessioni della dottrina e della giurisprudenza che,

<sup>59</sup> Si veda l'art. 14 *quinquies*, comma 1, l. n. 241/1990 secondo cui «avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente».

<sup>60</sup> Cfr. Art. 7, commi 1-3, d. l. n. 50 del 2022. Per approfondimenti sul tema, S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. Amm.*, 1, marzo 2023, p. 59. L'A. evidenzia come nonostante il Consiglio dei ministri abbia sbloccato numerosi progetti di impianti alimentati da rinnovabili, risulta evidente che questo tipo di interventi, più che semplificare, integri un vero e proprio riassetto della procedura. In generale, sui meccanismi di sostituzione M. CAMMELLI, *Poteri sostitutivi*, in *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, p. 32 ss.; M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004. Recentemente, sul tema, In generale, sui meccanismi di sostituzione R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Semplificazione e sostituzione dalla legge "Madia" al decreto legge n.76/2020*, in F. LIGUORI (a cura di), *Il problema amministrativo, aspetti di una trasformazione tentata*, cit., pp. 37 e ss.; M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004.

<sup>61</sup> In questi termini, L. TORCHIA (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Editoriale scientifica, 2016, p. 19.

seppur con orientamenti altalenanti, hanno tentato a lungo di ridimensionarne la portata, preoccupate dai risvolti cui avrebbe potuto condurre la generalizzata applicazione dello strumento acceleratorio anche qualora fossero entrati in gioco interessi primari<sup>63</sup>.

Nonostante la necessaria *actio finium regundorum* operata dal Consiglio di Stato nel noto parere del 2016<sup>64</sup>, ancora oggi, analizzando le disposizioni del Capo IV della legge sul procedimento in una visione sistematica, non mancano le aporie che, lungi dal rimanere solo teoriche, quanto ad incertezze e diseconomie hanno notevoli impatti sull'applicazione concreta e sulla portata semplificante di tali norme.

Nondimeno, ciò che in questa sede preme evidenziare è che l'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha caratterizzato la norma in esame non sembra discostarsi, ma piuttosto ricalca, la parabola che ha caratterizzato l'istituto cardine della semplificazione 'a favore dei privati', ovvero il silenzio-assenso, ex art. 20. Specularmente alle accennate pronunce che nell'ambito della semplificazione 'verticale' hanno cercato di limitare, anche forzando la logica del dato normativo, la portata dell'art. 20 - rendendo operativo il meccanismo del silenzio assenso solo in presenza dei presupposti formali e sostanziali previsti della norma di riferimento - si pone, sul piano della semplificazione 'orizzontale', l'annosa questione circa l'applicabilità dell'art. 17-bis, al procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica disciplinato dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Sul punto - a fronte di un orientamento di segno negativo che, anche quando non si spinge fino a negare in radice l'applicazione dell'istituto alla materia paesaggistica, continua ad utilizzare il modello del parere meramente devolutivo, piuttosto che del silenzio-assenso<sup>65</sup>

<sup>62</sup> P. MARZARO, *Silenzio assenso tra Amministrazioni: dimensioni e contenuti di una nuova figura di coordinamento orizzontale all'interno della nuova amministrazione disegnata dal Consiglio di Stato*, in *Federalismi.it*, 2016; ID., *Il coordinamento orizzontale tra amministrazioni: l'art. 17 bis della l. n. 241 del 1990 dopo l'intervento del Consiglio di Stato. Rilevanza dell'istituto nella gestione dell'interesse paesaggistico e rapporti con la conferenza di servizi*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 2, p. 10 ss.

<sup>63</sup> Si vedano le perplessità espresse da E. FOLLIERI, *Interessi cosiddetti sensibili e interesse allo sviluppo economico*, in *www.giustamm.it*, 2016, p. 7; F. DE LEONARDIS, *Il silenzio-assenso in materia ambientale: considerazioni critiche all'art. 17 bis introdotto dalla cd. Riforma Madia*, in *Federalismi.it*, 2015, p. 20; 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 *Dir. Amm.*, 3, 1° settembre 2018, p. 747. Per l'A. la soluzione del silenzio assenso si rivelerebbe percorribile esclusivamente nell'ambito di procedimenti connotati da un modesto apporto valutativo, opinando diversamente la disposizione si porrebbe in contrasto con i principi generali interni e, soprattutto, eurounitari in materia di limiti all'introduzione di meccanismi di semplificazione amministrativa.

