

IL TEMPO DELL'AGIRE AMMINISTRATIVO NELLA TRANSIZIONE DIGITALE

STEFANIA RACIOPPI*

Il presente articolo si propone di esaminare il valore del bene tempo nell'agire amministrativo, definito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato come bene della vita avente dignità di interesse risarcibile. Dopo una breve ricostruzione degli elementi che caratterizzano la responsabilità della pubblica amministrazione per danno da ritardo, ci si interroga sulla relazione fra tempo e digitalizzazione della pubblica amministrazione. Ai sensi degli articoli 3 bis L. n. 241/1990 e 5 bis, 12 e 41 d.lgs. n. 82/2005, le amministrazioni hanno infatti l'obbligo di ricorrere a strumenti tecnologici nello svolgimento delle attività sia di front-office che di back-office, allo scopo di migliorare l'efficienza, ridurre le tempistiche e, di conseguenza, generare risparmi economici, in ossequio ai principi di buon andamento, economicità ed efficacia.

The article examines the value of time in administrative action, defined by the Adunanza Plenaria of the Consiglio di Stato as an asset of life having the dignity of a compensable interest. After a brief reconstruction of the elements that characterise the liability of the public administration for damage caused by delay, we turn our attention to the relationship between time and the digitalisation of the public administration. Pursuant to articles 3 bis L. n. 241/1990 and 5 bis, 12 and 41 d.lgs. n. 82/2005, administrations are obliged to resort to technological tools in the performance of both front-office and back-office activities, in order to improve efficiency, reduce time and, consequently, generate economic savings, in deference to the principles of good performance, economy and effectiveness.

SOMMARIO: 1. Il tempo nell'agire amministrativo. – 2. Le fonti sovranazionali e nazionali. – 3. La responsabilità amministrativa per danno da ritardo (brevi cenni). – 4. Il tempo nell'amministrazione digitale. – 5. Conclusioni.

* Dottoranda in diritto amministrativo presso l'Università Sapienza di Roma.

Siamo usualmente così abituati a vivere nel presente, cioè nel microtempo del presente, che ci sfuggono non solo i grandi tempi dell'evoluzione, ma la stessa influenza del tempo sulle strutture.

Feliciano Benvenuti¹

1. *Il tempo nell'agire amministrativo.* – Il tempo costituisce da sempre oggetto di dibattito e di discussione. Nell'antichità, i greci utilizzavano diversi termini per indicare il tempo: *χρόνος* (Chronos), *καιρός* (Kairos) e *αἰών* (Aion). Mentre Chronos si riferiva alla dimensione quantitativa dello scorrere dei minuti², Kairos era la personificazione del momento opportuno e designava la natura qualitativa del tempo³. Infine, Aion alludeva al tempo in senso assoluto⁴. Nella società moderna, il concetto di Chronos ha assunto una posizione dominante su Kairos, in quanto la velocità di esecuzione di un compito è associata ad un aumento di produttività ed efficienza⁵. Si può affermare che «nelle società industriali avanzate il valore centrale non è il denaro in sé ma il tempo come fonte di denaro»⁶.

Il tempo rispetto al diritto acquisisce connotati differenti, divenendo «ora elemento qualificatore della attività, ora elemento propulsore ed ora, infine, elemento ritardatore»⁷. Dell'incidenza del fattore tempo sull'attività amministrativa è espressione il principio *tempus regit actum*, in forza del quale il

¹ F. BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, p. 462.

² Secondo la *Theogonia* di Esiodo, Kronos è il più giovane dei Titani e l'unico ad aiutare la madre Gea a spodestare il padre Urano dal suo trono, cfr. G. BENDINELLI, *Crono* (voce), in *Treccani - Enciclopedia Italiana*, 1931, [https://www.treccani.it/enciclopedia/crono_\(Enciclopedia-Italiana\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/crono_(Enciclopedia-Italiana)/), data ultima consultazione 10.03.2025.

³ Cfr. *Kairos* (voce), in *Treccani - Enciclopedia on line*, <https://www.treccani.it/enciclopedia/kairos/>, data ultima consultazione 26.01.2025.

⁴ L. MUSSO, *Aion* (voce), in *Treccani - Enciclopedia dell'Arte Antica*, 1994, [https://www.treccani.it/enciclopedia/aion_\(Enciclopedia-dell'-Arte-Antica\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/aion_(Enciclopedia-dell'-Arte-Antica)/), data ultima consultazione 26.01.2025: «concetto subordinato a quello di Chronos secondo la definizione datane in età classica da Euripide (Heracl., V. 900: *χρόνου παῖς*); 'Tempo trascendente e assoluto', eternità immobile e una per Platone (Tint., 37d), contrapposto a Chronos, il Tempo empirico in movimento continuo, che ne è l'immagine; 'principio cosmico immobile e immutabile', *ἀθάνατος καὶ θεός*, 'qualità stessa del Cielo' per Aristotele (Cael., I, 9, 279a, 22 ss.; II, I, 283b, 26 ss.), in opposizione al tempo come principio del movimento e della mutazione», .

⁵ Cfr. A. CRAVERA, *Chronos e Kairos: il tempo come strategia quantitativa o qualitativa?*, in *IlSole24ore*, 29 marzo 2022.

⁶ S. LESCHIUTTA, R. CIPRIANI, *Tempo* (voce), in *Treccani - Enciclopedia Italiana - V Appendice*, 1995, [https://www.treccani.it/enciclopedia/tempo_res-37codib2-87eb-1dc-8e9d-0016357eee51_\(Enciclopedia-Italiana\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/tempo_res-37codib2-87eb-1dc-8e9d-0016357eee51_(Enciclopedia-Italiana)/), data ultima consultazione 26.01.2025.

⁷ BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione Italiana*, cit., p. 465; sulla relazione fra tempo e diritto v. V. FROSINI, *Temporalità e diritto*, in *Rivista di diritto civile*, 1999, pp. 431 ss.; P. QUINTO, *Il tempo "bene della vita" nel procedimento amministrativo: la tutela risarcitoria*, in *Giustizia amministrativa*, 2011, <https://www.segretariientilocali.it/nuovo/A2011/Doc/GAQuinto2.pdf>, data ultima consultazione 26.01.2025; R. CAPONIGRO, *Il tempo come bene della vita*, in *Giustizia amministrativa*, 2014, <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/il-tempo-come-bene-della-vita>, e dello stesso A., *I comportamenti taciti della p.a.*, in *Giustizia amministrativa*, 2020, <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/caponigro-i-comportamenti-taciti-della-p-a->, data ultima consultazione 26.01.2025.

diritto che le pubbliche amministrazioni applicano è quello vigente al momento in cui si compie l'azione⁸. Del pari, su una rivalutazione dei motivi di pubblico interesse ovvero su un mutamento della situazione di fatto nel tempo si basano gli istituti dell'annullamento d'ufficio e della revoca dei provvedimenti amministrativi⁹. Nel procedimento amministrativo, inteso come sede di individuazione e comparazione degli interessi coinvolti nell'azione amministrativa¹⁰, dando luogo ad un rapporto giuridico fra più soggetti, «il tempo rappresenta un requisito intrinseco alla stessa funzione del procedimento perché contribuisce ad assicurare la certezza e la stabilità dell'assetto di interessi, così delineato nel provvedimento amministrativo»¹¹. È stato osservato come i cittadini, quali interlocutori dell'amministrazione sulla base di un rapporto fondato su doveri e obblighi reciproci, devono poter confidare nella certezza della qualità e della tempestività dell'azione amministrativa, a prescindere dal fatto che tale azione si atteggi come risposta alle istanze di parte, ovvero come dovuto intervento autoritativo¹². La disciplina del termine, entro cui il procedimento deve concludersi, assume altresì rilevanza dal punto di vista economico. Ad esempio, la ritardata conclusione del procedimento di rilascio di un'autorizzazione può comportare l'antieconomicità di un investimento da parte dei privati¹³.

Nell'ambito del procedimento amministrativo, quindi, la mancata adozione da parte dell'amministrazione di un provvedimento espresso può ingenerare incertezza nei rapporti tra amministrazione e cittadini. In altre parole, il tempo diviene il «bene della vita»¹⁴ che ove lesa «ha dignità di interesse risarcibile se e nella misura in cui, per effetto di tale lesione, si sia prodotto un danno ingiusto»¹⁵.

