

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2022 - Anno XLIII

IL PROVVEDIMENTO INEFFICACE: PROBLEMI E PROSPETTIVE L'INEFFICACIA E LA CONSUMAZIONE DEL POTERE.

dell'Avv. Prof. Adriano Tortora

Il decreto legge n. 76/2020 ha introdotto il comma 8-bis nell'art. 2 della legge n. 241/1990 che prevede quanto segue: "8-bis. *Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli [articoli 14-bis, comma 2, lettera c\), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1](#), ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'[articolo 14-ter, comma 7](#), nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'[articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo](#), adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'[articolo 21-nonies](#), ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.*"

La novella ha provocato diverse reazioni nel mondo dottrinario, ma anche la necessità di effettuare alcune riflessioni che si tenteranno di illustrare qui di seguito.

In primo luogo è possibile evidenziare, che la disposizione in esame sembra avere individuato specifiche ipotesi nelle quali il potere dell'amministrazione si consuma.

Tale affermazione si ricava dal fatto che ciascuno degli articoli citati nel comma 8-bis dell'art. 2 della legge n. 241/1990 prevede un termine, da qualificarsi come perentorio, entro il quale l'amministrazione è tenuta ad adottare il provvedimento di diniego dell'attività o di attribuzione del bene della vita, in assenza del quale si forma un provvedimento tacito di assenso¹.

Ad esempio: l'art 14-bis, comma 2, lettera c) prevede il termine perentorio di 45 giorni entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni sull'oggetto della conferenza; l'art. 17-bis, commi 1 e 3, che riguarda gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra pubbliche amministrazioni, prevede un provvedimento tacito di assenso decorsi 30 (comma 1) o 90 (comma 3) giorni dalla richiesta; l'art. 20, comma 1, riguarda i procedimenti ad istanza di parte e prevede un provvedimento tacito di assenso con il decorso di 30, 90 o 180 giorni dalla presentazione dell'istanza; l'art. 14-ter, comma 7, prevede il termine perentorio di 45 giorni entro il quale concludere la Conferenza; l'art. 19, commi 3 e 6-bis, prevede il termine di 60 giorni per la scia ordinaria e di 30 giorni per la scia edilizia, entro il quale l'amministrazione è tenuta ad adottare i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività privata iniziata.

Scaduto il termine, il successivo provvedimento negativo è considerato inefficace.

Prima del predetto intervento normativo, la prevalente giurisprudenza² considerava illegittimo il successivo provvedimento di diniego o di modifica del precedente silenzio assenso.

¹ Non si esaminerà, invece, la fattispecie del provvedimento positivo successivo alla scadenza, perché considerato o inefficace o una conferma (impropria) del precedente provvedimento e come tale non presenta profili critici.

² T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 1 aprile 2019, n. 1798, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 16 dicembre 2009, n. 8834, in Riv. giur. edilizia, 2010, I, p. 501; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 20 marzo 2009, n. 544, in Foro amm. TAR, 2009, p. 901; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 7 giugno 2006, n. 1321, in Foro amm. TAR, 2006, p. 1962. Confermano tale tesi: Patroni Griffi: "Giustizia amministrativa: evoluzione e prospettive nell'ordinamento nazionale e nel quadro europeo", Lectio Magistralis del Presidente del Consiglio di Stato, svolta su Virtual Learning Environment – UNIBO nell'ambito delle attività del Dipartimento di Scienze Giuridiche – DSG e del Centro di Ricerca e Formazione sul Settore Pubblico CRIFSP – SPISA, Bologna,

Secondo i giudici amministrativi l'illegittimità del provvedimento di diniego tardivo deriva dall'avvenuta consumazione del potere di amministrazione attiva, al quale non è seguito il potere di autotutela, oppure dalla violazione del principio di buona fede e di legittimo affidamento (oramai divenute regole di natura pubblicistica ai sensi del comma 2-bis dell'articolo 1 della legge 241/1990), formatosi sull'assetto di interessi determinati per la decorrenza del termine procedimentale.

