



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

IL SEGRETARIO GENERALE

DIRETTIVA n. 2 del 22 marzo 2022

Direttiva, in applicazione dell'art. 2 comma 3, lettere c), d) e h), della legge regionale 21 giugno 2021 n. 10, sul procedimento amministrativo, in particolare sui termini di conclusione dello stesso ai sensi degli articoli 2 e 2bis della legge 7 agosto 1990 n. 241 e ai sensi dell'art. 15 e ss. della legge regionale 20 ottobre 2016 n. 24.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

INDICE

1. Premessa	3
2. Fonti ed ambito di applicazione soggettivo e oggettivo.....	4
3. Obbligo di conclusione del procedimento con provvedimento espresso entro un termine certo (L. n. 241/1990, art. 2, commi 1 e 2; L. R. n. 24/2016, art. 15)	5
4. Decorrenza del termine di conclusione del procedimento: L. 241/1990, art. 2, comma 6 e obbligo di indicazione del tempo effettivamente impiegato nei provvedimenti rilasciati in ritardo: L. 241/1990, art. 2, comma 9 quinquies e L.R. n. 24/2016, art. 19, comma 2	7
5. Sospensione del termine del procedimento (L. n. 241/1990, art. 2, comma 7 e art. 10 bis; L. R. n. 24/2016, art. 17)	8
6. Rilevanza giuridica del silenzio nei rapporti tra amministrazione e privato.....	11
7. Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento: L. n. 241/1990, art. 2 bis, commi 1 e 1 bis; L. R. n. 24/2016, art. 22	16
8. Silenzio inadempimento e violazione termini procedurali: valutazione della performance individuale e responsabilità: L. n. 241/1990, art. 2, comma 8 e comma 9; L. R. n. 24/2016, art. 19 e 21, comma 9 e comma 10.....	17
9. Attivazione del potere sostitutivo in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento (L. n. 241/1990 art. 2, commi 9 bis, 9 ter e 9 quater; L. R. n. 31/1998 art. 24, comma 1, lett. c) e L.R. n. 24/2016, art. 21).....	19
10. Misurazione dei tempi dei procedimenti (L. n. 241/1990, art. 2, comma 4 bis)	21
RIEPILOGO.....	23



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

1. Premessa

Le strutture amministrative regionali sono state recentemente interessate da importanti e non pianificati processi riorganizzativi del lavoro, conseguenti, in particolare, alle esigenze di contenimento dell'epidemia da Covid-19.

Tali esigenze hanno portato, infatti, all'utilizzo di nuovi modelli operativi e all'adozione di nuove modalità di utilizzo delle strutture, necessarie per l'esercizio delle funzioni amministrative.

Nella consapevolezza delle difficoltà in cui le strutture regionali hanno operato e tuttora operano - specie a causa della cronica carenza di personale, accentuata dai recenti consistenti collocamenti a riposo - va ribadita l'esigenza della puntuale osservanza delle norme di legge dettate dal legislatore in funzione di un'efficiente azione amministrativa, che si traduce, in ultima analisi in un miglior servizio ai cittadini e alle imprese.

La presente direttiva, adottata ai sensi dell'art. 2, comma 3 lett. d) della legge regionale 21 giugno 2021 n. 10, per il quale il Segretario Generale *"promuove la definizione di protocolli procedurali uniformi tra dipartimenti e direzioni generali controllandone l'effettiva applicazione"*, ha l'obiettivo di dare indicazioni comuni a tutti gli uffici ed enti del sistema Regione sui termini di conclusione dei procedimenti amministrativi e sulle conseguenze, nel caso in cui tali termini non vengano rispettati.

La direttiva rappresenta esplicitazione delle prescrizioni puntualmente dettate dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 e dalla legge regionale 20 ottobre 2016 n. 24, nonché, in generale, attuazione degli obiettivi di semplificazione e speditezza dell'azione amministrativa, garantiti dall'ordinamento e ribaditi dall'Organo di governo regionale nel proprio programma.

Il legislatore, a dimostrazione di quanto il "fattore tempo" sia considerato un elemento essenziale dell'azione amministrativa, è intervenuto più volte sugli articoli 2 (conclusione del procedimento) e 2 bis (conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento) della legge n. 241 del 1990, con disposizioni semplificative e sempre più stringenti sull'attività amministrativa, in funzione del rispetto dei termini del procedimento amministrativo.

Il mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento ha normalmente ricadute negative sotto diversi profili:

- a) in termini generali comporta un tardivo perseguimento degli interessi (pubblici e/o privati) propri del provvedimento finale, con evidente pregiudizio per l'interesse pubblico che il provvedimento amministrativo deve per legge perseguire (si pensi al tardivo inizio di una attività economica e al tardivo inizio di un servizio pubblico di particolare importanza per i cittadini);
- b) relativamente ai cittadini destinatari del provvedimento, il fattore tempo e segnatamente il mancato rispetto dei termini per l'adozione dei provvedimenti può determinare una ridotta utilità o addirittura l'inutilità nei loro confronti di alcuni provvedimenti tardivi (ad esempio la tardiva erogazione di un contributo pubblico, che interviene quando l'impresa privata ha



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

abbandonato l'iniziativa economica o peggio che interviene quando l'impresa è oramai fallita proprio a causa del ritardo nella erogazione della sovvenzione);

- c) relativamente all'Amministrazione, il ritardo e i danni da esso derivanti possono determinare ipotesi di responsabilità a carico della stessa, specie in favore del destinatario del provvedimento finale;
- d) relativamente ai dirigenti, può comportare ipotesi di responsabilità disciplinare e amministrativo patrimoniale di fronte alla Corte dei Conti, nonché effetti negativi in termini di valutazione delle performance individuali, sia del dirigente che del responsabile del procedimento.

Agli aspetti negativi sopra elencati si aggiunge la mancanza di fiducia dei cittadini rispetto all'operato complessivo dell'Amministrazione, così da determinare un frettoloso giudizio negativo sulla burocrazia, senza distinzione tra gli uffici che non rispettano le regole del procedimento e uffici che invece operano nel pieno e puntuale rispetto di esse. Il che può comportare, nei casi più gravi e che abbiano avuto risalto generale, persino la configurabilità di peculiari forme di danno erariale a carico dei funzionari responsabili del ritardo, denominate di danno all'immagine della pubblica amministrazione, compromessa agli occhi dei cittadini proprio dalle condotte omissive tenute.

Le norme che verranno esaminate sono dettate dal legislatore in funzione della semplificazione dell'azione amministrativa e, segnatamente, in funzione del miglior perseguimento degli interessi pubblici generali e dei cittadini interessati ai singoli procedimenti, i quali hanno sempre diritto ad ottenere una risposta alle loro istanze, siano esse fondate o meno, ed entro i termini stabiliti dalle norme di legge o di regolamento.

Di qui la necessità di una direttiva che chiarisca le disposizioni da applicare e le conseguenze in caso di mancata o inesatta applicazione delle norme sui termini del procedimento amministrativo.

2. Fonti ed ambito di applicazione soggettivo e oggettivo

Le norme di riferimento sono la legge 7 agosto 1990 n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) e la legge regionale 20 ottobre 2016 n. 24 (*Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi*).

Relativamente all'ambito di applicazione, sotto il profilo soggettivo, la presente direttiva si applica a tutti gli uffici ed enti del sistema Regione.

