

IMPRESA IN UN GIORNO: I MARTEDI' DEL SUAP

L'ISTITUTO DEL SILENZIO ASSENSO

Il silenzio della P.A. Conseguenze e responsabilità

29 OTTOBRE 2024

avv. Gianna Di Danieli

IL DIRITTO AD UNA BUONA AMMINISTRAZIONE

- **Art. 41 della Carta dei diritti dell'Unione Europea - diritto ad una buona amministrazione** - Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed **ENTRO UN TERMINE RAGIONEVOLE** dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.
- **ART. 49 del Trattato dell'Unione Europea riconosce il diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi all'interno dell'U.E. e la Direttiva Bolkestein 2006/123/CE attuata con d.lgs. 59/2010** impone la semplificazione delle procedure amministrative e l'eliminazione degli ostacoli per tutte le attività di servizi
 - **DEAMMINISTRATIVIZZAZIONE REGOLA = AUTORIZZAZIONE TACITA**
 - **BUONA AMMINISTRAZIONE = SEMPLIFICAZIONE**
 - **CONCENTRAZIONE DEI REGIMI AMMINISTRATIVI**
 - **ONCE ONLY: 1ª P.A. «CHIEDE UNA VOLTA SOLA»**

IL DIRITTO AD UNA BUONA AMMINISTRAZIONE

- **SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI: REGOLA**
 - **OBIETTIVI**
 - **CERTEZZA**
 - **TRASPARENZA**
 - **LIBERALIZZAZIONE**
- DEI PROCEDIMENTI**
- DELLE ATTIVITA'**

IL DIRITTO AD UNA BUONA AMMINISTRAZIONE

SEMPLIFICAZIONE = SUAP come PROCEDIMENTO DI PROCEDIMENTI

- costituisce **UNICO PUNTO DI ACCESSO TELEMATICO** al procedimento/ai procedimenti di interesse;
- fornisce un'**UNICA RISPOSTA** in luogo delle varie P.A. coinvolte a qualunque titolo nel procedimento, individuate dal SUAP, che mantengono la relativa competenza e responsabilità;

N.B. - gli istituti di semplificazione (SCIA, **silenzio assenso**, conferenza dei servizi, **SUAP**, ecc.) attengono ai livelli essenziali delle prestazioni - **L.E.P.** - (art. 117, comma 2, lett. m Cost.) vincolanti anche le regioni e gli enti locali – art. 29 co.2 ter L. 241/1990

IL DIRITTO AD UNA BUONA AMMINISTRAZIONE

CERTEZZA = NUOVA REGOLA GENERALE nei RAPPORTI tra P.A. e privati:

- essenziale è il rispetto del **TERMINE DEL PROCEDIMENTO** (30 giorni ex art. 2, comma 2, L. 241/90, salva diversa previsione di legge o regolamentare).
- l'assetto dei rapporti diventa tendenzialmente immodificabile trascorso un «**TERMINE RAGIONEVOLE**» - **DI 12 MESI** (art. 1 ddl semplificazione dei procedimenti - testo bollinato dd. 1.7.2024 - lo sta portando a **6 MESI**) per l'**esercizio dei poteri di autotutela** (annullamento d'ufficio o revoca per il provvedimento), ovvero per l'intervento postumo conformativo sulla SCIA:
- la **TUTELA DELL'AFFIDAMENTO DEL PRIVATO** è derogata solo per falsità accertate con sentenza passata in giudicato o false rappresentazioni;
- **SCOPO**: salvaguardare il legittimo affidamento ingenerato nei destinatari del provvedimento .

IL DIRITTO AD UNA BUONA AMMINISTRAZIONE

- l'assetto dei rapporti diventa tendenzialmente immodificabile trascorso un «**TERMINE RAGIONEVOLE**»
- Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato «l'art. 21 nonies, l. 7 agosto 1990, n. 241 si interpreta nel senso che il superamento del rigido termine di diciotto mesi [a breve sei mesi ndr] — entro il quale il provvedimento amministrativo illegittimo può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, è consentito: a) sia nel caso in cui la falsa attestazione, inerenti i presupposti per il rilascio del provvedimento ampliativo, abbia costituito il frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante (indipendentemente dal fatto che siano state all'uopo rese dichiarazioni sostitutive): nel qual caso sarà necessario l'accertamento definitivo in sede penale; b) sia nel caso in cui l'(acclarata) erroneità dei ridetti presupposti risulti comunque non imputabile (neanche a titolo di colpa concorrente) all'Amministrazione, ed imputabile, per contro, esclusivamente al dolo (equiparabile, per solito, alla colpa grave e corrispondente, nella specie, alla mala fede oggettiva) della parte:» (C.d.S., sez.VI, 6615/2023)

IL DIRITTO AD UNA BUONA AMMINISTRAZIONE

- **ART. 97 COST. - PRINCIPIO DI LEGALITÀ:** impone che l'azione amministrativa trovi la propria giustificazione nella legge; dirette conseguenze del principio sono: la **tipicità e nominatività dei provvedimenti amministrativi**
- **L. 241/1990 e s.m. e i. art. 1, comma 2 BIS - PRINCIPI DI COLLABORAZIONE E BUONA FEDE:** improntano i rapporti tra la pubblica amministrazione ed i cittadini. In applicazione di tali principi:
 - **il cittadino ha l'obbligo di fornire informazioni corrette, complete e non fuorvianti;**
 - **la P.A. ha l'obbligo di:** concludere esplicitamente il procedimento mediante l'adozione di un **provvedimento finale espresso nei termini previsti** (art. 2, L. 241/1990) e di non mantenere aperti «sine die» i procedimenti amministrativi (**divieto di aggravamento e principio once only**).

PROVVEDIMENTI, SILENZI

- **REGOLA:** la P.A. si esprime attraverso **ATTI SCRITTI** (atti amministrativi, provvedimenti amministrativi, stipula di contratti ..);
- **Art. 2 L. 241/1990 (Conclusione del procedimento)**

«I. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il **dovere** di concluderlo mediante l'adozione di un **provvedimento espresso**. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo».

... ENTRO TERMINI CERTI

PROVVEDIMENTI, SILENZI

- **Giurisprudenza recente significativa**
- **C.d.S., sez. III, n. 1040/2024** sussiste l'obbligo generale in capo alle P.A. di determinarsi con provvedimento espresso sulle istanze presentate dai soggetti interessati, anche laddove esse richiedano l'esercizio di attività discrezionale ed anche qualora valuti che la domanda sia irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata, potendo in tali casi motivare il provvedimento in forma semplificata. L'obbligo non sussiste quando l'azione richiesta alla P.A. non consista nell'esercizio di un potere autoritativo, oppure laddove si tratti dell'adozione di atti generali o di istanze stimolanti l'esercizio dei poteri di autotutela della P.A. (**il caso**: sussistenza dell'obbligo di provvedere su domanda di ente privato accreditato nel settore delle cure sanitarie e socio-sanitarie per l'erogazione di servizi residenziali nell'ambito della c.d. "Area Salute Mentale" e del settore c.d. "REMS", di adeguamento ISTAT delle rette giornaliere).

