

**ENCICLOPEDIA
DEGLI
ENTI LOCALI**

Direttore
VITTORIO ITALIA

**URBANISTICA
EDILIZIA
ESPROPRIAZIONE**



DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE
MILANO

GLI AUTORI

SANDRA ANTONIAZZI, Avvocato in Modena.
 Edoardo Barusso, Professore a contratto nell'Università di Trieste. Autore di pubblicazioni in materia di Diritto Amministrativo e di Enti locali.
 Mario Bassani, Professore a contratto nell'Università degli Studi di Milano. Avvocato amministrativista in Milano.
 Mauro Bernardis, Funzionario della Regione Lombardia.
 Alessandra Berra, Avvocato in Milano.
 Gabriella Bottino, Avvocato e Ricercatore di Diritto Amministrativo nell'Università di Milano.
 Alessandro Calegari, Avvocato in Padova.
 Lorenzo Camarda, Segretario e Direttore generale nell'Amministrazione Provinciale di Brescia.
 Massimo Carati, Avvocato Amministrativista in Venezia.
 ATTILIO CARNABUCCI, Consigliere di Prefettura.
 NICOLA CANTORANI, Avvocato in Cremona e Autore di pubblicazioni di Diritto Amministrativo.
 ALBERTO COLOMBO, Avvocato Amministrativista in Milano.
 PAOLO COLOMBO, Professore Associato di Diritto Amministrativo nell'Università di Modena.
 GAZZANO DAL MOLIN, Avvocato Amministrativista in Milano.
 MASSIMILIANO DELLA TORRE, Professore a contratto nell'Università di Bergamo e Dirigente della Regione Lombardia.
 ANGELO DI LORENZO, Avvocato in Padova.
 CLAUDIO GIACOPPI, Magistrato addetto alla Segreteria del Consiglio superiore della Magistratura Roma.
 MARIO GORIANI, Avvocato e Professore associato di Diritto Pubblico nell'Università di Brescia.
 VITTORIO ITRIA, Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Milano.
 MARINA LASTRAVOLI, Dotore in Scienze Politiche.
 CLAUDIO LINZOLA, Avvocato Amministrativista in Milano.
 MASSIMO MATTIELLO, Avvocato Amministrativista in Milano.
 FRANCESCA MAZZONETTO, Avvocato in Padova.
 MARIA MONSERATO, Funzionario della Regione Lombardia.
 FRANCESCO NOSCHESI, Avvocato in Brescia.
 LAURA PIRONONZI, Funzionario della Segreteria Generale del Comune di Milano.
 FABRIZIO PIRATI, Funzionario del Comune di Milano.
 SANDRO RAIMONDI, Sostituto Procuratore della Repubblica - Milano.
 RAFFAELLA RAMINZZO, Avvocato in Padova.
 FULVIO ROCCO, Consigliere del Tribunale Amministrativo Regionale Veneto. Professore a contratto di Diritto pubblico nell'Università di Trieste.
 GIANNICOMO RUGGERI, Avvocato, Dirigente del Servizio Legale dell'A.S.P. "Golgi-Redaelli" di Milano.
 MARIA LUCIA TAMBORINO, Avvocato della Regione Lombardia.

TUTTE LE COPIE DEVONO RECARE IL CONTRASSEGNO DELLA STAMP.

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2007

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66
 Finito di stampare nel mese di febbraio 2007

L'Enciclopedia degli Enti locali intende offrire un panorama completo dei principali problemi giuridici relativi a questi Enti, che sono le radici storiche e politiche, della vita amministrativa italiana. In questi ultimi anni sono state grandi modificazioni nella disciplina giuridica della loro organizzazione e attività, ed i problemi relativi alla loro gestione sono ora attuali, anche a causa dell'autonomia normativa di cui dispongono.

L'Enciclopedia degli Enti locali raccoglie, in volumi tematici e "voci" collocate in ordine alfabetico, gli argomenti essenziali, ricordando un'ampia tessitura organica i fili dei principali problemi pratici.

Il presente volume considera le materie dell'Urbanistica, dell'Edilizia (oggi riassunte nella denominazione di "Governo del territorio") e dell'Espropriazione.

Ogni "voce" è articolata secondo uno schema, che va dalle norme rilevanti e circolari, all'Esame della disciplina, ai Problemi e Casi pratici risolti alla luce della Giurisprudenza ed integrati dalle opinioni della dottrina. La materia è quindi esaminata secondo i tradizionali canoni interpretativi, e si è tenuto anche conto delle più recenti ed innovative posizioni sempre nella più assoluta libertà di pensiero ed indipendenza di giudizi singoli Autori.

L'Enciclopedia degli Enti locali contiene un patrimonio di idee e esperienze e di attività, espresse da molti studiosi ed amministratori, a Vittorio Emanuele Orlando, Santi Romano, Guido Zan Antonio Amorth, Massimo Severo Giannini, Pietro Virga, ed a molti altri. La Direzione interpreta il dovere morale di salvaguardare questo patrimonio culturale, di arricchirlo e di trasmetterlo a tutti coloro che operano negli enti locali.

LA DIR

46. SILENZIO ASSENSO

di Sandra Antoniazzi

NORME RILEVANTI E CIRCOLARI

Normativa nazionale

L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*: art. 20

ESAME DELLA DISCIPLINA

Sommario: 1. Premessa. — 2. Riferimenti normativi. — 3. Caratteristiche generali dell'istituto. — 4. Il silenzio-assenso nella l. n. 241 del 1990 prima delle modifiche. — 5. Esame della disciplina vigente ed ambito di applicazione.

1. Premessa.

L'istituto del silenzio-assenso previsto dall'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (già modificata ed integrata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15) è stato oggetto di un radicale cambiamento con la disciplina di cui all'art. 3, comma 6-ter, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35 (c.d. decreto sulla competitività) convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80; peraltro, il silenzio assenso era stato introdotto nell'ordinamento da altre e precedenti fonti normative che sono di seguito indicate.

2. Riferimenti normativi.

Si indicano i riferimenti normativi essenziali¹:

Disciplina generale:

— art. 20 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 con le innovazioni introdotte

¹ Le indicazioni sono state individuate anche nel commento a cura di M. ANDREIS, *Il nuovo silenzio-assenso*, in ANDREIS M.-MORZENTI PELLEGRINI R.-CARLIN M.-BOTTINO G., *Silenzio-assenso, semplificazione competitiva e d.l.a.*, Milano, 2005, 8 ss.

dall'art. 3, comma 6-ter, del d.l. n. 35 del 2005 convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80, che ha "ridisegnato" la disciplina dell'art. 20;

Disciplina di settore:

— art. 35, comma 18, della l. n. 47 del 1985 relativo all'istanza di sanatoria;

— art. 2 del d.lgs. n. 79 del 1992 in materia di prezzi amministrati;

— art. 39, comma 4, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e successive modifiche ed integrazioni, sul condono edilizio;

— art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 32 del 1998, per l'autorizzazione alla distribuzione di carburanti;

— artt. 8-9 del d.lgs. n. 114 del 1998, circa le domande relative alle medie e grandi strutture di vendita; art. 28 riguardo al commercio su aree pubbliche;

— art. 9, comma 5, del Testo Unico sull'edilizia, approvato con d.p.r. n. 380 del 2001 (in vigore dal 30 giugno 2003), per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità diverse da quelle previste nel piano urbanistico generale;

— art. 19 del Testo Unico sull'edilizia riguardo all'approvazione del progetto di opera pubblica che equivale a variante al piano regolatore (variante c.d. semplificata);

— art. 25 del Testo Unico sull'edilizia, per il rilascio del certificato di agibilità²;

— artt. 87-88 del d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259, in materia di domande di autorizzazione per l'installazione di tralicci, ripetitori, stazioni radio e in generale infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici;

— art. 22 del Codice dei beni culturali e paesaggistici (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), riguardo all'autorizzazione del soprintendente per l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere sui beni culturali;

Norme di regolamento:

— art. 1, comma 7, del d.m. 19 aprile 1994, n. 701 che prevede che il dichiarante indichi la classe, la categoria e la rendita catastale e la proposta assume carattere definitivo quando l'ufficio tecnico erariale non provveda ad accertamenti entro dodici mesi dalla presentazione della dichiarazione;

— art. 3, comma 6, del d.p.r. 4 aprile 2001, n. 235, per la domanda di

² Di particolare rilievo l'art. 25 del t.u. sull'edilizia relativo al procedimento di rilascio del certificato di agibilità, come esempio significativo di silenzio assenso e per un commento: LOTTINI M.-MILONE A.-ROTTIGLIANO R., *Art. 25*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Testo Unico dell'edilizia*, Milano, 2004, 322-323.

rilascio dell'autorizzazione alla somministrazione di alimenti e bevande in circoli privati;

— art. 2, comma 3, e art. 6, comma 3, del d.m. Sanità 16 maggio 2001, n. 306, per la domanda di autorizzazione all'esercizio dell'attività di commercio all'ingrosso dei medicinali veterinari;

— art. 4, comma 1 e 5, del d.m. Ministero Attività Produttive, 9 maggio 2003, n. 48, per l'abilitazione degli organismi di certificazione, ispezione e prova nel settore dei prodotti di costruzione.

