



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Dipartimento per i Trasporti, la Navigazione ed i Sistemi Informativi e Statistici
Direzione Generale Territoriale del Nord-Ovest
Ufficio Motorizzazione Civile di Torino
Ufficio di Supporto

ORDINE DI SERVIZIO N. 10/2014

www.motorizzazione torino.it
Area Personale – Area Agenzie
Area Autoscuole – Area Tecnica

Torino, 13/5/2014

OGGETTO: Procedimenti amministrativi. Diritto di accesso alla documentazione. Responsabili dei procedimenti amministrativi. Termini di conclusione degli stessi. Indennizzo da ritardo.

Il presente Ordine di Servizio, viene emanato a seguito di diverse disposizioni legislative atte a regolamentare quanto in oggetto.

I principali disposti, a cui si rimanda per gli opportuni approfondimenti sono:

- a) legge 7 agosto 1990, n° 241 e s.m.i.;
- b) Decreto del Presidente della Repubblica 3 marzo 2011, n° 72;
- c) Decreto del Presidente della Repubblica 11 novembre 2011, n° 225;
- d) Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Funzione Pubblica 9 gennaio 2014.

1. PREMESSA.

a) *Principi generali dell'attività amministrativa.*

L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalle disposizioni legislative vigenti ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.

La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

b) Conclusione del procedimento.

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.

Nei casi in cui disposizioni di legge non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.

In allegato al presente, quindi è stata predisposta una tabella indicante i principali procedimenti amministrativi di competenza, il termine entro il quale debbono essere conclusi ed il responsabile amministrativo.

Tutti gli altri eventuali procedimenti non indicati, sono assegnati d'ufficio ai Capi Area e debbono essere conclusi entro trenta giorni.

I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

I procedimenti amministrativi, 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.

La mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del responsabile del procedimento stesso.

I responsabili dei procedimenti, sono individuati dalla tabella allegata. In caso di loro assenza, deve essere cura del Capo Area individuare un sostituto o farsi carico del procedimento stesso.

Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento, l'utente può rivolgersi al Capo Area di competenza, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, affinché questi concluda il procedimento.

c) Motivazione del provvedimento.

Ogni provvedimento amministrativo, deve essere motivato, salvo per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale. 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.

In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.

2. RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO.

a) Unità organizzativa responsabile del procedimento.

La struttura organizzativa dell'Ufficio, è stata formulata in modo tale da avere delle Aree funzionali a loro volta suddivise in Unità Organizzative. Ogni Capo Unità Organizzativa è responsabile dei procedimenti della propria unità.

b) Responsabile del procedimento.

Con il presente, sono state assegnate ad ogni unità organizzativa i nominativi dei responsabili dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale.

In assenza di assegnazione, è considerato responsabile del singolo procedimento il Capo Area.

L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.

c) Compiti del responsabile del procedimento.

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) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;
- d) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti, prima al Capo Area che a sua volta, se del caso, li trasmetterà al Direttore per il tramite dell'Ufficio di Supporto. Si fa presente che, il Direttore, o L'ufficio di Supporto, nel caso di emissione del provvedimento finale, essendo 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.

3. PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO.

a) Comunicazione di avvio del procedimento.

Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento, se diverso dalle procedure standard, è comunicato, 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.

b) Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento.

L'amministrazione, per procedimenti non normativamente standardizzati, provvede a dare notizia dell'avvio dello stesso mediante comunicazione personale.

Nella comunicazione debbono essere indicati:

- a) l'amministrazione competente;
- b) l'oggetto del procedimento promosso;
- c) l'ufficio e la persona responsabile del procedimento;
- d) la data entro la quale, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di

inerzia dell'amministrazione;

e) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;

f) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.

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 sopra, mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima (quale il sito istituzionale: www.motorizzazione torino.it).

c) Intervento nel procedimento.

Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento, fermo restando i diritti sulla privacy.

d) Diritti dei partecipanti al procedimento.

I soggetti interessati hanno diritto:

a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo i casi di esclusione sotto esplicitati;

b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

e) Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti.

La comunicazione eventualmente pervenuta, interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Non possono essere adottati tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all'amministrazione.

4. SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

a) Autocertificazione.

