

RESPONSABILE DI PROCEDIMENTO E DI PROVVEDIMENTO

luca.delfrate@papuntozero.it

SEMINARIO DI AGGIORNAMENTO PER CONTO DI SI.CAMERA

<https://www.papuntozero.it/>



SI.CAMERA

Responsabile di procedimento e di provvedimento nella PA

Il principio della separazione tra funzione di indirizzo e di gestione

Le nuove competenze nelle PPAA alla luce della riforma sulla dirigenza e vice-dirigenza

La “delega di poteri”: riflessi all’interno dell’organizzazione degli uffici pubblici.

L’individuazione del “responsabile del procedimento” (RDP) e la distinzione con il “responsabile del provvedimento”: soggetti, unità, uffici e servizi nell’organigramma organizzativo dell’amministrazione.

Il responsabile del provvedimento: dall’assunzione dell’incarico alla redazione dell’atto

I principi introdotti e/o potenziati dalla riforma Madia: accelerazione e speditezza dei procedimenti; responsabilità del responsabile e del dirigente; la nuova conferenza di servizi, le nuove disposizioni in materia di scia e di annullamento d’ufficio

Profili di responsabilità amministrativa e contabile, penale, civile



. Art. 4 D.lgs 165/2001 e ss.mm. **Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità**

1. Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.



. Art. 4 D.lgs 165/2001 e ss.mm. **Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità**

. Agli **Organi di Governo** spettano::

a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi;e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni;f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato;g) gli altri atti indicati dal presente decreto.



. Art. 4 D.lgs 165/2001 e ss.mm. **Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità**

. Agli **Organi di Gestione** spettano: l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.



Art. 2 D.lgs 165/2001 e ss.mm. **Le fonti in tema di organizzazione. La macro-organizzazione.**

Le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le **linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche** complessive.



Art. 2 D.lgs 165/2001 e ss.mm. **Le fonti in tema di organizzazione. La macro-organizzazione.**

I principi generali della macro-organizzazione:

- a) **funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. A tal fine, periodicamente e comunque all'atto della definizione dei programmi operativi e dell'assegnazione delle risorse, si procede a specifica verifica e ad eventuale revisione;**
- b) **ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'articolo 5, comma 2;**
- c) **collegamento delle attività degli uffici, adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna, ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici;**
- d) **garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso;**



Art. 2 D.lgs 165/2001 e ss.mm. **Le fonti in tema di organizzazione. La macro-organizzazione.**

I principi generali della macro-organizzazione:

- a) **funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. A tal fine, periodicamente e comunque all'atto della definizione dei programmi operativi e dell'assegnazione delle risorse, si procede a specifica verifica e ad eventuale revisione;**
- b) **ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'articolo 5, comma 2;**
- c) **collegamento delle attività degli uffici, adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna, ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici;**
- d) **garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso;**



Art. 5 del Dlgs 165/2001 e ss.mm. La micro-organizzazione

2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, **le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro** ((, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare **la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici**)) **sono assunte** in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con **la capacità e i poteri del privato datore di lavoro**, ((fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione,)) ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9.



LE FUNZIONI GESTIONALI (art.16)



1. I **dirigenti** di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4 esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri:

a) formulano **proposte ed esprimono pareri** al Ministro, nelle materie di sua competenza;

a-bis) **propongono le risorse e i profili professionali** necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4;

b) **curano l'attuazione dei piani, programmi e direttive** generali definite dal Ministro e attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni; definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali;

c) **adottano gli atti relativi all'organizzazione** degli uffici di livello dirigenziale non generale;

d) **adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi** ed esercitano i **poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate** rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti;

d-bis) adottano i provvedimenti previsti dall'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni;

e) dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia, e propongono l'adozione, nei confronti dei dirigenti, delle misure previste dall'articolo 21;



LE FUNZIONI GESTIONALI (art.16)



1. I **dirigenti** di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4 esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri:

f) promuovono e resistono alle liti ed hanno il potere di conciliare e di transigere

g) richiedono direttamente pareri agli organi consultivi dell'amministrazione e rispondono ai rilievi degli organi di controllo sugli atti di competenza;

h) svolgono le attività di organizzazione e gestione del personale e di gestione dei rapporti sindacali e di lavoro;

i) decidono sui ricorsi gerarchici contro gli atti e i provvedimenti amministrativi non definitivi dei dirigenti;

l-bis) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti.

l-ter) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo.

l-quater) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.



