

# INDICE

## CAPITOLO 1

### Il molteplici mondo del silenzio della Pubblica Amministrazione

1.	I silenzi amministrativi significativi e non significativi .....	1
1.1.	Posizione giuridica del privato dinanzi al silenzio. La decisione del Consiglio di Stato, Sez. V, 27 marzo 2013, n. 1754 .....	4
2.	Il silenzio come espressione di attività autoritativa dell'amministrazione: il rapporto di primo livello .....	5
3.	Silenzio e atti impliciti .....	7
4.	Il silenzio rifiuto o inadempimento: termine per provvedere.....	9
5.	Cenni alle più recenti modifiche legislative sui termini di definizione del procedimento sino al decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 c. d. Decreto del fare .....	11
6.	Semplificazione e liberalizzazione delle attività private: S.c.i.a. e silenzio assenso .....	12
6.1.	Liberalizzazione e sostituzione certificata di attività: quali poteri autoritativi rimangono per la p.a.? .....	14
6.2.	Il silenzio consumativo: l'Adunanza Plenaria n. 15 del 2011. ....	15
6.3.	La tenuta dell'Adunanza Plenaria n. 15 del 2011: decreto legge 2011, n.138 e giurisprudenza successiva – T.A.R. LAZIO 18 luglio 2012, n.6564 e Consiglio di Stato 26 luglio 2012, n. 4255.....	17
7.	Il silenzio-assenso, come semplificazione del modo di esternazione della volontà amministrativa.....	18
8.	Inquadramento dogmatico di S.c.i.a. e silenzio assenso. Norma-potere-effetto o norma-fatto-effetto? .....	20
9.	Il silenzio rigetto o diniego. I dubbi sulla categoria.....	21

10.	Omessa pronuncia su ricorso gerarchico: il silenzio-rigetto .....	23
11.	Il silenzio procedimentale. Silenzio facoltativo e devolutivo <i>ex artt.</i> 16 e 17 legge n. 241/90.....	24
12.	La L. n.15/2005: il preavviso di provvedimento negativo e il silenzio della p.a. ....	25
	12.1. Ambito di applicazione della norma.....	26
	12.2. Modalità e contenuto del preavviso di diniego.....	28
	12.3. Il preavviso di rigetto è idoneo ad assolvere all'obbligo della pubblica amministrazione di concludere un procedimento con un provvedimento espresso? La risposta del Consiglio di Stato n. 5040 del 2013 .....	29
13.	Gli interventi normativi su tempistica procedimentale ed inerzia della P.A.: dagli anni novanta sino al D.L. n. 69/2013 c.d. Decreto del fare30	
	13.1. Il D.L. n. 5/2012 e il D.L. n. 69/2013, tra responsabilità e poteri sostitutivi .....	35

## CAPITOLO 2

### La certezza del tempo dell'azione amministrativa

1.	Il termine di conclusione del procedimento amministrativo e i poteri sostitutivi: la metamorfosi dell'art. 2 della legge n. 241/90 .....	37
	1.1. I tempi di conclusione del procedimento prima e dopo la legge n. 241/90.....	39
2.	L'avvento del D.L. n. 69/2013:la doverosità dell'azione amministrativa e le forme di tutela .....	42
3.	Il tempo del procedimento nella definizione di "doverosità" della Pubblica amministrazione .....	45
4.	I poteri sostitutivi come strumento di effettività dell'azione amministrativa in base al D.L. n. 69/2013 .....	46
5.	L'obbligo di provvedere.....	49
	5.1. Come individuare il soggetto interessato ad attivare il silenzio inadempimento: tre categorie di istanze del cittadino.....	52
6.	Il termine di conclusione del procedimento nell'attuale assetto normativo e giurisprudenziale .....	60
7.	Il principio della certezza del tempo dell'azione amministrativa e le conseguenze dell'inosservanza del termine nei procedimenti restrittivi della sfera giuridica del privato: il potere non si consuma .....	65

