Roma 7 /8 ottobre 2016 - AIPDA

Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme.

Aristide Police

Unresponsive Administration e rimedi: una nuova dimensione per il dovere di provvedere della P.A.

* * *

Sommario: 1. Una necessaria premessa sui limiti dei rimedi giuridici alla *maladministration*.- 2. Le previsioni della legge n. 124 del 2005 in tema di silenzio assenso.- 3. Le nuove previsioni legislative in tema di accelerazione dei procedimenti e poteri sostitutivi..- 3.1. L'art. 4 della legge n. 124 del 2015: la sostituzione straordinaria.- 3.2. I poteri sostitutivi "interni" nella legislazione recente: i commi 9, 9 bis e 9 ter della legge n. 241 del 1990.- 3.3. Le previsioni di dettaglio nel Regolamento governativo: luci ed ombre.- 3.3.1. La perimetrazione dell'astratto ambito di applicazione e la sua declinazione in concreto.- 3.3.2. La riduzione dei termini del procedimento: l'illusione del tempo.- 3.3.3. Le modalità e le forme di esercizio del potere sostitutivo.- 3.3.4. Le misure organizzative ed il limite della clausola di "invarianza finanziaria".- 4. Il risarcimento del danno e l'indennizzo in caso di inerzia e ritardo.

1. Una necessaria premessa sui limiti dei rimedi giuridici alla maladministration

Nell'approfondire il tema degli *Antidoti alla cattiva amministrazione* alla luce delle recenti riforme introdotte dalla legge 7 agosto 2015 n. 124, torna alla memoria un vecchio (ma sempre attuale) saggio di Sabino Cassese su *Maladministration e rimedi.* Questo approfondimento si sofferma su di una particolare figura di *maladministration*, quella della *Unresponsive Administration*, e cioè quella dell'Amministrazione pubblica che non risponde, uno dei temi più classici del nostro diritto amministrativo ed una delle patologie più difficilmente estirpabili nel sistema amministrativo italiano: la lentezza, l'inerzia ed il silenzio delle pubbliche Amministrazioni[1].

Il fatto che si tratti di un tema classico per gli studi giuridici -induce a ritenere frutto di evidente ingenuità l'insistenza del legislatore nel ricercare proprio nel diritto e nei suoi strumenti (istituti di accelerazione o semplificazione, poteri di sostituzione, garanzie

[1] La trattazione, riprende e sviluppa l'intervento alla tavola rotonda conclusiva del Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (Roma, 7- 8, ottobre 2016); il lavoro non è stato appesantito da note con riferimenti dottrinari, si rinvia per essi all'appendice del presente lavoro.

giurisdizionali di tipo sollecitatorio, risarcitorio o indennitario) un'efficace soluzione a tali significativi ostacoli alla "buona amministrazione" ed allo sviluppo economico.

Nell'avviare una riflessione sull'ultima riforma dell'Amministrazione pubblica -quella che con grande passione politica e civile è stata intrapresa dal Governo Renzi- pare quindi doveroso sottolineare il limite del mezzo legislativo e delle stesse garanzie giurisdizionali per assicurare una credibile soluzione all'inefficienza amministrativa ed all'inadempimento diffuso dell'obbligo di provvedere tempestivamente alla risoluzione dei problemi comuni. Una significativa testimonianza di impotenza a fronte di questi fenomeni di *maladministration*, del resto, è risuonato anche nelle Conclusioni della Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 del Presidente del Consiglio di Stato.

Non si vuole certo riproporre l'annoso tema della "inutilità del diritto", che variamente (e vanamente) affanna gli studiosi di filosofia del diritto, qui si vuole solo segnalare come gli istituti giuridici pur se rinnovati e migliorati possono offrire un limitato contributo alla soluzione del problema.

Con questa consapevolezza, l'esame della nuova disciplina e dei suoi indubbi punti di forza (in uno con i suoi limiti), risulterà più realistico e quindi di maggiore utilità.

2. Le previsioni della legge n.124 del 2015 in tema di Silenzio assenso

Nella legge n. 124 del 2015, il tema che ci occupa viene affrontato proprio nei primi articoli. In particolare, negli artt. 3 e 4.

Come è ben noto, l'art. 3 (la cui rubrica recita *Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici*), introduce una ulteriore previsione normativa con riguardo al cd. silenzio significativo.

Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo l'articolo 17 è infatti inserito un art. 17 bis, che si occupa del silenzio assenso tra Amministrazioni pubbliche e tra Amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici. Tale disposizione, dopo aver introdotto un termine di trenta giorni per l'espressione di atti di assenso, di concerto o di nulla osta e la possibilità di un'unica

interruzione del termine (con assegnazione di ulteriori trenta giorni dall'atto interruttivo), dispone che l'inutile decorso di tali termini "senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta" produce l'effetto che "lo stesso si intende acquisito".

Tale disciplina si applica anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di Amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche. In tali casi, e fatte salve le disposizioni di legge che prevedano termini diversi, la norma introduce un più lungo termine per il formarsi del silenzio assenso, un termine di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'Amministrazione procedente.

Anche in questo caso decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito.

Le nuove disposizioni, come del resto già quelle in vigore da tempo in materia di silenzio assenso e di poteri sostitutivi possono senz'altro esser salutate con favore.

Non si devono però tacere due ordini di perplessità, un primo di tipo eminentemente pratico quanto alla reale capacità di incidere di tale disciplina, ed un secondo più sistematico che non riguarda solo l'ultima riforma, ma tutti gli interventi legislativi che sin dagli anni Novanta dello scorso secolo cercano di surrogare, il dovere di provvedere con provvedimento amministrativo espresso, con silenzi significativi fondati sull'inerzia (e spesso sull'inefficienza delle Amministrazioni pubbliche).

Quanto alla prima perplessità, essa riguarda il limitato impatto sulla realtà della nuova norma. Il dubbio si alimenta se si assegna il giusto peso alle due previsioni contenute nell'articolo 17 bis, da un lato quella che introduce un'espressa salvezza per i più lunghi termini per provvedere dettati dalle discipline di settore (e quindi speciali, rispetto a quella generale sul procedimento amministrativo); dall'altro la previsione del comma 3 dell'art. 17 bis, che ricorda come "Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi".

