



**prot: RC20190030330**  
**del: 15/10/2019**

Ai Direttori delle Strutture di Linea  
Ai Direttori delle Strutture di Staff  
Ai Direttori delle Strutture Territoriali  
Ai Direttori delle Strutture di supporto agli  
Organi e all'Amministrazione

Oggetto: Rispetto dei tempi procedurali - danno da ritardo e indennizzo da ritardo.

Con la presente nota circolare si intendono richiamare gli istituti e la disciplina relativi alle conseguenze del mancato rispetto dei tempi procedurali.

L'opportunità di tale intervento è determinata dall'evidenza di casi di condanna dell'Ente, da parte del Giudice amministrativo, per il riconoscimento della fattispecie del silenzio-inadempimento ed il verificarsi del cosiddetto "danno da ritardo". Il fenomeno è stato inoltre più volte rilevato in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa, come da ultimo evidenziato dal Segretario Generale nella *Relazione sul Controllo successivo per l'anno 2018*.

Preliminarmente, si rammenta quanto disposto dall'art. 2, comma 1, legge n. 241/90, che costituisce il parametro di riferimento fondamentale in materia:

*"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".*

Come corollario di tale obbligo, il legislatore ha successivamente introdotto due distinte fattispecie sanzionatorie dell'inosservanza del rispetto dei tempi previsti per la conclusione del procedimento, ovvero il "danno da ritardo" e l'"indennizzo da ritardo", entrambe disciplinate dall'art. 2-bis della legge n. 241/90, i cui caratteri si delineano brevemente di seguito.

#### Danno da ritardo

Questa fattispecie è prevista dal comma 1 dell'art. 2-bis della legge n. 241/1990 (articolo introdotto dall'art. 7, comma 1, lettera c) della legge n. 69/2009), che 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”.*

Con la citata legge n. 69/2009 è stato codificato quindi, sulla scia di un consolidato orientamento giurisprudenziale, il danno da ritardo, che si modella sulle caratteristiche proprie del danno risarcibile: l'avvenuta prova della lesione del bene della vita (capace di comportare un danno, ovvero la lesione), una condotta colposa o dolosa dell'amministrazione, l'esistenza del nesso di causalità tra il danno e la condotta. Come ricordato più volte dalla Magistratura amministrativa<sup>1</sup>, il ritardo è di per sé elemento sufficiente per dar luogo ad un danno ingiusto risarcibile, poiché il tempo è bene della vita e ha un costo. Questa fattispecie costituisce un'ipotesi *sui generis*, da ricondurre nell'ampia portata dell'art. 2043 del codice civile (responsabilità da danno ingiusto) ed impone, come elemento restrittivo, che il danneggiato debba dimostrare tutti gli elementi costitutivi della domanda di risarcimento (prova del danno, ingiustizia dello stesso, nesso causale, dolo o colpa dell'amministrazione). Come confermato dal Consiglio di Stato in tempi ancora più recenti<sup>2</sup>, la condotta della Pubblica Amministrazione cagionante il danno da ritardo, oltre alla concorrenza degli altri elementi costitutivi della responsabilità ex art. 2043 c.c., richiede che esista un obbligo dell'amministrazione a provvedere entro un termine definito dalla legge a fronte di una fondata posizione di interesse legittimo ad ottenere il provvedimento.

Relativamente al *quantum* risarcibile, lo stesso non è predeterminato; l'onere della prova è, infatti, posto in capo all'istante e la valutazione si basa su criteri diversi che variano al mutare della lesione (es. perdita del bene della vita, danno emergente, lucro cessante, danno da perdita di chance...).

#### Indennizzo da ritardo

Diversa è la fattispecie inserita nella legge n. 241/1990, art. 2-bis, comma 1-bis, dall'art. 28 del D.L. 69/2013 (convertito nella legge 98/2013), dettagliata dalla direttiva del 9/01/2014 del Dipartimento Funzione Pubblica dell'attuale Ministero per la Pubblica Amministrazione.

La normativa prevede il diritto dell'interessato ad ottenere un ristoro automatico e predeterminato, nelle ipotesi del ritardo dell'amministrazione, in casi specifici e al ricorrere di determinate condizioni. L'ipotesi in questione prescinde, a differenza del danno da ritardo, dalla dimostrazione dell'esistenza del danno, poiché si configura anche se il comportamento è stato scusabile o lecito, financo nei casi fortuiti o di forza maggiore.

