

A

 **federalismi.it**  
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

25 MARZO 2026

# La “misura” giuridica del tempo nel procedimento amministrativo

**di Giuseppe Laurieri**

Dottorando di ricerca in Studi Giuspubblicistici  
Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”



# La “misura” giuridica del tempo nel procedimento amministrativo \*

di Giuseppe Laurieri

Dottorando di ricerca in Studi Giuspubblicistici  
Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”

**Abstract [It]:** Nel presente contributo si analizza la “misura giuridica” del tempo dell’azione amministrativa. Lo studio condotto focalizza l’attenzione sulla qualificazione della responsabilità della pubblica amministrazione che ostacoli il celere andamento del procedimento amministrativo ed i rimedi processuali per il ristoro del “tempo perduto”, tematiche al centro di vivaci dibattiti giurisprudenziali e dottrinali estremamente attuali.

**Title:** The ‘measure’ of time in administrative procedure

**Abstract [En]:** This paper analyses the “legal nature” of the time of administrative decision. The study focuses on the qualification of public administration liability for hindering the timely progress of administrative proceedings and judicial remedies for the recovery of “lost time,” lively and extremely topical jurisprudential and doctrinal debates.

**Parole chiave:** tempo, procedimento amministrativo, effettività, rapidità, responsabilità

**Keywords:** time, administrative procedure, effectiveness, speed, liability

**Sommario:** 1. Premessa. 1.1. Il tempo nel diritto. 2. Le fonti normative a tutela del tempo nel procedimento amministrativo. 2.1. Due importanti strumenti acceleratori: l’organizzazione interna e il silenzio. 2.2. Il fattore “tempo” in alcune specifiche disposizioni di settore. Brevi cenni. 3. Il tempo del procedimento come “bene della vita”. 4. Le tutele giurisdizionali per il ristoro del tempo perduto. 4.1. La responsabilità della pubblica amministrazione per violazione dei tempi procedurali. 4.2. Le diverse categorie di danno da ritardo. 4.3. La giurisdizione. 5. Conclusioni.

## 1. Premessa

Il tempo è la “durata dei fenomeni e delle vicende umane e naturali, intesa come successione continua di istanti in cui tali fenomeni e tali vicende si svolgono e misurata secondo un ordine che implica un passato, un presente e un futuro”<sup>1</sup>.

Guardando all’etimologia della parola<sup>2</sup>, “tempo” deriva dal latino “*tempus*” “*temperare*”, la cui radice ha il significato di “tagliare, percuotere”. Anche nella tradizione greca, un simile significato si rinviene nel verbo “*témno*”, a suggerire il carattere limitato e circoscritto, per sua natura, definito del tempo.

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> S. BATTAGLIA, *Grande Dizionario della Lingua Italiana*, UTET, XX, p. 845.

<sup>2</sup> Per uno studio filosofico ed etimologico del tempo, si veda O. MEO, *Catturare il divenire. modi e rappresentazioni della temporalità: aión, lebrónos, kairós*, in *Calendari. L’uomo, il tempo, le stagioni*, 311-343.



Sempre nel vocabolario ellenico, venivano usati tre termini per definire il tempo: “*aión*”, per indicare un principio cosmico di eternità; “*kebrónos*”, per il tempo “cronologico”, misurabile, lo scorrere definito degli istanti e “*kairós*”, invece, per indicare il tempo degli atti, delle scelte, delle passioni.

Diverse terminologie per riferirsi alle numerose accezioni che, a seconda delle prospettive, tentano di delimitare in poche lettere una dimensione così complessa, inafferrabile e dinamica.

Nei secoli, il “tempo” è stato al centro dello studio di tutte le scienze.

La naturale attrazione per l’ignoto e per l’imperscrutabile ha portato l’uomo a chiedersi costantemente quale fosse l’origine del tempo, come fosse quantificabile il suo scorrere e come, un tale continuo ed incessante fluire, si ponesse in rapporto con l’esistenza umana.

D’altronde, almeno fino alle attuali scoperte scientifiche, il tempo, più di ogni altra cosa, rivela all’uomo la precarietà di ogni pretesa affermazione terrena.

La potenza del tempo “divoratore” viene perfettamente descritta da Esiodo<sup>3</sup> e raffigurata in un celebre dipinto di Francisco Goya<sup>4</sup>, nella figura di Crono, il titano figlio della Terra – Gea – e del Cielo Stellato – Urano – che, per timore di perdere il suo dominio “presente”, prima di essere definitivamente sconfitto da Zeus, divorò tutti i suoi figli, simbolo del futuro.

Nella storia del pensiero filosofico, in cui la fisica e la matematica si intrecciano, denso ed affascinante è il dibattito emerso sulla natura del “tempo” a seconda delle diverse prospettive sostenute dagli studiosi: una “naturalistico-oggettiva” e, l’altra, “spiritualistico-soggettiva”<sup>5</sup>.

Al grande Henry Bergson si deve la concezione del tempo “della vita”, non standardizzato, il tempo delle emozioni, delle aspettative del futuro, che influenza il presente, un tempo sempre diverso, dove le ore non sono uguali. Forse più di tutti Salvador Dalí, una sera d’estate mangiando del formaggio *camembert*, fu in grado di tradurre su tela le teorie di Bergson, attraverso la rappresentazione del concetto di “persistenza del tempo” nel celebre dipinto “La persistenza della memoria” del 1931, dove degli orologi “sciolti” suggeriscono la relatività del tempo, veloce o lento, a seconda della percezione soggettiva ed emotiva di ognuno.

Anche per Marcel Proust, ne “Alla ricerca del tempo perduto”, il tempo non può mai essere una realtà oggettiva, ma è scandito da un insieme di ricordi, emozioni, paure.

Heidegger ne “Il concetto del tempo”, parla di un “tempo dell’esistenza”, un tempo attraverso cui l’esistenza si manifesta nella realtà fisica: “L’esserci, compreso nella sua estrema possibilità d’essere, è il tempo stesso, e non è nel tempo.” Anche Jorge Luis Borges affermerà in maniera chiara “Il tempo è la

---

<sup>3</sup> ESiodo, *Teogonia*.

<sup>4</sup> “*Saturno che divora i suoi figli?*”, conservato al Museo del Prado di Madrid.

<sup>5</sup> Così R. VINCO, *Che cos’è il tempo? Spunti per una riflessione storico-filosofica*, in *Esperienza e Teologia*, n. 10-11, 2000, pp. 69-78.

sostanza di cui sono fatto. Il tempo è un fiume che mi trascina, ma io sono il fiume; è una tigre che mi sbrana, ma io sono la tigre; è un fuoco che mi divora, ma io sono il fuoco”.

Suggestive le parole di Seneca, il quale evidenzia l’oggettivo valore del tempo che, sebbene più prezioso di tutti, “non ha corpo, non cade sotto gli occhi e perciò è valutato pochissimo, anzi, non gli si dà quasi nessun prezzo”<sup>6</sup>. Ovidio, in uno dei suoi scritti maggiormente avvincenti, definiva il tempo “*edax rerum*”<sup>7</sup>, cioè un vorace consumatore delle cose, capace di portare via con sé ogni ferita, ma anche ogni vissuto, ogni vicenda umana.

Il tempo è protagonista anche nella letteratura, antica e moderna.

In Italia, struggenti sono i riferimenti alla vanità degli attimi descritta da Ungaretti nelle sue poesie, oppure da Montale nei cui versi si scorge l’incertezza del tempo, come dimensione “intemporanea”<sup>8</sup>.

Nel capolavoro di Italo Svevo, la “Coscienza di Zeno”, invece, assistiamo alla fusione tra la concezione del tempo elaborata da Bergson e le teorie sulla psicoanalisi di Freud, dove Zeno, borghese di inizio 900 incapace di vivere, prova a curare le proprie nevrosi annotando pensieri, ricordi, emozioni passate. Il tempo dell’“interiorità”.

Il tempo ha ispirato gli scrittori stranieri, dalla drammatica opera teatrale di Samuel Beckett, dove il tempo non è altro che l’inutile parentesi all’interno di un’illusione, l’arrivo di Godot; all’intramontabile produzione di William Shakespeare il quale, solo per citarne una, dedicò al tempo “divoratore” e distruttore, uno struggente sonetto, pregno di amarezza e rassegnazione<sup>9</sup>. Né si può ignorare la centralità che Oscar Wilde diede al tempo nel “Ritratto di Dorian Gray”, o James Joyce, nell’ “Ulisse”.

Il tempo, al pari dello spazio, è una dimensione della realtà che, per questa ragione, ha attirato su di sé l’attenzione di illustri fisici e matematici, da Newton ad Einstein. A questi, in particolare, si deve l’elaborazione della teoria della relatività per cui ogni dimensione, compreso il tempo, è “dinamica”, da assumersi come “relativa” appunto ai parametri ed alle coordinate che l’osservatore si pone nello studio della realtà circostante.

Nell’ultimo secolo a questi grandi pensatori si è aggiunta la mente illuminata di Stephen Hawking che ha avviato, con i suoi importanti studi, la ricerca dell’inizio del tempo, l’origine di tutto, introducendo nel dibattito scientifico un quesito rispetto al quale la scienza sta ancora cercando di dare una risposta.

Insomma, forse, la completa e tangibile comprensione del tempo potrebbe restare un’utopia e, proprio per questo, estremamente interessante<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> LUCIO ANNEO SENECA, *Tutta la vita per imparare a vivere. La brevità della vita*.

<sup>7</sup> OVIDIO, *Metamorfosi*, XV, 234.

<sup>8</sup> E. MONTALE, *Le Stagioni*.

<sup>9</sup> W. SHAKESPEARE, *sonetto XIX*.

<sup>10</sup> F. PUGLIESE, *Nozioni di controinteressato e modelli di processo amministrativo. I: per la tutela cautelare*, Napoli, 1989, riprod. Anast., 2018, 9-10, che nell’intraprendere il suo studio sul “controinteressato”, pur ricordando l’ammonimento di L.

## 1.1. Il tempo nel diritto

L'attenzione delle scienze nei confronti del "tempo" non è un inutile sforzo teorico, ma è un percorso necessario per comprendere la realtà che ci circonda.

Nel diritto, la comprensione del rapporto che lega il tempo con l'insieme delle norme che definiscono l'ordinamento è essenziale per sviluppare un pensiero giuridico consapevole. Come egregiamente osservato, il suo studio permette di "apprendere delle cose sugli uomini e, dunque, anche su noi stessi che prima ci sfuggivano"<sup>11</sup>.

Ma qual è l'unità di misura del tempo nel diritto e, nella specie, nel diritto amministrativo?

Nel mondo contadino, ad esempio, basta il riferimento al movimento del sole, per determinare l'inizio o la fine di una nuova giornata, il freddo e il caldo, per determinare il trascorrere delle stagioni e, quindi, l'impatto del tempo sulla vita, sul raccolto dei campi. In economia, c'è il tempo dei bilanci, delle riflessioni e delle strategie di mercato.

Secondo Viola, non esiste una definizione autonoma di tempo del diritto, non potendo, tale dimensione, essere "misurata" e considerata separatamente dalle azioni in cui il diritto è incorporato e dalle pratiche interpretative che lo fanno vivere<sup>12</sup>. In altri termini, il diritto vive nel costante reciproco condizionamento con il contesto temporale nel quale si inserisce, attraverso un progressivo adattamento alla dimensione sociale circostante nel quale si dispiega il fenomeno giuridico<sup>13</sup>.

La costante interazione tra contesto storico e fenomeno giuridico definisce il "mutamento evolutivo", che si realizza quando, nell'assenza di precedenti, si estende la portata applicativa di una fattispecie "attraverso una interpretazione che arricchisce, specifica, integra ovvero adegua il significato precedentemente attribuito all'enunciato legislativo, permettendo alla norma, cristallizzata nella disposizione, di adattarsi ad un nuovo contesto storico-normativo"<sup>14</sup>.

---

WITTGENSTEIN, *Tractatus logicus-philosophicus*, 1922, secondo cui "si deve tacere su tutto ciò di cui non si può parlare con certezza", osserva che "le cose di cui non possiamo parlare con certezza sono le uniche che ci interessano".

<sup>11</sup> N. ELIAS, *Saggio sul tempo*, Il Mulino, Bologna, 1986, p. 7. Interessante anche la prospettiva di Saraceni, secondo cui "nei casi in cui l'uomo si astraie dalla società, la violenza con la quale è rescisso il vincolo sociale è direttamente proporzionale all'ossequio riservato alla temporalità", in G. SARACENI, *Il tempo nel diritto*, in *Iustitia* n. 3, 2003, p. 459-462.

<sup>12</sup> F. VIOLA, *Approccio analitico e approccio ermeneutico alla scienza del diritto*, in S. CASSESE, G. CARCATERA, M. D'ALBERTI, A. BIXIO (a cura di), *L'unità del diritto*, M. S. Giannini, e la teoria giuridica, Il Mulino, Bologna, 1994.

<sup>13</sup> G. SORICELLI, *Il tempo quale bene della vita nel procedimento amministrativo e il danno da ritardo: un falso problema?*, in *Uso del Territorio: urbanistica, ambiente e paesaggio*; Gazzetta Amministrativa, n. 1, 2017; S. PATTI, *Certezza e giustizia nel diritto della prescrizione in Europa*, in *Riv. Trim., Dir. Proc. Civ.*, n. 1, 2010; secondo Giannini, a proposito dell'interazione tra contesto sociale e diritto, non può non considerarsi come "il progresso delle scienze giuridiche coincide con la recezione di risultati sociologici", in M.S. GIANNINI, *Sociologia e studi di diritto comparato*, in «*Jus*», 1957, p. 231.

<sup>14</sup> In questi termini Corte di cassazione, VI Sez. Pen., 16 luglio 2024, n. 28594. Per un commento della sentenza di veda D. CERRATO, *La Cassazione penale sul mutamento giurisprudenziale in malam partem in materia penale: l'esigenza di garantire la prevedibilità delle decisioni giudiziarie e la calcolabilità delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta osta alla retroattività del mutamento innovativo sfavorevole*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it).

Il mutamento evolutivo connota il diritto amministrativo che, per sua natura, è tradizionalmente condizionato dall'evoluzione della società ed ha nella sua essenza la necessità di seguire lo scorrere del tempo, finalizzando l'esercizio del potere - che, appunto per questo, non si consuma mai - “al miglior raggiungimento del pubblico interesse, come esso si viene man mano configurando nel contesto sociale, politico ed economico, anche in rapporto agli altri interessi, tanto privati che pubblici, in gioco.”<sup>15</sup>

Le parole di legge, quindi, in quanto “immobili”, “inanimate”<sup>16</sup> necessitano di un'interpretazione che consenta, assieme agli opportuni interventi legislativi, di evolvere l'ordinamento giuridico rendendolo, in concreto, conforme alle esigenze di un dato contesto sociale e, quindi, attuale, effettivo<sup>17</sup>.

Seguendo queste coordinate, sembrerebbe logico poter concludere per l'assenza di un'unità di misura in grado di quantificare il tempo “giuridico” delle cose, in quanto esso stesso è nelle cose e varia in base ai parametri e contesti sociali, fattuali, normativi nel quale un dato fenomeno della realtà viene esaminato dallo studioso attraverso le “lenti” del diritto.

Nel presente contributo, si tenterà di cogliere il valore del tempo nel diritto amministrativo, da una parte ricercandone la natura nel rapporto con l'autorità e, dall'altra, scrutandone la misura alla luce dei più recenti interventi legislativi introdotti al dichiarato scopo di razionalizzare i tempi dell'azione amministrativa.

L'interesse per il rapporto tra tempo e diritto muove dalle preziosissime riflessioni offerte sul tema dalla più autorevole dottrina<sup>18</sup> e, in particolare, dall'illuminato saggio pubblicato in Questa Rivista oltre dieci

<sup>15</sup> M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, 1° ottobre 2014, in questa rivista, n. 18, 2014.

<sup>16</sup> In questi termini e sul tema si veda F. PEDRINI, *Santi Romano e l'interpretazione giuridica. Appunti per una riflessione sul “metodo” nel diritto pubblico*, in *Jura Gentium XV*, n. 2, 2018, p. 79 ss.

<sup>17</sup> Sul punto, si veda molto bene M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, cit., secondo cui “L'interprete, per quanto rigorosamente intenda il suo ruolo in rapporto alla lettera e alla *ratio* della legge che è chiamato ad applicare, non riesce infatti evidentemente a prescindere dall'evoluzione economica, culturale e anche socio-politica del quadro nel quale viene a decidere”.

<sup>18</sup> Si veda M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, cit.; R. CAPONIGRO, *Il tempo come bene della vita*, in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it); G. SORICELLI, *Il tempo quale bene della vita nel procedimento amministrativo e il danno da ritardo: un falso problema?* cit.; P. QUINTO, *Il tempo «bene della vita» nel procedimento amministrativo: la tutela risarcitoria*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); A. NICODEMO, *Il tempo come bene della vita*, collana “Nuovi problemi di amministrazione pubblica”, Giappichelli, Torino, 2024; G. GALLONE, *Tempo e potere: alcune considerazioni attorno al comma 8-bis dell'art. 2 della legge generale sul procedimento amministrativo* in *Diritto dell'economia*, n. 1, 2025, p. 341-377; M. LIPARI, *I tempi del procedimento amministrativo. Certezza dei rapporti, interesse pubblico e tutela dei cittadini*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2003, p. 29; F. GOISIS, *La violazione dei termini previsti dall'art. 2, l. n. 241 del 1990: conseguenze sul provvedimento tardivo e funzione del giudizio ex art. 21-bis l. Tar*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2004, p. 575; A. POLICE, *Doverosità dell'azione amministrativa, tempo e garanzie giurisdizionali*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007, p. 135 ss; A. POLICE, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio-inadempimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 228 ss.; L. TORCHIA, *Si scrive semplificare, si legge ridurre e rispettare i tempi*, in *Amministrazione civile*, n. 2, 2008, pp- 123-127; S. SCREPANTI, *I tempi delle opere pubbliche e la relatività del tempo nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, n. 4, 2019; M. CLARICH, *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera?* In *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5, 2012; S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e “sorte” dell'atto tardivo*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2020, pp. 337-377; S. TUCCILLO, *Le declinazioni del “tempo” nell'azione amministrativa: un percorso di studio*, in F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo*, RomaTrePress, Roma, 2024, p. 167 ss; E. DELLA CORTE, *Semplificazione procedimentale*

anni fa dalla professoressa Maria Alessandra Sandulli, alla quale si deve oggi riconoscere, come si vedrà nelle conclusioni, la brillante lungimiranza di pensiero nell'anticipare questioni e riflessioni estremamente attuali.

Sandulli scrutava già nel lontano 2014 i notevoli profili di interconnessione tra tempo e diritto che, dallo studioso e giurista avveduto, non possono essere ignorati viste le ricadute non solo – per quanto pur affascinanti – teoriche ma anche, e soprattutto, pratiche.

L'intelligenza artificiale sta riparametrando le lancette di tutti i cronometri, compreso quello che misura i tempi dell'azione amministrativa, imponendo un nuovo concetto di rapidità, notevolmente più accentuato, quasi vicino, si potrebbe dire, all'immediatezza del pensiero e dell'azione, che si fondono in un semplice (ma potentissimo) algoritmo a servizio dell'uomo.

## 2. Le fonti normative a tutela del tempo nel procedimento amministrativo

Da un punto di vista normativo, l'importanza che il fattore "tempo" assume nel procedimento amministrativo si coglie dallo studio delle fonti sia sovranazionali, che interne<sup>19</sup>.

In ambito comunitario, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, affermando il diritto ad una buona amministrazione<sup>20</sup>, all'art. 41 garantisce a favore di ogni individuo che tutte "le questioni che lo

---

*ed iniziativa economica privata: tra accelerazione e garanzie in AmbienteDiritto*, n. 2, 2025; M. SGROI, *I tempi del procedimento*, in *Legge 7 agosto 1990, n. 241 e ordinamenti regionali*, G. PASTORI (a cura di), Padova, 1995, L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2009; V. NERI, *Il "bene della vita" è tutto nel diritto amministrativo?*, in *Urbanistica e appalti*, n. 6, 2018; A. POLICE, *Doverosità dell'azione amministrativa, tempo e garanzie giurisdizionali*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Jovene, Napoli, 2007, p. 135 ss. ma già in *Diritto e processo amministrativo*, 2007, p. 359 ss. e poi nel volume L.R. PERFETTI (a cura di), *Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Cedam, Padova, 2008, p. 15 ss; M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, report annuale 2013, *Ius Publicum*, 2013; M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1995; G. MORBIDELLI, *Il tempo del procedimento*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Jovene editore, Napoli, 2006, p. 259 ss.; S.S. SCOCA, *Il termine come garanzia nel procedimento amministrativo*, in *Giustamm.it*; C. FELIZIANI, *Quanto costa con decidere? A proposito delle conseguenze delle mancate o tardive decisioni della Pubblica amministrazione*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2019, pp. 155-192; F. LIGUORI, A. DI MARTINO (a cura di), *Il tempo della pubblica amministrazione*, Editoriale Scientifica, 2025; S. TUCCILLO, *Il tempo dell'azione amministrativa quale diritto fondamentale*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, vol. XIII, n. 2, 2024, pp. 257-286.

<sup>19</sup> Per un approfondimento sul punto, si veda S. RACIOPPI, *Il tempo dell'agire amministrativo nella transizione digitale* in *La Nuova Giuridica – Florence Law Review*, n. 2, 2024, p. 80 ss.

<sup>20</sup> Per un approfondimento sul diritto ad una buona amministrazione in generale e nell'ordinamento comunitario, si veda A. ZITO, *Il diritto ad una buona amministrazione nella Carta dei Diritti Fondamentali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 2002, p. 425 ss; L. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 2010, p. 789 ss.; M.C. CAVALLARO, *Clausola di buona amministrazione e risarcimento del danno*, in *www.giustamm.it*, 2009; D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Pubbl.*, 2013, pp. 213 ss; C. CELONE, *Il "nuovo" rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO, Napoli, 2017, pp. 439 ss. M.R. SPASIANO, D. CORLETTI, M. GOLA, D.U. GALETTA, A. POLICE, C. CACCIAVILLANI (a cura di), *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Monduzzi, Bologna, 2012, pp. 215 ss.; P. PROVENZANO, *Procedimento amministrativo e diritto ad una buona amministrazione*, in D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea: argomenti e materiali*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 331-348.

riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione". La necessità di prevedere un "termine ragionevole", va identificata da una parte nell' "esigenza di tutelare gli operatori da un'incertezza giuridica protratta"<sup>21</sup> e, dall'altra, nell'interesse a garantire l'efficienza dell'amministrazione, sul presupposto che "un'amministrazione lenta è una cattiva amministrazione"<sup>22</sup>.