⁸ S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, 3, pp. 337-377.

⁹ Sull'influenza del tempo nell'istituto dell'annullamento d'ufficio, v. S. D'ANCONA, *Termine ragionevole nell'annullamento d'ufficio: riflessioni in tema di effettività della tutela*, in *Foro amministrativo - TAR*, 2008, 5, p. 1521.

¹⁰ La definizione è di M.T. SERRA, *Contributo ad uno studio sulla istruttoria nel procedimento amministrativo*, Milano, 1991, p. 72; per la concezione sostanziale e la dimensione dinamica del procedimento si veda BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione Italiana*, cit., pp. 232-235.

¹¹ G. SORICELLI, *Il tempo quale bene della vita nel procedimento amministrativo e il danno da ritardo: un falso problema?*, in *Gazzetta Amministrativa*, 2017, 1, p. 4.

¹² N. POSTERARO, *Brevi note sull'obbligo di provvedere della p.a. alla luce del «nuovo» art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *Foro Amministrativo*, 2014, 4, pp. 1338 ss..

¹³ Questo era il caso posto a fondamento della sentenza non definitiva pronunciata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, Sez. giurisdizionale, 15 dicembre 2020, n. 1136, con cui veniva deferita all'Adunanza Plenaria *ex art. 99 c.p.a.* la questione concernente la domanda di risarcimento dei danni conseguenti al ritardo nel rilascio delle autorizzazioni uniche ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, per la costruzione e la gestione di quattro impianti fotovoltaici. Più risalenti nel tempo le sentenze: Cons. Giust. Amm. Reg. siciliana, Sez. giurisdizionale, 4 novembre 2010, n. 1368, e Cons. St., Sez. V, 28 febbraio 2011, n. 1271, nella quale «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 economica». In dottrina, v. D. VESE, *Termine del procedimento amministrativo e analisi economica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 3, pp. 779 ss.

¹⁴ Cons. St., Ad. Plen., 23 aprile 2021, n.7.

¹⁵ *Ibidem*.

Prima di proseguire oltre, sia concessa una breve precisazione terminologica. Con l'espressione "tempo del procedimento" si farà riferimento alla durata complessiva del procedimento amministrativo, ossia al termine entro il quale il provvedimento deve essere adottato a conclusione dello stesso «con un determinato assetto di interessi che porti certezza ai rapporti giuridici amministrativi oltreché stabilità e definitività».¹⁶

2. *Le fonti sovranazionali e nazionali.* – L'importanza dell'aspetto temporale nel procedimento amministrativo si coglie sia dalle fonti sovranazionali sia da quelle nazionali.

Ai sensi dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea «[o]gni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate [...] entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione». Come notato dall'avvocato generale Mischo nelle conclusioni del 25 ottobre 2001, «[...] il fatto di esigere che l'amministrazione prenda posizione entro un termine ragionevole è già acquisito in diritto comunitario»¹⁷, la cui ragion d'essere si rinviene «[nel]l'esigenza di tutelare gli operatori da un'incertezza giuridica protratta»¹⁸. A livello europeo è pacifico che «[u]n'amministrazione lenta è una cattiva amministrazione», pertanto nella Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente, si ribadisce la doverosità di giustificare qualsiasi ritardo nell'adozione di un atto amministrativo¹⁹.

In ordine alla nozione di "termine ragionevole", la Corte di giustizia ha da sempre ritenuto che, nell'ipotesi in cui la durata non sia fissata dalla legge, l'aggettivo "ragionevole" debba essere «valutato in funzione dell'insieme delle circostanze proprie di ciascuna causa e, segnatamente, della rilevanza della controversia per l'interessato, della complessità del procedimento e del

¹⁶ SORICELLI, *Il tempo quale bene della vita*, cit., p. 7.

¹⁷ Conclusioni dell'avvocato generale Mischo, 25 ottobre 2001, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a. c. Commissione*, C-244/99 P, EU:C:2001:575, punto 83.

¹⁸ Ivi, punto 84.

¹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente (2016/2610(RSP)), GU C 86 del 6.3.2018, pp. 126-139, v. (30) «L'amministrazione dell'Unione dovrebbe adottare gli atti amministrativi in tempi ragionevoli. Un'amministrazione lenta è una cattiva amministrazione. Qualsiasi ritardo nell'adozione di un atto amministrativo dovrebbe essere giustificato, e la parte del procedimento amministrativo dovrebbe essere debitamente informata del ritardo stesso e della data prevista per l'adozione dell'atto amministrativo». È interessante notare come le stesse parole fossero state pronunciate già nel 2001, v. Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs, 22 marzo 2001, *Z c. Parlamento europeo*, C-270/99 P, EU:C:2001:80, raccolta della giurisprudenza 2001, pagina I-09197, punto 40: «Occorre riconoscere, [...], che un'amministrazione lenta è una cattiva amministrazione. Non vi è alcun dubbio sul fatto che i principi di buona amministrazione impongono all'amministrazione comunitaria, in tutti i procedimenti che possono condurre all'adozione di una misura che incida negativamente sugli interessi di uno o più individui, di evitare ritardi ingiustificati e di garantire che ciascuna fase del procedimento venga conclusa entro un termine ragionevole dopo la fase precedente».

comportamento delle parti in causa»²⁰. Tuttavia, è bene ricordare che un giudizio circa la durata ragionevole dei procedimenti amministrativi può essere espresso dalla Corte di giustizia solo con riferimento alle fattispecie che implicino una rilevanza europea. In una recente sentenza, la Corte ha così statuito che la durata eccessiva di un procedimento può determinare l'annullamento della decisione amministrativa solo qualora il mancato rispetto di un termine ragionevole abbia comportato una lesione dei diritti fondamentali, fra i quali ad esempio il diritto di difesa²¹.

Nell'ordinamento nazionale, la legge sul procedimento amministrativo e le successive modifiche intervenute hanno dato sempre più rilievo al fattore temporale²². Nella formulazione originaria, l'articolo 2 della L. n. 241/1990 prevedeva al comma 1 l'obbligo delle amministrazioni di concludere il procedimento con un provvedimento espresso; al comma 2, la determinazione della durata del singolo procedimento, ove non disposta per legge o regolamento, veniva rimessa alle singole amministrazioni e, in caso di inadempimento delle stesse, il termine veniva fissato al comma 3 in trenta giorni. In dottrina è stato affermato come la disposizione in esame abbia dato corpo al principio della

²⁰ CGUE, 28 febbraio 2013, *Oscar Orlando Arango Jaramillo e a. c. BEI*, C-334/12, EU:C:2013:134, punto 28; v. *ex multis*, sentenza CGCE, 15 ottobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a. c. Commissione*, cause riunite C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, EU:C:2002:582, punti 187 e 192, in cui la Corte ha precisato che il carattere ragionevole di un termine non può essere esaminato facendo riferimento ad un limite massimo preciso, determinato astrattamente, bensì deve essere valutato di volta in volta alla luce delle circostanze del caso di specie; v. per il rispetto dell'obbligo in questione da parte delle Istituzioni e degli organi dell'Unione, nell'ambito di procedimenti amministrativi: sentenze CGCE, 30 novembre 2006, *Commissione c. Italia*, C-293/05, EU:C:2006:750, punto 25 e giurisprudenza ivi citata, nonché CGUE, 7 aprile 2011, *Grecia c. Commissione*, C-321/09 P, EU:C:2011:218, punti 33 e 34; CGUE, 25 giugno 2020, *SATCEN/KF*, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punto 122. In dottrina v. D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2019, II, pp. 165 ss.

²¹ Così sentenza del 29 giugno 2023, *International Protection Appeals Tribunal e a. (Attentat au Pakistan)*, C-756/21, EU:C:2023:523, punto 83; v., anche, sentenza del 25 ottobre 2011, *Solvay c. Commissione*, C-110/10 P, EU:C:2011:687, punti da 47 a 52.