PROVVEDIMENTI, SILENZI

- Il **TERMINE** di conclusione del procedimento è di **30 giorni**, salva diversa previsione di legge o regolamento e **decorre**: dall'avvio del procedimento d'ufficio; dal ricevimento della domanda di parte (**art. 2 L. 241/1990**); dalla presentazione dell'istanza al SUAP e non all'ente terzo (art. 5 D.P.R. 160/2010);
- Ai sensi dell' **art. 18 bis L. 241/1990** la P.A. deve rilasciare immediatamente, anche in via telematica, una **RICEVUTA**, che attesti l'avvenuta presentazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione e indichi i termini entro i quali è tenuta a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. La ricevuta vale come comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 L. 241/1990 se contiene l'indicazione degli elementi di cui al successivo art. 8 (amministrazione competente, oggetto del procedimento, ufficio, data di presentazione istanza, data di conclusione, accesso telematico, ufficio per l'accesso agli atti). Si producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente.

PROVVEDIMENTI, SILENZI

- Il **TERMINE** DI CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO
- la **SOSPENSIONE** è prevista dall'art. 2 comma 7 L. 241/1990, una sola volta per un **massimo di 30 giorni**. Il termine di conclusione del procedimento continua a decorrere dalla cessazione della sospensione;
- **# INTERRUZIONE** è ammessa nei casi previsti (es. art. 16 comma 4 L. 241/1990) e determina un arresto procedimentale: il termine ricomincia a decorrere da capo;
- il **motivo** della **sospensione / interruzione** può essere **solo di natura istruttoria**, per l'acquisizione di informazioni o certificazioni non già in possesso dell'Ente e non direttamente acquisibili presso altre P.A. (**principio once only**).

PROVVEDIMENTI, SILENZI

- Di regola l'inutile decorso del termine di conclusione del procedimento – **RITARDO** - non esaurisce il potere della P.A. di provvedere, tuttavia si configura un **SILENZIO INADEMPIMENTO (PATOLOGIA)**
- **Artt. 2 e 2bis L. 241/1990 – CONSEQUENZE** dell'inosservanza del termine:
- **RESPONSABILITÀ DI TIPO RISARCITORIO** (art. 2bis comma 1 e artt. 31 e 117 c.p.a.); **INDENNITARIO** (art. 2bis comma 1bis); **ERARIALE** (art. 2, commi 8 e 9, L. 241/90); e, nei rapporti interni, **DISCIPLINARE** e di **VALUTAZIONE NEGATIVA DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE** (art. 2, commi 9 e 9 bis, L. 241/90);
- **l'esercizio del POTERE SOSTITUTIVO** entro un termine dimezzato in caso di inerzia e **l'obbligo di individuare la figura sostitutiva** (art. 2, commi 9 bis e 9 ter, L. 241/90)

PROVVEDIMENTI, SILENZI

- **INEFFICACIA DEGLI ATTI ADOTTATI IN RITARDO**: il legislatore del *d.l. semplificazioni* ha inteso disincentivare l'inerzia degli amministratori **sanzionando gli atti tardivi**, anche in deroga alle regole generali:
- **ART. 2, COMMA 8 BIS, L. 241/1990** «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» (potere di agire in autotutela).

PROVVEDIMENTI, SILENZI

- **INEFFICACIA - IPOTESI TASSATIVE:**
- Sono **inefficaci** i provvedimenti, autorizzazioni, pareri, nulla osta e atti di assenso comunque denominati, adottati successivamente alla scadenza dei termini (perentori) relativi:
 - - all'art. 14 *bis*, comma 2, lettera c), L. 241/90 (**conferenza di servizi asincrona**);
 - - all'art. 14 *ter*, comma 7, L. 241/90 (**conferenza di servizi sincrona**);
 - - all'art. 17 *bis*, commi 1 e 3, L. 241/90 (**silenzio tra P.A.**);
 - - all' art. 20, comma 1, L. 241/90 (**silenzio assenso**);
 - - all'articolo 19, commi 3 e 6 *bis*, primo periodo, L. 241/90 (**in materia di SCIA**).

In questi casi, ove venga comunque adottato il provvedimento, questo non produce effetti e, di conseguenza **rimane valido il silenzio assenso maturato alla scadenza dei termini relativi**

PROVVEDIMENTI, SILENZI

- la P.A. si esprime anche attraverso **COMPORAMENTI CONCLUDENTI** salvo che la legge non preveda, a pena di nullità, il requisito della forma scritta *ad substantiam*.
- L'art. 7 del d.lgs. 104/2010 (C.P.A.) attribuisce, coerentemente, alla cognizione del **Giudice amministrativo** le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti **provvedimenti, atti, accordi o comportamenti** riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni.

PROVVEDIMENTI, SILENZI

- Quando si parla di «**COMPORTAMENTO DELLA P.A.**» si fa riferimento alle ipotesi in cui l'amministrazione si limiti a porre in essere un'azione ovvero un'omissione, prescindendo da un atto formale: in questi casi si parla di **PROVVEDIMENTO IMPLICITO**
- Il **Consiglio di Stato, Sez.V, n. 589/2019** ha precisato i casi di ammissibilità del **provvedimento amministrativo implicito** ossia «*qualora l'Amministrazione, pur non adottando formalmente la propria determinazione, **ne determini univocamente i contenuti sostanziali, o attraverso un contegno conseguente, ovvero determinandosi in una direzione, anche con riferimento a fasi istruttorie coerentemente svolte, a cui non può essere ricondotto altro volere che quello equivalente al contenuto del corrispondente provvedimento formale non adottato**: le quante volte, cioè, emerga senza equivoco un collegamento biunivoco tra l'atto adottato o la condotta tenuta e la determinazione che da questi si pretende di ricavare, onde quest'ultima sia l'unica conseguenza possibile della presupposta manifestazione di volontà*».

I SILENZI DELLA P.A.

- **SILENZI QUALIFICATI: TIPOLOGIE:**
- **IL SILENZIO ASSENSO (art. 20 L. 241/1990);**
- **IL SILENZIO ASSENSO ORIZZONTALE TRA P.A. (art. 17 bis L. 241/1990)**
- **IL SILENZIO DEVOLUTIVO (art. 17 L. 241/1990)**
- **IL SILENZIO ASSENSO IMPLICITO in conferenza di servizi (art. 14-bis L. 241 del 1990);**
- **IL SILENZIO RIGETTO O SILENZIO DINIEGO (nei soli casi previsti)**

I SILENZI DELLA P.A.

- IL **SILENZIO ASSENSO O AUTORIZZAZIONE TACITA**: il silenzio dell'amministrazione equivale ad un provvedimento positivo
- **art. 20 comma 1, L. 241/1990** - nei procedimenti ad istanza di parte, il **silenzio** dell'amministrazione competente **equivale a provvedimento di accoglimento della domanda**, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la stessa non comunica all'interessato, nel termine previsto, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ad indire una conferenza di servizi;
- **SUAP** in caso di silenzio assenso, decorsi i termini previsti, il silenzio maturato a seguito del rilascio della **RICEVUTA** equivale a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessità di ulteriori istanze o diffide (**art. 5 comma 8 DPR 160/2010**)

I SILENZI DELLA P.A.

