

## *L'affidamento in fattispecie tipiche: annullamento d'ufficio, SCIA, silenzio-assenso, revoca (\*)*

Consigliere Maria Cappellano, T.A.R. Sicilia, Palermo

Sommario: 1. *Premessa: sull'autotutela della pubblica amministrazione e il principio dell'affidamento del privato sulla stabilità degli effetti dei provvedimenti favorevoli* – 2. *L'affidamento in relazione all'annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21 novies della l. n. 241/1990* – 3. *L'affidamento in relazione alla Segnalazione certificata di inizio attività – Scia e al silenzio assenso, di cui agli articoli 19 e 20 della l. n. 241/1990* – 4. *L'affidamento in relazione alla revoca ai sensi dell'art. 21 quinquies della l. n. 241/1990* – 5. *Conclusioni.*

### *1. Premessa: sull'autotutela della pubblica amministrazione e il principio dell'affidamento del privato sulla stabilità degli effetti dei provvedimenti favorevoli*

L'analisi di tale specifico tema implica una, sia pur brevissima, premessa sull'autotutela demolitoria e sul rapporto tra tale potere e l'affidamento del privato sulla stabilità dei contenuti e degli effetti del provvedimento e del correlato bene della vita conseguito.

Il tema assume oggi una connotazione e una portata molto attuale, anche considerando che l'Italia, con il PNRR, si è posta l'obiettivo di investire ingenti somme pubbliche entro tempistiche predeterminate.

Tale incisivo potere pubblico (quello di autotutela) si muove nel solco del corretto perseguimento dell'interesse pubblico e della contestuale verifica di compatibilità con l'interesse del privato destinatario del provvedimento favorevole, il quale, dal canto suo, ripone un affidamento sulla validità ed efficacia dell'atto stesso; sicché, il problema sorge nel momento in cui il provvedimento favorevole venga caducato per effetto del provvedimento di autotutela.

In tale prospettiva, tale potere, nella sua portata demolitoria, deve essere correttamente e legittimamente esercitato tenendo conto dell'incidenza sulle posizioni consolidate dei privati e sull'affidamento che i predetti hanno riposto sulla stabilità dello stesso atto; elemento che il legislatore ha preso in considerazione con le numerose modifiche apportate nel tempo alle norme della legge generale sul procedimento amministrativo, prima fra tutte l'introduzione di un limite temporale per l'annullamento d'ufficio, e la contrazione di tale termine da diciotto a dodici mesi.

Com'è noto, i provvedimenti tipici dell'autotutela demolitoria sono l'annullamento e la revoca: il primo è disciplinato dall'art. 21 *novies*, il secondo dall'art. 21 *quinquies* della l. n. 241/1990, e su tali disposizioni a breve si procederà con un piccolo *focus*.

Il principio della tutela dell'affidamento – la quale trae origine dall'esigenza, propria dei rapporti di diritto privato, di tutelare la fiducia generata da altri e riposta sulla esistenza, reale o presunta, di una situazione di fatto o di diritto – anche grazie all'influenza del diritto eurounionale e della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, si presenta quale principio generale dell'ordinamento, sulla base dei principi di legalità, di uguaglianza, di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, di cui agli articoli 1, 2, 3 e 97 Cost.

Va, infatti, rammentato che anche il diritto dell'Unione Europea, fin dalla sentenza della Corte di Giustizia CE 3 maggio 1978, C-112/77, *Topfer*, tutela il principio dell'affidamento come “parte del diritto comunitario”, quale principio di tale ordinamento al quale l'attività amministrativa deve conformarsi già ai sensi dell'art. 1 della l. n. 241/1990, il quale stabilisce che l'attività amministrativa è retta (anche) “dai principi dell'ordinamento comunitario”<sup>1</sup>.

La Corte di Giustizia ha rammentato che:

- “secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, il principio della tutela del legittimo affidamento rientra fra i principi fondamentali dell'Unione”; e che “...24 Il diritto di avvalersi del suddetto principio si estende ad ogni soggetto nel quale un'istituzione dell'Unione ha fatto sorgere fondate speranze [v., in tal senso, sentenze dell'11 marzo 1987, *Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE*, 265/85, Racc. pag. I-1155, punto 44; *ISD Polska e a./Commissione*, cit., punto 123, nonché del 22 settembre 2011, *Bell & Ross/UAMI*, C-426/10 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 56].

25 Costituiscono un esempio di assicurazioni idonee a far nascere fondate aspettative, a prescindere dalla forma in cui vengono comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanano da fonti autorizzate ed affidabili. Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (sentenza del 17 marzo 2011, *AJD Tuna*, C-221/09, Racc. pag. I-1655, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

26 Allo stesso modo, qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento dell'Unione idoneo a ledere i suoi interessi, egli non può invocare il beneficio del principio della tutela del legittimo affidamento nel caso in cui detto provvedimento venga adottato [v., in tal senso, citate sentenze *Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE*, punto 44, nonché *AJD Tuna*, punto 73]...” (cfr. sentenza 14 marzo 2013 C-545/11);

- “...il principio di certezza del diritto esige, segnatamente, che le norme di diritto siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare quando esse possano avere conseguenze sfavorevoli per gli individui e le imprese e che, per quanto riguarda il principio della tutela del legittimo

---

<sup>1</sup> G. Tulumello, “La tutela dell'affidamento del privato nei confronti della Pubblica amministrazione fra ideologia e dogmatica”, contributo destinato al *Liber amicorum* per il prof. Salvatore Raimondi, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023.