LE FUNZIONI GESTIONALI (art.17)



1. . I dirigenti, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4, esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri:

a) formulano proposte ed esprimono pareri ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali;b) curano l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;c) svolgono tutti gli altri compiti ad essi delegati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali;d) dirigono, coordinano e controllano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia;

d-bis) concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4;))

e) provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici ((, anche ai sensi di quanto previsto all'articolo 16, comma 1, lettera l-bis)).

((e-bis) effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti.



1-bis. I dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati.



La Responsabilita' Dirigenziale:

1. Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione(...) ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.



Capo II Disciplina degli incarichi di Elevata Qualificazione

Art. 16 Incarichi di Elevata Qualificazione

1. Gli enti istituiscono posizioni di lavoro di elevata responsabilità con elevata autonomia decisionale, previamente individuate dalle amministrazioni in base alle proprie esigenze organizzative. Ciascuna di tali posizioni costituisce oggetto di un incarico a termine di EQ, conferito in conformità all'art. 18 del presente CCNL. Tali posizioni richiedono:



Capo II Disciplina degli incarichi di Elevata Qualificazione

Art. 16 Incarichi di Elevata Qualificazione

Tali posizioni richiedono:

(..)responsabilità amministrative e di risultato, a diversi livelli, in ordine alle funzioni specialistiche e/o organizzative affidate, inclusa la responsabilità di unità organizzative; responsabilità amministrative derivanti dalle funzioni organizzate affidate e/o conseguenti ad espressa delega di funzioni da parte del dirigente, implicante anche la firma del provvedimento finale, in conformità agli ordinamenti delle amministrazioni



Figura cardine dell'intero procedimento amministrativo è il «funzionario» a cui gli interessati possono rivolgersi per interloquire con l'amministrazione, che è responsabile degli adempimenti istruttori ed eventualmente dell'adozione dell'atto finale.

Esiste sempre un responsabile del procedimento anche quando non è formalmente «determinato» (nominato?) come tale.

Di norma l'ufficio del RUP non può essere rifiutato e comporta l'attribuzione di una qualifica giuridica ben precisa (pubblico ufficiale) che rileva anche sotto il profilo delle eventuali responsabilità.



IL RESPONSABILE DI PROCEDIMENTO



Art. 4 L.241/1990 e ss.mm: le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

Art. 5 L.241/1990 e ss.mm : fino a quel momento è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa. **(NB: ai sensi del DL 76/2020 *L'unità organizzativa competente, il domicilio digitale e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse*)**



Art. 6 L.241/1990 e ss.mm: Il responsabile del procedimento adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale.



Unità organizzativa responsabile del procedimento¹. Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

2. Le disposizioni adottate ai sensi del comma 1 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti.



Responsabile del procedimento 1. Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale.

2. Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'articolo 4.

3. L'unità organizzativa competente ((, il **domicilio digitale**)) e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.



L'ART.6 L.241/1990



(((Compiti del responsabile del procedimento)))1. Il responsabile del procedimento:

- a) valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento;
- b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;
- c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'articolo 14;
- d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;
- e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. ((L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale)).



T.A.R. , Napoli , sez. VI , 10/05/2013 , n. 2437

La mancata designazione del responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 4, l. 7 agosto 1990 n. 241, non comporta l'invalidità dell'atto, ma implica soltanto che il funzionario preposto all'unità organizzativa è considerato responsabile del singolo procedimento, ai sensi del successivo art. 5, l. n. 241 .