Perciò, ove l'amministrazione accerti, in un secondo momento, la mancanza dei requisiti richiesti dalla normativa per lo svolgimento dell'attività per la quale è stato chiesto l'atto di assenso, il solo potere esercitabile dalla stessa p.a. è quello di autotutela³ – avente ad oggetto non certo l'istanza, bensì l'assenso silenzioso (o, meglio, i suoi effetti)⁴ – con tutte le conseguenze in termini di più stringenti presupposti per il suo legittimo esercizio.

Con il nuovo comma 8-bis dell'articolo 2 l'inefficacia del provvedimento successivo al silenzio si sostituisce al provvedimento considerato illegittimo, con la conseguenza che prima il successivo provvedimento era impugnabile per l'effettivo e concreto pregiudizio arrecato al titolare del provvedimento tacito, ora invece l'inefficacia del provvedimento non consente di configurare un valido interesse a ricorrere, non producendo l'attività successiva di diniego o di modifica del provvedimento favorevole di assenso, una lesione concreta, diretta e immediata, in quanto inefficace *ex lege* ed accertabile se non ai fini dichiarativi dal giudice amministrativo.

Resta solo la possibilità per l'amministrazione di esercitare l'autotutela nel termine di 12 mesi, termine questo ridotto per effetto dell'art.63, comma 1, del decreto-legge n. 77/2021, scaduto il quale ogni illegittimità viene

24 novembre 2020, nonché Marco Calabrò, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *federalismi.it*.

³ T.A.R. Umbria, 19 dicembre 1999, n. 990, in *Rass. Giur. umbra*, 2000, p. 853, con nota di A. BARTOLINI, La conversione giurisdizionale del provvedimento illegittimo, anzi nullo (nel rapporto tra silenzio assenso e diniego sopravvenuto).

⁴ Per la tesi che configura che il silenzio non sia un provvedimento si veda M. Calabrò, *op. cit.*, pag. 32.

sanata in modo permanente, con conseguente consolidamento della posizione giuridica vantata dal privato.

La necessità di una preventiva *interpositio legislatoris* per l'inefficacia del provvedimento

Si osserva, ancora, che al di fuori delle ipotesi contenute nell'articolo 2, comma 8-bis, della legge n. 241/1990, non vi è evidenza normativa dell'inefficacia per i provvedimenti adottati dopo la formazione del silenzio assenso.

Come in precedenza accennato, prima della modifica legislativa, la regola seguita dalla giurisprudenza è stata quella di considerare il provvedimento di diniego successivo al silenzio come illegittimo.

La presenza di una disposizione di legge, invece, qualifica il provvedimento non illegittimo ma inefficace. Nasce, quindi, il problema del se l'inefficacia del comma 8-bis sia da considerarsi una norma di carattere generale, dalla quale inferire un rapporto di presupposizione necessaria tra il principio di legalità e l'inefficacia, oppure se il predetto comma costituisca una mera eccezione da tenere circoscritta alle ipotesi in esso indicate.

Per fare chiarezza è possibile evidenziare che il nostro ordinamento contempla, oltre al comma 8-bis dell'art. 2 della legge n. 241/1990, solo due ipotesi di inefficacia: l'art. 13, comma 4, del d.P.R. n. 327/2001 e l'art. 121 del codice del processo amministrativo.

Il primo articolo⁵ prevede l'inefficacia del provvedimento di esproprio adottato oltre il termine di decadenza, il secondo articolo prevede l'inefficacia del contratto di appalto stipulato in assenza di una valida aggiudicazione.

⁵ Art. 13, comma 3: "Nel provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera può essere stabilito il termine entro il quale il decreto di esproprio va emanato." e comma 4: "Se manca l'espressa determinazione del termine di cui al comma 3, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera." Comma 6: "La scadenza del termine entro il quale può essere emanato il decreto di esproprio determina l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità."