*affidamento, la Corte ha dichiarato che una persona non poteva invocare la violazione di tale principio a meno che non le siano state date precise assicurazioni da parte dell'amministrazione (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).*

*70 Quindi, la possibilità di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento è prevista per ogni operatore economico nel quale un'istituzione abbia fatto sorgere fondate aspettative. Costituiscono a tal proposito un esempio di assicurazioni idonee a far nascere fondate aspettative, a prescindere dalla forma in cui vengono comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanano da fonti autorizzate ed affidabili (sentenza del 14 marzo 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, punti 24 e 25, nonché la giurisprudenza ivi citata).*

*71 Per contro, qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento dell'Unione idoneo a ledere i suoi interessi, egli non può invocare il beneficio del principio della tutela del legittimo affidamento nel caso in cui detto provvedimento venga adottato (sentenza del 14 marzo 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, punto 26)...” (Corte di Giustizia UE, 23 gennaio 2019 C-419/17).*

Su tale principio è intervenuta più volte anche la Corte Costituzionale, rilevando che:

- “...il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell'[art. 3 Cost.](#), non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici "anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti", ma esige che ciò avvenga alla condizione "che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto" (sentenze n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009). Solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate, dunque, ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, ma sempre nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti (ex plurimis, sentenza n. 56 del 2015)...” (Corte Cost., 5 novembre 2015, n. 216; vedi anche Corte Cost., 23 giugno 2017, n.147, e Corte Cost., 27 gennaio 2023, n. 8).

Su un piano generale, va richiamato anche l'art. 1, co. 2 *bis*, della l. n. 241/1990 (aggiunto dall'art. 12, co. 1, lett. 0a), del d.l. n. 76/2020, conv., con modificazioni, dalla l. n. 120/ 2020), il quale – nel positivizzare il principio della tutela dell'affidamento nel diritto amministrativo generale – dispone che “I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”.

E, com'è noto, tale immanente principio è stato codificato, quale principio generale nel nuovo Codice dei contratti pubblici all'art. 5, commi 1 e 2, confermando come l'affidamento – pur se non inserito tra i principi aventi natura di criterio interpretativo e applicativo (v. art. 4 del Codice) – si ponga quale limite al potere amministrativo in quanto fortemente pervasivo nell'intera disciplina<sup>2</sup>.

Va anche precisato che la rilevanza dell'affidamento, su cui si farà un *focus*, è quella dell'affidamento riposto sulla stabilità del provvedimento favorevole: resta sullo sfondo – in quanto non costituisce lo specifico oggetto di questa breve riflessione – la tutela dell'affidamento riposto dal privato nella condotta procedimentale della p.a. rispetto all'adozione del provvedimento richiesto, e le correlative condizioni e limiti alla tutela risarcitoria quali ricostruiti dall'Adunanza Plenaria con le note sentenze n. 19, 20 e 21 del 2021.

## *2. L'affidamento in relazione all'annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21 novies della l. n. 241/1990*

Le disposizioni in materia di autotutela sono una chiara espressione (anche) del principio dell'affidamento, in quanto – pur attribuendo alla p.a. il potere di intervenire, in un procedimento di secondo grado, su un provvedimento amministrativo già adottato – impongono all'amministrazione il temperamento di tale potere con i contrapposti interessi del privato che abbia ottenuto dei vantaggi dal primo provvedimento.

Invero, sia l'art. 21 *quinquies* che l'art. 21 *novies* della l. n. 241/1990 riconoscono e tutelano espressamente l'affidamento del privato nella correttezza e nella legittimità dell'operato della p.a., sia pure – come si vedrà a breve – con modalità tra loro differenti.

In base al citato art. 21 *novies*, i presupposti affinché possa disporsi l'annullamento d'ufficio di un provvedimento illegittimo sono:

- a) la sussistenza di ragioni di interesse pubblico;
- b) il termine non superiore a dodici<sup>3</sup> (già diciotto) mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici;
- c) il bilanciamento con l'interesse dei destinatari e dei controinteressati.

Il decorso del tempo dal momento dell'adozione del provvedimento favorevole è strettamente agganciato alla tutela dell'affidamento, per l'intuibile

---

<sup>2</sup> In tal senso, v. G. La Greca, "L'iter di affidamento dei contratti pubblici: dalla programmazione alla stipula del contratto. Brevi riflessioni sul decreto legislativo n. 36 del 2023", relazione tenuta al Convegno di studi della Corte dei conti «*Efficienza amministrativa ed efficienza giudiziaria al servizio delle comunità territoriali*», in memoria di Francesco Rapisarda, Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana, tenutosi a Catania nei giorni 11 e 12 dicembre 2023.

<sup>3</sup> Il termine di dodici mesi è stato introdotto dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 in sede di conversione del decreto legge 31 maggio 2021 n. 77, essendo prima previsto il termine di diciotto mesi di cui alla legge 7 agosto 2015, n. 124.

ragione per cui più aumenta lo spazio temporale da tale adozione, maggiormente si consolida la posizione di affidamento del privato, come indirettamente confermato dall'art. 2 *bis*, co. 1 *bis*, della l. n. 241/1990<sup>4</sup>.

È stato quindi rilevato che il termine massimo di 18 mesi per l'annullamento di provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici è stato introdotto al fine di garantire il rispetto del principio del legittimo affidamento che trova il suo fondamento, nell'ordinamento unionale, nei principi del Trattato dell'unione europea e, in quello nazionale, nei principi dell'art. 97 Cost. nonché nelle disposizioni recate dall'art. 1, comma 1, della l. 241/1990; esso trova quindi giustificazione nel fatto che il destinatario del provvedimento ampliativo "sia parte passiva e incolpevole" nella provocazione della patologia che affligge l'atto da ritirarsi, sicché la responsabilità nella adozione dell'atto illegittimo debba totalmente ascrivarsi all'Amministrazione (vedi in tal senso: Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 marzo 2021, n. 2207).

Significativo il dibattito su tale tema nella specifica materia dell'edilizia, su cui dopo la sentenza n. 8/2017, la Plenaria è tornata con la sentenza n. 19/2021.

