

ANTONIO COLAVECCHIO

Professore associato confermato di Diritto amministrativo presso il Dipartimento
di Economia dell'Università degli Studi di Foggia

antonio.colavecchio@unifg.it

TEMPI DELLA DETERMINAZIONE AMMINISTRATIVA E SCELTE ECONOMICHE

TIMING OF ADMINISTRATIVE DETERMINATION AND ECONOMIC CHOICES

SINTESI

Nel moderno contesto economico, il tema dei tempi della determinazione amministrativa riveste un'attualità giuridica particolarmente stringente, come ampiamente testimoniato dai ripetuti interventi riformatori cui, nell'ultimo decennio, è stato sottoposto l'art. 2 della l. n. 241/1990, che sancisce il «dovere» della p.a. di concludere il procedimento con un provvedimento esplicito entro un termine predeterminato.

Il contributo si propone di evidenziare il rilievo essenziale che, soprattutto nell'attuale congiuntura economica, assumono la certezza e la rapidità dei tempi di conclusione del procedimento amministrativo in rapporto alle scelte economiche dei privati.

In particolare, dopo aver posto in rilievo come il carattere anti-giuridico *ex se* dell'inerzia amministrativa e la “gravità” della lesione da essa derivante al bene della vita “tempo” risultino ancor più percepibili in un periodo di *crisi economica*, viene evidenziato in quale misura il “fattore-tempo” costituisca variabile essenziale della programmazione finanziaria privata; ciò che richiede che il tempo del procedimento amministrativo sia ragionevolmente “calcolabile”, e, con esso, il c.d. “rischio amministrativo”.

Viene altresì evidenziato come il mancato rispetto dei tempi di conclusione del procedimento produca comunque un'alterazione dei piani finanziari predisposti dal soggetto privato, e ciò sia nel caso di ritardo nell'emanazione di un provvedimento favorevole, sia in quello di ritardo nell'adozione di un provvedimento sfavorevole.

Sotto altro riguardo, il contributo pone in luce come la certezza dei tempi di conclusione del procedimento amministrativo, unitamente alla celerità degli stessi, rappresentino un importante fattore di competitività del “sistema-Paese”: gli investimenti in attività economiche e imprenditoriali, infatti, vanno inevitabilmente a concentrarsi su quei Paesi il cui ordinamento garantisca maggiormente la certezza e la rapidità dei tempi per “fare impresa”. Si tratta di una precondizione per la crescita economica, che, nel nostro ordinamento, si è tentato

di realizzare anche attraverso politiche di semplificazione procedimentale, tendenti a farsi anche più intense in periodi di crisi: a tal proposito, il contributo esamina le principali novità apportate dalle riforme amministrative più recenti alla disciplina dei termini del procedimento, accomunate dalla finalità di ridurre la distanza tra “tempo economico” e “tempo procedimentale”.

All’esito di tale disamina, si perviene alla conclusione che la tempestività dell’azione amministrativa si configura, ora, come un autonomo principio giuridico dotato di precettività, assistito, cioè da idonea “sanzione” in caso di sua violazione. In particolare, l’evoluzione del diritto positivo fa apparire superata la necessità dell’istituto del silenzio, dal momento che l’inerzia, ormai, si qualifica giuridicamente come inadempimento dell’obbligo di provvedere e determina precise conseguenze giuridiche sul piano sia “interno” che “esterno” alla p.a., potendo anche dar luogo al risarcimento del danno.

Ciò che, guardando alla situazione giuridica del privato lesa dall’inosservanza dei termini procedimentali, porta a configurare la pretesa del cittadino ad una risposta in forma espressa ed in tempi certi come un vero e proprio diritto soggettivo e, nella prospettiva sovranazionale del diritto alla “buona amministrazione”, come un diritto fondamentale della persona.

ABSTRACT

In modern economic contexts, the timing of administrative determination is a particularly pressing legal issue, as widely acknowledged by repeated reformative interventions to which article 2 of the (Italian) law n. 241/1990 has been subjected in the last decade, sanctioning the “duty” of (Italian) Public Administration to conclude the procedure with an explicit provision within a predetermined time.

This study aims at highlighting the vital importance that the certainty and rapidity of concluding administrative procedures play in relation to the economic choices of individuals, particularly in the present economic situation.

In particular, after highlighting how the anti-juridical nature *ex se* (in itself) of administrative inertia and the “severity” of the resulting damages to the “time” commodity become even more perceptible in a period of *economic crisis*, the study emphasizes the extent to which “time-factor” constitutes an essential variable in private financial programming; which requires that the time of the administrative procedure be reasonably “calculable” and, with it, the so-called “administrative risk”.

It is also noted how failure to comply with the timing of proceedings inevitably produces an alteration to the financial planning prepared by the private parties, both in the event of a delay in the issuance of a favorable measure as well as in a tardy adoption of an unfavorable measure.

From a different perspective, the contribution points to the fact that the certainty of timing of an administrative procedure, together with its rapidity, is an important factor in the competitiveness of “national systems”: economic and entrepreneurial investments inevitably focus on countries whose regulations

guarantee greater certainty and rapidity for “doing business”.

The paper, in its conclusions, takes the view that the citizens’ claim to obtain an administrative decision within a time limit and by the adoption of a formal act could be construed as a genuine subjective right, and also, from a supra-national perspective in the light of the “right to good administration”, as a fundamental right of the human person.

PAROLE CHIAVE: tempo, obbligo di provvedere, scelte economiche, crisi; mercato

KEYWORDS: time, obligation to take measure, economic choices, crisis, market

INDICE: 1. Premesse generali e di contesto – 2. Sull’anti-giuridicità *ex se* dell’inerzia amministrativa – 3. Il tempo del provvedere ai tempi della crisi economica e nel c.d. “Stato del mercato” – 4. La “lunga marcia” dell’obbligo di provvedere tempestivamente verso la piena effettività e il superamento della figura del silenzio – 5. Considerazioni finali

1. Premesse generali e di contesto

Il tema dei tempi della determinazione amministrativa¹ – vale a dire dei termini entro cui l’amministrazione è tenuta a “provvedere” – sembra rivestire, nel moderno contesto economico, un’attualità giuridica ben più stringente che nel passato. Ciò, sul piano del diritto positivo, è ampiamente testimoniato dalle ripetute modifiche e novellazioni cui, nel corso degli ultimi dieci anni, è stato sottoposto l’art. 2 della “legge generale” sul procedimento amministrativo, che, come noto, sancisce il «dovere» della p.a. di concludere il procedimento con un provvedimento esplicito entro un termine predeterminato²; modifiche e novellazioni volte ad adeguare tale norma “di principio” alle aumentate esigenze di rapidità e certezza dei tempi dell’azione dei soggetti pubblici.

Proiettato nella concreta dinamica della moderna economia, l’obbligo di provvedere in tempi certi assume, infatti, un rilievo fondamentale, tanto nell’ottica della certezza dei rapporti giuridici, quanto alla luce dell’esigenza empirica di razionalità nelle scelte economiche (oltre che di vita).