T.A.R. , Roma , sez. I , 03/10/2006 , n. 9876

La mancata nomina del responsabile del procedimento (nella specie, per l'avanzamento degli ufficiali delle Forze armate) non determina illegittimità o invalidità degli atti, ma produce effetti ai fini dell'imputazione delle responsabilità, con la conseguenza che, ai sensi degli artt. 4 e 5, l. n. 241 del 1990, deve considerarsi responsabile il funzionario preposto all'unità organizzativa competente.



«Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso» (art. 2,co.1, l. n. 241/90). L'iniziativa quindi può essere: di parte (privato o altra amministrazione pubblica); d'ufficio.

Il termine per la conclusione del procedimento decorre, ex art. 2 comma 6:

Per i procedimenti ad istanza di parte dal momento del ricevimento della domanda (e non dalla data di sua protocollazione);

Per i procedimenti d'ufficio, dall'inizio del procedimento di ufficio.



ART. 7. L.241/1990 e ss.mm

1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti **non sussistano** le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari



IL RESPONSABILE DI PROCEDIMENTO



Art. 8

(Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento)1. L'amministrazione provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale.

2. Nella comunicazione debbono essere indicati:

a) l'amministrazione competente;

b) l'oggetto del procedimento promosso;

c) l'ufficio ((, il domicilio digitale dell'amministrazione)) e la persona responsabile del procedimento;

c-bis) la data entro la quale, secondo i termini previsti dall'articolo 2, commi 2 o 3, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;

c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;

((d) le modalità con le quali, attraverso il punto di accesso telematico di cui all'articolo 64-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 o con altre modalità telematiche, è possibile prendere visione degli atti, accedere al fascicolo informatico di cui all'articolo 41 dello stesso decreto legislativo n. 82 del 2005 ed esercitare in via telematica i diritti previsti dalla presente legge;))((d-bis) l'ufficio dove è possibile prendere visione degli atti che non sono disponibili o accessibili con le modalità di cui alla lettera d).))3. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima.

4. L'omissione di taluna delle comunicazioni prescritte può esser fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista.



Art. 6-bis

((Conflitto di interessi).))((1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale))



1. Nel primo atto di avvio dell'intervento pubblico da realizzare mediante un contratto le stazioni appaltanti e gli enti concedenti nominano nell'interesse proprio o di altre amministrazioni un responsabile unico del progetto (RUP) per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l'esecuzione di ciascuna procedura soggetta al codice.
2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti nominano il RUP tra i dipendenti assunti anche a tempo determinato della stazione appaltante o dell'ente concedente, preferibilmente in servizio presso l'unità organizzativa titolare del potere di spesa, in possesso dei requisiti di cui all'allegato I.2 e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti al medesimo affidati, nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni.
3. Il nominativo del RUP è indicato nel bando o nell'avviso di indizione della gara, o, in mancanza, nell'invito a presentare un'offerta o nel provvedimento di affidamento diretto.



4. Ferma restando l'unicità del RUP, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono individuare modelli organizzativi, i quali prevedano la nomina di un **responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione** e un **responsabile di procedimento per la fase di affidamento**. Le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP.



5. Il RUP assicura il completamento dell'intervento pubblico nei termini previsti e nel rispetto degli obiettivi connessi al suo incarico, svolgendo tutte le attività indicate nell'allegato I.2, o che siano comunque necessarie, ove non di competenza di altri organi.

In sede di prima applicazione del codice, l'allegato I.2 è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice.



6. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono istituire una struttura di supporto al RUP, e possono destinare risorse finanziarie non superiori all'1 per cento dell'importo posto a base di gara per l'affidamento diretto da parte del RUP di incarichi di assistenza al medesimo.

7. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, in coerenza con il programma degli acquisti di beni e servizi e del programma dei lavori pubblici di cui all'articolo 37, adottano un piano di formazione per il personale che svolge funzioni relative alle procedure in materia di acquisiti di lavori, servizi e forniture.



Conclusioni del procedimento(art. 2 L.241)

1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.



Conclusioni del procedimento(art. 2 L.241)

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



Conclusioni del procedimento(art. 2 L.241)

7.(....) I termini **possono essere sospesi**, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2.