E' stato in tal senso precisato che i presupposti per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio sono i medesimi anche nel caso di ritiro di titoli edilizi, non potendo ritenersi sussistente di per sé e in generale un interesse pubblico *in re ipsa* al ritiro di tale tipologia di titolo (v. Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 maggio 2024, n. 4665, che nell'articolata motivazione richiama Cons. Stato n. 1926/2024 e n.1976/2022); e dovendo la p.a. procedente effettuare in concreto, e in relazione alla specifica situazione, la valutazione dell'interesse pubblico in comparazione con l'affidamento ingenerato nel privato destinatario dell'atto ampliativo.

La norma, peraltro, pone un limite alla tutela dell'affidamento del privato destinatario del provvedimento ampliativo, per i casi in cui tale atto sia stato ottenuto sulla base di "*false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato*" (art. 21 *novies*, co. 2 *bis*).

La *ratio* della norma è quella di evitare che si consolidino irreversibilmente gli effetti di provvedimenti illegittimi frutto della falsa rappresentazione dei fatti o di mendacio del privato, non essendo sussistente un legittimo affidamento del privato ed essendo prevalente l'interesse pubblico al ripristino della legalità violata anche a distanza di

---

<sup>4</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 24 luglio 2024, n. 6683, secondo cui "Anche in ambito pubblicistico, l'art. 1 comma 2-bis della L. n. 241 del 1990 dispone che i "rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede", positivizzando una regola generale delle relazioni giuridiche intersoggettive, che, in ambito pubblicistico, oltre a connotarsi per specifiche declinazioni, trae fondamento nei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento (art. 97 comma 2 Cost.).

A fronte del dovere di buona fede si pone l'affidamento sulla correttezza dell'operato di controparte e, nella specie, dell'amministrazione (Ad. plen. 29 novembre 2021 n. 21, 4 maggio 2018 n. 5 e 5 settembre 2005 n. 6)."

tempo dall'adozione del provvedimento illegittimo (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 marzo 2024, n. 2856); nonché, si basa sull'esigenza che il *dies a quo* di decorrenza del termine per l'esercizio dell'autotutela sia ancorato alla scoperta, da parte della p.a., dei fatti e delle circostanze poste a fondamento dell'atto di ritiro (v. Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 febbraio 2024, n. 1926, che richiama l'Adunanza Plenaria n. 8/2017).

Sulla base di tale disposizione, è stata operata una netta distinzione tra le due ipotesi, distinguendo tra le ipotesi di “false rappresentazioni dei fatti”, e quelle di “dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato”.

Con riferimento alla prima tipologia di casi, nella giurisprudenza del Consiglio di Stato la tutela dell'affidamento del privato destinatario di un provvedimento ampliativo – e, quindi, il limite dell'esercizio del potere di annullamento d'ufficio – non trova applicazione nelle ipotesi di non esatta rappresentazione dello stato dei luoghi che ha portato all'adozione di tale provvedimento; dal che consegue una verifica del rispetto del limite temporale per l'annullamento in autotutela (oggi 12 mesi) calibrata sulla specificità del caso concreto.

In particolare, la giurisprudenza ha interpretato estensivamente il comma 2 *bis* dell'art. 21 *novies*, sganciando la falsa rappresentazione dal presupposto dell'accertamento con sentenza passata in giudicato, e rilevando, in base al principio del legittimo affidamento, che il limite temporale per l'esercizio del potere di autotutela trova applicazione solo se il comportamento della parte interessata, nel corso del procedimento di formazione dell'atto, non abbia indotto in errore l'amministrazione, distorcendo la realtà fattuale oppure determinando una non veritiera percezione della realtà o della sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge (v. in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. II, 22 novembre 2021, n. 7817; Sez. VI, 26 marzo 2021, n. 2575).

Tale orientamento può ritenersi ormai consolidato (v., per tutte, Consiglio di Stato, Sez. II, 5 febbraio 2024, n. 1188<sup>5</sup>), e applicato anche nella specifica materia edilizia

---

<sup>5</sup> “...l'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 8 del 2017 ha affermato che "l'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio in sanatoria, intervenuto ad una distanza temporale considerevole dal provvedimento annullato, deve essere motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all'adozione dell'atto di ritiro anche tenuto conto degli interessi dei privati destinatari del provvedimento sfavorevole. In tali ipotesi, tuttavia, deve ritenersi: i) che il mero decorso del tempo, di per sé solo, non consumi il potere di adozione dell'annullamento d'ufficio e che, in ogni caso, il termine ragionevole per la sua adozione decorra soltanto dal momento della scoperta, da parte dell'amministrazione, dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell'atto di ritiro; ii) che l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione risulterà attenuato in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati, al punto che, nelle ipotesi di maggior rilievo, esso potrà essere soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate, che normalmente possano integrare, ove necessario, le ragioni di interesse pubblico che depongono nel senso dell'esercizio del *ius poenitendi*; iii) che la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, con la conseguenza per cui l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte”.

(Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 agosto 2024, n. 7056; Sez. VI, 23 luglio 2024, n. 6636<sup>6</sup>; Cons. Stato n. 2856/2024; Cons. Stato n. 2575/2021 cit.).

3. *L'affidamento in relazione alla Segnalazione certificata di inizio attività – Scia e al silenzio assenso, di cui agli articoli 19 e 20 della l. n. 241/1990.*

### 3.1 *Sulla SCIA*

Va sinteticamente rammentato che la SCIA (già DIA) viene qualificata quale atto soggettivamente ed oggettivamente privato (v. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 29 luglio 2011, n. 15; Sez. IV, 4 gennaio 2023, n. 130): decorso il termine legale di trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione, non si ha il perfezionamento della fattispecie legale tipica che equipara l'inerzia ad un provvedimento di accoglimento dell'istanza (come avviene per il silenzio assenso), ma semplicemente si determina l'effetto di rendere lecita l'attività privata oggetto della comunicazione, secondo il meccanismo della SCIA che risponde ad una *ratio* di vera e propria liberalizzazione e di uscita dell'attività privata dal controllo

