amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

L'azione avverso il silenzio della pubblica amministrazione

di Pierluigi Mascaro

(Dottore in Giurisprudenza presso l'Università LUISS di Roma)

Sommario

Parte I: La conclusione del procedimento e il silenzio della Pubblica Amministrazione. 1. Il dovere di provvedere. 2. Il termine di conclusione del procedimento e il principio di certezza dell'agire amministrativo. 2.1. Decorrenza, sospensione e interruzione del termine. 3. Il ritardo nel provvedere e le sue conseguenze. 3.1. Il silenzio-inadempimento. 3.2. Il potere sostitutivo e altre misure di cui alla l. n. 120/2020 (di conversione del "decreto semplificazioni"). 3.3. Le conseguenze sul piano della responsabilità disciplinare e amministrativa del pubblico dipendente. 4. Cenni alle altre tipologie di silenzio: il silenzio-diniego e il silenzio-assenso. 5. Il danno da ritardo e l'indennizzo.
Parte II: L'azione avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione. 1. Le origini dell'azione: l'assimilazione, da parte del Consiglio di Stato, del silenzio ad un "provvedimento negativo". 2. L'evoluzione dell'azione: le prime codificazioni normative. 3. Il codice del processo amministrativo: dall'azione di accertamento a quella di condanna in forma specifica e la configurabilità di un'azione di adempimento. 4. La tutela del controinteressato. 5. La trattazione e la decisione del ricorso. 6. La figura del commissario. 7. La connessione con altre azioni e l'atto sopravvenuto. 8. L'azione risarcitoria del danno da ritardo

Abstract

The purpose of this paper is to examine the theme of the action against the silence of the Public Administration, starting from the substantive, normative and jurisprudential data: the duty to provide, an expression of the constitutional principle of good performance as per Article 97 of the Fundamental Charter and codified in Article 2 of the law on administrative proceedings, the fundamental features and pathological aspects of which are examined, without any claim to absolute exhaustiveness: the delay in concluding the administrative procedure, the silence-fulfilment and the discipline of the legal consequences of the delay in the provision with regard to private parties. In the second part of the paper, the procedural remedies envisaged by the code of the administrative process and available to private individuals to protect their subjective situations in the face of the Public Administration's insignificant silence will be examined. The action against silence, now governed by articles 31 and 117 of the Code of Administrative Procedure, will therefore be reconstructed from its inception, on a preliminary basis, by the Council of State and following the stages of its evolution, both regulatory and jurisprudential.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

Parte I - La conclusione del procedimento e il silenzio della Pubblica Amministrazione

1. Il dovere di provvedere

L'art. 2, l. n. 241/1990 contiene un principio d'origine: l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo con un provvedimento, che è espressione dei principi costituzionali d'imparzialità e di buon andamento[1]. Tale dovere è rivolto verso un interesse altrui, assumendo dunque la natura di obbligo giuridico[2], che sta a rappresentare una situazione protetta e sanzionabile. Inoltre, riferito al silenzio dell'amministrazione, siffatto obbligo è a tutela sia dell'interesse pubblico che di quello privato[3]. La necessità di provvedere per la soddisfazione di un interesse, in forma espressa ed entro un termine preciso, realizza i principi costituzionali d'imparzialità e buon andamento; in questo scenario, la posizione dell'amministrazione è definita in termini di doverosità immanente[4], si svolge mediante il potere ed il provvedimento, sotto il controllo del giudice amministrativo[5].

Occorre determinare il momento in cui sorge il dovere di provvedere: in giurisprudenza, la fonte di tale dovere è molteplice ed ha più fattori, come la norma giuridica che disciplina un singolo procedimento, il principio costituzionale dell'art. 97, il tipo di potere amministrativo, la situazione soggettiva dell'individuo che aspira al provvedimento. Così la giurisprudenza rappresenta la propria chiave di lettura del dovere di provvedere, basata sul "fondamento" del medesimo[6].

Secondo l'indirizzo tradizionale, vi è il dovere di provvedere quando una norma giuridica lo preveda: essa prefigura una data situazione di fatto e, al suo verificarsi, fa sorgere il dovere, in un meccanismo di produzione *ex lege* dell'effetto giuridico, la cui fonte è una disposizione di legge o di regolamento, atta a disciplinare l'*iter* procedimentale. E' dunque chiaro che, in tal caso, il procedimento sia a istanza di parte, nell'interesse di un soggetto determinato; il dovere – come anticipato – diviene obbligo giuridico, nel senso che è imposto all'amministrazione per il soddisfacimento

---

[1] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, in A. ROMANO (a cura di), Torino, 2016, p. 134. Sul tema, si v. M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995 e M. LIPARI, *I tempi del procedimento amministrativo: certezza dei rapporti, interesse pubblico e tutela dei cittadini*, in *Enti pubbl. fasc. 9*, 2003, pp. 451-460.

[2] A. CIOFFI, *Dovere di provvedere e pubblica amministrazione*, Milano, 2005; per una definizione ad opera della dottrina più classica, si v. F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, 1971.

[3] Così M. RAMAJOLI, *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempimento*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, pp. 710-711.

[4] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 135.

[5] A. ROMANO, *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005, p. 293.

[6] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 136.

ISSN 2036-7821

dell'interesse di un soggetto preciso. Ciò corrisponde alla parte di testo dell'art. 2 in cui è previsto che il procedimento debba essere iniziato a "istanza di parte"[7].
Nel tempo, la giurisprudenza ha fatto un importante passo in avanti, riconoscendo che il dovere di provvedere possa esistere anche in mancanza di un'apposita norma giuridica: esso può sorgere anche al di fuori della legge, nei principi; in tal modo, si apre la strada alla tutela di tutte quelle situazioni giuridiche soggettive che ad essi si collegano, ma che non siano incardinate in una precisa disposizione normativa. In passato, non esistendo l'art. 2, era naturale che il dovere sorgesse anche dai principi, in particolare da quello di affidamento, e dunque dall'obbligo di buona amministrazione e di correttezza[8], da cui nasceva una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni – qualunque esse siano – del provvedimento[9]. Principi e aspettative di tal genere permettevano il sorgere di una peculiare situazione giuridica, definita dalla dottrina "obbligo procedimentale", il quale nasceva prima e a prescindere da ogni indagine sulle rispettive posizioni sostanziali, riguardando non il merito ma solo la legittimazione dell'istante a ricevere una risposta da parte dell'amministrazione[10]. Questa lettura dell'art. 2 alla luce dei principi va assumendo una progressiva consistenza, sino all'emanazione del codice del processo amministrativo, ove il dovere esiste al fine di dare certezza ad un'attività comunque doverosa ed opera per un principio di rispetto del tempo e del termine finale del procedimento. Anche sotto questo profilo, si prefigura una conclusione stabilita a favore di un interesse individuale al provvedimento tempestivo[11].
Il distacco del dovere di provvedere dalla singola norma giuridica ha poi un altro sensibile vantaggio, ovvero quello di rendere applicabile la tutela del dovere anche ai procedimenti a iniziativa d'ufficio e a quelli di natura discrezionale; infine, produce il limite generale d'impedire la nascita del dovere di provvedere, qualora la domanda sia palesemente infondata, inammissibile, inverosimile o stravagante[12].
In sintesi, due sono le possibili configurazioni del dovere di provvedere, una in senso oggettivo, l'altra in senso soggettivo. Secondo la prima, esso preesiste ed è insito nell'amministrazione, per via della peculiare posizione istituzionale attribuitale dall'ordinamento per la definizione degli interessi pubblici[13]. In questo quadro, il dovere di provvedere è indefettibile, oggettivo, funzionale, sicché esso si presenta come immagine dell'amministrazione che ha il compito di soddisfare i pubblici

[7] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 137.
[8] A. ANGIULI, *Studi sulla discrezionalità amministrativa nel quando*, Bari, 1988, p. 101.
[9] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 137.
[10] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 138.
[11] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 138.
[12] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 140.
[13] S. ROMANO, *Doveri. Obblighi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983, pp. 109-110.

ISSN 2036-7821

interessi, rivelando la sua posizione all'interno dell'ordinamento[14]. Più precisamente, il fondamento del dovere ha radice nel principio di doverosità dell'azione amministrativa e rappresenta una declinazione del principio di legalità[15].
Invece, la configurazione in senso soggettivo aderisce al codice ove prefigura una "azione" ed un giudizio avverso il silenzio: la parola "azione" denota una tutela in senso soggettivo e anche la dizione "obbligo", usata nell'art. 31 per indicare l'oggetto del giudizio, è esemplificativa della protezione data a favore di un soggetto[16]. Il che corrisponde anche al recente indirizzo giurisprudenziale per cui vi è dovere se vi sia l'esigenza di soddisfare una "aspettativa qualificata e differenziata", che indica l'obbligo giuridico, per l'amministrazione, di soddisfare un interesse protetto dell'individuo, diritto soggettivo o interesse legittimo che sia. Ciò spiega bene inoltre il fatto che il giudizio sul silenzio sia ora considerato materia di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 133, c.p.a.)[17].
Nella questione del dovere di provvedere coesistono due identità o proprietà: la valutazione dell'interesse pubblico e la soddisfazione dell'interesse privato, che sono state composte in una situazione unitaria, di dovere giuridico, oggetto di tutela giurisdizionale. Nell'art. 2 e nel dovere di provvedere l'ordinamento riconosce una questione di principio e di posizione generale, sia dell'amministrazione che dell'individuo, tra i cui interessi il punto d'incontro, in termini di equilibrio, è dato dal giudice amministrativo[18].

2. Il termine di conclusione del procedimento e il principio di certezza del tempo dell'agire amministrativo

L'art. 2 introduce l'effetto giuridico secondo cui il procedimento debba concludersi con l'adozione di un "provvedimento espresso", fondando in tal modo il dovere di provvedere dell'amministrazione ed impedendo il silenzio della stessa. Teoricamente, assume la conclusione amministrativa all'interno di una regola certa e oggettiva, in modo che l'inizio, il tempo e la conclusione dell'agire amministrativo siano assoggettati a dovere giuridico e diventino necessità[19]. In tal modo, la conclusione procedimentale diviene principio generale, espressione del dovere di provvedere.
In questo senso, potrebbe darsi una lettura duplice dell'art. 2: come norma di chiusura del diritto amministrativo, come norma che consegna la produzione

[14] A. CIOFFI, *Dovere di provvedere e pubblica amministrazione*, *cit.*
[15] A. POLICE, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempimento*, in M.A. SANDULLI, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, pp. 226 e ss., p. 228.
[16] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 145.
[17] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 145.
[18] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 146.
[19] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 146.

