

IL TEMPO QUALE BENE DELLA VITA NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E IL DANNO DA RITARDO: UN FALSO PROBLEMA?

del Prof. Avv. Gerardo Soricelli

Il tempo acquisisce oggi sempre di più una connotazione di bene giuridico, idoneo a rappresentare l'oggetto della tutela diretta del legislatore anche nell'ambito del procedimento amministrativo. Il saggio cerca di rivisitare i profili giuridici del tempo, con particolare riferimento all'efficacia dello stesso nell'ambito dell'azione amministrativa.

Nowadays time acquires more and more a connotation of legal asset, eligible to represent the object of the direct protection of the legislator also during the administrative procedure. The essay tries to revisit the juridical aspects of time, with particular reference to its effectiveness in the context of the administrative action.

Sommario: 1. Premessa 2. Le tesi che identificano il tempo quale bene della vita nel procedimento amministrativo tra certezza e garanzia delle situazioni giuridiche soggettive 3. Conclusioni finali.

1. Premessa

L'espressione "tempo" ha assunto significati molto diversi nell'evolversi dei diversi ordinamenti giuridici.

La rilevanza del tempo nella fattispecie giuridiche è antica e prende le mosse dalla filosofia classica che lo definisce come ordine e specifica misura del divenire.

Da sempre, del tempo, si fa una distinzione tra lo scorrere dello stesso e, quindi, in senso cronologico (*Chronos*), e in relazione al suo rapporto con situazioni, eventi, atti (*Kairos*)¹.

¹ La distinzione è di QUINTO, *Il tempo "bene della vita" nel procedimento amministrativo: la tutela risarcitoria* in www.giustizia-amministrativa.it, 1 e ss. Sul valore giuridico del concetto tempo ai fini risarcitori, la giurisprudenza ha negato il risarcimento della lesione del "diritto al tempo libero" in quanto non può essere considerato come diritto fondamentale dell'uomo né come diritto costituzionalmente protetto in quanto, diversamente dai diritti inviolabili, il suo esercizio è rimesso alla esclusiva autodeterminazione della persona che è libero di scegliere tra l'impegno instancabile nel lavoro e il dedicarsi, invece, a realizzare il suo tempo libero da lavoro e da ogni occupazione; SPINA, *E' risarcibile la lesione del "diritto al tempo libero?"* commento a Cass. Civ. Sez. III, sentenza 27/04/2011, n. 9422 in *Giust. civ. Mass.* 2011, 4, 667

Da quest'ultimo punto di vista, la società moderna considera il tempo come un bene economico, una misura della qualità della vita, "una risorsa scarsa a valore unico, non moltiplicabile e non replicabile"². La scienza giuridica prende in considerazione il cd. "tempo umanistico", quello, cioè, costruito dall'uomo sulla scorta dell'idea di natura, credendo di poter attribuire ad esso una realtà propria, insita in quella del mondo che lo circondava.³ Più in generale, il tempo costituisce "elemento di parametrizzazione di qualsiasi vicenda umana, sicché rileva anche per ogni evento della vita di relazione che assuma un significato giuridico"⁴.

Il diritto, nella sua duplice veste di legislazione e di interpretazione, è una tecnica di manipolazione temporale; infatti, il giurista che si richiama ad una legge per emettere una sentenza o per emanare un provvedimento, costringe la legge ad inserirsi nel tessuto del presente proprio perché la stessa contiene un

² ID., *cit.*, 1

³ FROSINI, *Temporalità e diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, 431

⁴ CAPONIGRO, *Il tempo quale bene della vita*, in www.giustizia-amministrativa.it.

messaggio per il futuro, indeterminato o a termine, idoneo a consentire alla legge passata un'interpretazione diversa da quella fino allora attribuita alla normativa stessa⁵.

La legge, al momento stesso in cui viene emanata, entra nel tempo ma ne fuoriesce, "perché stabilisce un criterio di giudizio che si può muovere lungo la dimensione temporale"⁶.

Pertanto, nell'analizzare il significato e l'incidenza del fattore tempo nell'esperienza giuridica, rileva una distinzione fra l'uso del termine in quanto riferito al tempo in senso oggettivo, cronometrico, misurabile con indici numerici e la struttura temporale insita in un atto o in un procedimento a rilevanza giuridica di qualsiasi tipo. In questa seconda accezione del tempo occorre verificare l'esistenza di strutture di temporalità in figure o processi giuridici⁷.

Vi sono casi nella morfologia giuridica e-venti nei quali la forma giuridica si immedesima nella temporalità intesa come un flusso che scorre. In un tale contesto, l'atto giuridico non rileva sotto la valenza documentale ma in quella di un inserimento dell'elemento giuridico nel tessuto della realtà sociale, avendo, in questo caso, un carattere continuativo, ovvero istantaneo e anche ricorrente. Così, l'analisi dei fenomeni giuridici rivela l'esistenza di strutture temporali svincolate da termini cronometrici per cui si avranno istituti giuridici in cui il tempo è inteso come durata indeterminata o immemorabile⁸ e ciò costituisce un tipico aspetto della funzione del decorso del tempo, che può essere costitutiva o risolutiva di una situazione giuridica. Tempo, quindi, come sintesi risultante dal rapporto che si instaura tra di un continuum fisico ed un evento X (ad esempio, l'ora legale).

Tempo come diritto, perché nasce dalle norme che ne disciplinano il valore ed è funzionale alla relazionalità; tempo come locuzione, che viene utilizzata per indicare l'ultimo giorno di uno spaziotemporale entro

⁵ FROSINI, *cit.*, 432-433

⁶ ID., *cit.*, 433

⁷ ID., *cit.*, 435.

⁸ FROSINI, *cit.*, 436 il quale cita l'esempio, in tema di tempo immemorabile, del riconoscimento conferito ad un diritto da una durata immemorabile, come quello del diritto di godimento sui beni demaniali.

il quale un provvedimento deve essere emanato⁹.

In definitiva, il rapporto che intercorre fra il tempo, la temporalità e il diritto deve essere sottoposto ad una nuova considerazione riguardo al "[...] *profondo mutamento sopravvenuto nelle relazioni sociali con l'avvento della società conformata dalla civiltà tecnologica; la società che viene correttamente definita come società dell'informazione, perché il ruolo dell'informazione automatizzata con strumenti elettronici (includendovi i rapporti uomo macchina della cibernetica ed ella robotica) può ritenersi come primario.*"¹⁰.

Secondo la dottrina, il tempo si presenta come un dato oggettivo di cui tener conto perché il suo trascorrere rappresenta un fatto che può considerarsi scontato e a cui occorre riferirsi per la concreta incidenza sulle vicende delle situazioni giuridiche soggettive disciplinate dall'ordinamento giuridico¹¹.

Non avendo un inizio ed una fine, il riconoscimento giuridico del tempo passa attraverso due tipi di operazioni convenzionali, l'una funzionale all'altra: "[...] *stabilire una o più unità di misura (ad esempio, le ore) e fissare, di volta in volta, determinati segmenti o semirette rispetto ai quali al momento iniziale ovvero a quello finale od, ancora, ad entrambi, attribuire una qualsiasi rilevanza*

⁹ SARACENI, *Il tempo nel diritto*, in *Iustitia* n.3/2003, 459-462 e ss, secondo il quale la relazionalità del tempo nel diritto è comprovato dal fatto "che nei casi in cui l'uomo si astrae dalla società, la violenza con la quale è rescisso il vincolo sociale è direttamente proporzionale all'ossequio riservato alla temporalità."

¹⁰ FROSINI, *cit.*, 436-437. Sul punto, anche RESTA, *Il tempo e lo spazio del giurista* in G. Comandé e G. Ponzanelli (a cura) *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2004, 253 e ss, secondo il quale i giuristi dovranno fare i conti con l'evoluzione del bene giuridico dell'informazione e, quindi, con la sistematica del "diritto all'informazione".

¹¹ NACAR, *I termini e la ragionevole durata del processo penale*, Torino, 2012, 2 e ss; TRIMARCHI, *voce Termine (dir. civ.)*, in *Noviss. Dig. Ital.* Vol. XIX., Torino 1973, 96 e ss; HUSSERL, *Diritto e tempo: Saggi di Filosofia del diritto*, tr.it., Milano, 1998; ENGLISH, *Die Ziet in Recht*, in *Vom Weltbild des Juristen*, Heidelberg, 1965; Per il diritto comparato spagnolo, GUASP, *Derecho procesal civil*, Madrid, 1956, 303. Ancora, sul tempo ragionevole e riparazione per l'eccessiva durata dei processi si veda, di recente, Cass. Civ. Sez.VI, 27 gennaio 2106, n. 20609 in *Diritto & Giustizia* 2016.

incidente su fattispecie sostanzialmente o processualmente rilevanti."¹².

