

**L'inosservanza del termine di conclusione del
procedimento e la responsabilità da ritardo. Nota a
Consiglio di Stato, sez. IV, 24 febbraio 2025 n. 1563**

di Michele Giorgio

Osservatorio Politiche pubbliche per le Autonomie

Tutti i contributi, ad eccezione dell'editoriale di apertura, sono stati sottoposti a referaggio (*blind peer review*)

Direttore: prof. Francesco Manganaro, professore ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università Mediterranea di Reggio Calabria

Condirettori

Prof. Giuseppe Tropea, prof.ssa Vincenza Caracciolo La Grotteria

Comitato scientifico

Francesco Astone, Jean Bernard Auby, Estefania Maria de Quiroz Barboza; Antonio Barone, Vittoria Berlingò, Carlos Botassi, Giuseppe Caia, Marco Calabrò, Marco Cammelli, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Guido Corso, Fulvio Cortese, Angela Costaldello, Carlos Balbín, Carlos Botassi, Maria Teresa Carballeira Rivera, Sabino Cassese, Mario P. Chiti, Maria Cristina Cavallaro, Giovanna Colombini, Giandomenico Comporti, Alfredo Contieri, Maria De Benedetto, Giacinto della Cananea, Daria de Pretis, Marina D'Orsogna, Marco Dugato, Enrico Follieri, Fabrizio Fracchia, Fabio Francario, Gabriella De Giorgi Cezzi, Diana Urania Galetta, Carlo Emanuele Gallo, Loredana Giani, Marcella Gola, Guido Greco, Nicola Gullo, Maria Immordino, Roberta Lombardi, Marco Mazzamuto, Fabio Merusi, Giuseppe Morbidelli, Remo Morzenti Pellegrini, Nino Paolantonio, Sergio Perongini, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Pier Luigi Portaluri, Margherita Ramajoli, Mauro Renna, Anna Romeo, Fabio Saitta, Aldo Sandulli, Maria Alessandra Sandulli, Franco Gaetano Scoca, Anna Simonati, Mario Spasiano, Fabrizio Tigano, Michele Trimarchi, Bruno Tonoletti, Francesco Tuccari, Jacques Ziller.

Comitato editoriale

Rocco Parisi; Giuseppe Carlo; Cristina Fragomeni; Francesca Saraceno; Debora Bellocchio

**L'inosservanza del termine di conclusione del procedimento e la responsabilità da ritardo. Nota a
Consiglio di Stato, sez. IV, 24 febbraio 2025 n. 1563**

Avv. Michele Giorgio

SOMMARIO: 1. Premesse; 2. La sentenza in commento; 3. La ragionevole durata del procedimento amministrativo; 4. I risvolti sull'azione risarcitoria da mero ritardo; 5. Considerazioni conclusive.

1. Premesse

Le vicende umane sono inevitabilmente influenzate dalla contingente azione del tempo, dal che il principio *tempus regit actum*, la cui declinazione nel diritto amministrativo va intesa “nel senso di ritenere che al provvedimento amministrativo si applichi la legge in vigore al momento della sua adozione”, facendo, semmai, salve una serie di ipotesi eterogenee di *ius superveniens*¹.

A tale regola, dunque, non si sottraggono le relazioni con la pubblica amministrazione, anzi, se possibile assumono una caratura ulteriore in funzione dei principi da cui tali relazioni sono connotate².

Indubbiamente, la valutazione di parametri quali l'efficacia e, nel contempo, la legittimità dell'azione amministrativa subisce considerevoli scostamenti anche in funzione del momento in cui la stessa viene estrinsecata attraverso l'adozione di un provvedimento. In questo contesto, il tempo si inserisce prepotentemente quale evoluzione del diritto vivente cui l'amministrazione sarà tenuta ad uniformarsi nelle proprie determinazioni ormai sottoposte ad un vaglio di efficienza tarato sui tempi della decisione.

I profili appena evidenziati sono decisivi ai fini di un corretto, ragionevole ed equilibrato svolgimento della vita amministrativa, in quanto assicurano certezza nei rapporti giuridici, ponendo punti assiologici fermi rispetto al suo continuo divenire, nonché concreta prevedibilità, in considerazione dei dati acquisiti in sede istruttoria, dell'azione amministrativa, tenuto conto dei principi di imparzialità e buon andamento posti dall'art 97 della Costituzione³.