Conclusioni del procedimento(art. 2 L.241)

8. La tutela in materia di **silenzio dell'amministrazione** è disciplinata dal codice del processo amministrativo , di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n.104. Le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione sono trasmesse, in via telematica, alla Corte dei conti.



Conclusioni del procedimento (art. 2 L.241)

8-bis. Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, **adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci**, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.



(Conclusione del procedimento(art. 2 L.241)

9. La **mancata o tardiva emanazione del provvedimento** costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente



(Conclusione del procedimento(art. 2 L.241)

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



Conclusione del procedimento(art. 2 L.241)

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



(Conclusione del procedimento(art. 2 L.241)

9-quater. Il responsabile individuato ai sensi del comma 9-bis, entro il 30 gennaio di ogni anno, comunica all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti. Le Amministrazioni provvedono all'attuazione del presente comma, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



(Conclusione del procedimento(art. 2 L.241)

9-quinquies. Nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte sono espressamente indicati il termine previsto dalla legge o dai regolamenti e quello effettivamente impiegato.



Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento Art. 2-bis

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.



Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento Art. 2-bis

(1-bis. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunciarsi, l'istante ha diritto di ottenere un **indennizzo** per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 . In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento))



LA TUTELA CONTRO IL SILENZIO INADEMPIMENTO

Art. 31 c.p.a. (D.lgs. 104/2010 e ss.mm. CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO)

1. Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere. (comma così modificato dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 195 del 2011)
2. L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. E' fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.
3. Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione.



IL DANNO DA RITARDO



Il danno da ritardo, di cui all'art. 2-bis, l. 7 agosto 1990, n. 241, può configurarsi anche nei casi in cui il procedimento debba essere avviato di ufficio". Questo il principio espresso dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 358/2019, che si riconnette all'Adunanza plenaria n. 5/2018 che riconosce il danno da ritardo *"a prescindere dalla spettanza del bene della vita sotteso alla posizione di interesse legittimo su cui incide il provvedimento adottato in violazione del termine di conclusione del procedimento"*, ricollegandolo alla *"lesione del diritto soggettivo di autodeterminazione negoziale"* e subordinandolo, comunque, a rigorosi oneri di allegazione e prova dell'elemento soggettivo e del nesso di causalità. Dunque, affinché vi sia una condotta della pubblica amministrazione causativa di danno da ritardo, oltre alla concorrenza degli altri elementi costitutivi della responsabilità ex articolo 2043 del c.c., occorre che esista un obbligo dell'amministrazione di provvedere entro un termine definito dalla legge a fronte di una fondata posizione di interesse legittimo a ottenere il provvedimento tardivamente emanato. E ciò vale anche se il procedimento debba avviarsi d'ufficio.



Occorre, tenere ben presente che, l'art. 2 bis distingue due ipotesi di «danno»:

- la prima, afferente al "danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine del procedimento" (comma 1);
- la seconda afferente al danno derivante di per sé dal fatto stesso di non avere l'amministrazione provveduto entro il termine prescritto, nelle ipotesi e alle condizioni previste (comma 1-bis).

In particolare il comma 1 prevede la possibilità di risarcimento del danno da ritardo/inerzia dell'amministrazione nella conclusione del procedimento amministrativo non già come effetto del ritardo in sé e per sé, bensì per il fatto che la condotta inerte o tardiva dell'amministrazione sia stata causa di un danno altrimenti prodottosi nella sfera giuridica del privato che, con la propria istanza, ha dato avvio al procedimento amministrativo (Cons. Stato, sez. IV, 29 settembre 2016 n. 4028).



Il danno prodottosi nella sfera giuridica del privato, e del quale quest'ultimo deve fornire la prova sia sull'an che sul quantum (Cons. Stato, sez. V, 11 luglio 2016 n. 3059), deve essere riconducibile, secondo la verifica del nesso di causalità, al comportamento inerte ovvero all'adozione tardiva del provvedimento conclusivo del procedimento, da parte dell'amministrazione. E ciò sempre che, nell'ipotesi ora considerata, la legge non preveda, alla scadenza del termine previsto per la conclusione del procedimento, un'ipotesi di silenzio significativo (Cons. Stato, sez. III, 18 maggio 2016 n. 2019).