Se si considera la rilevanza delle norme speciali e di quelle di matrice europea in tema di tutela dell'ambiente, di attività d'impresa, di produzione agroalimentare, di tutela della salute, si comprende come la portata semplificatrice potrebbe esser di gran lunga meno significativa di quanto da essa ci si attende.

Il secondo ordine di perplessità riguarda anche la previsione legislativa recente, ma è comune a tutte le forme di auspicata semplificazione a mezzo di silenzi significativi o di termini perentori (di natura sostanzialmente decadenziale) per l'esercizio di pubblici poteri.

Il legislatore, di riforma in riforma, in modo ricorrente e forse ingenuo continua a ritenere di poter trasformare o meglio rinnovare le forme dell'esercizio del pubblico potere a mezzo di una misura di semplificazione che in sostanza coincide con la sua eliminazione. Queste misure legislative, infatti, tendono alla eliminazione del problema della inefficienza e del ritardo dell'Amministrazione nell'esercizio del potere, con la sua sostanziale riduzione o meglio "eliminazione". Il discorso vale anche per le norme che limitano nel tempo l'esercizio di poteri di autotutela.

Tra le riforme di quest'ultimo periodo è facile rendersi conto che c'è un'assoluta continuità di pensiero: pare condivisa l'idea secondo cui per risolvere i problemi della crescita economica e dell'efficienza amministrativa per il cittadino si possa limitare nel tempo il dovere (ed il potere) dell'Amministrazione di provvedere. La riduzione dello spazio temporale entro cui è consentito l'esercizio del potere amministrativo, e la sua preclusione decorso inutilmente tale termine, è una costante nelle riforme amministrative del nuovo secolo, ciò ovviamente nell'ipotesi in cui il potere amministrativo abbia portata interdittiva o limitativa dell'iniziativa dei privati ovvero incida negativamente sulla sfera giuridico-patrimoniale di questi ultimi.

Ebbene, si ha ragione di credere che tutti i tentativi di riduzione del potere discrezionale amministrativo risultano poco credibili se declinati in termini di abbandono dell'esercizio del potere, di negazione dello stesso. Gli studiosi del diritto amministrativo hanno, anche in tempi recenti, messo in evidenza come la inesauribilità del potere pubblico è strettamente

connaturata alla funzione amministrativa ed alla sua preordinazione al perseguimento degli interessi della collettività.

Ciò non significa che non sia condivisibile l'esigenza che ha portato il legislatore a varare queste riforme, esigenza che giustifica anche una delle linee portanti della riforma amministrativa varata con la legge n. 124 del 2015.

E' infatti del tutto giustificato il fastidio che il ceto politico, ma più in generale la Comunità nazionale, manifesta nei confronti dell'incapacità delle Amministrazioni pubbliche di provvedere tempestivamente e di provvedere con soluzioni dotate di stabilità nel tempo. Nell'inerzia o nella lentezza delle decisioni pubbliche e nella loro costante instabilità si individua non a torto una delle principali ragioni di ostacolo alla crescita economica, allo sviluppo dell'iniziativa privata, all'attrazione degli investimenti anche stranieri, allo sviluppo industriale ed infrastrutturale del Paese.

Quello che pare dubbio è che si possa rimediare a tale problema imboccando quella che pare una scorciatoia, ma che è in realtà un vicolo senza uscita: la strada della semplificazione a mezzo della semplice eliminazione o estinzione del potere pubblico. E che questa strada sia una strada fallace è dimostrato dal fatto che quando si codificò per la prima volta la legge sul procedimento amministrativo, fra le prime e più importanti garanzie per il nuovo Cittadino si pensò a quella dell'obbligo o del dovere di provvedere con provvedimento espresso, e non al suo contrario. E ciò perché il provvedimento amministrativo espresso ha un peso significativo in termini di stabilità dei rapporti giuridici ed economici (oltre che di sua più efficace giustiziabilità) che nessun silenzio assenso porrà mai assicurare.

Anche a fronte delle nuove disposizioni sul *Silenzio assenso* ci si deve chiedere allora quanto tali deroghe al principio della doverosità di provvedere (con provvedimento espresso) siano realmente idonee a favorire la crescita economica e i servizi ai cittadini.

3. Le nuove previsioni legislative in tema di accelerazione dei procedimenti e poteri sostitutivi

3.1. L'art. 4 della legge n. 124 del 2015: la sostituzione straordinaria

Su una linea di azione completamente diversa a quella sin qui passata in rassegna si pone l'altra significativa norma che la legge n. 124 del 2015 introduce per contrastare l'inerzia, i ritardi e le inefficienze delle Amministrazioni pubbliche. Ed in questo caso la valutazione non può che esser positiva. Si è infatti ripreso il cammino già avviato dal precedente Esecutivo che aveva operato per il rafforzamento del dovere di provvedere tempestivamente con l'introduzione della responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile per gli autori di condotte omissive e con l'introduzione di un significativo potere sostitutivo. Tali misure, come già si è notato in dottrina per quelle assunte nel recente passato, determinano un significativo incremento di tutela del cittadino a fronte dell'inerzia dell'Amministrazione, anticipandone gli effetti alla fase procedimentale e non contenziosa.

Il riferimento è, come intuibile, all'art. 4 (la cui rubrica recita *Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi*), che imprime un significativo impulso all'esercizio di poteri sostitutivi in caso di inerzia.

Il legislatore ha infatti previsto l'emanazione di un Regolamento governativo (ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400), recante norme di accelerazione dei procedimenti amministrativi "relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali", affiancate a penetranti poteri sostitutivi.

L'art. 4 della legge n.124/2015 non ipotizza che l'accelerazione e l'esercizio dei poteri sostitutivi sia generalizzato, ma con molto realismo attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il compito di individuare i singoli interventi con positivi effetti sull'economia o sull'occupazione per i quali adottare le misure sostitutive. Per i procedimenti così individuati la legge prevede poi termini di conclusione ridotti in misura non superiore al cinquanta per cento rispetto a quelli applicabili ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990.

I poteri sostitutivi vengono assegnati, previa delibera del Consiglio dei Ministri, al Presidente del Consiglio o a un suo delegato e, al contempo, si prevede la definizione dei criteri di

individuazione di personale in servizio presso le Amministrazioni pubbliche, in possesso di specifiche competenze tecniche e amministrative, di cui possono avvalersi i titolari dei poteri sostitutivi.