²² Le riforme che hanno modificato l'originaria impostazione dell'art. 2 L. n. 241/990 sono state diverse, tanto che oggi l'articolo 2 è composto da ben 15 commi. In dottrina per un inquadramento dell'art. 2, L. n. 241/1990: A. TRAVI, *Art. 2, Legge 7 agosto 1990 n. 241*, in *Nuove leggi civili*, 1995, pp. 8 ss.; M. LIPARI, *I tempi del procedimento amministrativo. Certezza dei rapporti, interesse pubblico e tutela dei cittadini*, in *Diritto amministrativo*, 2003, pp. 291 ss.; più recentemente, v. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2022, pp. 244 ss.; C. CONTESSA, A. LALLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Piacenza, 2021, pp. 896 ss.; A. BLASINI, *Tempo e azione della P.A.: un nuovo paradigma del c.d. "danno da ritardo"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 4, pp. 458 ss. Più in generale in ordine all'incidenza del fattore temporale sulla L. n. 241/1990 ci si limita a richiamare F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, in *Diritto amministrativo*, 2002, 4, pp. 527 ss., il quale osserva: «il legislatore della legge sul procedimento, e delle leggi che ne hanno integrato la disciplina, ha previsto ogni possibile garanzia per rendere certo il tempo del procedimento. C'è la garanzia interna alla stessa Pubblica Amministrazione: 1) il ricorso gerarchico al Dirigente Generale o al Ministro, che, in deroga al principio della separazione fra indirizzo politico e attività amministrativa, può avocare a sé la decisione (art. 3-ter della l. 11 luglio 1995, n. 273); 2) le sanzioni nei confronti dei dirigenti responsabili dell'inosservanza dei termini (comma 2 dell'art. di cui sopra)».

certezza del tempo dell'agire amministrativo²³. Un principio che risponde tanto all'esigenza dell'amministrazione alla cura sollecita dell'interesse pubblico di cui è portatrice, quanto al bisogno dei privati di fare affidamento sulla tempestività degli atti amministrativi per programmare e intraprendere le proprie attività²⁴. La giurisprudenza, tuttavia, sin dai primi tempi ha interpretato i suddetti termini alla stregua di termini acceleratori, non contenendo la norma citata «alcuna prescrizione in ordine alla perentorietà del termine stesso, né alla decadenza della potestà amministrativa né tampoco all'illegittimità del provvedimento tardivamente adottato»²⁵.

Al fine di ridurre i termini di conclusione dei procedimenti e assicurare l'effettività del loro rispetto da parte delle amministrazioni, le successive novelle legislative hanno dapprima previsto che i procedimenti dovessero concludersi nel termine di trenta giorni, salvo che non sia previsto per legge o tramite provvedimenti aventi natura regolamentare un termine differente, che non può eccedere comunque i novanta giorni (ovvero i centottanta in situazioni particolari). Successivamente sono stati adottati approcci “rimediali”²⁶, volti ad assicurare la conclusione del procedimento, ad esempio attraverso l'esercizio del potere sostitutivo²⁷. Infine, il D.L. 16 luglio 2020, n. 76, L. conv. 11 settembre 2020, n. 120, ha introdotto il comma 4 *bis* ai sensi del quale

«[l]e pubbliche amministrazioni misurano e pubblicano nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione “Amministrazione trasparente”, i tempi

²³ CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 244-245.

²⁴ Si veda SORICELLI, *Il tempo quale bene della vita*, cit., p. 5, che osserva come «La previsione normativa di uno specifico termine di conclusione del procedimento mira a contemperare legalità, efficienza e garanzia delle pretese dei terzi, sottraendo la possibilità all'amministrazione di dilatare i tempi del provvedere per il perseguimento del pubblico interesse, con minor sacrificio possibile per le pretese giuridiche dei cittadini toccati dall'azione amministrativa».

²⁵ Cons. St., Sez. V, 3 giugno 1996, n. 621, in *Foro amministrativo*, 1996, p. 186g; cfr. T.A.R. Abruzzo, 18 febbraio 1997, n. 43, in *Foro amministrativo*, 1997, p. 2473; Cons. St., Sez. IV, 1 giugno 2002, n. 3256, in *Foro amministrativo - C.d.S.*, 2002, p. 2037 con nota di Lamberti. In dottrina, M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, pp. 146 ss., criticava fortemente il suddetto orientamento, ritenendo che la tesi giurisprudenziale non potesse essere condivisa sia per la dubbia applicabilità al settore del diritto amministrativo sostanziale del principio della generale natura acceleratoria dei termini, proprio delle sole norme processuali civili (art. 152 c.p.c.), sia in quanto si finiva per attribuire all'Amministrazione un autentico privilegio. Cfr. sul punto S. DE NITTO, *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, 3, p. 785, nota come la disciplina prevista dal legislatore nel 1990: «non ha consentito di ottenere ciò che, almeno nelle intenzioni, si sarebbe voluto garantire: il principale profilo di incertezza ha riguardato l'esatta qualificazione del termine finale come ordinatorio o perentorio».

²⁶ Espressione di DE NITTO, *L'incerta durata dei procedimenti*, cit., p. 787.

²⁷ Il comma 9 *ter* dell'art. 2, come novellato dall'art. 61, comma 1, lett. b), D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, prevede che, decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento, sia il responsabile o l'unità organizzativa di cui al comma 9 *bis*, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, ad esercitare il potere sostitutivo. Nella vecchia formulazione il comma 9 *ter* prevedeva che: «Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il privato può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario».

effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente».

La L. n. 69/2009, oltre a rideterminare i termini del procedimento, nell'intento di dare di dare effettività a tali disposizioni, ha disciplinato le conseguenze del ritardo nel provvedere da parte dell'amministrazione, sia nei riguardi dei dirigenti, ai quali si possa far risalire la responsabilità del ritardo medesimo, sia nei confronti dei cittadini destinatari dell'azione amministrativa.

In merito al primo profilo, è stato previsto che la mancata emanazione del provvedimento nei termini previsti costituisca un elemento di valutazione ai fini della responsabilità dirigenziale. Questa previsione è stata superata dalla novella apportata dal D.L. 5/2012, che – con una piena riformulazione del comma 9 dell'art. 2 della legge 241 – precisa che l'inerzia dell'amministrazione costituisce elemento ai fini della valutazione della responsabilità disciplinare, della *performance* individuale e della responsabilità amministrativo-contabile.

Con riguardo al secondo profilo, è stato introdotto l'articolo 2 *bis*, ai sensi del quale «[l]e pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento» (comma 1). Nel 2013, con il D.L. 21 giugno 2013, n. 69, L. conv. 9 agosto 2013, n. 98, è stato poi riconosciuto il diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo (comma 1 *bis*). Parte della dottrina ha sottolineato come, con la previsione in esame, oltre a fornire un fondamento normativo al c.d. danno da ritardo²⁸, «il legislatore abbia acconsentito a che l'elemento temporale faccia pieno ingresso nel novero delle categorie cui l'ordinamento amministrativo ricollega il sistema di tutele per il privato che entra in relazione con i pubblici poteri»²⁹. Altra parte ritiene, invece, che la previsione normativa in commento non abbia generalizzato

²⁸ La disciplina è stata in realtà adottata con estremo ritardo, anche considerato che l'articolo 17, comma 1, lett. f), della L. 15 marzo 1997, n. 59, già prevedeva la delega (poi rimasta inattuata) al Governo per l'adozione della «previsione, per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento, di ritardato o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione, di forme di indennizzo automatico e forfetario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento; contestuale individuazione delle modalità di pagamento e degli uffici che assolvono all'obbligo di corrispondere l'indennizzo, assicurando la massima pubblicità e conoscenza da parte del pubblico delle misure adottate e la massima celerità nella corresponsione dell'indennizzo stesso». In dottrina è stato osservato, P.M. ZERMAN, *Il risarcimento del danno da ritardo: l'art. 2 bis della legge 241/1990 introdotto dalla legge 69/2009*, in *Giustizia amministrativa*, 2009, https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/studio_zerman_02_chk, data ultima consultazione 26.01.2025: «A più di dieci anni di distanza dalla legge delega n. 59/1997 (art. 17, lett. f)), rimasta inattuata, in cui si prevedeva il pagamento di un indennizzo in caso di mancato rispetto del termine di procedimento da parte della p.a. (art. 17 comma 1 lett. f)), riemerge lo spinoso problema del danno da ritardo, questa volta risolto normativamente con la configurazione di un illecito aquiliano. La previsione del danno ingiusto causato dall'inosservanza del termine, unitamente all'elemento soggettivo (dolo o colpa) alla base di tale inosservanza e alla previsione di una prescrizione quinquennale per la richiesta del risarcimento del danno, riconducono la fattispecie all'illecito di cui all'art. 2043 c.c.».

