

## PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: I TERMINI STANNO PER SCADERE

di Bernardo Giorgio Mattarella  
11 giugno 2010

Ogni procedimento amministrativo deve avere un termine, cioè una durata massima. Una legge dell'estate 2009 impone a tutte le pubbliche amministrazioni di ridefinire il termine di ciascun tipo di procedimento, che di regola non può superare i novanta giorni. Trascorso un anno dall'entrata in vigore della legge, i termini di durata superiore a novanta giorni verranno abbassati a trenta giorni. Manca poco, ma poche amministrazioni si sono adeguate.

Quest'anno si festeggia il ventennale della legge più importante del diritto amministrativo italiano: la legge n. 241 del 1990, sul procedimento amministrativo e sul diritto d'accesso ai documenti amministrativi. Questa legge ha ricevuto numerose revisioni, per lo più peggiorative, l'ultima delle quali operata dalla legge n. 69 del 2009, che ha inciso, tra l'altro, sul termine del procedimento. Si tratta di un istituto di grande civiltà, volto a rimediare alla lentezza della pubblica amministrazione, la quale - per esempio - non risponda né positivamente né negativamente a una richiesta di autorizzazione; o che, avviato un procedimento sanzionatorio, esiti a concluderlo, perpetuando la minaccia della sanzione. Per evitare che l'amministrazione sia padrona del tempo e il cittadino soggetto alla sua inefficienza, sono stati inventati diversi rimedi, il più semplice dei quali consiste nello stabilire una durata massima del procedimento, un termine entro il quale esso la decisione deve essere emanata. La legge del 1990 ha stabilito che un simile termine deve essere stabilito per tutti i tipi di procedimento amministrativo, di tutte le amministrazioni. È un ottimo modo per attuare il principio della trattazione delle pratiche entro un termine ragionevole, che l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea enuncia come uno dei contenuti del principio di buona amministrazione.

L'attuazione della legge 241, sotto questo profilo, non è stata soddisfacente. Molte amministrazioni, soprattutto locali, non hanno mai stabilito i termini dei propri procedimenti. Altre hanno stabilito termini esageratamente lunghi. Contro questa elusione ha reagito la legge del 2009, la quale: ha lasciato alle singole amministrazioni il compito di stabilire i termini, ma ha introdotto limiti (di regola, il massimo è ora novanta giorni); ha stabilito che il termine residuale, che opera in assenza di previsione diversa, è di trenta giorni (e non più novanta, come era stato deciso nel 2005); ha affermato - anche se non ce ne era bisogno - che le amministrazioni rispondono del danno da ritardo; ha previsto che del rispetto dei termini si tiene conto al fine della valutazione dei dirigenti degli uffici e della loro retribuzione di risultato.

La legge del 2009 ha anche dettato una disciplina transitoria, che impone alle amministrazioni di ridefinire il termine di ciascun tipo di procedimento entro un anno dalla sua entrata in vigore: se questa revisione non viene fatta, alla scadenza dell'anno i termini inferiori a novanta giorni rimarranno, quelli superiori a novanta giorni saranno cancellati e ai relativi procedimenti si applicherà il termine residuale di trenta giorni. In pratica, se le amministrazioni non fanno niente, per i procedimenti più semplici non cambierà nulla (un termine di 85 giorni rimarrà operativo), mentre per quelli più complessi si applicherà il termine più breve (un termine di 95 o di 500 giorni - ci sono anche quelli - sarà ridotto a 30). A quel punto, chiunque potrà ricorrere al giudice amministrativo contro il "silenzio" dell'amministrazione e magari chiedere anche il risarcimento del danno da ritardo.

Come si vede, si tratta - almeno all'apparenza - di una bomba a orologeria, che sta per scoppiare: la legge è entrata in vigore il 4 luglio 2009. Eppure, pochissime amministrazioni si sono già adeguate. Le ragioni sono varie. Una è che questa norma è passata relativamente inosservata: proprio perché transitoria, non è stata inserita nella legge 241 del 1990, ma è rimasta nella legge del 2009, legge molto eterogenea nella quale disposizioni come questa passano facilmente inosservate. Un'altra è che le linee di indirizzo per l'attuazione della nuova disciplina, previste dalla legge, sono state emanate dal Ministro per la pubblica amministrazione a gennaio e pubblicate sulla Gazzetta ufficiale solo il 1° aprile 2010 (ma richiedono di trasmettere gli schemi di decreto, per la nuova fissazione dei termini, entro il 15 marzo 2010...). In effetti, forse non c'era bisogno di prevedere linee di indirizzo, perché non c'è molto da indirizzare: infatti esse si limitano a esporre il contenuto della disciplina (senza peraltro risolvere le possibili questioni controverse, come quella dell'applicabilità delle nuove norme alle regioni e agli enti locali) e a offrire supporto on line per la revisione dei termini.

Ma la principale ragione, per la quale le amministrazioni non sembrano preoccuparsi molto di questi adempimenti, è che, nonostante le nuove disposizioni, la disciplina del termine del procedimento amministrativo è destinata a rimanere largamente inattuata. Probabilmente i ministeri si adegueranno, magari con qualche mese di ritardo. Forse anche gli enti pubblici nazionali, soprattutto quelli che hanno contatti frequenti con il pubblico e sono abituati alla pressione dei cittadini, come i grandi enti previdenziali. Ma molte amministrazioni, soprattutto locali, continueranno a non attuare per nulla questa disciplina o si terranno i loro termini, ormai fuori legge. Perché, nonostante i tentativi del legislatore, le sanzioni non sono molto efficaci: non lo è la prospettiva del risarcimento del danno da ritardo, che va provata dinanzi a giudici amministrativi non particolarmente abituati o disposti a concederlo; né quella della valutazione dei dirigenti, dopo che la manovra finanziaria ha appena azzerato i fondi da distribuire a quelli più meritevoli. Forse sarebbe stato diverso se fosse stata attuata la norma del 1997 che prevedeva indennizzi automatici per ogni giorno di ritardo, ma simili norme vanno poco di moda in tempi di tagli alla spesa pubblica.

In effetti, imporre alle amministrazioni di darsi dei termini è difficile. E, una volta che se li sono dati, l'unico modo realmente efficace per imporre loro di rispettarli continua a essere il ricorso al tar contro il silenzio dell'amministrazione: che non è esattamente un rimedio agevole per il cittadino. Come spesso avviene, la legge non è onnipotente: perché funzioni, servono buone amministrazioni.