Nel moderno contesto economico, in cui tutto “fluisce” (sempre più) velocemente ed è possibile realizzare importanti operazioni finanziarie in “tempo reale”, trasferire ingenti capitali da un capo all’altro del mondo “istantaneamente”, è evidente che il tempo costituisce un fattore essenziale della dinamica

¹ Qui intesa, essenzialmente, in senso provvedimentale.

² Nel “wording” dell’art. 2, l. n. 241/1990, è utilizzata l’espressione «dovere», ma, anche e soprattutto alla luce dei numerosi interventi riformatori che, nel 2005 (leggi nn. 15 e 80), nel 2009 (legge n. 69), hanno interessato la disciplina dei termini procedurali, sarebbe più corretto parlare di un vero e proprio “obbligo” di provvedere.

economica, sino ad assumere la connotazione di un bene a sé stante, meritevole, conseguentemente, di autonoma tutela giuridica. Il tempo, cioè, assume una dimensione giuridicamente rilevante, è esso stesso un bene giuridico.

È così che anche il tempo dell'azione amministrativa – di norma, “procedimentalizzata” – diviene parametro di valutazione dell'attività stessa, non solo sotto il profilo della sua efficienza³, ma anche della sua legittimità/liceità; il mancato rispetto del termine procedimentale, e, quindi, la *tardività* del provvedimento o, peggio, la sua *assenza*, sono infatti eventualità negative che frustrano le esigenze di certezza temporale dei privati, riferibili, nel c.d. “Stato del mercato” (v., *infra*, par. 3), anche al tempo dell'esercizio del potere amministrativo. Il ritardo o l'inerzia amministrativa risultano pertanto lesivi di quell'autonomo “bene della vita” (autonomo perché tutelabile indipendentemente dalla spettanza dell’“utilità finale” anelata dal cittadino), che, oggi, viene ormai pacificamente individuato nell'elemento temporale.

L'inosservanza del termine per la conclusione del procedimento amministrativo si configura, quindi, come un comportamento (omissivo) non solo (*ex se*) illegittimo, perché posto in violazione di una norma di legge che impone ad ogni pubblica amministrazione di definire i procedimenti di propria competenza con una pronuncia espressa (positiva o negativa) entro il termine all'uopo stabilito, ma anche illecito, dal momento che tale comportamento arreca un pregiudizio ad un bene della vita meritevole di tutela.

2. Sull'anti-giuridicità *ex se* dell'inerzia amministrativa

Non da oggi, invero, la dottrina si interroga circa le conseguenze del mancato rispetto dei termini procedimentali: un Maestro come Giannini, per esempio, rilevava che «per un aspetto il problema della durata del procedimento o delle singole fasi di esso e del tempo di adozione dei vari atti di esso si identifica con quello della disciplina del silenzio procedimentale: la questione infatti non è quella di fissare i termini per l'adozione dei diversi atti del procedimento o per l'esaurimento del procedimento, ma è piuttosto quella di stabilire che cosa accade se la durata fissata viene superata»⁴.

Peraltro, solo nelle più recenti evoluzioni della disciplina dell'obbligo di

³ Sulla relazione tra tempo dell'agire amministrativo ed efficienza, si vedano le dense riflessioni di M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nella decisione amministrativa*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, a cura di A. Contieri, F. Francario, A. Zito, vol. II, Napoli, ES, 2010, pp. 57 ss.

⁴ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*³, vol. II, Milano, Giuffrè, 1993, p. 192.

provvedere può dirsi che le conseguenze della ritardata o mancata conclusione dei procedimenti amministrativi abbiano raggiunto una loro fisionomia sistematica ed un livello di “intensità sanzionatoria” soddisfacente (benché ancora migliorabile).

Il tema è quello dell’*effettività* dell’obbligo di provvedere espressamente nei termini previsti, ossia dei rimedi (sia sostanziali che processuali) e delle sanzioni (operanti sia sul piano interno che su quello esterno alla p.a.) che l’ordinamento appresta per assicurare l’efficace rispetto di detto obbligo; ciò che, guardando il fenomeno dell’inerzia amministrativa nella prospettiva benvenutiana del *cittadino*⁵, richiede di considerare soprattutto gli strumenti messi a disposizione del privato per tutelare la propria posizione soggettiva correlata all’obbligo della p.a. di *clare loqui*, per reagire, cioè, ad un comportamento omissivo dell’amministrazione, che si connota per un’“anti-giuridicità” *in re ipsa*.

Ben prima che il tempo assurgesse – anche a livello di legislazione formale (il riferimento è, soprattutto, alla l. n. 69/2009⁶) – a bene giuridico autonomamente rilevante, la dottrina più rappresentativa in tema di silenzio della p.a. ha ampiamente dimostrato l’anti-giuridicità che di per sé assume l’inerzia amministrativa: «per rispondere alle esigenze di certezza o di sollecitudine», il silenzio va infatti interpretato «come fattispecie assolutamente rigida, come comportamento che produce effetti a prescindere da situazioni particolari e attività intermedie»⁷. Secondo questa ricostruzione dogmatica, il silenzio va dunque concepito come «un fatto mero che si qualifica a fronte dell’obbligo di provvedere, e, quindi, non come provvedimento ma come inadempimento»⁸. La stessa dottrina, nell’opera

⁵ Secondo la quale, a seguito dell’avvento della Costituzione repubblicana, il cittadino a fronte dell’amministrazione non è più il cittadino-suddito, quel suddito che vede nella legalità l’unico limite all’esercizio del potere, ma è invece un soggetto che, in un ordinamento «demarchico», partecipa, come singolo o nelle formazioni sociali, all’esercizio delle funzioni amministrative, sia a fini istruttori, sia in vista della definizione del rapporto sostanziale. L’originale visione della partecipazione dei cittadini allo svolgimento della funzione, presente, nei suoi elementi essenziali, sin dagli inizi del percorso intellettuale di Feliciano Benvenuti (il riferimento è alla celeberrima prolusione al Corso di Diritto amministrativo, tenuta il 3 dicembre 1951 nella Facoltà di Scienze politiche dell’Università di Padova, dal titolo *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 138 ss.) e progressivamente sviluppata nell’arco di un quarantennio, raggiunse l’apice di una organica e definitiva sistemazione nei primi anni Novanta, principalmente ne *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, ma anche ne *L’impatto del procedimento nell’organizzazione e nell’ordinamento (quasi una conclusione autobiografica)*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, t. III – *Teoria generale e miscellanea*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 1723 ss., e poi nel *Disegno della Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, Cedam, 1996.

⁶ V. *infra*, par. 4.

⁷ F.G. SCOCA, *Considerazioni sull’inerzia amministrativa*, in *Foro amm.*, 1962, I, p. 493.