3. Caratteristiche generali dell'istituto.

Il meccanismo del "silenzio-assenso" consente la conclusione di un procedimento amministrativo in senso favorevole per l'interessato dopo che sia trascorso un determinato periodo di tempo determinato dalla legge e l'amministrazione non abbia comunicato all'interessato un provvedimento di diniego dell'istanza o, comunque, non si sia in alcun modo attivata.

Si tratta di un'ipotesi di inerzia dell'amministrazione che non adotta alcun comportamento materiale nel termine *ex lege* e il cui decorso equivale al provvedimento di accoglimento di un'istanza privata, con evidente finalità di semplificazione³.

In tal modo il diritto positivo offre una soluzione efficace per il privato, poiché in questo caso l'inerzia equivale a provvedimento di accoglimento dell'istanza, riconducibile alla categoria generale del silenzio-significativo o provvedimento o decisivo⁴. In concreto si tratterebbe di una *factio iuris* secondo cui l'inerzia — da considerarsi un mero fatto presupposto nella previsione normativa — assume un valore legale tipizzato e cioè l'inerzia integra un provvedimento positivo e tale effetto si produce indipendentemente dalla volontà dell'amministrazione.

Nell'interpretazione più recente, il silenzio-assenso deve così conside-

³ Per alcune indicazioni bibliografiche essenziali sull'istituto: S. LARICCA, *Diritto amministrativo*, Padova, 2000, 456 ss.; GALI R., GALI D., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2004, 874 ss.; MOREBDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, AA.VV., in MAZZAROLI L.-PERCUI G.-ROMANO A.-ROVERSI F.A. MONACO-SCOCA F.G., *Dir. amm.*, II, Bologna, 2005, 719 ss.; ROSSI G., *Dir. amm.*, Milano, 2005, 387 ss.; ITALIA V.-BORTINO G., *Dir. amm.*, Milano, 2006, 279. Per un esame dell'evoluzione storica e giuridica del silenzio amministrativo: MARISI F., *Articolo 20 Silenzio-assenso*, in ITALIA V. (a cura di), *L'azione amministrativa*, Milano, 2005, 687 ss.

⁴ MOREBDELLI G., *op. cit.*, 721.

rarsi come un titolo autonomo di legittimazione *ex lege*⁵, posizione ormai disinta da quella che riteneva la mera equipollenza tra silenzio, come mero comportamento e fatto giuridico in senso stretto, e gli effetti dell'atto amministrativo ottenuto⁶.

Mentre secondo una diversa posizione⁷ il decorso del termine dal momento di presentazione dell'istanza al competente ufficio senza che l'amministrazione abbia provveduto o abbia adottato atti interruttivi determina l'accoglimento dell'istanza e il silenzio assume un contenuto decisivo il cui contenuto coincide con il contenuto dell'istanza determinato dall'interratto.

Lo schema del silenzio assenso si sottrae così al principio generale dell'obbligo di conclusione del procedimento con un provvedimento espresso entro un certo termine; peraltro, il provvedimento tacito è comunque legittimo sebbene non sia espresso ai sensi dell'art. 2 e non sia motivato ai sensi dell'art. 3 della legge sul procedimento amministrativo⁸.

Occorre precisare che l'istituto risulta utilizzabile solo per quei provvedimenti il cui contenuto sia agevolmente definibile anche senza una decisione discrezionale con la comparazione degli interessi pubblici e privati da parte dell'autorità competente; in particolare, deve trattarsi di procedimenti attivati da un'istanza del privato interessato per ottenere un provvedimento di natura autorizzatoria senza che sia necessaria una valutazione discrezionale o, comunque, questa risulti assai limitata, richiedendo un accertamento della sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per il prodursi di determinati effetti giuridici⁹. Infatti, il silenzio assenso di certo non si adatta all'esercizio di poteri con ampia discrezionalità per la determinazione del contenuto del

provvedimento amministrativo, ma il problema della sua compatibilità non può che essere risolto di volta in volta dalle norme legislative in relazione alla fattispecie concreta.

In questo caso la legge determina i presupposti dell'azione amministrativa che deriva così dall'esecuzione di tali disposizioni a seguito della mera applicazione della fattispecie astratta al caso concreto, prevalendo l'esigenza di celerità del traffico giuridico; tuttavia, la rapidità nella produzione degli effetti non garantisce di per sé la legittimità: ad esempio, l'autorizzazione che si sia perfezionata con silenzio-assenso non integra inevitabilmente un provvedimento legittimo, ma ben può essere oggetto di annullamento d'ufficio o di annullamento a seguito di ricorso amministrativo o giurisdizionale.

Inoltre, si segnala un'altra importante conseguenza: dopo la scadenza del termine *ex lege* l'amministrazione non può adottare un provvedimento, pur mantenendo con pienezza il potere di autotutela.

Fino alla l. n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo¹⁰, le varie ipotesi di silenzio assenso di carattere provvedimento riguardavano le autorizzazioni in materia edilizia¹¹ o altri settori circoscritti¹², oppure l'iscrizione in albi professionali¹³; si ravvisavano anche diverse occasioni di silenzio assenso procedimentale soprattutto per gli atti di controllo: l'atto soggetto a controllo assumeva efficacia, se entro un certo termine non veniva adottato un atto negativo di controllo¹⁴.

Quindi, già prima della l. n. 241 del 1990 vi erano alcuni casi rilevanti di silenzio assenso relativi soprattutto alla materia edilizia, così, ad esempio, gli interventi di manutenzione straordinaria degli immobili venivano sottoposti ad autorizzazione amministrativa che si riteneva "accolta qualora il sindaco non si pronunciasse nel termine di novanta giorni dall'istanza" (art. 48 della l. n. 457 del 1978); anche le opere di recupero abitativo di edifici preesistenti (manutenzione straordinaria e restauro) ed altre opere di trasformazione

¹⁰ Per un esame approfondito della giurisprudenza e della dottrina fino alla l. n. 241 del 1990: GIOIÀ V., *Articolo 20 Silenzio-assenso*, in ITALIA V. (a cura di), *op. cit.*, 690 ss.

¹¹ Si vedano i riferimenti normativi § 2.

¹² Ad esempio, l'art. 1, comma 4, della legge 23 marzo 1983, n. 77, sulla costituzione di fondi comuni di investimento mobiliare.

¹³ L'iscrizione nell'albo delle imprese artigiane ai sensi della l. n. 443 del 1985.

¹⁴ Si consideri il regime previgente sul controllo degli atti amministrativi delle regioni (art. 45, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 629); l'art. 29, quinto comma, della legge 20 marzo 1975, n. 70 sul controllo delle deliberazioni degli enti pubblici; l'art. 11, secondo comma, del d.p.r. 20 aprile 1994, n. 367 sul controllo preventivo di ragioneria; l'art. 3, secondo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 sul controllo della Corte dei conti e l'art. 17, comma 40, della l. n. 127 del 1997 che riguarda il controllo sugli enti amministrativi degli enti locali.

⁵ In questo senso, già SCOCCA F.G., *Il silenzio della p.a.*, Milano, 1971, 173; DE ROBERTO A., *Silenzio-assenso e legittimazione « ex lege » nella legge Nicolazzi*, in *Dir. soc.*, 1983, 163; SANDRINI A.M., *Il silenzio della p.a. oggi: aspetti sostanziali e procedurali*, in *Scritti in onore di V. Cristofolini*, Padova, 1985, 753; TRAVI A., *Silenzio assenso e legittimazione ex lege nella disciplina delle attività private in base al d.p.r. 26 aprile 1992, n. 300*, in *Foro amm.*, 1993, II, 609, l'Autore ritiene che il silenzio assenso sia caratterizzato da un regime provvedimentale delle attività private, mentre per la d.i.a. si configura un regime di legittimazione *ex lege*.

⁶ TRAVI A., *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 1985, 109.

⁷ CERULLI V. IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2005, 129 ss.

⁸ CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2006, 215 ss.

⁹ MATTAIELLA B.G., *Il provvedimento*, in CASSAS S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, I, Milano, 2003, 899 ss. L'Autore, critica la tesi più rigida che ritiene l'assoluta incompatibilità tra discrezionalità amministrativa e silenzio-assenso; in questa direzione si richiamano, ad esempio, PARSIO V., *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Milano, 1996, 149 ss.

territoriale di rilievo minore erano soggette ad autorizzazione secondo il medesimo schema: l'attività di edificazione residenziale è sottoposta a concessione che "si intende accolta qualora entro novanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda, non sia stato comunicato il provvedimento motivato con cui viene negato il rilascio" (artt. 7 e 8 del d.l. n. 9 del 1982).

L'art. 9, secondo comma, della legge 24 marzo 1989, n. 122, prevedeva la realizzazione di parcheggi nel sottosuolo degli immobili a seguito di autorizzazione che, a determinate condizioni doveva ritenersi accolta, "qualora il sindaco... non si pronuncerà nei termini di sessanta giorni dalla richiesta"; infine, si segnalano l'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e l'art. 25 della l. n. 47 del 1985, relativo alla semplificazione delle procedure, che prevede l'adozione da parte delle regioni di procedure semplificate per l'approvazione degli strumenti attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali e per l'approvazione di varianti agli strumenti urbanistici generali finalizzati all'adeguamento degli *standard* urbanistici, posti da disposizioni regionali e statali. La disciplina indica dei termini (non superiori a centoventi giorni) entro i quali la regione deve comunicare al comune le proprie determinazioni ed il loro decorso comporta — per silenzio assenso — l'approvazione degli strumenti urbanistici.

