



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## LA RIFORMA MADIA E LA FIGURA DEL SILENZIO ASSENSO NELL'ATTIVITÀ DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

*La trattazione analitica del meccanismo di funzionamento dell'istituto alla luce delle novità introdotte dalla l. 124/2015.*

di **Marco Maria Cellini**

IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

**Raffaele Giaquinto**

Publicato, Giovedì 10 Settembre 2015

La **l. 124/2015**, la c.d. **riforma Madia**, introduce nelle maglie della **l. 241/90** la figura del **silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni**, inserendo specificamente l'**art.17 bis**. Tale previsione riguardante il silenzio si affianca alle disposizioni già da tempo presenti e che regolano il rapporto tra esercizio del potere da parte dell'amministrazione pubblica ed il privato.

In omaggio ad un intento ricostruttivo, si rileva come, di fronte all'inerzia dell'amministrazione pubblica in merito a procedimenti attivabili ad istanza di parte, le strade proposte dal legislatore siano sostanzialmente due:

del **silenzio inadempimento**; del **silenzio significativo**. Nel primo caso, di **portata generale**, in seguito ad un atto di apertura del procedimento da parte del privato, l'amministrazione non si attiva oppure non conclude lo stesso entro il termine con un provvedimento espresso, di accoglimento o di diniego. Di fronte a tale evenienza è possibile attivarsi per la tutela giurisdizionale **ex art. 31 e 117 c.p.a.**.

Tuttavia i vantaggi di tale strumento di tutela non sono realmente soddisfattivi rispetto al concreto interesse dell'ipotetico istante. È difatti pacifico come tale azione di condanna sia esperibile fintanto che perduri l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. In più l'azione esaminata può portare ad una pronuncia di **condanna generica** dell'amministrazione a provvedere all'emanazione di un provvedimento, non di quel provvedimento, ovvero di quello richiesto dall'istante (1). In aggiunta all'azione avverso il silenzio è comunque possibile chiedere al giudice amministrativo una **tutela di tipo risarcitorio** (2).

Nel secondo caso, invece, l'ordinamento giuridico, in **specifiche occasioni** previamente determinate, può disporre che al silenzio della pubblica amministrazione consegua un assenso o un diniego dell'istanza del privato. In altri termini, dall'inerzia dell'amministrazione si fanno discendere **effetti giuridici di accoglimento o diniego dell'istanza**.

La giurisprudenza, a riguardo, ha col tempo posto dei principi fondamentali. In primo luogo la disciplina del silenzio significativo, in quanto derogatoria rispetto al regime generale, deve essere sottoposta a stretta e rigorosa interpretazione (3). Discende da ciò che il silenzio significativo si produce solo in presenza di tutti quanti i presupposti stabiliti dalla legge (4), compreso il decorso dell'intero termine legale per l'adozione del provvedimento (3).

Rebus sic stantibus, possiamo ora cogliere come si iscrive la riforma c.d. Madia nel

regime vigente.

In primis va considerato che il legislatore del 2015 ha introdotto la nuova disciplina all'**art. 17 bis della l. 241/90** immediatamente dopo l'art. 17 che, insieme ai precedenti, regola i rapporti tra amministrazioni pubbliche prevedendo strumenti per la loro semplificazione. Il testo, entrato in vigore il 28/08/2015, riguarda infatti, come ricordato dalla rubrica, il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e **gestori di beni o servizi pubblici**.

L'estensione dei soggetti sottoposti alla nuova disciplina è stata operata, in sede di revisione, dalla Camera dei Deputati che ha aggiunto anche i poch'anzi accennati soggetti gestori di beni e servizi pubblici.

L'art. 17 bis prevede che le amministrazioni o i gestori a cui è richiesto un parere, un nulla osta o un concerto "comunque denominato" adempiano alla sollecitazione posta da un'altra amministrazione pubblica nel termine di **trenta giorni**. Tale termine può essere interrotto solo una volta per **comprovate esigenze istruttorie** ed il consenso o parere è da produrre inderogabilmente entro i trenta giorni successivi alla ricezione dei nuovi elementi istruttori.

Il **comma 2 dell'art. 17 bis** prevede che, una volta decorsi inutilmente i termini appena menzionati, l'assenso o il nulla osta o il parere si intende acquisito: è proprio questo il nocciolo duro della nuova disciplina dei rapporti tra amministrazioni pubbliche.

La rivoluzione si completa con il **comma 3** che prevede l'estensione della disciplina appena illustrata anche in caso di pareri, assensi o nulla osta che devono essere forniti da amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del territorio, dei beni culturali e della salute dei cittadini. L'unica differenza sta nel termine a disposizione delle stesse per adottare l'atto richiesto da altra amministrazione pubblica: il comma 3 dell'art. 17 bis lo fissa in **novanta giorni**. È interessante notare come nel testo licenziato dal Senato della Repubblica tale termine fosse stato inizialmente fissato in sessanta giorni.

Il comma 3 appena esaminato ha portata epocale in quanto, finora, in materia di silenzio assenso, le amministrazioni preposte alla tutela di interessi c.d. sensibili erano sempre state escluse (vd. art. 20, c.4, l. 241/90).

In ultimo, il comma conclusivo, esclude l'operatività della disciplina di cui all'art. 17 bis in caso ci siano disposizioni dell'Unione europea che richiedono l'adozione di un provvedimento espresso.

### **Note e Riferimenti bibliografici:**

- (1) Follieri E., La tipologia delle azioni proponibili in (a cura di) Scoca F. G., Giustizia Amministrativa, Torino, Giappichelli, 2013, pp.197 e ss.
  - (2) cfr. Cons. Stato, Sez. V, n.1739/2011
  - (3) cfr. tra le altre: Cons. Stato, Sez. IV, n.264/1992, in Giur. it., 1993, III, q, c.756; Cons. Stato, Sez. V, n. 679/1996, in Riv. giur. edilizia, 1996, I, p.274
  - (4) cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 1133/1993, in Cons. Stato, 1993, I, p. 1434; Cons. Stato, Sez. IV, n. 2759/2011
  - (5) cfr. Cons. Stato, Sez. V, n.486/1990, in Foro Amm., p. 1463; Cons. Stato, Sez. V, n. 2261/2006, in Boll. legisl. tecnica, 2006, p. 575
-