Quanto alla natura giuridica, il tempo può essere qualificato come un fatto giuridico, un fatto naturale al quale la legge connette talune conseguenze giuridiche che sono rilevanti in correlazione a talune situazioni giuridiche come un diritto, una facoltà nell'evolversi di un procedimento. In pratica, il tempo è stato definito come uno spazio temporale "[...] a cui il legislatore attribuisce rilievo tanto in relazione al compimento di atti nella loro materialità quanto in rapporto agli effetti giuridici che da essi scaturiscono."¹³.

In conclusione, il fenomeno giuridico non ha alcun significato senza una dimensione temporale, che accompagna i comportamenti, gli atti e i negozi giuridici in un'ottica di reciproco condizionamento tra tempo e diritto, spesso a favore della stabilità o, all'opposto, dell'elasticità delle regole nel contesto di un progressivo adattamento al mutare del contesto sociale¹⁴.

Il tempo ha assunto sempre dimensioni e ruoli diversi a seconda delle diverse materie giuridiche in cui è richiamato.

Nel diritto civile, il tema degli effetti del tempo sulle situazioni giuridiche ha avuto da sempre una rilevanza necessaria, basti pensare l'effetto del decorso del tempo ai fini dell'acquisto di un diritto di proprietà (ad e-

sempio, l'usucapione) o alla estinzione di un diritto (ad esempio, la prescrizione). Il decorso del tempo, in correlazione con l'evolversi delle situazioni sociali, incide sulla interpretazione delle regole scritte, in una forma di logica coerente con la storicità della vicenda umana¹⁵. Ne sono evidenti fenomeni sia la consuetudine integrativa che la "Costituzione materiale".

Secondo la dottrina, infatti, gli studi sulla tutela dell'affidamento e sul concetto e sugli effetti della retroattività confermano che l'esigenza della stabilità delle regole si intreccia con la cd. "storicizzazione" del diritto¹⁶.

Anche i civilisti, come i pubblicisti, si sono preoccupati di sviluppare, nel prevedere la rilevanza giuridica del fattore tempo, alcuni aspetti della Costituzione e, non meno, della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793.

Nel diritto pubblico, il rapporto col tempo sembra diverso rispetto a quanto accade nel diritto privato. Il diritto costituzionale guarda e interpreta il tempo presente quale elemento di proiezione nel possibile disegno della società nella Costituzione: es la norma programmatica. E' stato sostenuto che "*L'eternità della Costituzione*" impone sempre al legislatore una valutazione giuridica del passato che si trasferisce nella valutazione legislativa degli interessi nell'oggi per predisporre la stabilità della legge e la produzione dei suoi effetti nel tempo a venire."¹⁷.

La Costituzione è simile alla legge perché tende alla dimensione temporale dell'eternità con l'accettazione della prospettiva dinamica, nel senso che esse devono raccogliere la sfida della storia e dei cambiamenti sociali. In sintesi, pur se sembrano manifestare una natura-

¹² NACAR, *op.cit.*, 3 la quale afferma che "[...] se per fatto naturale deve intendersi quell'evento giuridicamente rilevante che accade nella natura senza la partecipazione dell'uomo, il tempo può considerarsi, per eccellenza, fatto giuridico naturale."

¹³ ID., *cit.*, 3; contra SANTORO PASSARELLI, "*Dottrine generali del diritto civile*", Napoli, 1986, 111, dove si afferma che "[...] inesatta è la consueta inclusione nella categoria dei fatti giuridici della stessa legge, o più genericamente della norma giuridica, e del tempo, indicato come uno dei più importanti fatti naturali. Il tempo, come il luogo, non è che una relazione, un modo di essere del fatto: non è esso stesso un fatto.". Sulla questione "tempo" in senso giuridico, MASONI, *La ragionevole durata del "giusto processo"* nell'applicazione giurisprudenziale, Milano, 2006, 43 e ss.

¹⁴ PATTI, *Certezza e giustizia nel diritto della prescrizione in Europa*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.* 1, 2010, 21; M.A.SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*. Relazione al 60° Convegno di Studi di Scienze Amministrative-Varenna 2014 in www.federalismi.it n.18/2014, 1 e ss.

¹⁵ ID., *cit.*, 8 e MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, In *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, 1978, Vol.3, 783 e ss.

¹⁶ ID., *cit.*, 8

¹⁷ LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica*, in *Giur. It.*, 2007, 1825-1840 e poi passim; ID., *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013; ID., *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Dir. soc.* 2009, 22 e ss

le inerzia, sono destinate a plasmare il mutamento della realtà sociale e sono destinate al moto perpetuo, progresso, che segue il divenire dei rapporti tra cittadino, Stato e società¹⁸.

Lo stesso diritto amministrativo, come diritto estremamente condizionato dall'evoluzione della società e dal fattore tempo, non meno di altri diritti, ha nella sua essenza la continuità dei rapporti giuridici nel miglior perseguimento del pubblico interesse che si innalza dal contesto sociale, politico, ed economico.

Lo stesso fondamento di istituti come l'annullamento d'ufficio e la revoca dei provvedimenti amministrativi si basa sulla rivalutazione degli assetti di interessi che nel tempo dell'emanazione dei provvedimenti (poi ritirati) rispondevano ad un determinato rapporto amministrazione-cittadino. Nel procedimento amministrativo, il tempo rappresenta un requisito intrinseco alla stessa funzione del procedimento perché contribuisce ad assicurare la certezza e la stabilità dell'assetto di interessi, così delineato nel provvedimento amministrativo¹⁹.

L'interesse pubblico è di per sé variabile e quindi si modifica anche in relazione dell'indirizzo politico del legislatore e la sua modifica temporale di tipo sociale implica una nuova valutazione temporale degli interessi pubblici nell'azione amministrativa.

Secondo la dottrina, infatti, l'annullamento dell'atto amministrativo ha dovuto cedere ad alcune importanti garanzie di certezza, che

vedono prevalere la forza della stabilità legata “al consolidamento delle situazioni per effetto del passaggio del tempo sulla mera esigenza di ricondurle alla legalità, proprio i limiti, tutt'altro che assoluti, all'annullamento e alla revoca ne hanno visto confermata la possibilità, privilegiando la garanzia dell'interesse pubblico, anche sopravvenuto, su quella della stabilità delle posizioni giuridiche.”²⁰.

L'arco temporale in cui le attività sono svolte misura tra l'altro la qualità, in relazione allo specifico profilo dell'efficienza, sia dell'azione amministrativa sia della funzione giurisdizionale. Ebbene, il perdurare dell'arco temporale incide sull'esigenza di certezza in termini definitività e stabilità dell'attività amministrativa, di cui il principio di inoppugnabilità degli atti amministrativi è la manifestazione più eloquente. La fissazione del termine “breve” di sessanta giorni per la proposizione dell'azione di annullamento è certamente un elemento di garanzia a presidio della stabilità delle misure amministrative e, quindi, della certezza delle situazioni giuridiche che dialogano con il potere amministrativo²¹.