In definitiva, nel contesto normativo precedente il 1990, il silenzio assenso aveva carattere eccezionale ed era disciplinato da disposizioni specifiche e, in quanto derogatorie, non potevano essere estese per applicazione analogica.

4. Il silenzio assenso nella l. n. 241 del 1990 prima delle modifiche.

L'introduzione della disciplina generale sul silenzio assenso (provvedimentale) di cui all'art. 20 della legge sul procedimento amministrativo, ha di certo favorito la diffusione dell'istituto con un'estensione significativa ad altri procedimenti; secondo un'impostazione diversa da quella ora vigente, la disposizione rinviava ad un regolamento delegato del governo per la determinazione dei casi in cui la domanda di autorizzazione o di un altro atto abilitativo, necessari per l'esercizio di un'attività privata, doveva considerarsi accolta quando, entro un certo termine, l'amministrazione non comunicava all'interessato un atto di diniego.

Dall'ampia previsione legislativa è derivato il carattere di principio generale e con il d.p.r. n. 300 del 1992 sono state individuate, nella tabella C

allegata a tale decreto, le ipotesi in cui doveva ritenersi formato il silenzio assenso ai sensi dell'art. 20 della l. n. 241 del 1990 per la mancata adozione del provvedimento di diniego entro un dato termine.

In seguito, questa esplicita elencazione contenuta nel d.p.r. n. 300 del 1992 è stata integrata dal d.p.r. 9 maggio 1994, n. 407 e si riferisce ad alcuni settori indicati nell'elenco quali, ad esempio, operazioni finanziarie, attività commerciali anche non alimentari, apertura di locali di pubblico spettacolo, attività alberghiere e realizzazione di opere edilizie.

L'art. 20 nella precedente formulazione prevede che nei casi indicati dal regolamento, l'amministrazione poteva comunque esercitare il potere di annullamento d'ufficio dell'atto illegittimamente formato e stabiliva per l'interessato la possibilità di sanare i vizi entro un termine prefissato; solo in caso di inutile decorso del termine, l'amministrazione poteva poi annullare d'ufficio l'atto tacito.

La medesima norma prevede, nel comma 3, che per i casi di silenzio assenso preesistenti, la relativa normativa è ancora applicabile nei limiti in cui essa stabilisce "regole analoghe o equipollenti a quelle previste" dallo stesso art. 20 e, in particolare, se devono considerarsi le regole sull'annullabilità d'ufficio.

È importante il riferimento all'annullamento d'ufficio dell'atto di assenso illegittimamente formato, poiché ciò sembra confermare la tesi del provvedimento tacito; tuttavia, tale possibilità potrebbe interpretarsi come una forma di "sopravvivenza parziale" del potere di provvedere nel caso in cui non si ravvisino i presupposti per l'applicazione dell'art. 20, primo comma, e vi sia un interesse pubblico — da manifestare in una congrua motivazione — a far cessare l'attività privata ¹⁵.

Il medesimo regolamento (art. 4) prevede anche regole sul procedimento da seguire e, quanto al tempo necessario per la formazione del silenzio assenso, il termine decorre dal ricevimento della domanda; l'istanza deve avere un determinato contenuto: generalità del richiedete, le caratteristiche dell'attività e la dichiarazione circa la sussistenza dei presupposti richiesti per il legittimo esercizio.

Qualora, per l'ottenimento del provvedimento, sia richiesto il versamento di una tassa o di un contributo, questo è comunque dovuto alla scadenza del termine per il silenzio assenso. Mentre se sono richiesti particolari requisiti soggettivi, l'istanza deve contenere anche i dati per verificare la titolarità e, in caso di incompiutezza, l'amministrazione lo comunica al richiedente entro dieci giorni, precisando la causa dell'irregolarità; dal

¹⁵ Cosso G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2003, 170.

momento del deposito della domanda regolare decorrerà un nuovo termine per il perfezionamento del silenzio assenso.

Il termine può essere interrotto dall'amministrazione una sola volta, al fine di chiedere all'interessato degli elementi integrativi non disponibili per l'amministrazione o che non possano essere acquisiti in modo autonomo; con la presentazione della domanda si rilascia una ricevuta con le informazioni necessarie per la comunicazione di avvio del procedimento.

La seconda parte dell'art. 20 consente che, per ragioni di pubblico interesse, l'amministrazione competente possa annullare, nell'esercizio del potere di autotutela, l'atto di assenso che si sia formato in modo illegittimo, salvo che l'interessato provveda a sanare i vizi entro un termine indicato dall'amministrazione.

Il contenuto dell'art. 20 conferma la natura provvedimentale del silenzio assenso: il legislatore prevede in sostanza un'equiparazione del comportamento inerte della p.a. ad un provvedimento. Peraltro, pur affermato il silenzio assenso come figura generalizzata, questo non riguarda la materia edilizia, se non per la specifica previsione di cui all'art. 8 del d.l. n. 9 del 1982 (convertito nella l. n. 94 del 1982) che disciplina il silenzio assenso per l'edilizia residenziale, prevedendo in questo settore il silenzio rifiuto (art. 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765 e poi art. 4 del d.l. n. 398 del 1993 convertito nella l. n. 493 del 1993 che introduceva la previa diffida prima della formazione del silenzio rifiuto).

L'art. 20 della legge sul procedimento amministrativo deve ritenersi strettamente collegato all'art. 19 sulla denuncia di inizio attività (Voce a cui si rinvia) in sostituzione di provvedimenti autorizzatori di natura vincolata, poiché caratterizzati da una medesima intenzione di liberalizzazione delle attività private; tuttavia, i due istituti funzionano in modo diverso, pur accomunati nello scopo di rendere l'inerzia dell'amministrazione quale utile strumento di semplificazione.

In sintesi, sono evidenti gli elementi differenziali per la struttura e l'ambito di operatività: l'art. 19 consente di iniziare l'attività dopo la mera presentazione della denuncia e riguarda procedimenti autorizzatori senza l'esercizio di discrezionalità amministrativa e tecnica. Mentre per l'art. 20 è necessario il decorso del termine *ex lege* entro cui la p.a. può comunicare il diniego dell'atto abilitativo; peraltro, si rileva che l'interpretazione e l'applicazione della denuncia di inizio attività hanno comportato diverse questioni soprattutto dopo l'entrata in vigore del T.U. sull'edilizia, rispetto al silenzio assenso, istituto più risalente ma di applicazione più semplice¹⁶.

¹⁶ Per approfondimenti: TRAVI A., *Silenzio assenso e denuncia di inizio di attività e tutela*

In particolare, l'art. 20 riguarda un settore di materie per le quali occorre un'autorizzazione di contenuto discrezionale e un'adeguata comparazione di interessi e prima del decorso del termine *ex lege* non consente al privato l'esercizio dell'attività da autorizzare e solo dopo tale decorso, senza che sia intervenuto un diniego da parte dell'amministrazione o altra condotta, può ritenersi perfezionato il titolo abilitativo.

Occorre puntualizzare che la previsione di un regolamento non era stata inizialmente confortata dalla giurisprudenza, per finalità di tutela della legalità sostanziale¹⁷; in seguito, il Consiglio di Stato¹⁸ ha chiarito che il provvedimento favorevole derivante dal silenzio non pregiudica l'esercizio del potere di autotutela anche dopo un breve periodo di tempo dal perfezionamento del provvedimento tacito, con la possibilità di annullare l'atto con effetto retroattivo o di revocarlo con effetto irretroattivo circa le posizioni già consolidate.

In definitiva una volta che si sia perfezionato il provvedimento tacito, l'amministrazione ha per così dire "consumato"¹⁹ nel senso che non può più essere esercitato il potere di provvedere nuovamente in senso positivo o negativo, ma ciò non esclude il potere di autotutela.

5. Esame della disciplina vigente ed ambito di applicazione.

Il nuovo art. 20 deve essere interpretato come una disposizione inserita in un sistema normativo complesso, volto a migliorare la competitività e, quindi, il fine della nuova configurazione dell'istituto è proprio quella di maggiore liberalizzazione dell'attività amministrativa; la prospettiva è radicalmente cambiata con un'estrema generalizzazione del silenzio assenso: da figura eccezionale a *regola per tutti i procedimenti attuati da un'istanza privata*, dopo il decorso del termine di cui all'art. 2 della l. n. 241 del 1990²⁰.

¹⁷ *dei terzi controinteressati*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, 16 ss.; LAVITOLA G., *Denuncia di inizio attività*, Padova, 2003, 12 ss.; in questo senso, MORABELLI G., *op. cit.*, 728 ss. Per le ipotesi di silenzio assenso precedenti il T.U. sull'edilizia: ANTONAZZA S., *Silenzio assenso ed interventi edilizi*, nota a Cons. St., sez. V, 24 febbraio 1995, n. 247, in *Riv. giur. urb.*, 1995, I, 391 ss.; ID., *Silenzio assenso sulla domanda di concessione edilizia ed equivalenza tra pianificazione esecutiva e situazione di sufficiente urbanizzazione della zona*, nota a Cons. St., sez. V, 10 febbraio 1998, n. 150, in *Riv. giur. urb.*, 1999, I, 361 ss.

