

Indice

Premessa

pag.

XIII

Introduzione

Il tempo e il diritto

1. Considerazioni introduttive: delimitazione del campo di indagine e il metodo da osservare nella trattazione	1
1.1. Il rapporto tra il tempo e il diritto in una prospettiva inter-disciplinare	15
1.2. Il tempo nel diritto amministrativo: la collocazione nelle norme e l'impostazione che si ricava dal pensiero giuridico	19
1.3. Il tempo nel processo amministrativo e quell'idea di garantire un servizio celere alle parti	23
1.3.1. Il tempo nel processo amministrativo: il principio della ragione più liquida	29
1.3.2. Il tempo nel processo amministrativo e la risoluzione delle controversie in materia di appalti. I percorsi alternativi ai rimedi giurisdizionali e il fattore tempo. L'accordo bonario	33
1.3.3. Il tempo nel processo amministrativo e la risoluzione delle controversie in materia di appalti. I percorsi alternativi ai rimedi giurisdizionali e il fattore tempo. La transazione	35
1.3.4. Il tempo nel processo amministrativo e la risoluzione delle controversie in materia di appalti. I percorsi alternativi ai rimedi giurisdizionali e il fattore tempo. L'arbitrato	38
1.3.5. La storia dell'arbitrato: dall'introduzione ai giorni nostri	39
1.3.6. L'art. 12 del codice del processo amministrativo	41
1.4. Il tempo nella gestione delle commesse pubbliche: il principio di risultato nel Codice dei contratti	44

Capitolo I

Il procedimento amministrativo, il termine per provvedere e il silenzio inadempiuto. Le nuove garanzie per il privato in una prospettiva di maggiore parità. Profili teorici e aspetti problematici ai fini dell'adeguata collocazione del fattore "tempo" nella dinamica procedimentale

1. La legge generale sul procedimento e il modello di relazione tra privato e P.A. Una nuova proposta che valorizza il fattore "tempo"	52
1.1. Il principio della "buona fede" nella legge generale sul procedimento amministrativo: un cambio di paradigma e le relative conseguenze	74
1.1.1. Il principio della "buona fede" e il ritardo nel provvedere: alcuni utili spunti di riflessione che si ricavano dalla giurisprudenza	79
1.1.2. Il principio della "buona fede" e il ritardo nel provvedere: l'obbligo di <i>clare loqui</i> quale indice di un rapporto di parità idoneo a valorizzare il fattore tempo	82
1.1.3. Il principio della "buona fede" e il ritardo nel provvedere: la regola di condotta che valorizza il fattore tempo. Gli utili indirizzi della dottrina civilistica	84
1.1.4. Il principio della "buona fede" e il ritardo nel provvedere: l'affidamento del cittadino. Il fondamentale indirizzo di Merusi	85
2. Il procedimento amministrativo per la cura degli interessi pubblici nell'elaborazione dottrinale	89
3. La partecipazione procedimentale. Le concezioni "formalista" e "sostanzialista" alla luce dei principi costituzionali e del diritto dell'Unione europea	99
4. La trasparenza nell'azione amministrativa	106
4.1. L'accesso agli atti nel nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) e la valorizzazione del fattore tempo tra aspetti sostanziali e processuali	113
5. L'inesauribilità del potere amministrativo: ricostruzione del dibattito dottrinale e giurisprudenziale su di un tema ancora al centro di conflitti interpretativi	117
5.1. L'inesauribilità del potere amministrativo: le contrapposte visioni di Santi Romano e Giovanni Miele	126
5.2. Il principio del "one shot temperato" e l'affannosa ricerca del punto di equilibrio fra la forza della <i>res iudicata</i> e la stessa funzione ed utilità di quest'ultima. La continuità del potere amministrativo <i>ex art. 97 Cost.</i> e il principio di ragionevole durata del processo <i>ex art. 111 Cost.</i>	128

	<i>pag.</i>
6. L'obbligo di conclusione del procedimento e il danno da ritardo. L'inadempimento della P.A. alla luce del nuovo rapporto di parità	132
6.1. I casi sottoposti all'attenzione del Giudice Amministrativo sull'obbligo di provvedere	138
6.1.1. Casi significativi. Stipula del contratto e obbligo di provvedere in materia di appalti pubblici	139
6.1.2. Casi significativi. Sull'obbligo di provvedere sull'istanza di riconoscimento del titolo per l'abilitazione all'insegnamento di sostegno	147
6.1.3. Casi significativi. Sull'obbligo di rispondere alla domanda dei proprietari di terreni limitrofi a quello interessato da abuso edilizio	149
6.1.4. Casi significativi. Sull'obbligo di conclusione del procedimento di revoca delle concessioni demaniali marittime anche in caso di conclusione di accordi sostitutivi del provvedimento	151
6.1.5. Casi significativi. Sull'obbligo di provvedere sull'istanza di rilascio dell'attestazione relativa al perfezionamento del silenzio-assenso sulla domanda di condono edilizio, ai sensi dell'art. 2, l. n. 241/1990 e dell'art. 39, l. n. 724/1994	153
6.1.6. Casi significativi. Sull'obbligo di provvedere della Prefettura sull'istanza di revisione dell'interdittiva antimafia nel termine generale sancito dall'art. 2, comma 2, l. n. 241/1990	154
6.1.7. Casi significativi. Sull'obbligo di provvedere a fronte dell'istanza di sdemanializzazione di un bene	155
6.1.8. Casi significativi. Impianti pubblicitari e obbligo di provvedere della P.A.	157
6.1.9. Casi significativi. Sull'esperibilità dell'azione avverso il silenzio in caso di assegnazione in proprietà di un lotto non seguita dalla stipula della cessione	158
6.1.10. Casi significativi. Sull'obbligo del Comune di mantenere e mettere in sicurezza la strada degradata e sul relativo "silenzio-inadempimento"	162
6.1.11. Casi significativi. Sul "silenzio inadempimento" nell'ipotesi del procedimento disciplinare a carico di un avvocato e la differenza tra istanza e esposto	165
7. Sul regime degli atti tardivi della pubblica amministrazione: il comma 8- <i>bis</i> dell'art. 2 della l. n. 241/1990. Una riforma a metà	173
8. Alcune conclusioni: la graduale collocazione della pubblica amministrazione sullo stesso piano del privato e il rafforzamento del fattore tempo	175