L'obbligo di celerità si eleva a principio di diritto, del quale il giudice comunitario assicura il rispetto<sup>23</sup>, in modo da evitare che l'Amministrazione procedente procrastini *sine die* la durata di un procedimento<sup>24</sup>.

Invero, è stato giustamente osservato che l'esigenza di una ragionevole durata del procedimento amministrativo fosse già "acquisita" nel diritto comunitario<sup>25</sup>, ben prima dell'avvento della Carta di Nizza, ciò anche alla luce di quanto previsto dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che sancisce la ragionevole durata del processo, in via analogica applicabile anche al procedimento amministrativo<sup>26</sup>.

Nell'ordinamento nazionale, l'art. 97 della Costituzione, stabilendo che i pubblici uffici siano organizzati in conformità ai principi di buon andamento<sup>27</sup> e imparzialità dell'amministrazione, implicitamente impone che l'azione amministrativa si svolga in modo efficiente e, quindi, rapido. In particolare, la giurisprudenza amministrativa, prendendo le mosse dalla formulazione ampia del dettato costituzionale ha desunto, quali logici corollari del principio di buon andamento, i canoni di speditezza e adeguatezza dell'agire amministrativo, precisando che bisogna aver riguardo a non porre inutili aggravii agli oneri procedurali,

---

<sup>21</sup> Così afferma l'Avv. gen Mischo, nelle sue conclusioni del 25 ottobre 2001, in causa C-244/99P, DSM, ECLI:EU:C:2001:575, punto 83 s.

<sup>22</sup> Così l'Avv. gen. Jacobs, nelle sue conclusioni del 22 marzo 2001, in causa C-270/99, Z, ECLI:EU:C:2001:180, punto 40: "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".

<sup>23</sup> CGUE., sentenza 21 settembre 2006, C-113/04 P, Technische Unie B.V. c. Commissione, ECLI:EU:C:2006:593

<sup>24</sup> P. PROVENZANO, *Procedimento amministrativo e diritto ad una buona amministrazione*, cit. Molto più rigidamente, secondo D.U. GALETTA, sebbene non si trattasse della prima volta che in documento internazionale si faceva riferimento all'esigenza di buona amministrazione, il diritto ad una "buona amministrazione" è stato sancito espressamente come tale, per la prima volta, con l'adozione della Carta dei diritti dell'Unione europea.

<sup>25</sup> Così l'Avv. gen. Mischo nelle sue conclusioni nella causa C-244/99 P, ECLI:EU:C:2001:575.

<sup>26</sup> P. PROVENZANO, *Procedimento amministrativo e diritto ad una buona amministrazione*, cit.

<sup>27</sup> Per un approfondimento sul dovere di buon andamento della pubblica amministrazione si veda, senza pretesa di esaustività, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 69 ss; R. FERRARA, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1, 2010, 31 ss; F.G. SCOCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Dir. Amm.*, 1-2, 2012, 21 ss.; S. STAMMATI, *Il buon andamento dell'amministrazione: una rilettura e principi per un ripensamento (riattraversando gli articoli 95, 3 comma e 97, 1 comma, della Costituzione)* in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano 1988, vol. III, p. 795 ss.; L. COEN, *Commento all'art. 97 Cost.*, in V. CRISAFULLI L. PALADIN, S. BARTOLE e R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 891.

dal momento che lo stesso precetto del buon andamento include anche il principio di “cooperazione” fra amministrazione e amministrati<sup>28</sup>.

L'azione, in altri termini, deve essere rapida ma anche capace di condurre ad una decisione che prenda adeguatamente in esame e bilanci tutti gli interessi in gioco, al fine di assicurare una tutela effettiva alle posizioni giuridiche interessate dal provvedimento amministrativo, poiché il buon andamento impone all'amministrazione di considerare tutti i fattori qualificanti il suo agire, quali il tempo, la semplicità procedimentale, la speditezza<sup>29</sup>.

Proseguendo l'analisi della normativa nazionale sul tema, l'esigenza di perimetrare entro termini ragionevoli la durata del procedimento amministrativo costituisce senza dubbio l'architrave sul quale si erge la Legge 7 agosto 1990, n. 241, la vera prima legge organica sul procedimento amministrativo. La centralità della tematica in oggetto emerge chiaramente già dal dibattito parlamentare che ha condotto all'approvazione della Legge 241<sup>30</sup>. Sintetizza bene Merusi, “il legislatore della Legge sul procedimento amministrativo, e delle leggi che ne hanno integrato la disciplina, ha previsto ogni possibile garanzia per rendere certo il tempo del procedimento”<sup>31</sup>.

Ed infatti, già l'art. 1 della legge 241, rubricato “Principi generali dell'attività amministrativa”, oltre ad enunciare i criteri fondamentali che reggono l'attività amministrativa, impone alla pubblica amministrazione di non aggravare il procedimento amministrativo “se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria”<sup>32</sup>.

La norma costituisce il logico corollario applicativo del principio costituzionale di buon andamento sancito all'interno dell'art. 97 della Costituzione<sup>33</sup>. Tale regola va interpretata in favore della semplificazione, “pena il carattere vessatorio di oneri aggiuntivi non utili all'esercizio del potere e in contrasto con il tendenziale superamento, in atto nella legislazione più recente, delle *impasse* burocratiche

---

<sup>28</sup> In questi termini M. PICCHI, *Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione quale parametro nel sindacato di costituzionalità sulle tecniche normative: l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, p. 303. L'Autrice cita, ad esempio, le sentenze T.A.R. Puglia, 11 marzo 1980, n. 43; Corte dei conti, reg. Sicilia, Sez. Giur., 7 settembre 1985, n. 1416; Cons. St., Sez. IV, 27 luglio 2010, n. 4910; Cons. St., Sez. V, 31 maggio 2012, n. 3275, Cons. St., Sez. VI, 19 novembre 1984, n. 634.

<sup>29</sup> M. PICCHI, *op. ult. cit.*, p. 304. Secondo l'Autrice, in particolare, “il risultato amministrativo non è però qualcosa che eccede la norma, anzi vale ad arricchire di significato del principio di legalità ponendolo in immediata relazione con l'esigenza di effettività, della tutela degli interessi”.

<sup>30</sup> Per un'interessante analisi del dibattito parlamentare si veda discussione nella seduta del 21 marzo 1990, I Commissione Affari costituzionali, della presidenza e del consiglio e interni della Camera dei deputati in sede legislativa, presieduta dal presidente Silvano Labriola. In particolare, alla richiesta dell'on. Ciaffi di mutare la formulazione dell'art. 1, limitando la deroga al divieto di aggravamento del procedimento alle sole “motivate esigenze”, la risposta di Labriola fu: “Onorevole Ciaffi, se ci orientassimo nel senso da lei proposto, la pubblica amministrazione potrebbe aggravare il procedimento in dipendenza di qualsiasi esigenza purché motivata”.

<sup>31</sup> F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2002, pp. 527 ss.

<sup>32</sup> Per la discussione parlamentare sulla formulazione testuale della norma vedi F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, *op. cit.*

<sup>33</sup> Cons. St., Sez. VII, 16 aprile 2025, n. 3328.

che, per un verso, rallentano l'esercizio delle funzioni proprie della pubblica amministrazione e, dall'altro, complicano l'accesso del cittadino ai servizi"<sup>34</sup>.

Il carattere "acceleratorio" al quale la legge ispira l'agire amministrativo, permea tutta la struttura del procedimento, connotandone le caratteristiche e gli istituti principali.

Ad esempio, l'esigenza di perdurante stabilità dei rapporti giuridici ha spinto il legislatore a consentire solo "entro un termine ragionevole" l'esercizio dell'autotutela<sup>35</sup>, occupandosi, cioè del "secondo tempo" dell'azione amministrativa<sup>36</sup>. In questo caso, la conclusione legislativa è il risultato dell'importante dibattito dottrinale emerso rispetto alla necessità di una netta prevalenza delle garanzie di certezza e di stabilità legata "al consolidamento delle situazioni per effetto del passaggio del tempo sulla mera esigenza di ricondurle alla legalità, proprio i limiti, tutt'altro che assoluti, all'annullamento e alla revoca ne hanno visto confermata la possibilità, privilegiando la garanzia dell'interesse pubblico, anche sopravvenuto, su quella della stabilità delle posizioni giuridiche."<sup>37</sup>

In dottrina, si era acutamente osservato che questa scelta legislativa individuasse "il tempo come fattore di condizionamento piuttosto che di preclusione del potere". E, perciò, "il tempo, piuttosto che vivere di vita solitaria, ballando da solo, confluisce in una *one step analysis* mercé la quale la P.A. penetra, insieme, il fattore cronologico ed il profilo comparativo"<sup>38</sup>.

In base alle ragioni sistematiche indicate e sulle descritte premesse teoriche si è fondato il recente intervento normativo approvato con Legge 2 dicembre 2025, n. 182 che ha modificato l'art. 21-*nonies* della Legge 241/1990, dimezzando il termine entro cui è consentito l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo illegittimo.

Il principio di "non aggravamento" ispira, a sua volta, altri istituti procedurali come la conferenza dei servizi, di cui all'art. 14 e seguenti, le norme sul silenzio, di cui all'art. 20 e seguenti, gli accordi.

---

<sup>34</sup> Così Cons. St., Sez. I, parere 8 febbraio 2023, n. 225.

<sup>35</sup> Per un approfondimento sul rapporto tra "tempo", consolidamento della posizione di affidamento sulla legittimità del provvedimento amministrativo e potere di autotutela, si veda G. SERRA, *Annullamento d'ufficio della P.A. - Legittimità costituzionale del termine decadenziale fisso per l'annullamento d'ufficio*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1° dicembre 2025, n. 12, p. 2597; G. MANFREDI, *Il tempo e tiranno: l'autotutela nella legge Madia*, in *Urb. e Appalti*, 2016, n. 1, p. 5; M. RAMAJOLI, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto d'equilibrio*, in *Giustamm.it*, 2016, 6; F. FRANCARIO, *Autotutela amministrativa e principio di legalità*, in *Questa Rivista*, n. 20, 2015; F. FRANCARIO, *Riesercizio del potere amministrativo e stabilità degli effetti giuridici*, in *Questa Rivista*, n. 8, 2017.

<sup>36</sup> In questi termini S. TUCCILLO, *Il tempo dell'azione amministrativa quale diritto fondamentale*, op. cit., p. 275. Sempre l'Autrice, si veda S. TUCCILLO, *Potere di riesame, amministrazione semplificata e "paura di amministrare"*, in *Nuove autonomie*, 2020, 3, p. 725 ss.

<sup>37</sup> M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nell'azione amministrativa*, in A. CONTIERI, A. ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pp. 56 e ss; M.A. SANDULLI, *Il regime dei titoli abilitativi edilizi tra semplificazione e contraddizioni*, in *Riv. giur. ed.*, 2013, II, pp. 301 e ss.

<sup>38</sup> F. CARINGELLA, *Affidamento e autotutela: la strana coppia*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2008, n. 2, p. 425. Dice bene l'Autore, "il decorso del tempo ragionevole con il superamento della relativa *dead line*, strangola il potere di autotutela senza che sia necessario procedere alla verifica della sussistenza di un interesse pubblico tale da giustificare la rescissione del *vertrauensschutz*; verifica alla quale per converso si accede nel solo caso in cui la P.A. sia ancora in termini".

A garanzia di certezza dell'azione amministrativa e allo scopo di porre dei chiari argini temporali al procedimento, presidia la previsione contenuta nell'art. 2 della legge sul procedimento amministrativo.

La disposizione, infatti, oggi delimita la durata massima del procedimento, ove non diversamente previsto per legge, entro il termine temporale di 30 giorni.

Prima dell'avvento della legge generale sul procedimento amministrativo, mancando nel nostro ordinamento una norma che sanzionasse l'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso entro un termine prefissato<sup>39</sup>, la giurisprudenza consentiva l'esperimento di un ricorso contro l'inerzia della pubblica amministrazione alla previa diffida da parte del privato nei confronti dell'amministrazione inadempiente<sup>40</sup>.

Il Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (cd. decreto "semplificazioni") ha arricchito la norma, introducendo il comma quarto *bis* che esprime la chiara intenzione legislativa di accentuare il controllo della collettività sulla speditezza dell'agire amministrativo, imponendo alla pubblica amministrazione di "misurare" e pubblicare<sup>41</sup> sul proprio sito istituzionale, i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese<sup>42</sup>, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente. La disposizione amplia la portata delle informazioni che l'amministrazione è tenuta, per legge, a rendere note nei confronti dei privati e persegue lo scopo di "incentivare le pubbliche Amministrazioni a eliminare o, quanto meno, ridurre gli scostamenti tra i tempi previsti per la conclusione dei procedimenti

---

<sup>39</sup> Sul punto si veda M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione, report annuale 2013*, in *Ius Publicum*, 2013, secondo cui "esisteva qualche raro caso in cui l'Amministrazione aveva l'obbligo di pronunciarsi entro un certo termine, come ad esempio nel caso del nullaosta regionale per l'apertura delle grandi strutture di vendita per cui la l. n. 426 del 1971 prevedeva che la relativa decisione dovesse essere adottata entro sessanta giorni dalla data di ricezione della richiesta."

<sup>40</sup> Dibattuto, poi, anche il termine di proposizione del ricorso, dal momento che, secondo alcuni avrebbe dovuto applicarsi il termine decadenziale di sessanta giorni stabilito dalla legge per l'impugnazione del provvedimento illegittimo, in ragione della natura di interesse legittimo della posizione giuridica dedotta; secondo altri, invece, avrebbe dovuto riferirsi all'ordinario termine di prescrizione decennale in quanto la posizione giuridica dell'interessato corrispondeva a un vero e proprio diritto soggettivo, autonomo rispetto all'interesse sotteso al provvedimento omesso; autorevole dottrina reputava la sostanziale perpetuità del termine, destinato a rinnovarsi *de die in diem*, finché perdura l'inadempimento. In tal senso M.A. SANDULLI, *Il silenzio della Pubblica Amministrazione oggi: aspetti sostanziali e processuali*, in *AA.VV.*, (*Atti del XXVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna – Villa Monastero 23-25 settembre 1982*, Centro Studi Amministrativi, Giuffrè).

<sup>41</sup> Per Vernile, il Decreto Semplificazioni, con specifico riguardo al tema della durata dei procedimenti amministrativi, si limita ad imporre un "censimento" dei tempi effettivi occorrenti per la conclusione del procedimento, favorendo, peraltro, una pericolosa "gerarchia" tra i procedimenti., in S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo in Il diritto dell'economia*, 2020, n. 3, p. 342.

<sup>42</sup> Trattasi di procedimenti non facilmente "catalogabili" in via generale ed astratta. Si è osservato che il concetto di procedimenti di "maggiore impatto" è una "variabile che dipende dalle competenze e attribuzioni di ciascuna Amministrazione. Sicuramente, però, i procedimenti che involgono interessi generali, collettivi o diffusi, specie in settori vitali o primari, come la salute, l'ambiente, l'occupazione, l'economia e la finanza, possono ritenersi prevalenti sugli ambiti procedurali su cui insistono gli interessi individuali e che culminano in provvedimenti, per così dire, uti singuli. Negli ultimi anni, ad esempio, i procedimenti strettamente connessi alla diffusione dell'infezione da Coronavirus possono essere considerati certamente di maggiore impatto sui cittadini e sulle imprese rispetto a quelli definibili di routine", A. COLAVECCHIO e S. PIGNATARO, *L'obbligo di provvedere e i termini per la conclusione del procedimento*, in *Il Procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, (a cura di) A. GIORDANO, Giuffrè, Milano, 2025, p. 69-70.

di propria competenza e quelli effettivamente impiegati; scostamenti che le strutture amministrative interessate dovrebbero essere indotte a contenere il più possibile, in modo da evitare gli effetti negativi reputazionali derivanti dalla loro ascrizione al novero degli uffici ritardatari<sup>43</sup>.

## 2.1. Due importanti strumenti acceleratori: l'organizzazione interna e il silenzio

L'intenzione di assicurare maggiore celerità all'azione amministrativa si rinviene anche nella previsione di specifiche disposizioni volte a regolamentare la "struttura" organica interna delle pubbliche amministrazioni, secondo un organigramma solido ed efficiente, capace di superare ogni *impasse* burocratico legato alle dinamiche interne dei suoi uffici.

Su questa linea direttiva, l'art. 2, comma 9-*bis*, introdotto per opera del Decreto-legge 9 febbraio 2012 e più volte modificato (da ultimo per opera del Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77) prevede che l'organo di governo individui un soggetto, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, ovvero un'unità organizzativa, a cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia.

Il meccanismo sostitutivo<sup>44</sup>, ed il suo complessivo regime normativo disciplinato nei successivi commi 9-*ter*, *quater* e *quinquies*, è una delle maggiori novità che hanno interessato negli ultimi dieci anni la legge sul procedimento amministrativo<sup>45</sup>, svolgendo una funzione strategica: quella di evitare che l'inerzia del singolo funzionario deputato all'esercizio di specifiche funzioni, determini un "blocco" nell'operatività di tutto l'ufficio. Il soggetto, o l'unità, chiamato a svolgere le funzioni sostitutive, procede d'ufficio o su richiesta dell'interessato entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto e conclude il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario<sup>46</sup>.

Attraverso un consistente e corposo insieme di norme, poi, il Legislatore ha tentato e, con i frequenti interventi legislativi degli ultimi anni, sta provando a stimolare la rapidità dell'azione amministrativa, concentrando l'attenzione da un lato sulle sorti dell'atto tardivo (o comunque sul rilievo del silenzio serbato dall'amministrazione), dall'altro sulla responsabilità dell'amministrazione che, contrariamente ai propri doveri, abbia svolto le proprie funzioni tardivamente.

Dettagliatamente, sul fronte delle "responsabilità" del dipendente pubblico, oltre all'art. 2-*bis* che meglio si analizzerà nel prosieguo, la clausola generale di cui all'art. 2, comma 9, della legge sul procedimento

---

<sup>43</sup> In questi termini A. COLAVECCHIO e S. PIGNATARO, *L'obbligo di provvedere e i termini per la conclusione del procedimento*, cit., p. 69.

<sup>44</sup> Sull'istituto, si veda S. TARULLO, *Il meccanismo di sostituzione interna per la conclusione dei procedimenti amministrativi introdotto dal d.l. semplificazione n. 5 del 2012. Notazioni a prima lettura*, in *giustamm.it*, 2012; S. VILLAMENA, *Inerzia amministrativa e nuove forme di tutela. Profili organizzativi e sostanziali*, in F.G. SCOCA (studi diretti da), *Nuovi problemi di amministrazione pubblica*, Giappichelli, Torino, 2020.

<sup>45</sup> *Codice Amministrativo*, diretto da Francesco Caringella, commento all'art. 2 della Legge 241/1990, cit., p. 659.

<sup>46</sup> Chiaramente, anche coloro i quali sopraggiungono nel procedimento in forza del meccanismo sostitutivo devono attivarsi in modo celere ed efficiente, potendosi configurare anche a loro carico responsabilità penali, civili ed amministrative caso di omesso o tardivo intervento.

amministrativo, prevede che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce “elemento di valutazione” della *performance* individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente. Come chiarito dalla giurisprudenza, la scelta di individuare specifiche responsabilità<sup>47</sup> disciplinari o amministrativo contabili, aggiuntive a quelle risarcitorie, persegue comunque lo scopo di “compulsare i dipendenti pubblici a un agire amministrativo quanto più possibile efficiente, tempestivo e rispettoso dei principi previsti dall’art. 97 della Costituzione”<sup>48</sup>. In questa direzione è opportuno segnalare l’*iter* parlamentare in corso per l’approvazione del cd. “DDL Merito” recante “Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni”, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 28 gennaio 2026, un intervento mirato all’efficientamento della pubblica amministrazione attraverso promozioni interne e premialità in favore dei dipendenti più meritevoli ed efficienti<sup>49</sup>.

L’attribuzione di un valore “provvedimentale” all’inerzia dell’amministrazione costituisce un altro strumento attraverso il quale il Legislatore ha tentato di superare l’eventuale *impasse* burocratico in cui potrebbe venirsi ad arrestare il procedimento amministrativo, favorendo la certezza dei rapporti giuridici e, indirettamente, sollecitando l’amministrazione ad assumere una decisione nei tempi di legge<sup>50</sup>. In questo solco si colloca il comma 8-*bis* dell’art. 2<sup>51</sup>, aggiunto dal decreto legge 76 del 2020, che commina l’inefficacia dell’atto adottato tardivamente ed, in particolare, delle “determinazioni, relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-*bis*, comma 2, lettera c), 17-*bis*, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all’ultima riunione di cui all’articolo 14-*ter*, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell’attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all’articolo 19, commi 3 e 6-*bis*, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti”<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> Per un approfondimento in dottrina, si veda molto bene L. SALVA, *La responsabilità da ritardo*, in *Il Procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, (a cura di) A. GIORDANO, cit., p. 661 ss; A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativo-contabile*, in *Il Procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., e nello stesso scritto ancora, M. MARINELLI, *la Responsabilità disciplinare*, p. 693 ss, e M. RANDOLFI, *La Responsabilità dirigenziale*, p. 711 ss.

<sup>48</sup> Corte dei conti Campania, Sez. giur., sent. 6 luglio 2023, n. 420; *cfr.* Corte dei conti Puglia, Sez. giur., sent. 8 luglio 2013, n. 1123; Corte dei conti, Sez. riun., sent. 2 luglio 2012, n. 2.

<sup>49</sup> Si veda il portale istituzionale della [Presidenza del Consiglio dei ministri](#), e della [Camera dei deputati](#).

<sup>50</sup> A titolo solo esemplificativo, si veda la formulazione dell’art. 17-*bis* della legge 241 del 1990.

<sup>51</sup> Per un approfondimento si veda G. GALLONE, *Tempo e potere: alcune considerazioni attorno al comma 8-*bis* dell’art. 2 della legge generale sul procedimento amministrativo* cit., p. 341-377.

<sup>52</sup> Per un approfondimento, si veda L. GOLISANO, *L’inefficacia degli atti tardivi e i presupposti per la formazione del silenzio-assenso in materia edilizia*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2023; M. CALABRÒ, *L’inefficacia del provvedimento tardivo di cui al nuovo art. 2, co. 8-*bis* della l. n. 241/1990 e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso: primi passi nell’ottica della certezza del diritto*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2021; A. TORTORA, *Il provvedimento inefficace: problemi e prospettive l’inefficacia e la consumazione del potere*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, [contabilitapubblica.it](#), 2022; V. LOPILATO, *Silenzi della pubblica amministrazione* in *Manuale di Diritto Amministrativo*, vol. I, terza edizione, Giappichelli, Torino, 2022, p. 582 ss.;

Per alcuni, la norma di recente introduzione è stata dettata da esigenze di certezza nei rapporti tra le amministrazioni e tra le stesse e i cittadini. Per altri, più critici, invece, la disposizione appena analizzata, rendendo valido il provvedimento, ma incapace di produrre effetti, complicherebbe le cose, anziché semplificarle<sup>53</sup>.