⁸ F.G. SCOCA, *op. loc. cit.*

considerata fondamentale in argomento, evidenziando che «l'attività amministrativa, riguardata dalla angolazione dell'interesse pubblico, *deve* essere svolta» e che, dunque, essa si pone come *necessitata* rispetto al fine della realizzazione dell'interesse pubblico, ha rilevato come ciò significhi che la pubblica amministrazione ha l'obbligo di agire per il conseguimento di tale fine; e «l'obbligo di esprimersi sulle richieste dei privati è una specificazione dell'obbligo generico di agire»⁹. In base a questa concezione, allorché l'autorità pubblica investita della domanda del privato resta inerte, «è l'interesse pubblico a soffrirne insieme al privato»: si viene a creare «una situazione antiggiuridica, caratterizzata dall'inadempimento dell'obbligo di provvedere e dalla lesione dell'interesse legittimo al provvedimento, sulla quale bene può intervenire il giudice dell'azione amministrativa»¹⁰.

Insomma, come un altro Maestro ha efficacemente scritto, «l'illegittimità del silenzio-rifiuto consiste nel silenzio medesimo»¹¹.

Queste limpide affermazioni circa il carattere di per sé *contra jus* dell'inerzia amministrativa appaiono oggi ancor più valide e attuali, in un momento nel quale il processo di tutela e valorizzazione del bene “tempo” nei rapporti tra i privati e le pubbliche amministrazioni ha raggiunto significativi approdi, sul piano legislativo e giurisprudenziale, che rendono più immediatamente percepibile detto carattere e la “gravità” della lesione di tale particolare bene della vita.

3. Il tempo del provvedere ai tempi della crisi economica e nel c.d. “Stato del mercato”

Tale percezione, sotto altro e connesso profilo, risulta ancor più rafforzata in un momento di *crisi economica* come quello attuale, che profonde mutazioni induce anche nel diritto pubblico e nel diritto amministrativo in particolare¹²: a fronte della scarsità delle risorse finanziarie, che riduce anche la possibilità di accesso al credito da parte di cittadini e imprese, la capacità di programmare

⁹ F.G. COCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 29-30 e 33-34.

¹⁰ Così, ancora, F.G. COCA, *op. ult. cit.*, p. 40.

¹¹ E. CANNADA BARTOLI, *Ricorso avverso il silenzio-rifiuto e mutamento della domanda*, in *Foro amm.*, 1993, pp. 310-311.

¹² Sul rapporto tra crisi economiche e diritto pubblico si è ormai accumulata una letteratura torrentizia, di cui non può certo darsi conto in questa sede; una letteratura talmente vasta che, come è stato con grande efficacia osservato da F. MERUSI (*Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 7), il solo riassunto dei principali contributi riferiti ai temi maggiormente problematici su tale rapporto «porterebbe via pagine e pagine, anche se si volesse imitare la proverbiale stringatezza delle “schede” di Fozio dedicate alla letteratura greca».

l'impiego dei (ridotti) mezzi finanziari disponibili diviene un elemento fondamentale per l'esito economicamente positivo delle scelte di investimento; e poiché il "fattore-tempo" costituisce variabile essenziale di tale programmazione finanziaria privata, nonché dell'attuazione ad essa relativa, il tempo del procedimento amministrativo deve essere ragionevolmente "calcolabile"¹³; altrimenti, quando la realizzazione dell'investimento sia condizionata all'adozione di un provvedimento da parte della p.a., verrebbe notevolmente ridotta la suddetta capacità di programmazione ed aumenterebbe, per converso, il c.d. "rischio amministrativo"¹⁴. In più, va considerato che, quando i tempi per l'adozione del provvedimento finale, pur normativamente prefissati, non siano rispettati, si produce comunque un'alterazione dei piani finanziari predisposti dal soggetto privato e del percorso per la loro attuazione, con conseguenti maggiori costi da sostenere per far fronte a tale "imprevisto". Ciò, anzitutto, in caso di ritardo nell'emanazione di un provvedimento favorevole (per esempio, un'autorizzazione), nella cui attesa, prolungatasi oltre il termine di conclusione del procedimento, il soggetto privato, non potendo avviare nei tempi previsti un'attività economica progettata, ha tenuto inattive le proprie maestranze e le proprie attrezzature e non ha potuto introitare le somme derivanti dall'esercizio dell'attività stessa. Ma anche, deve ritenersi, in caso di ritardo nell'adozione di un provvedimento sfavorevole (quindi, per rimanere all'esempio fatto, un diniego di autorizzazione), in quanto il privato, non avendo potuto conoscere, nei tempi prestabiliti, l'esito negativo del procedimento, non ha neppure potuto, con la rapidità richiesta dalle esigenze della moderna economia, ri-programmare l'utilizzo delle proprie risorse finanziarie verso la realizzazione di un diverso investimento, né impiegare in altra attività le risorse umane e strumentali a sua disposizione.

Nel contesto descritto, dunque, appare evidente come il tempo, o meglio, la certezza dei tempi dell'azione amministrativa, costituisca in sé un autonomo bene della vita ed anche un bene particolarmente "prezioso", la cui lesione,

¹³ Il riferimento è, evidentemente, al pensiero di Max Weber, che, cogliendo una caratteristica essenziale del processo di razionalizzazione della società occidentale, che ha dato luogo allo Stato moderno, osservò: «ciò che occorre al capitalismo è un diritto che possa venir calcolato al pari di una macchina», per cui «le considerazioni religioso-rituali e le considerazioni magiche non debbono intervenire» [M. WEBER, *Economia e società (Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1922), vol. IV – *Sociologia politica*, trad. it. di F. Casabianca, G. Giordano, Torino, Edizioni di Comunità, 1999, p. 472].

¹⁴ ... ovvero, secondo terminologia analoga, "rischio regolatorio": cfr. M. CLARICH, *Il nucleare e i rischi regolatori ("atomici")*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2011, pp. 685 ss.

quindi, è suscettibile di produrre rilevanti conseguenze negative nella sfera giuridica patrimoniale (e, talvolta, anche personale¹⁵) del privato che subisca l'inerzia o il ritardo dell'amministrazione nel provvedere. Assume specularmente rilievo la "dimensione economica" del diritto amministrativo, che impone di considerare il "fattore-tempo" come «componente determinante per la vita e l'attività dei cittadini e delle imprese, per i quali l'incertezza o la lunghezza dei tempi amministrativi può costituire un costo che incide sulla libertà di iniziativa privata ex art. 41 Cost.»¹⁶.