²⁹ VESE, *Termine del procedimento*, cit., p. 814.

la risarcibilità del danno da mero ritardo, anzi «sembra piuttosto testimoniare [...] che la violazione delle regole sul tempo dell'azione procedimentale rappresenta *uno soltanto* degli elementi costitutivi della fattispecie foriera del danno ingiusto»³⁰.

Sulle forme di tutela previste dall'ordinamento in caso di inosservanza dei termini procedurali da parte dell'amministrazione, è comunque opportuno considerare che la giurisprudenza ritiene che il termine procedimentale «non può rivestire carattere perentorio - tale, cioè, da determinare la consumazione del potere di provvedere in capo all'Amministrazione in caso di suo superamento - se non in presenza di una puntuale ed espressa previsione normativa ovvero di una evidente, manifesta ed univoca *ratio legis* in tal senso»³¹. A tale assunto consegue che rivestono carattere eccezionale le ipotesi in cui la violazione del suddetto termine possa determinare l'annullamento o, addirittura, la nullità per carenza di potere in assoluto *ex art. 21 septies* della L. n. 241 del 1990, come ad esempio nel caso dell'esercizio della speciale prelazione dei beni culturali di cui all'art. 62, comma 3, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42³².

Dunque, l'inutile decorso del tempo procedimentale, senza che l'amministrazione provveda, legittima il privato ad esperire non l'azione di annullamento del provvedimento tardivamente adottato dall'amministrazione³³, bensì l'azione avverso il silenzio, ove ricorrano le condizioni previste ai sensi dell'art. 31 c.p.a., nonché l'azione di risarcimento per il danno da ritardo, sebbene solo in presenza di tutti i necessari presupposti, come di seguito illustrati³⁴.

Dal punto di vista processuale, ai sensi dell'articolo 30 c.p.a., la domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi può essere avanzata anche autonomamente, nel termine di 120 giorni. Secondo il comma 4 dell'articolo citato, per il risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente comprou di aver subito in conseguenza dell'inosservanza, dolosa o colposa, del termine di conclusione del procedimento, il suddetto termine non decorre fino a che perdura l'inadempimento e comunque decorre dopo un anno dalla scadenza del termine a provvedere. La giurisprudenza, però, ritiene che la scelta del privato di non

³⁰ CONTESSA, LALLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 905.

³¹ Così T.A.R. Lazio, Sez. V *bis*, 24 maggio 2024, n. 10517; cfr. anche Cons. St., Sez. V, 19 aprile 2024, n. 3569; Cons. St., Sez. IV, 6 giugno 2017, n. 2718; Cons. St., Sez. IV, 12 giugno 2012, n. 2264; Cons. St., Sez. VI, 1° dicembre 2010, n. 8371.

³² V. T.A.R. Puglia Lecce, sez. III, 14 settembre 2011, n. 1605; T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 6 settembre 2012, n. 3762.

³³ Si intende: salvo che non vi siano ragioni di invalidità proprie del provvedimento, al di là dell'adozione oltre i termini procedurali.

³⁴ Sul punto, cfr. S. SCREPANTI, *I tempi delle opere pubbliche e la relatività del tempo nel diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 4, pp. 1189 ss., che osserva come l'articolo 2 L.241/1990 non abbia raggiunto lo scopo sperato, spec. p. 1215: «Tale disposizione sembra aver complessivamente fallito, soprattutto con riferimento all'adozione e all'aggiornamento dei regolamenti attuativi e alla misurazione sistematica dei tempi procedurali effettivi. Ne discende un generale depotenziamento, dal punto di vista dell'effettività, dei principi generali di certezza e tempestività dell'azione amministrativa, aggravata peraltro da una concezione essenzialmente ordinatoria del termine procedurale e dalla coesistenza di molteplici strumenti contro inerzie e ritardi che, da un lato, rafforzano e diversificano le forme di tutela del privato, ma, dall'altro, non sembrano funzionare come un efficace deterrente contro i suddetti comportamenti patologici».

avvalersi di una forma di tutela specifica, quale ad esempio l'azione avverso il silenzio, integri una violazione dell'obbligo di cooperazione tale da interrompere il nesso causale e per l'effetto impedire il risarcimento del danno che sarebbe stato evitabile, secondo quanto sancito dall'articolo 30, comma 3, c.p.a.³⁵.

Il quadro normativo illustrato conduce a ritenere che 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 risultando la sua violazione sanzionata non più solo sul piano organizzativo [...] bensì anche quale fatto al cui verificarsi l'interessato è in grado di attivare puntuali strumenti di reazione, anche processuali, ed in ultima analisi persino quale fatto idoneo ad ingenerare una puntuale responsabilità civile dell'apparato amministrativo stesso nei riguardi di colui che, a causa di tale violazione, possa dimostrare di aver subito dei danni ingiusti»³⁶.

3. *La responsabilità amministrativa per danno da ritardo (brevi cenni).* – Nell'espressione “danno da ritardo”, quale lesione di un interesse legittimo pretensivo, sono inglobati da un lato il diritto ad una prestazione (la tempestiva conclusione del procedimento) e dall'altro l'interesse al bene della vita che l'esecuzione della prestazione soddisfa (il rilascio del provvedimento)³⁷.

Mentre la dottrina ritiene che lo scarno disposto del comma 1 dell'art. 2 della L. n. 241/1990 non chiarisca in modo adeguato se il superamento del termine sia di

³⁵ Cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. 22 maggio 2020, n. 3227; Cons. St., Sez. IV, sent. 7 ottobre 2019, n. 6740; Cons. St., Sez. V, 9 ottobre 2013, n. 4968; Cons. St., Sez. IV, 26 marzo 2012, n. 1750.

³⁶ D. VALANO, *Il principio di tempestività dell'azione amministrativa*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna, F. Saitta, Milano, 2013, pp. 477 ss., in particolare p. 489. Si veda anche F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, cit., pp. 527 ss.: «il tempo del piano non è più impunemente violabile da parte della Pubblica Amministrazione e ha perciò acquistato una piena ed effettiva valenza giuridica».

³⁷ Per ragioni di spazio ci si limiterà in questa sede a fornire le nozioni di base della responsabilità amministrativa per danno da ritardo, tracciando una distinzione basilare con il danno da mero ritardo, sui temi relativi alla natura, al riparto di giurisdizione e all'onere probatorio, v. (oltre quelle sin qui citate) *ex multis* in dottrina M. CLARICH, G. FONDERICO, *La risarcibilità del danno da mero ritardo*, in *Urbanistica e Appalti*, 2006, pp. 67 ss; F. PATRONI GRIFFI, *La responsabilità dell'amministrazione: danno da ritardo e class action*, in *federalismi.it*, 2009, 2, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=11898>, data ultima consultazione 26.01.2025; R. CHIEPPA, *Il danno da ritardo (o da inosservanza dei termini di conclusione del procedimento)*, in *Giustizia amministrativa*, 2011, https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/studio_chieppa_07_chk, data ultima consultazione 26.01.2025; F. CORTESE, *Dal danno da provvedimento illegittimo al risarcimento degli interessi legittimi? La “nuova” responsabilità della p.a. al vaglio del giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 3, pp. 968 ss.; S. OSELLA, *La centralità del «tempo» nella valutazione della correttezza della Pubblica Amministrazione. The central role of «time» in the evaluation of Public Administration's fairness. Nota a: Consiglio di Stato, 28 febbraio 2011, n.1271, sez. V*, in *Foro amministrativo - C.d.S.*, 2012, 3, p. 649; M.L. MADDALENA, *Il punto sul danno da ritardo*, in *Giustizia amministrativa*, 2014, <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/il-punto-sul-danno-da-ritardo>, data ultima consultazione 26.01.2025; A. BIFANI SCONOSCCHIA, *Il danno da mero ritardo è risarcibile? Necessità di un intervento chiarificatore dell'Adunanza plenaria. Nota a: T.A.R. Pescara, 28 novembre 2014, n.473, sez. I*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2015, 1, p. 83; M. TRIMARCHI, *Responsabilità extracontrattuale dell'amministrazione o amministrazione irresponsabile? Nota a: Consiglio di Stato ad. plen., 23 aprile 2021, n.7*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2022, 1, p. 143.