¹ Tar Lazio, Rm, 20 marzo 2025 n. 5720, in www.giustizia-amministrativa.it.

² Ancora oggi costituisce uno degli studi più significativi in proposito quello di M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino 1995. L'art. 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241, infatti, costituisce, assieme all'art. 1, un “volano” dei valori dell'efficienza amministrativa ed uno schema di base in grado di superare le *impasse* registratesi in passato nell'esercizio del potere. I successivi sviluppi del pensiero giuridico hanno evidenziato l'importanza del *risultato*, inteso come capacità di compendiare nella decisione, l'esercizio del potere (in tesi, anche discrezionale). Sulla c.d. “amministrazione di risultato”, il panorama è pressoché sterminato. Sia consentito, dunque, limitarsi, esemplificativamente, ad A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in *Studi in onore di Elio Casetta*, Napoli 2001, 813 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino 2003 e, in ultimo, alla luce del d. lgs. n. 36 del 2023, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *Federalismi*, 9/2024, 206 ss.

³ S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e “sorte” dell'atto tardivo* in *Il diritto dell'economia*, 3/2020, 339 ss.; occorre, invero, distinguere tra un tempo “esterno” all'amministrazione e un tempo “interno” all'amministrazione, come anche evidenziato da G.D. COMPORI, *Tempus regit actum. Contributo allo studio del diritto intertemporale dei procedimenti amministrativi*, Torino, 2001, per il quale il tempo esterno «appartiene al fluire delle vicende umane e alla mutevole configurazione degli equilibri istituzionali che ne sono la risultante: esso appare, dunque, come un continuo divenire e si riflette nel principio della inesauribilità della funzione legislativa e normativa in generale. Il secondo è un tempo interno all'amministrazione, da questa stessa individuato in funzione dei singoli settori problematici di intervento, e rappresenta la cifra ed il segno esteriore atto a ricomprendere in unità diacronica tutte le sequenze istruttorie in cui si articola un procedimento». Nell'ambito dei principi testé menzionati ha un ruolo oggi assai rilevante il principio di proporzionalità, per il quale può rinviarsi, esemplificativamente e senza pretesa di esaustività, agli studi di A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova 1998 e S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino 2011; F. TIGANO, *Recenti profili evolutivi dell'attività amministrativa*, Torino 2008.

Riguardo, in particolare, all'esercizio del potere discrezionale, accanto all'*an*, al *quid* ed al *quomodo*, è così emersa l'importanza del profilo relativo al *quando*⁴, essendo evidente che il sistema impugnatorio costruito a partire dalla c.d. "legge Crispi" del 1889⁵ soffrisse soprattutto il mancato esercizio del potere in termini di mancata attivazione dei procedimenti e delle correlative decisioni amministrative⁶. Per cui, una volta affermata, in linea di principio, l'esigenza che il principio di legalità fosse retto da criteri di trasparenza, efficienza, efficacia (e buon andamento), il legislatore ha ritenuto necessario introdurre, nel corpo della legge sul procedimento amministrativo⁷, disposizioni che fossero in grado di far sì che i procedimenti si concludessero, di regola, con provvedimenti espressi, in tempi definiti⁸. A tal fine, l'art. 2 della legge n. 241/1990 ha posto un argine alla possibilità per l'amministrazione di rimandare *ad libitum* l'adozione del provvedimento finale, fissando un termine *certo* (ma a carattere ordinatorio, secondo l'interpretazione prevalente; v. *infra*), per la conclusione dell'*iter* procedimentale.

Nella sua prima formulazione, la norma lasciava libere le amministrazioni di stabilire autonomamente il predetto termine, indicando quale regola residuale la previsione di un termine di trenta giorni.

Nella versione vigente, invece, il termine di trenta giorni è individuato quale regola generale (art. 2, comma 2, l. 241/1990) mentre termini diversi (comunque non superiori a centottanta giorni) sono previsti quali eccezioni legate alla complessità dei procedimenti, previa adozione di appositi decreti ministeriali (art. 2, commi 3 e 4, l. 241/1990) ovvero riguardano esplicitamente i procedimenti delle sole autorità di vigilanza (art. 2, comma 5, l. 241/1990) rispetto ai quali è riconosciuta alle amministrazioni un'ampia discrezionalità in merito alla individuazione di un termine finale.