---

<sup>1</sup> *Ex multis* Consiglio di Stato, sentenza n. 1406/2013

<sup>2</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 358/2019



Il presupposto dell'indennizzo risiede quindi nella mera esistenza di un termine disatteso, il fondamento dello stesso nel disagio subito dal cittadino per il fatto del superamento del termine.

Si tratta tuttavia di un istituto circoscritto ad alcuni casi, desumibili dalla richiamata normativa e schematizzati come di seguito:

#### A) Elementi dell'indennizzo da ritardo

- Inosservanza del termine di conclusione del procedimento, iniziato ad istanza di parte e per cui sussiste obbligo di pronunciarsi, ad esclusione dei casi di silenzio qualificato o in materia di concorsi pubblici;
- Esperimento del potere sostitutivo, da parte del privato istante, ex art. 2, comma 9 bis, legge n. 241/1990 entro 20 giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento;
- Decorso del termine per provvedere da parte del titolare del potere sostitutivo (il termine è pari alla metà di quello originariamente previsto) senza esito o senza liquidazione dell'indennizzo.

#### B) Casi in cui si può richiedere l'indennizzo da ritardo:

Sono esclusivamente quelli relativi all'avvio e all'esercizio di attività di impresa, per procedimenti iniziati dopo il 21 agosto 2013. L'istituto non è applicabile nelle ipotesi di DIA (Denuncia Inizio Attività), poiché la stessa non implica un obbligo di provvedere della P.A. La misura era prevista in via sperimentale; era infatti stabilito che, a seguito di monitoraggio, la stessa fosse rimodulata (non escludendo l'ipotesi dell'eliminazione) con apposito regolamento, dopo 18 mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione (legge 98/2013). Il termine è scaduto nel febbraio 2015 e non risultano interventi regolamentari; si può desumere quindi, anche considerando il generale riconoscimento della vigenza dell'istituto, pur implicito, da parte della giurisprudenza, che la misura sia stata mantenuta nelle sue restrittive caratteristiche originarie.

#### C) Quantificazione del danno:

Euro 30,00 per ogni giorno di ritardo, che sono detratti dalle eventuali somme da corrispondere a titolo di risarcimento. L'amministrazione procedente (o, nel caso di più amministrazioni, quella responsabile del ritardo) deve corrispondere l'indennizzo per ogni giorno di ritardo, con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, entro un limite massimo di Euro 2.000,00.

#### D) Conseguenze:

In caso di pronuncia di condanna, la stessa viene comunicata alla Corte dei Conti e al titolare del procedimento disciplinare.



E) Obblighi di informazione:

Deve essere fatta menzione del diritto all'indennizzo e delle modalità per esercitarlo nella comunicazione di avvio del procedimento e nelle informazioni sullo stesso, pubblicate ai sensi dell'art. 35 del D.lgs. n. 33/2013, fornendo indicazioni in ordine al soggetto cui è attribuito il potere sostitutivo e dei termini a questo assegnati.

Così riassunta la normativa generale sul punto, si rammenta che il vigente Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2019/2020/2021, illustra, nell'Allegato 8, le conseguenze per il ritardo procedimentale e prescrive gli adempimenti necessari, al punto 7.2 pag. 71, relativamente al monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti.

Si ricorda, altresì, che ai sensi del comma 9 dell'art. 2 della legge n. 241/1990, *“La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente”*.

Si invita quindi, alla luce di quanto espresso, a porre la massima attenzione al rispetto dei termini procedurali.

Nell'ottica dell'obiettivo n. 5 “Ingegnerizzazione dei processi per la gestione e la pubblicazione dei dati contenuti nell'anagrafe dei procedimenti amministrativi ex art. 35 del D.lgs. n. 33/2013” del PTPCT 2019/2021, si invita, altresì, ad effettuare una preventiva ricognizione dei procedimenti relativi all'avvio e/o all'esercizio dell'attività di impresa, interessati dalle disposizioni sull'istituto dell'indennizzo da ritardo, dandone comunicazione alla Direzione Controlli di legittimità e regolarità amministrativa, Trasparenza e Anticorruzione.

Si ringrazia per la fattiva collaborazione.

Il Vice Segretario Generale Vicario  
e RPCT  
Mariarosa Turchi