per sé foriero di un obbligo risarcitorio ovvero tale dato rappresenti solo una delle possibili fattispecie sintomatiche di danno, in assenza di qualsiasi automatismo³⁸; in giurisprudenza, già prima dell'introduzione dell'articolo 2 *bis*, il Consiglio di Stato aveva ricostruito il danno da ritardo come danno conseguente alla violazione dell'interesse procedimentale al rispetto dei tempi posti dall'ordinamento. Si argomentava che

«[t]ale interesse procedimentale, che si fonda sull'esigenza di certezza nei rapporti tra cittadino e amministrazione - tale valutata positivamente nella norma - riceve tutela distinta e autonoma rispetto alla tutela accordata alla utilità finale perseguita dal cittadino richiedente e conseguibile all'esito (positivo) del procedimento ed è ascrivibile a un più generale dovere di correttezza procedimentale posto a carico dell'amministrazione nell'esercizio di pubbliche potestà, cui è correlata la tutela dell'affidamento del cittadino che viene a "contatto" con l'amministrazione»³⁹.

Il danno da ritardo è una medaglia con molte facce, posto che il pregiudizio lamentato può consistere⁴⁰: a) nel fatto che l'amministrazione non emani alcun provvedimento; b) nel ritardo con cui l'amministrazione ha emanato il provvedimento favorevole richiesto; c) nel danno prodottosi *medio tempore* fra l'annullamento giurisdizionale del provvedimento illegittimo (sfavorevole al privato) e la riedizione del potere amministrativo conseguente all'annullamento, che conduca al rilascio del provvedimento favorevole richiesto; d) nel fatto che l'amministrazione emani un provvedimento amministrativo legittimo, ma con ritardo, seppur sfavorevole per il privato, in quanto quest'ultimo potrebbe aver subito dei danni per non aver ottenuto il tempestivo esame della propria istanza. Nelle ipotesi di cui alle lettere a), b) e d) si tratta di danni da ritardo procedimentali non direttamente causati da un provvedimento illegittimo, o perché lo stesso non è stato adottato oppure perché legittimo, ma adottato oltre i termini normativamente previsti. Nell'ipotesi di cui alla lettera c) invece vi è una

³⁸ CONTESSA, LALLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 903.

³⁹ Cons. Stato, Sez. IV, ord. 7 marzo 2005, n. 875, con nota a sentenza a cura di L. CARBONE, M. D'ADAMO, in *Il Corriere Giuridico*, 2005, 6, p. 777.

⁴⁰ R. CHIEPPA, *Responsabilità della pubblica amministrazione (principi di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche, Aggiornamento, Tomo II - L-Z*, Milano, 2008, pp. 768 ss.; e ID., *Viaggio di andata e ritorno dalle fattispecie di responsabilità della pubblica amministrazione alla natura della responsabilità per i danni arrecati nell'esercizio dell'attività amministrativa*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2003, 3, pp. 691 ss.; v. anche F.G. SCOCA, *Il silenzio della p.a. alla luce del suo nuovo trattamento processuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2002, pp. 239 ss., spec. 250: «la mancata o ritardata adozione del provvedimento formale costituiscono ipotesi di lesione dell'interesse legittimo, in quanto, in violazione di regole procedimentali di esercizio del potere tra cui rientrano anche le previsioni della l. 241/90 sulla fissazione del termine per la conclusione del procedimento, impediscono al privato di ottenere la definizione del precetto che possa assicurare la realizzazione dell'interesse finale cui aspira [...] E la lesione si verifica sempre, anche se successivamente l'azione amministrativa si conclude con un provvedimento espresso tardivo, favorevole o sfavorevole, legittimo o illegittimo che sia». In giurisprudenza: la prima classificazione risale alla già citata Cons. St., Sez. IV, ord., 7 marzo 2005, n. 875; Cons. Giust. Amm. Reg. siciliana, 4 novembre 2010, n. 1368; in quella più recente, sentenza Cons. St., Sez. V, 8 novembre 2021, n. 7428; Cons. St., Sez. V, 2 agosto 2021, n. 5648.

responsabilità da provvedimento, in quanto il danno è causato da un primo provvedimento illegittimo e dal conseguente ritardo nella riedizione del potere e pertanto, nel rilascio del provvedimento legittimo (favorevole).

La questione maggiormente dibattuta in dottrina e in giurisprudenza riguarda la risarcibilità del c.d. danno da mero ritardo. Si tratta di una figura in forza della quale vengono risarciti i danni derivanti dal puro e semplice superamento dei termini di conclusione del procedimento, a prescindere dall'accertamento della spettanza del bene della vita finale⁴¹.

Secondo un primo filone, la responsabilità dell'amministrazione va riconosciuta anche nelle ipotesi di danno da mero ritardo, posto che non sarebbe «ontologicamente corretto limitare le lesioni dell'interesse legittimo al solo provvedimento (allorché esso sia non solo illegittimo, ma anche sfavorevole)»⁴². Un altro filone ritiene invece che il privato vanti solo un interesse legittimo di tipo pretensivo all'ottenimento del bene della vita e non anche un mero interesse alla conclusione del procedimento nei termini⁴³.

Per diverso tempo la giurisprudenza ne ha negato la tutela risarcitoria. Difatti, mentre nell'ipotesi in cui sia stato adottato un provvedimento favorevole, ma tardivo, il risarcimento del danno da ritardo si sostanzia nel risarcimento di un interesse legittimo pretensivo (ipotesi riconosciuta sin dalla nota sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 500/1999); nelle altre ipotesi di mancata adozione, ovvero di provvedimento tardivo sfavorevole per il privato, il ritardo procedimentale viene in rilievo indipendentemente dalla spettanza del bene della

⁴¹ Si rinvia sul punto integralmente a MADDALENA, *Il punto sul danno da ritardo*, cit., *passim*; ID., *Gli incentivi a decidere tempestivamente e il danno da ritardo*, in *Giustizia amministrativa*, 2020, <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/maddalena-gli-incentivi-a-decidere-tempestivamente-e-il-danno-da-ritardo>, data ultima consultazione 26.01.2025, ove osserva che «L'ancoraggio al tema della spettanza del bene della vita, infatti, finisce per svuotare e svilire il processo interpretativo che si regge proprio sul modello della atipicità dell'illecito di cui all'art. 2043 c.c. e che ha consentito di superare il dogma della irrisarcibilità degli interessi legittimi». Sul tempo come autonomo bene giuridico, cfr. V. LIPARI, *I tempi del procedimento amministrativo: certezza dei rapporti, interesse pubblico e tutela dei cittadini*, in *Diritto amministrativo*, 2003, pp. 370 ss.

⁴² F.G. SCOCA, *Risarcibilità e interesse legittimo*, in *Diritto pubblico*, 2000, 1, pp. 35 ss. Più di recente si veda N. POSTERARO, *Brevissime riflessioni sul danno da ritardo (alla luce di Cons. St., sez. III, 31 gennaio 2014, n. 468)*, in *federalismi.it*, 2015, 4, pp. 1-13, che ritiene ammissibile il danno da mero ritardo, ma aggiunge: «se è vero che è possibile ammettere una "commistione" tra indennizzo e risarcimento del danno mero, perché scaturiscono entrambi dal mero trascorrere del tempo (*recte*, dalla lesione del medesimo interesse - alla conclusione del procedimento nei termini-), non sarebbe invece possibile ammettere una "commistione" tra indennizzo e risarcimento del danno qualificato, posto che essi vengono riconosciuti per motivi differenti (*recte*, per lesioni di interessi differenti): mentre il primo si correla al mero trascorrere del tempo (e, come visto, si sostanzia a fronte della lesione dell'interesse alla conclusione del procedimento nei termini), il secondo spetta -laddove si sia sostanziato un danno conseguenza- per la lesione dell'interesse a ottenere, nei tempi giusti, il bene della vita legittimamente anelato». Si veda anche A. BLASINI, *Tempo e azione della P.A.: un nuovo paradigma del c.d. "danno da ritardo"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 4, pp. 458 ss., che afferma «[b]isogna finalmente comprendere che è possibile dissociare responsabilità risarcitoria e spettanza del bene finale, conseguibile per mezzo del provvedimento, senza ritrovarsi necessariamente a dare rilevanza al mero decorso del tempo nel procedimento».