ISSN 2036-7821

giuridica degli effetti amministrativi al solo provvedimento; e come norma di funzionalizzazione e di responsabilizzazione dell'amministrazione, assumendo così la veste di principio istituzionale dell'amministrazione italiana[20].
Questo modo d'intendere l'efficacia della norma ne porta in luce anche la *ratio*, e cioè lo scopo di superare il problema del silenzio e di assicurare al destinatario un atto espresso. In negativo, l'amministrazione perde la facoltà di restare in silenzio: a causa dell'art. 2, esso non può valere conclusione, salve le ipotesi di c.d. "silenzio significativo"; in positivo, si ha la garanzia dell'atto espresso, dunque della motivazione e della impugnabilità davanti al giudice[21].
L'art. 2 prescrive il dovere, per le pubbliche amministrazioni, di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso; dunque concludere significa rilasciare il provvedimento. Anche per la giurisprudenza, concludere sta a significare adottare un atto esplicito; è una regola generale[22], un principio avente radice in un orientamento consolidato.
In particolare, concludere significa emettere un provvedimento espresso e motivato; in questo modo, l'art. 2 si completa con l'art. 3; la conclusione espressa e motivata assurge a corollario dei principi di cui all'art. 97 della Costituzione[23].
E' importante sottolineare il contenuto di concludere fornito dalla giurisprudenza, ovvero quello di "chiudere", adottando un formale provvedimento, positivo o negativo, che valga comunque a chiudere il procedimento[24]. Per chiudere, la giurisprudenza intende rispondere all'atto d'iniziativa, per rispondere intende che l'atto manifesti corrispondenza e congruità con quello che ha dato inizio al procedimento[25].
Nella specie, ove l'iniziativa sia d'ufficio, per "chiudere" il procedimento l'amministrazione deve considerare l'esatta rappresentazione dell'oggetto e del problema amministrativo posti nell'atto d'iniziativa, affinché il destinatario ne abbia cognizione dall'inizio alla fine. Invece, ove ci si trovi di fronte ad un'iniziativa di parte, l'amministrazione deve rendere una pronuncia esplicita e apposita, emessa in merito alla domanda del privato; il dovere di concludere esclude ogni atto che non rappresenti risposta specifica.
La domanda di provvedimento manifestamente infondata o inammissibile costituisce un limite generale al provvedere, impedendo la nascita del rispettivo dovere. In passato, dinanzi a istanze che apparivano infondate, inammissibili, inverosimili o stravaganti, l'indirizzo giurisprudenziale maggioritario riteneva che vi fosse difetto

[20] A. ROMANO, *op. cit.*, p. 293.
[21] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 146.
[22] C.G.A.R.S., n. 6/2011.
[23] Tar Calabria, 26 settembre 2001, n. 1449.
[24] Tar Sicilia, sez. II, 24 febbraio 2002, n. 1018; id., sez. II, 3 settembre 2001, n. 1183.
[25] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, p. 147.

ISSN 2036-7821

d'interesse ad agire, sull'assunto che non vi fosse possibilità alcuna di conseguire un risultato utile dall'accoglimento del gravame. Tale indirizzo è stato trasformato in norma dall'art. 1, comma 38, l. n. 190/2012, che ha aggiunto al comma 2 la statuizione secondo cui in caso di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo. Se ne deduce che il dovere di provvedere sia assoluto e senza deroghe, e che abbia solo pochi limiti, giustificati dal principio di economia dell'azione amministrativa, giacché si prevede il rilascio di un provvedimento espresso, seppur in forma semplificata, anche a fronte di istanze del tutto abnormi.
Il provvedimento deve essere emanato entro il termine stabilito per lo specifico procedimento. L'art. 2 pone una disciplina dei termini di conclusione dei procedimenti generale e completa: generale perché si applica laddove manchino disposizioni legislative speciali in tema di termini di conclusione del procedimento; completa poiché l'applicazione della medesima vale per tutte le fattispecie di procedimenti.
L'art. 2 rimette a ciascuna pubblica amministrazione, nei casi in cui i termini dei procedimenti da essa curati non siano già stabiliti per legge, l'obbligo d'individuarli per ciascun tipo di procedimento con propri atti di regolazione e di renderli pubblici. Di regola, la durata massima non deve superare i 90 giorni, in ragione della sostenibilità sotto il profilo organizzativo, della natura degli interessi pubblici coinvolti e della complessità del procedimento (commi 3 e 4). Le amministrazioni godono dunque di una certa discrezionalità.
Se le amministrazioni non provvedono a porre una propria disciplina, si applica un termine generale e residuale di 30 giorni (comma 2). La sua brevità funge da stimolo per le amministrazioni a individuare termini di durata più congrua[26].
In definitiva, l'art. 2 dà corpo al principio della certezza del tempo dell'agire amministrativo, che risponde sia all'esigenza delle amministrazioni alla cura sollecita degli interessi pubblici di cui sono portatrici, sia a quella dei soggetti privati, che dovrebbero poter programmare le proprie attività facendo affidamento sulla tempestività nell'adozione degli atti amministrativi necessari per intraprenderla[27].

2.1. Decorrenza, sospensione e interruzione del termine

Il comma 6 dell'art. 2 stabilisce il momento d'inizio della decorrenza del termine, ossia il ricevimento della domanda di parte o l'inizio del procedimento. Si evita in tal modo che la decorrenza sia determinabile in modo arbitrario da parte

[26] M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, IV ediz., Bologna, 2019, p. 250.
[27] M. CLARICH, *op. cit.*, pp. 250-251.

dell'amministrazione, in assenza di regole di garanzia. A tal proposito, occorre identificare cosa significhi inizio del procedimento, a seconda che l'iniziativa sia di parte o d'ufficio: nel primo caso, la norma dispone – come anticipato – che la decorrenza si abbia dal ricevimento della domanda, ovvero dal momento della registrazione al protocollo dell'amministrazione titolare del dovere di provvedere[28]; nel secondo caso, la decorrenza si ha dall'inizio d'ufficio, ove l'atto d'inizio è a forma libera e il momento d'inizio non è predeterminato, ma segnato da valutazioni discrezionali dell'amministrazione[29]. Bisogna dunque tener presente la regola desumibile dai regolamenti statali, cioè che l'inizio d'ufficio e la decorrenza del termine siano determinati dalla ricezione della "notizia del fatto"[30].

Da altro punto di vista, invece, si può desumere che il termine decorra dal momento di adozione dell'atto di deliberazione interna positiva: è questo l'atto che apprezza che il fatto appreso dall'amministrazione manifesti la necessità di curare un interesse pubblico e dunque il dovere di provvedere. Assume la forma di nota del dirigente inviata al funzionario istruttore o, direttamente, di avviso dell'avvio del procedimento[31].

Non costituiscono invece atti d'avvio, e stanno fuori dal procedimento, le attività e le operazioni di delibazione preliminare, atte a vagliare i fatti potenzialmente idonei a provocare l'inizio del medesimo[32].

La sequenza procedimentale e il tempo che essa può assorbire è contemporaneamente attratta da due poli opposti: da una parte, ragioni di economicità, celerità, speditezza ed efficienza – ex art. 1, l. n. 241/1990 – dell'azione amministrativa giustificano un ritmo sollecito per lo svolgimento delle fasi del procedimento[33]; dall'altra, la necessità di ponderare a fondo le decisioni e di basarle su istruttorie il più possibile complete, impone un rallentamento del ritmo procedimentale, al fine di consentire la più ampia acquisizione d'interessi e il più completo accertamento dei fatti[34].

Così, l'art. 2, comma 7, stabilisce che i termini del procedimento possano essere sospesi, per una sola volta, per l'acquisizione d'informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'autorità procedente o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

---

[28] G. MORBIDELLI, *Il tempo del procedimento*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, p. 254.

[29] G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 254.

[30] G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 255.

[31] G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 255.

[32] A. CIOFFI, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, *cit.*, pp. 155-156.

[33] E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 345.

[34] R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?* in *Dir. amm.*, 1997, p. 555.

ISSN 2036-7821

Ai sensi dell'art. 18 – come modificato dall'art. 3, comma 6-*octies*, l. n. 80/2005 – l'autorità procedente deve acquisire d'ufficio le certificazioni e i documenti laddove siano in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero siano detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può chiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti. Allo stesso modo, devono accertarsi d'ufficio, a cura del responsabile del procedimento, i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare. Tali previsioni ricalcano quelle dell'art. 43, d.P.R. n. 445/2000 sugli accertamenti d'ufficio[35].

Anche gli artt. 16 e 17, nel prevedere specifiche ipotesi di sospensione dei termini del procedimento, rispondono al criterio del bilanciamento tra le due opposte esigenze della celerità e della ponderazione delle decisioni amministrative. Nell'ambito del subprocedimento consultivo, l'art. 16, comma 1, fissa il termine massimo di sospensione del procedimento nella fase di attesa dei pareri obbligatori richiesti ad altre amministrazioni in 45 giorni – come modificato dall'art. 17, comma 24, l. n. 127/1997 – dal ricevimento della richiesta. Qualora siano richiesti invece pareri facoltativi, sono le amministrazioni consultate a determinare il termine entro il quale il parere sarà reso[36]. Il periodo di sospensione del procedimento si dilata laddove l'organo che debba rendere il parere rappresenti esigenze istruttorie: in tal caso, il comma 4 dell'art. 16 prevede un'interruzione, per una sola volta, del termine di 45 giorni per esigenze istruttorie; il parere deve essere reso entro 15 giorni dalla ricezione degli elementi istruttori. E' previsto che la mancata comunicazione del parere entro i termini comporti la facoltà per l'autorità procedente di rinunciare all'acquisizione del parere, consentendo in tal modo la conclusione del procedimento "a prescindere" dall'acquisizione dell'interesse rappresentato dall'amministrazione consultata, ma rimasta inerte[37]. Tale regola non può però operare qualora il parere sia stato richiesto ad autorità preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

Allo stesso modo, gli artt. 2 e 17 prevedono che la necessità di acquisire valutazioni tecniche di organi o enti appositi[38] comporti la sospensione del termine per la conclusione del procedimento fino all'acquisizione delle valutazioni tecniche, per un periodo massimo non superiore a 90 giorni. Il decorso del termine di 90 giorni dal ricevimento della richiesta da parte di organi o enti appositi può essere interrotto, per

---

[35] R. MORZENTI PELLEGRINI, *Strumenti di semplificazione amministrativa: lo sportello unico per le attività produttive*, Bergamo, 2002, p. 33.

[36] C. BARBATI, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, il Mulino, Bologna, 2002.

[37] V. PARISIO, *Celerità, qualità dell'azione amministrativa e mancato svolgimento della funzione consultiva*, in *Dir. e soc.*, 2004, 529.

[38] G. BOTTINO, *Le valutazioni discrezionali della pubblica amministrazione a contenuto tecnico-scientifico tra procedimento e processo amministrativo*, in *Dir. e formazione*, 2005, 5, pp. 715-723.

ISSN 2036-7821

una sola volta, se l'organo adito abbia manifestato istruttorie e, in tal caso, la valutazione tecnica deve pervenire entro 15 giorni dal ricevimento del materiale istruttorio. L'inerzia dell'ente competente per oltre 90 giorni legittima l'autorità procedente a richiedere le predette valutazioni ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti o ad istituti universitari. A differenza dell'art. 16, non è consentito prescindere dall'acquisizione della valutazione tecnica, che deve essere richiesta ad altri enti parimenti competenti. Se la valutazione tecnica debba essere resa da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini, occorre attendere tale valutazione a scapito del sollecito andamento del procedimento.

Tali ipotesi di sospensione del termine dovrebbero essere compiutamente disciplinate dai regolamenti delle singole amministrazioni o dovrebbero essere predeterminati i tempi nei quali ciascun ente deve fornire gli apporti endoprocedimentali di propria pertinenza nei procedimenti di competenza di altre amministrazioni.