Rimane indiscusso, indubbiamente, che la norma produce un importante effetto sollecitatorio nei confronti dell'amministrazione affinché agisca tempestivamente, onde evitare lo "spegnimento"<sup>54</sup> del suo potere di provvedere.

Al pari, vengono poi in rilievo le disposizioni di cui agli artt. 17-*bis*, commi 1 e 2, in base alle quali si intendono acquisiti gli atti di assenso, concerto o nulla osta comunque denominati, necessari in vista dell'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, una volta spirato infruttuosamente il termine per l'acquisizione.

Il coordinamento tra valore procedimentale del silenzio, da una parte, e responsabilità amministrativa, dall'altra, viene espressamente disciplinato dal comma 2-*ter* dell'art. 21, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, che, in continuità con quanto previsto in termini generali dall'art. 2, comma 9, chiarisce espressamente come la decorrenza del termine di sessanta giorni dalla segnalazione certificata di inizio attività, e la formazione del silenzio assenso sull'istanza del privato, non valgono ad escludere la responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente nel caso in cui la segnalazione certificata o l'istanza del privato non fosse conforme alle norme vigenti.

La previsione non è affatto ovvia, rappresentando, anzi, la chiave di volta nella quale si condensa e si sintetizza il duplice approccio seguito dal Legislatore per garantire la speditezza del procedimento amministrativo: se da una parte l'ordinamento cerca di superare l'inerzia dell'amministrazione attribuendo un valore al "silenzio", dall'altra parte, un tale meccanismo non elude la responsabilità del dipendente che risponde, in ogni caso, della sua condotta inefficiente.

---

G. GALLONE, *Tempo e potere: alcune considerazioni attorno al comma 8-bis dell'art. 2 della legge generale sul procedimento amministrativo in Diritto dell'economia*, cit.

<sup>53</sup> Su questo studio delle due diverse tesi formatesi a riguardo e per un approfondimento, si veda A. COLAVECCHIO e S. PIGNATARO, *L'obbligo di provvedere e i termini per la conclusione del procedimento*, cit., p. 76. In particolare, secondo l'opinione critica degli autori, il comma 8-*bis* "avrebbe potuto essere formulato in modo più preciso. Esso appare connotato da diverse ambiguità, che potrebbero essere foriere di incertezze interpretative e applicative. Non è del tutto chiaro, ad esempio, quali siano le conseguenze dell'attribuito carattere dell'inefficacia degli atti tardivi, né quali sarebbero le tipologie di provvedimenti esclusa dal regime di inefficacia indicato dal medesimo comma"; per un'altra visione critica della norma si veda M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto-legge "Semplificazioni"*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2020, 176 ss.

<sup>54</sup> Così, F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"* in *Federalismi.it*, n. 36, 2020, p. 37 ss.

## 2.2. Il fattore “tempo” in alcune specifiche disposizioni di settore. Brevi cenni

Assieme alle previsioni di carattere generale contenute nella legge sul procedimento amministrativo, l'intenzione di garantire maggiore speditezza all'esercizio dell'azione amministrativa si rinviene anche in specifiche e recenti normative settoriali. In proposito, soprattutto nella legislazione degli ultimi anni c'è chi ha colto una sorta di “ossessione”<sup>55</sup> per il tema del tempo. Come osservato in dottrina, il Legislatore ha avvertito sempre di più lo stretto legame tra efficienza e tempestività dell'azione amministrativa, tanto da apparire ormai “indissolubile”<sup>56</sup>.

È seguendo questo approccio che sono state apportate importanti modifiche alla legge sul procedimento amministrativo e, sempre seguendo il principio dell'efficientamento dell'azione amministrativa, sono stati definiti appositi regimi normativi tesi a regolamentare specifici procedimenti amministrativi in taluni appositi settori.

Con l'approvazione del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, ad esempio, il Legislatore ha modificato significativamente la disciplina sulla contrattualistica pubblica, intervenendo marcatamente su taluni aspetti, tra cui la durata delle procedure preordinate all'affidamento dei contratti con pubbliche amministrazioni, sottolineando l'importanza che il procedimento si svolga in modo celere ed efficiente.

L'intenzione del Legislatore è senz'altro racchiusa nell'emblematico “principio del risultato”<sup>57</sup>, di cui all'art. 1 del codice dei contratti pubblici.

Peraltro, in controtendenza rispetto all'approccio seguito dal Legislatore dei previgenti codici, per la prima volta si afferma chiaramente la “strumentalità” di principi che, in passato, avevano assunto un ruolo “sovrano” in materia. Da un lato, la concorrenza, non è più un canone assoluto ed indiscutibile che deve prevalere su ogni altro fine e principio<sup>58</sup>, ma diventa “funzionale” al miglior risultato possibile;

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 35 ss.

<sup>56</sup> A. COLAVECCHIO e S. PIGNATARO, *L'obbligo di provvedere e i termini per la conclusione del procedimento*, cit., p. 84.

<sup>57</sup> *ex multis*, F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); G. TROPEA, *Un nuovo super-principio?* in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2, 2025; H. SIMONETTI, *Principio del risultato e gerarchia degli interessi nel nuovo codice dei contratti pubblici* in *Judicium*, Pacini Giuridica, 2023; G. TROVATO, *Il principio del risultato come “stella polare” dell'azione amministrativa* in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, n. 2, 2024; M.R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2024; B.G. MATTARELLA e S. CASTROVINCI ZENNA, commento all'art. 1 del Codice dei contratti pubblici, in A. BOTTO, S. CASTROVINCI ZENNA (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 3 ss; L. PERFETTI, *Sul nuovo codice dei contratti pubblici. In principio*, in *Urbanistica e appalti*, n. 1, 2023, 1 ss; F. CINTIOLI, *Per qualche gara in più. Il labirinto degli appalti pubblici e la ripresa economica*, Rubbettino, 2020; G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3, 2023, p. 287-301.

<sup>58</sup> Sul punto si veda la Relazione Illustrativa al Codice, p. 13: “Il risultato si inquadra nel contesto della legalità e della concorrenza: ma tramite la sua codificazione si vuole ribadire che legalità e concorrenza da sole non bastano, perché l'obiettivo rimane la realizzazione delle opere pubbliche e la soddisfazione dell'interesse della collettività”; inoltre in dottrina, B.G. MATTARELLA e S. CASTROVINCI ZENNA, commento all'art. 1 del Codice dei contratti pubblici, in *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 5, secondo cui “l'accento sul raggiungimento dell'obiettivo dell'azione amministrativa, che il principio in esame si propone di innestare, fonda, infatti, su un assetto valoriale differente dai codici previgenti, concentrati principalmente su finalità pro-concorrenziali”. Ed in effetti, ad esempio, l'art. 1 della legge 109/1994 riconosceva che “In attuazione dell'articolo 97 della Costituzione l'attività

dall'altro, anche la garanzia di trasparenza delle procedure deve essere assicurata sempre di modo da consentire la massima semplicità e celerità nell'applicazione delle regole.

La scelta legislativa di prevedere un tale principio in apertura al disposto codicistico assolve, così, una “funzione di completezza” dell'ordinamento, operando “sia come criterio prioritario di bilanciamento con altri principii nell'individuazione della regola del caso concreto, sia, insieme con quello della fiducia nell'azione amministrativa, come criterio interpretativo delle singole disposizioni”<sup>59</sup>.

La codificazione del principio del risultato, sebbene consegua e, in qualche modo, condensi al suo interno gli studi e le importanti riflessioni della più autorevole dottrina sulla necessità di un'amministrazione di

---

amministrativa in materia di opere e lavori pubblici deve garantirne la qualità ed uniformarsi a criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori.” Così anche l'art. 2 del decreto legislativo 163 del 2006 prevedeva che “L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice.”; F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), p. 7, secondo cui “La scelta fatta dal nuovo Codice, da questo punto di vista, è stata anche favorita da alcune recenti sentenze della Corte costituzionale, le quali hanno effettuato un ragionevole contemperamento del principio di concorrenza con altri principi che potevano con esso porsi in contrasto, come quello della sussidiarietà orizzontale, a proposito degli affidamenti diretti ad associazioni di volontariato dei servizi di assistenza (Corte cost. n. 131 del 2020), e come quello che tutela l'iniziativa economica privata del concessionario, a proposito dei vincoli che l'articolo 177 del Codice del 2016 gli imponeva ai fini della c.d. esternalizzazione delle proprie componenti aziendali (Corte cost. n. 218 del 2021). Quindi, possiamo dire che il principio del risultato ha l'obiettivo di correggere la ricorrente affermazione secondo la quale questa disciplina ha l'esclusivo fine di tutelare i diritti degli operatori economici anziché quelli della stazione appaltante. Non è così, perché il principale obiettivo di essa è invece quello di tutelare l'interesse pubblico a che i contratti siano efficacemente e tempestivamente affidati ed eseguiti. La concorrenza, per altro verso, rimane un valore fondante, ma essa non postula in ogni caso procedure più complesse, non è affatto incompatibile con i modelli semplificati di gara pubblica e non giustifica una visione fideistica della gara pubblica come bene in sé.”; G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, cit., p. 290-291: “In questa diversa prospettiva, il Legislatore chiarisce che concorrenza e trasparenza non costituiscono più finalità e valori in sé, ma strumenti al servizio del risultato. Da un lato, “la concorrenza tra gli operatori è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti”; dall'altro, “la trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole e ne assicura la piena verificabilità”; più risalente, ma sempre attuale il commento di L. FIORENTINO, *Il Codice degli appalti*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2006, p. 1176-1188, qui 1187, il quale osservava che con il Codice del 2006 l'intera disciplina era stata rivista e corretta in una “luce nuova, che guarda alla materia degli appalti come ad uno strumento funzionale al mercato, inteso quale valore da promuovere e tutelare”; F. CARINGELLA, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: riforma o rivoluzione?* in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023: “Il principio del risultato, quale direttiva regolatrice e parametro di legittimità dell'azione amministrativa segna, allora, il passaggio dalla concorrenza assoluta alla concorrenza regolata.

<sup>59</sup> P. 10 della Relazione Illustrativa al Codice.

risultato<sup>60</sup>, assume caratteri di estrema innovatività<sup>61</sup>, un vero e proprio “cambio di paradigma”<sup>62</sup>, ponendo l’attenzione sull’importanza della discrezionalità e, per quanto in questa sede di interesse, della celerità dell’agire pubblico

In particolare, il principio in parola, da un lato si propone di “frenare un pericoloso processo di inerzia”<sup>63</sup> della pubblica amministrazione, troppo spesso spinta a rifugiarsi negli obblighi di gara per “paura della firma”, dall’altro afferma il “primato logico della committenza pubblica”<sup>64</sup>, tutelando l’interesse pubblico “a che i contratti siano efficacemente e tempestivamente affidati ed eseguiti”<sup>65</sup>.

La centralità del risultato e, quindi, la necessità di assicurare tempi rapidi di affidamento delle commesse pubbliche pervade l’intera struttura codicistica.

Per Saitta, il risultato rappresenta, anzi, la “nuova principale bussola della disciplina dei contratti pubblici”<sup>66</sup>, ed in effetti, nel Codice dei contratti pubblici, così come nei successivi interventi, tra cui il

---

<sup>60</sup> Si guardino gli scritti dei più autorevoli studiosi, quali M.S. GIANNINI, *L’interpretazione dell’atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell’interpretazione*, 1939 in *Scritti*, vol. I, Giuffrè, 2000, 246 ss; F.G. SCOCA, *La discrezionalità del pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim., dir. Pubbl.*, n. 4, 2000, p. 1045 ss; L. IANNOTTA, *La considerazione de risultato nel giudizio amministrativo: dall’interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. Proc. amm.*, n. 2, 1998, 299 ss; G. CORSO, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA*, 2002, p. 127 ss; da ultimo sul tema F. GIUFFRÈ, I.A. NICOTRA, F. PATERNITI, *Diritto pubblico e costituzionale*, 2022, p. 275, secondo cui “Le più recenti tendenze normative appaiono orientate ulteriormente ad una cd. legalità di risultato. In questo senso, è stato osservato che l’applicazione del principio di legalità apparirebbe eccessivamente rigida nel caso in cui si sanzionasse con l’illegittimità qualsiasi minimo scostamento dal parametro normativo, anche nelle ipotesi in cui alla violazione formale del precetto legislativo non faccia seguito alcun pregiudizio sostanziale degli interessi pubblici alla cui cura è preposta la potestà amministrativa. In questa direzione, valorizzando l’idea di un’attività sostanzialmente adeguata al raggiungimento del risultato, la legalità viene spesso valutata nell’ottica del buon andamento dell’azione amministrativa. In tal caso, l’eventuale difformità dal parametro normativo sarebbe controbilanciata dall’esigenza sostanziale di realizzare il corretto assetto degli interessi in gioco (cfr. art. 21-octies, legge n. 241/1990). Tale soluzione tende a restringere l’area dell’illegittimità amministrativa, al fine di evitare quell’eccesso di formalismo che finisce per rallentare o paralizzare del tutto l’attività amministrativa e, al tempo stesso, per garantire il soddisfacimento dei bisogni della collettività. In definitiva, la legittimazione più profonda del potere amministrativo si ravvisa proprio nella capacità di soddisfacimento delle necessità collettive, piuttosto che nella mera soggezione alla legge.”

<sup>61</sup> Per Caringella, si parla di vera “rivoluzione copernicana” in *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: riforma o rivoluzione?* in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023.

<sup>62</sup> L. CARBONE, *La scommessa del codice e il suo futuro*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023.

<sup>63</sup> F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), p. 7.

<sup>64</sup> In questi termini S. VACCARI, *Principio del risultato e legalità amministrativa*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 5, 2024.

<sup>65</sup> F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, cit. p. 7.

<sup>66</sup> F. SAITTA, *I principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2023.

recente decreto correttivo 31 dicembre 2024, n. 209<sup>67</sup>, si coglie in modo evidente la forte attenzione del Legislatore per la certezza e speditezza dei tempi amministrativi<sup>68</sup>.

In questo senso, ad esempio, si inserisce l'individuazione di un termine puntuale per la definizione di ogni fase della procedura di gara<sup>69</sup> e la conseguente previsione che il superamento dei termini previsti costituisce silenzio inadempimento e rileva al fine della verifica del rispetto del dovere di buona fede, anche in pendenza di contenzioso.

Non può che apprezzarsi la forte attenzione riposta dal Legislatore sull'utilizzo delle nuove tecnologie nelle procedure di affidamento. Numerose sono le previsioni con cui si è tentato (e si continua tutt'oggi a tentare) di "digitalizzare"<sup>70</sup> completamente ogni aspetto del procedimento amministrativo nella materia della contrattualistica pubblica, anche attraverso il ricorso all'intelligenza artificiale<sup>71</sup>. In questa direzione si collocano anche nelle ultime modifiche normative introdotte dal decreto correttivo al codice che, percorrendo la strada già segnata, ha inteso, ad esempio, incentivare il ricorso ai rimedi deflattivi del contenzioso e ha previsto un lasso temporale massimo che deve intercorrere tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara o degli inviti<sup>72</sup>.

Un'altra importante traccia della costante ricerca legislativa di maggiore speditezza nell'agire amministrativo si rinviene anche nella normativa con cui il Legislatore sta provando a recepire l'utilizzo dell'informatica e della tecnologia nel procedimento.

---

<sup>67</sup> Come si legge nella relazione illustrativa al Decreto correttivo 209/2024, "Le modifiche e le integrazioni in esso contenute sono comunque mirate a perfezionare l'impianto normativo del Codice, senza volerne stravolgere lo spirito e l'impostazione, con lo scopo di migliorarne l'omogeneità, la chiarezza e l'adeguatezza in modo da perseguire efficacemente l'obiettivo dello sviluppo del settore, nell'ottica di promuovere il principio del risultato e della fiducia tra pubbliche amministrazioni e operatori economici, inserito nel Libro I quale assoluto elemento di novità rispetto alla previgente disciplina."; in dottrina per un approfondimento sul recente decreto correttivo si veda D. BOLOGNINO, H. BONURA, E. GRIGLIO, A. STORTO (a cura di), *Il correttivo al codice dei contratti pubblici*, LaTribuna, 2025; (a cura di) A. MASSARI (a cura di), *Gli appalti pubblici 2025 dopo il decreto correttivo - Commento alle novità introdotte dal D.Lgs 31.12.2024, n. 209*, Appalti&Contratti, Maggioli Editore, 2025; F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, *Il Nuovo codice dei contratti pubblici prima e dopo il correttivo 2025*, DikeGiuridica, 2025; G.F. CARTEI e D. IARIA (a cura di) *Commentario al Codice dei contratti pubblici dopo il correttivo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025; C. CONTESSA, *Il Decreto correttivo al Codice dei contratti fra (parziali) innovazioni e aspetti di continuità*, 2025, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); C. CONTESSA, P. DEL VECCHIO, *Codice dei Contratti Pubblici*, III edizione, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

<sup>68</sup> Così F. CARINGELLA, in *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: riforma o rivoluzione?* in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023.

<sup>69</sup> Art. 17 e All. I.3 al Codice dei contratti pubblici.

<sup>70</sup> Si veda la Relazione Illustrativa al Codice dei contratti pubblici, p. 7: "Ulteriore materia centrale e prioritaria di intervento è quella relativa alla c.d. digitalizzazione, la quale ha costituito e rappresenta tutt'ora un elemento cardine ed estremamente innovativo dell'intero impianto codicistico. Invero, a più di un anno dall'entrata in vigore del Codice (che ha previsto un'introduzione graduale delle disposizioni in materia di digitalizzazione) si pone l'esigenza di semplificare e chiarire alcune regole finalizzate a favorire il corretto funzionamento del sistema di *e-procurement*".

<sup>71</sup> L'art. 30 ammette la possibilità per la stazioni appaltanti di ricorrere a soluzioni tecnologiche, ivi incluse l'intelligenza artificiale e le tecnologie di registri distribuiti, allo scopo di "migliorare l'efficienza". Per un approfondimento in dottrina si veda L.R. PERFETTI, *Codice dei contratti pubblici commentato* cit., p. 200 ss. Per l'Autore, l'utilizzo di tali tecnologie "è volto a rendere effettiva l'automatizzazione delle procedure e migliorare così l'efficienza delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, in coerenza con l'art. 97 Cost."; G. RIVELLINI, commento all'art. 30 del Codice dei contratti pubblici, in *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, cit., p. 267 ss.

<sup>72</sup> Art. 17, comma 3-bis e Allegato V.2 al Codice dei contratti pubblici.

Si guardi al recentissimo Regolamento sull'Intelligenza artificiale del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024<sup>73</sup>, dove all'art. 59, si prevede lo sviluppo di sistemi di per salvaguardare un interesse pubblico rilevante da parte di un'autorità pubblica o di un'altra persona fisica o giuridica e in settori per una maggiore efficienza e qualità della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici<sup>74</sup>.

D'altronde, l'uso dell'IA, come precisa il Regolamento, “garantendo un miglioramento delle previsioni, l'ottimizzazione delle operazioni e dell'assegnazione delle risorse e la personalizzazione delle soluzioni digitali disponibili per i singoli e le organizzazioni, può fornire vantaggi competitivi fondamentali alle imprese e condurre a risultati vantaggiosi sul piano sociale e ambientale, ad esempio in materia di assistenza sanitaria, agricoltura, sicurezza alimentare, istruzione e formazione, media, sport, cultura, gestione delle infrastrutture, energia, trasporti e logistica, servizi pubblici, sicurezza, giustizia, efficienza dal punto di vista energetico e delle risorse, monitoraggio ambientale, conservazione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ad essi”<sup>75</sup> e la predisposizione di un apposito Regolamento volto a disciplinare l'utilizzo di tali strumenti informatici “non dovrebbe ostacolare lo sviluppo e l'utilizzo di approcci innovativi nella pubblica amministrazione, che [anzi] trarrebbero beneficio da un uso più ampio di sistemi di IA conformi e sicuri, a condizione che tali sistemi non comportino un rischio alto per le persone fisiche e giuridiche”<sup>76</sup>.

### 3. Il tempo del procedimento come “bene della vita”

Analizzato il dato normativo, occorre ora soffermarsi più approfonditamente sulla qualificazione giuridica del tempo nel procedimento.

Ci si deve preliminarmente domandare se il “tempo” dell'agire amministrativo possa inquadrarsi tra i diritti fondamentali del cittadino, oppure vada piuttosto inteso in modo “accessorio”, quale strumento di tutela di altri diritti fondamentali<sup>77</sup>.

Pur potendosi agevolmente concludere che, indipendentemente dalle diverse opzioni interpretative illustrate, il “tempo” rappresenti comunque un valore fondamentale per “contaminazione”<sup>78</sup>, in quanto

---

<sup>73</sup> Regolamento UE 2024/1689 del 13 giugno 2024, che “stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828”.

<sup>74</sup> Per un approfondimento della normativa, si veda I. DE FEO, C. E. CAZZATO (a cura di), *Commentario alla Normativa in Materia di Intelligenza Artificiale*, Giappichelli, Torino, 2026.

<sup>75</sup> Cons. 4, Regolamento UE 2024/1689.

<sup>76</sup> Cons. 58, Regolamento UE 2024/1689.

<sup>77</sup> S. TUCCILLO, *Il tempo dell'azione amministrativa quale diritto fondamentale*, op. cit., p. 259-260.

<sup>78</sup> La conclusione accede alla teoria di “contaminazione” delle sfere di tutela dei diritti, per cui anche gli interessi strumentali alla tutela di diritti fondamentali, per contaminazione, assumono conseguente connotazione di rango primario. Sul tema si veda G. PINO, *Diritti fondamentali*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, pp. 213-214.

di per sé già strumentale alla tutela di altri diritti fondamentali<sup>79</sup>, è opportuno svolgere alcune ulteriori considerazioni.

Nel nostro ordinamento, dalla ricostruzione normativa proposta nel precedente paragrafo, è facile scorgere la chiara affermazione di un diritto autonomo e fondamentale alla tempestività dell'azione amministrativa<sup>80</sup>. All'espressa positivizzazione del "diritto alla tempestività" si affianca un suo costante riconoscimento "sostanziale" per opera della consolidata giurisprudenza avvicendatasi nel tempo su profili pratici, come si vedrà, ad esempio, connessi alla risarcibilità del danno da ritardo<sup>81</sup>.