<sup>64</sup> Ci si riferisce al parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato 13 luglio 2016 n. 1640, reso su uno specifico quesito proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, su alcune delle questioni applicative relative all'art. 17-bis e del rapporto tra la norma e le altre disposizioni del Capo IV della l. n. 241 del 1990, in particolare con gli artt. 14, 16, 17 e 20.

<sup>65</sup> In estrema sintesi, tale orientamento era basato sull'assunto che l'autorizzazione paesaggistica sarebbe un provvedimento mono-strutturato, essendo il rapporto tra Regione/Ente locale e Soprintendenza meramente finalizzato a co-gestire la fase istruttoria e non quella decisoria, di conseguenza, il parere reso tardivamente non sarebbe inefficace: il parere non vincolerebbe la P.A. procedente, ma quest'ultima dovrà tenerne conto, valutando motivatamente ed in concreto anche gli aspetti paesaggistici (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2020, n. 4765; 29 marzo 2021, n. 2640; 7 aprile 2022, n. 2584). L'assunto si basa sulla lettura del comma 9 dell'art. 146, in base al 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 norma - non espressamente abrogata dall'art. 17-bis della legge n. 241/1990 -

- si registra il recente e radicale approccio di una giurisprudenza più permissiva in ordine all'applicazione dell'istituto anche in materia paesaggistica<sup>66</sup>: un cambio di rotta anche in questo caso supportato (o meglio, imposto) dall'introduzione all'art. 2 della l. n. 241 del 1990 del nuovo comma *8-bis*, ai sensi del quale l'inefficacia si estende anche alle determinazioni adottate dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 17-*bis*, commi 1 e 3.

Vero è che al di fuori delle ipotesi di decisioni pluristrutturate, il processo di graduale "normalizzazione" degli interessi sensibili si arresta di fronte alla zona franca rappresentata dalla fase istruttoria del procedimento che, per ora, rimane completamente estranea ai menzionati meccanismi di semplificazione. Eppure, per quanto condivisibile, neanche tale circostanza appare decisiva: in primo luogo, per quanto la scelta possa apparire ossequiosa dei principi espressi in materia ambientale dall'art. 11 TFUE, l'indispensabile presa in considerazione dell'interesse sensibile nella fase istruttoria può rivelarsi un'arma a doppio taglio nel momento in cui possa intendersi alla stregua di un fattore *ex se* idoneo a legittimare soluzioni sostanzialmente surrogatorie che, al fine di superare l'eventuale dell'inerzia dell'amministrazione specificamente preposta alla valutazione di determinate materie, aprano indiscriminatamente la porta a misure di semplificazione sempre più radicali nella fase strettamente decisionale. In secondo luogo, al netto delle perplessità accennate, tra gli effetti distonici più evidenti si segnala la disparità del trattamento riservato agli interessi

---

istituisce una forma di silenzio devolutivo, incompatibile con il silenzio assenso. Sulla non applicabilità del silenzio assenso al parere della soprintendenza ex art. 16, 17 e 20 l. n. 241/1990, TAR Campania, Napoli, sez. VII, 9 febbraio 2012, n. 685; TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 16 aprile 2012, n. 382; TAR Lazio, Roma, sez. II-ter, 3 settembre 2015, n. 11030. Ricorda, in conclusione, la pronuncia che il termine di cui all'art. 167, comma 5, d. lgs. n. 42/2004 non sancisce la consumazione del potere della Soprintendenza di provvedere e la illegittimità del provvedimento negativo sopravvenuto rispetto alla scadenza del termine, né tantomeno prevede un'ipotesi di silenzio qualificato o significativo. Sul punto la sentenza richiama un consolidato orientamento giurisprudenziale, tra cui TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 21 marzo 2023 n. 904; TAR Sardegna, Sez. I, 21 febbraio 2023; TAR Campania, Salerno, Sez. II, 12 settembre 2022 n. 2346; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 30 maggio 2022 n. 1261; Cons. Stato, Sez. VI, 6 febbraio 2019 n. 895; Id., Sez. III, 26 aprile 2016 n. 1613.