Più controversa è l'ipotesi di cui all'art. 10-*bis* – introdotto dall'art. 6, l. n. 15/2005[39]:la disposizione prevede che, nei procedimenti ad istanza di parte, il responsabile del procedimento, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunichi tempestivamente agli istanti i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza; entro e non oltre il termine di 10 giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti possono entrare in contraddittorio con l'autorità procedente presentando per iscritto osservazioni e documenti.

Tale adempimento reca delle conseguenze sulla durata del procedimento: innanzitutto, l'autorità procedente non può adottare il provvedimento se non siano decorsi i 10 giorni dalla ricezione della comunicazione; in secondo luogo, il preavviso di rigetto comporta l'interruzione dei termini di conclusione del procedimento, che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza dei 10 giorni concessi al privato per controdedurre.

Parte della dottrina, nonostante la disposizione parli di interruzione del termine, ritiene che in realtà ci si riferisca all'istituto della sospensione, poiché la disposizione stabilisce che i termini iniziano nuovamente a decorrere dopo il termine di 10 giorni, lasciando intendere che ricominci a decorrere il termine originario[40]; se così non fosse, il preavviso di rigetto si potrebbe trasformare in uno strumento mediante cui l'amministrazione potrebbe indebitamente ricorrere per protrarre i tempi di conclusione del procedimento.

[39] S. TARULLO, *L'art. 10 bis, l. n. 241 del 1990: il preavviso di rigetto tra garanzia partecipativa e collaborazione istruttoria*, in *Giust. amm.*, 2005, p. 109.

[40] S. TARULLO, *op. cit.*, p. 115.

ISSN 2036-7821

Secondo un altro orientamento, si tratta invece di un'interruzione in senso tecnico[41] poiché, testualmente, l'art. 10-*bis* parla di interruzione e non di sospensione, e la formula secondo cui i termini cominciano nuovamente a decorrere allude chiaramente ad una nuova decorrenza del termine *ab initio*; infine l'interruzione dei termini, in luogo della sospensione, conferirebbe all'istituto del preavviso di rigetto dell'istanza maggiori garanzie di effettività, consentendo all'amministrazione di vagliare le osservazioni e i documenti prodotti dal privato entro un nuovo termine e non nei giorni rimanenti, dopo la sospensione del termine originario.
Secondo una tesi mediana, il termine del procedimento dovrebbe ritenersi interrotto solo nel caso in cui il privato si avvalga della possibilità di contraddire ulteriormente con l'autorità procedente, presentando osservazioni e documenti; in tal caso, la decorrenza del nuovo termine è giustificata dalla necessità di vagliare i nuovi elementi forniti. Viceversa, il termine dovrebbe ritenersi sospeso nel caso in cui non vengano presentate osservazioni e documenti da parte del privato, giacché non vi è ragione di determinare una dilazione del tempo procedimentale laddove il materiale istruttorio sia rimasto invariato[42].

3. Il ritardo nel provvedere e le sue conseguenze

Il mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento può provocare conseguenze di vario tipo:

- sul piano processuale (ricorso avverso il silenzio-inadempimento);
- sul piano procedimentale (potere sostitutivo);
- sul piano disciplinare e della responsabilità amministrativa e penale per il funzionario inadempiente;
- sul piano provvedimentale (silenzio-diniego o assenso).

Le esamineremo di seguito.

3.1. Il silenzio-inadempimento

La conclusione del procedimento con l'emanazione di un provvedimento espresso è l'evenienza fisiologicamente prevista dalla l. n. 241/1990. Tuttavia, può accadere che l'amministrazione non concluda il procedimento entro il termine previsto, e la situazione d'inerzia si protragga nel tempo. Si pone così la questione del silenzio della pubblica amministrazione.
Fino ad anni recenti, il regime ordinario del silenzio della pubblica amministrazione di fronte a istanze o domande presentate da soggetti privati è stato quello del c.d. silenzio-inadempimento. In questi casi, l'inerzia mantenuta oltre il termine assume il

[41] A. ALBE', *(in tema di) comunicazione al richiedente dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda*, nota a Tar Lazio, sez. II, 18 maggio 2005, n. 3921, in *Foro it.*, 2005, III, p. 437.
[42] M. PASSONI, *Quale tutela per le situazioni giuridiche partecipative?*, nota a Tar Lazio, sez. II, 18 maggio 2005, n. 3921, in *Urb. e app.*, 2005, p. 1194.

ISSN 2036-7821

significato giuridico di inadempimento dell'obbligo formale di provvedere *ex* art. 2, ovvero di concludere il procedimento mediante un provvedimento espresso.
L'inadempimento di tale obbligo non fa venir meno il potere-dovere di provvedere, considerata la natura di regola ordinatoria dei termini. Ciò significa che l'amministrazione può emanare il provvedimento anche in ritardo, ferma restando l'eventuale responsabilità per il danno cagionato al privato che aveva confidato nel rispetto del termine.
Nei casi di silenzio inadempimento, il privato interessato può proporre, dinanzi al giudice amministrativo, un'azione avente lo scopo di accertare l'obbligo di provvedere in capo all'amministrazione ed eventualmente la fondatezza della pretesa (art. 31 c.p.a.) e un'azione di adempimento volta a condannare l'amministrazione al rilascio del provvedimento richiesto (art. 34, comma 1, lett. *c)*)[43].
In realtà, per reagire ai ritardi e al silenzio dell'amministrazione, il privato ha a disposizione una serie di rimedi spesso macchinosi e poco efficaci: per risolvere in radice questo problema, il legislatore ha previsto due regimi di silenzio c.d. significativo, il silenzio-diniego (o rifiuto) e il silenzio-assenso (o accoglimento) – come si vedrà meglio al par. 4.

3.2. Il potere sostitutivo e altre misure di cui alla l. n. 120/2020 (di conversione del "decreto semplificazioni")

Il mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento può anche costituire motivo per l'esercizio del potere sostitutivo da parte del dirigente sovraordinato (artt. 16, comma 1, lett. *e)* e 17, comma 1, lett. *d)*, d.lgs. n. 165/2001).
Il potere sostitutivo è disciplinato anche dall'art. 2, l. n. 241/1990: in primo luogo, l'organo di governo di ciascuna amministrazione individua, tra le figure apicali, il soggetto – di regola un dirigente – titolare del potere sostitutivo (comma 9-*bis*); in secondo luogo, in caso di ritardo, il privato può rivolgersi al titolare del potere sostitutivo, che deve concludere il procedimento entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto tramite le strutture competenti o nominare un commissario *ad acta* (comma 9-*ter*). In terzo luogo, entro il 30 gennaio di ogni anno, il titolare del potere sostitutivo comunica all'organo di governo i procedimenti nei quali non è stato rispettato il termine (comma 9-*quater*), al fine di sensibilizzarlo e indurlo a intraprendere le iniziative necessarie per la risoluzione di questo tipo di problema. Infine, i provvedimenti su istanza di parte rilasciati in ritardo devono indicare sia il termine previsto dalla legge, sia quello effettivamente impiegato (comma 9-*quinquies*)[44].

[43] M. CLARICH, *op. cit.*, pp. 252-253.
[44] M. CLARICH, *op. cit.*, p. 252.

ISSN 2036-7821

L'art. 12, comma 1, l. n. 120/2020 ha aggiunto il comma 8-*bis* all'art. 2, l. n. 241/1990, che prevede l'inefficacia delle determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, concernenti alcuni istituti e procedimenti, adottate oltre la scadenza del termine per i medesimi previsto dalla legge[45].

3.3. Le conseguenze sul piano della responsabilità disciplinare e amministrativa del pubblico dipendente

Il dipendente pubblico che non osservi il termine di conclusione del procedimento va incontro a responsabilità di tipo disciplinare ed amministrativo.
Le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso contro il silenzio dell'amministrazione sono trasmesse, in via telematica, alla Corte dei conti, affinché valuti i profili di responsabilità erariale in capo al pubblico dipendente[46] (art. 2, comma 8).
Inoltre, 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 (comma 9).

4. Cenni alle altre tipologie di silenzio: il silenzio-diniego e il silenzio-assenso

In alcune ipotesi – non frequenti – stabilite dalla legge, il silenzio serbato dall'amministrazione assume valore di diniego dell'istanza: l'ipotesi più ricorrente è quella prevista dall'art. 25, comma 4, l. n. 241/1990 a proposito del diritto di accesso ai documenti amministrativi, ove si prevede che "decorsi inutilmente 30 giorni dalla richiesta, questa s'intende respinta". Contro questo tipo di atto di diniego tacito, può essere proposto ricorso secondo le normali regole vigenti per il processo amministrativo[47].
Altro caso di silenzio-diniego è quello previsto all'art. 36, T.U. edilizia, al cui comma 3 è stabilito che la richiesta di permesso in sanatoria, decorso il termine di 60 giorni dalla medesima, s'intende rifiutata.
Le ipotesi legislative di silenzio-assenso sono invece molto più numerose, in linea con la tendenza a rimuovere gli ostacoli alle attività dei privati. La disciplina generale dell'istituto è posta dall'art. 20 che, ai commi 1 e 3, ne definisce il campo di applicazione, in base ad alcuni criteri di tipo negativo. Il regime non vale innanzitutto nei casi di provvedimenti autorizzatori vincolati sostituiti dalla segnalazione certificata d'inizio attività di cui all'art. 19, soggetti a un regime di liberalizzazione. Non vale inoltre per i procedimenti che riguardano un elenco

[45] Sul punto, si v. P. MASCARO, *La conferenza di servizi tra semplificazione amministrativa e partecipazione procedimentale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2021, p. 5.
[46] C. dei Conti, sez. I App., 2 ottobre 2020, n. 255.
[47] M. CLARICH, *op. cit.*, p. 253.

ISSN 2036-7821

piuttosto lungo d'interessi pubblici (comma 4): patrimonio culturale e paesaggistico, ambiente, difesa nazionale, pubblica sicurezza, ecc. Non vale in terzo luogo neppure nei casi in cui la normativa europea impone l'adozione di un provvedimento formale. Infatti il diritto europeo, come chiarito anche dalla giurisprudenza della CGUE, è contrario ad un'applicazione troppo estesa del meccanismo del silenzio-assenso, soprattutto laddove entrano in gioco interessi pubblici ritenuti prioritari – come ad esempio l'ambiente – che potrebbero subire pregiudizi a causa dell'effetto automatico abilitante, derivante dal mero decorso del termine. Non vale infine per le ipotesi di silenzio-rigetto tassativamente previste e per i procedimenti individuati mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'amministrazione può evitare che si formi il silenzio-assenso non soltanto provvedendo nel termine previsto, ma anche indicendo, entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, una conferenza di servizi (comma 2).

Il silenzio-assenso ha valore provvedimentale; ciò comporta due conseguenze: esso può essere oggetto di provvedimenti di secondo grado (revoca e annullamento d'ufficio); può essere impugnato dinanzi al giudice amministrativo, ad esempio da un soggetto terzo che vuole contrastare l'avvio dell'attività da parte del soggetto istante. Sotto il profilo procedurale, quest'ultimo deve dichiarare sotto propria responsabilità la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge; in caso di dichiarazioni mendaci, possono essere irrogate sanzioni anche penali e comunque rimangono fermi i poteri di vigilanza e di controllo anche dopo l'avvio dell'attività.