¹⁸ T.A.R. Lazio, sez. I, 11 novembre 1995, n. 1955, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 434.

¹⁹ Cons. St., sez. IV, 27 ottobre 1998, n. 1394, in *Urb. app.*, 1999, 1101.

²⁰ CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, 2003, 1333s.

²⁰ L'introduzione del silenzio assenso come regola generale ha aperto un dibattito assai rilevante, che considera anche eventuali profili di legittimità costituzionale in relazione

La dottrina ha accolto con diverse critiche la nuova disciplina, soprattutto per il carattere assolutamente generale (come di tutta la l. n. 241 del 1990), poiché tale norma, salvo le espressioni deroghe, "mette sostanzialmente fine all'ordinario regime del consenso"²¹, dato che il silenzio con significato di accoglimento ha sempre integrato un'eccezione, mentre ora rappresenta una regola generale²².

In particolare, il primo comma dell'art. 20 prevede che "Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei provvedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide"²³, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2²⁴.

A parte i casi in cui è ancora applicabile l'istituto della denuncia di inizio attività (istituto che non pare essere stato sostanzialmente modificato), la regola generale riguardo al rilascio di provvedimenti a seguito di un'istanza privata, è il meccanismo del silenzio assenso: gli elementi costitutivi sono, pertanto, rappresentati dall'istanza del privato e dal silenzio dell'amministrazione mantenuto per il termine individuato secondo i criteri definiti nella norma.

Più chiaramente, mentre prima la dichiarazione di inizio attività ed il silenzio assenso integravano una disciplina "alternativa" all'ordinario regime

all'imparzialità e al buon andamento, dato che il legislatore sembra aver così superato la garanzia di una completa istruttoria a favore della celerità dell'azione amministrativa, il richiamo all'esercizio dell'autorità non sembra superare comunque i dubbi sulla scelta del legislatore e in tal senso, GIANNI L., *Articolo 20*, in PAGLIANTONIO N., POLICE A., ZITO A. (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005, 415; OLIVIERI L., *Ambito di applicazione del silenzio assenso nella nuova l. n. 241/1990*, in *www.lexitalia.it*; CARUGIELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2005, 1418 ss.; FONDERICO G., *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio assenso*, in *Urb. app.*, 2005, 1017 ss.

Il silenzio assenso si collega anche al più ampio tema della certezza dell'azione amministrativa: MERISI F., *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, in *Dir. amm.*, 2002, 535 ss.

²¹ ANDREIS M., *op. cit.*, 30; del medesimo Autore anche *Commento all'art. 20 l. n. 241/1990*, Sezione I, in V. TRAVIA (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., 716 ss.

²² SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2005, 320.

²³ In realtà la diffida è per tradizione collegata alla figura del silenzio inadempimento, e la giurisprudenza maggioritaria (ad es., Cons. St., sez. IV, 24 febbraio 2004, n. 745, in *Juris data dati*; Cons. St., sez. V, 21 ottobre 2003, n. 6537, in *Foro amm.*, CDS, 2003, 2990) richiede il decorso del termine per la conclusione del procedimento e la diffida dell'amministrazione a provvedere.

autorizzatorio, attualmente si sostituiscono ad esso in modo definitivo, superando il provvedimento autorizzatorio espresso; sembra, invece, permennere il criterio di distinzione tra i due istituti, che si basa sul riconoscimento di un'attività vincolata nel caso della d.i.a. e di un'azione in parte discrezionale nell'ipotesi del silenzio assenso.

In definitiva, alle ipotesi di applicabilità del silenzio assenso sarebbero riconducibili attività non vincolate che impongono una comparazione di interessi e attività connesse all'esercizio di discrezionalità tecnica.

L'ambito di applicazione è circoscritto dal riferimento a "provvedimenti ad istanza di parte" al fine del rilascio di provvedimenti amministrativi; il contenuto letterale consente di considerare non solo istanze di privati, ma anche di soggetti pubblici (ad esempio, in forma di richiesta o di proposta per sovvenzioni, contributi) disinta dall'amministrazione a cui viene inoltrata.

Ben diverso il caso della d.i.a. di cui all'art. 19 che espressamente si riferisce, invece, a provvedimenti (licenza, autorizzazione, permesso o nulla osta), che senza dubbio possono essere richiesti solamente da privati, in quanto si tratta di atti dipendenti da poteri riconosciuti ai medesimi dalla legge²⁴.

Si pone il problema interpretativo della natura giuridica del nuovo silenzio assenso, questione che comunque deve essere affrontata pur con riflessioni di sintesi; è, infatti, possibile individuare tre sostanziali posizioni: la considerazione del silenzio come atto o come fatto oppure come valutazione legale tipica, con diverse conseguenze. La prima tesi riconduce l'istituto all'atto amministrativo come comportamento concludente dell'amministrazione o come un atto implicito; nel primo caso il silenzio assenso dovrebbe intendersi come una normale modalità di esercizio del potere e di conclusione del procedimento e il silenzio non integra una violazione del dovere di provvedere, in quanto l'amministrazione si troverebbe, invece, in una situazione di onere di provvedere²⁵.

La prima tesi contiene anche un riferimento all'atto implicito, ma è in contrasto con la stessa natura di questo atto che è desumibile da altri atti e che risulta, comunque, come manifestazione espresa della volontà dell'amministrazione; mentre, a ben vedere, il silenzio assenso non ha alcuna forma

²⁴ In tal senso, ANDREIS M., in ANDREIS M., MORZENTI PELLEGRINI R., CARLIN M., BOTTINO G., *op. cit.*, 33.

²⁵ In tal senso, SCOCA F.G., *Il silenzio della P.A.: ricostruzione dell'istituto in una prospettiva evolutiva*, in PAREGGIO V. (a cura di), *Inerzia della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale*, Milano, 2002, 21.

di manifestazione degli interessi da valutare anche se la legge equipara il silenzio ad una determinazione amministrativa ²⁶.

La seconda tesi del silenzio assenso come fatto comporta l'inapplicabilità della disciplina dell'annullabilità dell'atto in quanto potrebbe parlarsi solamente di esistenza o di inesistenza; gli effetti previsti dalla legge dipendono esclusivamente dalla sussistenza dei requisiti nella fattispecie concreta indicata nella domanda ²⁷.

Infine, la terza tesi afferma il silenzio assenso come valutazione legale tipica e non ricondotto ad un atto amministrativo, trattandosi di un mero fatto, ma gli effetti sono comunque soggetti al regime degli atti amministrativi; è necessario presupposto la realizzazione di tutti i requisiti per la sua formazione e la legittimità degli effetti dipende dalla conformità della domanda alla legge ²⁸.

Si prospetta anche un problema di comparibilità tra l'art. 2 che impone la conclusione del procedimento con un provvedimento espresso e l'art. 20, comma 1, da cui si evince che il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda; ad una prima lettura sembra essere stata accolta la concezione "attizia" del silenzio secondo l'impostazione seguita dal giudice amministrativo e da una parte della dottrina ²⁹; tuttavia, dal tenore letterale sembra, invece, emergere la visione di mero comportamento dato che vi è un'equiparazione "quanto agli effetti" al provvedimento amministrativo ³⁰.

Si prospetta, inoltre, un'altra questione riguardo alla posizione dell'amministrazione se si colleghi ad un dovere di provvedere ³¹ oppure ad un mero onere nei casi in cui l'amministrazione intenda respingere l'istanza ³²; il legislatore, da un lato, ha previsto la regola generale del provvedimento espresso e, dall'altro, a fronte del silenzio dell'amministrazione il rinvio

²⁶ CATTANEO S.-GIOVAGNOLI R., *Atti amministrativi e autoritela dopo la l. n. 15 e 80 del 2005*, Torino, 2005, 50 ss.

²⁷ CARINCELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, 2005, 1424, assai critico riguardo a questa posizione.

²⁸ SCOCA F.G.-D'ORSOGNA M., *Silenzi, clamori di novità*, in *Dir. proc. amm.*, 1995, 443.

²⁹ PARISSO V., *ult. op. cit.*, 132 ss.

³⁰ SCOCA F.G.-D'ORSOGNA M., *Silenzi, clamori di novità*, cit., 393 ss.

³¹ La giurisprudenza ha negato l'esistenza di un obbligo di provvedere quando l'istanza del privato non possa essere accolta per alcuni vizi formali: ad esempio, per carenza di legittimazione del soggetto che ha presentato l'istanza (T.A.R. Lazio, sez. I, 10 luglio 1991, n. 1253, in *T.A.R.*, 1991, I, 2732), oggetto non determinato (T.A.R. Lazio, sez. I, 8 novembre 1993, n. 381, in *T.A.R.*, 1993, I, 1151), e irregolarità formali (Cons. St., sez. V, 27 marzo 2000, n. 1765, in *Cons. St.*, 2000, I, 689).

³² GIANNI L., *op. cit.*, 419.

della "tipizzazione" del comportamento della medesima conferendo alla condotta gli effetti dell'atto amministrativo; mentre vi sarebbe un onere di provvedere nel termine con un provvedimento negativo di rigetto, pur salvo l'esercizio dell'autoritela con l'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-*novies* e la revoca di cui all'art. 21-*quinquies* ³³.