Entrambe le disposizioni non qualificano cosa sia l'inefficacia, ma la giurisprudenza individua il suo presupposto nel mancato esercizio del potere per il decreto di esproprio e nell'invalidità/impossibilità di aggiudicazione per le gare di appalto.

L'inefficacia, quindi, rappresenta una figura bicefala, riferita al potere esaurito e alle conseguenze dell'invalidità ove il rimedio ultimo è la non produzione degli effetti del provvedimento.

L'inefficacia di cui al comma 8-bis, invece, pur avvicinandosi alla previsione dell'art. 13 in materia di espropriazione sotto l'aspetto della consumazione del potere dell'amministrazione, se ne differenzia perché consegue a un provvedimento tacito di assenso e non al mancato esercizio del potere di adozione del decreto.

In entrambi i casi il provvedimento è valido, conforme alle disposizioni normative ed esistente, ma non produttivo di effetti per esplicita dichiarazione normativa.

Non sembrerebbero, quindi, sorgere dubbi sul fatto che la declaratoria di inefficacia del provvedimento adottato all'esito di un termine di decadenza debba necessariamente trovare fondamento in una previsione normativa di primo grado.

Ma tale affermazione è contraddetta da una recente pronuncia del Consiglio di Stato, che con sentenza dell'Adunanza plenaria n. 8/2021 ha ritenuto sussistente l'inefficacia del provvedimento per il solo fatto che si sia consumato l'esercizio del potere a prescindere dall'esistenza di una previsione normativa che priva di effetti l'atto amministrativo.

La pronuncia si sofferma in prima battuta sulla natura dei poteri conferiti al commissario ad acta. In particolare, nella vicenda esaminata si è posto il problema di come coordinare l'esercizio del potere del commissario *ad acta* con quello dell'amministrazione in ordine al giudicato che si era pronunciato sull'obbligo di provvedere su un'istanza del privato, relativa

alla richiesta di un intervento edilizio all'interno di un ampio insediamento abusivo, oggetto di un procedimento di recupero.

L'Adunanza plenaria dopo aver illustrato che il commissario è un organo ausiliario del giudice ha affermato che: *".... gli atti adottati dal commissario ad acta dopo che l'amministrazione abbia già provveduto a dare attuazione alla decisione, ovvero quelli che l'amministrazione abbia adottato dopo che il commissario ad acta abbia provveduto, **sono da considerarsi inefficaci** e, ove necessario, la loro rimozione può essere richiesta da chi vi abbia interesse, a seconda dei casi, al giudice dell'ottemperanza o al giudice del giudizio sul silenzio."*

In assenza di una disposizione sul coordinamento dei poteri di due distinti organi, che hanno adottato atti in conseguenza del medesimo giudicato, il Consiglio di Stato ha derivato l'inefficacia dell'atto dalla consumazione del potere.

Si ritiene, tuttavia, che pur non esistendo una definizione puntuale dell'inefficacia, né una sua disciplina, la previa necessità che questa debba essere sorretta da una fonte legislativa si ricava dallo stesso principio di legalità sostanziale per il quale tutti i provvedimenti amministrativi (ad eccezione delle ordinanze di necessità e urgenza, come affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 115/2011) devono essere tipici e nominativi e tra i requisiti della tipicità non sorgono dubbi sul fatto che anche gli effetti sono conseguenza tipica dell'esercizio del potere previsto dalla norma. E solo quest'ultima è in grado, *a contrario*, di privare l'esercizio di un potere degli effetti che questo produce naturalmente⁶.

L'esigenza di una previsione legislativa che individui l'inefficacia del provvedimento si ricava dalla stessa legge sul procedimento amministrativo.