Sul piano concreto, come correttamente osservato, la delimitazione temporale dell'azione amministrativa non esprime la scelta di una mera formalizzazione del procedimento, bensì è imprescindibile garanzia sostanziale di efficienza, effettività e certezza dell'agire pubblico<sup>82</sup>.

Se si consentisse che il potere pubblico venisse esercitato senza specifiche prescrizioni temporali, d'altronde, si vanificherebbe l'interesse della collettività ad una decisione che, adottata tardivamente, rischierebbe di risultare priva di scopo, *inutiliter data*<sup>83</sup>.

La durata del procedimento amministrativo incide non solo nei confronti dell'interesse primario sotteso all'adozione del provvedimento finale ma anche, evidentemente, sulla stabilità e sulla certezza dei rapporti giuridici, nonché su tutti gli altri interessi indirettamente coinvolti<sup>84</sup> nell'ambito del medesimo procedimento e a cui la decisione amministrativa è intrinsecamente collegata<sup>85</sup>.

---

<sup>79</sup> La certezza dei tempi dell'azione amministrativa è strettamente connessa al principio dell'affidamento e dipende spesso dall'esistenza o meno di altre circostanze, nonché è certamente strumentale alla tutela di altri diritti fondamentali, come la libertà, la stabilità degli effetti nel tempo, la libera iniziativa economica.

<sup>80</sup> S. TUCCILLO, *Il tempo dell'azione amministrativa quale diritto fondamentale*, op. cit., p. 260.

<sup>81</sup> Con riferimento alla necessità di un riconoscimento sostanziale dei diritti fondamentali, che non passi solo attraverso la loro formale previsione nei testi di legge, si veda molto bene G. PINO, *Diritti fondamentali*, op. cit., p. 211, secondo cui "Un diritto fondamentale è un diritto soggettivo attribuito da una norma avente a sua volta carattere fondamentale" laddove norma fondamentale "è quella che sta ai livelli superiori dell'ordinamento e che è in grado di fungere da parametro di validità per le norme ad essa inferiori e/o da guida per la loro interpretazione (...). Tipicamente le norme che rispondono a questo *identikit* sono le norme costituzionali con caratteristica dei principi e caratterizzate da un alto grado di indeterminatezza".

<sup>82</sup> cfr. per tutti M. IMMORDINO e A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>83</sup> M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione in Ius Publicum*, p. 12, secondo cui "Tempi lunghi – specie per quanto concerne le posizioni giuridiche di chi aspira ad ottenere dalla p.a. un provvedimento ampliativo come un'autorizzazione o una concessione – spesso vanificano ogni utilità del privato, e possono risultare idonei a eludere l'obbligo per la p.a. di concludere il procedimento".

<sup>84</sup> Per un'analisi approfondita del tema e del rapporto tra ritardo dell'azione amministrativa ed interessi economici, si veda S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo in Il diritto dell'economia*, n. 3, 2020, pp. 337-377.

<sup>85</sup> Per ANGIULI, "Ognun vede come l'adottare un atto amministrativo in un momento anziché in un altro, il ritardarne l'emanazione, l'esecuzione, o, addirittura, l'omettere ogni determinazione su di esso costituiscano, per l'Amministrazione, un ventaglio di alternative idonee ad assicurarle una incidenza notevole ed effettiva sulla gestione, tanto dell'interesse primario affidato alle sue cure, quanto degli altri interessi eventualmente coinvolti nel procedimento", così in A. ANGIULI, *Studi sulla discrezionalità amministrativa nel quando*, Cacucci, Bari, 1988; R. CAPONIGRO in *Il tempo come bene della vita* cit., "L'analisi della durata dei procedimenti amministrativi deve tenere conto del fatto che (...) le relazioni nell'ambito delle quali sono esercitate le funzioni pubbliche sono quasi sempre molto complesse, per cui

Come affermava perfettamente Merusi, sottolineando la stretta interconnessione tra procedimento amministrativo e mercato, “la Pubblica Amministrazione è una componente del mercato. Non solo deve essere efficiente come gli operatori privati per partecipare allo sviluppo economico, ma, soprattutto, deve dare certezze temporali ai privati per non creare asimmetrie nel contraddittorio paritario nel quale si sostanzia, giuridicamente, la concorrenza”<sup>86</sup>.

Significativamente sul punto, è del tutto ingiustificato, per Police, “il fastidio che il ceto politico, ma più in generale la Comunità nazionale, manifesta nei confronti dell’incapacità delle Amministrazioni pubbliche di provvedere tempestivamente e di provvedere con soluzioni dotate di stabilità nel tempo”, individuandosi nell’inerzia o nella lentezza delle decisioni pubbliche e nella loro costante instabilità “una delle principali ragioni di ostacolo alla crescita economica, allo sviluppo dell’iniziativa privata, all’attrazione degli investimenti anche stranieri”<sup>87</sup>.

In altri termini, “*time is money*”<sup>88</sup>, il tempo è denaro, anche nel procedimento amministrativo.

Come osserva egregiamente Lombardi, la prestazione amministrativa deve essere resa “nell’ambito di modelli comportamentali i cui parametri di riferimento sono costituiti dalla tempestività, dalla semplicità delle procedure, da un’adeguata informazione, nonché [...] dal rispetto della dignità del cittadino col quale l’Amministrazione entra in contatto”<sup>89</sup>. Per Travi, la doverosità dell’azione amministrativa è tale proprio in quanto esiste un termine oltre il quale a fronte dell’obbligo di provvedere, si consolida una situazione giuridica soggettiva di pretesa assistita da idonea garanzia giurisdizionale<sup>90</sup>.

---

l’interesse pubblico primario perseguito dall’autorità procedente convive, ora configgendolo ora collimando, con una pluralità di altri interessi, sia privati, sovente in contrapposizione tra loro, sia pubblici, di cui sono portatrici varie amministrazioni, a volte in posizione asimmetrica e divergente.”

<sup>86</sup> F. MERUSI, *La certezza dell’azione amministrativa fra tempo e spazio*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2002, p. 527.

<sup>87</sup> A. POLICE, *Dai silenzi significativi ai poteri sostitutivi. Una nuova dimensione per il dovere di provvedere della P.A.*, in A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Napoli, 2016, pp. 31 ss., spec. 34.

<sup>88</sup> B. FRANKLIN, *Advice to a Young Tradesman*, in G. FISHER, *The American Instructor: or Young Man’s Best Companion*, New York, 1748, secondo cui “Remember that time is money. He that can earn ten shillings a day by his labour, and goes abroad, or sits idle one half of that day, though he spends but sixpence during his diversion or idleness, it ought not to be reckoned the only expence; he hath really spent or thrown away five shillings besides”.

<sup>89</sup> R. LOMBARDI, *Semplificazione amministrativa e certezza dei tempi dell’agire amministrativo*, in J. LUTHER, P. VIPIANA (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, in *Polis Working Papers - Working Paper*, n. 208, 2013, p. 41; si veda anche egregiamente M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione in Ius Publicum*, cit., p. 12, secondo cui “a il “contenuto minimo” della doverosità amministrativa si articola su tre livelli: come doverosità di inizio o di avvio della cura di determinati interessi pubblici da parte dei soggetti titolari del potere; doverosità nella consumazione del potere e quindi nell’assunzione di decisione o decisioni in relazione a situazioni e interessi controversi; doverosità di soddisfazione delle situazioni giuridiche soggettive degli amministrati”; cfr. A. CIOFFI, *Dovere di provvedere e pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2005.

<sup>90</sup> A. TRAVI, commento all’art. 2, in *Commentario alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, TRAVI (a cura di), in *Le nuove leggi civili commentate*, 1995.

Vi è poi da considerare che il “tempo” rappresenta in sé stesso, un fondamentale fattore di valutazione del risultato<sup>91</sup>, l’interesse a che l’esercizio del pubblico potere avvenga correttamente ed in modo rapido si eleva a bene della vita autonomo<sup>92</sup> e indipendente rispetto al principale bene della vita a cui tende il cittadino, un interesse procedimentale che, pur non riferendosi direttamente ai beni della vita, ha ad oggetto “fatti procedimentali che a loro volta investono beni della vita”<sup>93</sup>.

D’altronde, se il termine contrassegna quell’arco temporale durante il quale deve compiersi una determinata attività non può negarsi il fatto che il termine stesso assume rilievo in quanto connesso all’esercizio di un diritto, facoltà o potere, ed in genere, a situazioni giuridiche soggettive.

Per Quinto, è indiscutibile il valore “essenziale” del tempo, come bene della vita autonomo, se non, addirittura, “principale”, in una società complessa come quella attuale, caratterizzata soprattutto dalla “creatività dell’economia finanziaria e dall’immaterialità dei beni economici”<sup>94</sup>. Il pregio delle riflessioni dell’autore si coglie nella loro disarmante attualità. Infatti, sebbene si tratti di considerazioni ormai risalenti, queste trovano piena rispondenza nell’attuale dimensione socio-economica nella quale, ormai, l’avvento delle nuove tecnologie e dell’intelligenza artificiale ha reso i tempi drasticamente più rapidi, quasi “schizofrenici”<sup>95</sup>.

La giurisprudenza, come si vedrà a breve, occupandosi della risarcibilità del danno da ritardo ha affermato chiaramente il diritto di ogni cittadino e ogni impresa ad avere “risposta dalle amministrazioni alle proprie istanze nel termine normativamente determinato e ciò proprio al fine di programmare le proprie attività e i propri investimenti; un inatteso ritardo da parte della P.A. nel fornire una risposta può condizionare la convenienza economica di determinati investimenti, senza però che tali successive scelte possano incidere sulla risarcibilità di un danno già verificatosi”<sup>96</sup>. Tale approccio si è andato consolidando ed affermando nel tempo, attraverso l’espresso e recente riconoscimento da parte del Consiglio di Stato che “il tempo è un bene della vita per il cittadino”, dal momento che “il fattore tempo costituisce un’essenziale

---

<sup>91</sup> Così, A. COLAVECCHIO e S. PIGNATARO, *L’obbligo di provvedere e i termini per la conclusione del procedimento*, cit., p. 84. Secondo gli autori, la certezza del tempo di conclusione del procedimento amministrativo, unitamente alla celerità degli stessi, rappresenta un importante fattore di competitività del “sistema Paese”. Per F. PATRONI GRIFFI la durata del procedimento rappresenta “uno degli indicatori più rilevanti di misurazione dei costi delle attività e uno degli indicatori che contribuiscono a peggiorare i graduari nelle classifiche internazionali”, F. PATRONI GRIFFI, *Procedimento amministrativo e responsabilizzazione dei poteri pubblici: a vent’anni dalla legge n. 241/1990*, in *Corriere giuridico*, n. 3, 2011, p. 301.

<sup>92</sup> G. SORICELLI, *Il tempo quale bene della vita nel procedimento amministrativo e il danno da ritardo: un falso problema?*, cit., p. 7.

<sup>93</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 77.

<sup>94</sup> P. QUINTO, *Il tempo «bene della vita» nel procedimento amministrativo: la tutela risarcitoria*, cit.

<sup>95</sup> Più critico G. SORICELLI, *Il tempo quale bene della vita*, cit, secondo cui “Pur riconoscendosi al tempo il momento di riferimento della sintesi degli interessi procedimentali, l’oggetto del rapporto giuridico amministrativo, si esclude che esso possa assurgere al rango di bene (...) La tutela del tempo quale bene della vita sarebbe indiretta: per tutelare interessi di portata più ampia (come, ad esempio, la libertà di iniziativa economica privata) si tutela il termine procedimentale. Che il tempo tradotto nel termine di conclusione del procedimento amministrativo abbia in molti casi una tutela mediata non v’è dubbio, ma questo non comporta necessariamente e sempre l’esclusione della sua configurabilità quale bene della vita e cioè punto di riferimento e contenuto di specifiche situazioni giuridiche soggettive”.

<sup>96</sup> Cons. St., Sez. V, 21 marzo 2011, n. 1739.

variabile nella predisposizione e nell'attuazione di un qualsiasi piano o programma da parte del privato interessato alla conclusione del procedimento"<sup>97</sup>.

#### 4. Le tutele giurisdizionali per il ristoro del tempo perduto

Ma allora, se il tempo è un "bene della vita", un fattore decisivo nelle vicende umane, la sua lesione deve essere risarcita al pari di ogni altra lesione arrecata ad un bene ritenuto giuridicamente rilevante.

D'altronde, come osservato in dottrina, i soli rimedi di carattere sostanziale pensati per edificare un impianto di istituti che possano garantire tempestività, durata, certezza e stabilità dell'azione amministrativa si rivelano spesso inadeguati in termini di efficacia, "al punto da consegnare al giudice la concretizzazione della tutela del diritto al tempo, vanificandone la portata precettiva"<sup>98</sup>.

Questa conclusione, sebbene oggi pacifica, è il frutto di importanti riflessioni che hanno attratto l'attenzione e l'interesse dei più autorevoli giuristi, oltre che della giurisprudenza.

L'art. 2-*bis* della legge sul procedimento amministrativo obbliga le amministrazioni al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento. La disposizione si coordina perfettamente con la previsione processuale prevista dall'art. 30 del codice del processo amministrativo che, al suo comma secondo, prevede analogamente che possa essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante non solo dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa, ma anche dal mancato esercizio di quella obbligatoria.

Quindi, l'inerzia dell'autorità pubblica viene sopperita dalla garanzia di un intervento dell'autorità giudiziaria che, "governando il passato", è capace di rimediare a *posteriori* al trascorrere del tempo pregiudizievole per gli interessi della collettività facendo ottenere giustizia a chi ha subito un danno dalla condotta, inerte ed inefficiente, dell'amministrazione<sup>99</sup>. In dottrina, c'è chi ha osservato che l'introduzione della norma abbia semplicemente positivizzato un pensiero già consolidatosi all'interno dell'ordinamento anche precedentemente alla novella legislativa<sup>100</sup>.

L'entrata in vigore della disposizione ha creato, sin da subito, vivaci dibattiti ed importati interrogativi.

---

<sup>97</sup> Cons. St., Sez. III, 28 aprile 2025, n. 3568.

<sup>98</sup> S. TUCCILLO, *Il tempo dell'azione amministrativa quale diritto fondamentale*, op. cit., p. 271.

<sup>99</sup> M. MACCHIA, *L'inefficacia degli atti tardivi come sanzione per l'amministrazione inerte*, in *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, (a cura di) A. Giordano, cit., p. 641.

<sup>100</sup> V. CERULLI IRELLI, *Introduzione*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, ZITO, (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 45.

#### 4.1. La responsabilità della pubblica amministrazione per violazione dei tempi procedurali

Anzitutto, una questione preliminare, quanto cruciale, sottesa alla risarcibilità del danno, risiede nell'individuazione della natura della responsabilità della pubblica amministrazione da cui scaturisce la lesione stessa.

A questo proposito, in un primo momento, si è fatta strada la tesi per cui l'autorità amministrativa che esercitasse l'azione oltre il termine di conclusione del procedimento previsto dalla legge, rispondesse a titolo di responsabilità "contrattuale".

La tesi nasceva da un'attenta riflessione sulla relazione intercorrente tra amministrazione e cittadino, declinabile in termini di "contatto sociale" o, meglio, "qualificato"<sup>101</sup> in ragione dall'affidamento riposto nel rispetto, da parte dell'autorità, degli obblighi procedurali prescritti dalla legge, pena la responsabilità per inadempimento *ex art.* 1218 del codice civile. Prendendo le mosse dalla dottrina tedesca<sup>102</sup> sulla struttura complessa del rapporto obbligatorio, secondo cui all'obbligo primario della prestazione si affiancano una serie di obblighi accessori, positivi e negativi, volti a garantire il

---

<sup>101</sup> Per un approfondimento si veda L. LORENZONI, *I principi di diritto comune nell'azione amministrativa tra regole di validità e regole di comportamento*, in *Dialoghi Di Diritto Amministrativo: Lavori Del Laboratorio Di Diritto Amministrativo* 2019, 2020, p. 53 ss; C. CASTRONOVO, *Responsabilità civile per la Pubblica Amministrazione*, in *Jus*, 1998; C. CICERO, *La responsabilità (pre)contrattuale come responsabilità da contatto sociale* in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2016; A. POLICE, *La disciplina della responsabilità amministrativa e La natura della responsabilità amministrativa*, in F.G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997; F. DURANTE, *Il diritto al risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi*, in *AmbienteDiritto*; V. CARBONE, *Il giudice amministrativo adotta la responsabilità da "contatto procedimentale"*, in *Danno e Resp.*, 2002, p. 198, parla di "dirimente decisione" e spiega che "una volta avviato il procedimento amministrativo, su iniziativa di parte, si costituisce un rapporto giuridico nuovo, a struttura complessa, sostanzialmente assimilabile a quello obbligatorio di diritto comune, ma anche alle situazioni tipiche delle trattative precontrattuali". L'Autore evidenzia come tale valorizzazione del procedimento, da una parte, attesti l'avvicinamento tra diritto comune e diritto amministrativo e, dall'altra, utilizzi la formula "contatto sociale qualificato"; R. GIOVAGNOLI, *Compendio di diritto amministrativo*, IV edizione, ITA Editore, Roma, 2025, p. 862 ss; G. MARI, *La responsabilità della p.a. per danno da ritardo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017; F.P. PATRONI GRIFFI, *A 20 anni dalla sentenza n. 500/1999: attività amministrativa e risarcimento del danno*, presentazione generale del congresso svolto a palazzo Spada il 16 dicembre 2019, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); M. PROTTO, *Responsabilità della p.a. per la lesione di interessi legittimi come responsabilità da contatto amministrativo*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 1, 2001; M. PROTTO, *Il danno da ritardo: alla ricerca del tempo (e del bene) perduto*, in *Giur.it.*, 2021; G. NAPOLITANO, *Il danno da ritardo della pubblica amministrazione. Il fondamento della responsabilità e le forme di tutela*, in *Verso un'amministrazione indipendente*, Giuffrè, Milano, 2005; M.C. CAVALLARO, *Brevi considerazioni sul danno da ritardo della pubblica amministrazione*, in *Foro.amm. T.A.R.*, 2005; L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2003; F. MANGANARO, *Riflessioni su talune recenti tendenze in tema di riparto di giurisdizione e responsabilità civile dell'amministrazione*, in *Giustamm.it*, 2009; A. ZITO, *La natura della responsabilità per i danni derivanti dalla lesione degli interessi legittimi: il dibattito in corso e qualche considerazione critica*, in *Verso un'amministrazione responsabile*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 351 - 386; G. POLI, *Potere pubblico, rapporto amministrativo e responsabilità della P.A. L'interesse legittimo ritrovato*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 74 - 86.

<sup>102</sup> C. CASTRONOVO, *Vaga culpa in contrabando: invalidità responsabilità e la ricerca della chance perduta*, in *Europa e dir. priv.*, n. 1, 2010, pp. 1 - 47; F. PIRAINO, *La buona fede in senso oggettivo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 172 ss; R. VON JHERING, *Della culpa in contrabando, ossia Del risarcimento del danno nei contratti nulli o non giunti a perfezione* (1861), traduzione dal tedesco e nota di lettura di F. PROCCHI, Napoli, 2005. Si vedano, in proposito, M. MUSY, *Responsabilità precontrattuale (culpa in contraendo)*, in *Dig. It., Disc. Priv.*, IV ed., XVI, Torino, 1997.

conseguimento del risultato cui è orientato il rapporto<sup>103</sup>, si è affermata, quindi, la qualificazione della responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione per lesione dei cd. “diritti procedurali”<sup>104</sup>. Dettagliatamente, in dottrina, per Merusi, la buona fede è prevista in ipotesi nelle quali “non è configurabile, né un negozio bilaterale, né un rapporto giuridico vero e proprio, ma al più un generico “contatto sociale”, che certamente non manca neppure fra la pubblica amministrazione e il destinatario di un provvedimento amministrativo”<sup>105</sup>. Ancora, osservava Nigro, l’esistenza di un contatto amministrazione – privato “non si esaurisce nel noto momento di sintesi autorità – libertà, costituita e espressa dall’atto amministrativo, ma si prolunga nel tempo prima e oltre quel momento (...) una relazione stabile fra amministrazione e cittadino, [un] rapporto amministrativo perché non si saprebbe come definire altrimenti questo contatto durevole in cui si manifestano, da una parte e dall’altra, poteri, soggezioni, oneri, aspettative, ecc.”<sup>106</sup>.

Dunque, seguendo questo orientamento le pretese di una corretta amministrazione muoverebbero dall’esigenza del rispetto, da parte dell’autorità, dei livelli essenziali della prestazione pubblica, diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale<sup>107</sup>, posti a tutela non solo della possibilità attuativa dell’interesse materiale di base, “ma anche della intrinseca correttezza dell’esercizio del potere, sganciati dalla prospettiva teleologica della realizzazione dell’interesse materiale che costituisce invece il sostrato dell’interesse legittimo”<sup>108</sup>.

Per la giurisprudenza concorde a questa tesi<sup>109</sup>, il diritto ad una corretta azione amministrativa sarebbe talmente “sacro”, da corrispondere ad un vero e proprio obbligo contrattuale in capo all’autorità. In

---

<sup>103</sup> L. LORENZONI, *I principi di diritto comune nell’azione amministrativa tra regole di validità e regole di comportamento*, cit., p. 72.

<sup>104</sup> M. RENNA, *Obblighi procedurali e responsabilità della amministrazione*, in *dir. Amm.* 2005, 566-567; M.L. MADDALENA, *Il punto sul danno da ritardo*, in *Rassegna monotematica di giurisprudenza*, [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), p. 12; L. R. PERFETTI, *Pretese procedurali come diritti fondamentali. Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo*, in *Dir. Proc. Amm.* N. 3, 2012, pp. 850 - 875.

<sup>105</sup> F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico: dagli anni Trenta all’alternanza*, Giuffè, 2001, p. 140.

<sup>106</sup> M. NIGRO, *Ma che cos’è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro It.*, n. 5, 1987, p. 469.

<sup>107</sup> L.R. PERFETTI, *Pretese procedurali come diritti fondamentali. Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo*, in *Dir. Proc. Amm.*, n. 3, 2012, pp. 850 - 875; cfr. Corte di cassazione, sezioni unite, 28 aprile 2020, n. 8236, capo 32.

<sup>108</sup> A. ROMANO TASSONE, *Funzione amministrativa e diritto privato (il problema delle situazioni giuridiche soggettive)*, in *Scritti in onore di V. Spagnuolo Vigorita*, Napoli, 2007.