L'art. 20 nei commi 1, 2 e 5 indica chiaramente quali sono i requisiti necessari per il perfezionamento del meccanismo del silenzio assenso; come abbiamo visto la precedente disciplina rinviava per i casi in cui la domanda di rilascio del provvedimento doveva considerarsi accolta al d.p.r. n. 300 del 1992, con puntuali indicazioni riguardo al contenuto della domanda, agli obblighi dell'amministrazione e ai termini di perfezionamento della figura.

E, invece, diverso il meccanismo previsto dal nuovo testo dell'art. 20 che rinviava comunque a regolamenti per l'individuazione di atti e procedimenti "con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la Funzione Pubblica, di concerto con i Ministri competenti" esclusi dall'applicazione del regime ivi previsto e, quindi, si tratta di atti e procedimenti non soggetti a silenzio assenso. Il quinto comma dell'art. 20 richiama l'art. 2, comma quarto per la sospensione dei termini di formazione del silenzio, in questo caso il rinvio a leggi o regolamenti atipici a casi che prevedono per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche di organi o enti appositi.

Tenendo distinti i profili dell'efficacia del silenzio da quello dell'inválidità, si pone il problema di verificare la necessaria sussistenza di altri requisiti e le norme di riferimento sono ancora quelle del d.p.r. n. 300/1992 e, in particolare, l'art. 3, secondo comma, che non è stato abrogato in via espressa dalla l. n. 15 e neppure dal d.l. n. 35 del 2005, prevede che "la denuncia e la

³³ L'esercizio dell'autoritela è un principio consolidato già nella precedente giurisprudenza: Cons. St., sez. IV, 27 ottobre 1998, n. 1394, in *Cons. St.*, 1998, I, 1564, secondo cui il conseguimento di un provvedimento favorevole (autorizzazione) a seguito del verificarsi del silenzio assenso, non esclude l'esercizio dell'autoritela anche a breve distanza di tempo dal provvedimento tacito; sono, quindi, possibili controlli di legittimità e di merito sull'autorizzazione e, se sussistono i presupposti la p. a. può disporre l'annullamento d'ufficio; mentre da Cons. St., sez. VI, 21 aprile 1999, n. 494, in *Urb. app.*, 1999, 1001, si evince che l'eliminazione del silenzio non deriva in modo automatico dalla valutazione dell'illegitimità, ma impone il riscontro di ragioni di pubblico interesse, con nota di M. CERINI, *Silenzi assenso e principio di autoritela*.

Secondo una certa posizione (Cons. St., sez. V, 10 marzo 1994, n. 298, in *Riv. giur. edilizia*, 1994, I, 574) il diniego tardivo dell'istanza non sarebbe nullo, ma annullabile per violazione di legge e, quindi, da impugnare nel termine di decadenza, verificandosi così una consumazione del potere di decidere l'istanza; è, comunque, legittimo l'esercizio del potere di autoritela (Cons. St., sez. VI, 21 aprile 1999, n. 494, cit.).

domanda devono identificare le generalità del richiedente e le caratteristiche specifiche dell'attività da svolgere; inoltre, alla denuncia o alla domanda, deve essere allegata una dichiarazione del richiedente che indichi la sussistenza dei presupposti, ivi compreso il versamento di eventuali tasse e contributi, e dei requisiti prescritti dalla legge per lo svolgimento di quella attività. Quando la legge richieda particolari requisiti soggettivi, la denuncia e la domanda devono contenere anche i dati necessari per verificare il possesso o conseguimento dei requisiti stessi³⁴.

Occorre altresì considerare l'art. 2 della l. n. 241 del 1990 (nella nuova formulazione) relativo al termine per la conclusione del procedimento, dato che prevede regole generali per l'avvio del procedimento, l'interruzione dei termini e le modalità di svolgimento; peraltro, si ricorda che l'art. 3 del d.l. n. 45/2005 introdotto dalla legge di conversione n. 80 del 2005 afferma l'applicabilità delle disposizioni emanate ai sensi del medesimo art. 2³⁴ prima delle modifiche. Il richiamo al termine del procedimento stabilito in via generale dall'art. 2 ha un significato preciso e cioè quello di escludere ormai i termini specifici indicati in regolamenti come era previsto dal precedente art. 20, dato che il procedimento non si conclude con un provvedimento espresso e non vi sono più casi di silenzio assenso tipizzati, ma si conclude con un provvedimento su iniziativa della parte che presenta un'istanza con un unico termine di conclusione³⁵.

È requisito essenziale per la formazione dell'istituto la mancata comu-

³⁴ L'art. 3 del d.l. n. 45/2005 dispone che "continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, emanate ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, se non modificate o sostituite dalle disposizioni adottate dal Governo o dagli enti pubblici nazionali ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dal comma 6-bis del presente articolo".

³⁵ L'art. 2, comma 2, stabilisce che "con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la Funzione Pubblica, sono stabiliti i termini entro i quali i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali devono concludersi, ove non siano direttamente previsti per legge. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza. I termini sono modulati tenendo conto della loro sostenibilità, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, e della natura degli interessi pubblici tutelati e decorrono dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte (...). qualora non si provveda ai sensi del comma 2, il termine è di novanta giorni".

Per un approfondito commento dell'art. 2 della l. n. 241 del 1990 dopo l'intervento della l. n. 80 del 2005, si veda Bassani M., *La conclusione del procedimento*, in ITALIA V. (a cura di), *L'azione amministrativa*, I, Milano, 2005, 117 ss.

nificazione formale nel termine da parte dell'amministrazione competente; del provvedimento di diniego o la mancata indicazione di una conferenza di servizi; la disposizione, al comma 2, prevede così la possibilità di convocare nei trenta giorni successivi alla presentazione dell'istanza una conferenza di servizi, anche tenendo conto delle istanze dei controinteressati e richiama espressamente, nel comma 3, le disposizioni sull'autotutela previste dalle nuove disposizioni come rimedi a fronte del silenzio formatosi illegittimamente o non più opportuno³⁶.

Un requisito altrettanto essenziale nella formulazione dell'art. 20 è la competenza dell'amministrazione³⁷ il cui silenzio perfeziona la fattispecie ed equivale al provvedimento di rilascio del provvedimento; ciò rileva, ovviamente, anche per l'esercizio del potere di autotutela (art. 20, terzo comma). E, inoltre, precisato nel testo della norma che la formazione del silenzio assenso non deve essere preceduta da alcuna ulteriore istanza o diffida da parte dell'interessato che abbia già depositato la richiesta di provvedimento ed è proprio da tale unica istanza che decorre il termine rilevante. Quindi, non deve essere intervenuto alcun provvedimento espresso di diniego e qualora sia stato, invece, adottato il diniego per l'efficacia deve essere comunicato all'interessato anche nelle forme previste dal codice di procedura civile sulla notificazione, secondo l'art. 21-bis della l. n. 241, a meno che vi sia una clausola di immediata efficacia oppure se si tratti di provvedimenti di carattere cautelare ed urgente.

Occorre sottolineare che l'attuale art. 29 della l. n. 241 del 1990 precisa che la diretta applicazione della disciplina riguarda solamente le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali, mentre "le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge". Peraltro, l'orientamento interpretativo ormai prevalente³⁸ si pone nel senso che la legge sul procedimento indichi

³⁶ FRACCHIA F., *Vizi formali, semplificazione procedimentale, silenzio-assenso e irregolarità*, in *Dtr. econ.*, 2002, 429 ss.

³⁷ La giurisprudenza precedente la riforma del 2005, ritiene che l'istanza presentata all'autorità incompetente non comporti un obbligo di provvedere: ad es., Cons. giust. ann., Sicilia, 29 gennaio 1994, n. 2, in *Cons. St.*, 1994, I, 70.

³⁸ TOSCHI S., *Commento all'art. 29*, in ITALIA V. (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., 1121 ss.; CEROTTO A., *Il nuovo art. 29 della l. n. 241 del 1990: norma inutile o pericolosa?*, in ITALIA V. (a cura di), *ult. op. cit.*, 6. Id., *Articolo 29. Ambito di applicazione della legge*; in PAOLANTONIO N., POLICE A., ZITO A. (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, cit., 795 ss.

dei principi fondamentali dell'ordinamento ai sensi dell'art. 117 Cost., lett. *m*) con la conseguenza che comunque le regioni devono rispettare tali principi; gli enti locali e le regioni devono rispettare detti principi anche per la disciplina dei termini dei procedimenti. Di conseguenza, nella previsione di regole specifiche, le regioni e gli enti locali dovranno tenere conto dei principi generali contenuti nell'art. 20 come "livelli minimi di garanzia" e del silenzio assenso come regola generale ³⁹.

L'art. 20 indica i settori in cui la disciplina del silenzio assenso non deve essere applicata e cioè in materia di ambiente, patrimonio culturale e paesaggistico, difesa nazionale, pubblica sicurezza e immigrazione, salute e pubblica incolumità, i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, i casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza e gli atti e i procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del ministro per la funzione pubblica, di concerto con i ministri competenti; quindi, la norma, pur indicando come salva la disciplina di cui all'art. 19 (che prevede casi di inapplicabilità che in parte coincidono con quelli previsti dall'art. 20), prevede un elenco espresso di atti e procedimenti comunque esclusi dall'applicabilità dell'istituto.