In conclusione, il regime del silenzio-assenso non fa venir meno il dovere di provvedere in capo all'amministrazione *ex* art. 2, non altera la struttura del procedimento, ma incide solo sulla fase decisionale, introducendo un incentivo al rispetto del termine[48].

Il regime del silenzio-assenso ha alcuni difetti: *in primis*, poiché esso può applicarsi anche a provvedimenti discrezionali, la ponderazione degli interessi pubblici, nei casi d'inerzia assoluta dell'amministrazione, non viene affatto operata, né può essere ovviamente demandata al soggetto privato istante, al quale viene richiesto di autocertificare i presupposti e i requisiti vincolati; l'amministrazione abdica così al proprio ruolo di cura dell'interesse pubblico. In secondo luogo, dal punto di vista del soggetto privato che ha presentato l'istanza, il silenzio-assenso non soddisfa l'esigenza di certezza in relazione allo svolgimento di attività sottoposte a controllo pubblico: infatti, formatosi il silenzio assenso, il privato non è in grado di sapere se dietro l'atteggiamento silenzioso dell'amministrazione si celi un'inerzia assoluta degli uffici, oppure se una qualche istruttoria sia stata in realtà compiuta, anche se l'amministrazione non è stata in grado di provvedere nel termine. Pertanto il rischio che essa intervenga in autotutela è molto maggiore nel caso del silenzio-assenso di

[48] M. CLARICH, *op. cit.*, p. 254.

ISSN 2036-7821

quanto non sia in quello dell'annullamento d'ufficio di un provvedimento positivo espresso[49].
In definitiva, il silenzio-assenso è una scorciatoia non risolutiva del problema del mancato rispetto dei termini, che non giova né all'interesse pubblico e né a quello privato. Del resto, anche la Corte costituzionale ha individuato, in particolare in materia urbanistica, limiti di ammissibilità del silenzio-assenso allo scopo di contenerne l'ambito di applicazione[50].

5. Il danno da ritardo e l'indennizzo

L'art. 7, l. n. 69/2009 ha fornito il primo fondamento normativo del c.d. danno da ritardo, figura già nota alla giurisprudenza amministrativa.
In particolare, alla figura del danno da ritardo possono essere ricondotte tre distinte ipotesi:

a) l'adozione tardiva di un provvedimento sfavorevole al soggetto privato;
b) l'adozione di un provvedimento favorevole ma tardivo;
c) la mera inerzia, ossia la mancata adozione del provvedimento[51].

Per quanto concerne l'ipotesi *sub* b), la risarcibilità del danno da ritardo coincide con il risarcimento dell'interesse legittimo pretensivo del soggetto privato con accertamento della spettanza del bene della vita richiesto[52], mentre per le restanti ipotesi, ci si trova dinanzi alla figura del c.d. danno da ritardo mero[53].
Si tratta di forme di danno non sovrapponibili tra loro, che possono essere azionate in giudizio sia alternativamente che cumulativamente, ma sempre con azioni autonome, che hanno subito un inquadramento dogmatico differente e che generano problematiche applicative diverse quanto alla selezione dei danni risarcibili ed all'onere probatorio[54].
L'art. 2-*bis*, l. n. 241/1990, nella sua versione originaria, devolveva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie concernenti la sua applicazione, nonché le controversie aventi ad oggetto la pretesa alla condanna dell'amministrazione per il danno derivante dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento. Il codice del processo amministrativo ha successivamente abrogato questa disposizione e l'ha recepita all'art. 133, lett. *a)*.

---

[49] M. CLARICH, *op. cit.*, p. 255.
[50] C. cost., sent. n. 404/1997.
[51] M.L. MADDALENA, *Il danno da ritardo, profili sostanziali e processuali*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, pp. 174-175.
[52] G. FALCON, *Il giudice amministrativo tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di spettanza*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2001, p. 287.
[53] M.L. MADDALENA, *op. cit.*, p. 175. Sul punto si v. anche M. CLARICH – G. FONDERICO, *La risarcibilità del mero ritardo dell'azione amministrativa*, in *Urb. e App.*, 1/2006, pp. 61-68.
[54] M.L. MADDALENA, *op. cit.*, p. 175.

ISSN 2036-7821

Per quanto concerne la natura giuridica della responsabilità per danno da ritardo, dottrina e giurisprudenza propendono per quella di tipo extracontrattuale: difatti l'art. 30, comma 4, c.p.a. parla di "risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente comprovi di aver subito in conseguenza dell'inosservanza, dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento".
Prima delle novelle normative era stata prospettata, specie da chi sosteneva la risarcibilità anche del danno da ritardo mero, una tesi alternativa a quella della responsabilità aquiliana, ovvero quella da "contatto qualificato", derivante dalla violazione di obblighi di natura procedimentale imposti all'amministrazione dalla legge sul procedimento amministrativo e da altre fonti, nei confronti del privato[55].
Si tratterebbe di una forma di responsabilità più assimilabile a quella di cui all'art. 1218 c.c., non essendo violato il generico precetto del *neminem laedere*, bensì uno specifico obbligo procedimentale in favore di un soggetto determinato, ossia il cittadino coinvolto in un procedimento amministrativo[56].
Nelle fattispecie di danno da ritardo mero, tale obbligo procedimentale consisterebbe nel rispetto dei tempi di conclusione del procedimento, il cui inadempimento genera un danno risarcibile.
La qualificazione del danno da ritardo nell'ambito della responsabilità da contatto comportava, sul piano della disciplina, una sua assimilazione alla responsabilità contrattuale per quanto concerne il riparto dell'onere della prova relativo all'elemento psicologico – non gravante sul danneggiato – e il termine di prescrizione – non quinquennale ma decennale[57].
In definitiva, dopo l'introduzione dell'art. 2-*bis*, anche la dottrina maggioritaria ha ritenuto confermata la tesi della natura aquiliana di tale forma di responsabilità[58].
In proposito, con la pronuncia n. 7/2005, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha disconosciuto la tesi secondo cui l'astratta risarcibilità del danno da ritardo connessa alla mera violazione della tempistica procedimentale – c.d. danno *in re ipsa* – provocato dall'inerzia o dal ritardo della P.A, accogliendo l'opposto orientamento che collega il ristoro patrimoniale alla dimostrazione del pregiudizio derivante dalla

[55] M.L. MADDALENA, *op. cit.*, p. 178.
[56] V. ANTONELLI, *Dal contatto sociale al rapporto amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 3, p. 601.
[57] M.L. MADDALENA, *op. cit.*, p. 179.
[58] F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, II ediz., Roma, 2010, pp. 187-188, 200-201; R. GISONDI, *Il legislatore consacra la risarcibilità del danno da ritardo*, in F. CARINGELLA – M. PROTTO, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Roma, 2009, p. 159; F. CARINGELLA – D. GIANNINI, *Codice del procedimento amministrativo*, Roma, 2010, p. 100; R. GRECO, *La riforma della legge 241/90, 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, pp. 10 e 13; 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; 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. 3; P. SORICELLI, *La codificazione della disciplina speciale della responsabilità della P.A. per danno da ritardo?*, in www.giustamm.it, 2009, p. 5.

ISSN 2036-7821

mancata tempestiva concessione della *utilitas* (bene della vita), che costituisce il sostrato effettivo dell'interesse pretensivo.

Siffatto orientamento è stato superato dall'Adunanza plenaria n. 5/2018, che ha riconosciuto la risarcibilità del danno da ritardo mero, che viene in essere 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. In tali fattispecie, il danno deriva dalla lesione del diritto soggettivo di autodeterminazione negoziale, dal momento che il ritardo nell'adozione del provvedimento genera una situazione d'incertezza in capo al privato, tale da poterlo indurre a scelte negoziali che non avrebbe compiuto se avesse tempestivamente ricevuto la risposta dell'amministrazione mediante l'adozione del provvedimento nel termine previsto[59].

Con l'Adunanza plenaria n. 7/2021, il Consesso ribadisce la natura da fatto illecito aquiliano della responsabilità dell'amministrazione per lesione di interessi legittimi, sia da illegittimità provvedimentale che da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento; il danno va in ogni caso liquidato secondo i criteri di determinazione del danno da perdita di *chance*, ivi compreso il ricorso alla liquidazione equitativa, e non può equivalere a quanto il ricorrente avrebbe lucrato se avesse svolto l'attività nei tempi pregiudicati dal ritardo dell'amministrazione.

L'art. 28, d.l. n. 69/2013, convertito nella l. n. 98/2013, ha introdotto il comma 1-*bis* all'art. 2-*bis*, l. n. 241/1990, il quale sancisce il diritto dell'interessato ad ottenere un indennizzo da ritardo[60].

La norma prevede che in caso d'inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, l'istante ha diritto a un indennizzo per il mero ritardo, alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, l. n. 400/1988. In tal caso, le somme corrisposte o da corrispondere a titolo d'indennizzo sono detratte dal risarcimento[61].

L'entità dell'indennizzo è fissata dalla l. n. 69/2013 in una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo con decorrenza dalla data di scadenza del termine procedimentale, complessivamente non superiore a 2000 euro.

Va precisato che tale disciplina è sperimentale e limitata solo a talune tipologie di procedimenti, per esigenze di risparmio della spesa pubblica.

---

[59] P. MASCARO, *La risarcibilità del danno da ritardo al vaglio del Consiglio di Stato*, Commento a Cons. St., sez. III, sent. n. 6755/2020, 2020, in *www.iusinitinere.it*.

[60] A, VACCARI, *Brevi cenni sulla responsabilità della pubblica amministrazione per ritardo nell'attività provvedimentale*, in *Foro amm. T.a.r.*, 9, 2013, p. 2949; V.M. D'ONOFRIO, *Il concetto di "tempo amministrativo": da emblema di discrezionalità dell'agere publicum a bene suscettibile di indennizzo economico*, in *Il nuovo diritto amministrativo*, 2013, pp. 28 ss.; L. OLIVIERI, *Semplificazioni amministrative*, in S. BEDESSI – M.T. BIONDARO – G. DEL MAESTRO – L. OLIVIERI RICCADONNA, *Decreto del fare*, Rimini, 2013, pp. 55 ss.

[61] M.L. MADDALENA, *op. cit.*, p. 193.