<sup>66</sup> Di recente il Consiglio di Stato ha affermato che l'istituto del silenzio assenso orizzontale è applicabile anche al parere della Soprintendenza coinvolta nella conferenza di servizi. L'art. 17-*bis* della l. n. 241 del 1990 può essere applicato ai procedimenti caratterizzati da una fase decisoria pluristrutturata e, dunque, nei casi in cui l'atto da acquisire, abbia valenza co-decisoria. Così, Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2023 n. 8610. Dunque, secondo tale prospettazione la formulazione testuale del comma 3 dell'art. 17-*bis* consente di estendere il meccanismo del silenzio assenso anche ai procedimenti di competenza di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, ivi compresi i beni culturali e la salute dei cittadini, di modo che, scaduto il termine fissato dalla normativa di settore, vale la regola generale del silenzio assenso. Nello stesso senso, Cons. Stato, comm. spec., 23 giugno 2016, n. 1640, reso su uno specifico quesito posto dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione; Cons. Stato, Sez. VI, 1 ottobre 2019, n. 6556; Cons. Stato, Sez. IV, 14 luglio 2020, n. 4559; Cons. Stato, Sez. V, 14 gennaio 2022, n. 255; TAR Sardegna, Sez. II, 8 giugno 2017, n. 394; TAR Abruzzo, Pescara, Sez. I, 10 maggio 2018, n. 153; TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 13 ottobre 2022, n. 6303; TAR Campania, Salerno, Sez. II, 23 luglio 2021, n. 1542; TAR Campania, Salerno, Sez. I, che con sentenza 9 giugno 2017, n. 1048; TAR Campania, Salerno, Sez. II, 30 novembre 2020, n. 1811; TAR Lazio, Roma, Sez. II-quater, 15 luglio 2020, n. 8104; TAR Umbria, Perugia, Sez. I, 17 maggio 2018, n. 334. In dottrina, si v. M.A. SANDULLI, C. MAGRÌ, *Commento all'art. 167*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019, p. 1443 ss.; M.R. SPASIANO, M. CALABRÒ, M. BROCCA, A. GIUSTI, G. MARI, A.G. PIETROSANTI, *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Napoli, 2023, p. 173 ss.; C. D'AURIA, *Una nuova apertura nel rapporto tra semplificazione e interessi sensibili: il silenzio assenso orizzontale si applica anche al parere reso dalla Soprintendenza nell'autorizzazione paesaggistica. Nota a Consiglio di Stato 2 ottobre 2023, n. 8610*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 3, 2021.

sensibili che emerge dal combinato disposto degli artt. 16 e 17-*bis* della l. n. 241 del 1990: mentre, durante la fase istruttoria, in caso di interessi sensibili, il silenzio sul rilascio di un parere non vincolante non potrà essere superato dall'amministrazione procedente, viceversa, esso potrà essere *bypassato* attraverso il meccanismo del silenzio assenso, *ex art. 17-bis*, nell'ipotesi di parere vincolante (e, quindi, dalla valenza sostanzialmente decisoria), con la contraddittoria conseguenza che il medesimo interesse sensibile finirebbe per ricevere un trattamento più o meno rigoroso a seconda della fase procedimentale durante la quale venga prevista l'acquisizione del parere.