Quindi, il legislatore ha introdotto una generalizzazione del silenzio assenso, ma in quelle ipotesi indicate il *meccanismo non opera* — con una delimitazione dell'applicazione della norma — poiché trattasi di materie relative ad interessi superiori che impongono una ponderazione da parte dell'amministrazione ⁴⁰.

Infine, non sono state previste modifiche sostanziali per l'art. 21 sulla vigilanza, prevenzione e controllo, ed il comma 2-*bis* (introdotto dalla l. n. 80 del 2005) stabilisce che "restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche

³⁹ Si consideri, ad esempio, la legge regionale del Piemonte n. 7 del 2005 "Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" che per il silenzio assenso rinvia l'individuazione dei casi di applicazione delle fattispecie di cui agli artt. 19 e 20 al regolamento della giunta regionale.

⁴⁰ Già la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 1 febbraio 1996, n. 41, in *Juris data on line*) aveva precisato che nelle materie di competenza regionale, non si verifica una diretta applicazione dell'art. 20 della l. n. 241 del 1990 (nella formulazione precedente) e dei relativi regolamenti statali di attuazione, spettando alle regioni l'adeguamento del proprio preesistente ordinamento, sulla base dei principi desumibili dalla legge statale.

⁴⁰ GIANNI L., *Articolo 20*, in PAOLANTONIO N., POLICE A., ZITTO A. (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, cit., 413.

amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20", disposizione che chiaramente conferma le competenze già previste in precedenza ⁴¹.

Merita una precisazione il riferimento ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, vale a dire quando norme comunitarie prevedono per l'esercizio di un'attività privata, il rilascio di un'autorizzazione, ma con un provvedimento espresso a seguito di istruttoria, recependo un orientamento affermato da tempo dalla giurisprudenza comunitaria ed approfondito dalla dottrina ⁴²; un esempio significativo, pur risalente, è rappresentato dal caso del silenzio assenso previsto dalla l. n. 319 del 1976 per l'autorizzazione provvisoria agli scarichi, sistema che la Corte di giustizia ⁴³ ha ritenuto incompatibile con la direttiva del Consiglio del 17 dicembre 1979 relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento.

Riguardo al regime transitorio e ai procedimenti iniziati prima dell'entrata in vigore del nuovo silenzio assenso, è importante stabilire quale disciplina si applichi in tal caso; secondo il principio generale del *tempus regit actum*, gli atti e le fasi del procedimento sono soggette alla disciplina vigente nel momento in cui si realizzano, ed il limite sarebbe rappresentato dalla conclusione del procedimento con l'adozione dell'atto finale. La scelta del legislatore è stata, invece, diversa adottando una soluzione in linea con una *ratio* di rigorosa certezza giuridica, dato che la l. n. 80 del 2005 prevede l'art. 3 comma 6-*sexies* secondo cui "le disposizioni di cui all'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dal comma 6-*ter* del presente articolo, non si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ferma la facoltà degli interessati di presentare nuove istanze" e, quindi, l'individuazione del regime dipende dalla data di presentazione dell'istanza.

Da ciò deriva la possibilità di presentare una nuova istanza che avvia un

⁴¹ Per un'interpretazione approfondita del rapporto tra art. 19 e art. 20, si legga ANDREAS M., *ult. op. cit.*, 76 ss.

⁴² PARISO V., *I silenzi della P.A. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, cit., 127 ss.

⁴³ Corte di giustizia, 28 febbraio 1991, causa C-360/87, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, 241, secondo cui "il rifiuto, la concessione o la revoca delle autorizzazioni devono risultare da un provvedimento esplicito e seguire regole procedurali precise, nelle quali venga rispettato un determinato numero di condizioni necessarie dalle quali sorgono diritti e obblighi in capo ai singoli. Ne consegue che un'autorizzazione tacita non può considerarsi compatibile con le prescrizioni della direttiva, tanto più che come la Commissione ha osservato, una siffatta autorizzazione non consente la realizzazione di indagini preliminari né indagini successive sui controlli".

nuovo procedimento, soprattutto quando il nuovo regime consenta di qualificare l'inerzia dell'amministrazione come rilascio del provvedimento e non come, ad esempio, silenzio rifiuto; inoltre, l'inoltro di una nuova istanza è da ritenersi soggetta alla disciplina transitoria se presentata entro i successivi 180 giorni all'entrata in vigore della l. n. 80 del 2005, mentre si applicherà inevitabilmente il nuovo regime se la presentazione avvenga dopo detto termine.

Il comma 6-*septies* dell'art. 3 della l. n. 80 del 2005 prevede un'ulteriore norma transitoria per le domande che siano presentate nei 180 giorni successivi all'entrata in vigore della medesima legge, affermando un unico termine di formazione del silenzio assenso di 180 giorni dal momento della presentazione della domanda, infatti "le domande presentate entro centotanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si intendono accolte, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se l'amministrazione non comunica all'interessato il provvedimento di diniego nei termine di centotanta giorni salvo che, ai sensi della normativa vigente, sia previsto un termine più lungo per la conclusione del procedimento. Si applica quanto previsto dai commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dal comma 6-*ter* del presente articolo".

Riguardo ai termini di formazione del silenzio assenso il comma 6-*septies* ritiene comunque salva l'ipotesi in cui sia previsto un termine superiore a centotanta giorni, prevalendo l'applicazione del termine più lungo⁴⁴; il comma 6-*quingies* prevede che "continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, emanata ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, se non modificate o sostituite dalle disposizioni adottate dal governo o dagli enti pubblici nazionali ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dal comma 6-*bis* del presente articolo".

Questa disposizione deve essere coordinata con l'art. 20, primo comma, che non prevede per il silenzio assenso un termine prefissato, ma richiama la norma sulla conclusione del procedimento (art. 2)⁴⁵. In ogni caso fino

⁴⁴ Si consideri, ad esempio, il termine di trecento giorni previsto dalla tabella C del d.p.r. n. 300 del 1992 per l'accettazione di lasciti e donazioni da parte di province, comuni e Ipb.

⁴⁵ Con riferimento alla disciplina precedente, ma con importanti considerazioni comunque ancora valide: CIARCHI M., *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995; TRAVI A., *Silenzi-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, cit.; mentre più di recente: GIOVANNOLI R., *I silenzi della P.A. dopo la l. n. 80/2005*, Milano, 2005.

all'adozione dei regolamenti di cui all'art. 2, comma 2, si applicheranno le disposizioni vigenti (di legge o di regolamento) e ciò vale per i nuovi regolamenti del governo e degli enti pubblici nazionali, che comunque non possono prevalere sui termini speciali già previsti dagli enti locali.

L'ultimo comma dell'art. 20 richiama l'applicabilità dell'art. 2, quarto comma, e dell'art. 10-*bis* e, quindi, qualora la fattispecie concreta coinvolga valutazioni tecniche da parte di enti e di organi appositi, il decorso del termine di perfezionamento del silenzio assenso è sospeso fino all'acquisizione delle valutazioni fino ad un periodo massimo non superiore a novanta giorni; inoltre, la sospensione può verificarsi, per una sola volta, al fine dell'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a "fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa e non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni".

Il riferimento diretto all'art. 10-*bis* attiene alla comunicazione delle ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza⁴⁶ e, in tal modo, l'amministrazione evita il formarsi del silenzio assenso qualora intenda decidere per il rigetto.

Infine, occorre anche solo accennare alla questione — assai dibattuta in giurisprudenza e in dottrina — dell'ammissibilità di un'azione di accertamento del silenzio-assenso con una sentenza dichiarativa del giudice amministrativo, in assenza di una contestazione da parte dell'amministrazione; infatti, il privato potrebbe avere un concreto interesse ad eliminare in via definitiva l'incertezza inevitabilmente collegata al silenzio assenso, e ad ottenere dal giudice una sentenza che accerti il perfezionamento della figura (accertando i requisiti e presupposti *ex lege*) e la fondatezza della pretesa, al fine di realizzare quella certezza giuridica degli effetti propria del provvedimento. La posizione maggioritaria, formatasi nel precedente regime di disciplina dell'art. 20, ritiene l'inammissibilità dell'azione di accertamento in quanto il silenzio assenso non produce una situazione soggettiva autonoma e, quindi, accertabile, distinta da un provvedimento che ne contesti l'esistenza⁴⁷.

⁴⁶ Per approfondimenti: BOTTINO G., *Commento all'art. 10-bis*, in ITALIA V. (coordinato da), AA.VV., *L'azione amministrativa*, cit., 394 ss. e nota a sentenza T.A.R. Lazio, sez. II-*bis*, 18 maggio 2005, n. 3921, *La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di parte: considerazioni su di una prima applicazione giurisprudenziale del nuovo art. 10-bis*, l. n. 241 del 1990, in *Foro amm.*, TAR, 2005, 1354 ss.