Per i procedimenti in cui siano coinvolte Amministrazioni delle Regioni e degli enti locali, il legislatore ritiene correttamente di ricorrere a idonee forme di raccordo per la definizione dei poteri sostitutivi.

3.2. I poteri sostitutivi "interni" nella legislazione recente: i commi 9, 9 bis e 9 ter della legge n. 241 del 1990

Com'è evidente questi poteri sostitutivi si affiancano ed anzi devono in qualche misura considerarsi "specali" rispetto a quelli "ordinari" introdotti di recente all'art. 2 della legge n. 241 del 1990. Come è noto, infatti, l'art. 2, nel testo sostituito dall'art. 7 della legge 18 giugno 2009, n. 69, è stato oggetto di recente modifica ad opera dell'art. 1 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, cd. "d.l. semplificazione" (*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*).

Con riguardo al tema che ci occupa, tali norme hanno dato ingresso, in caso di ritardo o d'inerzia dell'Amministrazione, all'attivazione di ordinari poteri sostitutivi, oltre ad aver attribuito all'inerzia un peso nella valutazione della *performance* dei pubblici funzionari e nell'attivazione nei loro confronti, ove ve ne siano i presupposti, del potere disciplinare e dell'azione di responsabilità amministrativo contabile (così il comma 9 della legge n. 241/1990).

Quanto ai poteri sostitutivi, a differenza dei poteri straordinari assegnati dalla recente riforma al Presidente del Consiglio dei Ministri, il comma 9 bis dell'art. 2 disegna un potere sostitutivo che opera all'interno della stessa Amministrazione restata inerte. Si tratta di un potere conferito ai vertici della stessa Amministrazione: "l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto 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 a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi".

Il responsabile del potere sostitutivo, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto per la conclusione del procedimento, lo dovrà concludere attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario (così il comma 9 ter del citato art. 2).

Come giustamente notato in dottrina, tale meccanismo sostitutivo che opera all'interno dell'Amministrazione *dormiente*, non può qualificarsi come controllo sostitutivo in senso proprio mancando una sostituzione fra enti e limitandosi la norma a prevedere una mera sostituzione fra uffici o addirittura fra titolari della responsabilità procedimentale all'interno del medesimo ufficio. Manca in sostanza il carattere di straordinarietà, anche in ragione della nomina solo eventuale e (questa sì straordinaria) di un commissario. Di ciò dà piena evidenza anche la Circolare interpretativa emanata in materia (Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, n. 4/2012 del 10 maggio 2012).

Tale potere sostitutivo in realtà ha dimostrato limitata efficacia, proprio per i suo carattere "interno" all'Amministrazione inerte. Ed è in ragione di questo non secondario limite che l'introduzione di un vero e proprio potere sostitutivo nella riforma del 2015 deve esser salutata con favore. Affinché i poteri sostitutivi siano in concreto esercitati è necessaria un'alterità fra l'ente restato inerte ed il soggetto chiamato a sostituirsi ad esso.

La riforma "Madia", almeno per quanto riguarda l'art 4, introducendo la possibilità di sostituire nell'esercizio del potere le Amministrazioni rimaste inerti nell'assunzione della decisione, compie dei passi avanti di non poco conto. Questa riforma dà corpo a quel principio di sussidiarietà anche ascendente che è inevitabilmente necessario se si vogliono favorire forme di accelerazione della decisione senza rinunciare all'esercizio del potere, con conseguente assunzione della responsabilità del pubblico potere: responsabilità in termini

politici (e quindi anche legittimazione democratica del processo decisionale) e responsabilità in termini giuridici.

3.3. Le previsioni di dettaglio nel Regolamento governativo: luci ed ombre

E' però evidente che l'efficacia dei poteri sostitutivi non deriva soltanto dall'attribuzione del potere ad un organo *extra ordinem*, ma anche dalle modalità di esercizio di tali poteri e dall'organizzazione e dalle risorse dell'organo investito del potere di sostituzione.

Nelle nuove previsioni di riforma, di tali aspetti il legislatore ha fatto carico ad un Regolamento governativo che pertanto assume importanza fondamentale per l'efficacia della misura sostitutiva. Come si è accennato, infatti, le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi sono dettate più che dall'art 4 della legge n. 124/20015, dal Regolamento governativo (di cui al d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194).

Non è questa la sede per soffermarsi sulla compatibilità con il dettato costituzionale di alcune previsioni dell'articolo 4 appena menzionato; approfondimento che è giusto lasciare agli studiosi del diritto costituzionale (e ancor più alla saggezza della Corte costituzionale): sia quanto alla scelta di delegare al Governo la integrale disciplina della fattispecie, con una accezione molto ampia della riserva di legge relativa[2], sia quanto alla scelta di limitare tale eccezionale potere soltanto al campo delle grandi opere, delle infrastrutture strategiche e di

[2] Certo l'art 4 della legge n.124/2015 prevede l'esercizio di un potere sostitutivo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri che è un potere eccezionale (e questa del resto è la sua ragione di maggior forza). Tuttavia la definizione dell'ambito di esercizio di tale potere, salva la generica indicazione dei procedimenti "relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali" (così la lett. a, del comma 1), è rimessa nella sua concreta specificazione allo stesso Governo a mezzo del Regolamento governativo. Qualche dubbio di conformità con il principio costituzionale della riserva di legge è lecito nutrire. E tale dubbio è rafforzato per il fatto che anche la "individuazione in concreto … dei singoli interventi con positivi effetti sulla economia o sull'occupazione" è del pari rimessa al Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione dello stesso Consiglio dei Ministri, senza una sia pur minima indicazione dei criteri per la scelta da parte del legislatore primario (così la lett. b, del comma 1).

avvio di attività di impresa[3] e, nell'ambito di tale materia, soltanto ad alcuni tipi di procedimento[4].

Agli studiosi di diritto amministrativo spettano i "rami bassi" ed anche in questa materia essi paiono ben più intricati e meritevoli di accorta potatura perché si possa sperare in qualche utile frutto. E' quindi sul Regolamento governativo che occorrerà soffermare l'attenzione. Ebbene, nell'esaminare il Regolamento si avrà un'immediata sensazione di incompiutezza, esso si compone di soli sette articoli, quattro agili paginette che non paiono offrire tutte le risposte necessarie che sono state alimentate dalla norma di delega. Proviamo a seguirne il filo e a suggerire una costruttiva lettura critica.