La Corte Costituzionale risolve positivamente il problema valutando come “ragionevoli” e “congrui” in relazione all'interesse pubblico delle questioni trattate sia il termine di sessanta giorni previsto dal codice del processo amministrativo per proporre l'azione di annullamento dei provvedimenti amministrativi (“attesa l'ampiezza di esso e l'interesse generale alla sollecita definizione dei rapporti

¹⁸ Ribadisce il rapporto tra il mutamento sociale e l'eternità ordina mentale della Costituzione, PATRUNO, *L'elasticità della Costituzione*, Torino, 2012, passim; CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, 2007, 78 e ss;

¹⁹ Sul punti MOSCATI, voce *Tempo (dir. civ.)*, in *Noviss. Dig. It.* Vol. XVIII, Torino, 1971, 1116 e ss; MOSCHELLA, *Voce Fatto giuridico*, in *Enc. Giur. Treccani*, Vol. XIV, Roma, 1991, 4; CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, III Ed. Roma, biblioteca del *Foro it.1951*, 206 e ss; FALZEA, *Voci di teoria generale del diritto: prolegomeni a una dottrina del diritto, accertamento, apparenza, capacità, efficacia giuridica, fatto giuridico, fatto naturale, fatto vitale, fatto di sentimento, fatto di conoscenza, comportamento*, 3° ed., Milano, 1995, 472; DI MAJO, voce *Termini (dir. priv.)*, in *Enc. del dir.*, Vol. XLIV, Milano, 1992, 187

²⁰ IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nell'azione amministrativa*, in A. Contieri, A. Zito (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, 2010, 56 e ss; SANDULLI, *Il regime dei titoli abilitativi edilizi tra semplificazione e contraddizioni*, in *Riv. giur. ed.*, 2013, II, 301 e ss;

²¹ MERUSI, *Relazione su La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, al Convegno di Varenna del 2002 in *Atti*, Milano, 2003, 30 e ss, il quale sottolineava come il tempo non sia un elemento di appannaggio solo della legge ma del principio di buona fede e della tutela dell'affidamento. Sul punto, SASSANI, *Riflessioni sull'azione di nullità*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 269 e LUCIANI, *Processo amministrativo e disciplina delle azioni: nuove opportunità, vecchi problemi e qualche lacuna nella tutela dell'interesse legittimo*, in *Dir. Proc. amm.*, 2012, 503 e ss

tra privati e pubblica amministrazione), ma anche termini più brevi e quindi diversi²².

2. Le tesi che identificano il tempo quale bene della vita nel procedimento amministrativo tra certezza e garanzia delle situazioni giuridiche soggettive.

Il tempo acquista una grande valenza nell'ambito del procedimento amministrativo, dove si individua il lasso di tempo entro il quale è necessario compiere attività istruttorie che diano impulso all'azione amministrativa o ne consentano il naturale svolgimento secondo il percorso disegnato dal legislatore.

Il rapporto tra l'esercizio del potere amministrativo e i termini del procedimento, nel corso degli ultimi anni, è stato al centro di un crescente interesse da parte della dottrina e della giurisprudenza, reso ancora più vivo dalle recenti modifiche normative.

I termini del procedimento sono, infatti, finalizzati a garantire un ordine logico e cronologico della ponderazione e comparazione degli interessi pubblici e privati compresenti, stimolando le parti alla partecipazione, alla sottoposizione all'autorità amministrativa competente degli atti e dei documenti occorrenti alla realizzazione dell'interesse pubblico concreto.

La previsione dei termini procedurali per l'esercizio del potere amministrativo impone necessariamente la ricerca di un delicato punto di equilibrio, garanzia di certezza delle situazioni giuridiche soggettive e semplificazione procedimentale, tale che venga realizzata l'ottimizzazione dell'interesse pubblico perseguito in termini di effettività della tutela procedimentale.

Il tempo dell'azione amministrativa incide sulla stabilità dei rapporti giuridici in funzione della tutela dell'affidamento e rende più efficiente l'azione amministrativa. In altre parole, il termine di conclusione di un procedimento deve essere fissato sia per non frustrare le sfere giuridiche del cittadino e sia per ridurre i costi e gli eventuali sprechi di risorse e mezzi pubblici derivanti dall'irragionevole

²² Sulla congruità e ragionevolezza dei termini anche in relazione agli aspetti processuali, Corte Cost.le., 22 novembre 1962, n. 93 in *De Jure* e 9 luglio 1963, n. 118 in *De Jure*; Corte Cost. 28 gennaio 1970, n. 10 in *De Jure*; Corte Cost. 17 luglio 1974 n. 234 in *De Jure*.

inerzia dell'amministrazione nel provvedere²³.

La previsione normativa di un specifico termine di conclusione del procedimento mira a contemperare legalità, efficienza e garanzia delle pretese dei terzi, sottraendo la possibilità all'amministrazione di dilatare i tempi del provvedere per il perseguimento del pubblico interesse, con minor sacrificio possibile per le pretese giuridiche dei cittadini toccati dall'azione amministrativa. Ne consegue che il rispetto del termine costituisce un indice indiscusso di buona amministrazione, in linea, peraltro, con il nuovo concetto di "amministrazione di risultato", dove l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, realizzate nel termine procedimentale, rappresentano, per i destinatari dell'azione amministrativa, la certezza e la stabilità del rapporto giuridico amministrativo.

Il limite temporale dell'azione amministrativa e le conseguenti tutele delle situazioni soggettive del privato non dipendono però solo dalla semplice previsione del termine ma anche, e soprattutto, dalle regole organizzative dell'apparato preposto all'osservanza del predetto tempo procedimentale. Cosicché, il dovere di rispettare una determinata scadenza non dipende poi dal singolo ufficio preposto all'emanazione del provvedimento finale ma dipende dall'efficiente ed efficace organizzazione degli uffici che, coordinandosi preventivamente, garantiscono il dovere di provvedere nei termini. Il rispetto del tempo del procedimento, quindi, vale come criterio di misurazione dell'efficienza, economicità, efficacia ma, soprattutto, dell'effettività della tutela

²³ GRASSO, *Sul rilievo del principio del legittimo affidamento nei rapporti con la Pubblica Amministrazione*, in *www.sspa.it*; BERTINI, *Apparati amministrativi e celerità d'azione. Le vicende di un difficile rapporto*, in *Foro amm.*, 1998, fasc. 6, 1956, IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *www.giustamm.it*; BIGNAMI, *Il tempo del procedimento ed il tempo del processo secondo la prospettiva del diritto costituzionale*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2011, fasc. 12, p. 3843, per il quale, peraltro, "l'efficienza dell'operato dell'Amministrazione, inquadrata nell'ottica peculiare della celerità del provvedere, è divenuta una clausola costituzionale forte, a fronte della quale possono recedere istanze partecipative, istituti di garanzia, spazi deliberativi e persino competenze costituzionalmente protette".

dei destinatari del provvedimento finale e di tutti quei soggetti che potrebbero risentire pregiudizio dallo stesso²⁴.

La fissazione del termine non può perciò limitarsi a rappresentare un mero rilievo procedimentale, limitato allo svolgimento della singola azione amministrativa ma costituisce un aspetto fondamentale dell'esercizio del potere amministrativo che coinvolge l'attività gestionale e burocratica degli uffici pubblici, le loro regole organizzative e la verifica della compatibilità dei risultati dell'azione amministrativa alle risorse umane e strumentali a disposizione dell'amministrazione²⁵.

Secondo parte della dottrina, “[...] la fissazione del termine assume anche un rilievo politico-organizzativo, posto che la predeterminazione del momento dell'adozione del provvedimento consente di programmare e gestire le risorse sia a livello esecutivo che politico.”²⁶.

Ciò sembra trovare un sicuro aggancio normativo nell'art. 2, comma 4, della legge n. 241 del 1990, laddove si legge che le amministrazioni possono individuare, seppure entro certi limiti, termini di conclusione del procedimento diversi, “*tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento*”, creando le premesse per un necessario *continuum* funzionale tra organizzazione e complessità del procedimento ai fini della fissazione di un termine di conclusione del procedimento che sia soddisfacente sia dell'interesse pubblico complessivo che rispettoso delle pretese giuridiche dei cittadini intercettate dall'azione amministrativa.

Come ritenuto, infatti, dalla dottrina, in mancanza di un termine prefissato, per legge o per regolamento, per la conclusione del procedimento, l'apparato pubblico provvede a

determinare discrezionalmente il tempo di adempimento proprio a tutela del privato che ha presentato istanza. Il termine acquista, cioè, il significato di snodo di riequilibrio di una situazione altrimenti fortemente sbilanciata a favore della pubblica amministrazione. Quest'ultima, da signora e sovrana del tempo, degrada nella posizione di chi è tenuto a commisurare il tempo del proprio agire alle esigenze altrui²⁷.

Da ultimo, è da segnalare, in sintesi, come il tempo rappresenti un bene economico e giuridico allo stesso tempo, il cui dispendio può essere fonte di responsabilità per chi ne abbia causato con la propria condotta una inutile perdita.

Secondo il giudice delle leggi, i termini che la legge prevede per singoli procedimenti o aspetti processuali “*non comprime, oltre i limiti della ragionevolezza e della effettività, il diritto di cui all'art. 24 Cost., poiché non riduce i tempi della preparazione delle necessarie difese al punto da pregiudicarne l'efficacia e la completezza, lasciando al ricorrente un congruo margine di valutazione*”²⁸.