Su un altro versante, dopo l'avvento dello «Stato del mercato»¹⁷, la pubblica amministrazione, che diviene una componente del mercato stesso, è chiamata a «dare certezze temporali ai privati per non creare asimmetrie nel contraddittorio paritario nel quale si sostanzia, giuridicamente, la concorrenza»¹⁸. In questa prospettiva, il privato interessato dall'azione amministrativa si trova a vantare un legittimo affidamento nella certezza dei tempi dell'azione stessa. Sul piano del diritto positivo, la «certezza del tempo nei rapporti amministrativi» è garantita, come noto, dall'art. 2 della l. n. 241/1990, che ha sottratto all'amministrazione il dominio sul tempo della propria azione¹⁹. Su tale certezza temporale (obiettiva)

¹⁵ Sul punto cfr., ad esempio, Cons. Stato, Sez. V, 28 febbraio 2011, n. 1271, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 742, con nota di A. AVERARDI, *Il Consiglio di Stato e la risarcibilità del danno biologico da ritardo*, *ivi*, pp. 743 ss. cit.; nel caso di specie, è stato risarcito (anche) il danno biologico, quale danno non patrimoniale derivante, oltre che dalla lesione del diritto inviolabile alla salute, «da un illecito di carattere permanente, costituito dall'inerzia della P.A. nel provvedere su una istanza del privato, che assume particolare valenza negativa, derivando dall'ingiustificata inosservanza del termine di conclusione del procedimento, che il legislatore ha, di recente, elevato all'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.» V. il co. 2-bis dell'art. 29 della l. n. 241/1990, introdotto dalla l. n. 69/2009, che richiama, appunto, tra tali livelli essenziali, l'obbligo per la p.a. di concludere il procedimento entro il termine prefissato e le disposizioni relative alla durata massima dei procedimenti.

¹⁶ Così, in termini assai chiari, si è espresso, da ultimo, il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di regolamento recante «Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124» (Cons. Stato, Ad. Comm. spec. del 22 marzo 2016, parere 15 aprile 2016, n. 929, in www.giustizia-amministrativa.it

¹⁷ ... per riferirsi alla nota immagine di F. MERUSI (*La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, in AA.VV., *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, pp. 22 ss.), il quale osserva che lo Stato del mercato si afferma definitivamente nell'ordinamento costituzionale italiano nel 1990, con la legge sul procedimento amministrativo e la legge sulla tutela della concorrenza.

¹⁸ F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa*, cit., p. 23.

¹⁹ F. MERUSI, *op. ult. cit.*, il quale scrive che «[i]n principio il quando era discrezionale» (p. 20) e che, a seguito della legge sul procedimento, «[l']antica discrezionalità nel quando che caratterizzava, salvo rare eccezioni derogatoriamente imposte dalla legge, l'attività della Pubblica Amministrazione viene sovvertita» (p. 23). Per un compiuto approfondimento della complessa tematica del "quando" nell'esercizio del potere discrezionale, si rinvia all'opera di A. ANGIULI, *Studi sulla discrezionalità amministrativa nel quando*, Bari, Cacucci, 1988.

il privato che entra in “contatto” con l’amministrazione costruisce la sua certezza temporale (soggettiva). Il suo affidamento si radica, appunto, nel «dovere» posto dall’art. 2 anzidetto, con la forza di un principio generale dell’ordinamento amministrativo²⁰. Gli è che, in relazione alla fattispecie dell’inadempimento di tale dovere (*rectius*: obbligo), il comportamento inerte dell’amministrazione tenuta ad emanare il provvedimento richiesto concorre indubbiamente a configurare un’ipotesi di responsabilità, in quanto il mancato esercizio della potestà si traduce in una lesione del più generale principio dell’affidamento²¹.

La certezza dei tempi di conclusione del procedimento amministrativo, unitamente alla celerità degli stessi, rappresenta, inoltre, un importante fattore di competitività del “sistema-Paese”: infatti, in uno scenario, ormai irreversibile, di “concorrenza tra ordinamenti giuridici”, non può sfuggire come gli investimenti in attività economiche e imprenditoriali vadano a concentrarsi – a maggior ragione nell’attuale congiuntura economica – su quegli ordinamenti in cui sia maggiormente garantita la certezza e la rapidità dei tempi di risposta alle istanze presentate all’amministrazione per essere facoltizzati all’avvio di tali attività²²; in altri termini, in quegli ordinamenti laddove il “rischio amministrativo” sia minore e calcolabile. (Pre)condizione per la crescita economica, questa, che, nel nostro ordinamento, si è tentato di realizzare anche attraverso politiche di semplificazione procedimentale, caratterizzanti, in una prospettiva più ampia, gli ultimi due decenni di riforme amministrative, e tendenti a farsi anche più intense in periodi di crisi, quando si fa ancora più forte la richiesta di riduzione dei costi regolatori non necessari.

È così che, nella c.d. “legislazione della crisi”, il rapporto tra semplificazione e tempestività dell’azione amministrativa è divenuto estremamente stretto²³, sino, quasi, a formare un’endiadi.

²⁰ L’Adunanza Generale del Consiglio di Stato, nel parere 27 gennaio 1991, n. 141 (in *Foro it.*, 1992, III, c. 98), relativo allo schema di regolamento per l’attuazione degli artt. 2 e 4, l. n. 241/1990, ha rimarcato che la certezza del tempo nei rapporti amministrativi è divenuta, per effetto della predetta legge, «valore ordinamentale fondamentale».

²¹ Su tale profilo, è d’obbligo il rinvio all’opera di F. MERUSI, *L’affidamento del cittadino*, Giuffrè, Milano, 1970, *passim*, ora, in versione ampliata, riproposta in ID., *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni “Trenta” all’“alternanza”*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 19 ss.

²² Un’approfondita analisi comparativa tra i diversi “sistemi-Paese” relativamente alla facilità di “fare impresa” è offerta dai Rapporti annuali della Banca mondiale denominati «*Doing Business*», in cui – per quanto qui interessa – il tempo delle procedure amministrative è assunto tra i principali indicatori di valutazione: cfr., da ultimo, INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*, Washington, DC, World Bank, 2017, reperibile in www.doingbusiness.org.

²³ Sul rapporto tra semplificazione e principio della certezza del tempo dell’azione amministrativa, si veda, da ultimo, R. LOMBARDI, *Semplificazione amministrativa e certezza dei tempi dell’agire amministrativo*, in *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, a cura di J. Luther,

In un momento di crisi economico-finanziaria come quello attuale, si afferma, infatti, una *legislative public opinion*, che, riconoscendo il tempo come fattore cruciale dell'economia, richiede e promuove un processo di tutela e valorizzazione di tale fattore anche nei rapporti tra privati e pubbliche amministrazioni; e ciò, a maggior ragione, in quanto tali rapporti appaiono ancora svolgersi secondo procedure eccessivamente lente e farraginose. In questa prospettiva, quando non addirittura obliterati (si pensi agli istituti del silenzio-assenso e della s.c.i.a.), gli "ordinari" moduli procedurali vengono "semplificati", per esempio mediante la riduzione delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, ma anche attraverso la prefissione di termini resi certi con meccanismi automatici e sostitutivi nel caso di mancato rispetto. Procedimenti con un grado di complessità "alleggerito" dovrebbero prestarsi, infatti, ad una loro più sicura e rapida conclusione, con vantaggi economicamente valutabili non solo per i soggetti privati interessati, ma anche per le stesse pubbliche amministrazioni. In questa prospettiva, la "legislazione della crisi" tende marcatamente ad assegnare prevalenza all'esigenza di garantire che l'amministrazione comunque "provveda" rispetto a quella – opposta – di completezza dell'istruttoria.