3.3.1. La perimetrazione dell'astratto ambito di applicazione e la sua declinazione in concreto

Il testo regolamentare si occupa dell'ambito di applicazione della disciplina sia in termini generali ed astratti, con un'opera di perimetrazione e definizione che integra e precisa la previsione legislativa di cui alla lett. a) comma 1 dell'art. 4 della legge (sul punto l'art. 1 del Regolamento); sia con una declinazione in concreto, o meglio con la previsione delle modalità per la concreta individuazione dei procedimenti ai quali applicare l'accelerazione dei tempi procedimentali ed eventualmente i poteri sostitutivi del Governo (sul punto l'art. 2 del Regolamento).

---

[3] E' legittimo l'interrogativo circa il perché il potere sostitutivo sia stato previsto per le sole attività d'impresa o con impatto sulla crescita economica e sull'occupazione e non sia stato invece previsto, ad esempio, per procedimenti amministrativi che attengono alla soddisfazione di primarie esigenze di tipo sociale. Nell'ambito dei valori costituzionali, infatti, è ben possibile che l'esercizio dei poteri connessi ad esigenze sociali sia più significativo e rilevante rispetto alla tutela delle esigenze relative allo sviluppo dell'economia e dell'occupazione. Quindi, al di là della sua genericità, anche per il suo contenuto il criterio scelto dal legislatore per perimetrare l'eccezionalità dell'intervento del potere sostitutivo del Governo ha qualche limite.

[4] L'ulteriore dubbio riguarda sempre la lett. b) del comma 1 dell'art 4, che fa riferimento a "tipi di procedimento" per i quali i poteri sostitutivi si esercitano e tipi di procedimenti per i quali i poteri sostitutivi non si esercitano. A parte le perplessità circa l'esistenza nel nostro ordinamento di tipi procedimentali in senso proprio, il tema è che i procedimenti tipici cui il potere sostitutivo si applica devono essere selezionati in ragione del fatto che essi abbiano positivi effetti su economia e occupazione, ma quale sia il parametro per compiere siffatta complessa valutazione *ex ante* è del tutto ignoto.

In sostanza, da un lato abbiamo materie rilevanti che giustificano l'esercizio di poteri sostitutivi e poi, all'interno di tali materie, procedimenti (elencati tipo per tipo) che abbiano positivi effetti su economia e occupazione, il tutto lasciato alla libera determinazione politica del Governo della Repubblica.

Quanto al primo aspetto, relativo all'*Oggetto ed ambito di applicazione* (è questa la rubrica dell'art. 1), la perimetrazione viene tracciata facendo ricorso ad un doppio criterio distintivo.
Con un primo criterio, l'art. 1 comma 2, individua il tipo procedimentale astratto grazie al *nomen* del provvedimento conclusivo del procedimento e quindi riconduce all'ambito di applicazione della disciplina tutti i procedimenti che hanno ad oggetto l'adozione di autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla-osta comunque denominati, sempre che essi riguardino "rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione" (ciò nel rispetto della previsione legislativa primaria cui si fa richiamo con il rinvio al comma 1) o siano "relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale" (come precisato dal comma 3 dell'art. 1).
Tale criterio ha un'appendice di carattere si potrebbe dire rafforzativo laddove –nel richiamare la norma primaria- conferma la inclusione nell'ambito di applicazione soggettivo anche "dei procedimenti di competenza delle Amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità", a differenza di quanto accade d'ordinario per le ipotesi di silenzio assenso di cui all'art. 19 della legge n.241 del 1990[5].
Vi è poi un aggiuntivo criterio distintivo di carattere si potrebbe dire funzionale laddove, sempre al comma 2 dell'art. 2, si precisa che tali procedimenti siano "necessari per la localizzazione, la progettazione la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'esercizio dell'attività".

[5] Tale massima espansione dell'applicabilità anche a procedimenti in materie assai sensibili (salute, ambiente, paesaggio, patrimonio storico) lascia qualche perplessità, non (sol)tanto circa la bontà o meno di una scelta tutta politica, di ponderazione fra diversi valori ed interessi costituzionalmente rilevanti, quanto piuttosto nella sua concreta utilità atteso che la gran parte dei procedimenti che hanno ad oggetto tali interessi sono disciplinati anche dal diritto europeo e dalle garanzie procedimentali del diritto dell'Unione Europea, come tali non derogabili.

Quanto al secondo aspetto relativo alla concreta *Individuazione degli interventi*, l'art. 2 prevede che entro il 31 gennaio di ogni anno ciascun ente territoriale può individuare un elenco dei progetti, ciascuno dei quali corredato da specifica analisi di valutazione dell'impatto economico e sociale rilevante sugli interessi produttivi o per il rilevante impatto per territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione già inseriti nel programma triennale delle opere pubbliche, ovvero in altri atti di programmazione . Si prevede poi che entro il successivo 28 febbraio di ogni anno la stessa Presidenza del Consiglio (anche su segnalazione del soggetto proponente) possa individuare progetti da inserirsi in questo elenco di interventi.

Ricapitolando, gli interventi con rilevante impatto economico e occupazionale sul territorio e per il territorio sono indicati dagli enti territoriali e, ad integrazione, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri anche su istanza della parte proponente. Entro il 31 marzo di ogni anno viene redatto un elenco annuale comprendente tutti questi singoli interventi per i quali potrà essere svolta quell'attività di individuazione del procedimento rilevante ai sensi della lettera b dell'art 4 della legge.

Il Governo ritiene quindi di voler condividere con gli enti territoriali l'onere di prevedere con una prognosi *ex ante* assai difficile l'impatto economico di un intervento significativo. E' una scelta saggia che attenua di molto le possibili critiche ed i paventati timori quanto ad una attuazione "dirigista" dei poteri di sostituzione.