<sup>109</sup> Si veda Corte di cassazione, sezioni unite, 28 aprile 2020, n. 8236, capo 32, secondo cui “è ancora necessario, da ultimo, mettere a fuoco con precisione la natura della responsabilità che sorge in capo alla pubblica amministrazione per effetto della lesione dell’affidamento del privato. Ritengono le Sezioni Unite che detta responsabilità vada ricondotta al paradigma della responsabilità da contatto sociale qualificato.” (...) “Il dovere di comportarsi secondo correttezza e buona fede rappresenta, infatti, una manifestazione del più generale dovere di solidarietà sociale, che trova il suo principale fondamento nell’art. 2 Cost. e grava reciprocamente su tutti i membri della collettività. Tale dovere si intensifica e si rafforza, trasformandosi in dovere di correttezza e di protezione, quando tra i consociati si instaurano momenti relazionali socialmente o giuridicamente qualificati, tali da generare, unilateralmente o, talvolta, anche reciprocamente, ragionevoli affidamenti sull’altrui condotta corretta e protettiva. Deve quindi riconoscersi l’esistenza di una proporzionalità diretta tra l’ambito e il contenuto dei doveri di protezione e correttezza, da un lato, e il grado di intensità del momento relazionale e del conseguente affidamento da questo ingenerato, dall’altro; cosicché, come persuasivamente affermato dal Consiglio di Stato nella più volte citata sentenza n. 5 del 2018, “da chi esercita, ad

particolare, seguendo questo orientamento, “il contatto del cittadino con l’amministrazione è oggi caratterizzato da uno specifico dovere di comportamento nell’ambito di un rapporto che in virtù delle garanzie che assistono l’interlocutore dell’attività procedimentale, diviene specifico e differenziato”, pertanto, “dall’inizio del procedimento, l’interessato diviene il beneficiario di obblighi che la stessa sentenza 500-99-SU identifica nelle “regole di imparzialità, di correttezza e di buona amministrazione alle quali l’esercizio della funzione pubblica deve ispirarsi e che il giudice ordinario può valutare, in quanto si pongono come limiti esterni alla discrezionalità”<sup>110</sup>. Su tali premesse, si è giunti ad affermare addirittura che l’interesse a veder concluso tempestivamente il procedimento costituirebbe, secondo una lettura estrema, un vero e proprio diritto soggettivo, tutelato in quanto tale, e non una situazione strumentale alla soddisfazione di un interesse materiale.

Per questa (discutibile) visione, dunque, essendo il contatto tra pubblica amministrazione e cittadino, così avvinto da comportare obblighi talmente stringenti in capo all’autorità da qualificare la posizione del singolo come di diritto soggettivo (piuttosto che interesse legittimo), “il fenomeno, tradizionalmente noto come lesione dell’interesse legittimo, costituisce in realtà inadempimento alle regole di svolgimento dell’azione amministrativa, ed integra una responsabilità che è molto più vicina alla responsabilità contrattuale nella misura in cui si rivela insoddisfacente, e inadatto a risolvere con coerenza i problemi applicativi dopo Cass. 500-99-SU, il modello, finora utilizzato, che fa capo all’art. 2043 c.c.: con le relative conseguenze in tema di accertamento della colpa.”<sup>111</sup>

---

esempio, un’attività professionale “protetta” (ancor di più se essa costituisce anche un servizio pubblico o un servizio di pubblica necessità) e, a maggior ragione, da chi esercita una funzione amministrativa, costituzionalmente sottoposta ai principi di imparzialità e di buon andamento (art. 97 Cost.), il cittadino si aspetta uno sforzo maggiore, in termini di correttezza, lealtà, protezione e tutela dell’affidamento, rispetto a quello che si attenderebbe dal *quisque de populo*” (p. 24). Vi è quindi un *quid pluris* rispetto al generale precetto del *neminem laedere*; non si tratta della generica “responsabilità del passante”, ma della responsabilità che sorge tra soggetti che si conoscono reciprocamente già prima che si verifichi un danno; danno che consegue non alla violazione di un dovere di prestazione ma alla violazione di un dovere di protezione, il quale sorge non da un contratto ma dalla relazione che si instaura tra l’amministrazione ed il cittadino nel momento in cui quest’ultimo entra in contatto con la prima.”; cfr. Corte di cassazione, sezioni unite, ord. 19 gennaio 2023, n. 1567, secondo cui l’inosservanza dei doveri di correttezza e buona fede gravanti sull’amministrazione “dà luogo, indipendentemente dall’annullamento dell’atto in autotutela o in sede giurisdizionale, ad una responsabilità che non è qualificabile né come extracontrattuale né come contrattuale in senso proprio, configurandosi piuttosto, come si è detto in precedenza, come una responsabilità di tipo relazionale o da contatto sociale qualificato.”

<sup>110</sup> Così, Corte di cassazione, Sez. I, 10 gennaio 2003, n. 157. Per una ricostruzione della giurisprudenza in materia si veda L. LORENZONI, *I principi di diritto comune nell’azione amministrativa tra regole di validità e regole di comportamento*, cit., p. 82 ss. e M. MACCHIA, A. MOLITERNI (a cura di), *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 2014, p. 1189 – 1198; F. DELLO SBARBA, *Danno da ritardo, perdita di chance, danno da provvedimento legittimo e danno morale, Relazione nel Corso di formazione “Sviluppi recenti dei principi generali del diritto, tra ordinamento nazionale e ordinamenti europei”*, Palazzo Spada, 20-21 febbraio 2025. in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>111</sup> In dottrina, si veda G. MICARI, *Provvedimento amministrativo negativo tardivo: l’adunanza plenaria sul danno da ritardo «mero» infittisce la «rete di contenimento»* in *Giust. civ.*, n. 6, 2006, pp. 1329 e ss., nota Consiglio di Stato Ad. Plen. , 15 settembre 2005, n.7, Consiglio di Stato , 7 marzo 2005, n.875, sez. IV, il quale ha sostenuto: “Se, dunque, deve riconoscersi la sussistenza di un vincolo costituzionale di provvedere in capo alla pubblica amministrazione ed un correlativo diritto soggettivo all’esercizio del potere funzionalizzato entro i termini normativi fissati, e se tale diritto assume rilevanza costituzionale attraverso la mediazione del principio del giusto procedimento, un provvedimento amministrativo tardivo,

La tesi di una responsabilità contrattuale dell'amministrazione per danno da ritardo è stata criticata, ritenendo che non sempre le tradizionali categorie civilistiche consentono di cogliere appieno i presupposti che consentono la risarcibilità del danno arrecato agli interessi legittimi<sup>112</sup> e la determinazione di "ragionevoli criteri per valutare la sussistenza di elementi costitutivi degli illeciti amministrativi"<sup>113</sup>. Peraltro, si è sottolineata la mancanza di adeguata protezione delle situazioni soggettive degli individui lesi dal provvedimento che non abbiano partecipato alla fase procedimentale, e che non siano quindi entrati in "contatto" con l'amministrazione<sup>114</sup>.

Si è quindi affermata anche la tesi per cui il procedimento amministrativo non può costituire il luogo di "contatto" tra amministrazione e privati, nell'ambito del quale la violazione degli obblighi posti in capo all'autorità dia luogo necessariamente a lesione della sfera "materiale del privato"<sup>115</sup>.

Questa visione, per alcuni, è stata confermata ed anzi, avvalorata, dall'introduzione nel 2009 dell'art. 2-*bis* all'interno della legge sul procedimento amministrativo che ha finalmente risolto il problema tendendo a configurare la responsabilità come "extra contrattuale"<sup>116</sup> più confacente alle violazioni dei doveri di condotta imposti alla pubblica amministrazione<sup>117</sup>.

---

indipendentemente dal suo contenuto favorevole o non favorevole all'istante, non solo sarà illegittimo (secondo la *communis opinio* secondo cui il provvedimento *contra Constitutionem* è annullabile), ma non possiederà neppure la forza tipica di degradazione del diritto contrapposto"; L. LORENZONI, *I principi di diritto comune nell'azione amministrativa tra regole di validità e regole di comportamento*, cit., p. 79 ss.

<sup>112</sup> P. QUINTO, *Il tempo «bene della vita» nel procedimento amministrativo: la tutela risarcitoria*, cit., secondo cui "L'opzione, quindi, per una responsabilità diversa da quella tipicamente contrattuale consentirebbe, anche attraverso la valutazione dell'ingiustizia del danno, una ponderazione degli interessi meritevoli di tutela impedendo tentativi meramente speculativi, pretese abnormi e «abusi da ritardo»"; si veda anche G.P. CIRILLO, *Il danno da illegittimità dell'azione amministrativa e il giudizio risarcitorio*, Cedam, Padova, 2001

<sup>113</sup> L. MARUOTI, "La giustizia amministrativa ed il ruolo dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato", intervento nel convegno su «La nuova giurisdizione del Giudice Amministrativo» Lecce, 19 dicembre 2008-

<sup>114</sup> L. LORENZONI, *I principi di diritto comune nell'azione amministrativa tra regole di validità e regole di comportamento*, cit., p. 79 ss. L'Autrice rimanda correttamente a M. RENNA, *Obblighi procedurali e responsabilità della amministrazione*, in *dir. Amm.*, 2005, pp. 566-567, secondo cui sebbene in linea generale sia auspicabile ricondurre la responsabilità della P.A. alla responsabilità per inadempimento ex art. 1218 c.c., le tesi contrattualiste fondate sugli obblighi di buona fede e di correttezza o sugli obblighi di protezione "non dovrebbero essere invocate al cospetto di obblighi procedurali determinati e specifici sanciti dall'ordinamento, perché in questi casi la loro applicazione rischia paradossalmente di indebolire, anziché aumentare o comunque migliorare, la tutela dei diritti procedurali degli amministrati (...) Laddove insomma esista una prestazione procedurale ben individuata dedotta dalla legge all'interno di un rapporto obbligatorio tra amministrazione e parti del procedimento, è in relazione all'inadempimento di tale prestazione che potrà e dovrà essere affermata la responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione per i danni causati dal medesimo inadempimento ai soggetti privati venuti in contatto con essa. Tanto più che rispetto alla responsabilità contrattuale ordinaria la responsabilità "contrattuale" ha un regime probatorio un po' meno favorevole per i soggetti danneggiati e, soprattutto, implica una diminuzione quantitativa dei danni risarcibili."

<sup>115</sup> L. DE LUCIA, *Procedimento amministrativo e interessi materiali* in *Dir. Amm.*, n. 1, 2005.

<sup>116</sup> M.L. MADDALENA, *Il punto sul danno da ritardo*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), p. 2; S. TOSCHEI, *Obiettivo tempestività e certezza dell'azione*, in *Guida dir.*, n. 27, 2009, p. 49. D. RUSSO, *La nuova disciplina dei termini e della responsabilità per danno da ritardo*, in R. GAROFOLI (a cura di), *La nuova disciplina del procedimento e del processo amministrativo*, Neldiritto editore, Roma, 2009.

<sup>117</sup> Sul tema e sul passaggio dalla teoria della responsabilità extra contrattuale a quella contrattuale si veda R. GRECO, *La riforma della legge 241/1990, con particolare riguardo alla legge 69/2009: in particolare, le novità sui termini di conclusione del procedimento e la nuova disciplina della conferenza dei servizi*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2009; E. ZAMPETTI, *La natura*

Anche una parte della giurisprudenza successiva alla novella legislativa, ha confermato che “la richiesta di accertamento del danno da ritardo ovvero del danno derivante dalla tardiva emanazione di un provvedimento favorevole, se da un lato deve essere ricondotta al danno da lesione di interessi legittimi pretensivi, per l’ontologica natura delle posizioni fatte valere, dall’altro, in ossequio al principio dell’atipicità dell’illecito civile, costituisce una fattispecie *sui generis*, di natura del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell’alveo dell’art. 2043 *c.c.* per l’identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità”<sup>118</sup>.

La conclusione è stata accolta e consolidata dal Consiglio di Stato che, intervenuto in Adunanza Plenaria per dirimere definitivamente il contrasto interpretativo, con due importantissime pronunce nel 2018<sup>119</sup> e del 2021<sup>120</sup> ha definitivamente concluso per la qualificazione “extra contrattuale” della responsabilità.

Con la prima Adunanza Plenaria del 2018, il Consiglio di Stato, pur richiamando i pregi della ricostruzione teorica del “contatto sociale qualificato”, che ha avuto il merito di evidenziare il “legame esistente tra l’ambito e il contenuto dei doveri di protezione e correttezza, da un lato, e il grado di intensità del momento relazionale e del conseguente affidamento da questo ingenerato, dall’altro”, ne individua i limiti, affermando come da chi “esercita una funzione amministrativa, costituzionalmente sottoposta ai principi di imparzialità e di buon andamento (art. 97 Cost.), il cittadino si aspetta uno sforzo maggiore [rispetto a quello meramente “negoziale”], in termini di correttezza, lealtà, protezione e tutela dell’affidamento, rispetto a quello che si attenderebbe dal *quisque de populo*.”

Tuttavia, in questa prima pronuncia, il Collegio rimandava ad altro momento l’approfondimento sulla netta individuazione della specifica responsabilità in capo alla pubblica amministrazione, letteralmente affermando che “Si potrà discutere se, ed eventualmente in quali casi, a seconda dell’intensità e della pregnanza del momento relazionale e della forza dell’affidamento da esso ingenerato, la correttezza continui a rilevare come mera modalità comportamentale la cui violazione dà vita ad un illecito riconducibile al generale dovere del *neminem laedere* di cui all’art. 2043 cod. civ., o diventi l’oggetto di una vera e propria obbligazione nascente dal “contatto sociale” qualificato. La questione, non direttamente

---

*extracontrattuale della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione dopo l’Adunanza Plenaria n. 7 del 2021*, in *GiustiziaInsieme*, 30 luglio 2021; R. GISONDI, *Il Legislatore consacra la risarcibilità da ritardo*, in F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il nuovo procedimento amministrativo*, DikeGiuridica, Roma, 2009; S. D’ANCONA, *Il termine di conclusione del procedimento amministrativo nell’ordinamento italiano. Riflessioni alla luce delle novità introdotte dalla legge 18 giugno 2009 n. 69*, in *www.giustamm.it*, 2009; P. SORICELLI, *La codificazione della disciplina speciale della responsabilità della P.A. per danno da ritardo?*, in *www.giustamm.it*, 2009; A. VACCARI, *Brevi cenni sulla responsabilità della pubblica amministrazione per ritardo nell’attività provvedimentoale*, in *Foro amm. T.a.r.*, n. 9, 2013; P.M. ZERMAN, *Il risarcimento del danno da ritardo: l’art. 2 bis della legge 241/1990 introdotto dalla legge 69/2009*, in *www.giustizia-amministrativa.it*; V. ANTONELLI, *Dal contatto sociale al rapporto amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2005; F. NAVARO, *Brevi cenni sulla riforma del procedimento amministrativo operata dalla legge n. 69/2009*, in *Il diritto della regione*, n. 4, 2010.

<sup>118</sup> Cons. St., Sez. IV, 7 marzo 2013, n. 1406.

<sup>119</sup> Cons. St., Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5.

<sup>120</sup> Cons. St., Ad. Plen., 23 aprile 2021, n. 7.

rilevante in questo giudizio (non essendo investita dai quesiti sollevati dall'ordinanza di rimessione), è oggetto di un dibattito giurisprudenziale e dottrinale dai risultati così controversi, da rendere inopportuno, in questa sede, ogni ulteriore approfondimento.” Nonostante il rinvio a successivi approfondimenti della questione, da tenere in opportune sedi, la decisione ha avuto comunque il merito di individuare i presupposti affinché l'affidamento del privato sia risarcibile, imponendo uno stringente onere probatorio in capo a quest'ultimo.

In dottrina, c'è chi ha evidenziato le criticità della pronuncia, proprio nella parte in cui il Consiglio di Stato è rimasto ancorato, per alcuni aspetti, ad una visione restrittiva rispetto al pieno riconoscimento della responsabilità civile della P.A. e, quindi, non ha preso definitivamente posizione sulla natura della responsabilità dell'amministrazione<sup>121</sup>, lasciando diversi interrogativi alla portata della responsabilità civile della pubblica amministrazione.

Nel 2021, riprendendo gli interrogativi lasciati in parte irrisolti, con la Plenaria n. 7 del 23 aprile<sup>122</sup>, veniva richiesto espressamente al Consiglio di Stato di chiarire se la responsabilità della pubblica amministrazione da ritardo avesse natura contrattuale o meno.

In risposta al quesito posto, i giudici di Palazzo Spada hanno limpidamente concluso “che la responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi, sia da illegittimità provvedimentale sia da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, ha natura di responsabilità da fatto illecito aquiliano e non già di responsabilità da inadempimento contrattuale; è pertanto necessario accertare che vi sia stata la lesione di un bene della vita, mentre per la quantificazione delle conseguenze risarcibili si applicano, in virtù dell'art. 2056 cod. civ. –da ritenere espressione di un principio generale dell'ordinamento- i criteri limitativi della consequenzialità immediata

---

<sup>121</sup> Così L. LORENZONI, *I principi di diritto comune nell'azione amministrativa tra regole di validità e regole di comportamento*, cit., p. 58; Cons. St., Ad. Plen. 4 maggio 2018, n. 5, *Foro Amministrativo*, n. 5, 2018, p. 766; in *Responsabilità Civile e Previdenza*, con nota di S. FOÀ; *Responsabilità precontrattuale della p.a. tra correttezza e autodeterminazione negoziale*; in *Guida al diritto 2018*, con nota di M. CLARICH e G. FONDERICO; in *Urbanistica e appalti*, 2018, nota di L. GIAGNONI, *Responsabilità precontrattuale della p.a. anche prima dell'aggiudicazione*; in *Giur. It.*, 2018, 8-9, 1983 nota di G.D. COMPORTI, *Regole di comportamento per un ripensamento della responsabilità dell'amministrazione*; in *Corriere Giur.*, 2018, 12, 1547 con nota di F. TRIMARCHI BANFI, *La responsabilità dell'amministrazione per il danno da affidamento nella sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 5 del 2018*.

<sup>122</sup> Per un commento alla decisione si veda A. PALMIERI, R. PARDOLESI, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione: così è se vi pare, con ampi riferimenti giurisprudenziali*, in *Foro it.*, 2021; C. CONTESSA, *L'Adunanza plenaria sulla natura (extracontrattuale) del danno da lesione di interesse legittimo*, in *Urbanistica e appalti*, n. 5, 2021; L. SALVIA, *La responsabilità da ritardo*, in *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., p. 667; E. ZAMPETTI, *La natura extracontrattuale della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione dopo l'Adunanza Plenaria n. 7 del 2021* in *GiustiziaInsieme*, 30 luglio 2021; E. DELLA CORTE, *La natura giuridica della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione al vaglio della Adunanza plenaria. Una questione ancora aperta? (commento alla sentenza n. 7 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato)*, in *Rivista Giuridica europea*, n. 25 luglio 2022; D. D'AMICO, *La responsabilità della pubblica Amministrazione per lesione di interessi legittimi, sia da illegittimità provvedimentale sia da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, ha natura di responsabilità extracontrattuale*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it).

e diretta e dell'evitabilità con l'ordinaria diligenza del danneggiato, di cui agli artt. 1223 e 1227 cod. civ.; e non anche il criterio della prevedibilità del danno previsto dall'art. 1225 cod. civ.<sup>123</sup>.

A sostegno di tale conclusione, la Plenaria ha evidenziato che l'amministrazione, "mantiene rispetto al privato la posizione di supremazia necessaria a perseguire i fini determinati dalla legge con atti di carattere autoritativo in grado di incidere unilateralmente sulla sfera giuridica del privato", precisando che nel "rapporto amministrativo" si creano le condizioni perché la pubblica amministrazione "non possa essere assimilata al debitore obbligato per contratto ad adempiere in modo esatto nei confronti del privato". Né il rapporto tra privato e amministrazione potrebbe essere ricondotto "alla dibattuta, in dottrina come in giurisprudenza, nozione di contatto sociale, in quanto, a tacer d'altro, oltre a quanto osservato sulla natura del rapporto amministrativo, la relazione tra privato e amministrazione è comunque configurata in termini di supremazia, e cioè da un'asimmetria che mal si concilia con le teorie sul contatto sociale che si fondano sulla relazione partitaria". Conseguentemente, "l'esercizio della funzione pubblica, manifestatosi tanto con l'emanazione di atti illegittimi quanto con un'inerzia colpevole, può quindi essere fonte di responsabilità sulla base del principio generale del *neminem laedere*". Peraltro, depongono nel senso della responsabilità extracontrattuale da fatto illecito, anche specifici indici normativi e, in dettaglio, i commi 2 e 4 dell'art. 30 c.p.a."

In antitesi con la posizione assunta dall'Adunanza Plenaria, le sezioni unite della Corte di Cassazione pretendono oggi per la qualificazione della responsabilità della pubblica amministrazione per violazione degli obblighi di correttezza, come responsabilità da "contatto sociale", ritenendo di "dover valorizzare - generalizzandone gli esiti oltre il mero ambito dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione - l'orientamento che connota la responsabilità da lesione dell'affidamento del privato entrato in relazione con la pubblica amministrazione come responsabilità da contatto sociale qualificato dallo *status* della pubblica amministrazione quale soggetto tenuto all'osservanza della legge come fonte della legittimità dei propri atti". Il contatto o, per meglio dire, il rapporto tra il privato e la pubblica amministrazione, secondo la Cassazione, "deve essere inteso come il fatto idoneo a produrre obbligazioni in conformità dell'ordinamento giuridico (art. 1173 c.c.) dal quale derivano, a carico delle parti, non obblighi di prestazione, bensì reciproci obblighi di buona fede, di protezione e di informazione, giusta l'art. 1175 c.c. (correttezza), art. 1176 c.c. (diligenza) e art. 1337 c.c. (buona fede)."<sup>124</sup>

Quindi, in definitiva, "la responsabilità che grava sulla pubblica amministrazione per il danno prodotto al privato a causa delle violazioni dell'affidamento dal medesimo riposto nella correttezza dell'azione amministrativa non sorge in assenza di rapporto, come la responsabilità aquiliana, ma sorge da un

---

<sup>123</sup> Cons. St., Ad. Plen. 23 aprile 2021, n. 7, capo 26.