## CAPITOLO 3

Violazione dell'obbligo di provvedere:  
il silenzio rifiuto o inadempimento

1.	Il silenzio inadempimento: procedimento di formazione.....	73
1.1.	Il termine per ricorrere .....	76
1.2.	La disciplina.....	79
1.3.	L'oggetto del sindacato giurisdizionale nel giudizio avverso il silenzio rifiuto .....	82
2.	I nuovi strumenti di "controllo" previsti dal D.L. 9 feb- braio 2012, n. 5 convertito in legge 4 aprile 2012 n. 35. La circolare attuativa 10 maggio 2012, n. 4. I poteri sostitu- tivi (rinvio).....	85
3.	I profili processuali .....	88
3.1.	La giurisdizione .....	88
3.2.	La legittimazione ad agire .....	89
3.3.	La posizione del controinteressato .....	90
3.4.	L'esito del giudizio: il contenuto della sentenza .....	91
3.5.	L'ottemperanza nel rito del silenzio: le novità del codice del processo amministrativo .....	91
4.	Il diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio rifiuto .....	93
5.	La riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento .....	94
6.	Tutela contro l'inerzia della p.a.: artt.31 e 117 c.p.a. nella giurisprudenza più recente .....	95
7.	Il ricorso straordinario al Capo dello Stato .....	101
8.	La responsabilità del dirigente e del funzionario inadem- pienti: le novità del D.L. n. 5/2012 e nel Decreto del fare .....	101
9.	Le disposizioni transitorie .....	103
	<b>LA PRATICA (relativa ai capitoli 2 e 3) .....</b>	<b>105</b>
-	Schema riepilogativo .....	107
-	Casistica giurisprudenziale .....	112
-	La sentenza .....	128
-	Formulario .....	132

## CAPITOLO 4

## Il danno da ritardo amministrativo

1.	Considerazioni preliminari .....	151
----	----------------------------------	-----

2.	Il risarcimento del danno da ritardo prima della legge n. 69/2009: profili sostanziali e processuali .....	153
3.	Le novità introdotte dalla legge n. 69/2009 (art. 2 <i>bis</i> della legge n. 241/1990) e dal codice del processo amministrativo (artt. 31 e 133).....	156
	3.1. Il danno da ritardo: presupposti oggettivi e soggettivi delineati dal Consiglio di Stato., Sez. IV, 7 marzo 2013 n. 1406 .....	161
	3.2. Considerazioni conclusive.....	164
4.	Il danno da ritardo nel Decreto del fare .....	165
5.	La nuova disciplina dell'indennizzo da ritardo .....	167
6.	La natura giuridica della responsabilità.....	173
7.	Gli elementi costitutivi della responsabilità risarcitoria, prova, danno.....	175
8.	Le voci di danno risarcibili .....	177
9.	La risarcibilità del danno non patrimoniale.....	178
10.	La giurisdizione .....	180
11.	La pregiudizialità e il termine per la proposizione dell'azione risarcitoria.....	181
12.	Dalla bozza del secondo decreto correttivo processuale al d.lgs. 14 settembre 2012 n. 160 .....	185
	<b>LA PRATICA</b> .....	187
-	Schema riepilogativo .....	189
-	Casistica giurisprudenziale .....	192
-	La sentenza .....	227
-	Formulario .....	230

## CAPITOLO 5

### Liberalizzazione dell'attività privata: dalla D.I.A. alla S.C.I.A.

1.	La denuncia di inizio di attività ora segnalazione certificata di inizio attività .....	233
2.	Genesi dell'istituto ed evoluzione normativa.....	235
3.	Le principali ipotesi speciali di d.i.a. 239	
	3.1. La d.i.a. in materia di commercio. ....	240
	3.2. La c.d. "impresa in un giorno" (art. 38, D.L. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in L. 6 agosto 2008 n. 133).....	240
	3.3. Il D.Lgs. 59/2010: disposizioni a carattere orizzontale e disposizioni settoriali .....	241
4.	La Segnalazione Certificata di Inizio di Attività .....	242