- **IL SILENZIO ASSENSO O AUTORIZZAZIONE TACITA**
- per rafforzare l'istituto, il d.l. 77/2021 «*Semplificazioni bis*» ha previsto che nel caso di maturato silenzio assenso ex art. 20 L. 241/1990, **su richiesta del privato, la P.A. deve rilasciare**, in via telematica, un'**ATTESTAZIONE** circa il decorso dei termini e l'intervenuto accoglimento della domanda. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, questa è **sostituita da una autocertificazione** del privato ai sensi dell'articolo 47 del DPR 445/2000 (**art. 20, comma 2 bis L. 241/1990**)
- **SUE:** in caso di maturato silenzio assenso, **su richiesta del privato, la P.A. deve rilasciare**, in via telematica, un'**ATTESTAZIONE** (**art. 20, comma 8, DPR 380/2001**)

I SILENZI DELLA P.A.

- **IL SILENZIO ASSENSO O AUTORIZZAZIONE TACITA**
- Ai procedimenti per i quali è prevista la possibilità di conclusione del procedimento con silenzio assenso ex art. 20 L. 241/1990, si applicano, per effetto del richiamo operato dal comma 5 del medesimo art. 20:
 - la disciplina della sospensione dei termini procedurali ex art 2 comma 7 L 241/1990;
 - l'istituto del preavviso di rigetto ex art 10 bis L 241/1990

I SILENZI DELLA P.A.

- IL **SILENZIO ASSENSO O AUTORIZZAZIONE TACITA** ex art. 20 L. 241/1990 è **ESCLUSO** :
- nei casi di vincoli ambientali, sanitari, paesaggistici, ecc. perché in presenza di **interessi sensibili** è sempre necessario un provvedimento espresso (art. 20, comma 4 L. 241/1990);
- nei casi in cui la normativa europea imponga l'adozione di **provvedimenti espressi** (manca un elenco, es. provvedimento di VIA)
- casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come **rigetto dell'istanza** (es. art. 25 L. 241/1990 in tema di accesso).

I SILENZI DELLA P.A.

- Il **SILENZIO ASSENSO ORIZZONTALE/ENDOPROCEDIMENTALE** (solo) tra due amministrazioni pubbliche (**art. 17bis l. 241/1990**):
- **finalità:** accelerare i procedimenti all'interno dei quali siano richiesti "atti di assenso, nulla osta e concerto comunque denominati" rilasciati da altre P.A.
- si applica anche **ANCHE** nei casi di provvedimenti rilasciati da amministrazioni preposte alla cura dei cd. **INTERESSI SENSIBILI** (ambiente, paesaggio) ma il **termine (30 giorni) in tal caso è elevato a 90 giorni**, salvo diversa previsione delle discipline di settore (es. paesaggistica semplificata/silenzi assenso in 20 giorni ex art. 7 D.P.R. 31/2017).
- **la disposizione non si applica nel caso di procedimenti per i quali le disposizioni UE richiedano un provvedimento espresso (es. VIA)**

clausola speciale a tutela dell'interesse ambientale

I SILENZI DELLA P.A.

AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE ART. 17 BIS L. 241/1990:

- **TUTTE LE P.A.** COMPRESI REGIONI ANCHE SPECIALI ED ENTI LOCALI E AUTORITÀ INDIPENDENTI, USSL, GESTORI SERVIZI PUBBLICI E SOCIETÀ *IN HOUSE*

AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE: FASE DECISIONALE

- **TUTTI I PROVVEDIMENTI, NULLA OSTA, GLI ASSENSI COMUNQUE DENOMINATI**
- **ESCLUSI I PROCEDIMENTI SU ISTANZA DEL PRIVATO E SUAP**
- **ESCLUSI PARERI ISTRUTTORI E VALUTAZIONI TECNICHE – es. pareri ARPA o USSL - PER CUI VALGONO ARTT. 16 E 17 L. 241/1990 per l'inerzia**
- **il riferimento allo SCHEMA DI PROVVEDIMENTO presuppone che la fase istruttoria sia completa e si sia conclusa**

I SILENZI DELLA P.A.

PARERI ISTRUTTORI E VALUTAZIONI TECNICHE

Gli **artt. 16 e 17 della L. 241/1990** introducono alcuni **meccanismi** di semplificazione nel caso sia utile o necessario acquisire **pareri o valutazioni tecniche** nel procedimento. Queste norme **operano nella fase istruttoria.**

L'art. 16 prevede un preciso obbligo di rilascio dei **PARERI** da parte degli organi **consultivi** delle p.a., che devono essere resi entro 20 giorni dal ricevimento della richiesta. Nel caso in cui i termini previsti non vengano rispettati e il parere non sia stato comunicato, il responsabile del procedimento **deve procedere indipendentemente dall'espressione del parere.**

Eccezione per i pareri rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e **della salute dei cittadini (es. ARPA, ASL)**; in questo caso **non si applicano i meccanismi di semplificazione previsti dall'art. 16 = clausola speciale a tutela dell'interesse ambientale**

I SILENZI DELLA P.A.

La situazione determinata dal **silenzio dell'amministrazione che deve rilasciare una valutazione tecnica** consente la devoluzione ad altri organi tecnici della valutazione stessa (**SILENZIO DEVOLUTIVO**).

L'**art. 17** della **legge n. 241/1990** prevede che quando per l'adozione di un provvedimento devono essere preventivamente acquisite delle **VALUTAZIONI TECNICHE** da parte di **organi o enti appositi**, questi debbono rilasciarli nei tempi stabiliti o, in mancanza, entro 90 giorni dalla richiesta (es. per decidere l'abbattimento di un edificio pericolante, sarà necessario ottenere una valutazione tecnica sull'effettivo pericolo di crollo dell'edificio).

Se i termini non vengono rispettati, il responsabile del procedimento **deve richiederle ad altri organi** della p.a. **o ad enti pubblici** che siano **dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari**

Eccezione: il meccanismo di semplificazione **non si applica** in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla **tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini** **clausola speciale i.a.**

I SILENZI DELLA P.A.

- Il **SILENZIO ASSENSO IMPLICITO IN CONFERENZA DI SERVIZI**
- La conferenza di servizi impegna **TUTTE** le amministrazioni coinvolte, sia che siano formalmente intervenute, istruite e preparate, sia che siano intervenute impreparate, sia che non siano intervenute affatto o siano rimaste inerti (ferma la responsabilità dell'amministrazione e del funzionario): **entro il termine perentorio** le P.A. partecipanti **devono** rendere la propria **determinazione** in merito all'oggetto della conferenza.
- La **mancata comunicazione entro il termine perentorio** individuato nella comunicazione di indizione della conferenza di servizi, oppure la comunicazione di una **determinazione priva dei requisiti** (assenso o dissenso costruttivo congruamente motivati) **equivale ad assenso incondizionato (ASSENSO IMPLICITO)**

I SILENZI DELLA P.A.