In definitiva, soprattutto in momenti di crisi economica, anche le misure volte a semplificare i procedimenti quantitativamente, ma soprattutto qualitativamente, complessi risentano di un approccio normativo che si fa troppo spesso carico della generale insofferenza verso tutti quegli interessi che da 'sensibili' finiscono per essere percepiti alla stregua di 'interessi barriera' la cui presa in considerazione potrebbe intralciare la libera iniziativa economica. E così, dalla comune matrice che lega la maggior parte degli interventi sulla dimensione temporale dell'azione amministrativa, il confine tra le misure di semplificazione 'orizzontale' e 'verticale' si fa meno definito, convergendo entrambe verso un medesimo fine, ovvero l'emanazione del provvedimento conclusivo nel minor tempo possibile. Tuttavia, anche se l'aspirazione della legge dovrebbe essere quella «garantire il raggiungimento di un risultato, indipendentemente dalle "resistenze" o dalle "difficoltà" che nel corso del procedimento [potevano] configurarsi»<sup>67</sup>, ben si comprende come il pericolo sia quello di perpetrare nell'equivoca idea di lasciar confluire nel termine 'resistenze' l'intera categoria degli interessi sensibili, la cui adeguata ponderazione spesso richiede tempi più lunghi, ma offre la possibilità di pervenire ad una decisione giusta, razionale, e in linea con l'interesse generale.

### 5. Cenni conclusivi. Buoni propositi e vecchie abitudini.

Dall'analisi complessiva dei menzionati istituti di semplificazione emerge l'approccio parziale di un legislatore che sembra aver considerato la semplificazione in riferimento ad una sola tipologia di rapporto tra privato e pubblica amministrazione, quello in cui, da un lato, il privato vuole espandere la propria sfera soggettiva, intraprendendo un'attività nel più breve tempo possibile, e dall'altro, l'amministrazione interviene ponendo limiti a tale iniziativa. Da questo angolo visuale semplificare implica diminuire gli adempimenti richiesti dall'amministrazione, limitarne i controlli, eliminare quelli che vengono, a torto o ragione, considerati ostacoli sproporzionati all'iniziativa economica<sup>68</sup>.

La tendenza di procedere ad una 'semplificazione per sottrazione', per quanto colga un aspetto di estremo rilievo pratico per i privati, rischia però di banalizzare la questione: se non vi è alcun dubbio circa la necessità di ridurre oneri eccessivi e, talvolta, persino eliminare del tutto l'ingerenza dell'amministrazione rivolta ad attività ed interventi a basso o nullo

<sup>67</sup> E. CASSETTA, *La difficoltà di «semplificare*, in *Dir. Amm.*, 1998, 3-4, p. 342.

<sup>68</sup> «La semplificazione viene intesa come una sorta di funzione matematica che tende prima al limite della deregolamentazione e poi *tout court* a quello della de-amministrazione.» così, M. BOMBARDELLI, *La semplificazione amministrativa. Problemi e prospettive*, in *Scritti in onore di Palma*, Vol. III, Torino, 2012.

impatto; è altrettanto vero che tale approccio, se generalizzato, porterebbe con sé il rischio di adottare meccanismi e sistemi troppo semplici, o semplicistici, rispetto alla complessità della situazione fattuale e giuridica da regolare. Non bisogna dimenticare, infatti, che in molti casi l'intervento dell'amministrazione esiste perché necessario e non dovrebbe essere *tout court* aggirato, poiché quello che, rispetto all'iniziativa economica di alcuni, si presenta come un fattore di complicazione e rallentamento, per altri, è spesso uno strumento di garanzia.

Eppure, sempre più spesso, sembra che la semplificazione, piuttosto che essere intesa quale mezzo attraverso cui migliorare - beninteso, a beneficio di tutte le parti coinvolte - l'efficienza e la tempestività dell'azione amministrativa, venga essa stessa sopraelevata ad interesse da contrapporre ad altri nel bilanciamento, con il rischio che possa conseguentemente prevalere e, di fatto, in maniera più o meno occulta, favorire il solo l'interesse economico di chi anela ad ottenere rapidamente un provvedimento ampliativo<sup>69</sup>.