Nonostante il tenore letterale apparentemente chiaro della norma testè richiamata, la sua applicazione pratica ha destato e desta tutt'ora dubbi interpretativi che si ripercuotono sulle richieste risarcitorie avanzate dai privati a causa dei notevoli ritardi accumulati dalle amministrazioni pubbliche nell'esitare i procedimenti di propria competenza.

2. La sentenza in commento

⁴ M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939; A.M. ANGIULI, *Studi sulla discrezionalità amministrativa nel quando*, Bari, 1988; S. PERONGINI, *Le nuove categorie dogmatiche della discrezionalità amministrativa. Das intendierte Ermessen, das null Ermessen e la maturazione del potere amministrativo discrezionale*, Torino 2025.

⁵ Per cui si rinvia al recente studio di G. ARMAO, *Francesco Crispi e le riforme amministrative: il primo intervento di riforma strutturale dello Stato unitario*, Palermo 2023; per un pensiero critico sul sistema amministrativo delineatosi in epoca post unitaria e sulla sua declinazione nella Costituzione del 1948, paiono ancora oggi attuali le osservazioni di A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa" (Sonntagsgedanken)*, Milano 2025 (ristampa inalterata, di cui si vedano le interessanti Prefazioni di B. Sordi, L. Ferrara ed A. Travi).

⁶ L'inerzia amministrativa è una delle principali ipotesi da cui discende la responsabilità, sia civile che amministrativo-contabile. Per la prima, si rinvia a: F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano 1971; ID., *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino 2017, spec. 273 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *op. ult. cit.*; A. CIAFARDONI, *Riflessioni su una diversa disciplina della responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi*; per la seconda, a F. TIGANO, *Corte dei conti e attività amministrativa*, Torino 2008 e ID., *Efficienza amministrativa, principio di buon andamento e ruolo della corte dei conti*, in *Dir. e proc. amm.*, 1/2021; AA.VV., *Dialogo su buon andamento e imparzialità nell'Amministrazione contemporanea*, a cura di M. Calabrò e A. De Siano, Napoli 2025; il tempo è un fattore rilevante anche rispetto alla decisione processuale, come evidenzia M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, in *Dir. e Soc.*, 3/2014, 503 3 ss.; si rinvia, infine, per un approfondito esame della riforma operata dalla legge 7 gennaio 2026 n. 1 ("Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale", in G.U. Serie Generale n. 4 del 07.01.2026), ad AA.VV. *La riforma della Corte dei conti – Legge n. 1/2026*, a cura di F.G. Scoca-G. Colombini-L. Giani, in www.amministrativamente.com.

⁷ Legge 7 agosto 1990 n. 241, in www.normattiva.it.

⁸ Sul punto, ancora, M. CLARICH, *op. loc. cit.*

Le difficoltà applicative legate alla corretta individuazione del termine finale entro cui l'amministrazione è tenuta a concludere il procedimento amministrativo sono state di recente analizzate dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1563/2025⁹.

Il caso deciso dalla Quarta Sezione trae origine da una proposta di variante al programma di interventi "Bufalotta" a Roma, con la quale si chiedeva la conversione in residenziale del 30% della superficie non residenziale. La proposta, approvata dalla Giunta Capitolina nel 2013 con clausola sospensiva subordinata alla successiva delibera dell'Assemblea consiliare, è rimasta inattuata per diversi anni. Il ritardo, aggravato dal contenzioso amministrativo che ne è scaturito, ha spinto la società proponente a chiedere il risarcimento del danno da ritardo, invocando il superamento del termine di trenta giorni di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 241/1990.

Il Consiglio di Stato, nella fattispecie, ha escluso l'automatica applicabilità del termine generale, valorizzando, fondamentalmente, la complessità del procedimento in esame.

In particolare, ha ritenuto che:

- il procedimento urbanistico presentava un alto grado di discrezionalità e la necessità di fasi distinte e coordinate tra organi diversi appartenenti alla medesima amministrazione (Giunta e Assemblea);
- la legge regionale applicabile non prevedeva un termine finale per la conclusione del procedimento;
- l'applicazione rigida del termine di trenta giorni risulterebbe incompatibile con l'articolazione e la natura degli interessi in gioco.