D'altra parte, in un quadro come quello appena tratteggiato, in cui anche la p.a. è, in misura sempre maggiore, sottoposta alle "leggi del mercato", il tempo dell'attività amministrativa costituisce una dimensione essenziale del conseguimento del risultato della stessa. Difatti, il risultato implica la certezza del diritto, anche e sicuramente sotto l'aspetto della certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi²⁴. In questa prospettiva, «il tempo degli atti amministrativi deve essere un tempo certo, perché il tempo è una componente necessaria del mercato» ed «è per questo che nella legge sul procedimento amministrativo il tempo dell'azione amministrativa è diventato un tempo certo»²⁵.

Peraltro, non può sottacersi come, proprio dal momento in cui la p.a. – anche sotto la spinta del diritto europeo – è venuta a trovarsi maggiormente stretta dalle leggi del mercato, è andata, paradossalmente, sempre più divaricandosi la "forbice" tra tempo del procedimento e tempo dell'economia.

E ciò non tanto (o non solo) per l'aggravarsi di "ataviche" inadeguatezze

P.M. Vipiana Perpetua, in *Polis Working Papers – Working Paper* n. 208, dicembre 2013, pp. 39 ss., cui *adde*, se si vuole, A. COLAVECCHIO, *Semplificazione amministrativa e tempestività nella conclusione dei procedimenti*, in ITALIADECIDE, *Rapporto 2015. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 363 ss.

²⁴ G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 157.

²⁵ F. MERUSI, *La certezza del risultato nell'Amministrazione del mercato*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, a cura di M. Immordino, A. Police, Torino, Giappichelli, 2004, p. 36.

e inefficienze degli apparati amministrativi nella gestione dei procedimenti di loro competenza, quanto, piuttosto, a causa di quei fenomeni di trasformazione strutturale della società e dell'economia mondiale, quali la rivoluzione tecnologica e informatica e la (correlata) globalizzazione dei mercati e delle informazioni, che hanno reso il tempo dell'economia troppo veloce per l'amministrazione pubblica. In altri termini, soprattutto a seguito dei cambiamenti epocali di fine secolo, la distanza tra "tempo economico" e "tempo procedimentale" si è fatta molto grande; troppo grande per non essere avvertita come un grave problema nella consapevolezza sociale e politica, così come è palesemente attestato dai ripetuti e insistiti tentativi del legislatore di colmare o, quanto meno, ridurre tale distanza.

In definitiva, la tempestività dell'azione amministrativa è, ora, esigenza che, pur se direttamente riferibile agli interessi del singolo, arriva anche a trascenderli, ponendosi come esigenza generale "di sistema", ovvero come regola essenziale, cui deve conformarsi l'agire della pubblica amministrazione: in questo senso appare evidente il carattere di principio generale della necessità che i procedimenti amministrativi, una volta iniziati, debbano concludersi con provvedimenti espliciti, entro un tempo predeterminato.

4. La "lunga marcia" dell'obbligo di provvedere tempestivamente verso la piena effettività e il superamento della figura del silenzio

Quello della tempestività dell'azione amministrativa, peraltro, viene a configurarsi non più come un semplice principio di indirizzo o di orientamento, bensì come un autonomo principio giuridico dotato di precettività, assistito, cioè da idonea "sanzione" in caso di sua violazione. Può dirsi questo l'esito della "lunga marcia" dell'art. 2 della l. n. 241/1990 – e dell'obbligo della p.a. ivi sancito – verso la sua piena effettività. Si è trattato di un percorso evolutivo "a tappe", che, attraverso una serie innumerevole di innovazioni alla disciplina generale dei termini per la conclusione del procedimento amministrativo, ha portato ad una maggiore effettività di tutela del privato – e, per quanto qui interessa, delle sue scelte economiche – avverso l'inerzia e i ritardi della p.a. In questa sede è possibile fare soltanto un rapido cenno agli interventi riformatori che segnano tali tappe²⁶, a cominciare dalla duplice riforma del procedimento amministrativo

²⁶ Per una più ampia disamina dell'evoluzione della disciplina dei termini di conclusione del procedimento, sia consentito il rinvio ad A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 100 ss.

operata con le leggi nn. 15 e 80 del 2005, le quali, come noto, hanno rispettivamente eliminato l'obbligo della previa diffida all'amministrazione inerte per poter avere accesso al ricorso giurisdizionale ed attribuito al giudice amministrativo il potere di conoscere della fondatezza dell'istanza proposta dal ricorrente.

Ma la tappa forse più importante del percorso è costituita dalla l. n. 69 del 2009 (c.d. "collegato competitività" alla finanziaria 2009), che, operando una vigorosa rivisitazione della disciplina dei termini per la conclusione del procedimento, ha espressamente previsto una serie di "conseguenze" (sia "interne" che "esterne" all'amministrazione) derivanti dal mancato rispetto dei termini stessi. L'innovazione principale introdotta dalla riforma del 2009 riguarda sicuramente le conseguenze che incidono sul piano "esterno" all'amministrazione procedente, e più precisamente sul versante della tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei privati nei confronti dei soggetti pubblici: il riferimento è, evidentemente, alla previsione dell'obbligo delle pubbliche amministrazioni (nonché dei soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative) di risarcire il «danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento» (art. 2-*bis*, co. 1, l. n. 241/1990), ossia il c.d. "danno da ritardo". L'art. 2-*bis*, operando direttamente un giudizio di meritevolezza della tutela dell'interesse alla tempestività dell'azione amministrativa, ha ascritto la sua violazione all'area dell'illecito e conferito allo stesso dignità di situazione soggettiva rilevante sul piano dell'ordinamento generale, quale vero e proprio diritto soggettivo²⁷.

Il codice del processo amministrativo (approvato con il d.lgs. n. 104/2010) ha successivamente confermato la configurabilità della responsabilità civile della p.a. per danno da ritardo, prevedendo, nell'ambito della disciplina dell'azione di condanna, che tale azione possa essere esperita per ottenere il risarcimento del danno ingiusto derivante non solo dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa, ma anche «dal mancato esercizio di quella obbligatoria» (art. 30, co. 2).

Grazie al rimedio processuale dell'azione di risarcimento del danno da inosservanza dei termini procedurali, che si aggiunge a quello dell'azione avverso il silenzio, «[l]a garanzia di tutela alla pretesa all'esercizio espresso del potere e la contestuale garanzia di effettività assicurata alla doverosità dell'azione amministrativa acquistano [...] una dimensione particolarmente significativa e rafforzano in modo sensibile – sul piano dell'effettività – i principi di doverosità e di tempestività nell'esercizio del potere»²⁸.

²⁷ Così D. VAIANO, *Il principio di tempestività dell'azione amministrativa*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna, F. Saitta, Milano, Giuffrè, 2012, p. 489.

