

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
	LA PRATICA (relativa ai capitoli 2 e 3)	105
-	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
	LA PRATICA	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

LA PRATICA	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
LA PRATICA	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
	LA PRATICA	451
-	Schema riepilogativo	453
-	Casistica giurisprudenziale	454
-	La sentenza	459
-	Il parere di AVCP	464