Di conseguenza, al di là della disposizione generale dettata dalla legge sul procedimento amministrativo, secondo il Consiglio di Stato la durata del procedimento deve essere valutata *ex post*, tenendo conto di fattori oggettivi quali la complessità istruttoria, il numero di soggetti coinvolti, l'interferenza di contenziosi pendenti nonché il contegno tenuto dalle parti.

Sulla scorta degli elementi evidenziati, il Consiglio di Stato ha, quindi, confermato la sentenza di primo grado, riconoscendo il risarcimento del danno limitatamente al periodo immediatamente successivo alla definizione del contenzioso tra le parti e rigettando la domanda risarcitoria per tutto il periodo pregresso.

3. Sulle questioni riguardanti la ragionevole durata del procedimento amministrativo

La sentenza in commento si inserisce in un più ampio dibattito in cui il tempo è assunto a parametro dell'efficienza dell'azione amministrativa e a vero e proprio "bene della vita" autonomamente tutelabile¹⁰.

In una prospettiva di analisi economica del diritto, la certezza dei tempi procedurali costituisce un argine alle esternalità negative e ai costi di transazione imposti ai privati (cittadini e imprese) che interagiscono con la pubblica autorità¹¹. Tuttavia, l'elevazione del tempo a bene giuridico impone un delicato bilanciamento: come autorevolmente sostenuto in dottrina, un'iper-tutela del privato che sanzioni ogni superamento del termine con automatismi risarcitori rischierebbe di costringere l'Amministrazione ad attività antieconomiche e/o comunque difensive, esponendola a istanze pretestuose¹².

⁹ Cons. Stato, sez. IV, 24 febbraio 2025 n. 1563, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁰ Sul punto, il riferimento obbligato è a G. FALCON, *Il giudice amministrativo tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di spettanza*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2001, 287 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Giudice amministrativo e interesse legittimo*, in *Dir. Amm.*, 2006, 273 ss.; ID., *I problemi di un problema. Spunti in tema di risarcibilità degli interessi legittimi*, *ibidem*, 2007, 35 ss.; più di recente, F. DELLO SBARBA, *Danno da ritardo, perdita di chance, danno da provvedimento legittimo e danno morale*, Relazione tenuta nel Corso di formazione "Sviluppi recenti dei principi generali del diritto, tra ordinamento nazionale e ordinamenti europei", Palazzo Spada, 20-21 febbraio 2025, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹¹ D. VESE, *Termine del procedimento amministrativo e analisi economica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2017, 779 ss.

¹² R. CAPONIGRO, *Il tempo come bene della vita*, in www.giustizia-amministrativa.it.

Per scongiurare tali derive, l'ordinamento – anche sotto l'impulso dei principi eurounitari sanciti dall'art. 41 della Carta di Nizza sul diritto a una buona amministrazione¹³ – ha progressivamente mutuato dal diritto processuale il concetto di "ragionevole durata". La scadenza del termine procedimentale, in questa prospettiva, non esaurisce di per sé il potere della P.A. di provvedere tardivamente, in ossequio al principio del *tempus regit actum*, ma fissa la linea di demarcazione oltre la quale l'inerzia o il ritardo divengono un comportamento antigiuridico, valutabile sotto il profilo della responsabilità¹⁴.

La possibilità per la pubblica amministrazione di provvedere anche una volta scaduto il termine generale imposto dall'art. 2, comma 2, l. 241/1990 mette in luce, secondo dottrina e giurisprudenza prevalenti, il carattere ordinatorio di quest'ultimo¹⁵.

Tale concetto è espresso (diremmo meglio: ribadito) nella sentenza in commento, laddove il Consiglio di Stato ne afferma esplicitamente l'applicabilità al caso sottoposto al vaglio giurisdizionale.

La sentenza, però, si affretta a precisare che a fronte di un termine meramente ordinatorio permane, in capo all'amministrazione, il dovere di portare a termine la propria azione procedimentale, garantendo il rispetto dei principi di efficacia e non aggravamento sanciti dall'art. 1 della l. n. 241/1990.

