

Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra
amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni
pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici

Art. 17-bis, legge 241/1990

c.d. **Silenzio-assenso "endoprocedimentale" o
"orizzontale"**.

Ratio e funzione

L'obiettivo è sradicare il potere di veto paralizzante di singole amministrazioni. Se un'amministrazione deve dare il suo assenso e rimane inerte, la disposizione stabilisce un meccanismo di superamento dell'inerzia, con la presunzione che l'assenso sia stato dato.

- **Natura:** è un meccanismo di semplificazione che incide sulla fase della decisione pluri-strutturata.
- **Differenza dagli artt. 16/17:** non si "salta" l'atto e non si "sostituisce" l'organo; l'atto si considera **acquisito favorevolmente** per legge.

Funzionamento e termini

- **Termine ordinario:** 30 giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento.
- **Sospensione:** può essere interrotto una sola volta per esigenze istruttorie o richieste di modifica, e il termine ricomincia a decorrere (altri 30 giorni).
- **Interessi sensibili:** a differenza degli artt. 16 e 17, l'art. 17-bis si applica anche a **Salute, Ambiente e Beni Culturali**, ma con un termine più lungo: 90 giorni.

Definizione e ambito oggettivo

- **Oggetto:** acquisizione di assensi, concerti o nulla osta (comunque denominati) per l'adozione di provvedimenti amministrativi o normativi.
- **Soggetti coinvolti:**
 - amministrazioni pubbliche;
 - gestori di beni o servizi pubblici (es. gestori di reti idriche o elettriche).
- **Natura dell'istituto:** non è un atto consultivo (come i pareri), ma un atto co-decisorio. Senza l'assenso dell'amministrazione interpellata, l'amministrazione procedente non ha il potere di emanare l'atto finale.

Procedimento e termini (comma 1)

- Il Termine ordinario: 30 giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento e della documentazione.
- Il Potere di interruzione:
 - può avvenire per esigenze istruttorie o richieste di modifica motivate e puntuali.
 - non sono ammesse ulteriori interruzioni. Una volta inviati i chiarimenti, il termine di 30 giorni ricomincia a decorrere e non può più essere sospeso o interrotto.

Se l'amministrazione che deve proporre l'atto non lo fa entro 30 giorni, l'amministrazione competente può comunque elaborare uno schema e inviarlo per l'assenso.

L'effetto del silenzio e la risoluzione dei conflitti (comma 2)

- **L'effetto:** decorso il termine senza comunicazione, l'assenso si intende acquisito.
- **Risoluzione dei conflitti** (a livello statale): se tra amministrazioni statali non si trova l'accordo (es. Ministero della Cultura e Ministero dell'Ambiente), la decisione è rimessa al Presidente del Consiglio dei Ministri (previa delibera del Consiglio dei Ministri).
- **Funzione:** il disaccordo interno non deve tradursi in una paralisi per il cittadino o l'impresa.

Il superamento del limite degli «interessi sensibili» (comma 3)

A differenza degli artt. 16 e 17, qui il silenzio-assenso si applica anche a:

tutela ambientale e paesaggistico-territoriale;

beni culturali;

salute dei cittadini.

- **Termine differenziato:** in questi casi, il termine per rispondere è di 90 giorni (anziché 30).
- **Rilievo critico:** è il punto di massima frizione tra efficienza amministrativa e tutela dei valori costituzionali primari.

Le eccezioni: il diritto dell'UE (comma 4)

- **Clausola di salvaguardia UE:** il silenzio-assenso non opera se il diritto dell'Unione Europea impone l'adozione di un provvedimento espresso.
- **Esempio:** Valutazioni di Impatto Ambientale (VIA) o procedure dove la direttiva europea richiede un atto formale per garantire la massima trasparenza e partecipazione.

Analisi comparativa: artt. 16, 17 e 17-bis

Caratteristica	Art. 16 (Pareri)	Art. 17 (Valutazioni T.)	Art. 17-bis (Assensi)
Ruolo nel procedimento	Consultivo (Consiglio)	Conoscitivo (Scienza)	Decisorio (Condivisione)
Effetto del silenzio	Semplificazione (Bypass)	Semplificazione (Sostituzione)	Silenzio-Assenso
Interessi Sensibili	Esclusi (Blocco)	Esclusi (Blocco)	Inclusi (Termine 90 gg)
Termine Base	20 giorni	90 giorni	30 giorni