---

*Sulla base di tali principio di diritto, è stato ritenuto che la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consenta di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, così che l'interesse pubblico al ripristino della legalità violata deve ritenersi sussistente in re ipsa e comunque prevalente rispetto al contrapposto interesse privatistico al mantenimento dell'atto illegittimo (Cons. Stato, Sez. IV, 11 gennaio 2021, n. 343; Sez. II, 14 giugno 2021, n. 4568). Il superamento del limite temporale di 18 o 12 mesi per l'esercizio del potere di autotutela è pertanto ammissibile nei casi in cui, a prescindere da qualsivoglia accertamento penale di natura processuale, il soggetto privato abbia rappresentato uno stato preesistente - anche mediante il solo silenzio su circostanze rilevanti - diverso da quello reale (Cons. Stato, Sez. II, 29 marzo 2023, n. 3224). Infatti nell'esercizio del potere di autotutela non può non assumere rilievo anche l'effettivo contributo dato dal beneficiario del provvedimento favorevole al suo (illegittimo) rilascio, come risulti accertato nella sede penale o comunque emerga dagli atti acquisiti al procedimento di autotutela, essendo evidente che la sua compartecipazione alla consumazione dell'illecito, anche se non giudizialmente accertata, ma ragionevolmente desumibile dal concreto svolgersi della vicenda sottostante, comprime, fino ad annullarla, la legittima aspirazione al mantenimento di un assetto di interessi prevalentemente incentrato sulla egoistica realizzazione di un interesse privato in contrapposizione - e non, fisiologicamente, in sinergica relazione - con quello pubblico (Cons. Stato, Sez. III, 9 giugno 2022, n. 4687).*

*E' stata anche esclusa la sussistenza di un affidamento tutelabile nei casi di annullamento d'ufficio di provvedimenti di sanatoria, in relazione alla natura eccezionale a carattere extra ordinem del procedimento di condono (di recente, Cons. Stato, Sez. VI, 30 ottobre 2023, n. 9324); in particolare non sussiste alcun affidamento tutelabile quando il condono edilizio sia stato rilasciato sulla base di documentazione non rispondente al vero, in quanto in tal caso l'Amministrazione è stata indotta in errore dallo stesso richiedente il titolo edilizio in sanatoria per la non corrispondenza al vero di quanto dichiarato in seno alla domanda stessa (Cons. Stato, Sez. VI, 22 agosto 2022, n. 7348). La falsa o erronea rappresentazione, anche per omissione, degli elementi rilevanti e la sua incidenza ai fini dell'adozione della concessione in sanatoria non consentono di configurare una posizione di affidamento legittimo in capo al suo destinatario, ma piuttosto legittimano l'amministrazione a limitare l'onere motivazionale alla dedotta falsità, senza necessità di esternare alcuna particolare ragione di pubblico interesse, che, in tale ipotesi, deve ritenersi sussistente in re ipsa, non sussistendo un interesse privato meritevole di tutela da porre in comparazione con quello pubblico comunque sussistente al ripristino della legalità violata (Cons. Stato, VI, 17 giugno 2022, n. 4959; Sez. VII, 11 aprile 2023, n. 3643; sez. IV, 30 giugno 2023, n. 6387)...” (Consiglio di Stato, Sez. II, 5 febbraio 2024, n. 1188).*

<sup>6</sup> Il Consiglio di Stato, con la citata sentenza n. 6636/2024, collocando la disciplina dell'art. 21 *novies* nell'alveo dell'art. 97 Cost., ha posto in luce la necessità della esternazione delle ragioni di interesse pubblico (al di là del mero ripristino della legalità violata) e della valutazione motivata della posizione dei soggetti destinatari del titolo edilizio; e ciò, in un caso in cui tale affidamento era, peraltro, particolarmente qualificato in ragione del lungo tempo trascorso dall'adozione della DIA annullata, risultando decorsi oltre sei anni dal suo consolidamento, in presenza di obblighi (cessione dell'area destinata a parcheggio) a carico del privato di non chiara evidenza.

preventivo (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 maggio 2024, n. 3990, che richiama Corte Costituzionale, 13 marzo 2019, n. 45).

La disposizione contenuta nel comma 6 *ter* dell'art. 19 conferma sul piano legislativo tale ricostruzione, e la scelta di liberalizzazione dell'attività oggetto di segnalazione. In tale contesto, le verifiche espressione del potere di controllo amministrativo sono puntualmente disciplinate dall'art. 19 della l. n. 241/1990, con il limite temporale di sessanta giorni (o trenta, per la SCIA in materia edilizia, *ex* comma 6 *bis*) dalla presentazione della SCIA per il divieto di prosecuzione o la rimozione degli effetti dannosi, e trenta giorni per l'adozione di eventuali misure per conformare l'attività alla normativa vigente; e, altresì, dell'eventuale autotutela (sebbene atipica, in quanto relativa ad un atto privato) nei termini previsti dall'art. 21 *novies*, cui rinvia l'art. 19, co. 4.

La prospettiva di “conservazione” dell'attività privata oggetto di segnalazione – rispetto alla mera inibizione/repressione, si coglie:

- sia nell'inciso “*Qualora sia possibile*”, riferito al possibile esercizio dei poteri conformativi eventualmente accompagnato dalla sospensione cautelare dell'attività;
- sia, nell'introduzione della sanzione della “*inefficacia*” per i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti adottati dopo la scadenza del termine, come previsto dal comma 8 *bis* dell'art. 2 della l. n. 241/1990, introdotto dall'art. 12, co. 1, lett. a), del d.l. n. 76/2020 (conv., con modificazioni, dalla l. n. 120/2020).

Il successivo comma 4 dell'art. 19 consente di esercitare tali poteri anche una volta decorso tale termine, ma solo in presenza delle condizioni previste dall'art. 21 *novies* della stessa l. n. 241/1990, ovvero secondo le regole generali che governano l'annullamento d'ufficio di atti illegittimi.