ISSN 2036-7821

Lo stesso art. 28 disciplina poi il procedimento per ottenere tale indennizzo, prevedendo che l'istante sia tenuto ad azionare il potere sostitutivo di cui al comma 9-*bis* dell'art. 2, l. n. 241/1990 nel termine decadenziale di 7 giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento[62].
Soltanto nel caso in cui nemmeno il ricorso al potere sostitutivo abbia sortito un effetto utile, l'istante può proporre ricorso ai sensi dell'art. 117 c.p.a. o 118, ricorrendone i presupposti: nel giudizio avverso il silenzio di cui all'art. 117, può dunque essere proposta anche la domanda per ottenere l'indennizzo; la stessa è parimenti trattata con rito camerale e decisa con sentenza in forma semplificata.
Se il ricorso è dichiarato inammissibile o è respinto in relazione all'inammissibilità o alla manifesta infondatezza dell'istanza che ha dato avvio al procedimento, il giudice, con pronuncia immediatamente esecutiva, condanna il ricorrente a pagare in favore del resistente una somma da due a quattro volte il contributo unificato, che risulta tuttavia dimidiato rispetto ai casi ordinari.
Inoltre, la pronuncia di condanna a carico dell'amministrazione deve essere comunicata, a cura della Segreteria del giudice che l'ha pronunciata, alla Corte dei conti al fine del controllo di gestione sulla P.A., al Procuratore regionale della Corte dei conti per le valutazioni di spettanza, nonché al titolare dell'azione disciplinare verso i dipendenti pubblici interessati dal procedimento amministrativo[63].
Al fine di rendere edotti gli interessati di tale opportunità, è previsto che nella comunicazione di avvio del procedimento e nelle informazioni sul procedimento pubblicate ai sensi dell'art. 35, d.lgs. n. 33/2013, debba essere fatta menzione del diritto all'indennizzo, nonché delle modalità e dei termini per conseguirlo, ed è altresì indicato il soggetto al quale è attribuito il potere sostitutivo e i termini a questo assegnati per concludere il procedimento[64].
La direttiva del Ministero per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione del 9 gennaio 2014, nel dettare linee guida interpretative sull'art. 28 cit., ha in primo luogo sottolineato la diversa natura dell'indennizzo rispetto alla fattispecie del risarcimento del danno da ritardo, in quanto sganciata da ogni profilo di colpevolezza dell'amministrazione, e riconoscibile anche in caso di ritardo scusabile o dovuto a forza maggiore.
L'indennizzo da ritardo viene quindi inquadrato come una forma di ristoro che il legislatore ha previsto in via equitativa per il disagio patito a causa della violazione dei termini di conclusione del procedimento.

[62] M.L. MADDALENA, *op. cit.*, p. 193.
[63] M.L. MADDALENA, *op. cit.*, p. 194.
[64] M.L. MADDALENA, *op. cit.*, p. 194.

ISSN 2036-7821

Parte II - L'azione avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione

1. Le origini dell'azione: l'assimilazione, da parte del Consiglio di Stato, del silenzio ad un "provvedimento negativo"

Le origini dell'azione avverso il silenzio della P.A. hanno le loro radici nella disciplina del ricorso gerarchico e nella sua interpretazione da parte della giurisprudenza. Per comprendere le linee fondanti del tema, è necessario ricostruire le evoluzioni interne alla giurisprudenza stessa.

La prima giurisprudenza della Quarta sezione prospettò la conclusione che, in concorso con altre circostanze – in particolare, in presenza di una diffida a provvedere notificata dal privato – il silenzio serbato su un ricorso gerarchico non precludesse la possibilità di proporre il ricorso giurisdizionale. In una decisione del 22 agosto 1902, la Quarta sezione affermò specificamente che il ricorso giurisdizionale doveva ritenersi ammissibile, anche nel caso in cui l'amministrazione competente, benché diffidata, non avesse preso in esame il ricorso gerarchico del cittadino[65]. Il ricorso giurisdizionale doveva ritenersi possibile, poiché il silenzio mantenuto dall'amministrazione doveva interpretarsi come reiezione del ricorso. Nel silenzio doveva individuarsi una decisione di rigetto: da qui il termine "silenzio-rigetto".

La possibilità d'individuare un atto amministrativo in un comportamento omissivo dell'amministrazione – o meglio una "dichiarazione di volontà" dell'amministrazione – trovava analoghi sviluppi a proposito del silenzio mantenuto su richieste di provvedimenti (c.d. silenzio-rifiuto) o in quello produttivo di effetti positivi per il richiedente (c.d. silenzio-assenso).

L'interpretazione del silenzio come atto realizzava una precisa utilità, perché consentiva la tutela giurisdizionale nei casi in cui essa sarebbe risultata altrimenti esclusa: infatti il ricorso alla Quarta sezione era configurato tassativamente come rimedio impugnatorio e, pertanto, se mancava il provvedimento, non si ammetteva neppure il ricorso[66].

Nella seconda metà del Novecento, soprattutto a partire dagli anni '60, il superamento dell'interpretazione tradizionale del silenzio-rigetto come decisione tacita di rigetto del ricorso gerarchico, ha condotto in un primo tempo ad elaborazioni diverse ad opera del Consiglio di Stato: nel 1978, l'Adunanza plenaria 4 febbraio 1978, n. 4 riprese in esame la questione, prospettando le seguenti conclusioni:

---

[65] A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XIII ediz., 2019, p. 156.

[66] A. TRAVI, *op. cit.*, p. 157.

ISSN 2036-7821

a) nel silenzio serbato su un ricorso gerarchico, non è identificabile un provvedimento di rigetto: la legge si limita ad attribuire valore di rigetto alla decorrenza del termine;
b) in ogni caso, una volta formatosi il silenzio-rigetto, il ricorso giurisdizionale si può proporre solo contro l'atto di primo grado, già impugnato in via gerarchica;
c) proprio perché la decorrenza del termine, anche se non implica l'assunzione di un atto amministrativo, ha pur sempre valore equipollente a una decisione di rigetto, ogni eventuale decisione successiva di accoglimento del ricorso deve ritenersi illegittima, perché assunta in violazione del principio "*ne bis in idem*";
d) viceversa, la decisione successiva di rigetto esplicito del ricorso deve ritenersi improduttiva di effetti giuridici nuovi, e quindi deve considerarsi come atto meramente confermativo, di per sé non impugnabile perché meramente riproduttivo di effetti precedenti.

In questo modo, era chiarito che una decisione tardiva di rigetto non comportava l'inammissibilità, per sopravvenuta carenza d'interesse, del ricorso proposto al giudice amministrativo dopo la formazione del silenzio-rigetto: se la decisione tardiva di rigetto deve intendersi come meramente confermativa, essa non comporta alcun onere d'impugnazione, perché non introduce elementi di novità sostanziale rispetto alla situazione precedente.

D'altra parte, non si capiva perché una decisione tardiva di accoglimento dovesse ritenersi per ciò solo illegittima, con la conseguenza che il ritardo nella decisione provocato da un fatto dell'amministrazione si sarebbe risolto in un nocumento per il ricorrente. Inoltre si finiva per escludere una garanzia di decisione nel caso di ricorsi proposti per vizi di merito: infatti, in tal caso le censure non possono essere riproposte in un ricorso giurisdizionale, normalmente ammesso solo per far valere vizi di legittimità[67].

Nel 1989 il tema fu nuovamente preso in esame dall'Adunanza plenaria, in due decisioni che hanno comportato una significativa revisione dell'indirizzo precedente (24 novembre 1989, n. 16 e 4 dicembre 1989, n. 17). L'Adunanza plenaria ha qui sostenuto che la formazione del silenzio-rigetto non priva l'amministrazione del potere di decidere il ricorso gerarchico – e quindi le decisioni tardive non sono di per sé illegittime – ma consente al ricorrente di scegliere fra la possibilità di un ricorso giurisdizionale o straordinario contro l'atto impugnato in via gerarchica, e la possibilità di attendere bla decisione del ricorso medesimo. In questo secondo caso, alla scadenza del termine di 90 giorni si configura una situazione affine a quella del silenzio-rifiuto: il privato, se l'amministrazione tarda a decidere, può notificare una diffida e poi tutelarsi come nei confronti di un silenzio-rifiuto. In questo modo il

[67] A. TRAVI, *op. cit.*, pp. 157-158.

ISSN 2036-7821

cittadino può assicurarsi una decisione sul ricorso gerarchico, specie se proposto per vizi di merito.
Alla luce delle due pronunce, alcuni profili sono rimasti però controversi: in particolare, se la decisione tardiva di rigetto comporti un onere d'impugnazione (in senso negativo, Ad. plen. 24 novembre 1989, n. 16, secondo cui la decisione di rigetto non avrebbe mai la capacità d'innovare la posizione del privato già leso dal provvedimento contestato in via gerarchica; in senso parzialmente affermativo, Ad. plen. 4 dicembre 1989, n. 17, con riferimento alla decisione di rigetto da cui emergano ragioni nuove rispetto al provvedimento di primo grado)[68].
Alla stregua di questa interpretazione, il silenzio-rigetto finisce col rappresentare sempre di meno uno strumento di raccordo fra il ricorso amministrativo e quello giurisdizionale o straordinario, assumendo sempre più il ruolo di strumento produttivo di utilità proprie, in particolare di rimedio idoneo a garantire effettivamente una tutela estesa al merito, anche se il ricorso giurisdizionale rimane circoscritto ai profili di mera legittimità.

2. L'evoluzione dell'azione: le prime codificazioni normative

La delimitazione dell'ambito della cognizione del giudice amministrativo nel giudizio sul silenzio-inadempimento della P.A. ha subito una lunga evoluzione normativa e giurisprudenziale, che può essere ricostruita, in chiave diacronica, in quattro fasi distinte:

1) La prima fase va dalla nascita dell'istituto del silenzio-rifiuto fino alla pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 10 del 1978: in tale periodo, la giurisprudenza nega l'esame sulla fondatezza della pretesa; il giudice deve vagliare, calendario alla mano, l'esistenza dell'obbligo in capo all'amministrazione di provvedere e l'inosservanza ingiustificata di tale obbligo da parte della medesima. In quest'ottica, la sentenza emessa avverso il silenzio-rifiuto è di mero accertamento, poiché o ribadisce l'obbligo dell'amministrazione di provvedere, oppure lo dichiara inesistente.
2) La seconda fase inizia con la pronuncia della Plenaria n. 10 del 1978 ed arriva sino alla l. n. 205/2000: a partire dagli anni '70, infatti, si è andato affermando, con riferimento al ricorso avverso il silenzio-rifiuto su atti vincolati, un orientamento innovativo volto a superare la tradizionale concezione che considera il processo amministrativo come esclusivamente impugnatorio. Con la pronuncia suddetta, si è ammessa per la prima volta la possibilità per il giudice amministrativo, limitatamente agli atti vincolati, di andare oltre il mero accertamento dell'illegittimità del silenzio-rifiuto e di pronunciarsi

[68] A. TRAVI, *op. cit.*, p. 158.

ISSN 2036-7821

anche sulla fondatezza dell'istanza presentata dal ricorrente[69]. Tale posizione è stata poi recepita, anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 2, l. n. 205/2000, dalla giurisprudenza prevalente, secondo la quale oggetto del giudizio d'impugnazione del silenzio-rifiuto non è il silenzio in sé, bensì la fondatezza della pretesa del ricorrente. Il giudice amministrativo, quindi, non è chiamato a pronunciarsi solo sull'obbligo di provvedere dell'amministrazione, ma è altresì abilitato, sia pure nel solo caso di atti vincolati, a verificare la fondatezza della pretesa stessa e a definire il contenuto del provvedimento che avrebbe dovuto essere adottato.