⁴³ G. SORICELLI, *La codificazione della disciplina speciale della responsabilità della p.a. per danno da ritardo?*, in *Giustamm*, 2009, https://www.giustamm.it/private/new_2009/ART_3512.pdf, data ultima consultazione 10.03.2025.

vita sotteso alla posizione di interesse legittimo su cui incide il provvedimento adottato in violazione del termine di conclusione del procedimento. In questi casi non vi è un danno da provvedimento, bensì da comportamento dell'amministrazione.

L'Adunanza Plenaria, con la sentenza 4 maggio 2018, n. 5, partendo dall'interpretazione dell'articolo 2 *bis* L. n. 241/1990 e dell'art. 133, comma 1, lett. a), c.p.a., ha affermato che la violazione del termine di conclusione del procedimento «rappresenta un comportamento scorretto dell'amministrazione, comportamento che genera incertezza e, dunque, interferisce illecitamente sulla libertà negoziale del privato, eventualmente arrecandogli ingiusti danni patrimoniali»⁴⁴. In conclusione, l'inosservanza dolosa o colposa dei termini di definizione del procedimento amministrativo ha come presupposto la considerazione per cui, per il cittadino, il tempo è un bene della vita⁴⁵.

Il ritardo dell'amministrazione nell'esercizio delle sue funzioni come lesione del bene “tempo” è stato oggetto anche di una recente pronuncia dell'Adunanza Plenaria. Nella sentenza 23 aprile 2021, n. 7, tuttavia, il tempo non costituisce un bene risarcibile *ex se*, ma lo diviene solo laddove il ritardo nel provvedere abbia prodotto un «danno ingiusto»⁴⁶. Le affermazioni della sentenza dell'Adunanza Plenaria del 2018 e quelle della pronuncia del 2021 trovano raccordo nella circostanza per cui, anche laddove si riconosca la risarcibilità del danno da c.d. mero ritardo, come fattispecie di danno da comportamento e non da provvedimento, comunque è necessario che sia provato «sia il danno evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), sia il danno conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate), sia i relativi rapporti di causalità rispetto alla condotta scorretta che si imputa all'amministrazione»⁴⁷. La giurisprudenza è, infatti, compatta nell'affermare che il privato, che lamenti di aver subito un danno da ritardo, debba fornire la prova specifica degli elementi costitutivi della fattispecie e dei danni⁴⁸.

⁴⁴ Cons. St., Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5 (§ 45).

⁴⁵ Così già Cons. St., Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5663; v. nota di P. SAGGIANI, *Alcuni spunti di riflessione sulla responsabilità della pubblica amministrazione per il ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2015, 4, pp. 1229 ss..

⁴⁶ Cons. St., Ad. Plen., 23 aprile 2021, n. 7 (§ 19). Cfr. Cons. St., Sez. VII, 27 marzo 2023, n. 3119, che ha accordato il risarcimento del danno derivante da una procedura concorsuale che si era conclusa dopo svariati anni dalla pubblicazione del bando, sulla base dell'assunto che «il mancato rispetto di quel termine, ricordato a quanto previsto dall'art. 2-bis della L. n. 241 del 1990, rappresentino elementi compositivi del danno da ritardo allorché quando da quest'ultimo scaturisca una lesione effettiva nel patrimonio del privato». Di conseguenza, il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Lazio, Sez. II, 1° ottobre 2020, n. 10025, che «non ha disposto il risarcimento di un mero danno da ritardo, ma ha circoscritto precisamente la portata di un danno effettivo, rinvenendolo nel predetto differenziale economico cagionato dall'illegittima protrazione della procedura concorsuale, temporalmente inquadrata nei due momenti dello sfioramento del termine legale (inizio) e della definitiva approvazione della graduatoria (fine del fatto illecito)».

⁴⁷ Cons. St., Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5 (§ 45).

⁴⁸ *Ex multis*, Cons. St., Sez. V, 25 marzo 2016, n. 1239; Cons. St., Sez. V, 13 gennaio 2014, n. 63; Cons. St., Sez. IV, 7 marzo 2013, n. 1406; Cons. St., Sez. IV, 4 maggio 2011, n. 2675; Cons. St., Sez. V, 10 febbraio 2015, n. 675; Cons. St., Sez. V, 2 agosto 2021, n. 5648.

Data la natura extracontrattuale della responsabilità dell'amministrazione per danno da ritardo, da ultimo riaffermata dall'Adunanza Plenaria con la citata sentenza del 2021⁴⁹, incombe sul privato l'onere di provare: i) il fatto illecito costituito da una condotta antiggiuridica della pubblica amministrazione, che *ex art. 2 bis* è integrato dalla violazione del termine per la conclusione del procedimento; ii) l'evento dannoso, ossia il danno ingiusto rappresentato dalla lesione della situazione sostanziale protetta di cui il privato è titolare; iii) il nesso di causalità tra illegittimità e danno, anche sotto il profilo della quantificazione delle conseguenze dannose risarcibili, per la quale si applicano, in virtù del rinvio operato dall'art. 2056 del codice civile, i criteri limitativi della consequenzialità immediata e diretta e dell'evitabilità con l'ordinaria diligenza del danneggiato, di cui agli artt. 1223 e 1227 cod. civ.; iv) l'elemento soggettivo, nel senso che l'attività illegittima deve essere imputabile all'apparato amministrativo a titolo di dolo o colpa, come testualmente confermato dall'art. 2 *bis*. In ordine all'elemento soggettivo, valga precisare che esso consiste in un colpevole comportamento dilatorio addebitabile quanto meno a grave negligenza o imperizia degli uffici dell'amministrazione complessivamente considerati⁵⁰. Non è invece necessario provare la sussistenza dell'elemento psicologico in capo ad ogni singolo agente che ha contribuito anche causalmente ai singoli atti e/o comportamenti commissivi od omissivi. Ciò si tradurrebbe, infatti, in una irragionevole e inammissibile limitazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione. In giurisprudenza viene sostenuto che la valutazione in termini di colpa o dolo non può essere fondata soltanto sul dato oggettivo del superamento del termine di conclusione del procedimento amministrativo. Ciò poiché occorre quantomeno verificare se il comportamento dell'apparato amministrativo abbia travalicato i canoni della correttezza e della buona amministrazione, ovvero sia trasmodato in negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili. Con la conseguenza che la responsabilità deve essere negata quando la violazione dei termini procedurali sia dipesa dalla sussistenza di contrasti giurisprudenziali o dall'incertezza del quadro normativo di riferimento o dalla complessità della situazione di fatto⁵¹.

4. *Il tempo nell'amministrazione digitale*. – Nel contesto sopra delineato ci si chiede in quale modo i nuovi modelli informatici, incentrati sui caratteri di semplificazione ed istantaneità, incidano sul fattore tempo e, in definitiva, sulla responsabilità per danno da ritardo della pubblica amministrazione.

Sul finire del secolo scorso, guardando al futuro, Feliciano Benvenuti rilevava come, fra il bisogno di garanzia e dunque, tra la ricerca della decisione

⁴⁹ Va evidenziato come in dottrina non vi sia omogeneità di vedute, sul punto si veda M. TRIMARCHI, *Responsabilità extracontrattuale dell'amministrazione o amministrazione irresponsabile?*, Nota a: Consiglio di Stato, *ad. plen.*, 23 aprile 2021, n. 7, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2022, 1, pp. 143-161.