In quest'ottica si erge il principio della ragionevole durata del procedimento amministrativo quale corollario del principio della certezza del diritto, dacché l'eccessiva dilatazione temporale del procedimento determina una intollerabile situazione di incertezza giuridica destinata ad incidere sulle scelte di vita delle persone e sui traffici commerciali, producendo un danno al singolo così come all'intera collettività¹⁶.

Il principio di certezza non va, tuttavia, sovrapposto a quello di tempestività dell'azione amministrativa in forza del quale il legislatore ha inteso prevedere termini stringenti, nei fatti rimasti spesso inattuati: l'azione amministrativa rapida e tempestiva, in realtà, rischia, per altro verso, di condurre a decisioni errate in ragione della complessità dei contrapposti interessi di amministrazione e privato, lasciando, in fin dei conti, insoddisfatti entrambi¹⁷.

Con ciò non si intende sminuire l'importanza di una decisione adottata in tempi brevi, ma affermare l'idea secondo la quale l'esigenza di celerità deve essere correttamente bilanciata con la natura degli interessi in gioco; è per questo che appare più corretto parlare di un termine "giusto" di conclusione del procedimento, che tenga anche conto della necessità della pubblica amministrazione di istruire e raccogliere tutti gli elementi utili al fine di ponderare una decisione certa tanto nei contenuti quanto nei tempi¹⁸. Solo la garanzia

¹³ Sul punto, AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M. Chiti, Milano 2007, 70 ss.

¹⁴ S. VERNILE, *Ragionevole durata...*, cit.

¹⁵ Sebbene la dottrina e la giurisprudenza prevalenti qualificano il termine previsto dall'art. 2, comma 2, l. 241/1990 come ordinatorio, non mancano autori che hanno osservato come tale definizione sia impropria atteso che il superamento di esso, lungi dall'essere privo di effetti, comporta precise conseguenze giuridiche a carico dell'amministrazione pubblica (quali l'esposizione ad un'azione giudiziaria volta a far accertare l'illegittimità del silenzio). Dovrebbe dunque parlarsi più correttamente di termine perentorio ma non a pena di decadenza, restando salva la possibilità di esercitare il potere amministrativo. In questo senso si veda AA.VV., *Principi e regole dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2023.

¹⁶ C.G.A., 30 marzo 2022 n. 408, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁷ F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano 1970; M.A. SANDULLI, *Riflessioni sulla tutela del cittadino contro il silenzio della pubblica amministrazione*, in *Giust. Civ.*, 1994; F. TIGANO, *Spunti di riflessione su ragionevolezza delle decisioni giurisdizionali, durata del processo ed effettività della tutela nelle decisioni in forma semplificata*, in AA.VV., *Principio di ragionevolezza delle decisioni giurisdizionali e diritto alla sicurezza giuridica*, a cura di F. Francario-M.A. Sandulli, Napoli 2018, 453 ss.

¹⁸ S. TUCCILLO, *La declinazione del tempo nell'azione amministrativa: un percorso di studio*, in AA.VV., *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del Laboratorio di diritto amministrativo 2022-2023*, a cura F. Aperio Bella-A. Carbone-E. Zampetti, Roma 2024, 165 ss.: l'A. osserva come le disposizioni poste a presidio della semplificazione, della celerità e della tempestività più che guardare ad una conclusione "certa" del procedimento amministrativo, guardino ad una conclusione rapida dello stesso; si veda anche M. CALABRÒ, *Il tempo "certo" ed il tempo "giusto" nell'azione amministrativa: spunti per un dialogo*, *ibidem*, 147 ss.: il tempo "giusto" è il tempo parametrato alla complessità dell'istruttoria, al numero degli interessi coinvolti.

di certezza del tempo del procedimento è idonea a mettere il privato nelle condizioni di compiere scelte consapevoli che andranno ad incidere sulla propria sfera giuridica ed economica¹⁹.

Dal quadro delineato è possibile argomentare che il diritto alla certezza dell'azione amministrativa possa essere legittimamente declinato più come *diritto alla calcolabilità*²⁰ di un esercizio *giusto* del potere in cui si intersecano una molteplicità di fattori che, in diversa misura, si correlano agli aspetti legati al profilo temporale dell'azione e della decisione nelle sue diverse declinazioni e implicazioni.

Il governo del territorio, peraltro, rappresenta uno degli ambiti della vita amministrativa in cui si manifesta maggiormente la necessità di bilanciamento tra tempestività e certezza dell'esercizio del potere, in quanto la dimensione del tempo finisce per incidere su quella dello spazio²¹.