Tale orientamento appartiene al ragionamento effettuato dalla Corte di Giustizia, la quale ha ritenuto ragionevoli i termini fissati dagli ordinamenti nazionali a tutela dell'interesse pubblico alla chiarezza e definitività dei rapporti amministrazione e cittadini, quando consentano comunque in maniera effettiva ed efficace l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento europeo²⁹.

La durata della formazione del provvedimento amministrativo come espressione e della conseguente manifestazione del potere pubblico, vale a dire il ruolo del tempo nell'azione amministrativa e nella traduzione del potere in atti aventi natura provvedimen-

²⁴ GRASSO, *cit.*, *passim*, in www.sspa.it.

²⁵ OCCHIENA, *Riforma della l. 241/1990 e “nuovo” silenzio-rifiuto: del diritto v'è certezza*, in www.giustamm.it

²⁶ S.S. SCOCA, *Il termine come garanzia nel procedimento amministrativo* in *Giustizia amministrativa*, n.9/2005 p. 704-740; ID., *Il ritardo nell'adozione del provvedimento e il danno conseguente*, in *Giustizia amministrativa*, 2005 vol. 3, p. 786-796.

²⁷ CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, 37. Si veda anche QUINTO, *Il tempo, come bene della vita nel procedimento amministrativo: le perplessità del legislatore e l'incertezza del giudice*, in www.giustamm.it, *passim*.

²⁸ Corte di Giustizia. U.E., 12 dicembre 2002, C-470/99, *Universale-Bau AG*, punti 71-79 in *Foro it.* 2004, IV, 337; MARRA, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, Milano, 2012, 136 e ss;

²⁹ Corte Giust. U.E. 27 febbraio 2003, C-327/00, *Santex*, punti 50-66 in *Rass. dir. farmaceutico* 2003, 809

tale, assume pregnanza fondamentale nelle dinamiche procedurali al punto da costituire il momento di snodo tra certezza e definitività dell'azione amministrativa, nonché di ottimizzazione della stessa nell'ottica dell'interesse pubblico concreto da perseguire.

L'aspetto positivo è che la Corte di Giustizia abbia voluto uniformare i diritti procedurali e processuali degli Stati membri e di erosione del principio di autonomia procedurale.³⁰ E' stato affermato che *“Si passa dal limite negativo espresso nella forma del divieto di rendere praticamente impossibile la tutela dei diritti di origine comunitaria al requisito positivamente stabilito della garanzia della tutela effettiva, elevando l'effettiva azionabilità processuale a componente qualificante della vita degli interessi che si specificano in situazioni soggettive di tipo europeo.”*³¹.

Secondo la dottrina, inoltre, la centralità delle esigenze di certezza e stabilità dell'assetto degli interessi pubblici spiega perché non trovi applicazione il termine decadenziale nelle ipotesi del silenzio-inadempimento della pubblica amministrazione, avendo essa a fondamento l'incertezza del rapporto giuridico protratta oltre il limite di tolleranza previsto dalla legge³².

Il Codice del processo amministrativo, all'art. 31, co.2, stabilisce il termine annuale per reagire contro tale silenzio-rifiuto che viene inteso come presunzione legale assoluta, *“riguardante la persistenza dell'interesse ad agire in giudizio per il rilascio del provvedimento e, dunque, sanzione che incide soltanto sul piano processuale, senza determinare la perdita dell'interesse legittimo pretesivo sotteso all'iniziativa procedimentale di parte...”*³³.

³⁰ VERNILE, *Inerzia della pubblica amministrazione ed effettività della tutela del privato* in <https://air.unimi.it>, 70 e ss.

³¹ RAMAJOLI, *Il processo in materia di pubblici appalti da rito speciale a giudizio speciale*, in G. Greco (a cura di), *Il sistema di giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, Milano, 2010, passim, in SANDULLI, cit., 13.

³² SANDULLI, cit., 14.

³³ Tar Lazio, Latina, Sez. I, 16 gennaio 2014, n. 15 in *Redazione Giuffrè amministrativo* 2014

Tali considerazioni aprono la strada al problema centrale, che è quello di considerare il tempo del procedimento amministrativo come un bene della vita: quando si parla di “tempo del procedimento” si fa riferimento alla durata complessiva del procedimento, ossia al tempo necessario per definire l'azione amministrativa e concludere la procedura con un determinato assetto di interessi che porti certezza ai rapporti giuridici amministrativi oltreché stabilità e definitività.

Tradizionalmente, e la teoria generale del processo ce lo insegna, la garanzia del diritto di difesa, del diritto di collaborazione procedimentale si impongono come diritto ad una tutela effettiva delle situazioni giuridiche del privato, sia in campo procedimentale che in campo processuale. Ciò anche al fine di consentire, laddove possibile e in concreto, la soddisfazione della pretesa del richiedente il provvedimento e permettergli di avere rapidamente contezza della situazione reale, e delle eventuali decisioni da assumere in caso di decisione negativa.

Il tempo assume, pertanto, un rilievo innegabilmente autonomo e da considerare bene della vita nello svolgimento del procedimento amministrativo³⁴.

E' chiaro ed indubitabile, pertanto, che in una realtà di diritto amministrativo in continuo divenire, la durata del procedimento si carica di nuovi profili irrimediabilmente legati alla necessità di tutelare le situazioni giuridiche soggettive diverse dall'interesse legittimo

³⁴ HUSSERL, *Diritto e tempo*, in G.HUSSERL, (a cura di) *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*, trad.it. di R. Cristin, Milano, 1988, 142 il quale teorizza il rapporto circolare tra diritto e tempo inteso come rapporto dove il diritto prende le sue mosse dalla dimensione del passato per attualizzarsi e proiettarsi per il futuro pur essendo regola presente. Nel rapporto tra procedimento e processo si veda COMPORTI, *Tempus regit actionem-Contributo allo studio del diritto intertemporale dei procedimenti amministrativi*, Torino, 2001, 77-87; FAZZALARI, *Giudici, diritto, storia ora in Conoscenza e valori. Saggi*, Torino 1999, 122; RESTA, *Il tempo e lo spazio del giurista* in G.COMANDE' e G.PONZANELLI (a cura) *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2004, 253 e ss. Sul punto in generale FALZEA, *Fatto giuridico*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1967, vol. XVI, 941 ss., 946 *et amplius* nella voce *Efficacia giuridica*, in *Enc. dir.*, 1965, vol. XIV, 452-457 e 461-466.

timo che rilevano nella procedura amministrativa.

In tal modo, se gli interessi umani sono presi in considerazione, in via indiretta, da una norma giuridica che disciplina l'azione amministrativa, rappresentando il risultato di una ponderazione di più interessi differenziati, non si potrà disconoscere il fatto che tra gli interessi che attraverso la previsione temporale si tende a soddisfare vadano annoverati quelli del soggetto ad acquisire la *titolarità di un diritto fondamentale, personale o reale*. Questo perché, ad esempio, il termine di conclusione del procedimento amministrativo assume la funzione di definire in relazione al fatto, al conseguimento di un risultato o agli effetti giuridici il tempo di attualità di tutela degli interessi, che possono rivestire un significato costituzionalmente rilevante suscettibile di immediatezza di tutela giuridica.

Sicché, se il termine contrassegna quell'arco temporale durante il quale deve compiersi una determinata attività non può negarsi il fatto che il termine stesso assuma rilievo in quanto connesso all'esercizio di un diritto, facoltà o potere, ed in genere, a situazioni giuridiche soggettive.

Giova osservare, inoltre, che il decorso del tempo produce effetti solo se collegato a comportamenti dei soggetti interessati.

Basti pensare alla prescrizione acquisitiva che si verifica per il decorso di un tempo considerevole sebbene originariamente il diritto non esista³⁵.

Alle stesse conclusioni deve giungersi quando il trascorrere del tempo determina il prodursi di conseguenze giuridiche per effetto del silenzio serbato dall'amministrazione. Ci si riferisce alla fattispecie del silenzio rifiuto.

Non solo, ma in ragione dello stretto rapporto esistente tra il tempo e gli interessi umani che la norma tutela, sono proprio le previsioni di rigide barriere temporali a costituire lo strumento di cui si avvale il legislatore per tutelare valori particolarmente meritevoli di protezione costituzionale all'interno della fattispecie procedimentale.