Non può tuttavia tacersi una perplessità connessa alla scelta di prevedere un'indicazione puntuale dei singoli procedimenti significativi a mezzo di un atto amministrativo generale. Si immagini un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che inserisce il procedimento relativo ad un insediamento strategico rilevante, ma con impatti sulla salubrità dell'ambiente (si pensi a un impianto di smaltimento di rifiuti, o ad un impianto di produzione di energia o di stoccaggio), ebbene già questa scelta assunta con D.P.C.M. per accelerare i tempi di avvio potrà essere immediatamente impugnata innanzi a un Tribunale Amministrativo Regionale della Repubblica, da chiunque ne sia legittimato, primo fra tutti un comitato di cittadini o di

utenti. Ipotizzare la semplificazione a mezzo di atto amministrativo più o meno generale, non significa necessariamente semplificare.

Si è dell'avviso che se i poteri sostitutivi devono essere realmente assicurati in questo Paese, è alla legge che occorrerà far ricorso, non solo per il rispetto del principio legalità, ma anche per garantire la resistenza di questi poteri rispetto all'inevitabile compito di ogni giudice di sindacare la legittimità di un provvedimento amministrativo. Non si può fondare l'esercizio del potere sostitutivo del governo, e ancor prima il potere di accelerazione procedimentale, su atti amministrativi sottoposti al potere sia sospensivo che demolitorio del giudice amministrativo.

3.3.2. La riduzione dei termini del procedimento: l'illusione del tempo

Le misure di accelerazione sono dettate nell'unico comma dell'art. 3 del Regolamento.

Tale norma prevede che con i D.P.C.M. di cui si è discorso sopra si possano ridurre i termini dei relativi procedimenti con una riduzione del temine non superiore al cinquanta per cento del tempo assegnato in via ordinaria.

E' questa la misura più dubbia di tutta la disciplina regolamentare, la facoltà governativa di "ghigliottinare" i termini di conclusione di procedimenti amministrativi complessi.

Ipotizzare infatti un intervento sostitutivo straordinario del Governo in caso di inerzia delle Amministrazioni pubbliche per i procedimenti più delicati e complessi (almeno quanto al tipo e natura degli interessi pubblici e privati coinvolti) e al contempo giungere a dimezzare il termine dei relativi procedimenti, alimenta l'impressione che la misura regolamentare voglia incentivare l'inadempimento dell'obbligo di provvedere per giustificare l'intervento dei poteri sostitutivi.

Non era certo questa l'intenzione del Governo nell'emanare il Regolamento, ma è del tutto evidente che la norma secondaria così concepita non resiste ad un vaglio di ragionevolezza anche di tipo superficiale.

Peraltro, stante il carattere solo facoltativo della riduzione dei termini e la sua applicazione caso per caso, si pone un non secondario tema di parità di trattamento delle garanzie procedimentali.

Come ci insegnava Albert Einstein il tempo è un'illusione, del resto nella teoria della relatività non esiste un unico tempo assoluto, ma ogni singolo individuo ha una propria personale misura del tempo, che dipende da dove si trova e da come si sta muovendo[6]. Proprio per questo, per neutralizzare questa relatività che genera incertezza nei rapporti giuridici, il legislatore aveva previsto la garanzia di una precisa misura temporale, fissata in via generale ed astratta, per la conclusione di ogni singolo procedimento.

Su questa previsione pertanto si possono nutrire due speranze: una nel breve periodo, che riposa sulla saggezza del Governo nel mantenere un *self restraint* all'esercizio di una simile facoltà; ed una speranza nel periodo medio lungo in una modifica della norma regolamentare che consenta l'accelerazione con modalità e garanzie conformi ai principi del nostro ordinamento.

3.3.3. Le modalità e le forme di esercizio del potere sostitutivo.

Passiamo quindi ad esaminare il *Potere sostitutivo* (così l'art 4, sin dalla sua rubrica).

Il primo comma radica la competenza a provvedere in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri: "per gli interventi e i procedimenti individuati con i decreti (richiamati …) il Presidente del Consiglio dei Ministri può adottare i relativi atti", ovvero "previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può delegare a diverso soggetto il potere sostitutivo fissando un nuovo termine per la conclusione del procedimento, comunque di durata non superiore a quello originariamente previsto" (così il comma 2).

[6] E se su questo tema sono noti gli studi di Stephen Hawking.
Ma in realtà basterebbe leggere i libri delle favole per riscontrare che di questa relatività ha contezza perfinoBianconiglio che rispondendo alla domanda di Alice: "Per quanto tempo è per sempre?", rileva con saggezza "a volte, solo un secondo". Non stupisca il lettore la citazione poco aulica, è in voga fra gli studiosi più autorevoli del diritto amministrativo trarre massime di diritto dalle novelle di Lewis Carrol.

È una disposizione molto scarna, ma non priva di interesse e di profili problematici.

In primo luogo, laddove si prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa delegare la funzione, è intuibile che la previsione sia volta a facilitare l'esercizio della funzione sostitutiva. Si crede, tuttavia, che proprio per il carattere eccezionale di tale potere e per il collegamento con la significatività della materia o degli interessi coinvolti nella decisione, la facoltà di delega non debba esser prevista o possa quantomeno ipotizzarsi che la delega venga conferita soltanto ad altro Ministro. Ciò in quanto, anche per la richiesta delibera del Consiglio dei Ministri, appare chiaro che l'esercizio di tale potere spetta all'esecutivo ed al suo Presidente.

Si crede peraltro che la previsione di una facoltà di delega depotenzi i poteri sostitutivi che l'esecutivo invece veramente dovrebbe avere. Sono del tutto condivisibili le ragioni che hanno portato all'introduzione di poteri sostitutivi, talvolta c'è bisogno di decisioni ultime su progetti assai significativi per il benessere della Collettività. Ma quanto più ciò è vero, tanto più si dovrebbe escludere la possibilità di ogni delega, per far sì che l'Esecutivo si faccia carico politico, con la legittimazione derivante dalla sanzione parlamentare, della scelta puntuale di quando il potere sostitutivo realmente necessario debba essere esercitato.

Altre questioni di interesse, anche teorico, quanto alla delega all'esercizio dei poteri sostitutivi si rinvengono con riguardo alle previsioni dell'art. 5, ove si prevede che "nei casi in cui l'intervento coinvolga esclusivamente, o in misura prevalente, il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio delega di regola all'esercizio del potere sostitutivo il Presidente della Regione o il Sindaco".