Gli enti interessati sono quelli individuati dall'art. 1 L.R. 13 novembre 1998, n. 31 (*Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione*). Essi sono in primo luogo la stessa Regione e altresì gli enti, le agenzie, le aziende e gli istituti regionali.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Sotto il profilo oggettivo, la direttiva si applica altresì a tutta l'attività amministrativa svolta dagli enti del sistema Regione, di cui all'art. 1 della L.R. 31/1998, nonché all'attività amministrativa connessa allo svolgimento di pubblici servizi da parte di società detenute dalla regione o con partecipazione maggioritaria, sempreché non esistano diversi termini dettati dalla normativa di settore.

3. Obbligo di conclusione del procedimento con provvedimento espresso entro un termine certo (L. n. 241/1990, art. 2, commi 1 e 2; L. R. n. 24/2016, art. 15)

L'art. 2, ai commi 1 e 2, della Legge n. 241/1990 così dispone:

- 1. "Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Se ravvisano la 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.*
- 2. Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni".*

Con disposizione di identico contenuto, l'art. 15, comma 1 della L. R. n. 24/2016 prevede, in termini generali, che i procedimenti amministrativi devono essere conclusi **nel termine di 30 giorni dal loro inizio**, precisando che detto termine si applica a **tutti i procedimenti amministrativi del Sistema Regione**.

Lo stesso articolo 15 prevede che, con delibera di Giunta regionale, da emanare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale, prorogabili di ulteriori 120 giorni, possono essere individuati i procedimenti con termini superiori ai 30 giorni, che in linea generale non possono superare 90 giorni, con la sola eccezione dei procedimenti individuati come particolarmente complessi per i quali possono essere ritenuti "indispensabili termini superiori a novanta giorni".

Al riguardo va osservato che lo spirare del termine di 180 giorni, come pure del termine di proroga, non comporta la perdita del potere da parte della Giunta regionale, trattandosi di termini ordinatori; con la precisazione che la stessa Giunta potrebbe intervenire anche successivamente per modificare i termini in precedenza dettati, ovviamente per i futuri procedimenti.

Le norme sopra richiamate, in applicazione dei principi di celerità e certezza dell'azione amministrativa, sono volte ad assicurare la conclusione del procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso, anche quando la domanda sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata, fatta salva (ai sensi dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, della Legge 241/1990), la possibilità di adottare un provvedimento redatto in forma semplificata, laddove si ravvisi



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, entro un tempo certo, ritenuto dal legislatore ragionevole e sostenibile sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa.

La possibilità di redigere il provvedimento in forma semplificata consente alle amministrazioni di far fronte a situazioni, o periodi, particolari nelle quali possono pervenire un numero inusuale di richieste aventi solitamente analogo contenuto, a volte anche pretestuose o manifestamente infondate.

Va al riguardo osservato e ribadito che il cittadino ha sempre diritto ad ottenere una risposta ad ogni sua istanza, anche nelle ipotesi in cui la stessa sia stata erroneamente indirizzata ad un ufficio incompetente a pronunciarsi sulla richiesta, essendo dovere di quest'ultimo trasmettere sollecitamente la richiesta all'ufficio competente, in base al principio generale di correttezza e di leale collaborazione tra pubblica amministrazione e cittadino, nonché in applicazione, estensiva, dell'art. 2 comma 3 del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199.

Nelle procedure per la scelta del contraente, per l'erogazione di contributi e per l'assunzione e la mobilità del personale, i termini sono previsti dai relativi bandi.

Pertanto, **l'amministrazione ha l'obbligo di concludere il procedimento, avviato d'ufficio o ad istanza di parte, con l'adozione di un provvedimento espresso, entro il termine di trenta giorni, salvo che disposizioni di legge, di regolamento ovvero, per quanto attiene ai procedimenti amministrativi previsti dalla disciplina regionale, la deliberazione della Giunta regionale di cui all'art. 15, comma 2 della L.R. n. 24/2016, non prevedano un termine diverso.**

Il termine di conclusione del procedimento previsto dall'art. 2 della Legge n. 241/1990, sopra riportato, **ha natura ordinatoria e funzione acceleratoria**, pertanto, la scadenza del termine non consuma il potere di provvedere dell'amministrazione e l'obbligo di concludere il procedimento con provvedimento espresso permane anche dopo la scadenza dello stesso.

"Il termine di conclusione del procedimento amministrativo, previsto dall'articolo 2 della legge n. 241/1990, non ha natura perentoria ed il suo mancato rispetto, pur dando luogo alle conseguenze previste dal medesimo articolo 2 e dal successivo articolo 2-bis della medesima legge n. 241/1990, non incide di per sé sulla validità del provvedimento successivamente adottato." (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 settembre 2021, n. 6255).

Va, al riguardo, ricordato che la scadenza del termine per la conclusione del procedimento comporta la qualificazione dell'operato omissivo dell'Amministrazione in termini di inadempimento, con possibilità per l'interessato di presentare ricorso al TAR per l'accertamento dell'obbligo di provvedere e per far, conseguentemente, cessare l'inerzia anche attraverso la nomina di un Commissario ad acta, ai sensi degli articoli 31 e 117 del C.P.A.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

4. Decorrenza del termine di conclusione del procedimento: L. 241/1990, art. 2, comma 6 e obbligo di indicazione del tempo effettivamente impiegato nei provvedimenti rilasciati in ritardo: L. 241/1990, art. 2, comma 9 quinquies e L.R. n. 24/2016, art. 19, comma 2

L'art. 2, comma 6 della Legge n. 241/1990 dispone:

“I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.”

La norma consente di individuare in maniera esatta il *dies a quo* del procedimento ai fini del decorso del termine di adozione del provvedimento conclusivo.

In particolare, **il termine iniziale decorre, per i procedimenti d'ufficio, dal verificarsi dei presupposti previsti** (dalla normativa o da atto amministrativo generale) **per l'esercizio del potere, mentre per i procedimenti ad iniziativa di parte, decorre dalla data di ricezione della domanda.**

Nei casi in cui le istanze siano trasmesse per via telematica ed effettuate secondo quanto previsto dall'art. 38, comma 2 del D.P.R. n. 445/2000 (*“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”*) e dall'art. 65 del D. Lgs. n. 82/2005 (*“Codice dell'amministrazione digitale”*), **il termine iniziale decorre dalla data di ricevimento della domanda o, se l'istanza è trasmessa mediante posta elettronica certificata, dal rilascio da parte del gestore del destinatario della ricevuta di presa in carico della p.e.c., ai sensi dell'art. 7 del D.P.R. n. 68/2005** (*“Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della L. 16 gennaio 2003, n. 3”*). Rimane, evidentemente, salvo l'obbligo di registrazione al protocollo ai sensi dell'art. 53 del D.P.R. n. 445/2000 che, ove eseguito successivamente alla richiesta del cittadino, non può determinare il prolungamento del termine già iniziato a decorrere.

Si richiama, altresì, la disposizione di cui all'art. 65, comma 1 ter del D. Lgs. n. 82/2005 (di contenuto analogo alla disposizione generale dettata al comma 9 dell'art. 2 legge n. 241/1990) per la quale *“Il mancato avvio del procedimento da parte del titolare dell'ufficio competente a seguito di istanza o dichiarazione inviate ai sensi e con le modalità di cui al comma 1 comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare dello stesso”*.

L'art. 2 comma 9 quinquies dispone, inoltre, che *“Nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte sono espressamente indicati il termine previsto dalla legge o dai regolamenti e quello effettivamente impiegato”*.