L'autotutela di cui al comma 4 dell'art. 19 si diversifica sul piano ontologico dal modello generale delineato dall'art. 21 *novies*, in quanto:

- tale autotutela non incide su un precedente provvedimento amministrativo, ma sull'assetto venutosi a creare dopo la Segnalazione/comunicazione del privato;
- mentre di regola il potere di autotutela è ampiamente discrezionale nell'apprezzamento dell'interesse pubblico che può imporne l'esercizio – tanto da non configurarsi in capo alla p.a. neppure l'obbligo di rispondere a eventuali istanze con cui il privato ne solleciti l'esercizio – nella fattispecie disciplinata dal citato art. 19, co. 4 l'Amministrazione ha l'obbligo di rispondere ad un eventuale sollecito, sicché la discrezionalità si traduce piuttosto nella verifica in concreto della sussistenza o meno dei presupposti di cui all'art. 21 *novies* (in tal senso, vedi Consiglio di Stato, 7 marzo 2023, n. 2371).

Il decorso di tutti i termini previsti comporta il definitivo consolidarsi della posizione del privato che ha inviato la Segnalazione, sia nei confronti



dell'amministrazione – la quale, decorsi i termini, non è più titolare del relativo potere – sia nei confronti di eventuali terzi.

Il superamento del limite temporale per l'esercizio del potere di autotutela comporta pertanto l'illegittimità dell'esercizio tardivo dei poteri repressivo/sanzionatori, fatta eccezione per le ipotesi in cui – indipendentemente da un accertamento penale di natura processuale – il privato che abbia effettuato la Segnalazione abbia rappresentato uno stato preesistente, anche per effetto di un contegno omissivo e/o silente, diverso da quello effettivamente presente (nel senso della tardività dell'esercizio del potere di sospensione della SCIA, dopo cinque anni, per avere il privato chiaramente rappresentato la realtà: Consiglio di Stato, 29 marzo 2023, n. 3224).

In particolare, una volta decorso il termine perentorio per l'esercizio del potere inibitorio in materia di SCIA - previsto in generale in sessanta giorni dal comma 3 dell'art. 19 e, in materia edilizia, in trenta giorni dal comma 6 *bis* del medesimo articolo - la p.a. conserva un residuale potere di autotutela.

Tuttavia, tale potere idoneo astrattamente a porre rimedio all'eventuale mancato esercizio del doveroso potere inibitorio – come accennato – va esercitato nella cornice dei principi sanciti, in materia di autotutela, dagli articoli 21 *quinquies* e 21 *novies* della l. n. 241/1990, dovendosi, quindi tali poteri esercitarsi nelle forme dell'autotutela e, quindi, nel rispetto anche dei limiti temporali (v. in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. III, 29 aprile 2024, n. 3896; idem, Consiglio di Stato, Sez. VII, 27 settembre 2023, n. 8553).

Depone in tal senso il comma 4 dell'art. 19, a tenore del quale “*Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-novies*”.

Ne consegue che – coerentemente con quanto già rilevato dal Giudice di appello in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE – il superamento del limite temporale per l'esercizio del potere di autotutela di cui al richiamato art. 21 *novies*, comporta l'illegittimità dell'esercizio tardivo dell'indicato potere – anche nel caso in cui un terzo abbia sollecitato l'esercizio di poteri inibitori/repressivi/conformativi – salvi i casi in cui, a prescindere da qualsivoglia accertamento penale di natura processuale, il soggetto segnalante abbia rappresentato uno stato preesistente, anche mediante il solo silenzio su circostanze rilevanti, diverso da quello reale.

Sulla SCIA, va anche rammentato che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 45/2019, ha chiarito taluni aspetti relativi alla tutela dell'affidamento del segnalante rispetto al terzo.

In particolare, la questione atteneva al comma 6 *ter* dell'art. 19, il quale attribuisce al terzo interessato la facoltà di “sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti

all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3" del cod. proc. amm., senza tuttavia indicare un termine entro il quale il terzo possa fare tale sollecitazione e, correlativamente, i poteri di verifica possano essere esercitati.

Diversamente da quanto argomentato dal rimettente, la Corte Costituzionale ha ritenuto tale carenza colmabile in via interpretativa con il rinvio ai poteri già previsti e disciplinati dai commi 3, 4 e 6 *bis* dell'art. 19, in dichiarata coerenza con l'introduzione di un limite temporale all'esercizio dell'autotutela nell'art. 21 *novies* della l. n. 241/1990 reso applicabile anche ai poteri di controllo sulla SCIA dal su citato art. 19 co. 4; e, ancora prima, in linea con il principio di legalità-tipicità che caratterizza e limita tutti i poteri amministrativi.

In tema di SCIA edilizia, va fatto un rapido cenno anche ad un altro ambito di intervento in autotutela dell'amministrazione, previsto dall'art. 39 del d.P.R. n. 380/2001, che disciplina (tra gli altri) l'annullamento delle segnalazioni certificate non conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o, comunque, in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della scadenza del termine di trenta giorni dalla presentazione della segnalazione.

Tale disposizione, avente ad oggetto un eccezionale potere di annullamento in autotutela, è stata interpretata, in conformità ai canoni costituzionali di cui all'art. 97 della Costituzione, in base agli stessi presupposti che disciplinano l'autotutela della p.a. titolare del potere ordinario: sia, in termini di interesse pubblico specifico; sia, di doverosa valutazione degli interessi e degli eventuali affidamenti, con conseguente necessaria valutazione della situazione di fatto che si viene ad incidere in via straordinaria.

Ne consegue la necessità di un'articolata e completa motivazione, che deve essere tanto più congrua quanto più giustificato è il legittimo affidamento dei privati nella stabilità di provvedimenti amministrativi anche in materia di titolo edilizi (cfr. C.G.A., 7 novembre 2022, n. 1149; 26 maggio 2020, n. 325).