<sup>124</sup> Cass, Sez. Un., 28 aprile 2020, n. 8236, capo 33; cfr. Cass, Sez. Un, ord. 19 gennaio 2023, n. 1567.

rapporto tra soggetti - la pubblica amministrazione e il privato che con questa sia entrato in relazione - che nasce prima e a prescindere dal danno e nel cui ambito il privato non può non fare affidamento nella correttezza della pubblica amministrazione”. Si tratta, allora, di una responsabilità che, prendendo la forma dalla violazione degli obblighi derivanti da detto rapporto, “va ricondotta allo schema della responsabilità relazionale, o da contatto sociale qualificato, da inquadrare nell’ambito della responsabilità contrattuale; con l’avvertenza che tale inquadramento, come segnalato da autorevole dottrina, non si riferisce al contratto come atto ma al rapporto obbligatorio, pur quando esso non abbia fonte in un contratto.”<sup>125</sup>

#### 4.2. Le diverse categorie di danno da ritardo

Dopo essere “entrati” nel rapporto tra cittadino ed amministrazione ed aver, quindi, appurato la natura (o quantomeno, il dibattito sulla natura) della responsabilità, rimangono molti (e non semplici) nodi da sciogliere.

Anzitutto, è necessario chiedersi se il risarcimento del danno da ritardo dell’azione amministrativa richieda preliminarmente un accertamento sulla spettanza del bene della vita ovvero consegua automaticamente all’inerzia dell’autorità. Sul punto, va preliminarmente chiarito che esistono tre diverse categorie, tra loro ben distinte, di danno da ritardo<sup>126</sup>.

La prima è quella del danno derivante dalla tardiva adozione di un provvedimento a contenuto favorevole, inquadrabile come “pregiudizio connesso all’incertezza rispetto ad un interesse meritevole di accoglimento, inquadrabile anche come pregiudizio da differito godimento del bene della vita a cui il privato mira”<sup>127</sup>. In tal caso, il risarcimento del danno consente il ristoro del pregiudizio patito in conseguenza di ogni ritardo nell’esercizio della funzione pubblica, solo a condizione che sussista la

---

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> M.L. MADDALENA, *Gli incentivi a decidere tempestivamente e il danno da ritardo*. Intervento svolto in occasione del webinar dal titolo: “L’efficienza dell’azione amministrativa nel 30ennale della legge generale del procedimento amministrativo”, organizzato dall’Università di Torino e dall’Università del Piemonte Orientale, tenutosi il 13 luglio 2020, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); R. GIOVAGNOLI, R. CHIEPPA, *Manuale di Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2017; M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1995; M. TRIMARCHI BANFI, *Tutela specifica e tutela risarcitoria degli interessi legittimi*, Torino, 200. In giurisprudenza si veda Cons. St., Sez. IV, 29 maggio 2025, n. 4685, secondo cui “con la formula “danno da ritardo”, si identificano pregiudizi patrimoniali relativi a tre diverse fattispecie: a) l’adozione del provvedimento richiesto, favorevole all’interessato, ma emesso in ritardo (il danno deriva dal non aver potuto svolgere tempestivamente l’attività, astrattamente consentita dall’ordinamento, attività che invece è stata ritardata dalla lentezza dell’amministrazione); b) l’inerzia dell’amministrazione e, quindi, la mancata adozione del provvedimento richiesto (il danno deriva dal non aver conseguito il bene della vita anelato); c) il c.d. danno da mero ritardo, ossia il mancato rispetto, da parte dell’amministrazione destinataria di un’istanza di tipo ampliativo, del termine per l’adozione di un determinato provvedimento (“mero ritardo”).”

<sup>127</sup> L. SALVIA, *La responsabilità da ritardo*, in *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, (a cura di) A. GIORDANO, Giuffrè, Milano, 2025, p. 669.

spettanza del bene della vita<sup>128</sup> a favore dell'istante. In continuità con l'indirizzo inaugurato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 7 del 2005, il danno risarcibile in questo caso deve essere limitato alla sola ipotesi in cui sia concretamente dimostrata la spettanza del bene della vita richiesto, senza possibilità di ristoro per la sola violazione del *dies ad quem* previsto per la conclusione del procedimento avviato dall'istanza pretensiva del cittadino<sup>129</sup>. In altre parole, la condizione imprescindibile per risarcire questo tipo di danno è la spettanza del bene della vita<sup>130 131</sup>.

Vi è, poi, il danno derivante dall'adozione tardiva di un provvedimento legittimo ma sfavorevole per il privato interessato, che introduce il dibattito sulla risarcibilità del tempo quale interesse procedimentale indipendentemente dalla situazione "sostanziale" interessata dall'agire amministrativo<sup>132</sup>.

La terza tipologia di danno deriva dalla "mera inerzia" dell'azione amministrativa, ossia dalla mancata adozione di un provvedimento. La fattispecie trova il proprio fondamento normativo nel disposto dell'art. 2-*bis*, comma 1, della legge sul procedimento amministrativo, secondo cui le pubbliche

---

<sup>128</sup> Sulla "spettanza del bene della vita" si veda G. FALCON, *Il giudice amministrativo tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di spettanza*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2001, p. 287.

<sup>129</sup> E. STICCHI DAMIANI, *Danno da ritardo e pregiudiziale amministrativa*, in *Foro Amministrativo* (II), TAR, 2007. Per l'Autore, l'idea che il danno da ritardo o inerzia della P.A. possa essere risarcito anche a dispetto di un'istanza del privato manifestamente infondata non convince del tutto atteso che accordare il risarcimento in tal caso avrebbe il significato di dargli oggi ciò che il soggetto non avrebbe potuto ottenere domani, in altre parole di risarcirlo per ciò che non avrebbe mai potuto ottenere e che non aveva interesse a domandare.

<sup>130</sup> M. MACCHIA, *L'inefficacia degli atti tardivi come sanzione per l'amministrazione inerte*, in *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., p. 642; cfr. F. PATRONI GRIFFI, *La responsabilità dell'amministrazione: danno da ritardo e class action*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2009.

<sup>131</sup> In giurisprudenza si veda Cons. St., Sez. III, 2 novembre 2020, n. 6755 secondo cui "l'ingiustizia del danno e, quindi, la sua risarcibilità per il ritardo dell'azione amministrativa, pertanto, è configurabile solo ove il provvedimento favorevole sia stata adottato, sia pure in ritardo, dall'autorità competente ovvero sarebbe dovuto essere adottato, sulla base di un giudizio prognostico effettuabile sia in caso di adozione di un provvedimento negativo sia in caso di inerzia reiterata, in esito al procedimento"; cfr. Cons. St., Sez. IV, 22 luglio 2020, n. 4669; Cons. St., Sez. IV, 27 febbraio 2020, n. 1437, Cons. St., sez. IV, 2 dicembre 2019, n. 8235; Cons. St., Sez. IV, 15 luglio 2019, n. 4951.

<sup>132</sup> Si veda Cass, Sez. Un, ord. 28 aprile 2020, n. 8236, secondo cui "è stato obiettato in dottrina che l'interesse legittimo è una posizione tipicamente relazionale, che, cioè, esprime il rapporto tra il cittadino e l'amministrazione nell'esercizio di un potere, cosicché l'interesse legittimo del destinatario dell'azione amministrativa dovrebbe ritenersi leso non solo quando l'amministrazione gli neghi illegittimamente un provvedimento favorevole, ma anche quando tale provvedimento gli venga illegittimamente rilasciato; salvo che, in questo secondo caso, la lesione dell'interesse legittimo non sarebbe produttiva di danno" (...) "l'interesse legittimo consiste nella pretesa ad un provvedimento favorevole che derivi dall'attività legittima dell'amministrazione non significa, tuttavia, che il danno lamentato dal privato che abbia ottenuto un determinato bene della vita mediante un provvedimento amministrativo illegittimo, successivamente annullato, sia stato causato dall'atto favorevole illegittimo; quest'ultimo, in quanto favorevole, non ha prodotto alcun danno al suo destinatario, ancorché illegittimo. La fattispecie causativa del danno non consiste, pertanto, nella lesione dell'interesse legittimo del destinatario del provvedimento, bensì nella lesione dell'affidamento che costui ha riposto nella legittimità del provvedimento che gli ha attribuito il bene della vita. Ciò perché, come questa Corte si è fatta carico di chiarire con la già menzionata ordinanza n. 17586/2015, la scaturigine del danno costituente l'oggetto della pretesa risarcitoria del privato non consiste nella mera illegittimità del provvedimento amministrativo, bensì nella lesione dell'affidamento del privato sulla legittimità di tale atto; si tratta, cioè, di una fattispecie complessa, che richiede il concorso, con tale illegittimità, anche di ulteriori circostanze, la cui attitudine a fondare la fiducia incolpevole deve essere valutata caso per caso".

amministrazioni sono tenute al risarcimento “del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell’inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.”

Le due ultime categorie viste, accomunate dall’assenza di un previo accertamento positivo della spettanza del bene della vita, rientrano nel novero dei danni per lesione di situazioni soggettive di natura procedimentale, e sono generalmente ricondotte alla figura del “danno da ritardo mero”<sup>133</sup>, della quale la dottrina si è lungamente occupata e che, invece, la giurisprudenza amministrativa, dopo alcune aperture<sup>134</sup>, non ritiene, secondo l’orientamento ad oggi maggioritario, suscettibile di tutela<sup>135</sup>.

In dottrina vi è stato un ampio riconoscimento di questa tipologia di danno, dal momento che, essendo il ritardo un inevitabile ed evidente pregiudizio dell’interesse a che l’azione amministrativa si svolga in

---

<sup>133</sup> Sul tema si veda anche M. MACCHIA, *L’inefficacia degli atti tardivi come sanzione per l’amministrazione inerte*, in *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., p. 643; A. COMINO, *La risarcibilità del danno da mero ritardo: una questione aperta*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, p. 942C ss; S. SCREPANTI, *Il risarcimento del danno da ritardo procedimentale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2015, p. 378 ss; A. BIFANI SCONOCCHIA, *Il danno da mero ritardo è risarcibile? Necessità di un intervento chiarificatore dell’Adunanza Plenaria*, in *Riv. giur. dell’Edilizia*, n. 1, 2015, p. 83 ss.; M.L. MADDALENA, *Conseguenze per il ritardo dell’amministrazione nella conclusione del procedimento*, in A. ROMANO (a cura di), *L’azione amministrativa*, Torino, 2016, p. 192.

<sup>134</sup> Si veda, ad esempio, C.G.A.R.S., 4 novembre 2010, n. 1368 secondo cui non può “obliterarsi che il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento, qualora incidente su interessi pretensivi agganciati a programmi di investimento di cittadini o imprese, è sempre un costo, dal momento che il fattore tempo costituisce una es-essenziale variabile nella predisposizione e nell’attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa convenienza economica”; Cons. St., Sez. V, 10 febbraio 2015, n. 675 secondo cui “Part. 2 bis, co. 1, l. n. 241 del 1990, richiama (ed è sussumibile nello) schema fondamentale dell’illecito extracontrattuale e riconosce che anche il tempo è un ‘bene della vita’ per il cittadino e rafforza la tutela risarcitoria nei confronti dei ritardi della p.a., stabilendo che le p.a. siano tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell’inosservanza dolosa e colposa del termine di conclusione del procedimento; infatti, 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 progetti imprenditoriali, condizionandone la relativa convenienza economica; in questa prospettiva ogni incertezza sui tempi di realizzazione di un investimento si traduce nell’aumento del c.d. «rischio amministrativo» e, quindi, spetta il risarcimento del danno da ritardo, purché il danno sussista e sia ingiusto”; si veda anche lo spiraglio offerto dall’Adunanza Plenaria n. 5/2018, secondo cui “Secondo l’interpretazione più accreditata, con tale norma il Legislatore – superando *per tabulas* il diverso orientamento in passato espresso dalla sentenza dell’Adunanza plenaria 15 settembre 2005, n. 7 – ha introdotto la risarcibilità (anche) del c.d. danno da mero ritardo, che si configura a prescindere dalla spettanza del bene della vita sotteso alla posizione di interesse legittimo su cui incide il provvedimento adottato in violazione del termine di conclusione del procedimento (ad esempio, il diniego di autorizzazione o di altro provvedimento ampliativo adottato legittimamente, ma violando i termini di conclusione del procedimento). Il danno deriva dalla lesione del diritto soggettivo di autodeterminazione negoziale: il ritardo nell’adozione del provvedimento genera, infatti, una situazione di incertezza in capo al privato e può, dunque, indurlo a scelte negoziali (a loro volta fonte di perdite patrimoniali o mancati guadagni) che non avrebbe compiuto se avesse tempestivamente ricevuto, con l’adozione del provvedimento nel termine previsto, la risposta dell’amministrazione. Anche in questo caso viene, quindi, in rilievo un danno da comportamento, non da provvedimento: la violazione del termine di conclusione sul procedimento di per sé non determina, infatti, l’invalidità del provvedimento adottato in ritardo (tranne i casi eccezionali e tipici di termini “perentori”), ma rappresenta un comportamento scorretto dell’amministrazione, comportamento che genera incertezza e, dunque, interferisce illecitamente sulla libertà negoziale del privato, eventualmente arrecandogli ingiusti danni patrimoniali.”

<sup>135</sup> In questi termini M.L. MADDALENA, *Gli incentivi a decidere tempestivamente e il danno da ritardo*. Intervento svolto in occasione del webinar dal titolo: “L’efficienza dell’azione amministrativa nel 30ennale della legge generale del procedimento amministrativo”, organizzato dall’Università di Torino e dall’Università del Piemonte Orientale, tenutosi il 13 luglio 2020, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), p. 4.

modo corretto<sup>136</sup>, la disposizione di cui all'art. 2 *bis* della legge sul procedimento amministrativo sembrerebbe proprio prescindere “dalla prova della effettiva spettanza del bene finale o dall’effettivo suo conseguimento e, dunque, ha uno spettro applicativo più ampio”. Il ritardo, in altri termini, è “risarcibile in quanto tale, ancorché il riferimento all’ingiustizia possa evocare la necessità di selezionare i casi di ritardo”<sup>137</sup>.

In giurisprudenza, all’opposto, come si diceva, sin dall’Adunanza Plenaria n. 7 del 2005, il Consiglio di Stato ha escluso che il risarcimento del danno da ritardo potesse essere riconnesso alla mera lesione di un interesse esclusivamente procedimentale richiedendo, piuttosto, una connessione tra la domanda risarcitoria e la negata attribuzione di un bene della vita diverso rispetto al mero interesse alla definizione nei termini del procedimento<sup>138</sup>.

Questo orientamento è confermato dall’Adunanza Plenaria n. 7 del 2021 - della quale si è già parlato - che riconosce la “dignità di interesse risarcibile *ex art. 2-bis l. 241 del 1990*” al ritardo che abbia prodotto per effetto della lesione al bene “tempo”, un danno ingiusto<sup>139</sup> - e trova seguito nella più recente giurisprudenza in materia<sup>140</sup>, ivi inclusa la recente Adunanza Plenaria n. 12 del 2024, con cui il Consiglio di Stato ha definitivamente affermato come “Il superamento del termine di conclusione del procedimento non è, ovviamente, mai risarcibile *in re ipsa*, occorrendo la prova rigorosa di un effettivo danno risarcibile che ne sia «conseguenza immediata e diretta» (art. 1223) e non evitabile (1227 del c.c.)”<sup>141</sup>.

---

<sup>136</sup> F.G. SCOCA, *L’interesse legittimo, storia e teoria*, Torino, 2017, p. 313, nt. 105, secondo cui “l’interesse legittimo, quindi, è leso da tutto ciò che impedisce, illegittimamente, il tempestivo conseguimento del provvedimento favorevole: in primo luogo il conseguimento del provvedimento; in secondo luogo, il carattere favorevole del provvedimento. Le condotte illecite sono rapportabili alla violazione dei doveri procedimentali, all’inerzia e al silenzio, al mancato rispetto dei termini entro i quali il procedimento dev’essere concluso; e, in ordine al contenuto del provvedimento, alla violazione di regole sostanziali e di principi che interferiscono con la discrezionalità”.

<sup>137</sup> E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 644; cfr. anche R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 942, secondo cui la norma di cui all’art. 2 *bis*, L. n. 241/1990, “pur lasciando aperta la questione sui presupposti per accedere alla tutela risarcitoria in caso di danni da ritardo, sembra potersi ricavare un favor del Legislatore per una risarcibilità anche del danno da mero ritardo (ove provato), non collegato alla ritardata attribuzione di un bene della vita”; per una chiara ricostruzione si veda F. PATRONI GRIFFI, *La responsabilità dell’amministrazione: danno da ritardo e class action*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2009. In particolare, secondo l’Autore “il danno da vero ritardo è risarcibile, indipendentemente dalla spettanza dell’utilità finale, purché sia chiaro che la domanda deve riguardare il “costo” del ritardo, non l’utilità che ci si riprometteva dal provvedimento richiesto; in altri termini, per usare una bella espressione di proustiana evocazione, il danno da ritardo attiene al “risarcimento del tempo perduto” (Valla). E il rischio di risarcire inerzie dell’amministrazione a fronte di domande manifestamente infondate può essere evitato (Lipari) ritenendo, in tali casi, insussistenti l’antigiuridicità o il nesso di causalità o altri elementi dell’illecito”.

<sup>138</sup> L. SALVIA, *La responsabilità da ritardo*, in *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., p. 669.

<sup>139</sup> Cons. St., Ad. Plen. 23 aprile 2021, n. 7, capo 19.

<sup>140</sup> *ex multis* Cons. St., Sez. VI, 6 giugno 2025, n. 4935, secondo cui “Il risarcimento del danno da ritardo, relativo ad un interesse legittimo pretensivo, peraltro, non è legato al mero ritardo, ma è subordinato alla dimostrazione che l’aspirazione al provvedimento sia destinata ad esito favorevole e quindi alla dimostrazione della spettanza definitiva del bene della vita collegato a tale interesse”; cfr. Cons. St., Sez. VI, 3 giugno 2025, n. 4769; Cons. St., Sez. IV, 29 maggio 2025, n. 4685; Cons. St., Sez. IV, 20 agosto 2024, n. 7180.

<sup>141</sup> Cons. St., Ad. Plen., 24 maggio 2024, n. 12.

In netta antitesi con le posizioni assunte dalla giurisprudenza amministrativa, però, preme rilevare come le sezioni unite della Corte di cassazione abbiano invero nettamente riconosciuto la risarcibilità del danno da mero ritardo, sul presupposto che la suddetta richiesta di ristoro non vada ancorata alla scansione degli atti procedurali che conducono al provvedimento, bensì vada ricondotta e trovi la propria ragione nella “rottura” dell’affidamento incolpevole riposto dal privato in una dimensione relazionale complessiva con l’amministrazione, ispirata a regole di mero comportamento ben stringenti, e nel cui ambito un atto provvedimento di esercizio del potere amministrativo potrebbe mancare del tutto<sup>142</sup>.

Entrambe le categorie di danno analizzate in ultimo, pur trovando la loro fonte nell’art. 2-*bis* della legge sul procedimento amministrativo, vanno tenute ben distinte e non possono essere sovrapposte l’una all’altra, essendo, difatti, azionabili in giudizio sia alternativamente che cumulativamente<sup>143</sup>. La risarcibilità del danno da “mero ritardo” concretizza l’assunto per cui il superamento del termine del procedimento, inteso come bene della vita in sé, produce l’automatico diritto soggettivo alla risposta in tempi certi e riconosce il risarcimento del danno da ritardo, a prescindere dalla fondatezza della pretesa sostanziale e dalla aspirazione alla conservazione di una specifica utilità nei procedimenti d’ufficio.<sup>144</sup>

Da ultimo, in aggiunta alle tre categorie viste e sempre riconducibile al danno da “mero ritardo”, figura l’indennizzo, recentemente introdotto per opera dell’art. 2-*bis*, comma 1-*bis*<sup>145</sup>, della legge sul procedimento amministrativo, dovuto indipendentemente da ogni valutazione sulla spettanza del bene della vita, per il “mero ritardo”, alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un apposito regolamento.

Quest’ultima figura di danno, tuttavia, ancor più marcatamente rispetto alle due tipologie di danno appena viste<sup>146</sup>, assume caratteri di maggiore autonomia, prescindendo non solo dall’accertamento circa la

---

<sup>142</sup> Cass, Sez. Un, 28 aprile 2020, n. 8236.

<sup>143</sup> M.L. MADDALENA, *Gli incentivi a decidere tempestivamente e il danno da ritardo*, cit.

<sup>144</sup> G. SORICELLI, *Il tempo quale bene della vita nel procedimento amministrativo e il danno da ritardo: un falso problema?*, cit., p. 9; M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, p. 29.

<sup>145</sup> La norma, anche se non presenta una novità assoluta nel nostro ordinamento, è stata introdotta dall’art. 28 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, conv. con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. In dottrina, per un commento della novella si veda A. VACCARI, *Brevi cenni sulla responsabilità della pubblica amministrazione per ritardo nell’attività provvedimentale*, in *Foro amm. Tar*, 2013; F. DI LASCIO, *Le semplificazioni amministrative e l’indennizzo da ritardo in Giornale di diritto amministrativo*, n.12, 2023, p. 1168; A. SAVATTEI, *Danno da ritardo - Il risarcimento del danno per il ritardo nel rilascio del permesso di costruire*, in *Giur. It.*, n. 2, 2016, p. 440; P. COSMAI, *Il danno da ritardo: tra risarcimento ed indennizzo*, in *Corr. mer.*, 2013, XII; G. SABATO, *L’elemento soggettivo nel danno da ritardo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2016, p. 786.

<sup>146</sup> Sulla distinzione tra indennizzo e risarcimento si veda Cons. Stato, Sez. IV, 13 ottobre 2015, n. 4712; Cons. Stato, Sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2543: “L’inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo comporta: in generale, il risarcimento del danno ingiusto, qualora - con dimostrazione del nesso di causalità - questo consegua alla predetta inosservanza colposa o dolosa della pubblica amministrazione; nei casi espressamente previsti, il riconoscimento di un indennizzo, il titolo a ricevere il quale (nelle condizioni previste dalla legge) sorge per il solo fatto del superamento del termine e che, ove concorra con la distinta obbligazione risarcitoria, è detratto dalla somme complessivamente riconosciuta a tale ultimo titolo”; in dottrina si veda M.L. MADDALENA, *Conseguenze per il ritardo dell’amministrazione nella conclusione del procedimento*, in A. ROMANO (a cura di), *L’azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 192, secondo cui “la questione della risarcibilità del mero disagio sopportato dal privato a seguito della violazione

spettanza del bene della vita interessato dal procedimento, ma anche da ogni eventuale valutazione tanto in merito alla colpa o al dopo dell'amministrazione quale causa della sua inefficienza, quanto circa l'ingiustizia del pregiudizio arrecato.

La struttura del modello indennitario in parola è connessa, quindi, ad un ritardo "legittimo"<sup>147</sup> della pubblica amministrazione che, pur rispettosa dei propri obblighi di comportamento, a causa di un fatto "lecito" non concluda il procedimento nei termini previsti. L'assenza di responsabilità, tuttavia, non rimuove ovviamente il pregiudizio a danno del soggetto (o dei soggetti) che, senza colpa, abbia ingiustamente patito lungaggini procedurali.