Quindi, tornando al tema della ricerca, dall'analisi delle situazioni giuridiche soggettive connesse al tempo, emerge che il tempo,

nell'arco temporale di un procedimento amministrativo e del succedersi cronologico e ragionato degli atti, è elemento costitutivo della fattispecie che mira alla tutela delle situazioni soggettive coinvolte dall'azione amministrativa. Invero, nel sistema di costruzione procedimentale, il rispetto dei termini assume una funzione strumentale perché partecipa, insieme ad altri elementi che costituiscono la fattispecie procedimentale, alla realizzazione di un obiettivo³⁶.

Il termine ha una funzione strumentale e questa è strettamente collegata alla natura pubblicistica del procedimento amministrativo che impone l'individuazione di strumenti di protezione per assicurare la giusta tutela anche ai diritti fondamentali, economici, sociali connessi all'attività amministrativa. Infine, in ragione della peculiare natura dell'art. 97 Cost., preordinato a fissare principi di carattere generale mediante il riconoscimento di diritti e poteri, la previsione di specifiche scadenze temporali spetta al legislatore ordinario (legge n. 241/1990) che deve dare attuazione a quei diritti e poteri, assicurandone l'effettività di esplicazione anche attraverso l'introduzione di termini³⁷.

Tale introduzione rappresenta l'altra faccia della medaglia del diritto al rispetto del buon andamento da parte dell'amministrazione come diritto al tempo che il destinatario dell'azione amministrativa fa valere per salvaguardare il proprio diritto/interesse, con mezzi difensivi appropriati.

Il buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., come fonte di attribuzione di diritti e poteri, regolati dal legislatore ordinario sotto forma di tutela "procedurale" a scansione temporale deve rappresentare, quindi, un serio ed incontrovertibile antidoto contro ogni arbitrario momento di inerzia amministrativa, al fine di garantire l'efficienza del risultato amministrativo.

Se la certezza delle situazioni giuridiche, in sé, assurge a valore da presidiare e se la sua acquisizione, entro un logico e congruo termine, è astrattamente configurabile come un bene della vita, il rischio che

³⁵ NACAR, *cit.*, 12-13.

³⁶ ID., *cit.*, 24.

³⁷ ID., *cit.*, 47

l'inosservanza del lasso di tempo necessario a provvedere possa arrecare concreto pregiudizio a tali situazioni giuridiche soggettive rappresenta un evento possibile e da evitare.

L'osservanza del termine procedimentale assume così un significato sempre più pregnante e diverso rispetto alla tutela del bene della vita insito nella garanzia degli interessi legittimi pretensivi.

Così, in tema di danno derivante da ritardo nel riconoscimento o meno delle proprie ragioni nel procedimento amministrativo in correlazione con il principio di atipicità dell'illecito civile, che si è avuto modo di approfondire, consente di superare l'assunto secondo il quale l'interesse al rispetto del termine procedimentale di cui all'art. 2, legge n. 241/90 non avrebbe ad oggetto la tutela di interessi sostanziali³⁸.

La regola procedimentale è tale da contenere la specifica tutela di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti dalla stessa procedura amministrativa proprio in virtù del fatto che se la previsione di un termine è destinata a conferire certezza temporale e prevedibilità all'azione amministrativa, tale certezza si ripercuote in termini di tutela di tutti gli interessi sostanziali del procedimento diversi dall'interesse al conseguimento dell'utilità finale³⁹.

In sintesi, l'analisi delle situazioni dimostra che i termini di conclusione del procedimenti amministrativo sono adoperati dal legislatore per garantire l'esercizio di diritti, poteri, interessi, facoltà, riconducibili ad interessi costituzionalmente protetti e differenti.⁴⁰ Tale orientamento, sia pure con sostanziale discontinuità, è stato spesso oggetto di forti dispute in giurisprudenza al punto da venir chiarito che "l'art. 2 bis l.n.241 del 1990 e s.m.i. tutela in sé il bene della vita inerente alla certez-

za, quanto al fattore tempo, dei rapporti giuridici che vedono come parte la pubblica amministrazione, stante la ricaduta che il ritardo a provvedere può avere sullo svolgimento di attività ad iniziative economiche condizionate alla valutazione positiva della P.A., ovvero alla rimozione dei limiti di rilievo pubblico al loro espletamento.

Del resto, si è d'accordo con quella dottrina che considera il termine del procedimento come un bene della vita in sé che produce l'automatico diritto soggettivo alla risposta,⁴¹ in modo da ottenere in tempi certi."

Riguardo al diritto positivo, si è di fronte alla medesima situazione, in quanto, il valore del tempo del procedimento nell'attribuzione di certezza e stabilità alle situazioni giuridiche soggettive che vengono in relazione con gli interessi pubblici è ormai consolidato nelle norme che hanno ammesso il risarcimento del danno da ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo, a prescindere dalla fondatezza della pretesa sostanziale e dalla aspirazione alla conservazione di una specifica utilità nei procedimenti d'ufficio.

Non ultimo, il diritto delle imprese a un indennizzo per ogni giorno di ritardo nella conclusione del procedimento, indipendentemente dalla prova del pregiudizio e dalla sussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa⁴².

In buona sostanza, l'evoluzione del quadro normativo di riferimento, in linea con il principio di atipicità dell'illecito civile, ha contribuito a superare l'assunto secondo il quale l'interesse al dovere di emanare il provvedimento da parte dell'amministrazione di cui all'art. 2 della legge n. 241/1990 non avrebbe ad oggetto gli interessi materiali, in quanto, la

³⁸ In linea generale sul punto, M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*. Relazione al 60° Convegno di Studi di Scienze Amministrative-Varenna 2014, cit. 21.

³⁹ QUINTO, *Il Codice del processo amministrativo ed il danno da ritardo: la certezza del tempo e l'incertezza del legislatore*, in *www.giustamm.it*, 2009, passim.

⁴⁰ NACAR, cit., 38. *In tema di aspetti strutturali e funzionali del termine nel diritto amministrativo*; TALICE, voce termine (dir. amm.) in *Enc. del dir.*, Vol. XLIV, Milano 1992, 223.

⁴¹ Cons. Stato, Sez. III, 31 gennaio 2014, n. 468 in *www.altalex.com* del 21/02/2014 e in *Resp. civ. e Prev.* 2015, 4, 1228 con nota di Saggiani. Sul tempo procedimentale quale bene della vita M.CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, 29.

⁴² SANDULLI, cit., 20-21; PATRONI GRIFFI, *Procedimento amministrativo e responsabilizzazione dei poteri pubblici: a vent'anni dalla legge n. 241/1990*, in *Corriere giuridico*, 2011, fasc. 3. 301; F. Levi, *Legittimità (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, 124 ss.; nonché LEDDA, *Determinazione discrezionale e domanda di diritto*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena, 1996, 955 ss., 962.

natura procedurale della regola violata, trascura gli interessi che quella stessa regola è diretta a tutelare, i quali hanno certamente natura sostanziale di diritti fondamentali⁴³.

Difatti, la previsione di un termine, conferisce certezza sostanziale e prevedibilità all'azione amministrativa, ingenerando nel richiedente un'aspettativa nel rispetto di esso, che si traduce nella tutela dei diritti soggettivi assoluti coinvolti dalla procedura amministrativa.

Negli ultimi tempi, anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato sembra aderire in toto alla qualificazione del tempo come bene della vita in quanto, dato il rapporto giuridico amministrativo tra amministrazione e cittadino, il ritardo a provvedere genera sostanziali e considerevoli pregiudizi nello svolgimento delle attività economiche condizionate alla valutazione positiva della pubblica amministrazione ovvero alla rimozione dei limiti di rilievo pubblico al loro espletamento⁴⁴.

In altre parole, il mancato rispetto dei tempi certi del procedimento amministrativo e il ritardo nella conclusione dello stesso rappresentano un danno ingiusto e, sul piano economico, un costo illegittimo per le prospettive e le aspettative dei privati perché integranti fattore di forte condizionamento della loro vita, tale da incidere negativamente sulla convenienza economica delle scelte preventivate. E ciò sia se il bene della vita preteso dal privato risultasse a valle dovuto sia se poi lo stesso venga successivamente negato in quanto è proprio la fattispecie dell'incertezza sull'esito dell'azione amministrativa, protratta oltre i limiti di legge per la sua conclusione, preclude la programmazione consapevole delle proprie scelte lavorative o professionali⁴⁵.