- Il **SILENZIO ASSENSO IMPLICITO IN CONFERENZA DI SERVIZI**
- **ESCLUSO solo** nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di un provvedimento espresso (manca l'elenco; es. **VIA**);
- per questi ultimi casi, in ipotesi di mancata espressione nei termini, si può richiedere l'intervento del soggetto a cui è stato assegnato il **potere sostitutivo**, affinché l'incaricato **sostituisca l'ufficio inadempiente** concludendo il procedimento al suo posto entro un **termine dimezzato** rispetto all'originario. Il potere sostitutivo può essere sollecitato **anche d'ufficio (art. 2, co. 9 ter, L. 241/90)**.
- **NB:** resta ferma la **responsabilità dell'amministrazione competente**, che non si è espressa nei termini previsti, e quella dei singoli funzionari nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso implicito reso (art. 14-bis, c. 4, L. 241/990); il **SUAP o la P.A. procedente** devono solo verificare il decorso del termine e prendere atto del silenzio implicito maturato

I SILENZI DELLA P.A.

- Il **SILENZIO RIGETTO O SILENZIO DINIEGO** - sono due forme di silenzio amministrativo in cui la legge attribuisce esplicitamente all'inerzia dell'amministrazione una connotazione negativa (**provvedimento negativo**); è **ammesso nei soli casi espressamente previsti dalla legge**, come **figura residuale** rispetto al silenzio assenso, che è invece di portata generale;
- **SILENZIO DINIEGO** nei procedimenti ad istanza di parte, se trascorre un periodo di tempo determinato senza risposta, il silenzio dell'amministrazione equivale a un **rifiuto esplicito dell'istanza presentata** (es. art. 25 L. 241/1990 in tema di accesso agli atti).
- **SILENZIO RIGETTO** si parla di silenzio rigetto quando **non viene emessa una decisione sul ricorso gerarchico**. In questo caso, il ricorso viene considerato respinto, consentendo al ricorrente di appellarsi al tribunale entro 60 giorni.

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN EDILIZIA

- **SILENZIO ASSENSO IN EDILIZIA**
- **PERMESSO DI COSTRUIRE - art. 20, comma 8 del D.P.R. 380/2001** (TUE) modificato dalla L. 104/2020 di conv. del D.L. n. 76 del 2020 e dalla L. 105/2024 di conv. del D.L. 69/2024: per regola generale, il **silenzio-assenso** matura in generale ove siano decorsi i termini procedurali (90 g.); non siano state richieste e/o non siano inevase integrazioni documentali o istruttorie; in assenza di un provvedimento di diniego. In caso contrario, viene comunicato entro lo stesso periodo che sono richiesti documenti aggiuntivi o è stato emesso un diniego. A fini di certezza giuridica, il d.l. *Semplificazioni* ha introdotto il rilascio di una **attestazione** da parte dello Sportello Unico Edilizia (**SUE**) dell'avvenuta formazione del silenzio assenso sulle istanze di permesso di costruire. Se però ci sono vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, si seguono le regole specifiche

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN EDILIZIA

- **SILENZIO ASSENSO IN EDILIZIA**
- **ACCERTAMENTO DI CONFORMITA'** - Il D.L. 69/2024 «*Salvacasa*» conv. in L. 105/2024 ha introdotto all'**art. 36 bis** il **principio del silenzio-assenso** per interventi edilizi realizzati:
 - in **parziale difformità** dal permesso di costruire o dalla SCIA (**art. 34**),
 - in **assenza o in difformità dalla SCIA (art. 37)** o per **variazioni essenziali**.
- Il permesso in sanatoria può essere **rilasciato dal SUE** previa attuazione, entro il termine assegnato, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza ((...)) e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN EDILIZIA

- **SILENZIO ASSENSO IN EDILIZIA**
- **Art. 36-bis, commi 1 e 6 del D.P.R. 380/2001** (TUE), mod. dal d.l. 69/2024 conv. in L. 105/2024 – **Sanatoria edilizia** in caso di parziale difformità dal permesso di costruire e dalla Scia ex art. 34; assenza o difformità dalla SCIA nelle ipotesi ex art. 37, se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione (**IN AREA VINCOLATA PAESAGGISTICAMENTE INFRA**)
- Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale **si pronuncia** con provvedimento motivato **entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta (silenzio assenso)**. Decorsi i termini ..., eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono **inefficaci ...** l'amministrazione è tenuta a rilasciare, in via telematica, su richiesta del privato, un'**attestazione** circa il decorso dei termini del procedimento e dell'intervenuta formazione dei titoli abilitativi. » (**comma 6**)

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN EDILIZIA

- **SILENZIO DINIEGO IN EDILIZIA**
- Un esempio significativo di **silenzio diniego in edilizia** per gli **accertamenti di conformità nelle ipotesi di assenza di permesso di costruire o SCIA o loro totale difformità** è previsto dall'**art. 36, comma 3, del D.P.R. 380/2001 (TUE)**
- La disposizione prevede che, in presenza di una **richiesta di permesso in sanatoria**, il dirigente o il responsabile dell'ufficio competente debba esprimersi con motivazione adeguata entro 60 giorni; superato tale termine, la richiesta è considerata respinta (silenzio diniego).

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN EDILIZIA

Giurisprudenza recente significativa

INTEMA DI TITOLO EDILIZIO

Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2459/2024: il silenzio-assenso si perfeziona indipendentemente dalla piena conformità o meno dell'istanza di concessione di un titolo edilizio alla disciplina edilizio-urbanistica vigente, in quanto equivale ad un provvedimento espresso di accoglimento ed è, pertanto, assoggettato al medesimo regime giuridico. Una volta decorso il termine per la formazione del silenzio la P.A. perde il potere di adottare un provvedimento di diniego tardivo, conservando solo la facoltà di agire in autotutela ove ne ricorrano i presupposti (conforme Consiglio di Stato, sez. VI, 14 marzo 2023, n. 2661; id. 8 luglio 2022, n. 5746; TAR Lombardia, Milano n. 2068/2023).

contraria altra giurisprudenza (Consiglio di Stato sez. IV, 1 settembre 2022, n. 7631; id., sez. VI, 8 settembre 2021 n. 6235; 1 luglio 2021, n. 5018: concordi sul fatto che non sia sufficiente il decorso dei termini per la formazione del silenzio assenso in edilizia, ma che sia necessaria anche la conformità dell'intervento proposto alle norme in materia di edilizia e urbanistica).

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN EDILIZIA

Giurisprudenza recente significativa

INTEMA DI SCIA

TAR Lombardia, IV, 4 n. 610/2024: il procedimento di cui all'art. 20 del DPR 380/2001 ha una durata massima ordinaria di 90 giorni (60 per la proposta di provvedimento e 30 per l'adozione del provvedimento conclusivo; diventano 100 giorni complessivi se è stato emanato il preavviso di rigetto), decorsi i quali si forma il silenzio-assenso a meno che la P.A. non abbia opposto “motivato diniego”. Costituisce “motivato diniego” che osta alla formazione tacita del titolo edilizio, una nota con la quale l'Amministrazione motivatamente indichi le ragioni ostative alla formazione del silenzio-assenso sia sotto il profilo procedimentale che per contrasto dell'intervento con la pianificazione urbanistica.

TAR Lombardia, IV, n. 518/2024 il silenzio assenso si produce anche quando l'intervento non sia conforme alla normativa urbanistica, poiché tale conformità è requisito di validità del titolo formatosi con il silenzio-assenso e non requisito di perfezionamento della fattispecie, residuando in capo all'Amministrazione il potere di intervenire in autotutela in caso di intervento non conforme.