⁵⁰ MADDALENA, *Il punto sul danno da ritardo*, cit., *passim*.

⁵¹ Cons. St., Sez. IV, 2 gennaio 2019, n. 20.

migliore e la sua tempestività, «nei tempi attuali e soprattutto quelli futuri, dovrà essere privilegiata la seconda»⁵². Si è visto come, ai sensi dell'articolo 2, la diminuzione dei tempi del decidere si ricollega al principio di certezza dell'agire amministrativo. I termini per la conclusione del procedimento sono applicazione del principio fondamentale di correttezza, riconducibile al buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione⁵³. La previsione dei termini del procedimento delinea un'amministrazione efficiente ed efficace, in grado di soddisfare i bisogni dei cittadini. Un provvedimento amministrativo intempestivo, indipendentemente dal suo contenuto, è sovente inutile e controproducente per il privato. La possibilità di poter fare affidamento su una tempistica certa realizza non solo gli interessi dei privati, che sarebbero così posti nelle condizioni di pianificare le proprie attività, facendo leva sulla rapidità nell'adozione dei provvedimenti amministrativi necessari per intraprenderla, ma consente anche alla pubblica amministrazione di perseguire celermente la cura in concreto dell'interesse pubblico⁵⁴.

Proprio allo scopo di realizzare gli obiettivi di «efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese»⁵⁵ il legislatore, nella legge generale sul procedimento amministrativo e nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (di seguito anche solo CAD), ha previsto l'obbligo delle amministrazioni di agire mediante «strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati»⁵⁶. L'implementazione delle *ICTs* consentirebbe, alle amministrazioni di adottare decisioni in linea con il tempo «degli affari»⁵⁷. Si pensi, ad esempio, all'utilizzo della posta elettronica certificata nello scambio di informazioni e documenti fra pubblica amministrazione e cittadini, a cui fa riferimento l'articolo 5 *bis* del CAD, ovvero al sistema delle notificazioni, di cui all'articolo 45 del CAD.

⁵² BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione Italiana*, cit., p. 470.

⁵³ OSELLA, *La centralità del «tempo»*, cit.

⁵⁴ Cfr. Cons. St., Sez. V, 28 febbraio 2011, n. 1271, in cui si afferma che il tempo è un bene della vita per il cittadino. In base all'articolo 2 *bis* della L. n. 241/1990 «si deve ritenere 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 economica». Nel caso di specie, è stato risarcito anche il danno biologico, quale danno non patrimoniale.

⁵⁵ Citato testualmente l'articolo 12, comma 1 del CAD.

⁵⁶ Così art. 3 *bis* L. n. 241/1990.

⁵⁷ BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione italiana.*, cit., p. 470. Si veda A. MANZONI, *I tempi dell'agire amministrativo alla luce delle nuove regole sui termini del procedimento*, in *Giustizia amministrativa*, 2024, <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/158189-137>, data ultima consultazione 26.01.2025, che afferma: «[n]ell'era dell'intelligenza artificiale, che richiede moduli organizzativi sempre più sofisticati anche a tutela della sicurezza delle proprie banche dati, non si può non pretendere la capacità di un'istruttoria celere, per quanto possibile partecipata, che per ciò solo garantisce legalità, e nel contempo favorisce lo sviluppo socio-economico delle collettività sotteso al quadro delle riforme».

In termini di efficienza, è chiaro che l'uso delle *ICTs* può servire a semplificare i procedimenti amministrativi, rendendoli più rapidi. In tal senso un valido strumento è rappresentato dai fascicoli informatici. Nell'Allegato 1 al documento "Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici", dal titolo "Glossario dei termini e degli acronimi", redatto dall'AgID, il fascicolo informatico è definito come «aggregazione documentale informatica strutturata e univocamente identificata contenente atti, documenti o dati informatici prodotti e funzionali all'esercizio di una attività o allo svolgimento di uno specifico procedimento»⁵⁸. Secondo quanto disposto dall'articolo 41, comma 2 *quater*, il fascicolo informatico è formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto ed alle finalità, dei singoli documenti ed è inoltre costituito in modo da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti di accesso, nonché l'immediata conoscibilità, anche attraverso i servizi di cui agli articoli 40 *ter* e 64 *bis*, sempre per via telematica, dello stato di avanzamento del procedimento, del nominativo e del recapito elettronico del responsabile del procedimento.

Un esempio di procedimento e fascicolo informatico è quello dalla piattaforma istituita ai sensi dell'articolo dell'art. 33 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98, per consentire agli uffici pubblici coinvolti nei procedimenti di rilascio della cittadinanza l'acquisizione e la trasmissione di dati e documenti in via esclusivamente informatica. Ad oggi, l'unica modalità di presentazione delle istanze ammessa è costituita dalla compilazione e dall'inoltro della domanda attraverso l'apposito sito internet del Ministero dell'Interno. Le domande così acquisite confluiscono in un applicativo informatico che ne consente la trattazione in formato esclusivamente digitale. Tale modalità procedimentale favorisce, da un lato, la partecipazione e, dall'altro, impone in capo al cittadino un preciso onere collaborativo. Grava, infatti, sul cittadino l'onere di consultare l'indirizzo di posta elettronica fornito al momento dell'inoltro della domanda, al quale vengono inviate le notifiche di recapito di corrispondenza. Ciò consente un monitoraggio e una lettura in tempo reale delle fasi del procedimento. Così la giurisprudenza ha escluso che vi fosse una violazione dell'articolo 10 *bis* della L. n. 241/1990 nel caso in cui il preavviso di rigetto sia stato notificato nell'area riservata del portale del Ministero dell'Interno⁵⁹.

È interessante notare come l'articolo 41 del CAD parli di "conoscibilità" legata al fattore temporale dello stato di avanzamento del procedimento. Di fatti non si può tralasciare la circostanza per cui alla certezza dei tempi dell'azione amministrativa si collega una maggiore trasparenza della stessa. Sul punto, M.

⁵⁸ Cfr. AgID, *Glossario dei termini e degli acronimi. Allegato 1 al documento "Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici"*; https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2024-06/allegato_1_glossario_dei_termine_e_degli_acronimi.pdf, data ultima consultazione 10.03.2025.

⁵⁹ T.A.R. Lazio, 7 ottobre 2024, n. 17208; T.A.R. Lazio, Sez. V *bis*, 17 gennaio 2022, n. 2914.

Nigro ha evidenziato come le norme sul procedimento mettano in luce tempi e modalità attraverso cui si forma la scelta dell'amministrazione proprio al fine di esteriorizzare e rendere conoscibile l'intero processo della sua formazione⁶⁰. Con la conseguenza che sarebbe possibile individuare lesioni delle situazioni soggettive dei cittadini già in un tempo antecedente a quello dell'emanazione del provvedimento, attraverso strumenti di tutela preventivi.

Dal punto di vista normativo, l'esigenza di garantire maggiore trasparenza e certezza dei tempi del procedimento si coniugano nel nuovo comma 4 *bis* dell'articolo 2 della L. n. 241/1990. Prima dell'introduzione di tale norma, gravava sulle amministrazioni l'obbligo di provvedere al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie, con successiva pubblicazione dei risultati sui siti web istituzionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, della L. 6 novembre 2012, n. 190. Il monitoraggio periodico si riferiva, però, solo al rispetto dei tempi procedurali e non anche dei tempi effettivi. Si aggiunga che, anche a seguito dell'abrogazione dell'art. 24 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ad opera del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, diverse amministrazioni non provvedevano a pubblicare i risultati del monitoraggio. Ne conseguiva che non solo le informazioni sui tempi massimi di risposta della pubblica amministrazione non fossero di immediato accesso per gli utenti, ma mancasse anche qualsivoglia evidenza sull'effettiva durata dei procedimenti. Il nuovo comma 4 *bis* ha sancito l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di misurare e pubblicare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente. Le modalità e i criteri di misurazione sono rimessi a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e previa intesa in Conferenza Unificata.