²⁸ Così, incisivamente, A. POLICE, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempimento*, in *Codice dell'azione amministrativa*², a cura di M.A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 2017, p. 301.

Sotto altro riguardo, l'esplicito riconoscimento legislativo della risarcibilità del danno da ritardo eleva il "tempo" al rango di un "bene giuridico" meritevole di protezione diretta, rilevante come elemento in sé, a prescindere dall'esito del procedimento. Con ciò esso integra un'autonoma pretesa del privato in termini di conoscenza delle decisioni dell'amministrazione nei tempi previsti; una pretesa che, al fine di consentire una tutela effettiva dell'interessato, nella cui sfera giuridica il "ritardo" della p.a. si ripercuote negativamente, diviene di per sé suscettibile di essere sottoposta al sindacato del giudice amministrativo, affrancandosi dagli angusti limiti connessi allo schema tradizionale del giudizio impugnatorio²⁹.

Con l'inserimento dell'art. 2-*bis* nel corpo della legge procedimentale, dunque, il legislatore ha espressamente previsto il diritto al risarcimento del danno da "mero" ritardo, originato, cioè, dalla mera inosservanza del termine di conclusione del procedimento e risarcibile a prescindere da qualsiasi valutazione sulla spettanza dell'*utilità sostanziale* collegata al provvedimento richiesto dal privato³⁰.

D'altra parte, nella giurisprudenza amministrativa più recente si osserva che il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento è sempre un costo, dal momento che il "fattore-tempo" costituisce una essenziale variabile nella predisposizione e nell'attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa convenienza economica³¹.

In altri termini, il tempo è considerato più che mai un bene nella vita del cittadino ed il suo trascorrere ha comunque un costo, venendo a ritardare e/o ad impedire le scelte di convenienza economica e, con essa, quale naturale conseguenza, una diminuzione patrimoniale.

In questo senso, dovrebbe ammettersi la risarcibilità del danno da ritardo anche quando l'esito del procedimento amministrativo sia stato in ipotesi negativo, atteso che l'inosservanza del termine massimo di durata del procedimento

²⁹ In tal senso si vedano le approfondite riflessioni di A. BARTOLINI, *Il risarcimento del danno tra giudice comunitario e giudice amministrativo. La nuova tutela del c.d. interesse legittimo*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 169 ss.

³⁰ In altri termini, come efficacemente osservato da M. IMMORDINO (*Svolgimento nel tempo del potere amministrativo fra certezza ed incertezza*, in AA.VV., *Annuario Aipda 2014, L'incertezza delle regole*, Napoli, ES, 2015, pp. 138-139), «[l]a conclusione del procedimento con un provvedimento espresso ed entro un termine certo e predeterminato costituisce [...] un vero e proprio bene sostanziale, autonomo rispetto all'interesse legittimo, pretensivo o oppositivo, che si fa valere in sede procedimentale, tutelabile in sé e di per sé [...]. Ciò che rileva è che il cittadino non venga lasciato in una situazione di attesa, indipendentemente dalla fondatezza della pretesa ad ottenere un bene della vita o a conservarlo, ed a prescindere dalla legittimità o meno dell'eventuale provvedimento tardivo».

³¹ Si vedano, tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, sent. 21 giugno 2013, n. 3408, e Cons. Stato, Sez. IV, 22 ottobre 2015, n. 4823, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it, nonché, nella giurisprudenza di primo grado, Tar Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, sent. 29 ottobre 2015, n. 737, e Tar Sicilia, Palermo, Sez. II, sent. 26 gennaio 2017, n. 198, anch'esse in www.giustizia-amministrativa.it.

comporta, quale immediata e pregiudizievole conseguenza, l'assoluta imprevedibilità dell'azione amministrativa e quindi l'impossibilità per il privato di rispettare la programmata tempistica dei propri investimenti³².

In più, si noti che l'"ingiustizia" del danno da ritardo può apparire persino maggiore qualora si tratti di procedimenti avviati a iniziativa d'ufficio: in tali ipotesi, infatti, il privato non ha liberamente accettato – come quando, invece, presenta un'istanza alla p.a. – di assumere su di sé il c.d. "rischio amministrativo", ma si trova invece costretto a subirlo, senza aver potuto previamente "calcolare" tale rischio e programmare conseguentemente la tempistica delle proprie scelte imprenditoriali (e, a volte, esistenziali).

Si pensi al caso di un procedimento sanzionatorio, che, per tutto il tempo della sua durata, porta l'impresa interessata a tenere accantonate, a "fondo rischi", le somme necessarie per il pagamento della sanzione pecuniaria irrogabile al termine del procedimento stesso (l'importo della quale, nel settore della concorrenza e dei mercati regolati, può essere anche molto elevato), impedendo, dunque, di destinare tali risorse finanziarie a sostegno dei costi di esercizio oppure a nuovi investimenti (da cui potrebbero derivare anche maggiori ricavi)³³; ciò che, peraltro, può rendere necessario il ricorso al mercato del credito, con ulteriori costi in termini di interessi debitori e spese di finanziamento. Risulta evidente, dunque, la necessità che l'accertamento sanzionatorio abbia una "ragionevole durata"³⁴.

Insomma, dal momento che il tempo è considerato un bene anche sul piano strettamente giuridico, la regola generale è (o deve essere) che il mancato rispetto del tempo procedimentale è «un illecito e gli illeciti, nel nostro sistema, danno luogo a responsabilità civile: se ne ricorrono i presupposti, il danneggiato ha diritto al risarcimento, in forma specifica o per equivalente»³⁵.

Nell'attuale contesto ordinamentale, l'inerzia amministrativa assume, quindi, un preciso valore sintomatico secondo quello che è un generale criterio

³² Così Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia, dec. 4 novembre 2010, n. 1368, in *Giur. it.*, 2011, p. 1426, con nota di S. D'ANTONIO, *Risarcimento del danno "da mero ritardo" e situazioni giuridiche soggettive*, *ivi*, pp. 1426 ss.

³³ Come evidenziato da S. LUCATTINI, *Rivalità e coordinamento nel governo dei servizi pubblici*, in *Dir. e soc.*, 2016, p. 701, il solo avvio del procedimento sanzionatorio è «spesso di per sé sufficiente a produrre uno stato d'incertezza e un pregiudizio soggettivo per l'operatore economico; in forma di danno emergente, consistente nelle spese sopportate per le complesse attività istruttorie e difensive, e di lucro cessante, quale perdita di occasioni più favorevoli o di rinuncia a certi piani e attività».

³⁴ Sul punto cfr. Tar Lombardia, Milano, Sez. III, sent. 17 gennaio 2013, n. 148, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁵ Così, con parole assai chiare, F. PATRONI GRIFFI, *Valori e principi tra procedimento amministrativo e responsabilizzazione dei poteri pubblici (con un'attenzione in più per invalidità non invalidante del provvedimento, efficienza e trasparenza, danno da ritardo)*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2011, p. 10.

di normalità, calato nel caso concreto; come è stato osservato dalla più autorevole dottrina in argomento, «l'inerzia, ormai, si qualifica giuridicamente come (vero e proprio) inadempimento del dovere di provvedere tempestivamente; viene accertata come tale, ossia come fatto (o atto) di inadempimento, e, in tesi, dà luogo a risarcimento del danno»³⁶.