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN EDILIZIA

Giurisprudenza recente significativa

INTEMA DI CONDONO EDILIZIO

Tar Lazio, n. 18500/2024 ribadisce l'inapplicabilità del silenzio assenso nelle situazioni di abuso in aree vincolate. La sentenza chiarisce che deve escludersi la sanatoria in via tacita degli abusi edilizi in area vincolata ex art. 32, comma 1, legge 47/1985 perché il condono per opere eseguite su immobili vincolati è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela ed è altresì limitato ai c.d. abusi formali o minori.

T.A.R. Lazio Roma, IV Ter, n. 8469/2024: ricorda come, secondo costante orientamento giurisprudenziale “la formazione del silenzio assenso è esclusa allorché l’istanza di condono non possieda i requisiti sostanziali per il suo accoglimento” (Tar Lazio Roma, sez. II, 18.10.2022, n. 13395; T.A.R. Lazio, Sez. II, 219/2023). Il silenzio-assenso costituisce uno strumento di semplificazione amministrativa e non di liberalizzazione, con la conseguenza che il titolo abilitativo *per silentium* non si perfeziona con il mero decorrere del tempo, ma necessita della contestuale presenza di condizioni, requisiti e presupposti che sono richiesti dalla legge per il rilascio del titolo.

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN EDILIZIA

Giurisprudenza recente significativa

IN TEMA DI AUTOTUTELA

TAR Campania, III, n. 3335/2024 (caso: S.U.A.P.: istanza per il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione di un nuovo punto vendita per la distribuzione di carburanti nonché di ulteriori attività commerciali connesse) La sentenza chiarisce che il silenzio-assenso è modulo procedimentale generalizzato, e che la P.A. che intende agire in autotutela deve verificare i presupposti del suo esercizio. I presupposti dell'esercizio del potere di annullamento d'ufficio dei titoli edilizi sono costituiti dall'originaria illegittimità del provvedimento e dall'interesse pubblico concreto ed attuale alla sua rimozione (diverso dal mero ripristino della legalità violata), tenuto conto anche delle posizioni giuridiche soggettive consolidate in capo ai destinatari, ed operando il bilanciamento degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN VINCOLO PAESAGGISTICO

- **SILENZIO ASSENSO IN VINCOLO PAESAGGISTICO**
- **ART. 11 D.P.R. n. 31/2017** - nel caso di intervento rientrante tra quelli soggetti ad **autorizzazione paesaggistica c.d. semplificata (all. B)** è previsto che:
- l'istanza venga redatta in modalità semplificata, corredata da una apposita relazione paesaggistica semplificata prevalentemente **tramite SUE o SUAP;**
- Il **termine complessivo** di conclusione del procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata è di **60 giorni** dalla ricezione dell'istanza;
- ricevuta la documentazione dal responsabile del procedimento, **il Soprintendente** si esprime entro il **termine tassativo di venti giorni**, in maniera **vincolante**. La mancata emissione del parere nei termini genera un **silenzio-assenso orizzontale ex art. 17 bis della L. 241/1990**, consentendo di considerare l'istanza privata assentita, senza ulteriori prescrizioni da parte della predetta autorità (così **art. 11 comma 9 D.P.R. 31/2017**).

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN VINCOLO PAESAGGISTICO

- **ACCERTAMENTO DI COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA**
 - **Art. 167 D.lgs. 42/2004:** per i manufatti realizzati in assenza o difformità dalla autorizzazione, obbligo di integrale remissione in pristino dello stato dei luoghi;
 - **possibilità di sanatoria** degli «**abusi minori**»:
 - in caso di manufatti realizzati in assenza o difformità dalla autorizzazione ma che non abbiano determinato la creazione di superfici utili, volumi ovvero abbiano aumentato superfici e volumi legalmente realizzati;
 - qualora la difformità dall'autorizzazione paesaggistica già rilasciata si sia concretata nell'utilizzo di materiali diversi per l'esecuzione dei lavori;
 - per interventi qualificabili come opere di ordinaria o straordinaria manutenzione ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001
- provvedimento espresso ex art. 167 d.lgs. 42/2004 no silenzio assenso**

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN EDILIZIA/VINCOLO PAESAGGISTICO

- **SANATORIA EDILIZIA DI IMMOBILE SOTTOPOSTO A VINCOLO PAESAGGISTICO**
- **Art. 36-bis, commi 4 e 6 del D.P.R. 380/2001**: in caso di **interventi edilizi eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica**, il responsabile «richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito **parere vincolante** in merito all'**accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento** anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda **entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante** della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di **novanta giorni**. Se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, si intende formato il **silenzio-assenso** e il dirigente o responsabile dell'ufficio **provvede autonomamente» (comma 4).**

«Sulla richiesta di permesso edilizio in sanatoria il responsabile del procedimento .. si pronuncia con provvedimento motivato entro **quarantacinque giorni**, decorsi i quali la richiesta si intende accolta (**silenzio assenso**)...» (comma 6) Nelle ipotesi di cui al comma 4, i termini sono **sospesi** fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica.

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN VINCOLO PAESAGGISTICO

- **ACCERTAMENTO DI COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA**
- **La disciplina sull'accertamento di compatibilità paesaggistica ex art. 167, c. 4, D. Lgs 42/2004** consente la «sanatoria» **solo nei casi di cd. «abusi minori»** (in particolare, lavori in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati). Fuori da questi casi l'autorizzazione paesaggistica non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione delle opera, neanche in via parziale - **improcedibilità dell'istanza per casistiche diverse**
- **Art. 36-bis del D.P.R. 380/2001** (TUE), modificato dal d.l. 69/2024 conv. in L. 105/2024 consente la sanatoria **anche** in caso di **abusi in vincolo paesaggistico** «**che abbiano determinato .. superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati..»**

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN EDILIZIA/VINCOLO PAESAGGISTICO

- **ACCERTAMENTO DI COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA**
- **Art. 36-bis comma 4 del D.P.R. 380/2001** (TUE), modificato dal d.l. 69/2024 conv. in L. 105/2024 consente la sanatoria anche in caso di **abusi** relativi ad « ... **interventi che risultino incompatibili con vincoli paesaggistici imposti successivamente alla realizzazione delle opere non conformi**»
- Pare che tale disposizione intenda estendere agli interventi ante vincolo, la procedura di accertamento di compatibilità, con la semplificazione prevista dal *Salvacasa* con riferimento ad interventi che sono “parziali difformità” o “variazioni essenziali”, ma anche diversi da quelli ai quali il Dlgs 42/2004 riserva la sanabilità (abusi minori). MIC e giurisprudenza non hanno ancora individuato in maniera univoca la disciplina applicabile a tali situazioni; la legge 105/2024 interviene a sanarle con la disposizione in oggetto (art. 36 bis, comma 4 ult. periodo)

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN EDILIZIA/ VINCOLO PAESAGGISTICO

- **ACCERTAMENTO DI COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA**
- l'accertamento di compatibilità paesaggistica previsto dai commi 4 e 6 dell'art. 36-bis del D.P.R. 380/2001 è un **istituto autonomo** rispetto a quello regolato dai commi 4 e 5 dell'art. 167 del D.lgs. 42/2004.
- Le regioni sono tenute adeguare la propria normativa alle nuove disposizioni nazionali, potendo introdurre ulteriori semplificazioni.
- **criticità** - la norma entrata in vigore dal 27 luglio 2024, anche se non ha modificato direttamente l'articolo 167 D.lgs. 42/2004, trova applicazione, introducendo una sanatoria semplificata per gli abusi edilizi più ampia e che potrebbe essere ulteriormente ampliata dalle regioni: opportuno un chiarimento nel Codice.