Questa disposizione va correlata con il comma 9 del medesimo articolo 2 che disciplina le conseguenze sul mancato rispetto dell'obbligo di concludere il procedimento entro il termine previsto, di cui si parlerà appresso.



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

5. Sospensione del termine del procedimento (L. n. 241/1990, art. 2, comma 7 e art. 10 bis; L. R. n. 24/2016, art. 17)

Il procedimento amministrativo può essere interrotto o sospeso nei soli casi previsti dalla legge.

La sospensione del procedimento amministrativo comporta l'arresto del decorso del termine lasciando intatta l'efficacia del periodo precedente; **pertanto, il periodo in cui dura la causa di sospensione non viene computato e si deve sommare il tempo trascorso prima della sospensione con quello successivo alla cessazione dell'evento sospensivo.**

La differenza tra l'istituto della sospensione e quello dell'interruzione non è di poco conto in quanto nel primo caso l'arresto del decorso del termine lascia intatta la validità del periodo precedente, con il risultato che quando il termine riprende a decorrere si deve sommare il periodo trascorso prima della sospensione con quello successivo alla cessazione dell'evento sospensivo; nel caso di interruzione il termine inizia a decorrere *ex novo* fino alla scadenza del termine originariamente previsto.

La disciplina sulla sospensione del procedimento è contenuta in via generale nell' art. 2, comma 7; ipotesi particolari sono disciplinate negli artt. 10 bis (Comunicazione motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza) e 16 (attività consultiva).

L' art. 2, comma 7 così dispone: *"7. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2."*

La norma contempla una disciplina generale applicabile a tutti i procedimenti amministrativi. Essa stabilisce che i procedimenti possono essere sospesi **per una sola volta, per un periodo non superiore a trenta giorni**, e solo per acquisire: *"informazioni, certificazioni relative a fatti, stati, qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni"*.

Ove il procedimento venga svolto con le modalità delle conferenze di servizi i termini sono specificamente previsti dagli articoli 14 e segg. della Legge 241/1990 e dagli articoli 34 e segg. della L.R. 24/2016.

La sospensione del termine per la conclusione del procedimento è inoltre prevista dall'art. 10 bis per consentire la partecipazione del privato con osservazioni in relazione al preavviso di rigetto.

L'art. 10 bis così dispone: *"Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le*



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo sospende i termini di conclusione dei procedimenti, che ricominciano a decorrere dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni o, in mancanza delle stesse, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo”.

La disposizione in esame si applica ai soli procedimenti ad istanza di parte ed alla sola ipotesi in cui l'amministrazione debba adottare un provvedimento negativo, cioè di rigetto, anche parziale, dell'istanza presentata dal privato. Va chiarito che il preavviso di diniego non si applica, oltre che ai procedimenti d'ufficio:

- alle ipotesi in cui sia prevista la S.C.I.A. (ovvero DUA o comunque similari), giacché questa non è un'istanza bensì una mera segnalazione, che non innesca alcun procedimento amministrativo, salva l'ipotesi in cui l'amministrazione intende vietare l'attività segnalata, ma allora il relativo procedimento è di impulso officioso;

- ai procedimenti aperti su istanza di accesso ai documenti, sia esso documentale, civico o diffuso, sui quali opera, peraltro solo in caso di richiesta avente a oggetto dati riservati, una speciale procedura di comunicazione ai controinteressati;

- alle procedure concorsuali e alle gare per l'affidamento di contratti pubblici.

Viceversa il preavviso di diniego deve essere trasmesso anche nei procedimenti in cui sia previsto dalla legge il silenzio significativo (sia esso assenso o diniego), laddove l'amministrazione abbia deciso di provvedere in senso negativo per l'istante.

La comunicazione contenente il preavviso di rigetto sospende il termine di conclusione del procedimento che riprende a decorrere dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni, ovvero dalla scadenza del termine assegnato al richiedente per produrre eventuali osservazioni avverso le ragioni poste a fondamento del prediniego.

Anche la L. R. n. 24/2016 disciplina l'istituto della sospensione, sia in termini generali, sia con riferimento all'ipotesi particolare del preavviso di rigetto prevista dall'art. 10 bis della Legge n. 241/90.

Con riferimento al preavviso di rigetto, al comma 4 dell'art. 17 la normativa regionale dispone che: *“La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, adottata dal responsabile del procedimento ai sensi dell'articolo 10-bis della legge n. 241 del 1990, sospende i termini per la conclusione del procedimento. Tali termini riprendono a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, alla scadenza del termine indicato nella comunicazione.”*

Si osserva che la Legge regionale prevede una disciplina che in gran parte ricalca quella prevista dalla Legge 241/90.

Tuttavia, con riferimento alla sospensione del termine per effetto della comunicazione del preavviso di rigetto, va osservato che l'art. 17 comma 4 della L.R. 24/2016 fa ridecorrere il termine per la conclusione del procedimento, non dopo 10 giorni dalla presentazione delle osservazioni, ma dalla data della relativa presentazione. **La disposizione della legge regionale**, poiché non incide su un principio fondamentale della Legge 241/90, ma anzi è funzionale alla celerità del procedimento e



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

quindi più favorevole per il cittadino, **prevale sulla diversa disposizione dell'art. 10 bis ed è applicabile al sistema Regione con riguardo a tutti i procedimenti amministrativi "previsti dalla disciplina regionale", come disposto dall'art. 15, comma 1**, della L. R. n. 24/2016.

La disciplina sul termine per l'attività consultiva è contenuta nell'art. 16 della Legge 241 del 1990.

La versione precedente dell'art. 16 prevedeva che il termine per la conclusione del procedimento si sospendeva a seguito della richiesta di un parere obbligatorio e non anche a seguito della richiesta di un parere facoltativo (cfr. Cons. Stato, sez. Vi, 10.11.2004, n.7257).

Con la modifica dell'art. 16 apportata dall'art. 12 del D.L. 16 luglio 2020 n. 76, la richiesta di parere obbligatorio non sospende più il termine per la conclusione del procedimento poiché l'Amministrazione deve "procedere indipendentemente dall'espressione del parere", come dispone il 2° comma, con la conseguenza che il procedimento deve essere concluso entro il termine previsto.

Il successivo comma 3 precisa che detta disposizione non si applica "in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini".

Pertanto, in ordine a detti ultimi pareri si applica la relativa disciplina di settore e i termini in essa previsti per il rilascio degli stessi.

In ordine ai pareri facoltativi, il parere deve essere rilasciato quanto prima e comunque entro venti giorni dalla richiesta.

Al fine di evitare che la richiesta di parere possa essere utilizzata a fini dilatori, la giurisprudenza ha precisato che *"laddove l'amministrazione richieda un parere per la conclusione del procedimento, non richiesto da alcuna norma, non può sostenersi che il procedimento sia legittimamente sospeso ("sine die") o interrotto dal momento della richiesta; è infatti evidente che se per ragioni di opportunità l'amministrazione procedente decida di aggravare il procedimento, ciò non dev'essere fatto a detrimento del cittadino."* (T.A.R. Roma, Lazio, sez. II, 09/04/2008, n.3045).

Conseguentemente in caso di mancato rilascio del parere facoltativo, ma anche obbligatorio a seguito della modifica del 2020, l'Amministrazione deve concludere il procedimento entro il termine previsto (trenta giorni o quello superiore previsto per lo specifico procedimento), decorrente dalla data di inizio del procedimento (es. richiesta del cittadino).