### 3.1 *Sul silenzio assenso*

La disposizione sulla formazione del silenzio assenso si pone nella stessa logica acceleratoria e di semplificazione per il privato, in quanto – com'è noto – il titolo abilitativo si forma *per silentium*, con il decorso del termine senza che l'amministrazione si sia attivata rispetto all'istanza presentata dal privato.

Come rilevato dal giudice di appello, *“L'istituto del silenzio-assenso risponde ad una valutazione legale tipica in forza della quale l'inerzia "equivale" a provvedimento di accoglimento e tale equivalenza significa che gli effetti promananti dalla fattispecie sono sottoposti al medesimo*

*regime dell'atto amministrativo*” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 agosto 2023, n. 7774).

Sotto tale profilo, un tema centrale – che si interseca con la tematica della tutela dell'affidamento del privato nella stabilità degli effetti del provvedimento tacitamente formatosi – attiene alla formazione del titolo abilitativo per silenzio in relazione alla documentazione da cui la stessa istanza risulta corredata; rammentandosi che, anche nella fattispecie di cui al citato art. 20, in base al comma 3 “*l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies*”<sup>7</sup>.

Il tema centrale dell'istituto attiene alla questione, affrontata dalla giurisprudenza anche del Consiglio di Stato, della possibile formazione del provvedimento tacito di accoglimento a seguito del mero decorso del tempo, con ampia valorizzazione della posizione del privato rispetto alla mera inerzia della p.a.; o, diversamente, al decorso del termine unitamente alla sussistenza dei presupposti normativamente previsti.

Si pensi alla materia edilizia e al silenzio assenso maturato sulle domande di permesso di costruire, in relazione alla conformità urbanistica quale condizione (o meno) per la formazione del silenzio assenso.

Nella contrapposizione tra una prima tesi sulla formazione tacita del provvedimento subordinata alla mera presentazione dell'istanza e al decorrere del termine, e una seconda tesi più rigorosa sulla formazione del provvedimento tacito con la contestuale presenza di tutte le condizioni e i presupposti previsti dalla legge, è stata elaborata una tesi intermedia<sup>8</sup>, che muove dal denominatore comune alle due differenti ricostruzioni teoriche, per cui non è possibile ottenere *per silentium* ciò che si non si potrebbe altrimenti ottenere mediante l'esercizio espresso del potere.

---

<sup>7</sup> V. C.G.A. parere Ad. Sez. riunite, 7 dicembre 2023, n. 472, in ipotesi di annullamento in autotutela di una concessione in sanatoria autoassentita, di una SCIA e di una SCA (segnalazione certificata agibilità).

In quel caso, il CGA. i.n sede consultiva – dopo avere rammentato che anche i titoli edilizi formati per silenzio e la SCIA sono suscettibili di interventi in autotutela, come previsto rispettivamente dall'art. 20, co. 3, e dall'art. 19, co. 4, della l. n. 241/1990 – ha ribadito come il nostro ordinamento escluda un potere di autotutela temporalmente illimitato, precisando che il dies a quo decorre certamente dalla conoscenza dei fatti e delle circostanze da parte della p.a. ma tenendo conto del ragionevole affidamento maturato dal privato; e tanto, in una ipotesi in cui il Comune, dal canto suo, aveva già ricevuto circa cinque anni prima sia la SCIA in sanatoria, sia la perizia giurata ex art. 28 della l.r. n. 16/2016, senza esercitare il dovuto potere di controllo e inibitorio pur in presenza di elementi che consentivano di percepire, agevolmente e immediatamente, la illegittimità della s.c.i.a. in sanatoria.

E' stato quindi ribadito che il superamento del termine rigido di diciotto mesi (poi ridotto a dodici) per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio non è consentito in fattispecie in cui la mancanza dei presupposti per la legittima formazione del provvedimento amministrativo sia imputabile unicamente all'amministrazione a titolo di colpa grave, a fronte di un terzo acquirente di buona fede, estraneo alle vicende scoperte a distanza di anni; sicché, nel bilanciamento tra l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto illegittimo e la tutela dell'affidamento dei destinatari circa la certezza e la stabilità degli effetti giuridici prodotti dal provvedimento, prevale in tali casi l'interesse del privato alla stabilità del bene della vita con esso acquisito.

<sup>8</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 agosto 2023, n. 7774.

Per l'indirizzo tradizionale vedasi Consiglio di Stato, Sez. VII, 16 febbraio 2023, n. 1634, richiamata dalla recentissima sentenza della IV Sezione del Consiglio di Stato, 25 settembre 2024, n. 7768, che fa riferimento anche al diverso indirizzo di cui alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5746/2022.

L'affidamento del privato nel mero decorso del tempo trova, quindi, un sicuro limite in tale principio. E, tuttavia, la norma prevede un meccanismo di formazione del titolo abilitativo anche se la domanda non sia conforme alla legge – pena, altrimenti, la vanificazione della finalità di semplificazione sottesa all'istituto – potendo in tal caso la p.a. agire in autotutela.

Del resto, è stato rilevato che la p.a. non può ritenersi deresponsabilizzata dalla formazione della fattispecie silenziosa – che risponde ad una chiara logica di semplificazione amministrativa – avendo l'onere di effettuare un'istruttoria completa e accurata su tutti gli elementi di cui il privato ha corredato la sua istanza, impedendo se del caso la formazione di un atto tacito difforme dal modello legale di riferimento. Diverso sarebbe, invece, l'esito dell'*iter*, qualora tale istanza non fosse corredata dalla necessaria documentazione, con ciò impedendo anche astrattamente alla p.a. di porre in essere i necessari accertamenti sulla sussistenza delle condizioni normativamente previste: in questo caso, il silenzio assenso non potrebbe formarsi e si avrebbe un'ipotesi di inesistenza, e non di mera illegittimità dell'atto tacito (cfr. Cons. Stato n. 7774/2023 cit. in nota).