Ciò che, portato alle sue più coerenti conseguenze, rende non più necessario fare ricorso alla figura del silenzio, la quale era, viceversa, indispensabile quando l'inerzia non era configurabile né come presupposto per esercitare l'azione dinanzi al giudice amministrativo, né come inadempimento dell'obbligo di provvedere con una decisione espressa entro un termine prefissato.

L'attuale disciplina dell'azione amministrativa prevede, infatti: l'obbligo dell'amministrazione di concludere il procedimento con provvedimento esplicito; i termini entro i quali il provvedimento deve essere adottato; le conseguenze della mancata o ritardata adozione del provvedimento.

L'evoluzione del diritto positivo fa dunque apparire superata la necessità dell'istituto del silenzio, tanto che la stessa dottrina poc'anzi richiamata ha incisivamente affermato che «continuare a ragionare in termini di silenzio [...] risulta inutile, impreciso, se non addirittura erroneo»³⁷.

Va infine segnalato che le ulteriori modifiche introdotte all'art. 2 della l. n. 241/1990 con la "batteria" di provvedimenti governativi "anti-crisi" (aperta dal d.l. n. 5/2012, c.d. "Semplifica Italia", convertito con modifiche dalla l. n. 35/2012), hanno previsto, a differenza della novella del 2009, conseguenze anche procedurali dell'inutile spirare del termine di conclusione del procedimento: il riferimento è al meccanismo di sostituzione che opera all'interno dell'amministrazione "dormiente", consentendo al dirigente investito della competenza sostitutiva di esercitare direttamente la funzione (con una sorta di «commissariamento interno»³⁸), emanando il provvedimento omesso entro un termine dimezzato rispetto a quello originario (cfr. i co. 9-bis e 9-ter dell'art. 2, l. n. 241/1990, nel testo risultante dalla novella di cui al d.l. n. 5/2012)³⁹.

³⁶ F.G. SCOCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di Unità d'Italia*, a cura di M.R. Spasiano, Napoli, ES, 2012, p. 256.

³⁷ F.G. SCOCA, *op. loc. ult. cit.*

³⁸ È questa l'efficace formula utilizzata da S. TARULLO, *Il meccanismo di sostituzione interna per la conclusione dei procedimenti amministrativi introdotto dal d.l. semplificazione n. 5/2012. Notazioni a prima lettura*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2012. p. 2.

³⁹ Ai poteri sostitutivi "interni" introdotti nell'art. 2 l. n. 241/1990 dal decreto "Semplifica Italia", che operano – potrebbe dirsi – "in via ordinaria", si affiancano, ora, i poteri sostitutivi "straordinari" assegnati dalla recente "riforma Madia" al Presidente del Consiglio dei Ministri: il riferimento è all'art. 4 della l. n. 124/2015, che, per determinati tipi di procedimento (indicati, in linea generale, come quelli «relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali», ma la cui concreta specificazione è demandata ad un

Ulteriori conseguenze (*rectius*: sanzioni) del mancato rispetto dei tempi procedurali sono state poi individuate nella trasmissione obbligatoria, in via “telematica”, alla Corte dei conti, delle sentenze passate in giudicato che accolgono i ricorsi contro il silenzio-inadempimento (cfr. l’art. 2, co. 8, l. n. 241/1990, come sostituito dal d.l. n. 5/2012), nonché negli indennizzi forfettari dovuti in caso di ritardo della p.a. nella conclusione dei procedimenti ad istanza di parte (cfr. l’art. 2-*bis*, co. 1-*bis*, l. n. 241/1990, aggiunto dal d.l. n. 69/2013, c.d. “decreto del fare”, convertito con modifiche dalla l. n. 98/2013).

Da ultimo, con la novella dell’art. 21-*nonies* della legge procedimentale, operata dalla l. n. 124/2015 (c.d. “riforma Madia”), si è finalmente pervenuti alla determinazione di conseguenze decadenziali dell’esercizio del potere di autotutela oltre il «termine ragionevole» ivi previsto: la novella ora citata, infatti, predefinendo normativamente in diciotto mesi il limite del «termine ragionevole» entro cui l’amministrazione può intervenire in autotutela, configura come perentorio tale termine, con la inevitabile conseguenza dell’illegittimità del provvedimento di secondo grado tardivamente adottato⁴⁰.

5. Considerazioni finali

In definitiva, all’esito di un percorso evolutivo ultraventennale (probabilmente non ancora concluso), l’originaria disciplina inerente l’obbligo del *clare loqui* ne è risultata notevolmente ampliata e rafforzata, si potrebbe dire trasformata. Ciò perché, mentre la primigenia versione dell’art. 2 della l. n. 241/1990 poneva una disciplina della “fisiologia” del termine del procedimento, ma trascurava la “patologia”⁴¹, cioè le conseguenze in capo all’amministrazione in caso di ritardo, gli interventi di riforma susseguitisi nel tempo hanno invece previsto espressamente una serie di conseguenze (interne ed esterne all’amministrazione) derivanti dal mancato rispetto dei termini procedurali.

In questo senso, è stato puntualmente osservato che «la più recente evo-

regolamento governativo, poi emanato con d.p.r. 12 settembre 2016, n. 194), prevede l’attribuzione, previa delibera del Consiglio dei Ministri, di poteri sostitutivi al Presidente del Consiglio o a un suo delegato. Sulle differenze tra i poteri sostitutivi di cui ai co. 9-*bis* e 9-*ter* dell’art. 2, l. n. 241/1990 ed i poteri sostitutivi previsti dall’art. 4, l. n. 124/2015, si vedano le attente riflessioni di A. POLICE, *Dai silenzi significativi ai poteri sostitutivi. Una nuova dimensione per il dovere di provvedere della P.A.*, in *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, a cura di A. Rallo, A. Scognamiglio, 2016, Napoli, ES, pp. 35-44.

⁴⁰ In tal senso, chiaramente, Tar Puglia, Bari, Sez. III, sent. 17 marzo 2016, n. 351, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁴¹ Così M. CLARICH, *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera?*, in *Gior. dir. amm.*, 2012, p. 691.

luzione dell'ordinamento amministrativo pare avere ormai compiutamente dimostrato come la regola della tempestività dell'azione amministrativa abbia raggiunto oggi una dignità tale da imporre una autonoma considerazione sul piano dei principi fondamentali dell'azione pubblica»⁴². La sua violazione, infatti, risulta sanzionata non più solo sul piano organizzativo, quale concreta espressione di un'inefficienza della pubblica amministrazione come apparato⁴³, bensì anche quale fatto – o, meglio, “fatto giuridico” – al cui verificarsi l'interessato è in grado di attivare puntuali strumenti di reazione (sia sostanziali che processuali⁴⁴).