Da ciò consegue che la richiesta di parere, sia esso obbligatorio che facoltativo, deve essere presentata in tempo utile per consentire l'emissione del parere nei venti giorni previsti dalla norma, tenendo conto del termine previsto per la conclusione dello specifico procedimento; in difetto, il responsabile del procedimento non potrà beneficiare dell'esimente prevista nell'ultimo periodo del comma 2° dell'art. 16 per il caso di mancata emissione del parere richiesto. Va inoltre segnalato che tale esimente può essere invocata solo nelle ipotesi in cui l'illegittimità dell'atto, con i connessi danni, sia riconducibile alle problematiche oggetto della richiesta di parere.

Da segnalare che nel caso di acquisizione di assensi, concerti o nulla osta, che devono essere rilasciati da altre amministrazioni, l'articolo 17 bis, come modificato dall'articolo 12 del D.L. 16 luglio



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

2020, n. 76, dispone che l'assenso si intende acquisito decorso il termine previsto dalla norma di settore per il suo rilascio o, in assenza della previsione di un termine, entro novanta giorni dalla richiesta dell'amministrazione precedente.

Le cause di interruzione e di sospensione di un procedimento amministrativo devono ritenersi tipiche e di stretta interpretazione e *non lasciano spazio a sospensioni sine die motivate da qualsivoglia esigenza estranea al paradigma normativo che regola l'attività amministrativa.* (Cons. Stato, Sez. IV, 11 aprile 2014, n.1767).

Si precisa, al riguardo, che la sospensione del termine non rientra nella disponibilità del Responsabile del procedimento o del Dirigente, ma è un effetto legale connesso alla necessità di completamento dell'attività istruttoria, con la conseguenza che la richiesta di documenti non previsti dalle norme sul singolo procedimento (legge, regolamento, bando o altro) **già in possesso dell'Amministrazione o comunque non utili per la definizione dello stesso, non sospende il termine**; diversamente si avrebbe una modifica del termine per la conclusione, in difetto di potere al riguardo.

Le norme sopra riportate costituiscono applicazione del principio di non aggravamento del procedimento, di cui all'art. 1 della Legge n. 241/1990, aggravamento giustificabile solo *“per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria”*, che pertanto devono ritenersi di stretta interpretazione.

6. Rilevanza giuridica del silenzio nei rapporti tra amministrazione e privato

Il silenzio della PA in caso di istanze dei privati assume vari significati.

Nei casi espressamente regolati dal legislatore può assumere il valore di provvedimento di accoglimento ovvero di rigetto (silenzio significativo); nei casi non regolati rappresenta un inadempimento della P.A. dell'obbligo, previsto dall'art. 2 della Legge 241/1990, di concludere il procedimento con un provvedimento espresso (silenzio inadempimento).

A) Silenzio assenso: art. 20, comma 1 della L. n. 241/1990

L'istituto è disciplinato dall'art. 20 della Legge n. 241/90 il quale è stato modificato dal legislatore in più occasioni in un'ottica di maggiore semplificazione dell'azione amministrativa e di maggiore tutela del privato istante.

L'art. 20, comma 1 della Legge. n. 241/1990, nella versione ad oggi vigente, così dispone:

- *“... nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi*



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

del comma 2. Tali termini decorrono dalla data di ricevimento della domanda del privato”.

La disposizione sopra riportata, in applicazione del principio di semplificazione amministrativa, ha generalizzato le fattispecie di silenzio con valore legale tipico di assenso nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi ampliativi della sfera giuridica del richiedente.

Tale previsione non costituisce una deroga al principio dell'obbligo di provvedere, ma rappresenta una norma di chiusura in favore del cittadino; pertanto, **il procedimento amministrativo, allo spirare del termine fissato per la sua definizione, si conclude o con un provvedimento espresso (positivo o negativo), oppure, in via surrogatoria, con un mero comportamento inerte dell'amministrazione protratto per un certo periodo, che il legislatore equipara ad un provvedimento positivo di rilascio dell'atto o titolo richiesto.**

Affinché si formi il silenzio assenso, giurisprudenza consolidata ritiene necessario, oltre al decorso del tempo, che l'istanza del privato sia completa e che sussistano tutti i presupposti previsti dalla legge per il rilascio del provvedimento (Consiglio di Stato, sez. V, 23 febbraio 2015, n. 876).

Il termine per la conclusione del procedimento e con esso il termine per la formazione del silenzio assenso, può tuttavia essere interrotto o, più propriamente, sospeso in tutte le ipotesi nelle quali si renda necessaria un'attività istruttoria, purché questa rappresenti una effettiva necessità e non sia invece un pretesto per eludere il termine per la conclusione del procedimento con un provvedimento espresso, quale ad esempio la richiesta di documentazione inconferente al procedimento o di documentazione già in possesso dell'Amministrazione.

Sebbene la disposizione abbia carattere generale, vi sono dei procedimenti, indicati al comma 4 dello stesso articolo 20, per i quali è esclusa la formazione del silenzio assenso; tra essi vi sono i procedimenti riguardanti la tutela dell'ambiente, il patrimonio culturale, la difesa nazionale, la sicurezza, l'immigrazione, la salute e l'incolumità pubblica, nonché i procedimenti per i quali la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza.

Va ancora ricordato che **l'inadempimento di un organo dell'amministrazione o di un altro ente in ordine all'adozione di un atto del procedimento di loro competenza non giustifica l'inadempimento del Dirigente competente all'adozione dell'atto conclusivo del procedimento, entro i termini di legge.**

Infatti, il legislatore, in un'ottica di semplificazione, ha disciplinato all'art. 17 bis il silenzio anche nei rapporti tra P.A. e tra P.A. e gestori di beni o pubblici servizi, prevedendo che l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, deve avvenire nel termine di giorni trenta, decorsi i quali l'assenso, il concerto o il nulla osta, si intende acquisito. Nelle sole ipotesi di acquisizione di assensi, concerti o nulla osta di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine per la pronuncia viene stabilito in giorni 90 (comma 3), decorrente dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente.



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Per esigenza di chiarezza nei rapporti tra cittadino e amministrazione, ma anche nei rapporti tra gli stessi cittadini, con l'art. 62, comma 1, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108, è stata introdotta una disposizione che abilita il cittadino a pretendere un'attestazione formale circa la formazione del silenzio assenso; il nuovo comma 2 bis dell'art. 20, prevede infatti che:

“Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento ai sensi del comma 1, fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso, l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare, in via telematica, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda ai sensi del presente articolo.”

Va comunque ricordato che il provvedimento formatosi per silenzio assenso può essere annullato d'ufficio dall'amministrazione, ai sensi dell'articolo 21 *nonies*, ma solo ove l'illegittimità del provvedimento implicito sia accompagnata anche da un interesse pubblico specifico (quindi non mero ripristino della legalità violata) alla rimozione dell'atto illegittimo, comunque entro il termine massimo di 12 mesi dalla sua formazione, fatta eccezione, in relazione a quest'ultimo termine, per i provvedimenti conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false (art. 21 *nonies* comma 2 bis), i quali possono essere ritirati anche dopo il decorso di dodici mesi dal loro rilascio.