Sotto quest'ultimo profilo, il riconoscimento del tempo quale bene della vita in sé e di un diritto soggettivo alla risposta trova un legame di diritto positivo nell'art. 7 del D. lgs n. 104/2010 che estende la competenza del

giudice amministrativo alle controversie in tema di comportamenti omissivi delle amministrazioni, in modo tale da separare la tutela dell'interesse legittimo pretensivo dal diritto soggettivo alla definizione del rapporto giuridico amministrativo in tempi predefiniti⁴⁶. Sul punto, anche la dottrina si è soffermata riconoscendo l'utilità del tempo con la connessa esigenza di non sprecarlo.

Relativamente, infatti, all'avvio di un procedimento tendente ad accertare l'abuso di posizione dominante, il giudice amministrativo ha rilevato che l'interesse legittimo oppositivo *“ha una connotazione del lato interno differente da quella che assumerebbe nei confronti dell'eventuale provvedimento afflittivo adottato a conclusione del procedimento: in tale secondo caso il bene della vita è costituito dall'accertamento dell'illiceità della condotta e della sanzione, mentre nel primo caso il bene della vita è costituito in primo luogo dall'arresto procedimentale, vale a dire dal non essere investito da quegli oneri di collaborazione che nei procedimenti in materia antitrust sono particolarmente intensi e sanzionati”*⁴⁷.

Oggi, l'amministrazione, con la propria disciplina, al recupero del tempo quale elemento interno e fattore costitutivo della propria azione, nell'interesse dei soggetti che instaurano con essa relazioni giuridiche durevoli⁴⁸.

Sotto il profilo del tempo, infatti, è lo stesso procedimento amministrativo che si rivela idoneo a dar luogo ad una relazione giuridica di durata che conferisce certezza alla tutela delle posizioni giuridiche coinvolte dall'esercizio dei poteri⁴⁹.

⁴⁶ CAPONIGRO, *Il tempo come bene della vita*, cit., passim

⁴⁷ M.A.SANDULLI, cit., 22

⁴⁸ COMPORTI, *Tempus regit actionem. Contributo allo studio del diritto intertemporale dei procedimenti amministrativi*, Torino, 2001, 34 e ss; MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio in AA.VV. Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Milano, 2003, 17 e ss. Per una panoramica della rilevanza giuridica del tempo nel processo, CAPONI, *Tempus regit processum. Un appunto sulle norme processuali nel tempo in Riv. dir. proc.*, 2006, 449 e ss; PORTALURI, *La regola estrosa, note su procedimento amministrativo e ius superveniens*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁴⁹ ID., cit., passim.

⁴³ CLARICH-FONDERICO, *la risarcibilità del danno da mero ritardo dell'azione amministrativa*, in *Urb e App.*, 2006, 67 e ss, CLARICH, *Il termine del procedimento amministrativo e potere amministrativo*, Torino, 1995, 29 e ss; M.A. SANDULLI, cit., passim;

⁴⁴ Cons. St. Sez. III, 31 gennaio 2014, n.468, cit.

⁴⁵ TAR Puglia, Bari, Sez. I, 16 luglio 2014, n.917.

Alla certezza dell'interlocutore pubblico verso cui indirizzare pretese, si aggiunge la garanzia della stabilità e della durata del regole procedurali a tutela del legittimo affidamento delle parti nello svolgimento della procedura secondo le regole predeterminate dalla legge⁵⁰.

A ben vedere, anche la giurisprudenza ha sviluppato alcune interessanti linee argomentative che, valorizzando la portata autonoma dei principi sul procedimento amministrativo, hanno riconosciuto la garanzia della certezza procedimentale delle posizioni giuridiche coinvolte, ben al di là di quanto ci si sarebbe potuti attendere in forza di una lettura interpretativa superficiale della legge n. 241 del 1990, limitata, cioè all'analisi dei principi senza incidere sulla sostanza e sul regolamento degli interessi afferenti al procedimento.

Il procedimento amministrativo è dimensione dinamica e temporale dell'attribuzione di utilità concrete alle parti, destinata ad imporre una disciplina del rapporto tra amministrazione e cittadino, sostitutiva della disciplina che si racchiude nel potere amministrativo.

Si riconosce, in definitiva, che la vicenda genetica e dinamica delle regole amministrative nel procedimento, anche *medio tempore* intervenute, completa e concorre a meglio definire le situazioni soggettive meritevoli di tutela all'interno della stessa azione amministrativa, che potrebbero risultare lese da comportamenti amministrativi non conformi alle regole e ai principi giuridici⁵¹.

In tale contesto, la tempestività dell'azione amministrativa viene colta in una dimensione non solo interna, ma esterna, non solo cioè in funzione di un interesse pubblico soggettivamente inteso ma, soprattutto, in funzione della tutela adeguata delle situazioni giuridiche degli amministrati.

Tali riflessioni rafforzano le tesi secondo le quali il tempo è considerato un bene giuridico autonomo ed ineludibile perché è presente necessariamente in tutte le relazioni giuridiche e sociali. Da qui emerge il fondamentale valore sociale e giuridico del tempo nel consentire ai privati il libero esercizio dei

loro diritti di libertà economica. Il fattore temporale incide, così, nella fattibilità di investimenti o della programmazione dei privati. Ne consegue che, un'azione amministrativa celere, si rifletterà sul valore economico delle attività private⁵² in un momento di globalizzazione economica come quello attuale.

Questo presuppone che i privati, nello svolgimento delle attività che richiedono provvedimenti ampliativi come le autorizzazioni o le concessioni amministrative, che instaurano rapporti di lavoro professionali e non con l'amministrazione, debbono essere posti nelle situazioni concrete di conoscere preventivamente i tempi di adozione dei provvedimenti dell'amministrazione, per poter agire con certezza "imprenditoriale".

Tempo, inteso come bene giuridico rilevante sia per il privato che per l'amministrazione che deve ottimizzare l'organizzazione delle sue risorse umane, strumentali ed economiche, sempre scarse. Il tempo può essere anche inteso come un fattore di legittimazione e di condizionamento del

⁵² SORDI, *Il tempo e lo spazio dell'attività amministrativa nella prospettiva storica*, cit., 53 e ss; per la giurisprudenza si veda, *ex multis*, Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 4 novembre 2010, n. 1368, il quale stabilisce che "[...] il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento, qualora incidente su interessi pretensivi agganciati a programmi di investimento di cittadini o imprese, è sempre un costo, dal momento che il fattore tempocostituisce una essenziale variabile nella predisposizione e nell'attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa convenienza economica". Sul punto, con argomentazioni puntuali, QUINTO, *Il tempo "bene della vita" nel procedimento amministrativo: la tutela risarcitoria* in www.giustizia-amministrativa.it pubblicato il 25 ottobre 2011, 16-18. Sui costi economici dell'attività amministrativa non esercitata nei termini di legge, ONORATO, *Considerazioni sul termine di conclusione del procedimento amministrativo*, in *Trib. amm. reg.*, 1998, fasc. 5-6, 221-237; OSELLA, *La centralità del "tempo" nella valutazione della correttezza della Pubblica amministrazione*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2012, fasc. 3, 649; TUSCO, *Brevi note sul risarcimento del danno da ritardo* in www.giustamm.it 4/10/2010; D'ANCONA, *Il termine di conclusione del procedimento amministrativo* in www.giustamm.it 14/09/2009; SARACENI, *Il tempo nel diritto*, in *Iustitia* n. 3/2003, 459 e ss; MORBIDELLI, *Il tempo del procedimento* in V. Cerulli Irelli (a cura di) *La disciplina generale dell'azione amministrativa-Saggi ordinati in sistema* Napoli, 2006, 251 e ss.

⁵⁰ Id., cit., 176.

⁵¹ ID., cit., 22.

sistema giuridico del potere amministrativo esercitato tramite la forma del procedimento amministrativo, dove si conferisce, nel corso del suo svolgimento, concretezza e certezza all'agire amministrativo. Il procedimento amministrativo costituisce cioè il processo di giuridicizzazione del potere amministrativo che è il contrario della immutabilità in quanto evoca libertà di valutazione, adattamento al mutevole variare di condizioni e circostanze, inesauribilità di apprezzamento⁵³.

Il potere sembra mimare lo scorrere del tempo, perché fluisce e si rinnova con il suo stesso divenire. Mutabilità come caratteristica principale del potere amministrativo che sopravvive al suo esercizio in quanto l'atto che formalizza la volontà amministrativa la precisa nel tempo e nel contenuto, ma non esaurisce il potere⁵⁴.

L'ipotesi di attendere troppo le misure amministrative troppo spesso non consente agli amministrati di programmare appositi risultati economici attraverso gli investimenti, che potrebbero rilevarsi inefficaci trascorso il tempo di provvedere, pena il risarcimento dei danni ascrivibile all'amministrazione per le inerzie dolose o colpose (art. 2 *bis* della legge n. 241 del 1990 e s.m.i.).