Questa norma regolamentare, da un lato, non risponde alla legge (quindi alla norma primaria che pone i principi per la formazione secondaria) perché il potere è attribuito dalla legge in capo al solo Presidente del Consiglio dei Ministri come sostitutivo di quello dell'Amministrazione sostituita.

D'altro canto, essa pone il problema e le criticità che abbiamo già sottolineato con riferimento ai meccanismi di sostituzione per così dire "interna". Come può il Presidente del Consiglio dei Ministri sostituire il potere di un Governo regionale demandando alla sostituzione il medesimo Governo regionale sostituito?

Ulteriore perplessità suscita l'inciso “di regola”, in virtù del quale parrebbe che la delega del Presidente del Consiglio al Presidente della Regione o al Sindaco sia una mera facoltà, esercitabile liberamente dal suo titolare[7]: quindi il Presidente del Consiglio dei Ministri di regola può delegare il potere sostitutivo, ma quando non ritiene non lo fa. Questo inciso, senza indicazione dei criteri che regolano la facoltà di delega, sembra francamente poco convincente.

3.3.4. Le misure organizzative ed il limite della clausola di "invarianza finanziaria"

Ma la parte più critica del Regolamento, quella che pone a rischio la sua concreta applicazione, l'effettività delle sue norme, la efficacia delle sue misure, è quella relativa alle disposizioni di carattere organizzativo dettate per consentire l'esercizio di tali poteri sostitutivi.

In primo luogo, al quarto comma dell'art. 4, si prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il suo delegato si avvalgono, per l’esercizio del potere sostitutivo, di personale individuato nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ebbene, ipotizzare che la Presidenza del Consiglio abbia personale che possa svolgere questa opera di implementazione, così come richiesto dal comma 4 dell'art. 4, risulta altrettanto improbabile, soprattutto alla luce di quanto ipotizzato all'art. 7 del Regolamento, a tenore del quale all'attuazione delle disposizioni di cui al presente regolamento si provvede nell'ambito delle risorse disponibili, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

[7] In questo caso parrebbe non preceduta dalla previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, o almeno la norma tace su questo punto, a differenza di quanto disposto negli articoli precedenti.

Le comprensibili esigenze connesse ai vincoli di bilancio rischiano di vanificare del tutto la portata di una previsione legislativa molto significativa. E non basta certo la previsione di cui all'art 6 (*Supporto tecnico-amministrativo*).

Questa norma infatti molto opportunamente prevede che con i D.P.C.M. attuativi si individuino anche le unità di personale a supporto del titolare del potere sostitutivo, individuate "tra dipendenti pubblici in possesso di elevate competenze tecniche o amministrative, maturate presso uffici competenti per lo svolgimento di procedimenti analoghi, assicurando la presenza fra essi di personale posto in posizione di elevata responsabilità in strutture amministrative competenti per gli (analoghi[8]) interventi e procedimenti oggetto del potere sostitutivo".

Ma tale destinazione a supporto tecnico-amministrativo senza alcun incremento di spesa determinerebbe l'effetto di depotenziare le Amministrazioni efficienti per soccorrere il titolare del potere sostitutivo a vantaggio di quelle inefficienti, con una soluzione –in termini di efficienza e celerità complessiva del sistema- che è anch'esso a somma zero.

4. Le previsioni legislative recenti in tema di risarcimento ed indennizzo

Per completezza del discorso non può non farsi un cenno alle misure compensative in caso d'inerzia o ritardo dell'Amministrazione, il tema oggetto di grande attenzione in dottrina ha trovato una sua precisa codificazione nell'art. 2 bis della legge n. 241 del 1990, articolo inserito dall'art. 7, comma 1, lett. c), della legge 18 giugno 2009, n. 69 ed arricchito, quanto al comma 1 bis, dall'art. 28, comma 9, D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

Come è noto, l'art. 2-bis nel disciplinare le *Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento* (così la rubrica della norma), prevede che "le pubbliche Amministrazioni e i soggetti (ad esse assimilabili), sono tenuti al risarcimento del danno

[8] Manca in questo caso il riferimento a competenze per *analoghi* procedimenti (come invece si precisa poco prima nella stessa disposizione), ma non si ha dubbio che la regola dell'alterità valga anche in questo caso e non si possano chiamare a supporto i responsabili dell'Ufficio o dell'Amministrazione il cui potere e la cui competenza viene sostituita.

ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento".

Tale previsione come si vede non ha certo carattere innovativo, essa sembra declinare con riguardo al caso specifico il principio generale del *neminem laedere*, e quindi ribadire anche con riguardo all'inerzia la configurabilità di una responsabilità civile per fatto illecito e della conseguente azione aquiliana *de damno*.

Più significativo il comma 1-bis, che indipendentemente dalla concretizzazione e dalla possibilità di prova del danno patito quale conseguenza dell'inerzia o del ritardo, prevede che "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 (…). In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento".

Queste previsioni, al di là della loro idoneità a garantire in concreto maggiore effettività al dovere di provvedere tempestivamente, sono sicuramente utili a segnare la cifra di tale doverosità e l'antigiuridicità del suo mancato rispetto.

L'ultima notazione deve esser svolta con riguardo al collegamento tra l'esercizio del potere sostitutivo ed il tema della responsabilità da ritardo.

Il potere sostitutivo rispetto all'inerzia è esercitato in modo discrezionale o è doveroso, e con esso è rilevante il termine per la conclusione del relativo procedimento sostitutivo? Se il provvedimento sostitutivo non venisse assunto nel termine come verrebbe allocata la responsabilità per il ritardo o per l'inerzia? Se non interviene il provvedimento sostitutivo, la responsabilità continua a gravare in capo all'Amministrazione sostituita oppure, per il tempo successivo alla disposta sostituzione in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri o al suo delegato?

È un tema delicatissimo perché, quando si postulano poteri sostitutivi, questi non possono essere eventuali. Nei casi eccezionali in cui debbono esistere, devono essere necessari. La

sostituzione non può essere un meccanismo che va e torna, che deve essere esercitato, ma, ove non venga esercitato, lascia la responsabilità dell'inerzia in capo all'Amministrazione inerte.
È un altro tema di cui il nostro legislatore non si fa carico, ma la responsabilità costituisce l'inevitabile *pendant* dell'assunzione della responsabilità della scelta (anche di sostituzione), sia in termini politici sia in termini giuridici.
A tutti questi dubbi, fermi gli auspicati interventi migliorativi, solo il quotidiano esercizio di tali poteri ed il vigile sindacato del giudice amministrativo su di essi potranno offrire ulteriori spunti per raggiungere i primi approdi.