Il ritiro di un atto del procedimento, dopo l'adozione dell'atto conclusivo, non produce alcun effetto sul procedimento e sul provvedimento finale, potendo soltanto essere considerato come proposta di intervento in autotutela diretta al competente organo, il quale potrà ritirare l'atto conclusivo solo ove sussista, unitamente all'illegittimità dell'atto del procedimento, anche un interesse pubblico specifico all'annullamento d'ufficio da ritenere prevalente sull'affidamento del privato al mantenimento dell'atto.

Diversa, anche se analoga quanto a tutela del cittadino, è la fattispecie disciplinata dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (SCIA, segnalazione certificata di inizio attività), ove al primo comma dispone che:

“1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza...”

In questi casi più che di attività realizzabile sulla base di un titolo formato per silenzio assenso, si ha la liberalizzazione di varie attività che possono essere esercitate sulla base della sola segnalazione



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

certificata del cittadino o dell'impresa.

Al comma 6 ter di detto articolo, chiarito che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili, si riconosce al terzo interessato la facoltà di sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. 104/2010, Codice del processo amministrativo (silenzio inadempimento).

La Corte costituzionale, con sentenza interpretativa di rigetto n. 45 del 2019, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità della disposizione in parola, nella parte in cui non prevede un termine entro cui l'interessato (id est il terzo) può sollecitare i poteri di verifica dell'amministrazione, affermando che: *“Le verifiche cui è chiamata l'amministrazione ai sensi del comma 6-ter sono dunque quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19, da esercitarsi entro i sessanta o trenta giorni dalla presentazione della SCIA (commi 3 e 6-bis), e poi entro i successivi diciotto mesi [ora 12] (comma 4, che rinvia all'art. 21-novies). Decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo. Questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo, e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l'interesse si estingue”* (punto 9 del *“Considerato in diritto”* della sentenza C. cost. n. 45/2019).

Pertanto nelle ipotesi di formazione, per effetto del decorso del termine previsto, di un atto abilitativo privatistico (SCIA) l'amministrazione non può rimuovere in autotutela detto atto, perché non avente natura amministrativa, ma neppure può adottare provvedimenti interdittivi sulla attività esecutiva del privato, con la sola eccezione della sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 21 *nonies* per l'utilizzo di detti poteri interdittivi.

B) Silenzio rigetto o diniego

Altre ipotesi di silenzio significativo sono il silenzio rigetto e il silenzio diniego o rifiuto, ipotesi tutte accomunate dal significato sostanziale di reiezione della richiesta.

Diversamente dal silenzio assenso, non esiste nella Legge n. 241/90 una disciplina generale sul silenzio significativo di reiezione di una istanza. Sono le singole leggi di settore che qualificano il silenzio protratto per un certo tempo come reiezione della domanda, qualificandolo alcune volte come silenzio rigetto, altre come silenzio rifiuto o come silenzio diniego

La più importante fattispecie di silenzio rigetto è disciplinata dalla legge sui ricorsi amministrativi (art. 6 del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199) dove si prevede che, decorsi 90 giorni dalla presentazione del ricorso gerarchico senza una risposta formale del superiore, il ricorso deve ritenersi rigettato.

Per il silenzio diniego, la fattispecie più importante è quella disciplinata a livello statale dall'art. 36 del T.U. edilizia di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e a livello regionale dall'art. 16 della legge 11 ottobre 1985, n. 23, ove si dispone che il silenzio protratto per 60 giorni sulla domanda di



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

accertamento di conformità deve considerarsi come reiezione della domanda stessa.

Altra fattispecie di silenzio significativo (da alcuni chiamato silenzio rigetto e da altri silenzio diniego) è disciplinata in materia di accesso ai documenti amministrativi dall'articolo 25 della Legge n. 241 del 1990, dove al comma 4 si prevede che decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, la stessa deve ritenersi respinta.

Riguardo all'omessa pronuncia sui ricorsi gerarchici, l'art. 6 del D.P.R. n. 1190 del 1971 dispone: *“Decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti, e contro il provvedimento impugnato è esperibile il ricorso all'autorità giurisdizionale competente, o quello straordinario al Presidente della Repubblica.”*

La più recente interpretazione giurisprudenziale di tale norma evidenzia che il silenzio serbato sul ricorso gerarchico si configura come mero fatto che abilita il privato a proporre ricorso giurisdizionale o straordinario avverso il provvedimento già impugnato inutilmente in via gerarchica, senza però comportare la perdita del potere di decidere in capo al superiore gerarchico.

“In materia di ricorso gerarchico, il termine previsto dall'art. 6 del D.P.R. n. 1199/1971 non ha natura perentoria, perciò il decorso del medesimo termine non estingue il potere dell'Amministrazione di decidere il ricorso amministrativo; tuttavia, l'interessato, alla scadenza di detto termine, può proporre ricorso giurisdizionale o straordinario avverso il suddetto provvedimento nei rispettivi termini di decadenza, oppure può proporre ricorso giurisdizionale avverso il silenzio-rigetto, o, ancora, aspettare l'eventuale decisione tardiva dell'Amministrazione, ai fini della relativa impugnazione. (ex multis Cons. Stato, Sez. II, 29 gennaio 2021, n. 902).

La mancata risposta in ordine a un ricorso gerarchico, sebbene per effetto del formarsi del silenzio significativo il cittadino possa adire l'autorità giurisdizionale o presentare ricorso straordinario al Capo dello Stato, rappresenta pur sempre un inadempimento del superiore gerarchico che si è sottratto al dovere di esaminare e definire un procedimento di sua competenza nei termini di legge.

L'inadempimento determina le seguenti conseguenze negative:

- nei confronti del superiore gerarchico rappresenta **un elemento negativo ai fini della valutazione della performance**, per mancata adozione di un provvedimento di propria competenza;
- **per il cittadino comporta un diniego di tutela nelle ipotesi di vizi di merito del provvedimento impugnato**, poiché detti vizi non possono essere fatti valere né in sede giurisdizionale e né in sede Straordinaria; rappresenta un ulteriore danno per il cittadino, il quale avrebbe potuto ottenere piena tutela con la decisione gerarchica nell'ipotesi di fondatezza del ricorso; ma anche nell'ipotesi di infondatezza del ricorso gerarchico il cittadino verrebbe posto nelle condizioni di ottenere una motivazione in ordine alle ragioni dallo stesso



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

prospettate con le singole censure, motivazione che potrebbe indurlo a non presentare un inutile e dispendioso ricorso giurisdizionale nell'ipotesi di motivazione convincente.

- **per l'interesse della stessa Amministrazione che con una motivata pronuncia sul ricorso, sia essa di accoglimento ma anche di rigetto, potrebbe evitare di essere chiamata in giudizio da parte del cittadino**, così da evitare i costi e le lungaggini di un processo che si riflettono anche sulla opportunità di eseguire o meno un provvedimento *sub iudice*. A tale ultimo riguardo è evidente che l'esecuzione del provvedimento, nell'ipotesi del suo annullamento da parte del giudice, potrà normalmente comportare effetti risarcitori a carico della amministrazione: si pensi alle ipotesi di annullamento di un provvedimento di revoca di un incarico ad un dipendente o di annullamento di una revoca di finanziamento.

C) Silenzio inadempimento

Nell'ipotesi in cui non sussistano i presupposti per la formazione di un silenzio significativo (di assenso, di diniego o di rigetto) la mancata definizione del procedimento nel termine previsto, determina la formazione del silenzio inadempimento, con possibilità per il cittadino di pretendere una pronuncia espressa attraverso la presentazione di un ricorso al TAR ai sensi degli articoli 31 e 117 del c.p.a..