Ad oggi, l'attenzione verso il fattore cronologico non sembra affatto affievolirsi: la necessità di far fronte alla crisi economica e sociale acuita dall'emergenza sanitaria, unitamente all'esigenza di agire rispettando tempistiche sempre più serrate, ha indotto il legislatore ad intervenire ancora una volta nel campo dell'attività amministrativa attraverso una serie di interventi mirati e strumentali - sempre nell'ottica della semplificazione dei rapporti con il privato cittadino e le imprese - ad incrementare l'efficacia e l'efficienza dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

In tale contesto, numerose novità, alcune delle quali inizialmente introdotte in via temporanea in vista del superamento dell'emergenza pandemica (con il c.d. decreto-legge rilancio - d.l. 34/2020), sono state successivamente stabilizzate con il d.l. n. 76 del 2020 (c.d. decreto-semplificazioni) e con il d.l. n. 77 del 2021, apportando per l'ennesima volta diversi correttivi alla disciplina del procedimento amministrativo.

I recenti interventi normativi - tutti volti a sottolineare la centralità che ad oggi ha assunto il rispetto della tempistica procedimentale da parte dell'amministrazione - appaiono eterogenei e, *prima facie*, sembra abbiano abbandonato l'approccio unidirezionale proprio delle precedenti riforme: le nuove misure attraverso una rinnovata attenzione al rafforzamento della capacità amministrativa ed una nuova valorizzazione della certezza dei tempi e della stabilità delle decisioni pubbliche, mirano al miglioramento complessivo della qualità delle decisioni stesse in termini di competenze, ma anche, e soprattutto, di prevedibilità dei tempi<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso*, cit., p. 758; M. BOMBARDELLI, *Il nodo irrisolto della semplificazione amministrativa*, in A. BARTOLINI - T. BONETTI - B. MARCHETTI - B.G. MATTARELLA - M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, p. 22.

<sup>70</sup> Il recupero dei tempi, questa volta, passa attraverso interventi compositi: l'obiettivo della velocizzazione dei procedimenti è al centro delle azioni programmate nell'ambito dell'Agenda per la semplificazione 2020-2026, insieme alla necessità di procedere ad una reingegnerizzazione ed alla digitalizzazione delle procedure. L'Agenda per la semplificazione, predisposta sulla base di quanto previsto dal d.l. 16 luglio 2020, n.76, è stata elaborata dal Dipartimento della funzione pubblica e approvata in sede di Conferenza unificata, e costituisce un indispensabile strumento di coordinamento tra Governo, Regioni ed Enti locali in materia di semplificazione amministrativa. Cfr. R. ROTA, *Riflessioni sul principio "do no significant harm" per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale*, in *Rassegna Astrid*, 2021, n. 10, p. 26.

In primo luogo, quanto al rispetto dei termini procedurali, tra le novità previste dal c.d. decreto semplificazioni (d.l. 76/2020), degne di nota sono alcune integrazioni apportate all'art. 2 della l. n. 241/1990, in particolare il nuovo comma 4-*bis*, che obbliga le pubbliche amministrazioni a misurare e rendere pubblici i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente<sup>71</sup>. A *fortiori*, la pregnanza della citata disposizione viene accentuata da quanto previsto dall'art. 29, comma 2-*bis*, della legge sul procedimento, ai sensi del quale il menzionato obbligo di misurazione gravante sulle amministrazioni, attiene ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione.

In secondo luogo, sempre sul versante della certezza e della stabilità delle decisioni, particolarmente significativo è il già menzionato comma 8-*bis*, anch'esso introdotto dal d.l. 76/2020 all'art. 2 della l. n. 241/1990, che - comminando la sanzione dell'inefficacia per i provvedimenti adottati dall'amministrazione fuori termine in alcuni casi nei quali sono previsti meccanismi di silenzio-assenso, s.c.i.a. e conferenza dei servizi<sup>72</sup> - sconfessa a chiare lettere le resistenze di una giurisprudenza che ha, a lungo, tentato di limitare la portata di soluzioni del genere, specie nelle ipotesi del silenzio assenso.