In tali contesti, come rilevato dal Consiglio di Stato, non potrà che rimettersi ad una valutazione *ex post* la riconducibilità del tempo impiegato nell'alveo della ragionevolezza. La giurisprudenza, in particolar modo quella comunitaria, ha, a sua volta, evidenziato come l'apprezzamento di determinate circostanze consenta di stabilire quale sia il tempo ragionevole per la conclusione del singolo procedimento²². Pertanto, si dovrà tenere conto dell'importanza dell'affare, del numero dei soggetti coinvolti, della complessità delle questioni da esaminare, nonché della condotta tenuta dai soggetti che intervengono. In sostanza, una decisione non può ritenersi ragionevole solo perché adottata tempestivamente, ma in quanto assunta in un tempo congruo per avere piena cognizione dei fatti e delle valutazioni ad essa sottesi.

4. I risvolti sull'azione risarcitoria da mero ritardo

Il cuore della sentenza in commento risiede nella disamina dei presupposti per riconoscere (non tanto la presenza, quanto) la risarcibilità del danno derivante dall'infruttuoso decorso del tempo, come disciplinata dall'art. 2 *bis* c. 1 della legge n. 241/1990. La giurisprudenza distingue ormai comunemente tra "*danno da ritardo*", connesso alla tardiva adozione di un provvedimento favorevole, ove il ritardo ha posticipato il godimento del bene finale, e "*danno da mero ritardo*", connesso alla frustrazione dell'interesse alla tempestiva conclusione del procedimento, a prescindere dalla spettanza del bene della vita sottostante²³.

Nel caso sottoposto al vaglio del Supremo Consesso amministrativo la domanda giudiziale aveva ad oggetto l'accertamento di un pregiudizio riconducibile alla seconda delle ipotesi sopra enunciate poiché la società ricorrente aveva agito per ottenere il risarcimento del danno subito a causa della mancata conclusione del procedimento di approvazione della variante urbanistica richiesta.

La risarcibilità del danno da mero ritardo è stata nel corso del tempo oggetto di numerosi arresti giurisprudenziali, nel cui susseguirsi si è assistito al mutare dell'iniziale orientamento teso a negare la risarcibilità nella convinzione che il tempo non potesse assurgere ad autonomo bene della vita.

¹⁹ D. VESE, *Decisione, semplificazione ed efficienza nel procedimento amministrativo*, in P.A. Persona e Amministrazione, 1/2017.

²⁰ L. GIANI, *I tempi (dell'azione e della decisione) dell'amministrazione tra certezza e affidamento*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, III, Napoli 2020, 2461 ss.: "La calcolabilità non può, evidentemente, essere limitata al solo profilo connesso al "se" e al "quando" della decisione, alla sua prevedibilità e, dunque, a quegli aspetti correlati alla interferenza dei profili soggettivi che intervengono nella formazione della decisione, ma deve intercettare anche quegli elementi, oggettivi, che portano ad approfondire gli aspetti connessi all'assetto di interessi che essa racchiude e, quindi, anche ai profili presupposti che attengono alla programmazione dell'attività (e alla predeterminazione dei parametri di riferimento dell'azione) a beneficio della razionalità (intrinseca ed estrinseca) delle scelte" (p. 2466).

²¹ M. CALABRÒ, *op. cit.*: l'A. propone una distinzione tra un tempo "lungo", relativo alle previsioni che rientrano nella parte strutturale del piano, ed un tempo "breve", concernente gli interventi che vanno a configurare la c.d. parte operativa del piano.

²² M. CHITI, *op. cit.*

²³ G. RUSSO, *L'affidamento del privato sulla certezza dei tempi dell'azione amministrativa e la risarcibilità del danno da ritardo mero*, in www.ildirittoamministrativo.it, 4/2026.

Tuttavia, l'evoluzione della giurisprudenza ha condotto a rivedere tale posizione, giungendo ad ammettere l'autonoma risarcibilità del pregiudizio conseguente al ritardo della pubblica amministrazione nella conclusione del procedimento seppure con certe precisazioni (ed accorgimenti).