In questa evenienza **il danno per l'Amministrazione e per il Dirigente inadempiente è evidente, sia in ordine alle spese del giudizio e sia in ordine al giudizio di responsabilità amministrativo patrimoniale di fronte alla Corte dei conti a carico del Dirigente**; a tale ultimo riguardo è la legge a imporre la trasmissione degli atti al giudice contabile, con la disposizione di cui al comma 9 dell'articolo 2 della Legge 241/1990:

"9. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento [nei termini] costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché' di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente".

7. Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento: L. n. 241/1990, art. 2 bis, commi 1 e 1 bis; L. R. n. 24/2016, art. 22

L'art. 2 bis della Legge n. 241/1990 dispone:

"1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

1 bis Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunciarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento.”

L'articolo disciplina la fattispecie della responsabilità civile dell'amministrazione e la conseguente **responsabilità sia amministrativa disciplinare che patrimoniale del funzionario per l'inosservanza del termine procedimentale.**

Al primo comma è prevista la possibilità per il cittadino o l'impresa di ottenere il risarcimento dei danni patiti in conseguenza del ritardo dell'amministrazione nella definizione del procedimento amministrativo. Al comma 1 bis è inoltre previsto un indennizzo per il mero ritardo nella conclusione del procedimento.

Sull'applicazione delle due disposizioni normative, allo stato, non vi è uniformità di indirizzo giurisprudenziale.

Per un indirizzo prevalente, la responsabilità della pubblica amministrazione derivante dall'inosservanza del termine di conclusione del procedimento *“ha natura di fatto illecito aquiliano”*, con la conseguenza che il risarcimento è riconoscibile solo previa dimostrazione dell'esistenza e dell'ammontare del danno, del comportamento doloso o colposo dell'amministrazione, nonché del nesso di causalità tra il danno cagionato e la condotta concernente l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento (Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 23.04.2021, n. 7).

La quantificazione del danno viene ancorata non solo con riferimento al ritardo dell'amministrazione, ma anche all'ulteriore presupposto della spettanza del bene della vita che a causa del provvedimento tardivo il privato non ha potuto conseguire o ha conseguito in misura parziale.

Secondo un altro indirizzo, che fa leva sulla disposizione contenuta al comma 1 bis dell'art. 2 bis, il privato avrebbe diritto non solo al risarcimento del danno secondo le regole dell'illecito aquiliano, ma anche ad ottenere l'indennizzo per il mero ritardo nella conclusione del procedimento da parte dell'amministrazione (Tar Lazio, 1.8.2019, n. 10215; TAR Napoli 16.6.2020, n. 2417).

Va precisato che, mentre per ottenere il risarcimento del danno previsto al primo comma è necessaria la dimostrazione del danno subito e del comportamento doloso o colposo dell'amministrazione nonché del nesso di causalità, nel caso di indennizzo da mero ritardo, disciplinato al comma 1 bis e richiamato nelle citate sentenze, si prescinde dalla dimostrazione dei suddetti elementi, essendo sufficiente il solo superamento del termine di conclusione del procedimento.

8. Silenzio inadempimento e violazione termini procedurali: valutazione della performance individuale e responsabilità: L. n. 241/1990, art. 2, comma 8 e comma 9; L. R. n. 24/2016, art. 19 e 21, comma 9 e comma 10

L'art. 2, comma 8, della Legge n. 241/1990 stabilisce che la tutela in materia di silenzio



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo (D.lgs. 104/2010). L'art. 31 del codice del processo amministrativo prevede che, una volta decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere. L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza, la quale determina un nuovo avvio del procedimento, ove ne ricorrano i presupposti.

L'art. 117 del medesimo codice del processo amministrativo disciplina il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, il quale è proponibile dall'interessato anche senza previa diffida; in caso di suo accoglimento, il giudice ordina all'amministrazione di provvedere entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni.

Nel secondo periodo del comma 8 dell'art. 2 della Legge n. 241/1990 viene stabilito l'obbligo di trasmettere alla Corte dei Conti le sentenze passate in giudicato che accolgono i ricorsi proposti avverso il silenzio inadempimento.

L'art. 2, comma 9 della Legge n. 241/1990 dispone:

“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.”

Analoga disposizione è contemplata dall'art. 19, comma 1, della L.R. n. 24/2016, mentre il comma 9 dell'art. 21 della stessa L.R. n. 24/2016 stabilisce che *“il ritardo nella conclusione del procedimento, qualora non giustificato da motivi oggettivi, è considerato elemento negativo ai fini della valutazione delle performance del servizio”*.

La normativa in parola, volta a rafforzare le previsioni sul rispetto del termine di conclusione del procedimento e a responsabilizzare l'amministrazione, **individua il mancato rispetto dei termini procedurali come elemento di valutazione della performance individuale per i dirigenti ed i funzionari inadempienti.**

Non solo, ma l'inerzia e il non rispetto dei termini procedurali, oltre a costituire parametro di valutazione della performance individuale, assumono anche rilievo disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e dei funzionari inadempienti, sulla base della citata disciplina regionale e statale vigente.

Sebbene la riportata disposizione contenuta nel comma 9 dell'art. 21 della legge regionale n. 24/2016, si limiti a considerare i “motivi oggettivi” giustificativi del ritardo al solo fine dell'esonero sull'incidenza nella valutazione della performance del servizio, deve tuttavia ritenersi che la sussistenza di simili motivi giustificativi del ritardo siano idonei a paralizzare anche l'attivazione del procedimento disciplinare.

Pertanto, **sarà il superiore gerarchico a valutare la sussistenza dei presupposti per l'avvio del procedimento disciplinare in ordine al ritardo nella conclusione del procedimento da parte**



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

del responsabile dell'ufficio e del responsabile del procedimento.

L'art. 19, comma 2, della L.R. n. 24/2016 e l'art. 2, comma 9 quinquies della Legge n. 241/1990 stabiliscono che nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte sono espressamente indicati il termine previsto dalla normativa vigente e quello effettivamente impiegato.

Al di là di tale specifico obbligo relativo ai provvedimenti su istanza di parte definiti in ritardo, cui tutte le amministrazioni devono necessariamente prestare osservanza, si ritiene opportuno che simili indicazioni siano contenute in tutti i provvedimenti che definiscono i singoli procedimenti amministrativi; **sia per una maggiore trasparenza dell'operato dell'amministrazione e sia per una più immediata misurazione della performance non solo dei dirigenti ma anche del complessivo apparato amministrativo, al fine di "evidenziare i servizi più virtuosi e i servizi meno virtuosi"**, come testualmente dispone l'articolo 20 comma primo della legge regionale n. 24 del 2016 (si veda in proposito il successivo punto 10).

9. Attivazione del potere sostitutivo in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento (L. n. 241/1990 art. 2, commi 9 bis, 9 ter e 9 quater; L. R. n. 31/1998 art. 24, comma 1, lett. c) e L.R. n. 24/2016, art. 21).