⁴⁷ Cons. St., sez. V, 15 gennaio 1990, n. 23, secondo cui "il comportamento omissivo della pubblica amministrazione ha per legge una valenza giuridica favorevole al privato (...), non può essere oggetto di un previo accertamento giurisdizionale, nel senso che, in presenza degli altri presupposti, la cui verifica spetta all'interessato, il c.d. silenzio-assenso si forma

PROBLEMI E CASI PRATICI

Sommario: 1. Necessarietà della diffida. — 2. Obbligo di provvedere della P.A. — 3. Autotutela. — 4. Adozione tardiva di diniego. — 5. Inoltro a organo incompetente. — 6. Azione di accertamento. — 7. Diniego di istanza ed effetto interruttivo del termine. — 8. Annullamento di provvedimento tacito di accoglimento. — 9. Applicabilità per autorizzazioni particolari. — 10. Esercizio di commercio su aree pubbliche.

1. Necessarietà della diffida:

Domanda: Per il formarsi del silenzio assenso è necessaria la notifica di una diffida all'amministrazione competente?

Risposta: No, la diffida è espressamente esclusa dall'art. 20, comma 1.

2. Obbligo di provvedere della P.A.:

Domanda: È configurabile un obbligo di provvedere dell'amministrazione quando l'istanza non possa essere accolta per vizi formali, quali la carenza di legittimazione del soggetto che ha presentato l'istanza oppure l'indeterminatezza dell'oggetto dell'istanza?

Risposta: No, la giurisprudenza maggioritaria (precedente alla riforma) esclude l'obbligo di provvedere della p.a. con un provvedimento negativo di rigetto nel termine e, comunque, dall'interpretazione della norma non si evince un obbligo, ma un onere della p.a.

3. Autotutela:

Domanda: Il conseguimento del provvedimento favorevole (ad es., autorizzazione) a seguito del formarsi del silenzio assenso esclude l'esercizio del potere di autotutela da parte della p.a.?

Risposta: No, l'autotutela ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21 *novies* (annullamento d'ufficio e revoca) è sempre ammessa, e ciò è previsto dall'art. 20, comma 3, come già in precedenza sostenuto dalla giurisprudenza che riconosceva l'autotutela anche a breve distanza di tempo dal provvedimento tacito.

automaticamente per volontà dell'ordinamento, indipendentemente da qualsiasi valutazione dell'amministrazione", con nota di TRAVI A., *Specialità e silenzio-assenso e tutela giurisdizionale in due decisioni recenti del Consiglio di Stato*, in *Rev. giur. urb.*, 1990, II, 225; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 19 dicembre 1995, n. 737, in *Foro amm.*, 1996, 2431. Anche la dottrina recente si pone in senso negativo: TONOLETTI B., *Mero accertamento e processo amministrativo: analisi di casi concreti*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, 636; infatti, l'Autore sottolinea la mancanza di una situazione di incertezza causata dalla contestazione dell'amministrazione per l'applicazione della norma ad una fattispecie concreta, presupposto che ben fonda l'interesse ad agire; tale interesse non sarebbe, invece, sussistente quando l'incertezza dipende dal carattere stesso del silenzio assenso così disciplinato.

4. Adozione tardiva di diniego:

Domanda: L'adozione tardiva del diniego dell'istanza è legittimo?

Risposta: No, il provvedimento negativo è annullabile per il vizio di violazione di legge e deve però essere impugnato nel termine di decadenza, mentre è legittimo l'esercizio di autotutela.

5. Inoltro a organo incompetente:

Domanda: Se l'istanza viene inoltrata ad un organo incompetente sussiste un obbligo di provvedere della P.a.?

Risposta: No, non vi sarebbe tale obbligo, già secondo la giurisprudenza precedente la riforma del 2005, poiché si tratta di un requisito essenziale e ciò si evince dalla formulazione dell'art. 20.

6. Azione di accertamento:

Domanda: È ammissibile un'azione di accertamento del silenzio assenso con una sentenza dichiarativa del giudice amministrativo, in assenza di una contestazione dell'amministrazione?

Risposta: No, la giurisprudenza maggioritaria (precedente la riforma) ha escluso l'azione di mero accertamento, poiché il silenzio assenso non produce una situazione soggettiva autonomamente accertabile, distinta da un provvedimento che abbia ad oggetto la contestazione della formazione della fattispecie; la nuova disciplina non sembra poter influire su questa soluzione.

7. Diniego di istanza ed effetto interruttivo del termine:

Domanda: Il provvedimento di diniego del comune di un'istanza di condono ha effetto interruttivo del termine di formazione del silenzio assenso?

Risposta: Sì, ha effetto interruttivo e deve intervenire entro un anno dalla data di scadenza del termine di presentazione della domanda, ai sensi dell'art. 39, comma 4, della l. n. 724 del 1994.

8. Annullamento di provvedimento tacito di accoglimento:

Domanda: L'amministrazione può annullare il provvedimento tacito di accoglimento dell'istanza di autorizzazione per l'installazione di un ripetitore ai sensi dell'art. 87 del d. lgs. n. 259 del 2003?

Risposta: Sì, in quanto l'art. 20 della l. n. 241 del 1990 ha valore di disciplina generale del silenzio assenso e prevede l'autotutela.

9. Applicabilità per autorizzazioni particolari:

Domanda: È applicabile il silenzio assenso nel caso di un'istanza volta ad ottenere l'autorizzazione ad esporre cartelli pubblicitari su suolo pubblico?

Risposta: No, perché nel caso di suolo pubblico il provvedimento richiesto avrebbe natura di concessione.

10. Esercizio di commercio su aree pubbliche:

Domanda: *Quando si forma il silenzio assenso in materia di autorizzazione all'esercizio del commercio su aree pubbliche?*

Risposta: Decorso il sessanta giorni dalla presentazione della relativa istanza in cui l'interessato deve dichiarare il possesso di tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi necessari per l'autorizzazione (ad esempio, effettiva sussistenza della disposizione programmatica che consente il rilascio di quell'autorizzazione).

MASSIMARIO

Cons. St., sez. V, 23 maggio 2006, n. 3044, in www.giustizia-amministrativa.it

L'art. 79, comma 3, della legge reg. Veneto 27 giugno 1985, n. 61, prevede che, ai fini della formazione del silenzio assenso sulle domande di concessione edilizia, il progetto sia completo e, in particolare, che sia inserito il nulla osta paesaggistico della Soprintendenza; pertanto, il silenzio assenso non può ritenersi perfezionato se la Soprintendenza abbia, nel parere, condizionato l'eventuale rilascio del nulla osta alla previa modificazione del progetto per taluni suoi aspetti.

Consiglio di Stato, sez. V, 28 febbraio 2006, n. 854, in www.giustizia-amministrativa.it

L'art. 39, comma 4, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, non individua l'autorità o l'organo competente per l'adozione del provvedimento negativo di condono e qualora il rigetto dell'istanza intervenga entro il termine di un anno dalla data di scadenza del termine per la presentazione della domanda, esso è idoneo ad impedire che la sussistenza dei presupposti ivi indicati equivalga a concessione o ad autorizzazione in sanatoria; la norma, infatti, si limita a prescrivere quale presupposto negativo la mancanza di un provvedimento esplicito di diniego del comune, che ha così un effetto interruttivo del termine e preclusivo della formazione del silenzio assenso, senza che rilevi il vizio di incompetenza.

Cons. St., sez. V, 16 marzo 2005, n. 1076, in www.giustizia-amministrativa.it

L'istituto del silenzio assenso sulle domande di autorizzazione al commercio di cui all'art. 3 del regolamento d.p.r. 18 aprile 1994, n. 384 (in *Gazz. Uff.* 18 giugno

1994, n. 141) è entrato in vigore, ai sensi dell'art. 5 del medesimo regolamento, 180 giorni dopo la sua pubblicazione e cioè il 15 dicembre 1994.

T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 27 dicembre 2005, n. 5641, in www.giustizia-amministrativa.it

Dalla formazione del silenzio assenso ai sensi dell'art. 35, comma 18, della l. n. 47/85 per l'inerzia dell'amministrazione prorata per 24 mesi dalla presentazione dell'istanza di condono, decorre il diritto di credito dell'amministrazione comunale per il pagamento del congruaglio dell'oblazione e degli oneri di urbanizzazione per condono edilizio il cui rilascio è correlato alla concessione edilizia in sanatoria; al momento della formazione del silenzio assenso occorre riferirsi per il decorso della prescrizione breve per il predetto congruaglio e della prescrizione ordinaria per gli oneri di urbanizzazione.

T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, 25 maggio 2005, n. 4129, in www.giustizia-amministrativa.it

L'art. 4 del d.p.r. 22 maggio 1994, n. 425 (ora art. 25 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 - Testo Unico dell'edilizia, che si riferisce in modo comprensivo alla sola agibilità) prevede che il silenzio dell'amministrazione per oltre 45 giorni sulla richiesta di rilascio della licenza di abitabilità comporta che "l'abitabilità si intende attestata"; tuttavia, questo silenzio non integra un'ipotesi di silenzio assenso in senso tecnico, ma solo una legittimazione *ex lege* che prescinde dalla pronuncia della p.a. e trova il suo fondamento nella effettiva sussistenza di tutti i presupposti richiesti dalla legge per il rilascio della licenza.