Le disposizioni appena accennate, in definitiva, per quanto perfettibili, potrebbero quantomeno essere indicative di un nuovo approccio del legislatore che, con una logica conservativa<sup>73</sup>, sceglie di intraprendere la strada volta all'ottimizzazione delle procedure e degli istituti già esistenti, valorizzandone certezza dei tempi e stabilità degli esiti. Tuttavia, non sembra ancora possa parlarsi di un compiuto cambio di rotta: il fantasma della semplificazione 'per sottrazione' è ancora presente e gli interventi espressione di tale tendenza sono ancora all'ordine del giorno.

<sup>71</sup> La pubblicità dei tempi sarà garantita dalle amministrazioni mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione «Amministrazione trasparente». Il comma 4-*bis* rinvia ad un d.p.c.m., da adottare su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e previa intesa in Conferenza unificata, per la concreta definizione di ulteriori forme di pubblicità, nonché delle modalità e dei criteri da adottare funzionali alla misurazione dei tempi effettivi di conclusione degli *iter* procedurali.

<sup>72</sup> Più nel dettaglio, l'inefficacia è prevista per le determinazioni amministrative rese in conferenza di servizi semplificata oltre i termini stabiliti dagli articoli 14-*bis*, comma 2 lettera c) e 14-*ter*, comma 2, nonché per le determinazioni adottate successivamente all'ultima riunione di cui all'art. 14-*ter*, comma 7, relativo ai lavori della conferenza di servizi simultanea; per gli atti amministrativi emessi in violazione del c.d. silenzio endo-procedimentale tra amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 17-*bis*, commi 1 e 3; per i provvedimenti resi oltre i termini del procedimento nei casi in cui l'ordinamento dispone la formazione del c.d. silenzio assenso, ai sensi dell'articolo 20 comma 1. Inoltre, ai casi finora elencati, per i quali l'inefficacia del provvedimento risulta funzionale a garantire la piena operatività delle norme che già qualificano il silenzio come assenso, si aggiunge anche l'ipotesi in cui l'inefficacia è prevista per i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-*bis*, «primo periodo» della L. 241 del 1990 in caso di applicazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti; restano fermi i poteri inibitori, repressivi e conformativi, ai sensi dell'art. 19, co. 3 e 6-*bis*, l. n. 241/1990.

<sup>73</sup> Sulla necessità di andare oltre la modifica dei moduli o dei procedimenti, operando, invece, un ripensamento circa il rapporto tra autorità e cittadino (imprenditore), F. SATTA, *Liberalizzare e semplificare*, in *Dir. amm.*, 2012, 1-2, p. 177 ss.; L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative, Relazione al convegno annuale AIPDA, «Decisioni amministrative e processi deliberativi»*, Bergamo, 5-7 ottobre 2017.

Si pensi a quanto accaduto durante il periodo di emergenza pandemica, dove accanto a misure transitorie dalla portata tendenzialmente derogatoria, ispirate all'urgenza nel provvedere<sup>74</sup>, non sono mancati interventi a regime volti ancora una volta ad accelerare il procedimento anche al costo di operare ulteriori rinunce in termini di garanzie, come accaduto con il comma 2 dell'art. 16 della l. 241 del 1990, in materia di attività consultiva delle pubbliche amministrazioni, che a seguito delle modifiche apportate dal d.l. n. 76/2020, prevede, con una chiara finalità di speditezza, che in caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere, ancorché si tratti di un parere obbligatorio, l'amministrazione richiedente proceda indipendentemente dall'emanazione dello stesso.

Come più volte rilevato in dottrina, «una 'semplificazione' come impoverimento del procedimento o come scelta a priori dell'interesse da sacrificare può forse essere accettata in via transitoria e quasi di emergenza, come rimedio pratico al malfunzionamento dell'amministrazione. Bisogna però fare attenzione a non confondere i rimedi pratici, che possono essere accettati in una certa non felice situazione, con l'ideale del diritto amministrativo»<sup>75</sup>. Nondimeno, però, anche conclusosi il periodo strettamente emergenziale, la citata «logica sottrattiva»<sup>76</sup>, con la connessa tendenza alla riduzione di termini ed alla eliminazione di passaggi procedurali, non sembra essere stata messa da parte.