Riferimenti bibliografici

ANDREIS M., *Silenzio della pubblica Amministrazione e celerità dell'azione amministrativa*, in V. Parisio (a cura di), *I processi amministrativi in Europa tra celerità e garanzia*, Milano, 2009, 101 ss.

ANGELONE M., *Inerzia della pubblica Amministrazione e tutela risarcitoria*, 2010.

BASSO A. M., *Condono edilizio, silenzio-rigetto, autotutela amministrativa ed obbligo di provvedere: non sussiste inadempimento in caso di provvedimenti inoppugnabili*, in Nuova Rassegna (legislazione dottrina e giurisprudenza), Fasc. 9, 2012, 971 ss.

BOCCHINI F., *Azione amministrativa materiale e diritti dei cittadini*, collana diretta da E. Picozza e B. Sassani, Milano, 2011.

BOMBARDELLI M., *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004.

BORGNA E., *Silenzio della p.A. e risarcimento del danno*, in Urbanistica e Appalti, n. 8, 2006, 975 ss.

CALVANI A., *Il silenzio-inadempimento*, in D. Mastrangelo, (a cura di), *Aspetti dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Roma, 2006.

CARBONE A., *L'azione di adempimento nel processo amministrativo*, Torino, 2012.

CARINGELLA F., (con la collaborazione di M. Borgherini), *I silenzi della pubblica Amministrazione*, in Manuale di diritto amministrativo, Roma, 2015.

CARPENTIERI P., *Azione di adempimento e discrezionalità tecnica (alla luce del codice del processo amministrativo)*, in Dir. proc. amm., n. 2, 2013, 385 ss.

CASSESE S., *"Maladministration" e rimedi*, in Foro It., 1992, V, 243 ss.

CASSESE S., *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2006, n. 3, ora nel volume, *Il diritto amministrativo. Storia e prospettive*, Milano, 2010.

CATTANEO S., *La dichiarazione di inizio attività ed il rito del silenzio dopo la legge 80/2005*, in Urbanistica e Appalti, n. 2, 2006, 215 ss.

CERTOMÀ F., *Nuove fattispecie in tema di silenzio amministrativo*, in Giorn. dir. amm., n. 3, 2014, 322 ss.

CHIESA C., *L'obbligo di provvedere delle pubbliche Amministrazioni e le sue garanzie di effettività*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2010, 871 ss.

CIOFFI A., *Dovere di provvedere e pubblica Amministrazione*, Milano, 2005.

CIOFFI A., *Osservazioni sul dovere di provvedere e sul «silenzio» nell'art. 21-bis della legge 6 dicembre 1971 n. 1034*, in Diritto amministrativo: rivista trimestrale, n. 3, 2004, 633 ss.

CLARICH M., *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera?*, in Giorn. dir. amm., 2012, 691 ss.

CLARICH M., *Le azioni nel processo amministrativo*, in Giorn. dir. amm., n. 11, 2010, 1121ss.

CLARICH M., *Tipicità delle azioni e azione di adempimento nel processo amministrativo*, in Dir. proc. amm., n. 3, 2005, 557 ss.

COLAVECCHIO A., *La tutela risarcitoria del silenzio, tra aperture legislative e resistenze giurisprudenziali*, in F.G. Scoca e A. Di Sciascio (a cura di), Il procedimento amministrativo ed i recenti interventi normativi: opportunità o limiti per il sistema del paese?, 2015, 233 ss.

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

CORRADINO M., DATO G.A., *I riti speciali nel giudizio amministrativo*, Torino, 2008.

CREPALDI G., *Le posizioni giuridiche soggettive e il rito speciale di cui all'art. 21-bis legge Tar*, in Foro amministrativo-Consiglio di Stato, n. 10, 2006, 2828 ss.

DE NICTOLIS R., *Il nuovo codice del processo amministrativo - i riti speciali*, in Giorn. dir. amm., n. 11, 2010, 1151 ss.

DI MODUGNO N., *Fermenti di novità in tema di azioni proponibili nel processo amministrativo tra codice e secondo decreto correttivo*, in Dir. proc. amm., n. 3, 2013, 791 ss.

FERNÁNDEZ SALMERÓN M., CIERCO SEIRA C., *Riforma del procedimento amministrativo in Spagna: la Legge 4/1999, del 13 gennaio, di modifica della Legge 30/1992, del 26 novembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, in www.giust.it - Rivista "Giustizia Amministrativa", n. 4, 2000.

FERRERO G., RISSO F., *Il silenzio-inadempimento, il silenzio-assenso e la dichiarazione di inizio attività dopo la l. 80/2005*, in Il Foro amministrativo - CdS, 4.12 ,2005, 3765 ss.

FIENGA S., MUOLLO A., *La semplificazione del procedimento nelle pronunce dei giudici amministrativi*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 12, 2012, 1224 ss.

FOLLIERI E., *Le azioni di condanna*, in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2014, 189 ss.

FRAENKEL - HAEBERLE C., *Il silenzio dell'Amministrazione: echi d'Oltralpe*, in Dir. proc. amm., n. 3, 2010, 1046 ss.

GIGLIONI F., *Il ricorso avverso il silenzio tra tutela oggettiva e tutela soggettiva*, in Dir. proc. amm., n. 4, 2002, 932 ss.

GIOVAGNOLI R., *I silenzi della pubblica Amministrazione dopo la legge n. 80/2005*, Milano, 2005.

GOGGIAMANI F., *La doverosità della pubblica Amministrazione*, Torino, 2005.

GRECO G., *La s.c.i.a e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza Plenaria: ma perché, dopo il silenzio-assenso e il silenzio-inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio-diniego?*, in Dir. proc. amm., n. 1, 2011, 359 ss.

GUCCIONE G., *Il ricorso avverso il silenzio-inadempimento dell'Amministrazione: breve ricostruzione storica dell'istituto ed applicazioni giurisprudenziali del rito ex art. 2 della legge 21 luglio 2000, n. 205*, in Dir. proc. amm, n. 4, 2004, 1083 ss.