In particolare, come la giurisprudenza ha avuto modo di osservare (cfr. C.g.a., 16 maggio 2016 n. 139; Cons. Stato, sez. VI, 5 maggio 2016 n. 1768; sez. V, 9 marzo 2015 n. 1182; sez. IV, 22 maggio 2014 n. 2638): *"l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono in linea di principio presumersi iuris tantum, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo o al silenzio nell'adozione del provvedimento amministrativo, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda e, in particolare, sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quelli di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante)"*»



In definitiva, benché l'art. 2-bis cit., rafforzi la tutela risarcitoria del privato nei confronti della pubblica amministrazione, *"la domanda deve essere comunque ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità"*.

Tale impostazione ha ricevuto l'avallo indiretto della Corte di Cassazione (cfr. Sezioni unite civili, ordinanza 17 dicembre 2018, n. 32620 che hanno confermato la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, 22 settembre 2016, n. 3920); nella fattispecie è stato chiarito, sia pure nella peculiare prospettiva del giudizio su questione di giurisdizione, che:



a) il riconoscimento del danno da ritardo - relativo ad un interesse legittimo pretensivo - non è avulso da una valutazione di merito della spettanza del bene sostanziale della vita e, dunque, dalla dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento fosse probabilmente destinata ad un esito favorevole, posto che l'ingiustizia e la sussistenza del danno non possono presumersi iuris tantum in relazione al mero fatto temporale del ritardo o del silenzio nell'adozione del provvedimento;

b) l'ingiustizia del danno non può prescindere dal riferimento alla concreta spettanza del bene sostanziale al cui conseguimento il procedimento è finalizzato (nella specie era incontrovertito che l'originario progetto non era stato autorizzato e non avrebbe potuto esserlo stante il negativo giudizio su di esso espresso dalla direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Molise);



c) Tale configurazione del danno da ritardo non muta alla luce della recente sentenza dell'Adunanza Plenaria 4 maggio 2018 n. 5 che riconosce il danno da ritardo "a prescindere dalla spettanza del bene della vita sotteso alla posizione di interesse legittimo su cui incide il provvedimento adottato in violazione del termine di conclusione del procedimento", ricollegandolo alla "lesione del diritto soggettivo di autodeterminazione negoziale" e subordinandolo, comunque, a rigorosi oneri di allegazione e prova dell'elemento soggettivo e del nesso di causalità;

d) Tale ricostruzione presuppone di regola, come è evidente, la natura imprenditoriale del soggetto che assume essere stato leso dal ritardo dell'amministrazione nell'emanazione del provvedimento (ancorché legittimamente di segno negativo), dovendosi invece ritenere che, negli altri casi, sia indispensabile la prova della spettanza del bene della vita cui si ricollega la posizione di interesse legittimo (Cons. Stato, sez. IV, 6 novembre 2018 n. 6266; Sez. VI, 2 maggio 2018, n. 2624, Sez. IV, 17 gennaio 2018, n. 240, 23 giugno 2017, n. 3068, 2 novembre 2016, n. 4580)



La motivazione rappresenta l'elemento più importante dell'atto amministrativo (di quelli che necessitano di motivazione) e quindi del procedimento amministrativo.

Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato.

La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria
(art. 3 comma 1)

La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale (art. 3 comma 2)



Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama (art. 3 comma 3). La motivazione per relationem è sempre ammessa, purchè si tratti effettivamente di motivazione per relationem!.

Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, **la cui motivazione** può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo (art. 2 comma 1).