Ed infatti, non ogni danno da ritardo è risarcibile al di fuori della prova della spettanza del bene della vita finale, ma solo quel danno alla libertà di autodeterminazione del privato nelle sue scelte negoziali, derivante dall'inerzia della Pubblica Amministrazione cui sia conseguita una situazione di incertezza²⁴.

Il Consiglio di Stato, in linea con i principi appena richiamati ed espressi efficacemente dall'Adunanza Plenaria n. 7/2021, conferma che l'interesse al fattore tempo ha dignità autonoma²⁵. Nel contempo, la pronuncia avverte che il riconoscimento del "mero ritardo" non consente di tramutare la semplice violazione del termine in una sorta di responsabilità oggettiva (o in una sanzione punitiva) discendente dalla intempestiva conclusione del procedimento.

Se da un lato, infatti, la responsabilità risarcitoria costituisce uno degli strumenti giuridici attraverso i quali si assiste al consolidamento della portata precettiva dell'obbligo di provvedere posto in capo all'amministrazione²⁶, d'altro canto è necessario che alla inutile scadenza del termine – pur riconoscendo alla lesione del tempo la qualità di autonomo bene della vita – si accompagni un obiettivo pregiudizio alla sfera giuridica del privato che va rigorosamente dimostrato sia sotto il profilo dell'*an* che del *quantum*²⁷.

Il legislatore, peraltro, ha inteso ulteriormente limitare le ipotesi di risarcimento non solo alla (provata) sussistenza del danno ingiusto, ma anche alla condotta dolosa o colposa dell'amministrazione.

Ciò ha indotto la dottrina e la giurisprudenza a inquadrare, per lo più, la responsabilità da mero ritardo nel modello della responsabilità extracontrattuale, con le debite implicazioni sull'onere della prova²⁸.

Ne discende che il dettato normativo posto dalla legge sul procedimento amministrativo non consente di ricondurre *de plano* solo all'infruttuoso decorso del termine l'inverarsi una responsabilità risarcitoria e, al contempo, funge da incentivo indiretto alle singole amministrazioni a esercitare correttamente e tempestivamente il proprio potere²⁹.

5. Considerazioni conclusive

Le statuizioni espresse dal Consiglio di Stato sono latrici di un portato assiologico affatto marginale.

La pronuncia, infatti, non si limita a dirimere la pur rilevante *res litigiosa* legata alla specifica variante urbanistica dedotta in giudizio, ma costituisce l'occasione per procedere all'affermazione di un vero e proprio manifesto metodologico e dunque a fissare alcuni punti fermi concernenti quella che può definirsi la

²⁴ G. RUSSO, *op. cit.*

²⁵ A.P., 23 aprile 2021 n. 7, in *www.ambientediritto.it*.

²⁶ A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino 2013.

²⁷ A. CIAFARDONI, *op. cit.*

²⁸ G. MARI, *La responsabilità della p.a. per danno da ritardo*, in AA.VV., *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, 2017; C. TONOLA, *La responsabilità della P.A. per "danno da ritardo": presupposti e onere della prova*, in *www.njus.it*, 2021: "Ai fini dell'accoglimento della domanda di risarcimento del danno extracontrattuale, incombe al ricorrente l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti gli elementi tipici della fattispecie di responsabilità, ossia: a) il fatto illecito costituito da una condotta antigiuridica della P.A., rappresentata dall'attività amministrativa illegittima, che nel caso della fattispecie descritta dal citato art. 2-bis è integrato dalla violazione del termine per la conclusione del procedimento; b) l'evento dannoso, vale a dire il danno ingiusto rappresentato dalla lesione della situazione sostanziale protetta di cui il privato è titolare; c) il nesso di causalità tra illegittimità e danno, anche sotto il profilo della quantificazione delle conseguenze dannose risarcibili, per la quale si applicano, in virtù del rinvio operato dall'art. 2056 c.c., i criteri limitativi della consequenzialità immediata e diretta e dell'evitabilità con l'ordinaria diligenza del danneggiato, di cui agli artt. 1223 e 1227 c.c.; d) l'elemento soggettivo, nel senso che l'attività illegittima deve essere imputabile all'amministrazione a titolo di dolo o colpa, come testualmente confermato nella specie dall'art. 2-bis (il quale pretende che il danno derivi dalla "inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento")"; AA.VV., *Le cinque responsabilità del dipendente pubblico*, a cura di V. Tenore-L. Palamara-B. Marzocchi Buratti, Milano 2020.