4.1. Le differenze tra i due istituti.....	243
4.2. L'ambito di applicazione della s.c.i.a.....	244
4.2.1. La disciplina dettata dal Testo Unico dell'edilizia.....	246
4.2.2. La s.c.i.a. è applicabile in materia edilizia?.....	249
4.2.3. Il D.L. n. 70/2011.....	251
4.2.4. L'ambito di applicazione della s.c.i.a. (edilizia e non): la Corte costituzionale (sentenza 27 giugno 2012, n. 164) prende posizione.....	254
5. Le fattispecie escluse.....	260
6. La natura giuridica di d.i.a. e s.c.i.a.....	262
6.1. La tesi provvedimentale.....	262
6.2. La tesi privatistica.....	264
6.3. La tesi della "fattispecie a formazione progressiva".....	266
6.4. L'intervento dell'Adunanza Plenaria con la decisio- ne del 29 luglio 2011, n. 15.....	266
6.5. La posizione del legislatore. Il D.L. n. 138/2011.....	267
7. I poteri dell'Amministrazione dopo la presentazione della s.c.i.a.....	268
7.1. <i>Segue</i> . Il potere di autotutela in materia edilizia: la posizione della Corte Costituzionale-sentenza 16 luglio 2012, n. 188.....	271
7.2. <i>Segue</i> . Il potere della P.A. di dichiarare la decadenza del titolo legittimante.....	274
8. Le disposizioni sanzionatorie: art. 21 della legge 241/1990.....	275
9. La tutela del terzo: profili generali.....	276
9.1. La tesi provvedimentale: la tutela impugnatoria av- verso il provvedimento tacito.....	276
9.2. Le tesi privatistiche: a) l'azione avverso il silenzio rifiuto per mancato esercizio dei poteri inibitori.....	277
9.3. b) L'istanza alla P.A. per l'esercizio del potere di auto- tutela e l'impugnazione dell'eventuale silenzio-rifiuto.....	278
9.4. c) L'azione di accertamento: Cons. Stato, 2009, n. 717 e T.A.R. LAZIO 2012, n. 6564.....	279
9.5. L'intervento dell'Adunanza Plenaria n.15 del 2011.....	280
9.6. La scelta di campo del legislatore: il D. L. n. 138/2011.....	282
9.7. Il ritorno al panorama interpretativo ante D.L.n. 138: il Consiglio di Stato 26 luglio 2012 n. 4255.....	284
10. La giurisdizione esclusiva del g.a.....	287
11. Considerazioni conclusive sugli strumenti di tutela av- verso la segnalazione certificata di inizio attività: T.a.r. Lazio-Roma, sentenza 3 luglio 2013, n. 6571.....	290

LA PRATICA .....	297
– Schema riepilogativo .....	299
– Casistica giurisprudenziale .....	304
– La sentenza .....	316
– Formulario .....	330