Capitolo II

Il tempo nel rapporto tra P.A. e privati:
il “silenzio significativo” quale ipotesi di semplificazione
e di tempestività della decisione

1. Considerazioni introduttive	177
2. La l. n. 69/2009 e il nuovo impulso al processo di tutela e valorizzazione del tempo, con alcune incertezze	187
2.1. L'individuazione del termine finale di conclusione del procedimento amministrativo	191
3. Il silenzio-assenso e le sue eccezioni	199
3.1. Le eccezioni al silenzio-assenso. L'ipotesi della “conferenza di servizi”	204
3.2. Le eccezioni al silenzio-assenso per “materia”	205
3.3. Le eccezioni al silenzio-assenso per prevalenza del diritto comunitario	207
3.4. Le eccezioni al silenzio-assenso da individuarsi con d.P.C.M.	208
3.4.1. I criteri impliciti che devono presiedere ai d.P.C.M.	209
3.4.2. Le competenze regionali	212
3.5. Rapporti con la disciplina preesistente	213
3.6. La procedura per la formazione del silenzio-assenso	214
4. Alcune conclusioni	218

Capitolo III

Il “tempo” come bene della vita. Il risarcimento del danno
da mero ritardo e la sostenibilità del modello
della responsabilità da contatto sociale

1. Il ruolo del tempo nell'azione amministrativa: la normativa che viene in rilievo ai fini della tutela risarcitoria. Considerazioni introduttive e rilievi critici	222
1.1. Le incertezze derivanti dall'impostazione normativa e gli spiragli di riflessione. La l. n. 69/2009 e i vuoti ancora da colmare	227
1.2. Alcuni punti fermi. La risarcibilità del danno da lesione di interesse legittimo. La storica sentenza della Corte di Cassazione Sez. Un., n. 500/1999. Profili teorici e spunti di riflessione	230
2. La consistenza sostanziale del ritardo	249
3. Il tempo quale valore procedimentale, ulteriore, da proteggere. Le “intolleranze” e le “aperture” di una prima giurisprudenza amministrativa	251

	<i>pag.</i>
3.1. Le sentenze di segno positivo. TAR Pescara (Abruzzo), Sez. I, 28 novembre 2014, n. 473: è risarcibile il danno da ritardo anche in caso di provvedimento negativo	262
3.2. Le sentenze di segno positivo. L'intervento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5/2018. Il ritardo mero ha dignità risarcitoria?	265
3.3. Le sentenze di segno positivo. Consiglio di Stato, Sez. II, 17 febbraio 2021, n. 1448. Il tempo è il bene della vita e la responsabilità da contatto sociale	270
3.4. Le sentenze di segno positivo. Consiglio di Stato, Sez. VII, 10 maggio 2022, n. 3661. Sì al risarcimento del danno in caso di legittimo annullamento in autotutela di un provvedimento amministrativo ampliativo è limitato al c.d. interesse negativo	283
3.5. Le sentenze di segno positivo. TAR Palermo (Sicilia), Sez. I, 25 novembre 2022, n. 3366. Il risarcimento del danno da ritardo e l'onere di allegazione	292
3.6. Le sentenze di segno positivo. TAR Roma (Lazio), Sez. I, 13 febbraio 2023, n. 2503. Il risarcimento del danno da ritardo e l'onere di allegazione	297
4. Il ritardo della P.A. nel provvedere e la conseguente responsabilità: contrattuale o extracontrattuale?	298
4.1. La teoria della responsabilità extracontrattuale	300
4.2. La tesi della responsabilità relazionale o da contatto sociale qualificato e la nozione di diritto amministrativo paritario	310
4.2.1. La responsabilità della P.A. per il danno derivante dalla lesione dell'affidamento sulla correttezza dell'azione amministrativa ha natura contrattuale. La posizione delle Sez. Un. della Suprema Corte di Cassazione	323
5. Gli orientamenti della giurisprudenza sulla configurabilità del c.d. "danno da ritardo": il nodo del danno ingiusto	333
6. La risarcibilità del danno da ritardo. I caratteri della pretesa tra punti fermi e antiquati approdi da sdoganare	341
7. Alcune conclusioni. La qualificazione della situazione giuridica soggettiva lesa dal "mero ritardo" e la natura della responsabilità: tesi, problemi e prospettive	344
 <i>Conclusioni</i>	 349
 <i>Bibliografia</i>	 363