È quanto emerge, ad esempio, anche dalla bozza del nuovo disegno di legge per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti a favore delle imprese e cittadini<sup>77</sup>, che, tra i numerosi interventi, all'art. 1 prevede l'ennesima riduzione dei tempi per l'esercizio del potere di autotutela, addirittura dimezzando l'attuale termine annuale, *ex art. 21-nonies*, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Si è già sottolineato come il taglio dei tempi del procedimento in assenza di un proporzionato aumento di risorse a disposizione delle amministrazioni, lungi dal rappresentare la panacea per ogni male, nasconda il pericolo di tradursi in un aumento netto del carico di lavoro in capo agli organi incaricati, con l'ulteriore verosimile conseguenza che, avendo a disposizione tempi sempre inferiori per gli adempimenti istruttori necessari, gli organi preposti alla cura degli interessi pubblici rischiano di incorrere sempre più frequentemente in errori od omissioni, con ulteriore pregiudizio per

<sup>74</sup> Si consideri, a titolo esemplificativo, l'accelerazione del procedimento in conferenza di servizi, disposta nell'ambito delle semplificazioni procedurali volte a fronteggiare gli effetti negativi derivanti dall'emergenza sanitaria da Covid-19. L'art. 13 del d.l. 76 del 2020 ha concesso alle amministrazioni la possibilità di seguire una procedura di conferenza di servizi straordinaria, utilizzabile dapprima fino al 31 dicembre 2021, successivamente prorogata al 30 giugno 2023. *In* tutti i casi in cui avrebbe dovuto essere indetta una conferenza di servizi decisoria, le amministrazioni avevano la facoltà di procedere mediante una conferenza semplificata in modalità asincrona caratterizzata da tempistiche più rapide: tutte le amministrazioni coinvolte avrebbero dovuto rilasciare le determinazioni di competenza entro il termine perentorio di sessanta giorni, e rispetto alla disciplina ordinaria, tale prescrizione comporta un termine unico per tutte le amministrazioni, ivi incluse le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili. Inoltre, anche nel caso di dovesse ricorrere alla forma simultanea, allorché l'amministrazione procedente avesse acquisito atti di dissenso superabili mediante esame contestuale degli interessi coinvolti, ne era prevista una forma accelerata.

<sup>75</sup> G. FALCON, *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento?*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2000, p. 142. Sulla ammissibilità in punto di principio delle misure di controllo successivo in tutti i casi in cui difettino valutazioni discrezionali, cfr. F. LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti della amministrazione*, Napoli, 2000, p. 218 ss.

<sup>76</sup> Così, M. BOMBARDELLI, *Il nodo irrisolto della semplificazione amministrativa*, cit.

<sup>77</sup> Approvato dal Consiglio dei ministri, nella seduta del 26 marzo 2024.

gli stessi interessi sensibili, peraltro già parzialmente dequotati dalle numerose modifiche legislative a cui si è accennato.

Sulla stessa scia, ma in ambito edilizio, si segnala anche l'art. 13 del medesimo disegno di legge, rubricato (Misure di semplificazione in materia di permesso di costruire immobili vincolati)<sup>78</sup>, che - sempre con un marcato fine acceleratorio - attraverso l'integrazione all'art. 20, comma 8, primo periodo, del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), bypassando la conferenza di servizi, ammette il ricorso al meccanismo del silenzio-assenso per il rilascio del permesso di costruire, qualora la domanda fosse già completa di autorizzazioni, nullamano o atti di assenso prescritti dalla legge, acquisiti dall'autorità competente. Attraverso tale disposizione sembra che il legislatore abbia, da un lato, implicitamente ammesso che la conferenza dei servizi, pensata quale strumento di coordinamento e semplificazione, si risolve nella pratica in elemento di complicazione e ritardo del procedimento decisorio, al contempo, ancora una volta, la scelta è quella di recuperare tempo attraverso il ricorso a meccanismi di "non azione".