⁶ Marcello Clarich, in *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, quarta edizione, pag. 108 ritiene, invece, che il potere in astratto presenta il carattere dell'inesauribilità: fin tanto che resta in vigore la norma attributiva, esso si presta ad essere esercitato in una serie indefinita di situazioni concrete.

Ad esempio, l'articolo 21-*bis* stabilisce che *"il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso, effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile"*. Per i provvedimenti recettizi, dunque, l'efficacia agisce *ex nunc* su indicazione del legislatore e la mancata comunicazione determina l'inefficacia, e non l'invalidità o l'inesistenza dell'atto. Al contrario, solo gli atti cautelari e urgenti acquistano immediata efficacia, senza quindi la previa comunicazione personale e individuale all'interessato.

Anche i commi 1 e 2 dell'art. 21-*quater* sembrano avallare la tesi della previa *interpositio legislatoris* quando prevede che: *"1. I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo. 2. L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze...."*.

Infine, anche dalle disposizioni sulla nullità (art. 21-*septies*) e sull'annullabilità (art. 21-*octies*, comma 1) del provvedimento è possibile ricavare che dall'eliminazione dell'atto consegue *ex lege* la sua inefficacia.

L'inefficacia del comma 8-bis: nuova categoria concettuale o l'effetto dell'invalidità?

È stato prospettato da una certa dottrina che l'inefficacia possa rientrare tra le cause di invalidità del provvedimento amministrativo⁷.

Per ribattere a tale orientamento appare opportuno rivolgere lo sguardo alla dottrina civilistica, nella quale l'inefficacia è definita come la qualità del contratto che non produce gli effetti che normalmente dovrebbe produrre⁸.

È una definizione molto generica che merita di essere precisata.

L'invalidità designa la qualità del contratto, in quanto affetto da un vizio che lo espone a determinati rimedi contrattuali, come la nullità e l'annullamento. I rimedi servono a bloccare gli effetti del contratto e, quindi, a renderlo inefficace.

Si coglie così una prima connessione funzionale tra l'invalidità e l'inefficacia quella nella quale l'invalidità persegue e produce l'inefficacia del contratto, perché è solo attraverso l'inefficacia di questo che l'invalidità può svolgere la sua funzione remediale. Però, questa di cui si parla è l'inefficacia in senso lato, che presenta due caratteristiche connesse: il possibile rapporto con l'invalidità di cui è conseguenza; e la possibile funzione remediale, in quanto reagisce contro un contratto difettoso.

Di inefficacia, tuttavia, può parlarsi anche in altro senso: come inefficacia in senso stretto. Questa è l'inefficacia che si presenta svincolata dalla nozione di invalidità e risulta priva di funzione remediale: è appunto l'inefficacia del contratto valido. Un esempio di contratto che non presenta difetti cui bisogna rimediare è quello dipendente da una condizione. Il contratto condizionato è o diventa improduttivo di effetti

⁷ Marco Calabrò, *Il silenzio assenso nella disciplina del permesso di costruire. L'inefficacia della decisione tardiva nel d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni)* (note a margine di Cons. Stato, Sez. VI, 13 agosto 2020, n. 5034 e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-bis, 1 luglio 2020, n. 7476.

⁸ Vincenzo Roppo, *Il contratto*, Giuffrè, pag. 799 e ss.

non perché abbia un difetto in ragione del quale la legge ritiene desiderabile bloccarne gli effetti, ma perché le parti stesse lo hanno costruito in modo che fosse o diventasse improduttivo di effetti. Lo stesso vale per l'inefficacia del contratto simulato. Idem per l'inefficacia conseguente all'esercizio della revocatoria.

Applicando le coordinate appena menzionate al diritto amministrativo è possibile rilevare che anche nel settore degli interessi pubblici un atto amministrativo può essere valido, quindi privo di vizi, ma ciò nonostante non produttivo di effetti.

