

# INDICE

## Introduzione

1

## Capitolo I

### L'INEFFICACIA DELL'ATTO TARDIVO IN IPOTESI DI SILENZIO-ASSENSO. TRACCE DI UNA INCRINATURA NELLA TEORIA DELL'INVALIDITÀ

1. Introduzione. Nell'art. 2, comma 8-*bis*, l.p.a. una conferma del dogma di invalidità dell'atto adottato oltre i termini di cui all'art. 20, comma 1, l.p.a. 9
2. La teoria della inefficacia-annullabilità 12
3. La teoria della inefficacia-nullità 17
  - 3.1. Critica: non tutti gli atti inefficaci sono nulli 19
  - 3.2. (Segue): l'esame dei lavori preparatori offre indicazioni contrarie 23
  - 3.3. (Segue): la violazione del termine di cui all'art. 20, comma 1, l.p.a. non fa venire meno un elemento essenziale dell'atto né dà luogo a nullità testuale 24
  - 3.4. (Segue): l'inefficacia dell'atto tardivo non è la conseguenza di un difetto assoluto di attribuzione 26
  - 3.5 (Segue): l'art. 2, comma 8-*bis*, l.p.a. non ha trasformato il termine di conclusione del procedimento da ordinatorio a perentorio 29
  - 3.6. (Segue): la nullità non è garanzia di (maggiore) certezza 33
4. La teoria della inefficacia di protezione 34
5. Considerazioni di sintesi. Tracce di una incrinatura nella teoria dell'invalidità dell'atto adottato oltre i termini di formazione del silenzio-assenso 35

## Capitolo II

### L'IRRILEVANZA DELLA NORMA SUL TERMINE NEI GIUDIZI DI VALIDITÀ

1. Il piano dell'indagine	40
SEZIONE I. DALLA NATURA ATTIZIA DEL SILENZIO ALL'INERZIA COME FATTO. LE FONDAMENTA TEORICHE DEL SILENZIO-INADEMPIMENTO	43
2. La concezione negoziale dell'inerzia	43
3. Dal r.d. 3 marzo 1934, n. 383, al primo arresto dell'Adunanza plenaria: la messa a fuoco della distinzione tra silenzio-rigetto e silenzio-rifiuto	47
4. Dal d.p.r. 1199 del 1971 alle sentenze nn. 16 e 17 del 1989 dell'Adunanza plenaria: il silenzio diventa un mero fatto di inadempimento all'obbligo di provvedere	50
SEZIONE II. I TENTATIVI DI SEGNO CONTRARIO	57
5. Introduzione. Dalla valorizzazione dell'art. 2 l.p.a. all'invalidità dell'atto tardivo	56
6. L'invalidità dell'atto tardivo nei procedimenti avviati d'ufficio per l'adozione di atti a contenuto restrittivo	59
7. (Segue). Osservazioni critiche	62
8. (Segue). La distinzione tra termine di conclusione del procedimento e termine attinente al potere	65
9. L'invalidità dell'atto tardivo anche nei procedimenti avviati su istanza di parte per l'adozione di atti ampliatori	69
10. (Segue). Osservazioni critiche	71
11. La natura comminatoria dei termini di conclusione del procedimento	73
12. La rilevanza causale del ritardo come misura di validità	76
13. Dalla generalizzazione del silenzio-assenso all'illegittimità dell'atto tardivo	80
14. L'inefficacia dell'atto tardivo sfavorevole	82
15. (Segue). Osservazioni critiche	84

16. Conclusioni. La violazione della norma sul termine è insuscettibile di ridondare in invalidità attizia	86
SEZIONE III. LE REGOLE DI CONDOTTA E LE REGOLE DI VALIDITÀ IN DIRITTO AMMINISTRATIVO	90
17. Introduzione. Il superamento dei paradigmi invalidatorio e impugnatorio	90
18. Critica alla distinzione tra regole di validità e regole di condotta	98
19. (Segue). Dalle critiche l'occasione per un corretto inquadramento della distinzione	104
20. (Segue). Per la centralità della situazione giuridica soggettiva	106
21. Il recepimento della distinzione in diritto amministrativo. Problemi	109
22. (Segue). La buona fede	116
23. (Segue). I principi di proporzionalità e ragionevolezza	122
24. Conclusioni. Per la strumentalità del processo amministrativo alla tutela di situazioni giuridiche soggettive	126

### Capitolo III

#### L'INVALIDITÀ DELL'ATTO TARDIVO NEI PROCEDIMENTI SUSCETTIBILI DI CONCLUDERSI PER SILENZIO-ASSENSO

1. Alle origini della divaricazione: la natura rimediale del silenzio-assenso	131
2. La concezione attizia	136
3. (Segue). Il declino della concezione attizia	140
4. Dalla concezione attizia a quella fattuale: la teoria delle dichiarazioni con valore legale tipico	143
5. (Segue): la teoria del fatto giuridico	150
6. (Segue): la teoria della legittimazione <i>ex lege</i>	155
7. (Segue): la teoria delle valutazioni legali tipiche	160
8. (Segue): la teoria del silenzio-significativo come limite alla discrezionalità nel <i>quando</i>	166

9. La posizione del Consiglio di Stato	167
10. Considerazioni di sintesi: dalla natura rimediabile del silenzio-assenso all'esaurimento del potere e all'invalidità dell'atto tardivo	171

## **Capitolo IV**

### **UNA IPOTESI RICOSTRUTTIVA ALTERNATIVA.**

#### **PER LA NATURA SEMPLIFICATORIA DEL SILENZIO-ASSENSO**

1. Introduzione. Per il superamento della natura rimediabile del silenzio-assenso	177
2. La natura semplificatoria del silenzio-assenso	180
3. La generalizzazione del silenzio-assenso	188
4. In particolare: critica alla teoria delle valutazioni legali tipiche. Impostazione del problema	195
5. (Segue). La non configurabilità di valutazioni legali tipiche in carenza dei presupposti e dei requisiti di legge	200
6. Le indicazioni della dottrina	211
6.1. Di nuovo sulla teoria della trasformazione dell'obbligo di provvedere in onere di provvedere	212
6.2. La teoria dell'effetto minimale	215
6.3. Il buon andamento in senso giuridico e la permanenza dell'obbligo di procedere	218
6.4. La spinta del diritto europeo per il superamento del previo atto	224
6.5. La teoria del silenzio-assenso come modalità alternativa di conclusione fisiologica del procedimento	231
7. Le indicazioni della giurisprudenza	236
8. Le indicazioni del diritto positivo	241
9. (Segue). In particolare: gli artt. 2, comma 8- <i>bis</i> , e 20, comma 2- <i>bis</i> , l.p.a.	244

10. Conclusioni. Dalla natura semplificatoria del silenzio-assenso alla inammissibilità di assensi taciti in carenza dei presupposti e dei requisiti di legge 254

*Bibliografia*

259