

---

# Inerzia della pubblica amministrazione e diritto al risarcimento

---

di [Vincenzo Mirra](#)

Publicato il 4 Luglio 2014

dal 2013 è stato disciplinato l'indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento nel caso in cui la Pubblica Amministrazione si dimostri inerte (Fabrizio Stella e Vincenzo Mirra)

## 1. Premessa

L'articolo 28 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 194 del 20 agosto 2013 ha disciplinato **l'indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento**.

Il provvedimento, nel dettaglio, è stato:

- in prima lettura, rubricato alla Camera dei Deputati come Atto n. 1248, concludendo l'esame in Assemblea il 26 luglio 2013;
- in seconda lettura, rubricato al Senato come Atto n. 974, concludendo l'esame in Assemblea il 7 agosto 2013;
- in terza lettura, infine, definitivamente approvato dall'Assemblea della Camera dei Deputati, Atto n. 1248-B, il 9 agosto 2013;
- convertito, quindi, con la legge n. 98 del 9 agosto 2013, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 194 del 20 agosto 2013.

Esaminiamo, di seguito, il contenuto e la portata innovativa della norma in esame.

## 2. L'articolo 28 - Indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento

La norma presente al Capo I - *Misure per la semplificazione amministrativa* del Titolo II - *Semplificazioni*, prevede:

- **al comma 1** che la Pubblica Amministrazione competente, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo iniziato ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunciarsi, con esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici,

corrisponde all'interessato, a titolo di indennizzo per il mero ritardo, una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, comunque complessivamente non superiore a 2.000 euro;

- **al comma 2** che, al fine di ottenere l'indennizzo, l'istante è tenuto ad azionare il potere sostitutivo previsto dall'art. 2, c. 9-bis, della legge n. 241 del 1990 nel termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento.

Nel caso di procedimenti in cui intervengono più amministrazioni, l'interessato presenta istanza all'amministrazione procedente, che la trasmette tempestivamente al titolare del potere sostitutivo dell'amministrazione responsabile del ritardo. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, della medesima legge individuano a tal fine il responsabile del potere sostitutivo;

- **al comma 3** che, nel caso in cui anche il titolare del potere sostitutivo non emani il provvedimento nel termine di cui all'articolo 2, comma 9-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241, o non liquidi l'indennizzo maturato fino alla data della medesima liquidazione, l'istante può proporre ricorso ai sensi dell'articolo 117 del codice del processo amministrativo di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni, oppure, ricorrendone i presupposti, dell'articolo 118 dello stesso codice;
- **al comma 4** che, nel giudizio di cui all'articolo 117 del codice di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni, può proporsi, congiuntamente al ricorso avverso il silenzio, domanda per ottenere l'indennizzo.

In tal caso, anche tale domanda è trattata con rito camerale e decisa con sentenza in forma semplificata;

- **al comma 5** che, nei ricorsi di cui al comma 3, nonché nei giudizi di opposizione e in quelli di appello conseguenti, il contributo unificato è ridotto alla metà e confluisce nel capitolo di cui all'articolo 37, comma 10, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni;
- **al comma 6** che, se il ricorso è dichiarato inammissibile o è respinto in relazione all'inammissibilità o alla manifesta infondatezza dell'istanza che ha dato avvio al procedimento, il giudice, con pronuncia immediatamente esecutiva, condanna il ricorrente a pagare in favore del resistente una somma da due volte a quattro volte il contributo unificato;
- **al comma 7** che la pronuncia di condanna a carico dell'amministrazione è comunicata, a cura della Segreteria del giudice che l'ha pronunciata, alla Corte dei conti al fine del controllo di gestione sulla pubblica amministrazione, al Procuratore regionale della Corte dei Conti per le valutazioni di competenza, nonché al titolare dell'azione disciplinare verso i dipendenti pubblici interessati dal procedimento amministrativo;
- **al comma 8** che nella comunicazione di avvio del procedimento e nelle informazioni sul procedimento pubblicate ai sensi dell'articolo 35 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, è fatta menzione del diritto all'indennizzo, nonché delle modalità e dei termini per conseguirlo, e

sono altresì indicati il soggetto cui è attribuito il potere sostitutivo e i termini a questo assegnati per la conclusione del procedimento;

- **al comma 9** che all'articolo 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

*“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 pronunziarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'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.”;*

- **al comma 10** che le disposizioni in esame si applicano, in via sperimentale e dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa iniziati successivamente alla medesima data di entrata in vigore;
- **al comma 11** che gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo restano a carico degli stanziamenti ordinari di bilancio di ciascuna amministrazione interessata;
- **al comma 12**, infine, che decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sulla base del monitoraggio relativo alla sua applicazione, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti la conferma, la rimodulazione, anche con riguardo ai procedimenti amministrativi esclusi, o la cessazione delle disposizioni del presente articolo, nonché eventualmente il termine a decorrere dal quale le disposizioni ivi contenute sono applicate, anche gradualmente, ai procedimenti amministrativi diversi da quelli individuati al comma 10 del presente articolo.

