



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della Funzione pubblica



“Supporto all’operatività della riforma in materia di semplificazione”
CUP J59J16000760006

Webinar
Il silenzio assenso

Il silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni

a cura di Riccardo Roccasalva

25 maggio 2020

Il silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche

- L'articolo 17-bis **estende l'istituto del silenzio-assenso ai rapporti tra pubbliche amministrazioni** e gestori di beni o servizi pubblici, disponendo che gli “atti di assenso, concerto o nulla osta comunque denominati” devono intendersi **implicitamente acquisiti qualora siano decorsi trenta giorni dal ricevimento**, da parte dell'Amministrazione procedente, **dello schema del provvedimento**, corredato della relativa documentazione, “senza che sia comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta” dell'amministrazione co-decedente

Il silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche

- Il termine può essere interrotto una sola volta qualora vi siano esigenze istruttorie o richieste di modifica motivate e formulate in modo puntuale
- In tal caso, l'assenso è reso nei trenta giorni successivi. Scaduto inutilmente anche tale termine, l'assenso si intende comunque acquisito
- Art. 264 comma 1 lett. e) D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto Rilancio): dal 19 maggio e fino al 31 dicembre 2020 una volta scaduti i trenta giorni «il responsabile del procedimento è tenuto ad adottare il provvedimento conclusivo entro 30 giorni dal formarsi del silenzio assenso»

Il silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche

- Questa tipologia di silenzio-assenso **si applica a tutte le amministrazioni**, anche a quelle preposte alla tutela degli interessi «sensibili» (ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini)
- **Unica prerogativa per tali enti** (parallelamente a quanto previsto in caso di conferenza di servizi): **90 giorni anziché 30** per rendere il parere, a meno che disposizioni di legge o i DPCM di cui all'art. 2 non prevedano un termine diverso

Il silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche

- **Unico limite** all'ambito di applicazione del silenzio-assenso endoprocedimentale: non si applica nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi (es. VIA, autorizzazione ordinaria alle emissioni in atmosfera, riconoscimento di stabilimenti alimentari)

Il silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche

- Differenza con l'art. 20 legge 241/1990: si tratta di un **silenzio-assenso endoprocedimentale**, perché ha valenza all'interno di un procedimento. Quello previsto dall'art. 20 nei rapporti tra pubblica amministrazione e privati è invece qualificabile come **silenzio provvedimentale**
- L'art. 17-bis si applica inoltre **anche ai casi in cui l'acquisizione di atti di assenso si rivolge alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili**, mentre il silenzio-assenso provvedimentale no (art. 20 comma 4)

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

Il parere del Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016

Nel rispondere ai quesiti posti dal Dipartimento della Funzione Pubblica, il parere del Consiglio di Stato si sofferma su quattro aspetti fondamentali:

1. **l'ambito soggettivo** di applicazione del nuovo istituto;
2. **l'ambito oggettivo** di applicazione del nuovo istituto;
3. i rapporti con la **conferenza di servizi**;
4. le modalità di formazione del silenzio-assenso e **l'esercizio del potere di autotutela**

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

Il parere del Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016

1. Ambito soggettivo di applicazione

L'art. 17-bis, avendo il proprio fondamento nel **principio di buon andamento della PA (art. 97 Cost.)**, è applicabile a tutti i casi in cui il procedimento amministrativo debba concludersi con una decisione che richieda per legge **l'assenso vincolante di un'altra amministrazione**, comprese:

- ❑ **Regioni ed enti locali** (incluse le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano)
- ❑ **organi politici**
- ❑ **Autorità indipendenti**
- ❑ **gestori di servizi e beni pubblici** (soggetti che, a prescindere dalla veste formale, devono osservare, nello svolgimento di determinate attività o funzioni, i principi del procedimento amministrativo), comprese società *in house* e o.d.p.

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

Il parere del Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016

2. Ambito oggettivo di applicazione

L'art. 17-bis si applica:

- ❑ a ogni procedimento che preveda al suo interno una fase co-decisoria necessaria di competenza di altra amministrazione, e non solo agli atti che appartengono alla categoria dell'autorizzazione (es. [art. 146 D.Lgs. 42/2004](#))
- ❑ anche ai procedimenti di competenza di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili

L'art. 17-bis **non si applica** invece quando l'atto di assenso sia chiesto da un altro ente **non nel proprio interesse ma nell'interesse del privato** (destinatario finale dell'atto), che abbia presentato la relativa domanda **tramite lo sportello unico**

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

Il parere del Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016

2. Ambito oggettivo di applicazione

Motivazione: l'istituto in esame è volto a semplificare i rapporti tra soggetti pubblici, e non – direttamente – quelli con i privati

Questi ultimi sono invece soggetti ad altre discipline di semplificazione, in primo luogo quelle sulla conferenza di servizi e la SCIA (e sul silenzio-assenso provvedimento di cui all'art. 20 della legge 241/1990)

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

Il parere del Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016

3. Rapporti con la conferenza di servizi

Il Consiglio di Stato, come proposto nella richiesta di parere dal DFP, ritiene che l'art. 17-bis si applichi soltanto qualora l'ente procedente debba acquisire l'assenso di una sola amministrazione. In tutti gli altri casi, ossia quando debbano essere acquisiti più atti di assenso da parte di diversi enti, troverà applicazione la disciplina della conferenza di servizi