Sicché, anche al di là della natura giuridica attribuibile ai termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi (ordinatoria o perentoria⁴⁵), non sembra, oggi, potersi negare alla regola generale della tempestività dell'azione amministrativa la consistenza di un principio giuridico di carattere, oltre che generale, anche precettivo.

È ormai evidente, infatti, che dalla violazione di tale principio discendono precise e plurime conseguenze giuridiche, “tipizzate” dal legislatore ed evidentemente sanzionatorie dell'inerzia amministrativa, che trascendono il piano organizzativo interno all'amministrazione per investire l'ambito dei rapporti tra questa e i privati, prefigurando una molteplicità di strumenti di tutela (di tipo sia procedimentale che processuale) in capo ai titolari di una situazione giuridica lesa dall'inosservanza dei tempi procedimentali; situazione che, ove riferita alla pretesa del cittadino ad una risposta in forma espressa ed in tempi certi, assurge al rango di autentico diritto soggettivo⁴⁶ e, nella prospettiva sovranazionale del diritto alla “buona amministrazione” (sancito, come noto, dall'art. 41 della Carta

⁴² D. VAIANO, *Il principio di tempestività*, cit., p. 478.

⁴³ Così, ancora, D. VAIANO, *op. loc. ult. cit.*

⁴⁴ Come efficacemente sintetizzato da M. RAMAJOLI (*Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempiuto*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, p. 712), le risposte date, nel corso del tempo, al problema dell'inazione amministrativa, «sono di vario tipo e se la tutela del cittadino era originariamente affidata in via esclusiva a uno specifico strumento processuale ora convivono con tale strumento soluzioni operanti sul versante di diritto sostanziale, specie ma non solo sul piano organizzativo, e soluzioni di tipo compensativo».

⁴⁵ Come noto, in mancanza di una espressa norma di legge, tutta la giurisprudenza (anche quella costituzionale) ha sempre avvertito un'interpretazione dei termini procedimentali nel senso della perentorietà, così negando tanto la decadenza della potestà amministrativa in caso di loro superamento, quanto l'illegittimità del provvedimento tardivamente adottato; ciò «perché la cessazione della potestà, derivante dal protrarsi del procedimento, potrebbe nuocere all'interesse pubblico alla cui cura quest'ultimo è preordinato, con evidente pregiudizio della collettività» (in questi termini, da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, sent. 2 febbraio 2015, n. 468, in www.giustizia-amministrativa.it). In dottrina, peraltro, alcune voci autorevoli si sono espresse criticamente sul punto: tra di esse, si consideri, soprattutto, quella di M. CLARICH, nel fondamentale contributo *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995 (per quanto qui interessa, cfr. spec. pp. 70 ss. e 123 ss.).

⁴⁶ In tal senso, si veda già, molto chiaramente, A. ROMANO TASSONE, (*voce*) *Risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi*, in *Enc. giur.*, Agg., vol. VI, Giuffrè, Milano, 2002, p. 998).

di Nizza⁴⁷), persino di diritto fondamentale della persona⁴⁸.

secondo cui la «pretesa del destinatario all'adozione di un provvedimento, di qualsiasi contenuto esso sia, in un tempo ragionevole, non va riportata alla figura dell'interesse legittimo, ma deve esser ricondotta a consistenza di diritto soggettivo». Ne consegue che la risarcibilità del danno subito dal soggetto in attesa di un provvedimento sarebbe ammessa indipendentemente dall'esperimento e dall'esito dell'azione impugnatoria, in quanto l'azione risarcitoria è diretta a far valere la lesione di un diritto soggettivo. In senso analogo, cfr., da ultimo, F. GAFFURI, *Il rapporto procedimentale*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 178 ss.

⁴⁷ ... cioè la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, «proclamata» a Nizza, il 7 dicembre 2000, da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, e riproclamata (con qualche modifica) a Strasburgo, il 12 dicembre 2007, alla quale il Trattato di Lisbona del 2007, novellando l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, ha attribuito «lo stesso valore giuridico dei trattati». Stante la formulazione dell'art. 41, par. 1, della Carta di Nizza (contenuto nel Capo V, dedicato alla «Cittadinanza»), il diritto ad una buona amministrazione si compendia nella pretesa di ogni persona a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo equo, imparziale e, per quanto qui interessa, «entro un termine ragionevole». Il diritto ad una buona amministrazione si articola, poi, in una serie di diritti particolari, riconosciuti anch'essi ad ogni persona: di essere ascoltata prima che venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi alla riservatezza e al segreto professionale; di conoscere i motivi della decisione (art. 41, par. 2). Come è stato puntualmente osservato, la disposizione dell'art. 41 della Carta europea dei diritti, con quelle che seguono, risponde all'intento «di fornire al cittadino europeo non solo una serie di diritti politici *par excellence*, bensì anche alcuni diritti di carattere più strettamente amministrativo, in grado cioè di metterlo in diretto rapporto con le istituzioni comunitarie viste sul versante della loro attività amministrativa»: R. BIFULCO, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 285. In questo senso, l'inclusione del diritto ad una buona amministrazione tra i diritti fondamentali della Carta è sintomatica di una rilevante modificazione intervenuta nelle dinamiche autorità-individuo. In proposito, autorevole dottrina ha efficacemente parlato di una importante «evoluzione funzionale» della buona amministrazione, che «[d]a principio in funzione della efficacia della pubblica amministrazione (*“ex parte principis”*), è divenuto principio in funzione dei diritti dei cittadini (*“ex parte civis”*). Prima era considerata mezzo per assicurare che il potere pubblico fosse efficace, perché gli interessi collettivi e pubblici ad esso affidati fossero pienamente tutelati. Poi è divenuta strumento per assicurare una difesa dal potere pubblico, perché le situazioni giuridiche soggettive dei privati potessero essere tutelate più efficacemente»: S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione* (Relazione alla «Giornata sul diritto alla buona amministrazione» per il 25° anniversario della legge sul «*Sindic de Greuges*» della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009), in *www.irpa.eu*, 2009, p. 6.

⁴⁸ In relazione all'identificazione di detta pretesa del cittadino, elementare e definita, la dottrina, significativamente, ha evidenziato come si tratti non del «diritto all'impossibile (al provvedimento favorevole nel caso di potestà in qualche misura discrezionali), bensì [del] diritto al sicuramente possibile, anzi: al dovuto (il diritto ad una decisione)»: C. MARZUOLI, *Carta europea dei diritti fondamentali, “amministrazione” e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in *Carta europea e diritti dei privati*, a cura di G. Vettori, Padova, Cedam, 2002, p. 263. Da ultimo, per la qualificazione del nucleo essenziale delle pretese procedimentali come diritto fondamentale, si veda la raffinata ricostruzione di L.R. PERFETTI, *Pretese procedimentali come diritti fondamentali. Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo e interesse legittimo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 850 ss.