L'art. 2, ai commi 9 bis, 9 ter e 9 quater, dispone:

*"9 bis L'organo di governo individua un soggetto nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione o una unità organizzativa cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione. Per ciascun procedimento, **sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella homepage, l'indicazione del soggetto o dell'unità organizzativa a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter. Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria.***

9 ter Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il responsabile o l'unità organizzativa di cui al comma 9-bis, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, esercita il potere sostitutivo e, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, conclude il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

*9 quater Il responsabile individuato ai sensi del comma 9-bis, entro il 30 gennaio di ogni anno, **comunica all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative***



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti. Le Amministrazioni provvedono all'attuazione del presente comma, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

La disciplina mira a garantire, nelle ipotesi di violazione dei termini procedurali, una protezione specifica e immediata, non solo meramente indiretta (come quella conseguente, in definitiva, alla generale previsione sulle responsabilità, a vario titolo, per mancato rispetto di termini, ai sensi del comma 9), degli interessi lesi dalla violazione dei termini del procedimento.

Nella medesima ottica converge la disciplina regionale.

L'art. 24, comma 1, lettera c) della L.R. n. 31/1998 prevede che il direttore generale, nell'esercizio dei propri poteri di controllo e di coordinamento nei confronti ai direttori di servizio, eserciti anche un potere sostitutivo in caso di relativa inerzia.

L'art. 21 della L.R. n. 24/2016 chiude il quadro normativo dedicato alla tutela specifica dell'interesse leso da un'eventuale inerzia, attraverso la figura del responsabile della correttezza e della celerità dei procedimenti.

Il ruolo è svolto per legge (articolo 21, comma 1) dal direttore del servizio.

Quest'ultimo, chiamato ad intervenire in via sostitutiva, su istanza dell'interessato, in caso di mancata adozione del provvedimento nei termini previsti, entro la metà del termine di quello originario, invita il responsabile del procedimento a provvedere ovvero, in caso di ulteriore inerzia, adotta egli stesso l'atto conclusivo (art. 21, commi 6 e 7). **Nella comunicazione di avvio del procedimento è indicato anche il nominativo del responsabile della correttezza e della celerità dei procedimenti e sono specificate le modalità di attivazione della richiesta di esercizio dei poteri sostitutivi (art. 21, comma 8).**

L'articolo 21, inoltre, disciplina anche l'ipotesi in cui sia lo stesso direttore di servizio, organo che per legge ricopre le funzioni di responsabile della correttezza e della celerità, a risultare inerte nella fattispecie, attribuendo la competenza residuale al direttore generale, nel rispetto della struttura gerarchica delineata dalla L.R. n. 31/1998.

Dal combinato disposto della sopra evidenziata disciplina dell'art. 21 della L.R. n. 24/2016, della L.R. n. 31/1998, dell'art. 2 della Legge n. 241/1990 **emerge la necessità di porre rimedio a inerzie e ritardi in tutte le ipotesi di esercizio di competenze gestionali.**

Da quanto sopra esposto consegue **la possibilità, per il direttore del servizio, di avocare tutte quelle ipotesi di segmenti procedurali che, a vario titolo, comportano l'adozione di atti, valutazioni, istruttorie formali necessari per l'adozione di un provvedimento finale; anche e soprattutto, quindi, laddove le attività gestionali non siano formalizzate attraverso una determinazione o un provvedimento finale “esterno” in senso stretto.**

Gli artt. 21, comma 3 L.R. n. 24 del 2016 e 2, comma 9 bis della L. 241/1990 costituiscono le norme di chiusura di questo sistema di correzione dei ritardi e/o inerzie gestionali, individuando una



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

generale competenza sostitutiva in capo al direttore generale.

Le norme sopra riportate introducono uno strumento volto ad individuare un meccanismo idoneo a portare, comunque, a conclusione il procedimento, strumento che scatta dopo la decorrenza dell'originario termine procedimentale.

Sia la lettera di tali norme, sia la relativa *ratio*, pertanto, individuano poteri sostitutivi da esercitarsi anche d'ufficio (art. 2 comma 9 ter Legge 241/1990) a prescindere, quindi, dalla ricezione di atti di impulso provenienti dagli interessati al provvedimento finale.

Le norme in esame, infatti, prevedono un mezzo di tutela alternativo al ricorso giurisdizionale avverso il *silenzio-inadempimento* di cui agli artt. 31 e 117 del D. Lgs. n.104/2010, sicché il privato, per adire il giudice amministrativo, non ha l'onere di avviare il procedimento sostitutivo.

10. Misurazione dei tempi dei procedimenti (L. n. 241/1990, art. 2, comma 4 bis)

L' art. 2, comma 4 bis dispone:

*“Le pubbliche amministrazioni **misurano e pubblicano** nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione “Amministrazione trasparente”, i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti modalità e criteri di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti, nonché le ulteriori modalità di pubblicazione di cui al primo periodo”.*

Tale disposizione, introdotta con il D.L. n. 76/2020 e riferita ad un numero limitato di procedimenti, costituisce attuazione dell'art. 2, comma 12, del medesimo decreto legge, che dispone: *“Entro il 31 dicembre 2020 le amministrazioni e gli enti pubblici statali provvedono a verificare e a rideterminare, in riduzione, i termini di durata dei procedimenti di loro competenza ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241”.*

La misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti è divenuta livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 29, comma 2 bis, della legge n. 241/1990.

Analoga disposizione è contenuta all'art. 20 della L.R. 24 del 2016 che **impone la pubblicazione sul sito istituzionale della Regione, con periodicità annuale, di “un apposito rapporto che individua i tempi medi impiegati da parte di ciascuno dei servizi delle direzioni generali del sistema Regione”.**

Con riferimento alle disposizioni dettate all'art. 2 comma 9 *quinquies* della Legge n. 241/1990 e all'art. 19 comma 2 della L.R. 24/2016, per le quali, nei provvedimenti adottati in ritardo su istanza di parte, **sono espressamente indicati i termini previsti per la conclusione del procedimento e quello effettivamente impiegato, si indica la seguente dicitura da apporre in calce ad ogni**



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

provvedimento, che dovrà essere completata con le relative indicazioni al momento della firma del provvedimento medesimo.

Termine iniziale:

- domanda del (oppure iniziato d'ufficio il)

Sospensione per attività istruttoria:

- dal (data della richiesta documentale) al...(data ricezione documenti o mancata risposta nel termine assegnato), data provvedimento finale...;

Termine per la definizione del procedimento:

- gg.....previsto (specificare) dall'art. della legge..... o dal regolamento..... o dal bando/avviso pubblico;

Termine impiegato: - gg ...



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

RIEPILOGO

2. Fonti ed ambito di applicazione soggettivo e oggettivo

- Legge n. 241/90;
- L.R. n. 24/2016;
- D.L. n. 76/2020;
- D. Lgs. n.104/2010.
- Soggettivo: Tutti gli enti del sistema Regione;
- Oggettivo: tutta l'attività amministrativa.

3. Obbligo di conclusione del procedimento con provvedimento espresso entro un termine certo (L. n. 241/1990, art. 2, commi 1 e 2; L. R. n. 24/2016, art. 15)

- regola generale: trenta giorni, salvo diversa disposizione di legge, di regolamento o di bando di selezione;
- il termine di conclusione del procedimento previsto dall'art. 2 della L. n. 241/1990, ha natura ordinatoria e funzione acceleratoria, pertanto, la scadenza del termine non consuma il potere di provvedere dell'amministrazione e l'obbligo di concludere il procedimento con provvedimento espresso permane anche dopo la scadenza dello stesso;
- l'obbligo di conclusione del procedimento in maniera espressa si ha anche quando la domanda sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata, fatta salva la possibilità di adottare un provvedimento redatto in forma semplificata laddove si ravvisi la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda.