3) La terza fase è iniziata dopo l'introduzione, da parte dell'art. 2, l. n. 205/2000, di un rito speciale contro il silenzio-rifiuto dell'amministrazione ed è terminata con la l. n. 80/2005: in tale lasso temporale si afferma un indirizzo interpretativo, accolto poi dall'Adunanza plenaria n. 1/2002, secondo cui l'art. 2, l. n. 205/2000 avrebbe circoscritto la cognizione del giudice amministrativo esclusivamente alla verifica dell'esistenza di un obbligo di procedere in capo all'amministrazione, precludendogli l'esame del merito dell'istanza anche nei casi di attività vincolata[70]. Secondo questo orientamento, la particolare celerità del rito speciale contro il silenzio-inadempimento introdotto dalla l. n. 205/2000 sarebbe sintomatica, sul piano della cognizione, di una particolare semplicità dell'attività cognitiva consentita al giudice.
4) La quarta fase è stata inaugurata con la riscrittura dell'art. 2, l. n. 241/1990 ad opera della l. n. 80/2005, che ha espressamente attribuito al giudice amministrativo il potere di conoscere, nei giudizi contro il silenzio-inadempimento, "la fondatezza dell'istanza". La nuova norma se per un verso ha superato la tesi volta ad escludere la possibilità per il giudice amministrativo di accertare la fondatezza dell'istanza presentata dal privato, per un altro ha sollevato delicate questioni interpretative[71]. In particolare, fino a che punto potesse arrivare il sindacato del giudice amministrativo. L'espresso riferimento al potere di valutare la fondatezza dell'istanza, contenuto nel nuovo art. 2, comma 5, l. n. 241/1990, imponeva infatti di verificare se il legislatore avesse voluto introdurre, nei giudizi contro l'inerzia

[69] R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, p. 549.

[70] Il precedente indirizzo giurisprudenziale, si legge nella motivazione dell'Adun. plen. n. 1/2002, "non può che cedere di fronte alla normativa sopravvenuta che definisce in modo compiuto la tutela giurisdizionale accordata al privato nei confronti del comportamento omissivo dell'amministrazione", non determinando tuttavia nessun "arretramento" rispetto al passato, in quanto il nuovo rito, grazie all'abbreviazione dei termini e alla possibilità di ottenere la nomina del commissario *ad acta*, nel corso dello stesso giudizio, senza necessità di promuovere un giudizio di ottemperanza, assicura pur sempre al privato un significativo vantaggio anche rispetto all'indirizzo giurisprudenziale anzidetto.

[71] R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, p. 550.

ISSN 2036-7821

non qualificata della P.A., una vera e propria giurisdizione di merito[72], nell'ambito della quale il giudice potesse verificare la spettanza del bene della vita anche quando venisse in considerazione la discrezionalità amministrativa della P.A. Il Consiglio di Stato, in un'importante pronuncia – sez. IV, 10 ottobre 2007, n. 5311 – poi ribadita dalla giurisprudenza successiva, ha affrontato la questione chiarendo che la nuova versione dell'art. 2, l. n. 241/1990 non aveva inteso istituire un'ipotesi senza confini di giurisdizione di merito ma, più limitatamente, aveva attribuito al giudice, nei limiti della propria preesistente giurisdizione di legittimità o esclusiva, uno strumento processuale ulteriore nella medesima logica acceleratoria del contenzioso, che ha ispirato l'intervento riformatore del 2000. Da qui la conclusione secondo cui, nell'ambito del giudizio sul silenzio, il giudice poteva conoscere dell'accoglibilità dell'istanza:

a) nelle ipotesi di manifesta fondatezza, allorché siano richiesti provvedimenti amministrativi dovuti o vincolati, in cui non c'è da compiere alcuna scelta discrezionale che potrebbe sfociare in diverse soluzioni, e fermo restando il limite dell'impossibilità di sostituirsi all'amministrazione;
b) nell'ipotesi in cui l'istanza sia manifestamente infondata, sicché risulti del tutto diseconomico obbligare l'amministrazione a provvedere, laddove l'atto espresso non potrebbe che essere di rigetto[73].

E' interessante riportare le considerazioni che hanno indotto il Consiglio di Stato ad escludere la tesi secondo cui la l. n. 80/2005 avrebbe istituito una nuova giurisdizione di merito: un primo ordine di obiezioni viene rinvenuta sul piano costituzionale. Osserva il Consesso che, interpretata nel senso della giurisdizione di merito, "la norma non si sottrarrebbe a censure d'incostituzionalità, per aver previsto surrettiziamente una giurisdizione di merito senza confini, in cui sussiste in termini generali il potere del giudice di sostituirsi all'amministrazione. Al contrario, la giurisdizione di merito, al pari di quella esclusiva, ponendosi come derogatoria rispetto a quella di legittimità nella trama costituzionale improntata al principio di separazione dei poteri, necessita di una puntuale e tassativa previsione normativa"[74].

Ulteriori critiche concernono, sul piano logico:

a) il fatto che sarebbe contraddittorio che con il rito del silenzio si consegua un risultato maggiore di quello ottenibile in un ordinario giudizio di legittimità finalizzato all'annullamento di un provvedimento illegittimo;

[72] In tal senso, C.G.A., 4 novembre 2005, n. 726.
[73] R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, p. 551.
[74] Sez. IV, 10 ottobre 2007, n. 5311.

ISSN 2036-7821

b) la circostanza che l'accertamento della fondatezza della pretesa, nei casi di maggiore complessità, sarebbe incompatibile con la struttura snella e celere del giudizio.

Per attribuire alla norma un significato utile e legittimo occorre allora, secondo il Consiglio di Stato, muovere dai seguenti canoni ermeneutici:

a) si attribuisce al giudice un potere da esercitarsi nell'ambito di un rito speciale improntato ad esigenze di snellezza;
b) non si obbliga ma si facoltizza il giudice a conoscere della fondatezza della pretesa, senza autorizzarlo a sostituirsi in via diretta all'amministrazione adottando il provvedimento richiesto;
c) la cognizione sulla fondatezza dell'istanza può sfociare in un accertamento negativo per il richiedente[75].

Si può dunque concludere che la norma non abbia inteso istituire un'ipotesi senza confini di giurisdizione di merito ma, più limitatamente, abbia attribuito al giudice, nei limiti della propria preesistente giurisdizione di legittimità o esclusiva, uno strumento processuale ulteriore nella stessa logica acceleratoria del contenzioso che ha ispirato l'intervento riformatore del 2000.

3. Il codice del processo amministrativo: dall'azione di accertamento a quella di condanna in forma specifica e la configurabilità di un'azione di adempimento

Con l'avvento del codice del processo amministrativo, il giudizio sul silenzio non si risolve più in un'azione di mero accertamento: se accoglie la domanda, il giudice ordina all'amministrazione di provvedere. Tale ordine può essere o generico (diretto soltanto ad assicurare che l'amministrazione si pronunci, ponendo fine alla sua inerzia), o specifico (identificando il provvedimento da emanare in concreto, una volta accertata la fondatezza della pretesa del privato)[76].

A tale ultima ipotesi si riferisce anche l'art. 34, comma 1, lett. *c)*, c.p.a., come modificato dal d.lgs. n. 160/2012, secondo cui la "condanna al rilascio di un provvedimento richiesto" è ammessa non soltanto nel giudizio sul silenzio, ma anche in presenza di un'azione di annullamento.

Risulta così superata la disarmonia che si riscontrava in precedenza, quando la tutela del ricorrente risultava più intensa in caso di silenzio dell'amministrazione – ove l'azione di adempimento era contemplata già prima del codice – rispetto al caso dell'impugnazione di un provvedimento negativo. Inoltre trova così piena attuazione il principio, contemplato sin dall'inizio nel codice, secondo cui la sentenza di

[75] R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, pp. 551-552.
[76] A. TRAVI, *op. cit.*, p. 219.

ISSN 2036-7821

condanna del giudice amministrativo poteva avere ad oggetto anche "l'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione dedotta in giudizio"[77].

L'azione di adempimento non può comunque essere proposta in via autonoma[78]: essa ha carattere accessorio. Se l'amministrazione ha negato il provvedimento richiesto, è sempre onere del ricorrente proporre l'azione di annullamento. Di conseguenza, chi lamenti il rigetto di una sua istanza, può chiedere al giudice amministrativo di condannare l'amministrazione al rilascio del provvedimento positivo solo se abbia chiesto l'annullamento del diniego. Il codice esige anzi la contestualità delle due azioni[79]: di conseguenza, la domanda di adempimento deve essere proposta nel medesimo ricorso proposto contro l'annullamento di un atto o nei confronti del silenzio dell'amministrazione. Pertanto, risente anche del regime processuale delle azioni principali: in particolare, la domanda di adempimento è inammissibile se il ricorso per l'annullamento non sia stato proposto nel termine decadenziale prescritto[80].

Una pronuncia che imponga all'amministrazione di rilasciare un provvedimento, molto più spesso di quanto non si verifichi nel caso di annullamento di un provvedimento negativo, può produrre effetti giuridici anche nei confronti di soggetti terzi: l'ordine del giudice potrebbe riguardare l'emanazione di un provvedimento atto a pregiudicarli; dunque, la necessità di evocare in giudizio anche i medesimi – i c.d. controinteressati – è un'esigenza che valutata, caso per caso, in base ai caratteri del provvedimento richiesto.

Naturalmente, la condanna a rilasciare il provvedimento richiesto può ammettersi solo quando il giudice abbia potuto verificare che l'amministrazione avrebbe dovuto procedere al suo rilascio, essendo riservate a quest'ultima, come nel giudizio sul silenzio, le valutazioni discrezionali e le indagini tecniche in sede istruttoria[81].

Per porre rimedio all'inefficienza dell'amministrazione e dei concessionari di pubblici servizi, il d.lgs. n. 198/2009 ha introdotto una particolare azione, che si configura come un rito speciale: la c.d. azione per l'efficienza dell'amministrazione (o *class action*). Il giudizio verte no sull'impugnazione di un provvedimento o sul silenzio dell'amministrazione, ma sulla pretesa dei cittadini al "corretto svolgimento di una funzione amministrativa" – nel caso di mancata emanazione di atti generali – o alla "corretta erogazione di un servizio" – nel caso d'inosservanza di obblighi o standards stabiliti per quel servizio[82].

---

[77] Art. 34, comma 1, lett. *c)*.

[78] Art. 30, comma 1 e 34, comma 1, lett. *c)*, c.p.a.

[79] Art. 34, comma 1, lett. *c)*.

[80] A. TRAVI, *op. cit.*, p. 220.

[81] A tal proposito, l'art. 34, comma 1, lett. *c)*, c.p.a. rinvia espressamente all'art. 31, comma 3, sul giudizio sul silenzio.

[82] A. TRAVI, *op. cit.*, p. 222.