LOIODICE A., *Il silenzio della pubblica Amministrazione nelle recenti innovazioni legislative*, in Il Consiglio di Stato, II, 2005, 1443 ss.

MAINARDIS C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007.

MARENGHI E. M., *Processo senza modello e giustizia semplificata*, in Dir. proc. amm., n. 3, 2012, 885 ss.

MARI G., *Il commissario ad acta nel rito sul silenzio quale organo straordinario dell'Amministrazione*, in il Foro Amm. TAR, 2003, 750 ss.

MARI G., *L'azione avverso il silenzio*, in Il nuovo processo amministrativo, Milano, 2013, 220 ss.

MARZANO L., *Poteri sostitutivi in caso di inerzia della pubblica Amministrazione,* in *Il libro dell'anno del diritto 2013*, Roma, 2013.

MATTA P. L., *I rapporti tra Amministrazione e cittadini dopo la riforma del Titolo V Cost. e il nuovo procedimento amministrativo nella previsione della legge n. 69/2009: la procedimentalizzazione dell'azione amministrativa in Sicilia,* in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2009, 813 ss.

MATTARELLA B.G., *Il contesto e gli obiettivi della riforma*. *La riforma della pubblica Amministrazione* (legge 7 agosto 2015, n. 124), in Giorn. dir. amm., n. 5, 2015, 621 ss.

NEFELI GRIBAUDI M., *Ricorso avverso il silenzio-inadempimento: un rimedio speciale, esclusivo dell'interesse legittimo*, in Il Corriere del Merito, n. 3, 2011, 325 ss.

PAOLANTONIO N., *Comportamenti non provvedimentali produttivi di effetti giuridici*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2014, 452 ss.

PAOLANTONIO N., *I riti speciali*, in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2014, 515 ss.

PARISI T., *Riflessioni in tema di silenzio della pubblica Amministrazione*, in Rivista della Corte Dei Conti, n. 5, 2005, 268 ss.

PARISIO V., *Silenzio e procedimento amministrativo in Europa: una comparazione tra diverse esperienze*, Milano, 2006.

PASSARELLI G., *L'azione di adempimento, prima delineata dalla giurisprudenza amministrativa e poi disciplinata dal legislatore*, in "Temi di diritto amministrativo – orientamenti didattici", 2014.

PAJNO A., *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 al Consiglio di Stato: relazione del presidente*, in Foro it., 2017, V, 145 ss.

PATRONI GRIFFI F., *Valori e principi tra procedimento amministrativo e responsabilizzazione dei pubblici poteri*, in www.giustizia-amministrativa.it.

PAVAN A., *Il danno da ritardo*, Milano, 2012.

PERFETTI L. R., *Pretese procedimentali come diritti fondamentali. Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo e interesse legittimo*, in Dir. proc. amm., n. 3, 2012, 850 ss.

POLICE A., *Doverosità dell'azione amministrativa, tempo e garanzie giurisdizionali*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, 2007,135 ss.

POLICE A., *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio-inadempimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 228 ss., ora nella 2^ ed., Milano, 2017, 273 ss.

QUADRI E., *I limiti temporali della tutela processuale avverso il silenzio- inadempimento della p.A.*, in Urbanistica e Appalti, n. 8/9, 2012, 929 ss.

RAMAJOLI M., *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio- inadempimento*, in Dir. proc. amm., n. 3, 2014, 709 ss.

SALOMONE V., *I riti speciali nel nuovo processo amministrativo*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2010.

SANDULLI M.A., *Le novità in tema di silenzio*, in Il libro dell'anno del diritto 2013, Roma, 2013, 1 ss.

SANTORO, P., *Il danno da ritardo diventa danno erariale*, in *www.giustamm.it*, febbraio 2012.

SASSANI B., *Il regime del silenzio e l'esecuzione della sentenza*, in B. Sassani, R. Villata, *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge 205/2000*, Torino, 2001, 293 ss.

SASSANI B., *Prime considerazioni sulla nuova procedura del silenzio*, in Giust. Civ., 2000, II, 455 ss.

SCOCA F.G., *Il silenzio della pubblica Amministrazione alla luce del suo nuovo trattamento processuale*, in Dir. proc. amm., n. 2, 2002, 239 ss.

SCOCA F.G., D'ORSOGNA M., *Silenzio, clamori di novità*, in Dir. proc. amm., n. 3, 1995, 393 ss.

SCOCA F.G., *Il silenzio della pubblica Amministrazione*, Milano, 1971.

SIGISMONDI I., *il silenzio-inadempimento e la surrogazione del giudice dell'Amministrazione*, in *Il principio del buon andamento tra politica e amministrazione*, 2011, 183 ss.

SIRIANNI G., *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Milano, 1991.

STICCHI DAMIANI E., *Danno da ritardo e pregiudiziale amministrativa*, in Foro amm. - TAR, 2007, 3329 ss.

STICCHI DAMIANI E., *Il giudice del silenzio come giudice del provvedimento virtuale*, in Dir. proc. amm., n.1, 2010, 1 ss.

TACCOGNA G., *Rimedi giurisdizionali amministrativi contro il silenzio-diniego; ragioni per l'applicazione delle regole previste per il silenzio-inadempimento*, in il Foro amm. TAR, n. 2, 2006, 434 ss.

TAMBURRINI V., *Poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2007.

TARANTINO L., *Chiedi al silenzio*, in Urbanistica e Appalti, n. 8, 2005, 890 ss.

TARULLO, S., *Il meccanismo di sostituzione interna per la conclusione dei procedimenti amministrativi introdotto dal D.L. semplificazione n. 5/2012. Notazioni a prima lettura*, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

VERCILLO G., *La tutela della "chance". Profili di diritto amministrativo*, Napoli, 2012.

VERONELLI M., *La nuova disciplina del silenzio in Francia*, in Giorn. dir. amm., n. 5, 2002, 554 ss.

VIOLA L., *Le azioni avverso il silenzio della p.A. nel nuovo codice del processo amministrativo: aspetti problematici?*, in Il Foro Amministrativo TAR, n.10, 2010, 3393 ss.

ZITO A., *Il procedimento amministrativo: Il silenzio-inadempimento*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Torino, 2014, 235 ss.