E' stato osservato che da tale sentenza emerge il tentativo di conciliare le due opposte esigenze, di tutela del principio di legalità da un lato, e di tutela dei principi di certezza del diritto e del legittimo affidamento dall'altro; e che la soluzione interpretativa – pur cercando di superare la tradizionale sovrapposizione concettuale dei requisiti di validità e di configurabilità del silenzio assenso – non supera le criticità dell'istituto, legate alla strutturale incertezza delle pretese che si fondano su tale meccanismo rivelatosi non tanto uno strumento di semplificazione quanto piuttosto un meccanismo di aggravamento della successiva attività amministrativa<sup>9</sup>.

Sempre in tema di silenzio assenso – e sul piano dell'incidenza dell'affidamento del privato sulla stabilità degli effetti – va rammentato che tale meccanismo di formazione tacita del provvedimento favorevole non si forma nei procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, come previsto dall'art. 20, co. 4.

Tale disposizione è stata ritenuta applicabile anche in Sicilia, a partire dalla legge regionale di recepimento n. 5/2011 (in tal senso: Corte Cost., 15 luglio 2021, n. 155, richiamata da C.G.A., 22 gennaio 2024, n. 49; nello stesso senso C.G.A. 5 maggio 2023, n. 322, che fa riferimento al rinvio dinamico all'art. 20 della l. n. 241/1990 disposto dall'art. 7, co. 1, della l.r. n. 5/2011).

Allo stesso modo, per consolidata giurisprudenza un limite all'operatività di tale meccanismo di favore per il privato si pone con riferimento alle istanze che hanno ad oggetto l'utilizzazione di beni pubblici, in quanto il provvedimento concessorio,

---

<sup>9</sup> C. Commandatore, "Le trappole delle semplificazioni: il silenzio assenso", in *Urbanistica e appalti*, 6/2023.

espressione di un potere discrezionale innanzitutto sull'*an*, esclude in radice l'applicabilità del regime del silenzio assenso (v. Consiglio di Stato, Sez.V, 14 novembre 2023, n. 9762; 7 giugno 2020, n. 4660).

Va, infine ricordato quanto disposto dall'art. 21, co. 1, della l. n. 241/1990, il quale stabilisce che “*Con la segnalazione o con la domanda di cui agli articoli 19 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.*”; disposizione, della quale si è rilevata l'antinomia con l'art. 21 *novies*, co. 2 *bis*, della stessa l. n. 241/1990 in quanto presupponente la formazione in ogni caso del provvedimento seppure poi le dichiarazioni o le attestazioni risultino non veritiere<sup>10</sup>.

#### 4. *L'affidamento in relazione alla revoca ai sensi dell'art. 21 quinquies della l. n. 241/1990*

Per quanto attiene alla revoca in autotutela di un provvedimento ad efficacia durevole, la nozione di cui all'art. 21 *quinquies* della l. n. 241/1990 è ampia, in quanto la disposizione contempla tre presupposti alternativi per la legittima adozione del provvedimento: 1) i sopravvenuti motivi di pubblico interesse; 2) il mutamento della situazione di fatto; 3) la nuova valutazione dell'interesse pubblico originario.

Pertanto, può essere ritenuto adeguatamente motivato un provvedimento di revoca consistente in una nuova valutazione dell'interesse pubblico in virtù dell'ampia discrezionalità di cui gode la p.a. nell'esercizio del cosiddetto *ius poenitendi*, in relazione del resto alla necessaria funzione di “attualizzazione” dell'atto amministrativo rispetto al perseguimento dell'interesse pubblico.

E' evidente come il potere di revoca sia connotato da una più pregnante sfera di discrezionalità, in quanto – a differenza dell'annullamento d'ufficio, nel quale occorre anche l'illegittimità dell'atto – nella revoca la p.a. deve sostanzialmente effettuare una valutazione di opportunità, ovviamente agganciata alle condizioni previste dal citato art. 21 *quinquies*, che implica un apprezzamento ampiamente discrezionale a fronte del quale un'eventuale istanza di un terzo si pone quale atto meramente sollecitatorio, che non comporta il sorgere di un obbligo di provvedere. Nel caso della revoca, pertanto, il legislatore ha costruito sia una tutela antecedente sotto forma di limite, relativamente ai motivi di nuova valutazione dell'interesse pubblico in relazione ai provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, rispetto alla quale diventa centrale la motivazione in ordine alla sussistenza dei relativi presupposti (v. Consiglio di Stato, Sez. VII, 30 dicembre 2023,

---

<sup>10</sup> M.A. Sandulli, Edilizia, in Riv. Giur. Edilizia, 2022, 171, citata da C. Commandatore, cit.

n. 11380); sia, una tutela indennitaria successiva, finalizzata a riequilibrare equitativamente il privato del pregiudizio patrimoniale subito.

Inoltre, qualora la revoca di un atto amministrativo incida su rapporti negoziali, l'art. 21 *quinquies* co.1 *bis* della l. n. 241/1990 – con una previsione che mitiga l'obbligo di ristorare la lesione della posizione giuridica del privato – circoscrive l'importo indennizzabile al solo danno emergente, tenendo conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte del privato della contrarietà dell'atto all'interesse pubblico, con implicito richiamo all'art. 1338 c.c., relativo alla conoscenza delle cause di invalidità del contratto; sia, dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico.

Sotto tale profilo l'affidamento del privato può apparire recessivo rispetto alla preminente prevalenza dell'interesse pubblico, ma in tale evenienza ad essere valorizzato è il rapporto di reciproca fiducia tra le parti, nel quale anche il privato deve comportarsi in modo tale da non incidere neppure quale mera concausa all'errata valutazione sulla compatibilità dell'atto amministrativo con l'interesse pubblico.