T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 6 maggio 2005, n. 2697 in www.giustizia-amministrativa.it

Alla luce dell'art. 20, comma 3, della l. n. 241 del 1990 — norma con valore di regola generale — la p.a. ha sempre la possibilità di annullare il provvedimento tacito di accoglimento (silenzio assenso) che si sia formato illegittimamente; ciò vale, in particolare, anche per il silenzio assenso formatosi sull'istanza di autorizzazione prevista dall'art. 87, commi 3 e 9, del dlgs. 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni), a meno che sia possibile per l'interessato provvedere ad eliminare i vizi riscontrati dalla p.a. Infatti, i comuni possono esercitare legittimamente i poteri di vigilanza sull'attività edilizia anche dopo la formazione del silenzio assenso di cui all'art. 87 predetto.

T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 19 novembre 2004, n. 6048, in www.giustizia-amministrativa.it

Quando l'istanza volta ad ottenere l'autorizzazione ad esporre cartelli pubblicitari riguarda impianti da installare su suolo pubblico non è configurabile un provvedimento tacito di assenso in conseguenza del silenzio dell'amministrazione,

poiché in questo caso il provvedimento assume carattere concessorio; pertanto, non è applicabile la disciplina in materia di silenzio assenso (art. 14, comma 4-*septies*, della l. n. 488/1986) che attiene solamente agli atti autorizzatori.

T.A.R. Lazio, Roma, 22 marzo 2004, n. 2684, sez. II-ter, in www.giustizia-amministrativa.it

Il silenzio assenso sensi dell'art. 20 della l. n. 241 del 1990 e del d.p.r. n. 407/94 trascorsi 60 giorni dalla relativa istanza, in materia di autorizzazione all'esercizio del commercio su aree pubbliche, si può formare solo quando nella domanda sia stato dichiarato il possesso di tutti i requisiti soggettivi e la sussistenza di quelli oggettivi necessari per l'autorizzazione; in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti *ex lege* e il dichiarante può essere passibile di sanzione. Nel caso in esame il silenzio assenso non si è formato in quanto manca uno dei presupposti oggettivi essenziali, dato che sussiste una specifica disposizione programmatica che esclude la possibilità di rilasciare autorizzazioni o concessioni in quella determinata via.

T.A.R. Sardegna, 24 luglio 2003, n. 895, in www.giustizia-amministrativa.it

Il meccanismo del silenzio assenso con il quale una facoltà del privato, di norma assoggettata al potere conformativo dell'amministrazione, diventa liberamente esercitabile decorso un periodo di tempo stabilito dalla legge e risponde all'esigenza di attribuire certezza alle situazioni giuridiche riguardo alle quali il legislatore ritiene necessaria la necessità di tutelare l'interesse pubblico a fronte dell'opportunità di non interferire in attività private se non quando vi sia un conflitto con gli interessi pubblici coinvolti. In tal modo il decorso del tempo conferisce stabilità al rapporto giuridico e, quindi, il silenzio assenso si fonda su un'esigenza di certezza: di conseguenza, il meccanismo non può trovare applicazione quando il rapporto sia intrinsecamente incerto sussistendo una controversia, poiché la regola di comportamento della medesima dettata dal giudice non è definitiva in quanto la pronuncia di primo grado è stata impugnata. Pertanto, il silenzio assenso non si forma, qualora sia pendente il giudizio di appello sulla pronuncia che ha annullato il provvedimento negativo.

BIBLIOGRAFIA

- ANDREIS M., *Il nuovo silenzio assenso*, in ANDREIS-MORZENTH-PELLERINI-CARLIN-BOTTINO, *Silenzio-assenso semplificazione competitiva e d.i.a.*, Milano, 2005
 ANDREIS M., *Commento all'art. 20 l. n. 241/1990, Sezione I*, in ITALIA (coordinato da), AA.VV., *L'azione amministrativa*, Milano, 2005
 ANTONIAZZI S., *Silenzio assenso ed interventi edilizi*, in Riv. giur. urb., 1995, I, 391 ss.
 ANTONIAZZI S., *Silenzio assenso sulla domanda di concessione edilizia ed equivalenza*

- tra pianificazione esecutiva e situazione di sufficiente urbanizzazione della zona*, in Riv. giur. urb., 1999, 361 ss.
 BASSANI M., *La conclusione del procedimento*, in ITALIA (coordinato da), AA.VV., *L'azione amministrativa*, Milano, 2005
 CARINGIELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2005
 CATTANEO S., GIOVANNOLI R., *Atti amministrativi e autoritela dopo la l. n. 15 e n. 80 del 2005*, Torino, 2005
 CIOTTO A., *Il nuovo art. 29 della l. n. 241 del 1990: norma inutile o pericolosa?*, in ITALIA V. (coordinato da), AA.VV., *L'azione amministrativa*, Milano, 2005
 CIOTTO A., *Articolo 29, Ambito di applicazione della legge*, in PAOLANTONIO-POUCE-ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005
 ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 1999, 1001 ss.
 CERINI M., *Silenzio assenso e principio di autoritela*, in Urb. app., 1999, 1001 ss.
 CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2005
 CLARICH M., *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995
 CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2005
 DE ROBERTO R., *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege nella legge Nicolazzi*, in Dir. soc., 1983, 163
 FONDERRICO F., *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio assenso*, in Urb. app., 2005, 1017 ss.
 FRACCHIA F., *Vizi formali, semplificazione procedimentale, silenzio-assenso e irregolarità*, in Dir. econ., 2002, 429 ss.
 GALLI R.-GALLI D., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2004
 GIANI I., *Articolo 20, in PAOLANTONIO-POUCE-ZITO (a cura di), La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005
 GIOMI V., *Articolo 20 Silenzio-assenso*, in ITALIA (coordinato da), AA.VV., *L'azione amministrativa*, Milano, 2005
 GIOVANNOLI R., *I silenzi della P.A. dopo la l. n. 80/2005*, Milano, 2005
 ITALIA V.-BOTTINO G., *Diritto amministrativo*, Milano, 2006
 LAROGA S., *Diritto amministrativo*, Padova, 2000
 LAVITOLA G., *Denuncia di inizio attività*, Padova, 2003
 LOTTINI-MILONE-ROTTIGLIANO, *Art. 25*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il Testo Unico dell'edilizia*, Milano, 2004
 MATTARELLA B.G., *Il provvedimento*, in CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Diritto amministrativo generale, Milano, 2003
 MERUSI F., *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, in Dir. amm., 2002, 535 ss.
 MERUSI F., *Articolo 20 Silenzio-assenso*, in ITALIA (coordinato da), AA.VV., *L'azione amministrativa*, Milano, 2005
 MOREDDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, II, Bologna, 2005
 OLIVIERI I., *Ambito di applicazione del silenzio assenso nella nuova l. n. 241/1990*, in www.lexitalia.it
 PARISO V., *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Milano, 1996
 ROSSI G., *Diritto amministrativo*, Milano, 2005
 SANDULLI A.M., *Il silenzio della p.a. oggi: aspetti sostanziali e processuali*, in *Scritti in onore di V. Cristofolini*, Padova, 1985
 SOCCA F.G., *Il silenzio della p.a.*, Milano, 1971

- SCOGA F.G.-D'ORSOGNA, *Silenzi, clamori di novità*, in *Dir. proc. amm.*, 1995, 443 ss.
 SCOCA F.G., *Il silenzio della p.a.: ricostruzione dell'istituto in una prospettiva evolutiva*, in *PARISIO* (a cura di), *Inerzia della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale*, Milano, 2002
- SORACE D., *Il diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2005
- TONOLETTI B., *Mero accertamento e processo amministrativo: analisi di casi concreti*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, 636 ss.
- TOSCHI S., *Commento all'art. 29, in ITALIA* (coordinato da), AA.VV., *L'azione amministrativa*, Milano, 2005
- TRAVI A., *Silenzi-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 1985
- TRAVI A., *Specialità del silenzio-assenso e tutela giurisdizionale in due decisioni recenti del Consiglio di Stato*, in *Riv. giur. urb.*, 1990, III, 225 ss.
- TRAVI A., *Silenzi assenso e legittimazione ex lege nella disciplina delle attività private in base al d.p.r. 26 aprile 1992, n. 300*, in *Foro amm.*, 1993, II, 609
- TRAVI A., *Silenzi assenso e denuncia di inizio di attività e tutela dei terzi controinvestiti*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, 16 ss.

47 URBANISTICA: IN GENERALE

di Mario Gorlani

NORME RILEVANTI E CIRCOLARI

Normativa nazionale

La produzione legislativa statale in materia di urbanistica è pressoché sconfinata. Di seguito si riportano soltanto i principali riferimenti normativi

- l. 25 giugno 1865, n. 2359, *Espropriazioni per causa di pubblica utilità*
- l. 1 giugno 1939, n. 1089, *Tutela delle cose di interesse storico e artistico*
- l. 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali*
- l. 17 agosto 1942, n. 1150, *Legge urbanistica*
- l. 18 aprile 1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economico popolare*
- l. 6 agosto 1967, n. 765, *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*
- d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765*
- l. 22 ottobre 1971, n. 865, *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità*
- l. 28 gennaio 1977, n. 10, *Norme per la edificabilità dei suoli*
- d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382*
- l. 3 gennaio 1978, n. 1, *Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali*
- l. 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale*
- l. 3 maggio 1982, n. 203, *Norme sui contratti agrari*
- l. 28 febbraio 1985, n. 47, *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*
- l. 24 marzo 1989, n. 122, *Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1979, n. 393*
- l. 8 agosto 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*
- l. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*
- l. 6 dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*