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

Il parere del Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016

4. modalità di formazione del silenzio ed esercizio del potere di autotutela

Basta che l'Amministrazione procedente proceda all'**invio formale del testo non ancora sottoscritto**, in vista della successiva eventuale sottoscrizione di un testo condiviso (nell'ipotesi in cui l'Amministrazione interpellata esprima un assenso espresso)

Nel caso in cui l'Amministrazione interpellata rimanga silente, il provvedimento potrà essere sottoscritto soltanto dall'ente procedente, **dando atto, nelle premesse o in calce al provvedimento, dell'invio dello schema di provvedimento e del decorso del termine per il silenzio assenso**

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

Il parere del Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016

4. modalità di formazione del silenzio ed **esercizio del potere di autotutela**

Una volta formatosi il silenzio-assenso per decorso del termine, **viene meno il potere di «dissenso postumo»** da parte dell'ente interpellato

Prima dell'adozione dell'atto, l'ente rimasto inerte, ove ravvisi sussistenti i presupposti dell'autotutela, può segnalare all'ente procedente le ragioni di illegittimità o di opportunità che precludono l'adozione dell'atto

Successivamente all'adozione del provvedimento finale (adottato sulla base del silenzio-assenso dell'Amministrazione interpellata), l'autotutela soggiace alla regola del contrarius actus, ovvero «l'eventuale esercizio del potere di riesame in autotutela deve seguire il medesimo procedimento d'emanazione dell'atto che si intende rimuovere o modificare»

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

Il parere del Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016

- differenza con gli articoli 16 e 17 legge 241/1990: tali pareri fanno riferimento ad atti da acquisire nella fase istruttoria, mentre l'articolo 17-bis fa riferimento ad atti da acquisire nella fase decisoria (invio dello schema di provvedimento)
- per tale motivo, come affermato dal MIBACT con nota del 20.7.2016 (vedi *infra*), **il parere consultivo ex artt. 16 e 17 resta assoggettato alla tutela degli interessi sensibili**
- **Art. 16:** Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni sono tenuti a rendere i pareri ad essi obbligatoriamente richiesti entro **venti giorni** dal ricevimento della richiesta (decorso il termine, l'ente richiedente può procedere).

Qualora siano richiesti di **pareri facoltativi**, sono tenuti a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso, che comunque **non può superare i venti giorni** dal ricevimento della richiesta (decorso il termine, l'ente richiedente procede)

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

Il parere del Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016

- L'art. 16 **non si applica** agli enti preposti alla **tutela di interessi sensibili**
- **Art. 17: valutazioni tecniche** di organi o enti appositi, previste da leggi o da regolamenti come obbligatorie per l'adozione di un provvedimento.
- **NO silenzio-assenso**: Se entro i termini di legge o, in mancanza, **entro 90 giorni non viene rilasciata la valutazione, il r.d.p. deve chiederla ad altri enti pubblici dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, oppure a istituti universitari**
- Neanche l'art. 17 **si applica** agli enti preposti alla **tutela di interessi sensibili**

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

Nota MIBACT prot. 21892 del 20 luglio 2016

- Il silenzio-assenso endoprocedimentale **non può estendersi agli atti concessori**
- **Si estende invece al parere vincolante del soprintendente** previsto dall'art. 146 del D.Lgs. 42/2004
- Occorre fare particolare attenzione se si vuole azionare la leva dell'autotutela, per gli inevitabili riflessi risarcitori che possono derivarne, anche solo nei limiti indicati dal Consiglio di Stato di «segnalazione» all'amministrazione precedente

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

Corollario di quanto finora esposto

Il silenzio-assenso endoprocedimentale non può valere nei casi in cui il SUAP/SUE/SUAPE chieda alle altre amministrazioni il rilascio di atti di assenso comunque denominati, ad es. ex art. 4 D.P.R. 59/2013 (AUA) o ex art. 7 D.P.R. 160/2010

Quali allora i rimedi a disposizione del responsabile SUAP/SUE/SUAPE in caso di inerzia di uno o più degli enti interpellati?

1. in caso di ricorso alla conferenza di servizi: i rimedi previsti dagli articoli 14-bis e 14-ter della legge 241/1990
2. senza la conferenza di servizi: combinato disposto dell'art. 38 comma 3 lett. h) del D.L. 112/2008 e dell'art. 7 comma 3 del D.P.R. 160/2010

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

Corollario di quanto finora esposto

1. **art. 38 comma 3 lett. h) del D.L. 112/2008:** «In caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine previsto per le altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione precedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dal loro avviso; in tal caso, salvo il caso di omessa richiesta dell'avviso, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione degli avvisi medesimi»
2. **art. 7 commi 2 e 3 del D.P.R. 160/2010:** «2. Verificata la completezza della documentazione, il SUAP adotta il provvedimento conclusivo entro trenta giorni, decorso il termine di cui al comma 1.» «3. Scaduto il termine di cui al comma 2, ovvero in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, si applica l'articolo 38, comma 3, lettera h), del decreto-legge»