²⁹ A. CIAFARDONI, *op. cit.*

patologia cronologica del procedimento amministrativo. Seppure ribadendo un principio di diritto ormai consolidato in giurisprudenza, ossia la non automatica applicabilità dell'art. 2 comma 2 della l. n. 241/1990, la pronuncia ha, invero, il pregio di offrire una valutazione analitica e chiara dei presupposti e dei parametri in funzione dei quali il ritardo possa definirsi irragionevole.

Sul punto, la decisione pare, in linea di massima, equilibrata: da una parte, afferma che l'amministrazione non può rimanere (immotivatamente) abulica e silente, discendendo da ciò un ritardo irragionevole (e inescusabile) in omaggio al dovere di buona fede e ai principi di derivazione europea; dall'altra, erige un solido argine (sostanziale e processuale) al fine di evitare l'abuso dello strumento risarcitorio.

L'inutile scorrere del tempo, pur essendo in sé *contra legem*, ai fini risarcitori soggiace all'inflessibile regola probatoria del danno effettivo, il che non solo risponde a regole generali consolidate in ambito giuridico, ma, a ben guardare, salvaguarda anche le finanze pubbliche da pretese indennitarie non supportate da effettive lesioni alla sfera del cittadino amministrato.

Resta solo una perplessità di fondo.

La *ratio* dell'art. 2 e delle modifiche che l'hanno riguardato, cui hanno fatto seguito l'art. 2 *bis* nella legge n. 241/1990 e la generalizzazione (salvo eccezioni) delle ipotesi di silenzio assenso, è quella di superare la *vexata quaestio* del silenzio amministrativo, da sempre *punctum dolens* del sistema di tutela giurisdizionale improntato a rimedi *cassatori*, tanto che l'azione di annullamento ha carattere *generale*, è cioè sempre proponibile, anche in ossequio a quanto dispone l'art. 113 della Carta costituzionale. Ad essa si affiancano oggi una serie di rimedi ulteriori, dall'azione di condanna e, per quanto qui rileva, quella contro il silenzio, la cui disciplina consente una tutela effettiva e tempestiva³⁰.

Quanto rileva il Consiglio di Stato ha una *ratio* astrattamente condivisibile, in quanto costituisce principio indiscusso quello per il quale la responsabilità presuppone, tra l'altro, la mancata attivazione dei c.d. *comportamenti esigibili*, anche al di là dell'illegittimità provvedimentoale (quando il provvedimento vi sia, ovviamente), il cui accertamento costituisce un mero indice ai fini risarcitori³¹.

Il danno, dunque, al di là del *ritardo*, deve essersi verificato e deve risultare oggettivamente.

D'altro canto, l'orientamento espresso nella sentenza in commento si presta ad applicazioni che possono tradursi in un *rifiuto* di tutela, tenuto conto, altresì, del fatto che il semplice ritardo – comunque da considerare *agere contra ius* – è confinato dal legislatore nell'ambito del mero indennizzo.

Quindi, se è, astrattamente, condivisibile l'idea di considerare la complessità del contesto (comprese le problematiche *d'apparato*, come, peraltro, insegna la giurisprudenza contabile, la quale, infatti, in simili ipotesi configura un'apposita esimente), si tratta di una valutazione, in ultima analisi, rimessa all'apprezzamento del Giudice amministrativo. Ciò potrebbe, in tesi, determinare una *geometria variabile* rispetto alla rilevanza del danno prodotto e quindi un danno alla certezza dei rapporti giuridici, ponendo il cittadino-amministrato nella posizione di *soggetto debole* della relazione giuridica procedimentale, ovvero il contrario della ragion d'essere degli artt. 1 e 2 e della legge sul procedimento amministrativo.

³⁰ S. COGLIANI, *Il giudizio avverso il silenzio della P.A.: i nuovi poteri del Giudice amministrativo*, in AA.VV., *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 309 ss.

³¹ Trattandosi di *ius receptum*, quanto meno a partire dall'A.P. n. 3 del 23 marzo 2011, a mero titolo esemplificativo si rinvia per tutte a Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2024 n. 1087, in www.giustizia-amministrativa.it.