Si è già visto come le continue modifiche normative dai toni monocromatici e nella maggior parte dei casi orientate al contenimento dei tempi procedurali, oltre a non aver conseguito i necessari obiettivi di riforma, abbiano progressivamente indebolito la capacità stessa dell'amministrazione di fronteggiare le complessità connaturate alla realtà attuale attraverso continue rinunce ad alcuni fondamentali momenti dell'istruttoria ed alla sempre più praticata sostituzione di provvedimenti espressi con meri "silenzi significativi", ontologicamente confliggenti con ogni garanzia di istruttoria, di partecipazione o di trasparenza, oltre che con i principi di responsabilità dei pubblici funzionari<sup>79</sup>.

In definitiva, per quanto non sia possibile fornire un bilancio complessivo, non si può che rilevare come, nonostante i numerosi interventi, il rapporto tra tempo, attività economiche e semplificazione amministrativa rappresenti un problema quanto mai attuale e, soprattutto, tuttora irrisolto: da un lato, il legislatore è continuamente impegnato ad emanare nuove norme acceleratorie e dall'altro, gli interpreti ed i giudici sono spesso dediti a ricostruzioni più o meno ardite che possano almeno limitare, se non escludere del tutto, la portata delle stesse ed i pericoli connessi.

Ad oggi, che del procedimento amministrativo rimane sempre meno - tanto da domandarsi quanto siano realistiche ed attuali le affermazioni della Corte costituzionale che, in tema di leggi provvedimento, eleva il procedimento a «luogo elettivo di composizione degli interessi»<sup>80</sup> - senza pretendere di fuggire dalla complessità che caratterizza la società

<sup>78</sup> Ai sensi del quale «All'art. 20, comma 8, primo periodo, del decreto Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, dopo le parole, «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.», sono aggiunte le seguenti: «Nei casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, qualora sia stata preventivamente acquisita specifica autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato relativamente al medesimo intervento da parte dell'autorità preposta alla cura di tali interessi, il silenzio-assenso, al ricorrere delle condizioni previste dal presente comma, si intende comunque formato.»

<sup>79</sup> M.A. SANDULLI, *Presentazione. Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione*, cit., p. 3

<sup>80</sup> Cfr. Corte cost., 23 giugno 2020, n. 116. Sul tema, per riferimenti bibliografici e giurisprudenziali, per tutti, F. LIGUORI, *L'azione*, cit., p. 40 ss; G. MANFREDI, *Giusto procedimento e interpretazione della Costituzione*, in

odierna e soprattutto dal tempo necessario per farvi fronte, si dovrebbe piuttosto imparare ad accettarlo e, abbandonando la logica degli *escamotage*, predisporre gli strumenti più adeguati per non sprecarlo.

Semplificare, paradossalmente, è tutt'altro che semplice<sup>81</sup> e le numerose scorciatoie adoperate frutto di interventi appannaggio della sola accelerazione, oltre ad essere pericolose e spesso anche controproducenti quanto a recupero dei tempi, non sembrano più praticabili in maniera incontrollata, se non a patto di esautorare del tutto il potere dell'amministrazione.

---

*Giustamm*, 2007, pp. 879-890; F. CORTESE, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Reg.*, 2018, pp. 759-765; G. GARGANO, *La riserva di procedimento amministrativo*, Napoli, 2023. Si v. Corte cost., 22 ottobre 2019, n. 258; Corte cost., 26 aprile 2022, n. 186; Corte cost., 13 settembre 2022, n. 216.

<sup>81</sup> Sui rischi di complicazione derivanti dall'introduzione di strumenti semplificatori si vedano R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 2, p. 321 ss.; E. GIARDINO, *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2017, p. 26 ss.; M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, cit., p. 159; G. GARDINI, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, Testo della relazione presentata al convegno «Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato», Urbino, 18-19 maggio 2006, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); G. NAPOLITANO, *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2021, p. 145; M. CLARICH, *Perché è difficile fare riforme della pubblica amministrazione utili all'economia*, in *An. giur. econ.*, 2020, p. 12.