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN VINCOLO PAESAGGISTICO

Giurisprudenza recente significativa

INTEMA DI SILENZIO ORIZZONTALE

Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 8610/2023 - Il procedimento relativo alle autorizzazioni paesaggistiche ordinarie riveste tutti i presupposti richiesti dall'art. 17-bis (decisione pluristrutturata, con parere vincolante che interviene su una proposta di provvedimento, ovvero in fase decisoria), in coerenza con quanto espressamente disposto in materia di autorizzazione paesaggistica semplificata, non c'è alcuna ragione plausibile per escludere l'operatività del silenzio assenso orizzontale (art. 17-bis) anche alla procedura ordinaria. Il silenzio della Soprintendenza costituisce un'ipotesi di silenzio assenso e, come confermato dal comma 8-bis dell'art. 2 della Legge 241/90, il diniego, ove tardivo, è del tutto inefficace (non solo non è vincolante, ma non è nemmeno obbligatorio, anzi è da considerare come non emesso) (anche Tar Sicilia, Sez. IV, 6 settembre 2024, n. 2506)

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN VINCOLO PAESAGGISTICO

Giurisprudenza recente significativa

INTEMA DI SILENZIO ORIZZONTALE

Consiglio di Stato Sez.VII n. 1093/2024 - La sentenza chiarisce che il meccanismo del silenzio assenso orizzontale previsto dall'art. 17-bis della l. n. 241 del 1990 va esteso anche al parere da rendersi da parte della Soprintendenza nello speciale procedimento di accertamento di compatibilità paesaggistica, di cui all'art. 146, d.lgs. n. 42 del 2004, nel quale, tuttavia, non è richiesto al responsabile comunale di predisporre lo “schema di provvedimento finale” prima dell'inoltro della pratica alla Soprintendenza.

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN VINCOLO PAESAGGISTICO

Giurisprudenza recente significativa

IN TEMA DI ACCERTAMENTO DI COMPATIBILITA' PAESAGGISTICA

Consiglio di Stato n. 3026/2022 - La sentenza ribadisce il divieto di sanatoria "paesaggistica" introdotto a partire dalla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 157/2006, per illeciti comportanti aumento di volume e di superficie, precisando che «il divieto di incremento dei volumi esistenti, imposto ai fini di tutela del paesaggio, si riferisce a qualsiasi nuova edificazione comportante creazione di volume, senza che sia possibile distinguere tra volume tecnico ed altro tipo di volume, sia esso interrato o meno».

CASI SPECIFICI - I SILENZI IN VINCOLO PAESAGGISTICO

Giurisprudenza recente significativa

INTEMA DI ACCERTAMENTO DI COMPATIBILITA' PAESAGGISTICA

Corte Costituzionale n. 75/2022 – La Corte chiarisce che nell'ipotesi di vincolo paesaggistico istituito dopo la realizzazione di un'opera abusiva (dal punto di vista edilizio), nel procedimento di condono, «l'obbligo di pronuncia da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo sussiste in relazione alla [sua] esistenza [...] al momento in cui deve essere valutata la domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca d'introduzione».

La sentenza apre alla possibilità di configurare la compatibilità paesaggistica anche nei casi esclusi dall'articolo 167 c.4 del Codice D.lgs. 42/2004, applicando i criteri e norme “ora per allora”.

I SILENZI IN MATERIA AMBIENTALE

I PROCEDIMENTI AMBIENTALI

Procedimento unico approvazione di progetti gestione rifiuti (**art. 208 d.lgs. 152/2006**);

Procedimento unico di approvazione dei progetti di produzione energia da fonti rinnovabili (**art. 12 d.lgs. 387/2003**);

Procedimento unico per l'approvazione dei progetti delle attività produttive (SUAP) (**DPR 160/2010**);

Procedimento unico per la VIA regionale PAUR (**art. 27 bis d.lgs. 152/2006**);

Procedimento di A.I.A. (**art. artt. 29 ter e 29 quater d.lgs. 152/2006**);

Procedimento di A.U.A. (**art. 3 D.P.R. n. 59/2013**)

I SILENZI IN MATERIA AMBIENTALE

I PROCEDIMENTI AMBIENTALI

Di regola, nei **procedimenti ambientali** è necessaria l'acquisizione di più atti di assenso comunque denominati da parte di diverse P.A. in vista dell'adozione di un'autorizzazione finale (spesso un'Autorizzazione Unica)

Ne consegue che:

- **non si fa applicazione dell'art. 17 bis**, che governa l'acquisizione di assensi tra due amministrazioni codecidenti (es. autorizzazione paesaggistica)
- **si applicano** le disposizioni di cui agli artt. 14 e ss. L. 241/90 (**conferenza di servizi**) e le sue regole.

I SILENZI IN MATERIA AMBIENTALE

Tutti i procedimenti ambientali prevedono il modulo della Conferenza di servizi

Essi prevedono tempi e modalità stringenti **per l'acquisizione:**

- delle **valutazioni ambientali** (VAS e VIA statali e/o regionali nei casi previsti dagli allegati al d.lgs. 152/2006);
- delle **autorizzazioni settoriali/assensi** comunque denominati necessari all'approvazione del progetto;
- necessità di rispettare e contemporaneamente coordinare valutazioni ed assensi in un **procedimento unico: aspetto problematico**

esclusa la possibilità del silenzio assenso in quanto intercettano interessi sensibili per i quali l'U.E. richiede un provvedimento espresso (es.VIA)

I SILENZI IN MATERIA AMBIENTALE

REGOLA

l'art. 20 L. n. 241/1990 nell'ambito dei **procedimenti ad istanza di parte**, relativi al patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, nonché nei casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi espressi prevede la **non applicabilità del silenzio-assenso (comma 4)**;

L'art. 14 bis comma 4 L. 241/1990 nell'ambito della **conferenza di servizi** prevede che in deroga alla regola del silenzio assenso implicito, siano «fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi» (tra questi la VIA), per i quali, quindi, è **esclusa la possibilità del silenzio assenso implicito**

I SILENZI IN MATERIA AMBIENTALE

ECCEZIONI

art. 29-nonies, D.L.vo n. 152/2006 - Modifica degli impianti o variazione del gestore per gli impianti AIA: il gestore comunica all'Autorità competente le modifiche che intende apportare all'impianto; in assenza di comunicazione da parte dell'Autorità competente entro 60 giorni dalla richiesta di modifica presentata, il gestore può procedere direttamente con la modifica progettata (**silenzio assenso**).

art. 6, D.P.R. n. 59/2013 – in tema di AUA, similmente, il gestore potrà realizzare le modifiche progettate trascorsi 60 giorni dalla propria comunicazione ed in mancanza di risposta dell'Autorità competente (**silenzio assenso**).

I SILENZI IN MATERIA AMBIENTALE

SILENZIO ASSENSO APPLICATO AL PROCEDIMENTO A.U.A.