ISSN 2036-7821

L'azione è promossa dinanzi al giudice amministrativo da chi, vantando un interesse legittimo o un diritto soggettivo, lamenti una "lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi" per effetto di inadempimenti di un'amministrazione o del concessionario di un pubblico servizio.
E' però sempre necessario che il ricorrente vanti un interesse "omogeneo" a quello di una pluralità di utenti o di consumatori: può agire solo se faccia valere un interesse che non sia esclusivo di lui stesso, ma che sia condiviso da altri e che abbia perciò una dimensione generale; per questa ragione tale giudizio è stato accostato ad una *class action*.
Il ricorso può essere proposto, oltre che dal singolo, anche da associazioni o comitati di utenti o consumatori, a tutela dei propri associati (art. 1); in ogni caso, la loro legittimazione concorre con quella dei singoli cittadini. Il ricorso deve essere preceduto da una "fase amministrativa", che richiede la notifica di un'apposita diffida all'amministrazione o al concessionario inadempienti, perché rimedi all'inefficienza lamentata: il ricorso può essere proposto solo dopo che siano decorsi invano 90 giorni dalla notifica, ed entro un anno da tale scadenza (art. 3). La presentazione del ricorso è sottoposta a particolari forme di pubblicità, per agevolare l'intervento in giudizio dei soggetti che vantino un interesse analogo a quello del ricorrente. Il giudice, se accoglie la domanda, ordina all'amministrazione o al concessionario di porre rimedio, "entro un congruo termine", all'inadempimento (art. 4); in mancanza, può essere proposto il giudizio di ottemperanza (art. 5).
Il giudice amministrativo non può disporre alcun risarcimento del danno, e ciò conferma le finalità d'interesse generale e "correttive" dell'azione. Inoltre, non può adottare misure che possano comportare "nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica"[83].

4. La tutela del controinteressato

Prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, la giurisprudenza prevalente riteneva che non vi fossero controinteressati in senso proprio nei ricorsi contro gli atti di diniego e in quelli contro il silenzio dell'amministrazione. Secondo la giurisprudenza tradizionale, infatti, controinteressato è solo colui che abbia acquisito una determinata posizione giuridica in virtù e per conseguenza diretta dell'atto impugnato e che, quindi, si trovi a difendere dal richiesto annullamento una posizione attribuitagli da quell'atto.
Nel giudizio contro il diniego, al contrario, non può esservi alcun controinteressato poiché l'atto impugnato non attribuisce a nessuno posizioni favorevoli, non innovando in nulla la situazione esistente, ma si limita semmai ad evitare un pregiudizio al terzo. Dunque il diniego non crea posizioni nuove, limitandosi a

[83] A. TRAVI, *op. cit.*, p. 223.

ISSN 2036-7821

confermare lo *status quo* esistente. Esso, quindi, lede direttamente solo il soggetto che ha richiesto il provvedimento rifiutato, ma non reca alcun diretto e preciso vantaggio a favore di nessuno[84].

L'assenza di controinteressati, in tale prospettiva, è ancora più evidente nel giudizio contro il silenzio-inadempimento, mancando qui, più radicalmente, l'atto fonte di utilità per eventuali terzi, ai quali la giurisprudenza riconosceva una tutela che si estrinseca nella sola possibilità di proporre intervento volontario *ad opponendum*[85] oppure, in mancanza, nella possibilità d'impugnare il provvedimento che l'amministrazione adotti in seguito al giudicato il quale, ove non abbiano partecipato al relativo giudizio, non è loro opponibile.

Questa forma di tutela riservata al terzo nel giudizio contro il silenzio-inadempimento è apparsa inadeguata, soprattutto quando è stato riconosciuto al giudice amministrativo il potere di valutare la fondatezza dell'istanza, e quindi di predeterminare il contenuto del provvedimento che l'amministrazione dovrà adottare. In questi casi, il rimedio rappresentato dalla possibilità per il terzo d'impugnare il successivo provvedimento emanato dall'amministrazione in esecuzione di un giudicato che non lo vincola se non ha partecipato al relativo giudizio, appare insufficiente: per evitare questi inconvenienti, si avvertiva l'esigenza di coinvolgere il terzo nel processo prima che venisse pronunciata la sentenza[86].

Ora il codice si fa carico di questa esigenza di tutela prevedendo espressamente che il ricorso avverso il silenzio debba essere notificato, a pena d'inammissibilità, oltre che all'amministrazione inerte, ad almeno uno dei controinteressati (art. 117, comma 1).

Ammettendo che anche nel giudizio contro il silenzio possano esservi controinteressati, si determina un ampliamento della tradizionale nozione, che finisce quindi per abbracciare non solo chi trae un vantaggio dal provvedimento impugnato e che sia individuato nel contenuto dell'atto.

Sorge però il problema di comprendere quando, nel giudizio contro il silenzio-inadempimento, possa configurarsi un controinteressato in senso proprio: infatti, sostenendo che vi siano sempre dei controinteressati, si corre il rischio opposto di sacrificare eccessivamente la posizione del ricorrente, costringendolo a faticose ricerche[87].

A tal riguardo, appaiono necessarie due condizioni concorrenti:

1) la necessità che il ricorso avverso il silenzio sia diretto a stigmatizzare l'inerzia dell'amministrazione con riferimento ad un'istanza del privato diretta ad ottenere un provvedimento sfavorevole verso terzi. In tal caso, infatti, considerato che il terzo sarebbe destinatario diretto, se il ricorso venisse

[84] R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, p. 557.
[85] Cons. St., Ad. plen., 8 maggio 1996, n. 2; id., 24 luglio 1997, n. 15.
[86] R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, p. 558.
[87] R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, p. 558.

ISSN 2036-7821

accolto, di un provvedimento restrittivo della sua sfera giuridica, risulta difficile negargli la veste di controinteressato in senso almeno sostanziale, a prescindere dalla distinzione giurisprudenziale tra interesse a conservare un vantaggio ed interesse ad evitare un danno;

2) l'esigenza che il destinatario del provvedimento favorevole sia individuato o facilmente individuabile sulla base dell'istanza presentata dal privato all'amministrazione e sulla quale si è formato il silenzio inadempimento[88].

5. La trattazione e la decisione del ricorso

Il rito del ricorso avverso il silenzio si svolge in camera di consiglio, con applicazione dell'art. 87, c.p.a. A tal proposito, la scelta compiuta dal legislatore non era l'unica possibile: si sarebbe infatti potuto, anche per consentire una maggiore celerità nella definizione delle controversie soggette al processo in esame, diversificare il rito a seconda dell'oggetto del giudizio e della natura dell'azione: camera di consiglio quando la parte propone una domanda di "mero" adempimento, udienza pubblica in caso di domanda di adempimento ad emanare il provvedimento richiesto.

Non si è optato, però, per tale decisione per motivi di natura essenzialmente pratica. Infatti, la soluzione indicata avrebbe comportato il rischio che l'eventuale trattazione dell'azione proposta in udienza pubblica, per la presenza di una domanda di accertamento della fondatezza della pretesa, si concludesse, all'esito della verifica giudiziale, con la "sola" condanna ad adempiere. In altri termini, sarebbe potuto accadere che, al termine del più lungo procedimento in udienza pubblica, il giudice accertasse che, nonostante il rito prescelto, non fossero presenti i presupposti per un giudizio esteso al contenuto della domanda proposta[89].

Senza contare, poi, che la diversità di regime processuale avrebbe introdotto nel sistema un elemento di complicazione, considerato che, per come è formulata la norma in esame, non sussiste di fatto alcuna apprezzabile differenza di trattamento tra i due riti[90].

Nella fase di cognizione, si ha un rito connotato da termini brevi e sentenza in forma semplificata, con cui il giudice ordina all'amministrazione di provvedere (artt. 87 e 117, comma 2, c.p.a.)[91].

Il rito camerale di cui all'art. 87 prevede infatti il dimezzamento di tutti i termini processuali, salvo quelli per il ricorso principale, per i motivi aggiunti e il ricorso incidentale (sia in primo grado che nei giudizi d'impugnazione). Pertanto il ricorso avverso il silenzio deve essere depositato entro 15 giorni dal perfezionamento, per il destinatario, dell'ultima notificazione.

---

[88] R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, p. 558.
[89] F. CARINGELLA – M. PROTTO, *Codice del nuovo processo amministrativo*, III ediz., 2013, p. 1132.
[90] F. CARINGELLA – M. PROTTO, *Codice del nuovo processo amministrativo*, cit., p. 1132.
[91] Cons. St., sez. V, 17/04/2002, n. 2023.

ISSN 2036-7821

Le altre parti possono costituirsi entro 30 giorni dal perfezionamento della notificazione nei loro confronti, e proporre ricorso incidentale entro 60 giorni, sempre con tale decorrenza. Il ricorso incidentale va depositato entro 15 giorni.
L'udienza viene fissata d'ufficio – e pertanto non occorre l'istanza di fissazione dell'udienza – alla prima data utile decorsi 30 giorni dalla scadenza del termine di costituzione delle parti diverse dal ricorrente[92].
La regola del dimezzamento dei termini comporta che le parti possono depositare documenti, memorie e repliche, rispettivamente, fino a 20 giorni liberi, 10 giorni liberi e 5 giorni liberi prima dell'udienza (art. 73, comma 1, in combinato disposto con l'art. 87)[93].
Nella camera di consiglio sono sentiti i difensori delle parti che ne facciano richiesta.
La sentenza è resa in forma semplificata, nel termine dimezzato di 23 giorni. Se il ricorso viene ritenuto fondato il giudice, con la sentenza in forma semplificata, adotta le seguenti statuizioni:

- ordina all'amministrazione di provvedere;
- assegna all'amministrazione un termine per provvedere, che di norma non può essere superiore a 30 giorni;
- nomina contestualmente, ma non necessariamente, un commissario *ad acta* (art. 117, commi 2 e 3).

Il commissario *ad acta* può anche essere nominato successivamente, su istanza della parte interessata (art. 117, comma 3)[94].

6. La figura del commissario.

Come anticipato nel paragrafo precedente, il codice del processo amministrativo ha codificato la regola giurisprudenziale secondo cui il giudice amministrativo può nominare un commissario *ad acta* già con la sentenza con cui definisce il giudizio, ovvero successivamente su istanza della parte interessata.
Occorre in questa sede esaminare il tema del regime giuridico degli atti posti in essere dal commissario: prima della riforma, in assenza di una specifica previsione normativa, era prevalente l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il giudice adito *ex* art. 21-*bis* della legge Tar dovesse limitarsi a condannare l'amministrazione a provvedere senza poter valutare la fondatezza della pretesa sostanziale fatta valere[95]; il commissario nominato, di conseguenza, era qualificato quale organo straordinario dell'amministrazione piuttosto che semplice soggetto ausiliario del giudice. Ciò in quanto – in presenza di una mera declaratoria di condanna dell'amministrazione a provvedere e in mancanza, pertanto, di alcun vincolo giudiziale posto alò successivo

[92] R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, III ediz., 2015, p. 1740.
[93] Cons. St., sez. VI, 16/02/2011, n. 996.
[94] R. DE NICTOLIS, *op. cit.*, pp. 1740-1741.
[95] Cons. St., Ad. plen., 9 gennaio 2002, n. 1.

ISSN 2036-7821

esercizio del potere amministrativo – il commissario poteva agire con la massima libertà di azione. Gli atti posti in essere da quest'ultimo non potevano, dunque, essere considerati di esecuzione di una decisione giudiziale, ma veri e propri provvedimenti amministrativi emanati in sostituzione dell'amministrazione rimasta inerte. La loro eventuale contestazione da parte dei privati avrebbe pertanto dovuto svolgersi non innanzi allo stesso giudice dell'esecuzione, bensì in sede di giurisdizione generale di legittimità[96].