A fronte del quadro normativo richiamato sembra che l'amministrazione debba agire nel mondo digitale, nel quale tutto è connesso e quindi simultaneo e istantaneo⁶¹, proprio in ossequio al principio della tempestività. Questo è un approccio alla dimensione temporale che, abbracciando il principio di efficienza delle pubbliche amministrazioni, quale declinazione del principio del buon andamento *ex art. 97 Cost.*, ispira profondamente la digitalizzazione del settore pubblico. Ciò emerge con forza da una semplice interpretazione letterale dell'art. 13 del disegno di legge sull'uso dell'intelligenza artificiale⁶². Ai sensi del comma 1, le amministrazioni utilizzano l'IA «allo scopo di incrementare l'efficienza della

⁶⁰ M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Rivista di diritto processuale*, 1980, XXXV, 2, pp. 252 ss.

⁶¹ V.N. LIPARI, *A proposito del tempo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2024, 3, p. 817.

⁶² Senato della Repubblica, XIX Legislatura, Atto n. 1146, presentato in data 20 maggio 2024, annunciato nella seduta n. 191 del 21 maggio 2024. È stato assegnato alle commissioni riunite 8^a (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) e 10^a (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale).

propria attività, di ridurre i tempi di definizione dei procedimenti e di aumentare la qualità e la quantità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese».

In dottrina è stato osservato come l'efficienza comprenda due concetti: la relazione fra quanto è stato fatto e quanto si poteva fare e la relazione fra quanto si deve fare e i mezzi di cui si dispone per raggiungere il risultato voluto⁶³. Da un punto di vista prettamente giuridico, ciò che interessa è l'adeguatezza dei mezzi giuridici disponibili rispetto al raggiungimento del fine⁶⁴. La possibilità (o meglio, il prescritto obbligo) per le amministrazioni di utilizzare le nuove tecnologie potrebbe rappresentare un valido aiuto per supplire alla cronica inadempienza rispetto ai termini procedimentali. Proprio in questo senso, nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2022-2024, l'AgID evidenzia che l'intelligenza artificiale «sembra essere la risposta alla crescente necessità di migliorare l'efficienza e l'efficacia nella gestione e nell'erogazione dei servizi pubblici»⁶⁵.

Affinché le amministrazioni sviluppino adeguate capacità digitali, tali da consentire un'effettiva riduzione dei tempi procedimentali, è necessario che adottino opportune misure tecniche e organizzative⁶⁶. I modelli di buona organizzazione, funzionali al corretto perseguimento dell'interesse pubblico, assumono una particolare rilevanza con riferimento alla digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni. Nell'ordinamento positivo ciò è chiaramente affermato dal legislatore. Ai sensi dell'art. 15 del CAD gli obiettivi (già richiamati) di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, da perseguire attraverso la digitalizzazione, impongono alle amministrazioni una «riorganizzazione strutturale e gestionale».

A questo punto ci si domanda come il quadro descritto incida sulla responsabilità per danno da ritardo. Si accolga come presupposto che l'ingiustizia del danno da ritardo si fonda in realtà «sull'assunzione di decisioni finali, che costituiscono l'epilogo di procedimenti scanditi da una molteplicità di fasi che, a loro volta, prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti»⁶⁷. Se ne deduce che spesso la responsabilità da ritardo è determinata prevalentemente da disfunzioni dei modelli di organizzazione della pubblica amministrazione⁶⁸. Pertanto,

⁶³ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1996, pp. 84-85, v. anche pp. 91 ss. Si veda anche D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, Milano, 2018, *passim*.

⁶⁴ NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, cit., p. 85.

⁶⁵ AgID, *Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione. Aggiornamento 2022-2024*, pubblicato il 23.01.2023, adottato il 22.12.2022 con decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con delega all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale, https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2022-2024.pdf, data ultima consultazione 10.03.2025.

⁶⁶ Si veda art. 13, comma 3, d.d.l. sull'intelligenza artificiale.

⁶⁷ SORICELLI, *La codificazione della disciplina speciale*, cit., *passim*.

⁶⁸ Si noti che le disfunzioni organizzative quasi mai integrano l'elemento del dolo e della colpa menzionati dall'art. 2 *bis* della L. n. 241/1990. In giurisprudenza si segnala T.A.R. Sardegna, Sez. I, 10 febbraio 2012, n. 111, nella quale in ordine all'elemento soggettivo della colpa della p.a. si legge: «Inoltre, perché la Pubblica amministrazione non può addurre eventuali disfunzioni della

premessi che il mancato rispetto del termine di adozione del provvedimento finale comporta la violazione delle regole di buon andamento e costituisce una presunzione semplice di colpa⁶⁹, incomberebbe conseguentemente sull'amministrazione l'onere di provare l'adozione di modelli di organizzazione degli uffici e di gestione, in cui rientrano anche soluzioni digitali, volti a prevenire il danno. Ciò sarebbe peraltro in linea con la già menzionata Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente, ove si ribadisce la doverosità di giustificare qualsiasi ritardo nell'adozione di un atto amministrativo⁷⁰. Tale interpretazione si ispira al principio della parità delle parti, di cui all'art. 111 Cost. Difatti, pur ammettendo che la tutela risarcitoria prescinda dalla valutazione della spettanza del bene della vita finale, la prova degli effettivi danni cagionati dalla violazione del termine del procedimento grava sul cittadino, il quale non può spingersi sino a conoscere i modelli organizzativi che la pubblica amministrazione ha adottato (o meglio, avrebbe dovuto adottare) per prevenire i danni. In questo modo si recupera la piena ed effettiva valenza giuridica del tempo dell'agire amministrativo, come già affermato da F. Merusi⁷¹.

Si è consapevoli che quanto sostenuto continua a scontrarsi con la prevalente concezione giurisprudenziale, per la quale la risarcibilità del danno da ritardo si configura come angolazione non tanto celata del più vasto tema

organizzazione dei propri uffici perché, tra l'altro, incombe su di essa adottare modelli di organizzazione e gestione idonei a prevenire gli illeciti e, in definitiva, delle misure idonee ad evitare il danno. Non si può, difatti, pretendere che sia il cittadino leso a dare la prova della cattiva organizzazione dei pubblici uffici. Nello spirito della riforma di cui all'art. 2 bis della L. n. 241 del 1990 è, ad avviso del Collegio, più corretto ritenere che incombe sulla pubblica amministrazione, per sottrarsi alla responsabilità, l'onere di provare che il lesivo comportamento del funzionario agente non le è imputabile, avendo essa adottato modelli di organizzazione degli uffici e di gestione del procedimento amministrativo conformi alle regole di proporzionalità, affidamento, ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità, idonei a prevenire eventi di danno».

⁶⁹ SORICELLI, *La codificazione della disciplina speciale*, cit., *passim*.

⁷⁰ Si veda nota 19.

⁷¹ MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, cit., pp. 527 ss.

favorevoli, ecc»⁷³. Da tale prospettiva, la tutela risarcitoria può prescindere dalla valutazione della spettanza del bene della vita finale, salva comunque la prova degli effettivi danni cagionati dalla violazione del termine del procedimento. Si realizza quel raccordo, sopra evidenziato, fra le sentenze dell'Adunanza Plenaria del 2018 e del 2021 per cui, anche laddove si riconosca la risarcibilità del danno da c.d. mero ritardo, come fattispecie di danno da comportamento e non da provvedimento, comunque è necessario che sia provato «sia il danno evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), sia il danno conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate), sia i relativi rapporti di causalità rispetto alla condotta scorretta che si imputa all'amministrazione»⁷⁴. Con la precisazione che, stante l'obbligo delle amministrazioni di ricorrere a strumenti digitali, in presenza di un danno da ritardo, dovrebbe essere onere delle stesse amministrazioni provare di aver adottato adeguati modelli di organizzazione degli uffici e di gestione, in cui rientrano anche soluzioni digitali, volti a prevenire il danno.

⁷³ Così MADDALENA, *Gli incentivi*, cit., *passim*, in cui si evidenzia come in passato la dottrina aveva sostenuto che il danno da mero ritardo dovesse essere inquadrato nella categoria della responsabilità da contatto, quale lesione della situazione soggettiva procedimentale correlata all'obbligo di conclusione tempestiva del procedimento. Tesi successivamente superata, anche in virtù dell'attuale quadro normativo.

⁷⁴ Cons. St., Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5 (§ 45).