Un esempio, è dato dal provvedimento condizionato, ritenuto ammissibile dalla giurisprudenza⁹ nel caso in cui l'apposizione della condizione o della prescrizione risponda ad esigenze di speditezza dell'azione amministrativa, consentendo alla P.A. di subordinare gli effetti positivi del proprio provvedimento alla verifica di un evento ritenuto indispensabile per una valutazione positiva della questione posta al suo esame. Le condizioni di ammissibilità del provvedimento condizionato impongono, altresì, che non si determini una violazione del principio di legalità¹⁰ e non si distorca la finalità per la quale il potere è stato attribuito all'amministrazione.

Continuando, un altro esempio può rinvenirsi nella disapplicazione dell'atto amministrativo prevista dall'articolo 5 dell'allegato E della legge n. 2248 del 1865, che non consente al giudice ordinario di annullare il provvedimento amministrativo, ma di privarlo semplicemente degli effetti che ha prodotto fino a quel momento. Anche in questo caso il provvedimento è valido, ma viene privato di effetti dal giudice. Resta sempre fermo il dovere dell'amministrazione di annullare tale

⁹ *Ex multis*, Cons. St., V, 29 novembre 2004, n. 7762; id., IV, 25 novembre 2011, n. 6260; id., 25 giugno 2013, n. 3447; id., VI, 10 dicembre 2015, n. 5615.

¹⁰ Questo principio è inteso nell'accezione secondo cui il potere amministrativo debba trovare un esplicito riferimento in una norma di legge, che costituisce il fondamento esclusivo – o limite positivo – dei poteri dell'amministrazione; è la legge a dover attribuire in maniera espressa alla PA la titolarità del potere, disciplinandone modalità e contenuti, come osserva M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, edizione 2019.

provvedimento, che ad avviso di chi scrive incombe all'amministrazione anche in presenza dei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 8-bis, della legge n.241/1990.

Il campo dei provvedimenti validi, ma non efficaci, si rinvengono ancora in campo processuale ove il giudice amministrativo può sospendere gli effetti del provvedimento con apposita ordinanza cautelare al fine di evitare, nelle more dello svolgimento del processo, un danno grave al soggetto destinatario del provvedimento. Anche in questa ipotesi il provvedimento è privo di vizi, ma non efficace. Resta, infine, dubbio se tra le inefficacie non rimediali rientri il provvedimento amministrativo che non ha ricevuto il visto da parte della Corte dei Conti, per non aver mai sortito i propri effetti secondo le regole di contabilità pubblica e quindi, mai venuto ad esistenza.

Dalle ipotesi appena illustrate è possibile ricavare che l'ordinamento giuridico ammette l'esistenza di un provvedimento valido, cioè non illegittimo, ma ciò nonostante privo di efficacia. Probabilmente, le ragioni che hanno indotto il legislatore a inserire ed individuare nuove ipotesi di inefficacia derivano dalla necessità di risolvere un problema di duplicazione o sovrapposizione di provvedimenti a seguito del decorso del termine di decadenza o, anche, per garantire una maggiore certezza della circolazione giuridica. E tale ipotesi sembra avallata proprio dal decreto-legge n. 76/2020 recante: *"Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali"*, che tale novità ha introdotto.

Per questi motivi non appare di rilievo quella tesi¹¹ che configura nel predetto comma 8-bis una nullità testuale, sia per l'assenza nella disposizione di una previsione espressa di invalidità, sia perché le

¹¹ Federico Giuseppe Russo, *Il provvedimento inefficace, rectius inutile nell'ambito del comma 8-bis dell'articolo 2 della Legge n. 241/1990*, su ratiojuris.it; M. Macchia, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori del decreto legge "Semplificazioni"*, in quaderni costituzionali, 3, 2020.

conseguenze di questa interpretazione sarebbero diverse rispetto all'inefficacia. L'invalidità, se non impugnata diviene legittima per decorso del termine, mentre l'inefficacia pone problemi di impugnabilità del provvedimento sia in ordine alla legittimazione ad agire, per l'assenza in capo al titolare della posizione giuridica di un interesse diretto, concreto e attuale, sia in ordine all'individuazione di un termine di decadenza costruito, di regola, per gli atti che producono effetti pregiudizievoli.