E' dubbio **quali siano**, tra i **titoli abilitativi compresi nell'AUA**, quelli per i quali la normativa europea prescrive **l'obbligo di un atto formale espresso** con esclusione del possibile ricorso al silenzio assenso (manca un elenco ufficiale)

Si ritiene necessario un provvedimento espresso per le Autorizzazioni emissioni in atmosfera (**art 269 del D.lgs. 152 2016**, stante la Direttiva europea 2015/2193);

Le **comunicazioni ed autorizzazioni di carattere generale** (titoli abilitativi ricompresi nell'AUA) non paiono comprese tra i titoli per i quali la normativa europea prevede l'obbligo di rilasciare un'autorizzazione espressa;

Per il **nulla osta acustico** e per **l'utilizzo di fanghi da depurazione in agricoltura**, le direttive europee (rispettivamente n 2002/49 /CE e n 86/278) **non sembrano prevedere una specifica forma autorizzativa;**

I SILENZI IN MATERIA AMBIENTALE

...

Dubbi in materia di **scarichi delle acque reflue (art 124 d.lgs. 152/2006)**, posto che la Direttiva europea 91/271 sul trattamento delle acque reflue urbane all'art. 11 dispone «Gli Stati membri provvedono affinché, entro il 31 dicembre 1993 lo scarico di acque reflue industriali in reti fognarie ed impianti di trattamento delle acque reflue urbane sia preventivamente subordinato a regolamentazioni e/o ad **autorizzazioni specifiche** da parte dell'autorità competente o dell'organismo abilitato».

- il **Consiglio di Stato** si è espresso sul punto con **sentenza n. 11033 del 2022** ribadendo che ai sensi dell'art. 124 del d.lgs. 3 aprile 2016, n. 152 - primo comma - «tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati» e che la disposizione in esame esprime un principio generale che esclude possibili deroghe o taciti rinnovi delle autorizzazioni agli scarichi (cfr. Corte Cost. 31 maggio 2012, n. 133), e ciò anche in considerazione dei valori e degli interessi coinvolti.

I SILENZI IN MATERIA AMBIENTALE

Giurisprudenza recente significativa (A.I.A.)

Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 ottobre 2023, n. 9285 - Viene chiarito che l'art. 29 nonies, comma 1, d. lgs. 152/2006 non costituisce una deroga al principio dell'inapplicabilità dell'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 20 L. 241/1990 ai procedimenti ambientali, in quanto la norma non preclude alla P.A. di intervenire successivamente al decorso del termine, né stabilisce che esso determini l'approvazione della modifica non sostanziale *per silentium* o che abbia natura perentoria. La deroga a tale principio si ha solo laddove la legge lo preveda in modo esplicito. Il decorso del termine di 60 giorni dalla comunicazione della modifica dell'AIA attribuisce, dunque, al privato la mera facoltà di procedere lecitamente all'esecuzione delle variazioni comunicate, salvo e impregiudicato il potere della P.A. di pronunciarsi successivamente anche qualificando la modifica comunicata di natura sostanziale con conseguente necessità di ottenerne la previa autorizzazione.

I SILENZI IN MATERIA AMBIENTALE

Giurisprudenza recente significativa (A.I.A.)

TAR Puglia, Sez. II, 16 giugno 2023 n. 914 - Il Tar Puglia precisa effetti e disciplina delle modifiche (sostanziali e non sostanziali), del riesame e del rinnovo dell'AIA. Le prime, riguardanti un progetto ed un'installazione già dotati di un'AIA, sono oggetto di una domanda/comunicazione all'Autorità competente che, secondo il TAR, troverebbe luogo della richiesta di rinnovo AIA, "poiché l'Amministrazione, provvedendo ad autorizzare la modifica non sostanziale (o sostanziale), di fatto confermerebbe l'AIA originale". Il silenzio assenso sulla modifica – che si produce in caso di modifica non sostanziale – varrebbe, quindi, a far ripartire i termini di validità dell'autorizzazione in essere anche laddove non fosse necessario nemmeno un formale aggiornamento ex art. 29-novies, comma 1, con una sorta di rinnovo implicito delle condizioni dell'autorizzazione in essere; allo stesso modo agirebbe la comunicazione di modifica sostanziale che, richiedendo una nuova autorizzazione a tutti gli effetti, costituirebbe, di fatto, domanda di rinnovo.

I SILENZI IN MATERIA AMBIENTALE

Giurisprudenza recente significativa (**RIFIUTI**)

Consiglio di Stato, Sez. 2^a – 15 aprile 2024, n. 3392 – La sentenza, intervenendo in materia di autorizzazione agli impianti di rifiuti, afferma che la comunicazione delle osservazioni ex art. 10 bis della L. n. 241/90 sul preavviso di rigetto nell'ambito della conferenza dei servizi semplificata, comporta, ai sensi del comma 5 dell'art. 14 bis, che l'amministrazione procedente abbia il dovere di trasmettere tali osservazioni alle altre amministrazioni, fissando alle stesse un termine non superiore a 45 giorni per la comunicazione delle rispettive determinazioni. Il C.d.S. sottolinea che il comma 5 dell'art. 14 bis, tuttavia, non richiama anche il comma 4, che è quello che stabilisce l'equivalenza tra la mancata comunicazione delle proprie determinazioni, da parte di una amministrazione, e l'“assenso senza condizioni”. Ciò costituisce un indice del fatto che il legislatore non ha inteso estendere tale “equivalenza” anche alle determinazioni aventi ad oggetto la valutazione delle osservazioni presentate dalla parte ai sensi dell'art. 10bis.

I SILENZI IN MATERIA DI IMPIANTI DA FONTI RINNOVABILI

I SILENZI IN MATERIA DI FONTI RINNOVABILI

- a) **comunicazione** al Comune per le attività in edilizia libera – **CAEL**, di cui all'art. 6, comma 11, del decreto legislativo n. 28/2011;
- b) **dichiarazione di inizio lavori asseverata – DILA**, di cui all'art. 6-bis del decreto legislativo n. 28/2011)
- c) **procedura abilitativa semplificata (PAS)**, di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 28/2011 (corrisponde alla SCIA). **Per la PAS vale il meccanismo del silenzio assenso**: trascorso il termine di 30 giorni dalla presentazione della PAS, senza riscontri o notifiche da parte del Comune, è possibile iniziare i lavori.
- d) **autorizzazione unica (AU)**, di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 28/2011 e all'articolo 12 del D.lgs. n. 387/2003 (**provvedimento espresso**)

I SILENZI IN MATERIA DI IMPIANTI DA FONTI RINNOVABILI

Giurisprudenza recente significativa

Consiglio di Stato, sez. IV, n. 7384/2021 - la sentenza afferma che i provvedimenti autorizzatori di impianti da energie rinnovabili ex art. 12, D.lgs. n. 387/2003 sono attratti alla disciplina di cui all'art. 20 L. n. 241/1990, con la conseguenza che, ai fini dell'autorizzazione, è sempre richiesta l'adozione di un provvedimento espresso, non potendo trovare applicazione l'istituto del silenzio assenso. Il Giudice ritiene che il rapporto tra l'art. 20 della L. 241/1990 e l'art. 12 del d.lgs. 387/2003 non possa essere risolto mediante il criterio di specialità, dato che entrambe le normative presentano una portata generale afferente alla materia edilizia-ambientale.