Consiglio di Stato , sez. II , 06/09/2023 , n. 8193

*La motivazione del provvedimento amministrativo rappresenta il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo ai sensi dell' art. 3, l. n. 241 del 1990 e, per questo, **un presidio di legalità sostanziale** insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell' art. 21-octies, comma 2, l. n. 241 del 1990 , il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti, non potendo pertanto il suo difetto o la sua inadeguatezza essere in alcun modo assimilati alla mera violazione di norme procedurali o ai vizi di forma.*



Corte appello , Bari , sez. I , 24/04/2023 , n. 674

*Il provvedimento amministrativo deve essere motivato (art. 3 L. **241/1990**) in modo adeguato a consentire al destinatario dell'atto di ricostruire esattamente l'iter logico seguito dall'ente così da garantirgli l'esercizio del proprio diritto di difesa; **non occorre una motivazione analitica e dettagliata come quella di un provvedimento giudiziario, essendo sufficiente che l'atto amministrativo sia dotato di una motivazione succinta, che dia conto delle ragioni di fatto della decisione** (che possono anche essere desunte per relationem) **ed evidenzi l'avvenuto esame degli eventuali rilievi difensivi formulati dal ricorrente.***



Corte appello , Bari , sez. I , 24/04/2023 , n. 674

*Il provvedimento amministrativo deve essere motivato (art. 3 L. **241/1990**) in modo adeguato a consentire al destinatario dell'atto di ricostruire esattamente l'iter logico seguito dall'ente così da garantirgli l'esercizio del proprio diritto di difesa; **non occorre una motivazione analitica e dettagliata come quella di un provvedimento giudiziario, essendo sufficiente che l'atto amministrativo sia dotato di una motivazione succinta, che dia conto delle ragioni di fatto della decisione** (che possono anche essere desunte per relationem) **ed evidenzi l'avvenuto esame degli eventuali rilievi difensivi formulati dal ricorrente.***



TAR, Lazio, Roma n. 8669/2018

La motivazione degli atti amministrativi costituisce uno strumento di verifica del rispetto dei limiti della discrezionalità allo scopo di far conoscere agli interessati le ragioni che impongono la restrizione delle rispettive sfere giuridiche o che ne impediscono l'ampliamento e di consentire il sindacato di legittimità sia da parte del G.A. che eventualmente degli organi di controllo. All'osservazione dell'obbligo di motivazione va attribuito un rilievo preliminare e procedimentale nel rispetto del generale principio di buona amministrazione, correttezza e trasparenza, positivizzato dall'art. 3, l. n. 241 del 1990, rispetto al quale sorge, per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e i motivi del provvedimento riguardante la sua richiesta



Cons. Stato, V, n. 1750/2004

*«L'assolvimento dell'obbligo di motivazione è un aspetto dell'atto amministrativo che va valutato caso per caso; infatti, **non è possibile definire uno schema rigido, fisso e immutabile adottando il quale può dirsi assolto da parte dell'amministrazione l'onere della motivazione**; la profondità dell'impianto giustificativo varia in ragione del variare degli effetti dell'atto, dei suoi destinatari, dell'incidenza dell'interesse pubblico perseguito sugli interessi privati et similia. Tuttavia, **ciò che si richiede perché l'atto sia posto al riparo da censure concernenti la parte motiva è che siano palesate le ragioni giustificatrici della decisione racchiusa nel provvedimento impugnato, non potendo la motivazione esaurirsi in mere enunciazioni generiche**» ().»*



Cons. Stato, V, n. 1750/2004

*«L'assolvimento dell'obbligo di motivazione è un aspetto dell'atto amministrativo che va valutato caso per caso; infatti, **non è possibile definire uno schema rigido, fisso e immutabile adottando il quale può dirsi assolto da parte dell'amministrazione l'onere della motivazione**; la profondità dell'impianto giustificativo varia in ragione del variare degli effetti dell'atto, dei suoi destinatari, dell'incidenza dell'interesse pubblico perseguito sugli interessi privati et similia. Tuttavia, **ciò che si richiede perché l'atto sia posto al riparo da censure concernenti la parte motiva è che siano palesate le ragioni giustificatrici della decisione racchiusa nel provvedimento impugnato, non potendo la motivazione esaurirsi in mere enunciazioni generiche**» ().»*