La mancata conclusione del procedimento non fa altro che procrastinare l'incertezza delle legittime aspettative del cittadino perché non è impensabile che lo stesso possa subire un danno da questi ritardi, in termini di inutilità di progettazioni oppure di rilevanti perdite⁵⁵.

Il problema principale è fornire un quadro giuridico convincente della natura di bene giuridico del tempo, al fine di giustificare la risarcibilità di situazioni giuridiche soggettive coinvolte nel procedimento amministrativo e ricollegabili al tempo quale bene della vita.

Il termine del procedimento viene inteso sia come presupposto e garanzia per l'attuazione dell'effettiva eguaglianza e della

partecipazione dei soggetti al procedimento stesso, sia come presupposto dell'attuazione degli interessi compresenti nell'azione amministrativa.

Tuttavia, la dottrina più recente, si domanda se il tempo sia un bene giuridico, se e quando il tempo può essere dedotto in un rapporto giuridico amministrativo e quali sono gli strumenti di tutela.

Pur riconoscendosi al tempo il momento di riferimento della sintesi degli interessi procedurali, l'oggetto del rapporto giuridico amministrativo, si esclude che esso possa asurgere al rango di bene.

La tutela del tempo quale bene della vita sarebbe indiretta: per tutelare interessi di portata più ampia (come, ad esempio, la libertà di iniziativa economica privata) si tutela il termine procedimentale. Che il tempo tradotto nel termine di conclusione del procedimento amministrativo abbia in molti casi una tutela mediata non v'è dubbio, ma questo non comporta necessariamente e sempre l'esclusione della sua configurabilità quale bene della vita e cioè punto di riferimento e contenuto di specifiche situazioni giuridiche soggettive⁵⁶.

Il tempo del procedimento trova una sua utilità giuridicamente apprezzabile e una sua unitarietà e valutazione positiva in termini di meritevolezza nello stesso procedimento amministrativo, dettandone la logica sequenzialità. Secondo alcuni si esclude che il tempo possa rappresentare un autonomo bene giuridico per il fatto che il concetto di bene è intimamente collegato al suo godimento in forma esclusiva e il tempo è un bene comune di cui tutti godono e quindi non escludibile.

In realtà, la dottrina civilistica, nega tale assunto, affermando che in questo si prospetterebbe un collegamento necessario tra bene, cosa e diritti sulle cose, tra bene e regime di appartenenza proprietaria, là dove la nozione di bene postula la sua attitudine a costituire "oggetto di diritti" (art. 810 c.c.); e non soltanto di diritti esclusivi, in termini di proprietà⁵⁷.

⁵³ SORDI, *Il tempo e lo spazio dell'attività amministrativa nella prospettiva storica*, cit., 54-55

⁵⁴ SORDI, cit., 55.

⁵⁵ Cons. St. Sez. V, 21 giugno 2013, m. 3405 in *Foro amm. CDS 2013*, 6, 1661, Sul punto si veda anche GAROFOLI, AULETTA, *Codice amministrativo. Annotato con la giurisprudenza*, Commento all'art. 2 bis della legge n. 241 del 1990, 41.

⁵⁶ PERLINGIERI, *L'informazione come bene giuridico in Rass. Dir. Civ.*, 1990, 330

⁵⁷ ID., *L'informazione come bene giuridico*, cit., 330; PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della "proprietà"*, Camerino-Napoli, 1971, 60 e ss;

La stessa esclusività non è sempre caratteristica della proprietà ed è assente nelle situazioni soggettive non caratterizzate dallo *ius excludendi alios*.

Questo, al limite, connota una determinata nozione di diritto soggettivo e comunque non qualsiasi situazione giuridica.

Per tali ragioni, un bene è rilevante non solo quando è riferito alla titolarità dell'interesse, in cui si sostanzia e nella protezione riservata al titolare ma soprattutto quando la tutela del bene è riservata a terzi che ne ricavano una utilità, non sempre economica.

Secondo la dottrina, dunque, va completamente rivista e rivisitata l'opinione diffusa dell'irrelevanza giuridica delle cc.dd. *res communes omnium* o delle *res nullius*⁵⁸.

In un ordinamento giuridico che si caratterizza per la socialità dei rapporti e in un sistema amministrativo basato sullo stretto rapporto giuridico tra amministrazione e cittadino, si determina necessariamente il superamento individualistico dell'indifferente giuridico mirando alla parificazione delle utilità individuali e sociali⁵⁹.

Ciò consente di sottolineare la giuridica rilevanza sia dei beni patrimoniali che di quelli non patrimoniali; questi ultimi protetti a prescindere dalla loro eventuale rilevanza economica.

Così, le problematiche sul tempo quale bene giuridico della vita sono destinate a considerare il tempo stesso come bene non patrimonialmente rilevante, caratterizzato dal valore immateriale che anima la sostanza del procedimento amministrativo, facendo affiorare la rilevanza di situazioni giuridiche soggettive diverse dall'interesse legittimo ma

ugualmente meritevoli di tutela primaria da parte dell'ordinamento⁶⁰.

Pertanto, l'utilizzazione del tempo non postula necessariamente l'uso esclusivo e unico del tempo stesso. Se già per i beni immateriali non identificabili in una *res* corporale, è stato precisato che essi "sono suscettibili di godimento plurimo"⁶¹.

Il tempo assume rilevanza giuridica per l'utilità che, di volta in volta, sia pure in relazione alle diverse comparazioni e ponderazioni degli interessi procedurali, è idoneo a produrre, quale possibile vantaggio patrimoniale o non patrimoniale, ai soggetti del procedimento amministrativo.

La peculiarità sta nella non necessaria sua esclusività e nell'attitudine a soddisfare completamente anche l'interesse di più soggetti procedurali "[...] senza che la soddisfazione di uno impedisca la contemporanea soddisfazione degli altri"⁶².

Preliminarmente è facile constatare come il tempo in generale sia suscettibile di possedere il requisito obiettivo del bene in senso giuridico consistente nell'attitudine a soddisfare il bisogno delle parti alla conoscenza dell'iter procedurale ed è in via di principio idoneo a soddisfare interessi diversi dall'interesse legittimo in relazione a determinate e specifiche circostanze.

In buona sostanza, il tempo, come qualsiasi bene giuridico, assume utilità materiali diverse, relativamente a parti procedurali, luoghi e modi di soddisfacimento degli interessi procedurali⁶³.

In questo contesto, poi, se il tempo cessa di essere utilizzabile non diviene per ciò solo bene non giuridico, perché la sua rilevanza giuridica come bene non si esaurisce nella sua concreta utilizzabilità, ma nella sua attitudine ad essere punto di riferimento oggettivo di molte situazioni giuridiche soggettive, non necessariamente diritti soggettivi non patrimoniali.

In pratica, il tempo astrattamente utile alle parti procedurali è necessariamente un bene

PUGLIATTI, *Beni (teoria gen.)*, in *Enc. dir.* V, Milano, 1959, 173. Sul punto precisa IANNELLI, *Stato della persona e atti dello stato civile*, Camerino-Napoli, 1984, 62 che il bene giuridico non può essere circoscritto al contenuto di sfruttamento economico, perché la nozione generale di entità idonea ad essere punto di riferimento oggettivo di interessi economici ed esistenziali ritenuti meritevoli di tutela dall'ordinamento.

⁵⁸ PERLINGIERI, *L'informazione*, cit., 331; PUGLIATTI, *Beni (teoria gen.)*, cit., 170.

⁵⁹ ID., cit., passim

⁶⁰ ID., cit., passim.

⁶¹ MESSINETTI, *Beni immateriali 1) Diritto privato*, in *Enc. giur.* Vol. V, Roma, 1988, 5 e ss

⁶² PERLINGIERI, *L'informazione*, cit., 332; MESSINETTI, *Beni immateriali*, cit., 7-8

⁶³ ID., cit., 333 e ss.

giuridico in quanto cosa incorporale che assume la fisionomia di una determinata utilità e giuridicamente meritevole nell'ambito di un determinato procedimento amministrativo.

L'interesse al tempo risulta la conseguenza della sua utilità giuridica sia pure misurata a situazioni giuridiche soggettive emergenti nell'azione amministrativa. In tale contesto si aggiunge la valenza del termine.