Inconferente, quindi, appare il richiamo a quei precedenti giurisprudenziali che considerano illegittimo il provvedimento tardivo. Tale giurisprudenza si ricollega a un periodo anteriore alla novella legislativa.

Il caso risalente al 2006 affrontato dal Supremo consesso¹² della giustizia amministrativa riguarda la nomina di due segretari comunali presso il medesimo ente locale di cui il Consiglio di Stato ha dichiarato la nullità della nomina del segretario comunale più recente, per impossibilità giuridica dell'oggetto. Secondo il giudice il potere di nomina si sarebbe automaticamente consumato perchè è lo stesso termine di decadenza ad assumere e a riflettere l'interesse pubblico al buon andamento. Per cui ove l'accezione del tempo a provvedere si identifichi con l'interesse pubblico, la sua violazione potrebbe essere ascritta alla nullità strutturale in commento.

Tale giurisprudenza, anche se ha avuto il pregio di sovrapporre l'oggetto del provvedimento amministrativo con l'interesse pubblico, la cui mancanza determina nullità, non può certo essere trasposta nell'articolo 2, comma 8-bis, della legge n. 241/1990, che inequivocabilmente considera non nullo ma solo inefficace il provvedimento successivo allo scadere del termine di decadenza. A ciò si aggiunga anche il mutamento di tendenza dello stesso Consiglio di Stato che con sentenza n. 8 del 2021 dell'Adunanza plenaria per un caso simile, già esposto in precedenza, è

¹² Cons. Stato, sez. V, sent. n. 4694 del 31 luglio 2006.

stata individuata non la nullità ma l'inefficacia del provvedimento vertente sul medesimo oggetto, ma sovrapposto al primo.

Su altro versante, si discute invece se l'inefficacia di cui all'art. 2, comma 8-bis, sia da ricondurre ad una nullità per carenza di potere, anziché ad una nullità testuale, sempre che il termine per l'adozione del provvedimento tacito sia considerato perentorio, ovvero se la stessa inefficacia debba considerarsi una categoria autonoma tutelabile mediante l'azione di accertamento.

Secondo questa prospettazione¹³ l'atto tardivo è da considerarsi nullo perché, una volta spirato il termine e consumatosi il potere di decidere, la successiva eventuale attività provvedimentale è esercitata in carenza di potere ovvero senza una norma attributiva del potere stesso e, quindi, è *da considerarsi tamquam non esset*. Si rileva, tuttavia, che anche questa opzione interpretativa fa dire al comma 8-bis dell'articolo 2 della legge n. 241/1990 più di quanto il legislatore avrebbe voluto dire perché la disposizione indica espressamente inefficace il provvedimento tardivo.

Conclusioni

Da quanto illustrato sembrerebbe, dunque, che il legislatore abbia voluto costruire una categoria autonoma e ampliare le ipotesi di inefficacia, facendo assurgere tale qualità del provvedimento amministrativo a strumento di eliminazione di duplicati o doppioni di esercizio della funzione amministrativa che inevitabilmente l'amministrazione attua a fronte di termini che fanno scattare il silenzio assenso.

Contro il provvedimento inefficace resta eventualmente un problema di tutela del privato, semmai questi possa subire un pregiudizio.

¹³ F. Luciani, Contributo allo studio del provvedimento amministrativo nullo. Rilevanza ed efficacia, Torino, 2010.

Tutela che, sotto altro fronte, risulta maggiormente rafforzata proprio dal fatto che l'affidamento del privato nei confronti del provvedimento di assenso si consolida per effetto dell'inefficacia, che radica la convinzione dell'immutabilità del provvedimento rimovibile solo con lo strumento dell'autotutela.