Pare quindi che – a differenza dell'annullamento d'ufficio, in ordine al quale dopo le modifiche introdotte nell'art. 21 *novies*, la posizione del privato risulta rinforzata – nella revoca la prevalenza dell'interesse pubblico si ponga in maniera più netta, verosimilmente in quanto non si tratta di atti originariamente illegittimi, ma di provvedimenti corretti e (originariamente) conformi ad un determinato assetto di interessi.

D'altro canto, a differenza della fattispecie dell'annullamento d'ufficio, il provvedimento di revoca non è soggetto ad alcun limite temporale, sicché la tutela dell'affidamento del privato si sposta prevalentemente sul piano del bilanciamento degli interessi in conflitto e sull'ulteriore eventuale piano del ristoro del pregiudizio subito; e, tuttavia, il decorso del tempo dall'adozione del provvedimento non è del tutto neutro, assumendo rilievo – attraverso il filtro del principio di ragionevolezza – nel giudizio di comparazione tra l'interesse pubblico alla revoca e quello privato alla conservazione degli effetti dell'atto, con correlativo onere dell'amministrazione di fornire una motivazione rafforzata.

Sotto tale profilo, l'eventuale condotta del privato contraria ai doveri di correttezza e buona fede può incidere sulla configurabilità di una posizione tutelabile, anche a titolo di responsabilità precontrattuale.

Come chiarito di recente dal Consiglio di Stato, la responsabilità precontrattuale della p.a. non sorge per il sol fatto che essa abbia deciso o meno di avviare e/o concludere una determinata procedura (in quel caso, di project financing), ma si determina nel momento in cui il privato può effettivamente vantare un affidamento

obiettivamente meritevole di tutela, dimostrando di non avere “colpevolmente” contribuito a creare il proprio affidamento, nella considerazione che – stante la preminenza dell’interesse pubblico che connota l’esercizio del potere di revoca – anche sul privato grava l’obbligo di cui all’art. 1337 cod. civ. di comportarsi secondo buona fede durante lo svolgimento delle trattative (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 24 agosto 2023, n. 7927).

Da tale angolo visuale, di tutela risarcitoria, la giurisprudenza fa riferimento a due piani distinti – quello della legittimità e quello della correttezza – in cui l’eventuale legittimità del provvedimento di revoca non incide necessariamente, nel senso di escluderla, sulla responsabilità per i danni comunque subiti dal privato (v. Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, 29 novembre 2021, n. 21); evoluzione interpretativa che si aggancia al già citato art. 1, co. 2 *bis*, della l. n. 241/1990, in una logica di valorizzazione dei doveri di correttezza e buona fede in capo all’amministrazione (in tal senso, v. anche Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, 4 maggio 2018, n. 5).

Naturalmente, oltre all’affidamento incolpevole in capo al privato, e l’imputabilità alla p.a. (in termini di colpa o dolo) della violazione dei doveri di correttezza, occorre sia il danno-evento che il danno-conseguenza, e il necessario rapporto di causalità tra i danni e la condotta imputabile alla p.a..

## 5. *Conclusioni*

E’ possibile concludere questa breve riflessione su uno dei temi più dibattuti nell’attuale panorama dottrinale e giurisprudenziale, osservando come – seppure l’ordinamento si sia mosso a più riprese per la valorizzazione della posizione del privato, anche nella logica della semplificazione e della liberalizzazione – il faro rimane pur sempre la cura dell’interesse pubblico nell’esplicarsi del potere di autotutela, che la p.a. è tuttavia tenuta a ponderare con l’interesse del privato alla conservazione del provvedimento; e, coerentemente con la prospettiva eurounitaria, viene posto in luce il carattere bilaterale del dovere comportamentale posto a carico di entrambe le parti della relazione procedimentale (p.a. e privato), con correlativa rilevanza dell’indagine in concreto, caso per caso, della meritevolezza dell’affidamento in quanto espressione di un principio immanente.

Rispetto all’incisività di tale potere pubblico, è preciso onere dell’amministrazione assicurare al privato un pieno coinvolgimento e un effettivo contraddittorio proprio nella logica del corretto e ragionevole perseguimento dell’interesse pubblico e della contestuale verifica di compatibilità con l’interesse del privato e dell’eventuale affidamento incolpevole che il predetto abbia riposto nella stabilità nel tempo degli effetti del provvedimento favorevole.

Resta, inoltre, il nodo problematico delle ipotesi di silenzio significativo basate sull'idea di un'amministrazione competente ed efficiente – e le conseguenze delle diverse scelte interpretative – che ingenerano nel privato la fiducia sulle valutazioni effettuate dall'amministrazione, e sulla conseguente stabilità delle situazioni favorevoli venutesi a creare; nodo, che probabilmente dovrebbe essere sciolto dal legislatore con una riforma chiarificatrice dell'istituto finalizzata ad un uso razionale di tale meccanismo di semplificazione, e coerente con la cura di tutti gli interessi coinvolti.

### ***Bibliografia***

G. LA GRECA, “L'iter di affidamento dei contratti pubblici: dalla programmazione alla stipula del contratto. Brevi riflessioni sul decreto legislativo n. 36 del 2023”, relazione tenutasi al Convegno di studi della Corte dei conti «*Efficienza amministrativa ed efficienza giudiziaria al servizio delle comunità territoriali*», in memoria di Francesco Rapisarda, Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana, tenutosi a Catania nei giorni 11 e 12 dicembre 2023.

C. COMMANDATORE, “Le trappole delle semplificazioni: il silenzio assenso”, in *Urbanistica e appalti*, 6/2023.

G. TULUMELLO, “La tutela dell'affidamento del privato nei confronti della Pubblica amministrazione fra ideologia e dogmatica”, contributo destinato al *Liber amicorum* per il prof. Salvatore Raimondi, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023.

(\*) Relazione al 2° incontro di studio in memoria di Nicola Maisano, “Buona fede e affidamento nel rapporto amministrativo”, tenutosi il 13 settembre 2024 presso il T.A.R. per la Sicilia, Palermo, Palazzo Benso.