Il termine vale a costituire il modo di essere delle situazioni giuridiche soggettive nel tempo⁶⁴. In questi termini, il vicolo sostanziale a provvedere corrisponde ad un dovere funzionale e ad un'istanza legittima, tempestiva, opportuna. In realtà, questo vincolo giuridico è determinato da specifici assetti normativi, secondo un modo di produzione in cui interviene lo stesso ordinamento giuridico⁶⁵.

Deriva dalla definizione degli interessi e discende da precise posizioni derivanti dal rapporto giuridico tra amministrazione e cittadino; esempio di "[...] produzione mirabile, in cui il dovere si fa effetto giuridico concreto per derivazione da una situazione soggettiva."⁶⁶

Tale considerazione di effetto prodotto è il riflesso od espressione di un dovere dell'amministrazione che nel concreto si atteggiava come l'effetto giuridico prodotto del dialogo di quelle posizioni con gli interessi, generali e specifici, privilegiati dell'ordinamento⁶⁷.

Con ciò si presenta come elemento che trova collocazione in direzioni dell'ordinamento non semplificabili e con una consistenza e stabilità per le quali pare difficile che la novità legislativa lo possa ridurre a

onere o addirittura eliminare ad opera del silenzio-assenso e d'un effetto ex lege⁶⁸.

Tali varie situazioni soggettive rafforzano il carattere relativo del bene giuridico tempo, il quale influisce sulla rilevanza giuridica di esse, facendone emergere alcune rispetto ad altre nei diversi contesti procedurali (ad esempio, la mancata conclusione del procedimento amministrativo nei termini previsti può dar luogo alla lesione del diritto alla libertà economica del privato richiedente oppure ad altre situazioni giuridiche costituzionalmente rilevanti e che nulla hanno a che vedere con l'interesse pretensivo al bene della vita)⁶⁹.

Così, il bene della vita tempo diviene bene giuridico perché oggetto di diritti, di situazioni giuridiche soggettive afferenti all'azione amministrativa e che richiedono specifici e autonomi strumenti di protezione e di garanzia.⁷⁰

Ciò significa che la problematica del tempo quale bene giuridico sembra esaurirsi in tutte quelle situazioni giuridiche soggettive che si relazionano con il tempo stesso, suscettibile o no di valutazione patrimoniale. Una tale conclusione coinvolge la natura e la qualificazione dell'interesse al termine del procedimento⁷¹.

In quanto bene giuridico riferito al procedimento amministrativo e ai rapporti giuridici che in esso si instaurano, il tempo quale misura dell'esercizio del potere amministrativo qualifica giuridicamente sia l'assetto di interessi dell'azione amministrativa conferendo tutela giuridica a particolari interessi che afferiscono al procedimento stesso.

3. Conclusioni

Dall'analisi effettuata si evince che il bene della vita viene ad esistenza se e nella misura in cui sia idoneo ad oggettivarsi in situazioni giuridiche soggettive in riferimento alle attività delle parti procedurali. Sia inteso come bene della vita che come bene giuridico, esso finisce sempre con il rappresentare il punto di riferimento e il contenuto di situa-

⁶⁴ CIOFFI, *Dovere di provvedere e silenzio-assenso della pubblica amministrazione dopo la legge 14 maggio 2005 n. 80 in Dir. amm.*, fasc.1, 2006, 123, il quale cita il Consiglio di Stato - Adunanza generale, parere 21 novembre 1991, n. 141, in *Foro it.*, 1992, III, 98 ss. che stabilisce che a dare un termine conclusivo ad ogni procedimento ci vuole un atto normativo: «L'indicazione del termine» - scrive l'Adunanza - assume «l'elemento temporale negli schemi regolatori della funzione amministrativa» e al contempo «incide sulle posizioni soggettive degli amministrati».

⁶⁵ CIOFFI, *cit.*, 123

⁶⁶ ID., *cit.*, 123

⁶⁷ ID., *cit.*, 123

⁶⁸ ID., *cit.*, 123

⁶⁹ PERLINGIERI, *L'informazione*, *cit.*, 336-337.

⁷⁰ ID., *cit.*, 336.

⁷¹ ID., *cit.*, 337.

zioni giuridiche soggettive.⁷² Confermato è pertanto il principio, che non subisce deroghe neppure per l'assenza della *res* corporale, secondo il quale ogni situazione giuridica postula l'esistenza di un bene che costituisce l'oggetto di tutela. Tale affermazione, come è stato accertato in relazione all'analisi di altri beni giuridici, è ispirata ancora ad una concezione naturalistica del bene giuridico, "[...] o quanto meno ad una prospettiva dualistica ora tra bene economico e bene giuridico ora tra bene e situazione giuridica soggettiva, non rappresenta che la necessità di cogliere la giuridicità del bene, qualsiasi esso sia, nella rilevanza che vi attribuisce l'ordinamento, ovvero, sotto il profilo relazionale, nel rapporto giuridico in cui è interessato e, sotto il profilo soggettivo dell'interesse protetto, nelle situazioni soggettive di cui consta il rapporto"⁷³.

Per considerare il tempo quale bene giuridico nel procedimento amministrativo occorre verificare in concreto se possono esistere situazioni giuridiche sulle quali il tempo incide e se il tempo può essere dedotto nel contenuto del procedimento e se ancora il tempo potrà assumere un ruolo nello stesso contenuto delle procedure amministrative. La verità è che se il tempo è idoneo a soddisfare interessi meritevoli giuridicamente rilevanti, esso rappresenta un bene in senso giuridico⁷⁴.

Sotto quest'aspetto, la nozione di tempo si rinnova sempre ed il suo interesse risiede nella sua dinamicità nel consentire sempre nuovi assetti di interessi nel contesto dell'azione amministrativa. Con il concetto di tempo si designa il rapporto giuridico amministrativo che crea situazioni giuridiche soggettive ri-

sarcibili per il solo fatto del decorso inutile del tempo determinato con dolo o colpa dell'amministrazione⁷⁵.

Tali situazioni si prospettano distinte ma necessariamente collegate al tempo, si orientano, nella loro rilevanza giuridica, verso il tempo, assumendo un rango costituzionale a garanzia del pieno sviluppo dei diritti della persona in leale collaborazione con il corretto funzionamento delle istituzioni⁷⁶.

Questo significa, in ultima analisi, che sullo stesso bene possono costituirsi una pluralità di situazioni giuridiche sia della stessa indole che di indole diversa⁷⁷.

⁷² ID., cit., 335.

⁷³ PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1984, 523 e ss; STANZIONE, *Rapporto giuridico*, *Diritto civile*, in Studi di diritto civile, Napoli, 1986, passim.

STANZIONE, *Sul rapporto giuridico nel diritto civile in Rass. Dir. civ.* 1989, 101 e ss. Sul tempo quale bene prezioso sotto il profilo del rispetto dei tempi per la conclusione del procedimento pianificatorio; M.A. CABIDDU, *Il governo del territorio*, Bari, 2014, 28, la quale sostiene che l'obbligo di concludere in tempi certi il procedimento amministrativo costituisce attuazione del più importante e generale principio della certezza del diritto, quale elemento essenziale di un rapporto corretto tra le istituzioni e la collettività.

⁷⁴ ID., *L'informazione*, cit., 336.

⁷⁵ ID., cit., 337.

⁷⁶ PERLINGIERI, *L'informazione*, cit., 353. Sul punto da rilevare STANZIONE, cit., 109, il quale "Il termine rapporto deve, rigorosamente, indicare soltanto il legame tra situazioni giuridiche. Ma per la migliore valutazione di questa tendenza è forse opportuno ricordare che essa va inquadrata nella crisi del diritto soggettivo, che presuppone ed agevola l'emersione della nozione di situazione giuridica soggettiva"; CONTE, *Rapporto (teoria del diritto com.)* in *Noviss. dig. It.* Vol. XIV, Torino, 1967, 785

⁷⁷ PERLINGIERI, Il principio "Nemini res sua servit" e costituzione anticipata di servitù, in *Scritti II*, Caramore, 1972, 245 e ss; STANZIONE, cit., 129; LAZZARO, *Rapporto giuridico in Noviss. dig. It.* vol. XIV, Torino 1967, 787. Sul rapporto tra potestà e interesse legittimo, BIGLIAZZI-GERI, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, Milano, 1967, 73 e ss; RESCIGNO, *Obbligazioni (Nozioni gen.)*, in *Enc. dir.* Vol. XXIX, Milano, 1979, 145.



«.....GA.....»