Con la riforma del 2005 – come già rilevato – si è stabilito che il giudice possa anche spingersi sino a valutare la fondatezza della pretesa azionata dal privato: alla luce di tale novità, escluso che il commissario potesse considerarsi sempre un organo straordinario, le possibili soluzioni erano due, strettamente dipendenti dalla questione relativa ai poteri del giudice dell'esecuzione nel rito sul silenzio.

L'orientamento giurisprudenziale prevalente[97] assegnava al commissario natura mista: più in particolare, nel caso d'inadempimento dell'amministrazione al dovere di eseguire la sentenza che avesse accertato la fondatezza della pretesa sostanziale, il commissario nominato per provvedere in luogo della P.A. veniva qualificato quale soggetto ausiliario del giudice: in questo caso, le analogie con l'ordinario processo di esecuzione erano evidenti. Nell'ipotesi in cui, invece, l'inesecuzione riguardasse una sentenza con cui il giudice si fosse limitato – in ragione della sussistenza di un potere discrezionale o di un potere vincolato che presupponeva un accertamento complesso – a condannare l'amministrazione ad adempiere, il commissario veniva qualificato quale organo straordinario: in tal caso gli atti di quest'ultimo venivano considerati veri e propri provvedimenti amministrativi imputabili all'amministrazione inadempiente e impugnabili, secondo le regole ordinarie, nel termine decadenziale di 60 giorni[98].

Un secondo orientamento qualificava il commissario, sulla falsariga di quanto avviene nel processo di esecuzione ordinario, sempre quale soggetto ausiliario: sembra che il legislatore della riforma abbia fatto propria questa seconda opzione interpretativa stabilendo, al comma 4 dell'art. 117, che il giudice conosce di tutte le questioni relative all'esatta adozione del provvedimento richiesto, "ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario". La scelta legislativa appare condivisibile, in quanto si pone in linea con il principio di effettività, concentrazione e ragionevole durata del processo.

Deve però rilevarsi come tale previsione imponga di ritenere che il giudice amministrativo, in presenza di tali fattispecie, eserciti una giurisdizione estesa al merito, con gli stessi poteri del giudice dell'esecuzione di una sentenza emessa

[96] A. QUARANTA – V. LOPILATO, *Il processo amministrativo. Commentario al D.lgs. 104/2010*, 2011, p. 950.
[97] *Ex multis*, Cons. St., sez. IV, 25 giugno 2007, n. 3602.
[98] A. QUARANTA – V. LOPILATO, *op. cit.*, p. 950.

ISSN 2036-7821

all'esito del rito ordinario. Ciò in quanto, qualora l'amministrazione persista nell'inadempimento, in un ambito connotato da ampi margini di discrezionalità, non emanando il provvedimento dopo la condanna ad adempiere emessa dal giudice, quest'ultimo potrebbe decidere di adottare esso stesso la misura sostitutiva, ovvero nominare un commissario che provveda in luogo dell'amministrazione. In questo secondo caso, soltanto il riconoscimento della sussistenza di poteri di merito del giudice dell'esecuzione consente di ritenere che il commissario sia un ausiliario dell'ufficio giudiziario. Sussiste in altri termini una stretta correlazione tra la previsione di una giurisdizione di merito e la configurazione della natura dell'attività del commissario: solo ritenendo che il giudice abbia penetranti poteri, gli stessi potrebbero trasferirsi al commissario che diviene un suo ausiliario[99].

Così opinando, il legislatore non si sarebbe limitato ad estendere a questa fase le prerogative di merito dell'ordinario processo esecutivo, ma avrebbe creato una nuova ipotesi di giurisdizione estesa al merito. In mancanza di qualunque provvedimento amministrativo, la sentenza di esecuzione che dovrebbe seguire quella di condanna non potrebbe avere natura mista di cognizione e di esecuzione, ma solo di cognizione. In altri termini, saremmo in presenza di una decisione con cui il giudice adotta eventuali misure sostitutive per eseguire una sentenza che non pone, sul piano contenutistico, alcun vincolo. Il commissario verrebbe nominato non per attuare una sentenza, ma per sostituire un'amministrazione rimasta inadempiente al suo dovere di provvedere. Se si condivide quanto esposto, si tratterebbe di stabilire se sia possibile desumere la natura di merito della giurisdizione "implicitamente" dalla disciplina positiva della fattispecie[100].

Infine, deve rilevarsi come il legislatore non abbia trasposto nell'art. 117 la disposizione previgente, secondo cui all'atto d'insediamento il commissario, preliminarmente all'emanazione del provvedimento da adottare in via sostitutiva, doveva accertare se, anteriormente alla data dell'insediamento medesimo, l'amministrazione avesse provveduto, ancorché in data successiva al termine assegnato dal giudice. L'omessa riproduzione di tale norma non significa che l'amministrazione non conservi il potere d'intervenire anche dopo la proposizione del ricorso: essa si spiega soltanto in quanto si è ritenuto, con molta probabilità, che tale specificazione fosse ultronea a fronte di una norma che conferisce al commissario, quale organo ausiliario, ampi poteri sempre controllabili dallo stesso giudice del rito speciale[101].

7. La connessione con altre azioni e l'atto sopravvenuto

[99] A. QUARANTA – V. LOPILATO, *op. cit.*, p. 951.
[100] A. QUARANTA – V. LOPILATO, *op. cit.*, p. 951.
[101] A. QUARANTA – V. LOPILATO, *op. cit.*, pp. 951-952.

ISSN 2036-7821

Occorre esaminare cosa accade se nel corso del giudizio, prima della pronuncia della sentenza, sopraggiunga il provvedimento espresso o un atto connesso con l'oggetto della controversia.
Prima dell'emanazione dell'art. 117, un orientamento giurisprudenziale riteneva non ammissibile l'innesto di domande impugnatorie nell'ambito del rito speciale avverso il silenzio, in quanto ciò sarebbe impedito sia dai principi di tipicità e tassatività dei casi di conversione dei riti – *ex* art. 40, c.p.c. – sia dalla necessità di evitare facili elusioni dei tempi ordinari di trattazione delle controversie, anche in ragione dell'incompatibilità processuale del procedimento camerale con quello ordinario[102].
Di conseguenza, da un lato il ricorso per motivi aggiunti avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile, dall'altro il ricorso contro il silenzio sarebbe risultato inammissibile per carenza originaria d'interesse, se il provvedimento, ancorché non comunicato, fosse stato emanato prima della proposizione del ricorso stesso; improcedibile per carenza sopravvenuta d'interesse, se il provvedimento fosse intervenuto nel corso del processo; se poi l'atto sopravvenuto avesse avuto natura interamente satisfattiva in relazione alla pretesa fatta valere, si sarebbe potuta dichiarare la cessazione della materia del contendere[103].
La giurisprudenza amministrativa prevalente riteneva invece che, qualora nel corso del giudizio speciale contro il silenzio sopravvenisse il provvedimento espresso, per esigenze di concentrazione delle forme di tutela, esso potesse essere impugnato con motivi aggiunti[104]. Secondo siffatto filone giurisprudenziale, il giudice avrebbe dovuto però, sussistendone i presupposti, disporre la conversione del rito, applicando quello previsto per il provvedimento espresso. Si riteneva in tal modo ammissibile una decisione che, previa dichiarazione d'improcedibilità del ricorso avverso il silenzio per sopravvenuto difetto d'interesse, passasse ad esaminare il ricorso per motivi aggiunti e si pronunciasse sulla legittimità dell'atto sopravvenuto[105]. Qualora invece il provvedimento fosse stato emanato prima del ricorso, si sarebbe dovuto procedere nello stesso modo, dichiarando questa volta inammissibile il ricorso contro il silenzio. Anche in questo caso, qualora il provvedimento fosse stato pienamente satisfattivo della pretesa fatta valere, avrebbe potuto essere dichiarata cessata la materia del contendere[106].
Il legislatore, con il codice del processo amministrativo, ha codificato la regola giurisprudenziale da ultimo esposta, stabilendo che "se nel corso del giudizio sopravviene il provvedimento espresso, o un atto connesso con l'oggetto della

[102] Cons. St., sez. V, 4 marzo 2008, n. 897; Id., sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1586; Id., sez. VI, 28 giugno 2004, n. 4632; Id., sez. IV, 23 aprile 2004, n. 2386.
[103] A. QUARANTA – V. LOPILATO, *op. cit.*, p. 946.
[104] *Ex multis*, Cons. St., sez. IV, 27 ottobre 2006, n. 6439.
[105] *Ex multis*, Tar Campania, Napoli, sez. I, 28 febbraio 2007, n. 1285.
[106] A. QUARANTA – V. LOPILATO, *op. cit.*, p. 946.

ISSN 2036-7821

controversia, questo può essere impugnato anche con motivi aggiunti, nei termini e con il rito previsto per il nuovo provvedimento, e l'intero giudizio prosegue con tale rito" – art. 117, comma 5.

8. L'azione risarcitoria del danno da ritardo

Il principio di concentrazione delle azioni e di cumulo delle domande vale anche in relazione alla possibilità di cumulare il ricorso avverso il silenzio con la domanda di risarcimento del danno subito in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

Il codice, al comma 6 dell'art. 117, prevede che l'azione di risarcimento del danno è proposta congiuntamente a quella contro il silenzio, il giudice può definire con il rito camerale quest'ultima e trattare con il rito ordinario la domanda risarcitoria.

La disposizione ammette in primo luogo la proponibilità contestuale delle due domande, finora esclusa dalla giurisprudenza e, a differenza di quanto previsto per l'impugnazione del provvedimento sopravvenuto, non stabilisce una conversione obbligatoria del rito, lasciando al giudice il potere di decidere con rito camerale l'azione avverso il silenzio e riservando al rito ordinario la trattazione della domanda risarcitoria[107].

E' quindi anche possibile che il giudice definisca con il rito camerale anche le domande risarcitorie il cui esame non richieda accertamenti complessi: ne discende che la conversione del rito camerale in rito ordinario sia facoltativa e rimessa alla valutazione del giudice.

Seppur la norma faccia riferimento alla proposizione congiunta dell'azione avverso il silenzio e della domanda risarcitoria, non dovrebbe essere esclusa la possibilità che quest'ultima sia proposta con motivi aggiunti nell'ambito del giudizio contro il silenzio.

La domanda di risarcimento del danno da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento deve essere proposta entro 120 giorni dal decorso di un anno dalla scadenza del termine per provvedere.

Non essendo stata prevista una norma espressa che consenta al ricorrente di attendere l'esito dell'azione avverso il silenzio – come invece previsto per risarcimento e azione di annullamento dall'art. 30, comma 5 – il ricorrente, nell'approssimarsi della scadenza del termine di 1 anno e 120 giorni sopra menzionato, dovrà comunque proporre la domanda risarcitoria, anche in assenza di certezza sul contenuto dell'obbligo di provvedere[108]. Ciò limita in maniera evidente la strategia processuale della parte e sarebbe stato preferibile lasciare la formulazione dell'art. 30, comma 4, come ipotizzata dal Consiglio di Stato in sede di lavori

[107] R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, p. 559.
[108] R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, p. 559.

ISSN 2036-7821

preparatori, nel senso che l'azione risarcitoria poteva essere proposta senza limiti finché perdura l'inadempimento[109].

[109] R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, p. 559.

ISSN 2036-7821