4. Decorrenza del termine di conclusione del procedimento: L. n. 241/1990, art. 2, comma 6 e obbligo di indicazione del tempo effettivamente impiegato nei provvedimenti rilasciati in ritardo: L. n. 241/1990, art. 2, comma 9 quinquies e L.R. n. 24/2016, art. 19, comma 2.

- regola: i termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte. Nei casi in cui le istanze siano trasmesse per via telematica il termine iniziale decorre dalla data di ricevimento della domanda o, se l'istanza è trasmessa mediante posta elettronica certificata, dalla ricevuta di presa in carico, da parte del gestore del destinatario.



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

- il mancato avvio o conclusione del procedimento nel termine previsto da parte del titolare dell'ufficio competente può comportare responsabilità dirigenziale, responsabilità disciplinare e anche responsabilità amministrativa patrimoniale;
- nei provvedimenti rilasciati su istanza di parte o iniziati d'ufficio devono essere espressamente indicati il termine previsto dalla legge o dai regolamenti e quello effettivamente impiegato.

5. Sospensione del termine del procedimento (L. n. 241/1990, art. 2, comma 7 e art. 10 bis; L. R. n. 24/2016, art. 17)

- disciplina applicabile: art. 2, comma 7, 10 bis e 16 legge 241/90; art. 17 L.R. n. 24/2016;
- principio generale (art. 2, comma 7): i termini possono essere sospesi per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni per le sole ipotesi tassative di acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati, qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni;
- preavviso di rigetto (Art. 10 bis Legge n. 241/90): la comunicazione del preavviso di rigetto sospende il termine di conclusione del procedimento, che ricomincia a decorrere dopo la presentazione delle osservazioni o, in mancanza delle stesse, dalla scadenza del termine assegnato per la loro presentazione (art. 17 L. 24/2006);
- richiesta di pareri (art. 16 Legge n. 241/90): nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze di approfondimento, il parere deve essere reso entro il termine di venti giorni, ma la mancata adozione del parere non sposta in avanti il termine previsto per la conclusione del procedimento.

6. Rilevanza giuridica del silenzio nei rapporti tra amministrazione e privato

A) Silenzio assenso

- silenzio assenso art. 20, comma 1 della Legge n. 241/90:
nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, se l'amministrazione non comunica all'interessato, nel termine previsto dalla legge, il provvedimento di diniego;
- attestazione sulla formazione del silenzio assenso (comma 2 bis): l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare, in via telematica, un'attestazione di avvenuto decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda;



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

- interruzione del termine di perfezionamento del silenzio assenso: solo nei casi in cui sorga l'effettiva, e non pretestuosa, necessità di effettuare un'attività istruttoria;
- autotutela tardiva (art. 21 *nonies*): i provvedimenti di autotutela emanati fuori termine (oltre 12 mesi) sono illegittimi a meno che il provvedimento oggetto del ritiro non si sia formato a seguito di dichiarazioni mendaci o false rappresentazioni dei fatti;
il ritiro di un atto del procedimento non produce alcun effetto sul provvedimento finale già adottato;
- casi esclusi dalla disciplina del silenzio assenso (art 20, comma 4, Legge 241/1990):
le disposizioni sul silenzio assenso non si applicano agli atti ed ai procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela del rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri;
 - Silenzio nei rapporti tra P.A. (art. 17 *bis*):
la disciplina sul silenzio assenso si applica anche nei rapporti tra P.A. e tra P.A. e gestori di beni e pubblici servizi.

B) Silenzio rigetto o diniego

- silenzio rigetto su ricorso gerarchico: art. 6 D.P.R. n. 1199 del 1971:
decorsi 90 giorni dalla presentazione del ricorso gerarchico senza una risposta formale del superiore, il ricorso deve ritenersi rigettato;
- il silenzio serbato sul ricorso gerarchico si configura come mero fatto che abilita il privato a proporre ricorso giurisdizionale o straordinario avverso il provvedimento già impugnato inutilmente in via gerarchica, senza però comportare la perdita del potere di decidere in capo al superiore gerarchico.

C) Silenzio inadempimento

- nell'ipotesi in cui non sussistano i presupposti per la formazione di un silenzio significativo (di assenso, di diniego o di rigetto) la mancata definizione del procedimento nel termine previsto determina la formazione del silenzio inadempimento, con possibilità per il cittadino di pretendere una pronuncia espressa dall'Amministrazione attraverso la presentazione di un ricorso al TAR ai sensi degli articoli 31 e 117 del c.p.a;



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

7. Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento: L. n. 241/1990, art. 2 *bis*, commi 1 e 1 *bis*; L. R. n. 24/2016, art. 22

- il mancato rispetto del termine per la conclusione del procedimento espone l'Amministrazione alla richiesta di risarcimento dei danni da parte del cittadino o dell'impresa interessati, nonché, secondo un indirizzo giurisprudenziale minoritario, alla corresponsione di un indennizzo da mero ritardo;
- per il funzionario inadempiente il ritardo può essere fonte di responsabilità amministrativo contabile di fronte alla Corte dei Conti;
- in tutti i provvedimenti conclusivi di un procedimento sono indicati il termine previsto dalla normativa applicabile (legge, regolamento o bando) e quello effettivamente impiegato, in relazione a ogni singolo procedimento.

8. Silenzio inadempimento e violazione termini procedurali: valutazione della performance individuale e responsabilità: L. n. 241/1990, art. 2, comma 8 e comma 9; L. R. n. 24/2016, art. 19 e 21, comma 9 e comma 10

- al di fuori delle ipotesi di silenzio significativo, la scadenza del termine per la conclusione del procedimento determina la formazione del silenzio inadempimento, con possibilità per l'interessato di adire il TAR per ottenere dall'Amministrazione una pronuncia espressa sulla domanda dallo stesso presentata;
- la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare del dirigente inadempiente, ove il ritardo non sia giustificato da motivi oggettivi.

9. Attivazione del potere sostitutivo in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento (L. n. 241/1990 art. 2, commi 9 *bis*, 9 *ter* e 9 *quater*; L. R. n. 31/1998 art. 24, comma 1, lett. c) e L.R. n. 24/2016, art. 21)

- il Direttore generale, nell'esercizio dei propri poteri di controllo e di coordinamento nei confronti ai direttori di servizio, esercita il potere sostitutivo in caso di inerzia o ritardo ingiustificati degli stessi;
- il direttore di Servizio, in relazione all'attività dei funzionari del Servizio può esercitare il potere sostitutivo in caso di ingiustificata inerzia o ritardo nella definizione di un segmento procedimentale (es. istruttoria) di loro competenza;



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

- nella comunicazione di avvio del procedimento è indicato anche il nominativo del responsabile della correttezza e della celerità dei procedimenti e sono specificate le modalità di attivazione della richiesta di esercizio dei poteri sostitutivi (art. 21, comma 8).

10. Misurazione dei tempi dei procedimenti (L. n. 241/1990, art. 2, comma 4 bis)

- sul sito istituzionale della Regione è pubblicato, con periodicità annuale, un apposito rapporto che individua i tempi medi impiegati da parte di ciascuno dei servizi delle direzioni generali del sistema Regione;
- in calce a ogni provvedimento amministrativo devono essere espressamente indicati il termine previsto per la conclusione del procedimento e quello effettivamente impiegato.

I dirigenti e gli uffici sono invitati ad attenersi alla presente direttiva.

Il Segretario Generale

dott. Francesco Scano