## CAPITOLO 6

### Il silenzio significativo con valore provvedimentoale: silenzio assenso e silenzio diniego

1. Procedimento e sistemi di semplificazione .....	337
2. Il silenzio assenso.....	339
2.1. I dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla generalizzazione dell'istituto .....	341
2.2. La natura giuridica del silenzio assenso.....	342
2.3. Le fattispecie escluse .....	343
2.4. La disciplina applicabile .....	345
2.5. I poteri che residuano dopo la formazione del silen- zio.....	347
2.6. Disposizioni sanzionatorie .....	349
2.7. La giurisdizione esclusiva in materia di silenzio as- senso. ....	349
2.8. Silenzio amministrativo e tutela penale .....	350
3. Il silenzio diniego.....	356
4. Silenzio inadempimento o diniego di provvedimento?.....	357
5. Il rapporto tra silenzio assenso e le previgenti ipotesi di silenzio diniego.....	358
6. Sono applicabili le norme sul procedimento?.....	359
7. Il silenzio diniego con particolare riferimento all'accesso ai documenti amministrativi.....	360
7.1. L'impugnazione del silenzio formatosi sull'istanza di accesso.....	364
8. L'ammissibilità di domande diverse nel corso del giudi- zio in materia di accesso: l'azione risarcitoria e l'azione di annullamento di un atto.....	365
9. La tutela risarcitoria del diritto di accesso .....	366
10. La tutela giurisdizionale del diritto di accesso nella di- sciplina del Codice del processo amministrativo.....	367
11. Il preavviso di diniego è applicabile al procedimento in materia di accesso? .....	368

<b>LA PRATICA</b> .....	371
– Schema riepilogativo.....	373
– Casistica giurisprudenziale.....	375
– La sentenza.....	388
– Formulario.....	397

## CAPITOLO 7

### L'omessa pronuncia su ricorso gerarchico: il silenzio rigetto

1. Silenzio rigetto e ricorso gerarchico. Normativa e c.p.a.....	403
2. Il silenzio rigetto prima dell'art. 5 del T.U. n. 383/1934.....	404
3. Il silenzio rigetto nella sua prima previsione normativa: l'art. 5 del T.U. n. 383/1934.....	405
4. L'avvento dell'art. 6 del d.P.R. n. 1199/1971 e dell'art. 20, legge n. 1034/1971.....	406
5. La giurisprudenza anteriore e posteriore alle leggi di ri- forma del 1971 sui ricorsi amministrativi e sui ricorsi Tar.....	407
6. L'omessa pronuncia su ricorso gerarchico genera la cate- goria del silenzio inadempimento: le due Plenarie, 24 novembre 1989, n. 16 e 4 dicembre 1989, n. 17.....	408
7. Il silenzio sul ricorso gerarchico e gli effetti della deci- sione tardiva.....	409
8. Gli effetti del nuovo rito del silenzio rifiuto-inadempi- mento scolpito dall'art. 2 della L. n. 205/2000 trasfuso nell'art.117 c.p.a.....	412
9. Attualità dell'Adunanza Plenaria 27 novembre 1989, n. 6: il Consiglio di Stato (Sezione Terza) 27 agosto 2013, n. 4276.....	414
10. I controinteressati nella recente giurisprudenza: Ad. Pl. del 2013.....	415
<b>LA PRATICA</b> .....	417
– Schema riepilogativo.....	419
– Casistica giurisprudenziale.....	421
– La sentenza.....	428
– Formulario.....	432

## CAPITOLO 8

### I silenzi procedimentali

1. Istruttoria procedimentale e inerzia.....	435
--	-----

2.	Criteri giurisprudenziali di distinzione tra parere ( <i>ex art.</i> 16) e valutazione tecnica ( <i>ex art.</i> 17).....	436
3.	Pareri, termini procedurali e il silenzio facoltativo.....	438
3.1.	Casi specifici di silenzio procedimentale .....	441
3.1.1.	Il D.L. 69/2013 e il novello silenzio procedimentale in seno al D.lgs. n. 42/2004 in materia di beni culturali .....	442
3.2.	Il silenzio procedimentale nei rapporti tra amministrazioni diverse: profili di legittimità costituzionale.....	443
4.	Limiti e deroghe all'applicazione dell'art. 16 .....	444
5.	La responsabilità del responsabile del procedimento .....	445
6.	Il parere reso tardivamente.....	447
7.	L'impugnazione dei pareri .....	448
8.	Valutazioni tecniche e silenzio devolutivo.....	449
	<b>LA PRATICA</b> .....	451
–	Schema riepilogativo .....	453
–	Casistica giurisprudenziale .....	454
–	La sentenza .....	459
–	Il parere di AVCP .....	464