### 3. **Commento.**

L'indennizzo da ritardo nella conclusione dei procedimenti ad istanza di parte è stato introdotto dall'articolo 28 del Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98.

La norma in questione ha modificato l'articolo 2-bis della Legge 241/90, con l'aggiunta del comma 1 bis che, di fatto, ha introdotto il diritto dell'interessato ad ottenere un indennizzo da ritardo da corrispondersi secondo quanto stabilito dalla legge o da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, Legge 400/88.

Il legislatore, con l'introduzione della disposizione in questione, ha inteso garantire l'effettività dei principi stabiliti dalla Legge 241/90, prevedendo una specifica tutela per i privati, nell'ipotesi di violazioni dei termini di conclusione dei procedimenti avviati per istanza di parte, che si concretizza nel risarcimento di una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo.

La Pubblica Amministrazione, secondo quanto dispone l'articolo 2 della Legge 241/90, ha l'obbligo di concludere un procedimento, avviato d'ufficio o su istanza di parte, adottando un provvedimento espresso entro un termine definito da un regolamento adottato dalla stessa amministrazione o, in mancanza, entro 30 giorni. La violazione di tale obbligo è sanzionata con la disposizione in esame, che risulta applicabile a prescindere dalla natura giuridica del termine apposto e quindi dalla circostanza che lo stesso termine abbia un carattere perentorio o ordinatorio.

Per l'applicazione della norma in esame sono quindi necessari due presupposti, ossia l'esistenza di un termine entro il quale il procedimento doveva essere concluso e il semplice di corso del termine; ne consegue che il precetto in questione tende a garantire una *forma di ristoro* al soggetto privato che è costretto a subire le conseguenze della violazione di specifici termini di conclusione del procedimento.

Considerata la vasta portata della norma in esame, si è valutata l'opportunità di limitare l'applicazione dell'indennizzo da ritardo ai procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa, purché attivati conseguentemente o successivamente alla data del 21 agosto 2013.

Secondo quanto prescrive la recente Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione e Semplificazione<sup>1</sup>, l'ambito di applicazione della norma deve necessariamente essere esteso anche alle ipotesi in cui la violazione del termine sia riconducibile al caso fortuito o a quello di forza maggiore e, di conseguenza, ai casi in cui la mancata emanazione del provvedimento sia da ricondurre ad una condotta "omissiva giustificabile", e quindi astrattamente lecita, dell'Amministrazione di riferimento.

La menzionata direttiva puntualizza inoltre come il superamento dei termini di conclusione, previsti dal menzionato art. 2 della Legge 241/90, non fa venir meno per la Pubblica Amministrazione l'obbligo di concludere il procedimento attivato, in quanto nessuna norma, fino ad ora, ha *elevato* il termine di conclusione a requisito di validità dell'atto amministrativo.

Va infine osservato come **l'indennizzo del ritardo** debba essere nettamente distinto dal **danno da ritardo**, disciplinato dall'art. 7, c. 1, lett. c, Legge 69/2009 che ha introdotto il comma 1 dell'articolo 2 bis Legge 241/90.

Per l'applicazione di tale fattispecie, prevista anch'essa nell'ipotesi di inosservanza (e quindi superamento) del termine di conclusione del procedimento amministrativo, sono necessari tre presupposti: l'esistenza del danno, la condotta colposa o dolosa dell'Amministrazione e il nesso di causalità tra il danno ingiusto ed il comportamento della Pubblica Amministrazione.

Un'ipotesi risarcitoria opposta si considera nei casi in cui il predetto superamento del termine sia "scollegato" dai tre menzionati presupposti.

Per tali situazioni, come ha recentemente ribadito il Consiglio di Stato (Sentenza n. 2638/2014), il legislatore ha inteso prevedere l'applicazione della disposizione dell'indennizzo da ritardo.

4 luglio 2014

Fabrizio Stella e Vincenzo Mirra

1Ci si riferisce alla direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Funzione Pubblica 9 gennaio 2014 - *Linee guida per l'applicazione «dell'indennizzo da ritardo nella conclusione dei procedimenti ad istanza di parte*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 12 marzo 2014, n. 59.