È per questo che il legislatore appronta una salvaguardia ulteriore - per alcuni, anche più efficace<sup>148</sup> - a quelle sin qui viste, al fine di ristabilire l'equilibrio patrimoniale a seguito di un provvedimento ablativo, o come generale garanzia del cittadino<sup>149</sup>. In ogni caso, è pur vero che l'introduzione del meccanismo indennitario produce indubbi riflessi sull'amministrazione e sui suoi funzionari, dato che gli oneri derivanti dal pagamento delle indennità rimangono a carico dei bilanci delle stesse amministrazioni<sup>150</sup>.

La disposizione è stata "attuata" con direttiva del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri 9 gennaio 2014, recante "Linee guida per l'applicazione «dell'indennizzo da ritardo nella conclusione dei procedimenti ad istanza di parte»" che si occupa di definire in modo molto dettagliato la corresponsione dell'indennizzo.

Le linee guida precisano che "l'indennizzo da ritardo costituisce una disposizione applicabile in tutte quelle fattispecie in cui il procedimento, ad istanza di parte, debba concludersi entro un determinato periodo di tempo e, ciò, a prescindere dalla natura giuridica del termine apposto e, quindi, dalla circostanza che il termine abbia un carattere perentorio (e determini il venir meno del potere dell'Amministrazione di pronunciarsi) o ordinatorio (persistendo il relativo potere)." La direttiva,

---

dei termini di conclusione del procedimento appare stemperata" alla luce dell'introduzione del comma 1 *bis* dell'art. 2 *bis*, L. n. 241/1990; M.L. MADDALENA, *Gli incentivi a decidere tempestivamente e il danno da ritardo*, cit., p. 5 ss.

<sup>147</sup> L. MARUOTTI, *La struttura dell'illecito amministrativo lesivo dell'interesse legittimo e la distinzione tra l'illecito commissivo e quello omissivo*, in [www-giustizia-amministrativa.it](http://www-giustizia-amministrativa.it), secondo cui "in un'ottica - non infrequente - di collaborazione tra il richiedente e l'amministrazione, può anche accadere che il termine sia superato non per anomalie dell'azione amministrativa, ma per obiettive esigenze o perché lo stesso richiedente - consapevole della complessità del caso- anche informalmente svolge opera di persuasione sull'accogliibilità dell'istanza, tale da indurre l'amministrazione a una maggiore ponderazione".

<sup>148</sup> L. SALVIA, in *La responsabilità da ritardo*, in *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., p. 673, anzi, parrebbe che l'indennizzo da ritardo "proprio perché automatico, possa rivelarsi maggiormente incisivo nell'ottica, fatta propria dal Legislatore del decreto semplificazioni, di aumentare il "disincentivo" all'inerzia o al ritardo nel provvedere, rispetto alla responsabilità civile che necessita comunque presupposti ulteriori." (...) "peraltro, il meccanismo indennitario presenta il pregio di avere operatività automatica ma anche di consentire una predeterminazione delle conseguenze economiche del ritardo, a differenza della responsabilità da ritardo la cui liquidazione può variare a seconda dei criteri equitativi utilizzati e dell'entità del pregiudizio patrimoniale arrecato."

<sup>149</sup> L. SALVIA, *La responsabilità da ritardo*, in *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., p. 673; A. CRISMANI, *Le indennità nel diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012; A. CRISMANI, *Nuovi spunti giurisprudenziali in tema di indennizzo per attività lecita della pubblica amministrazione*, in *Giur. It.*, n. 7, 2013.

<sup>150</sup> *Ibid.*

peraltro, si premura di precisare finanche che lo strumento indennitario di cui al comma 1-*bis*, diverge dalla distinta forma di risarcimento prevista dal comma 1 dello stesso articolo 2 della legge sul procedimento amministrativo presupponendo, quest'ultima "l'avvenuta prova dell'esistenza stessa del danno, del comportamento colposo o doloso dell'Amministrazione e, ancor di più, della dimostrazione dell'esistenza di un nesso di causalità tra il danno lamentato e la condotta posta in essere dalla Pubblica Amministrazione."

Invero, come già osservato, l'indennizzo va ricondotto a parametri del tutto differenti, prescindendo "dalla dimostrazione dell'esistenza di un danno e di tutti quei presupposti sopra ricordati e contenuti nell'art. 2-*bis*, comma 1, della legge n. 241/1990."

Il meccanismo indennitario, tuttavia, non ha riscosso il successo sperato per diverse ragioni<sup>151</sup>.

Anzitutto a causa dell'eccessiva "burocratizzazione" del procedimento, totalmente rimesso all'iniziativa del soggetto interessato da esercitarsi entro termini stringenti. Vi è poi da considerare la limitata forbice dell'ammontare dell'indennizzo, pari ad appena trenta euro al giorno, fino ad un massimo di duemila euro. Peraltro, la giurisprudenza ritiene oggi che l'accertamento del diritto al risarcimento dei danni da cd. "mero ritardo", resti inderogabilmente condizionato all'effettivo ricorso al potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9-*bis*, quale condizione "legittimante la risarcibilità del danno in parola a fronte dell'inerzia dell'amministrazione, con onere della prova a carico del privato"<sup>152</sup>.

In definitiva, se per l'indennizzo forfettario di cui all'art. 2-*bis*, comma 1-*bis*, della legge sul procedimento amministrativo, spetta al privato fornire la prova, oltre che del ritardo e dell'elemento soggettivo, del rapporto di causalità esistente tra la violazione del termine del procedimento e il compimento di scelte

---

<sup>151</sup> Per una lettura critica, si veda G. VESPERINI, *L'indennizzo da ritardo: l'ennesima promessa mancata* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2014, pp. 445; S. SCREPANTI, *Il risarcimento del danno da ritardo procedimentale* in *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 3, 2015, p. 378, secondo cui "Questo sistema indennitario non può fungere da deterrente contro i ritardi burocratici, anzitutto perché si tratta di un istituto sperimentale, le cui linee guida sono state adottate in ritardo e molte amministrazioni ancora non hanno adempiuto all'indicazione e alla pubblicazione del nominativo del titolare del potere sostitutivo. In secondo luogo, il privato che volesse ottenere l'indennizzo risulta onerato di tutti gli adempimenti e i costi burocratici legati al ritardo amministrativo, che si aggiungono agli eventuali oneri e onorari processuali."; G. NAPOLITANO, *Diritto amministrativo e processo economico*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2014, p. 695, secondo cui "il meccanismo, tuttavia, sarebbe molto più efficace se, come accade nella regolazione dei servizi di pubblica utilità nei confronti delle imprese esercenti, l'accredito dell'indennizzo fosse automatico (a prescindere cioè da una richiesta) e se il relativo onere fosse sostenuto direttamente dal soggetto inadempiente (ad esempio se la relativa somma venisse scalata dalla busta paga del dirigente o del funzionario responsabile del ritardo)".

<sup>152</sup> Così sempre L. SALVIA, *La responsabilità da ritardo*, in *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità* cit., p. 674. In giurisprudenza si veda T.A.R. Lazio, Roma, Sez. IV *bis*, 3 aprile 2025, n. 6717 secondo cui non "può trovare accoglimento la pretesa a ricevere l'indennizzo da cd. "ritardo mero", ex art. 2 *bis* comma 1 *bis*, giacché non risulta che il ricorrente, a fronte dell'inerzia dell'amministrazione, abbia preliminarmente fatto ricorso al potere sostitutivo di cui all'art. 2 comma 9 *bis* L. n. 241 del 1990 e all'art. ex art. 28 co. 2 dl 69/2013, quale condizione legittimante il riconoscimento dell'indennizzo in parola"; cfr. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 20 gennaio 2025, n. 46; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 6 dicembre 2024, n. 727; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 5 ottobre 2023, n. 748; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 16 gennaio 2023, n. 128.

negoziali pregiudizievoli che non sarebbero altrimenti state effettuate<sup>153</sup>; nell'ipotesi in cui l'amministrazione adotti tardivamente il provvedimento, per il caso in cui tale provvedimento sia favorevole, pur essendo certa la spettanza del bene della vita, la giurisprudenza, in applicazione dei principi della responsabilità *ex art. 2043 c.c.*, ha comunque ritenuto necessaria la prova della sussistenza di tutti gli elementi costitutivi di tale fattispecie di responsabilità<sup>154</sup>.

A questo specifico riguardo, non è ultroneo ricordare che il privato è tenuto a dimostrare anche l'imputazione soggettiva del ritardo in capo alla pubblica amministrazione. La colpa dell'apparato amministrativo, si pone, infatti, come ineludibile criterio di misurazione della tollerabilità del rischio amministrativo, senza il quale si determinerebbe un "appiattimento" del rimedio risarcitorio sulla illegittimità del procedimento.

### 4.3. La giurisdizione

Venendo, ora, alla questione, forse, più delicata, relativa alla giurisdizione<sup>155</sup> sulla domanda risarcitoria in esame - rinviando a quanto già esaminato nel presente contributo relativamente al dibattito dottrinale e

---

<sup>153</sup> Cons. St., Ad. Plen. 4 maggio 2018, n. 5.

<sup>154</sup> F. DELLO SBARBA, *Danno da ritardo, perdita di chance, danno da provvedimento legittimo e danno morale*, cit., p. 5. In giurisprudenza si veda Cons. St., Sez. II, 25 maggio 2020, n. 3269, secondo cui "Benché l'art. 2-bis L. n. 241 del 1990 cit., rafforzi la tutela risarcitoria del privato nei confronti della pubblica amministrazione, prevedendolo anche a prescindere dall'esito del procedimento, la domanda deve essere comunque ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità (Cons. Stato, dell'Adunanza Plenaria 4 maggio 2018 n. 5, Sez. V, 22 settembre 2016, n. 3920; VI, 5 maggio 2016 n. 1768; Sez. V, 9 marzo 2015 n. 1182; Sez. IV, 22 maggio 2014 n. 2638). (...) Ricondotta la fattispecie dell'art. 2 bis alla disciplina generale della responsabilità extracontrattuale, ne deriva, sul piano delle conseguenze, che anche il fatto lesivo costituito dal ritardo o dalla inerzia deve essere collegato, con un nesso di causalità giuridica o funzionale, con i pregiudizi patrimoniali o non patrimoniali lamentati, in quanto la condotta inerte o tardiva dell'amministrazione deve essere stata causa di un danno altrimenti prodottosi nella sfera giuridica del privato che, con la propria istanza, ha dato avvio al procedimento amministrativo (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 29 settembre 2016 n. 4028). A differenza, dell'indennizzo forfettario introdotto dal comma 1 bis dello stesso articolo 2 bis (...), di un ristoro automatico (collegato alla mera violazione del termine): è, quindi, onere del privato fornire la prova, oltre che del ritardo e dell'elemento soggettivo, del rapporto di causalità esistente tra la violazione del termine del procedimento e il compimento di scelte negoziali pregiudizievoli che non avrebbe altrimenti posto in essere (Cons. Stato Sez. VI, 26 marzo 2020, n. 2121 in un caso di ritardo nel rilascio di un provvedimento favorevole). Infatti, come in tutte le ipotesi di responsabilità extracontrattuale, l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono in linea di principio presumersi *iuris tantum*, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo o al silenzio nell'adozione del provvedimento amministrativo, ma il danneggiato deve, *ex art. 2697 c.c.*, provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda e, in particolare, sia i presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale) sia quelli di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante)".

<sup>155</sup> Sul tema, si veda per un approfondimento sentenze della Consulta, Corte Cost., 6 luglio 2004, n. 204, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2004, p. 969, *La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «riletta» dalla Corte costituzionale*, con note di M. CLARICH, *La «tribunalizzazione» del giudice amministrativo evitata*; G. TULUMELLO, *Il dialogo fra i Melii e gli Ateniesi: il modello di tutela processuale degli interessi legittimi e la disciplina dei rapporti contrattuali della pubblica amministrazione, nel confronto fra le giurisdizioni (riflessioni sulle recenti tendenze del diritto amministrativo)*, in *Foro Amm.vo-T.A.R.*, 2008, pp. 2310 e ss; A. POLICE, *La giurisdizione del giudice amministrativo è piena, ma non è più esclusiva*; B.G. MATTARELLA, *Il lessico amministrativo della consulta e il rilievo costituzionale dell'attività amministrativa*; A. PAJNO, *Giurisdizione esclusiva ed «arbitrato» costituzionale*; in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2005, 4, 753, con nota di R. FRASCA, *Il ruolo della giurisdizione amministrativa*; in *Federalismi.it*, n. 15, 2004, con nota di V. CERULLI IRELLI, *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 5 luglio 2004 (osservazioni a primissima lettura commento a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale*

giurisprudenziale sorto sulla qualificazione della responsabilità della pubblica amministrazione per violazione degli obblighi di correttezza - occorre preliminarmente soffermarsi sulla natura del bene giuridico “tempo”, per poter conseguentemente cogliere la giurisdizione del giudice competente a dirimere ogni pretesa relativa alla sua lesione.

Se, infatti, è vero che il bene “tempo” è un bene della vita, un valore autonomamente meritevole di tutela, occorre chiedersi quale veste assuma e, dunque, se possa acquisire la natura di “diritto soggettivo” ovvero di “interesse legittimo”. Solo una volta risolta questa preliminare questione, infatti, potrà affrontarsi con maggiore consapevolezza il dilemma della giurisdizione.

Ebbene, in base all’Adunanza Plenaria n. 5/2018, il ritardo colposo o doloso di conclusione del procedimento amministrativo nei termini di legge, di cui all’art. 2-*bis*, comma 1, della legge sul procedimento amministrativo, rappresenta una tipica ipotesi di “danno da comportamento scorretto”, lesivo di un diritto soggettivo. Tale prospettazione trova conferma, secondo l’Adunanza Plenaria, proprio nell’art. 133, comma 1, lett. a) del codice del processo amministrativo che devolve la giurisdizione esclusiva sul danno da ritardo, al giudice amministrativo, implicando necessariamente la qualificazione in termini di diritto soggettivo della situazione giuridica lesa dal ritardo dell’amministrazione.

Ancora, ulteriore conferma deriva dall’art. 2 della legge sul procedimento amministrativo che “sottrae il tempo del procedimento alla disponibilità dell’amministrazione e, di conseguenza, riconosce che la pretesa al rispetto del termine assume la consistenza di un diritto soggettivo (un modo di essere della libertà di autodeterminazione negoziale) a fronte del quale l’amministrazione non dispone di un potere ma è gravata da un obbligo.”

La decisione dell’Adunanza Plenaria, pur affermando la giurisdizione del giudice amministrativo, giunge a conclusioni diverse rispetto a quelle a cui era approdata nel lontano 2005, allorché aveva qualificato il “mancato tempestivo soddisfacimento dell’obbligo della autorità amministrativa di assolvere adempimenti pubblicistici”, come una lesione di “interessi legittimi pretensivi del privato”<sup>156</sup>.

---

n. 204 del 5 luglio 2004). In *Dir. Proc. amm.*, 2004, pp. 820 ss.; M. MAZZAMUTO, *Riparto di giurisdizione*, in *Giustamm*, n. 11, 2025.

<sup>156</sup> In particolare, l’Adunanza Plenaria 15 settembre 2005, n. 7 afferma, “Nella specie, però, non si è di fronte a «comportamenti» della pubblica amministrazione invasivi dei diritti soggettivi del privato in violazione del *neminem laedere* (la fattispecie presa in considerazione dal citato art. 34 nella parte dichiarata incostituzionale dalla Corte), ma in presenza della diversa ipotesi del mancato tempestivo soddisfacimento dell’obbligo della autorità amministrativa di assolvere adempimenti pubblicistici, aventi ad oggetto lo svolgimento di funzioni amministrative. Si è, perciò, al cospetto di interessi legittimi pretensivi del privato, che ricadono, per loro intrinseca natura, nella giurisdizione del giudice amministrativo (e, trattandosi della materia urbanistico-edilizia, nella sua giurisdizione esclusiva). In dottrina, di pari avviso *ex multis* V. MARZI, *Il danno da ritardo*, in *Amministrativ@mente.it*, n. 11/12, 2010, p.7, secondo cui l’interesse alla tutela del tempo nel procedimento amministrativo deve essere qualificata come “interesse legittimo” e non come “diritto soggettivo”, poiché “l’omissione dell’esercizio dei poteri tipici della P.A., costituisce una fattispecie “speculare” rispetto a quella positiva del loro esercizio, circostanza rispetto alla quale la posizione del privato non può che assumere consistenza di interesse legittimo”.

A due anni di distanza dalla Plenaria del 2018, la Corte di cassazione a Sezioni Unite<sup>157</sup>, ha riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario sulla pretesa risarcitoria del danno all'affidamento che il privato abbia riposto nella condotta procedimentale dell'amministrazione, indipendentemente da ogni connessione con l'invalidità provvedimento.

La decisione, dopo aver analizzato il contrasto giurisprudenziale formatosi a riguardo, si interroga sulla possibilità di estendere la soluzione già data dalle stesse sezioni unite<sup>158</sup> - per cui la giurisdizione spetta al giudice ordinario in relazione a domande di risarcimento del danno da lesione dell'affidamento derivante dalla emanazione e dal successivo annullamento di un atto amministrativo - "anche, e con maggior forza, quando nessun provvedimento amministrativo sia stato emanato, cosicché, in definitiva, il privato abbia riposto il proprio affidamento in un mero un comportamento dell'amministrazione".

Ebbene, secondo le sezioni unite, la responsabilità "che sorge in capo alla pubblica amministrazione per effetto della lesione dell'affidamento del privato" deve essere ricondotta al "paradigma della responsabilità da contatto sociale qualificato", poiché il dovere in capo all'autorità di comportarsi secondo correttezza e buona fede rappresenta "una manifestazione del più generale dovere di solidarietà sociale, che trova il suo principale fondamento nell'art. 2 Cost. e grava reciprocamente su tutti i membri della collettività"<sup>159</sup>, in altri termini, "un *quid pluris* rispetto al generale precetto del *neminem laedere*"<sup>160</sup>.

Su tali premesse, la Corte di cassazione ha ritenuto che la pretesa risarcitoria fondata sulla deduzione di una lesione dell'affidamento riposto nella correttezza del comportamento della pubblica amministrazione che risulti, all'opposto, difforme dai canoni di correttezza e buona fede, vada rimessa alla giurisdizione del giudice ordinario.

La decisione appare quanto meno discutibile, per diverse ragioni<sup>161</sup>.

Anzitutto perché viene individuata una nuova figura di responsabilità dell'amministrazione da sempre esclusa dalla giurisprudenza amministrativa.

Tale tipologia di responsabilità potrebbe, per assurdo, condurre l'amministrazione a decidere di adottare un provvedimento sfavorevole, piuttosto che rimanere inerte, lasciandosi tentare dall'assunzione di

---

<sup>157</sup> Cass, Sez. Un, sent. 28 aprile 2020, n. 8236. Per un commento alla decisione si vedano molto bene *ex multis* C. SCOGNAMIGLIO, *Il contatto sociale qualificato (ri)approda in Cassazione*, in *Giur. Civ.*, 5/2020; R. GIAQUINTO, *Il danno da mero ritardo: secondo le sezioni unite la giurisdizione spetta al g.o.*, in *CamminoDiritto*, 20 giugno 2020; G. TULUMELLO, *Le sezioni unite e il danno da affidamento procedimentale*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); M.L. MADDALENA, *Gli incentivi a decidere tempestivamente e il danno da ritardo*, cit, p. 16; M.L. VISCONTI, *La responsabilità civile della P.A.*, in *Danno e Responsabilità*, n. 2, 1° marzo 2021, p. 254.

<sup>158</sup> Cass, Sez. Un., ord. nn. 6594, 6595 e 6596 del 2011 e cfr. pronunce citate dalla sentenza in commento: nn. 17586/2015, 12799/2017, 15640/2017, 19171/2017, 1654/2018, 4996/2018, 22435/2018, 32365/2018, 4889/2019, 6885/2019 e 12635/2019.

<sup>159</sup> Cass, Sez. Un, sent. 28 aprile 2020, n. 8236, capo 32.

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> Per uno sguardo critico, si veda G. TULUMELLO, *Le sezioni unite e il danno da affidamento procedimentale*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); M.L. MADDALENA, *Gli incentivi a decidere tempestivamente e il danno da ritardo*, cit.

un'amministrazione difensiva che neghi comunque (o che comunque non si sforzi di assentire) l'utilità rivendicata, onerando poi l'interessato di impugnare il provvedimento denegatorio, senza sperimentare insieme nel procedimento modi e forme alternativi per coniugare interesse pubblico e interesse privato"<sup>162</sup>.

In secondo luogo, le conclusioni a cui giunge la decisione sembrerebbero porsi proprio in contrasto con le sue premesse. Infatti, come correttamente evidenziato, proprio il comportamento dell'amministrazione in un "ambito" amministrativo procedimentalizzato<sup>163</sup> - come quello rispetto al quale giunge a pronunciarsi la Corte di cassazione - non può che condurre la violazione degli obblighi di comportamento dell'autorità all'illegittimo esercizio del potere e, quindi, alla giurisdizione del giudice amministrativo<sup>164</sup>.

A rendere ancora più complesso il quadro giurisprudenziale illustrato ed il contrasto tra giurisprudenza amministrativa e civile, la stesse sezioni unite della Corte di cassazione, appena due anni dopo, nel 2022, ritornando a pronunciarsi sul tema, hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo su una controversia in materia di risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza di inosservanza del termine di conclusione del procedimento<sup>165</sup>.

A ben vedere, tuttavia, con la pronuncia del 2022, la Corte non opera uno stravolgimento della decisione assunta due anni prima, anzi, individua due diversi scenari.