I SILENZI IN MATERIA DI IMPIANTI DA FONTI RINNOVABILI

Giurisprudenza recente significativa

TAR Lazio (Roma), sez. III stralcio, 10 aprile 2024, n. 6951 - il TAR Lazio, Roma esclude l'applicabilità del silenzio-assenso ex art. 20 L. 241/1990 ai procedimenti amministrativi inerenti l'erogazione di incentivi per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, in quanto riconducibili alla materia ambientale, a cui per espressa previsione normativa non trova applicazione l'assenso *per silentium* (comma 4, art. 20 L. 241/90) (in termini Cons. Stato, sez. II, n. 3995/2023; TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, n. I 1645/2022). La natura ambientale dei procedimenti in questione trova conferma anche nelle direttive europee in materia (tra cui le direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE) e nella legislazione nazionale di loro recepimento (d. lgs. n. 387/2003 e dal d. lgs. n. 28/2011). Nel caso concreto, avente ad oggetto gli incentivi di cui al D.M. 23 giugno 2016 l'operare del silenzio-assenso risulta espressamente escluso dallo stesso d.m. laddove stabilisce che "il procedimento si concluderà sempre mediante l'adozione di un provvedimento espresso, non sussistendo ipotesi di silenzio-assenso." (par. 3.2.).

I SILENZI IN MATERIA DI IMPIANTI DA FONTI RINNOVABILI

Giurisprudenza recente significativa

T.A.R. Basilicata, Sez. I, 12 ottobre 2023, n. 586 – il caso: una società aveva chiesto l'accertamento dell'intervenuta formazione del c.d. "silenzio-assenso" sull'istanza di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, per un impianto eolico. La sentenza chiarisce che l'art. 7 del d.l. n. 50/2022 ha introdotto talune misure di semplificazione dei procedimenti autorizzativi di impianti F.E.R., di cui all'articolo 12 del d.lgs. n. 387 del 2003. Il comma 1 prevede che, in caso di progetti sottoposti a VIA di competenza statale, le deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate in caso di valutazioni contrastanti da parte delle amministrazioni competenti sostituiscano il provvedimento di VIA e che le suddette deliberazioni confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, così come quelle adottate dal Consiglio dei ministri inerente il caso di amministrazioni dissenzienti. Infine, si dispone che il procedimento debba concludersi entro i successivi sessanta giorni, decorsi inutilmente i quali l'autorizzazione si intende rilasciata ove il Consiglio dei ministri si sia espresso con VIA favorevole

I SILENZI IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE DIGITALI

I SILENZI NEI PROCEDIMENTI PER INFRASTRUTTURE DIGITALI (favor)

- autorizzazione all'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica previo accertamento dell'ARPAV (**art. 44 (ex art. 87) del d.lgs. 259/2003**);

L'art. 44, co. 9 prevede che debba essere convocata una **conferenza di servizi** se è necessaria l'acquisizione di uno o più atti di assenso, con termini dimezzati, fermo l'obbligo di rispettare il termine perentorio di conclusione del procedimento di 90 giorni dall'istanza;

Nel termine di 90 giorni opera il **silenzio assenso** in assenza di un provvedimento espresso di diniego o un parere negativo da parte dell'organismo di controllo (ARPAV) o di espressione di un dissenso, congruamente motivato, da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali / esercizio potere sostitutivo;

nei successivi 7 giorni (termine perentorio) è comunicata all'istante l'autorizzazione; **decorso** tale termine è sufficiente **l'autodichiarazione del richiedente** (salvo i casi in cui l'UE richiede provvedimento espresso)

I SILENZI IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE DIGITALI

I SILENZI NEI PROCEDIMENTI PER INFRASTRUTTURE DIGITALI (favor)

- autorizzazione all'installazione di impianti temporanei di telefonia mobile (art.47 (ex art. 87 quater) d.lgs. 259/2003)
- è una procedura semplificata per impianti mobili, destinati ad essere rimossi una volta soddisfatte le necessità, e comunque non oltre il termine 120 giorni dalla loro collocazione;
- gli impianti possono essere installati previa trasmissione di comunicazione di avvio lavori al Comune competente: l'impianto è attivabile se, decorsi 30 giorni non sia comunicato un provvedimento di diniego - **silenzio assenso**;
- se la durata dell'installazione è inferiore a 7 giorni, essa è soggetta solo ad autocertificazione di attivazione a tutti gli enti/organismi competenti, nel rispetto dei limiti elettromagnetici, in deroga ai vincoli previsti dalla normativa vigente;
- N.B. trattasi di COMUNICAZIONE cui fa seguito un assenso implicito dopo 30 giorni; quindi, **non c'è provvedimento espresso**;

I SILENZI IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE DIGITALI

I SILENZI NEI PROCEDIMENTI PER INFRASTRUTTURE DIGITALI (favor)

- autorizzazione per opere civili, scavi e occupazione del suolo pubblico dell'Ente Locale/SUAP (**art. 49** (ex art. 88) **d.lgs. 259/2003**)

se necessitano più assensi è convocata la **conferenza di servizi che deve chiudersi entro 90 giorni - altrimenti silenzio-assenso** in assenza di un provvedimento espresso di diniego o un parere negativo da parte dell'organismo di controllo (ARPAV) o di espressione di un dissenso, congruamente motivato, da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali;

trascorsi 30 giorni dalla presentazione dell'istanza o delle integrazioni **senza** provvedimento espresso, ovvero senza aver indetto un'apposita conferenza di servizi, la domanda si intende in ogni caso accolta - **silenzio-assenso**;

Il termine del silenzio assenso è **ridotto a 10 giorni** nel caso di attraversamenti di strade e di lavori di scavo di lunghezza inferiore ai 200 metri, **ulteriormente ridotto a 8 giorni** nel caso di apertura buche o posa di cavi (art. 49 comma 7); comunicazione dell'autorizzazione **entro 7 giorni** (termine perentorio) / **autocertificazione**;

I SILENZI IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE DIGITALI

Giurisprudenza recente significativa

Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 10298/2023 dd. 29.11.2023 - Il D.lgs. n.259/2003, Codice delle comunicazioni elettroniche considera «attività di preminente interesse generale» le comunicazioni in parola e «opere di pubblica utilità» le infrastrutture a tal fine necessarie in quanto volte a soddisfare un preminente interesse pubblico, sicché la loro installazione deve ritenersi «in generale consentita sull'intero territorio comunale in modo da poter realizzare una uniforme copertura di tutta l'area comunale interessata». Essendo la normativa in materia ispirata ad indubbio *favor* per le imprese operanti nel settore delle comunicazioni elettroniche, si deve ritenere eccezionalmente preclusa l'installazione in determinate aree, gravate da vincoli di inedificabilità assoluta. Non osta in linea di principio alla formazione del silenzio assenso l'esistenza della fascia di rispetto cimiteriale, a meno che sull'area non gravi vincolo paesistico culturale o non sussistano particolari situazioni che le precludano per esigenze di salubrità/sicurezza o comunque escludano espressamente ogni forma di urbanizzazione primaria.