---

<sup>162</sup> Così, egregiamente, G. TULUMELLO, *Le sezioni unite e il danno da affidamento procedimentale*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui "In quest'ottica, la prefigurazione di nuovi (e finora inediti) spazi di tutela per il cittadino è solo apparentemente sintomatica di una più intensa ed efficace protezione delle relative situazioni giuridiche soggettive. Finora si riteneva che l'amministrazione dovesse risarcire il danno sia se avesse adottato un provvedimento sfavorevole che l'interessato avesse impugnato con esito di accoglimento (ovvero avesse censurato, vittoriosamente, con azione risarcitoria autonoma); sia se avesse adottato un provvedimento favorevole, successivamente annullato in autotutela dalla stessa amministrazione o dal giudice a seguito di impugnativa dei controinteressati. In entrambi i casi, il provvedimento veicolo di lesione doveva avere la certificazione d'illegittimità. Si salvava, in sostanza, solo l'ipotesi del provvedimento che, quale che fosse il contenuto (favorevole o meno per l'interessato), resistesse allo scrutinio di legittimità: tanto da non venire annullato, o addirittura da non venire neppure impugnato. In un'ottica di modificazione degli incentivi, il quadro giurisprudenziale così delineato avrebbe dovuto avere l'effetto di indurre l'amministrazione ad operare nel senso di evitare che il provvedimento finale possa essere affetto da vizi di legittimità: questo essendo l'unico dato certo che, coerentemente con la necessità di rinvenire l'elemento dell'antigiuridicità nella fattispecie d'illecito, evitasse conseguenze risarcitorie. In questo modo, peraltro, si realizzava anche una certa coerenza fra regole di validità e regole di responsabilità. Come si insegna da almeno un secolo, c'è un solo modo che (non elimina, ma) riduce al massimo le possibilità di adottare un provvedimento illegittimo: l'acquisizione piena e consapevole dei fatti e degli interessi, l'ascolto procedimentale delle ragioni di tutte le parti portatrici di posizioni d'interesse antagoniste (dall'imprenditore che intenda realizzare una grande struttura alberghiera, con riflessi benefici per la stessa comunità territoriale, alla Regione titolare della cura degli interessi inerenti il livello pianificatorio sovraordinato). Ora anche questa possibile condotta si presta a conseguenze pregiudizievoli sul piano risarcitorio: anzi, vi si presta proprio nella parte più virtuosa."

<sup>163</sup> Si trattava di un giudizio in materia edilizia, che forse, già di per sé, in quanto tale il suo oggetto, avrebbe potuto essere ricondotto alla giurisdizione del giudice amministrativo.

<sup>164</sup> M.L. MADDALENA, *Gli incentivi a decidere tempestivamente e il danno da ritardo*, cit, p. 16.

<sup>165</sup> Cass, Sez. Un, ord. 2 febbraio 2022, n. 3099.

Nel caso in cui il privato lamenti non solo la violazione dei termini procedurali, ma anche “il comportamento ondivago tenuto dall’ente pubblico, ossia una condotta contraria ai canoni di correttezza e buona fede che devono presiedere alla fase procedimentale, con conseguente lesione dell’affidamento ingenerato nel privato in ordine all’esito favorevole del procedimento”, la giurisdizione spetta al giudice ordinario. Nel diverso scenario in cui il privato lamenti la sola violazione del termine di conclusione del procedimento, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo, poiché, si legge, l’affidamento sullo svolgimento celere delle funzioni amministrative “vive nel rapporto amministrativo e presuppone l’esercizio di un potere pubblicistico, ragion per cui la tutela di detto affidamento è assicurata in via preventiva dal rispetto delle garanzie procedurali normativamente previste, tra cui l’osservanza del termine di conclusione del procedimento”<sup>166</sup>.

La posizione assunta dalla Corte di cassazione è stata poi ribadita e confermata nel 2023<sup>167</sup>, allorché le sezioni unite, tornate a pronunciarsi sul tema in oggetto, hanno razionalizzato le conclusioni raggiunte nello sviluppo giurisprudenziale<sup>168</sup> e, rigettando le critiche che si erano registrate, ha sottolineato come la giurisdizione non possa essere semplicemente desunta dal fatto che l’amministrazione ha agito nell’ambito di un procedimento amministrativo<sup>169</sup>.

Ancora, ulteriore conferma si legge nella recente decisione della Corte di cassazione a sezioni unite del 2024<sup>170</sup>, in cui il Supremo Consesso ha ribadito che la giurisdizione in merito all’azione risarcitoria per i danni causati da atti illegittimi, ovvero dalla mancata adozione di atti che avrebbero dovuto essere emanati da parte dell’autorità amministrativa, spetti al giudice amministrativo. Da ultimo, alcuni mesi fa, le sezioni unite civili sono tornate sull’annoso tema<sup>171</sup>, affermando che spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda risarcitoria proposta dal privato che lamenti la lesione dell’incolpevole affidamento circa

<sup>166</sup> Cass, Sez. Un., ord. 2 febbraio 2022, n. 3099.

<sup>167</sup> Cass, Sez. Un, ord. 19 gennaio 2023, n. 1567.

<sup>168</sup> *Ibid.*, capo 6, in particolare è stato osservato che “nel caso in cui il comportamento della Pubblica Amministrazione abbia leso l’affidamento del privato, in quanto non conforme ai canoni di correttezza e buona fede, non sussiste alcun collegamento, nemmeno mediato, tra il comportamento dell’Amministrazione e l’esercizio del potere, dal momento che il comportamento dell’Amministrazione rilevante ai fini dell’affidamento del privato si pone su un piano diverso rispetto da quello della scansione degli atti procedurali che conducono al provvedimento con cui viene esercitato il potere amministrativo, f) anche nelle materie di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la giurisdizione amministrativa su diritti presuppone che questi ultimi risultino coinvolti nella esplicazione della funzione pubblica, esercitata mediante provvedimenti o mediante accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento, g) perché sussista la giurisdizione del giudice amministrativo, è necessario, anche nelle materie di giurisdizione esclusiva, che la *causa petendi* si radichi nelle modalità di esercizio del potere amministrativo, ciò che non accade quando la causa del danno di cui il privato chiede il risarcimento risieda non già nel cattivo esercizio del potere amministrativo, bensì in un comportamento la cui illiceità venga dedotta prescindendo dal modo in cui il potere è stato esercitato e venga prospettata come violazione di regole comportamentali di buona fede e correttezza alla cui osservanza è tenuto qualunque soggetto, sia esso pubblico o privato.”

<sup>169</sup> Cass, Sez. Un., ord. 19 gennaio 2023, n. 1567, capo 6.

<sup>170</sup> Cass, Sez. Un, ord. 12 febbraio 2024, n. 3755.

<sup>171</sup> Cass, Sez. Un, sent. 25 settembre 2025, n. 26080.

la correttezza del comportamento della P.A., sul presupposto che la suddetta lesione non postula la lesione di un interesse legittimo bensì del “diritto soggettivo alla autodeterminazione del singolo nelle scelte che comportano impegno di risorse, al riparo da ingerenze illecite o da comportamenti scorretti altrui, la cui protezione si realizza, sul piano positivo, mediante l’imposizione di doveri di comportamento (reciproci), ispirati a buona fede tra i soggetti, privato o pubblico, di una relazione, paritaria o asimmetrica, che si instaura in vista della conclusione di un contratto o dell’emissione di un provvedimento amministrativo», di modo che «il fulcro della pretesa risarcitoria risiede nella violazione dei doveri che la disciplina ha recepito nella conformazione normativa del contenuto del rapporto amministrativo (art. 1, comma 2 *bis*, L. 241/1990), non di regole che incidono sulla validità dei provvedimenti adottati”. Rimane, invece, al giudice amministrativo, la giurisdizione sulla medesima domanda, nelle materie riservate alla giurisdizione esclusiva dello stesso.

In sostanza, secondo la posizione consolidatasi ormai delle sezioni unite sul punto, non è sufficiente la previsione dell’art. 133, comma 1, del codice del processo amministrativo, ad attribuire la giurisdizione del giudice amministrativo sulle pretese risarcitorie scaturenti dal mancato rispetto del termine procedimentale, essendo, altresì, opportuno e necessario guardare anche la relazione tra la violazione delle regole comportamentali della pubblica amministrazione e l’esercizio del potere: nel caso in cui non sussista alcun collegamento tra esercizio del potere e ritardo, ossia, qualora la lesione dell’affidamento riposto dal privato sia leso in conseguenza di un “mero comportamento” dell’autorità pubblica, allora, la giurisdizione non può che essere del giudice ordinario.

La soluzione accolta dalle sezioni unite appare comunque molto fragile ed incerta, poiché risulta particolarmente difficile comprendere, nella pratica, quando la violazione delle regole comportamentali imposte alla pubblica amministrazione siano connesse all’esercizio del potere e, quando invece, costituiscano il risultato di un “mero comportamento”. Ad esempio, nelle sezioni unite 3755/2024 citate, la Corte di cassazione ha ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo, perché il ritardo era strettamente connesso al lamentato cattivo esercizio del potere amministrativo ed in particolare alla fase esecutiva di accordi integrativi di provvedimenti amministrativi, nella misura in cui l’ente comunale non aveva completato la rotatoria, come inserita nel contesto delle opere di urbanizzazione primaria<sup>172</sup>.

Questo riparto sembrerebbe essere stato recentemente accolto da una parte della giurisprudenza amministrativa che tende a riconoscere la giurisdizione del giudice amministrativo solo nelle ipotesi in cui la pretesa di ristoro del danno patito quale conseguenza del ritardo, sia riconducibile al potere procedimentale dell’amministrazione e non al suo mero comportamento<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> Cass, Sez. Un, 12 febbraio 2024, n. 3755, capo 2.2.2.

<sup>173</sup> Sul punto si veda Cons. St., Sez. VII, 25 novembre 2024, n. 9425, “ai fini della giurisdizione, infatti, ciò che conta è l’inerenza del ritardo o dell’inerzia a un potere di natura autoritativa (Cass. civ., Sez. Un., 25 marzo 2010, n. 7160; C.d.S.,

In estrema sintesi, dunque, oggi esistono due visioni opposte in giurisprudenza sulla qualificazione della responsabilità della pubblica amministrazione in caso di danno da ritardo: se da una parte, la giurisprudenza amministrativa sostiene la tesi di una responsabilità “extra contrattuale”, dall’altra, le sezioni unite graniticamente affermano la qualificazione della responsabilità da “contatto sociale”.

Una piccola riflessione dal quadro illustrato nasce però spontanea.

Sembrerebbe assistersi ad un atteggiamento particolare del giudice amministrativo. Infatti, se da un lato il giudice amministrativo ritiene non meritevole di tutela il danno patito in conseguenza del ritardo dell’azione amministrativa in assenza di un preventivo accertamento sulla spettanza del bene della vita a cui il soggetto interessato protende; dall’altra, in continuità con le recenti sentenze che recepiscono l’orientamento delle sezioni unite sul punto, non riconoscendo la propria giurisdizione in merito alla richiesta di risarcimento del danno patito a causa del mero ritardo dell’autorità, implicitamente ammette che tale danno possa comunque trovare una forma di ristoro, sebbene in altra sede, cioè davanti al giudice ordinario.

Questa prospettiva, se si intende bene, sembra evidenziare una chiara contraddizione nell’indirizzo seguito dalla giurisprudenza amministrativa, sulla risarcibilità del danno da ritardo.

Delle due l’una: o il danno da “mero comportamento” esiste, ha una valenza giuridica e merita di essere risarcito, sebbene dinnanzi al giudice ordinario<sup>174</sup>; oppure, questa tipologia di danno non può essere riconosciuta nel nostro ordinamento dal momento che è sempre necessario che la risarcibilità, come affermato dalla giurisprudenza amministrativa successiva all’Adunanza Plenaria 7/2021, debba essere accompagnata da un giudizio sulla spettanza del bene della vita.

## 5. Conclusioni

All’esito dello studio svolto, riprendendo la domanda iniziale del presente contributo, in conclusione, viene ora da chiedersi quale sia la “misura” del tempo del procedimento amministrativo.

Il tempo del procedimento amministrativo, al pari di quanto visto in premessa rispetto alle altre scienze, non è una dimensione statica ma a geometria variabile: non scorre allo stesso modo per tutti e in tutte le “dimensioni”.

Un primo fattore di mutevolezza del “tempo” dipende dal tipo di procedimento e dalle sue caratteristiche che, in certo modo, sono connesse agli interessi strettamente coinvolti nella decisione amministrativa.

---

Sez. VI, 24 novembre 2011, n. 6210; Sez. IV, 29 gennaio 2008, n. 248). Per una ragione analoga (la dipendenza della pretesa risarcitoria dall’esercizio di un potere autoritativo), è pacifica la devoluzione al G.A. delle controversie per il risarcimento dei danni da attività provvedimento illegittima (cfr., tra le ultime, Cass. civ., Sez. Un., 26 gennaio 2024, n. 2481), quale, nel caso di specie, l’illegittima revoca dell’affidamento.”; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 4 aprile 2025, n. 238; Cons. St., Sez. IV, 29 marzo 2024, n. 2964.

<sup>174</sup> Così come affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione.

Come noto, infatti, la legge sul procedimento amministrativo fissa il termine generale di 30 giorni per la conclusione del procedimento, salvo diverso termine previsto da apposita disposizione di legge. È chiaro, dunque, che ogni procedimento potrà avere una durata più o meno ampia a seconda delle sue caratteristiche e della sua fisionomia, definite all'interno della norma di legge a seconda dell'intenzione politico-legislativa e degli interessi coinvolti.

Una traccia chiara di quanto detto si deduce immediatamente dalla diversa attenzione riposta dal Legislatore su specifici procedimenti amministrativi relativi a determinate materie in cui si è inteso accelerare marcatamente l'agire amministrativo per via dei molteplici e delicati interessi coinvolti nell'esercizio del pubblico potere.

La relatività del "tempo amministrativo" è, poi, desumibile anche dal fatto che il tempo non scorre allo stesso modo per tutti i soggetti coinvolti nel rapporto: il privato istante anela ad una conclusione del procedimento che sia quanto più celere possibile, dal canto suo, l'amministrazione per attuare una effettiva ponderazione degli interessi in gioco ha fisiologicamente bisogno di (più) tempo<sup>175</sup>.

La relatività del tempo nell'ambito del procedimento amministrativo è ancor più avvertita nell'ordinamento comunitario.

Nonostante la chiara affermazione del principio di ragionevole durata, nel diritto amministrativo dell'Unione europea non vi è alcuna disposizione di carattere generale, assimilabile all'art. 2 della nostra Legge n. 241/1990, che si curi di definire in linea di massima quale sia il termine entro il quale l'Amministrazione procedente è tenuta a concludere il procedimento e, di conseguenza, a adottare il relativo provvedimento<sup>176</sup>.

Una previsione di tale tenore si rinviene, infatti, solamente nel (non giuridicamente vincolante) Codice europeo di buona condotta amministrativa, che stabilisce all'art. 17 "il funzionario assicura che sia presa una decisione su ogni richiesta o denuncia indirizzata all'istituzione entro un termine ragionevole, senza indugio e in ogni caso non oltre i due mesi dalla data di ricevimento"; e che "qualora, a causa della complessità delle questioni sollevate, una richiesta o una denuncia (...) non possa essere oggetto di una decisione entro il termine summenzionato (due mesi), il funzionario ne informa quanto prima l'autore".

In assenza di un parametro generale, risulta dunque necessario, di volta in volta, effettuare una valutazione circa la ragionevole durata del procedimento "in funzione delle circostanze del caso di specie"<sup>177</sup>. In particolare, in base all'interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea dell'art. 41

---

<sup>175</sup> E. DELLA CORTE, *Semplificazione procedimentale ed iniziativa economica privata: tra accelerazione e garanzie*, in *AmbienteDiritto*, cit., p. 5; S. VERNILE, *La relatività del tempo (amministrativo): la validità del provvedimento tardivo e la tutela risarcitoria (e indennitaria) tra esigenze di tutela del privato e perseguimento dell'interesse pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 2015, p. 403 ss.

<sup>176</sup> P. PROVENZANO, *Procedimento amministrativo e diritto ad una buona amministrazione*, cit.

<sup>177</sup> Trib. di primo grado, sentenza 8 luglio 2008, T-48/05, Yves Franche e a. c. Commissione, ECLI: EU: T:2008:257.

della Carta di Nizza, nell'ipotesi in cui la durata non sia fissata dalla legge, l'aggettivo "ragionevole" deve 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 comportamento delle parti in causa"<sup>178</sup>.

Come condivisibilmente sostenuto<sup>179</sup>, in definitiva, l'idea di base è che, al pari di quanto avviene nella scienza, fisica e filosofia, anche nel procedimento amministrativo il tempo è "relativo"<sup>180</sup>, poiché, lungi dall'essere preferibile "un termine unico di riferimento rispetto al quale andrebbe valutato qualunque procedimento, indipendentemente dalle sue caratteristiche", "solo un'impostazione casistica può consentire di applicare concretamente il principio del termine ragionevole"<sup>181</sup>.

La valutazione circa la congruità del tempo al caso concreto o, quantomeno alle diverse tipologie procedurali, non pare debba spaventare troppo e sembra, come sostenuto, comunque, "ineludibile conseguenza della circostanza per cui il tempo dell'azione amministrativa non possa essere uniforme rispetto a tutti i sistemi di relazione tra amministrazione e amministrato"<sup>182</sup>, poiché "la relazione che può

---

<sup>178</sup> 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. Come osservato da P. PROVENZANO, in *Procedimento amministrativo e diritto ad una buona amministrazione*, cit., "la stessa giurisprudenza delle Corti UE ha comunque avuto modo di chiarire che «l'elencazione (dei predetti) criteri non è esaustiva» e che «la valutazione del carattere ragionevole del termine non richiede un esame sistematico delle circostanze del caso di cui trattasi alla luce di ciascuno (di detti criteri) quando la durata del procedimento appaia giustificata alla luce di uno solo di essi». Ne deriva, dunque, che «la complessità del caso ovvero un comportamento dilatorio del ricorrente può essere considerato valida giustificazione di un termine a prima vista troppo lungo» e, di converso, che «un termine può ritenersi eccedere i limiti della ragionevolezza anche alla luce di un solo criterio, in particolare qualora la sua durata derivi dal comportamento delle autorità competenti» (Corte giust., sentenza 15 ottobre 2002, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P, e C-254/99, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM)* e altri c. Commissione, cit.). Nel valutare se la durata del procedimento possa, o meno, ritenersi congrua le Corti UE attribuiscono, pertanto, rilevanza decisiva alla condotta dei diversi soggetti che prendono parte allo stesso, escludendo in radice che possa ritenersi irragionevole l'eccessiva durata di un procedimento che sia stata determinata da un «atteggiamento ostruzionistico» dei privati (Trib. di Primo Grado, sentenza 24 aprile 1996, T-551/93 e da T-231/94 a T-234/94, *Industrias Pesqueras Campos* e altri c. Commissione, ECLI:EU: T:1996:54)."

<sup>179</sup> 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 M.C. PIERRO (a cura di), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, pp. 1-32.

<sup>180</sup> S. VERNILE, *La relatività del tempo (amministrativo): la validità del provvedimento tardivo e la tutela risarcitoria (e indennitaria) tra esigenze di tutela del privato e perseguimento dell'interesse pubblico*, cit.

<sup>181</sup> Conclusioni dell'Avv. gen. Mischo, in causa C-244/99P, cit., punto 159 ss.

<sup>182</sup> G. SERRA, *Annullamento d'ufficio della P.A. - Legittimità costituzionale del termine decadenziale fisso per l'annullamento d'ufficio*, cit., p. 2606.

generarsi è chiaramente poliforme e dipende dalla trama normativa di riferimento, nonché dagli interessi sostanziali in gioco”<sup>183</sup>

D'altronde, la tempestività dell'azione amministrativa non è né potrebbe semplicemente ritenersi sinonimo di “corsa bendata”, dovendo, piuttosto, contemperare un imprescindibile equilibrio tra fattore tempo e opportunità che, nel diritto amministrativo, evoca un aspetto tecnicamente rilevante, ponendosi in stretta connessione “con il perseguimento dell'interesse pubblico, per il quale l'amministrazione, rispettati i parametri di legittimità, può optare per la soluzione ritenuta più opportuna, ciò venendo a coincidere con il merito amministrativo”<sup>184</sup>.

Trattasi di un equilibrio imposto dalla logica contrapposizione che connatura l'interazione tra privato ed amministrazione, portatori di interessi contrastanti in relazione al fattore tempo: “il primo non ha tempo, la seconda chiede tempo”<sup>185</sup>. Un equilibrio che richiede un ripensamento dell'approccio sin qui seguito dal Legislatore, forse troppo spesso nel recente passato orientato verso un “affievolimento del potere amministrativo”, che retrocede dinnanzi al consolidamento della posizione vantata dal privato, anche con riguardo alla tempestività dell'azione amministrativa.

D'altronde è anche vero che la bontà di una decisione amministrativa, al pari di qualsiasi altra decisione, necessita una scelta motivata capace di provvedere mediando tra gli interessi coinvolti, per arrivare ad una soluzione “sì tempestiva, ma ponderata del problema amministrativo”<sup>186</sup>.

In quest'ottica, una “non decisione” ovvero una decisione “sommariamente assunta” in ragione della celerità, “purché si faccia”, presenterebbe ugualmente (se non finanche più considerevoli) criticità, esponendosi alla “vacillante tenuta” e precaria stabilità nel mondo giuridico del provvedimento adottato<sup>187</sup> che, oltre a soggiacere all'ormai ridotto potere di riesame dell'amministrazione<sup>188</sup>, definisce un quadro giuridico nel quale viene a collocarsi un provvedimento ineludibilmente “affrettato”.

---

<sup>183</sup> [Cons. Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2021, n. 584.](#)

<sup>184</sup> G. SERRA, *Annullamento d'ufficio della P.A. - Legittimità costituzionale del termine decadenziale fisso per l'annullamento d'ufficio*, cit., p. 2606; cfr. E. CASETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, relazione al Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione di Varenna*, in *Dir. amm.*, 1993.

<sup>185</sup> S. TUCCILLO, *Il tempo dell'azione amministrativa quale diritto fondamentale*, op. cit., p. 264.

<sup>186</sup> S. TUCCILLO, *Il tempo dell'azione amministrativa quale diritto fondamentale*, op. cit., p. 276. L'Autrice riprende la ben nota espressione di F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. Amm.*, 1993, pp. 133 ss. e ora in *Scritti giuridici*, Padova, 2002, pp. 333 ss.

<sup>187</sup> S. TUCCILLO, *Il tempo dell'azione amministrativa quale diritto fondamentale*, cit., p. 280; cfr. S. VERNILE, *Il provvedimento amministrativo in forma semplificata*, Napoli, 2017.

<sup>188</sup> F. FRANCIOSI, in Questa Rivista, *Riesercizio del potere amministrativo e stabilità degli effetti giuridici*, op. cit., secondo cui “Il decorso del termine vale però a rendere inoppugnabile l'atto e a limitare la possibilità d'intervento del giudice amministrativo. Non anche a limitare il potere dell'amministrazione di tornare sulla propria decisione. Che è quanto rende realmente “instabile” la decisione amministrativa.”



Insomma, paradossalmente si potrebbe finire per accettare un provvedimento “purché si faccia”, onde assicurare gli interessi del singolo ed evitare pericolose ripercussioni sull’amministrazione che, determinandosi tardivamente, leda automaticamente il diritto fondamentale alla “velocità”.