Nei rapporti con gli organi della Pubblica Amministrazione e i gestori di pubblici servizi, i certificati sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni sostitutive di certificazione o dall'atto di notorietà. Da ciò consegue che, dal 1° gennaio 2012, le amministrazioni non potranno più né accettare né richiedere alcun tipo di certificazione, e il comportamento contrario costituirà una violazione dei doveri d'ufficio. Rimane ferma la disposizione secondo la quale i certificati medici, sanitari, veterinari, di origine, di conformità CE, di marchi o brevetti non possono essere sostituiti da altro documento, salvo diverse disposizioni della normativa di settore (approfondimenti su tale punto sono reperibili da Ordine di Servizio n° 9/2011 – 11° Aggiornamento).

I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni.

L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti.

Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare.

b) Silenzio assenso.

Nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine previsto per quel determinato procedimento, il provvedimento di diniego.

Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela.

c) Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso.

Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile (es. compiuta giacenza). Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima (es. pubblicazione sul sito istituzionale).

d) Efficacia ed esecutività del provvedimento.

I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo.

L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonchè ridotto per sopravvenute esigenze.

e) Revoca del provvedimento.

Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti.

f) Recesso dai contratti.

Il recesso unilaterale dai contratti della pubblica amministrazione è ammesso nei casi previsti dalla legge o dal contratto.

g) Nullità del provvedimento.

È nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge.

h) Annullabilità del provvedimento.

È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.

Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

i) Annullamento d'ufficio.

Il provvedimento amministrativo illegittimo può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge.

È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

5. ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI.

a) Definizioni e principi in materia di accesso.

Si intende:

- a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;
- b) per "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
- c) per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
- d) per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
- e) per "pubblica amministrazione", tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza.

Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati nel paragrafo "Esclusione dal diritto di accesso".

Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dalle disposizioni sulla privacy da parte della persona cui i dati si riferiscono.

Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.

b) Esclusione dal diritto di accesso.

Il diritto di accesso è escluso:

- a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;
- b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
- c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

Non è consentito l'accesso nei seguenti casi:

- a) quando, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;
- b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;
- c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;
- d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;
- e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dalle disposizioni sulla privacy, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

c) Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi.

Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia fotostatica è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione (0,26 euro per ogni copia formato A4 fronte-retro), salve le disposizioni

vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura. Per le visure, il costo è quello da Portale dell'Automobilista (9,00 euro su c/c 9001 e 16,00 euro su c/c 4028).

La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti sopra stabiliti e debbono essere motivati.

Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale.

Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo.

d) Segreto d'ufficio.

L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento.

6. INDENNIZZO DA RITARDO.

a) Premessa.

L'articolo 28 del decreto-legge del 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, ha introdotto l'indennizzo da ritardo nella conclusione dei procedimenti ad istanza di parte.

La disposizione in esame modifica l'articolo 2-bis della legge n. 241 del 1990, inserendo il comma 1-bis, che introduce il diritto dell'interessato ad ottenere un indennizzo da ritardo che, a sua volta, andrà corrisposto alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, legge n° 400 del 1988 e, ciò, fermo restando il carattere immediatamente applicativo delle disposizioni introdotte.

Lo scopo, è quello di tutelare i privati in conseguenza della violazione dei termini di conclusione dei procedimenti attivati ad istanza di parte, prevedendo, in detta specifica eventualità, il pagamento di una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo.

L'indennizzo da ritardo costituisce una disposizione applicabile in tutte quelle fattispecie in cui il procedimento, ad istanza di parte, debba concludersi entro un determinato periodo di tempo e, ciò, a prescindere dalla natura giuridica del termine apposto e, quindi, dalla circostanza che il termine abbia un carattere perentorio (e determini il venir meno del potere dell'Amministrazione di pronunciarsi) o ordinatorio (persistendo il relativo potere).

La fattispecie dell'indennizzo da ritardo va nettamente distinta da quella prevista dall'articolo 7, comma 1, lettera c) della legge n° 69/2009 (in materia di danno da ritardo) che, a sua volta, ha introdotto il comma 1 dell'art. 2-bis della legge n° 241/1990).

Detta ultima disciplina aveva fatto proprie quelle conclusioni cui era pervenuto quell'orientamento giurisprudenziale, diretto a riconoscere la responsabilità dell'Amministrazione per i danni causati dalla mancata e tempestiva adozione del provvedimento amministrativo.

A parametri del tutto differenti va, al contrario, ricondotta la fattispecie dell'indennizzo da ritardo, introdotta con la disposizione in commento.

Quest'ultima, infatti, prescinde, dalla dimostrazione dell'esistenza di un danno e di tutti quei presupposti sopra ricordati e contenuti nell'articolo 2-bis, comma 1, della legge n° 241/1990.

L'utilizzo del termine "indennizzo" (nozione che trova differenti e specifiche discipline nell'ordinamento) consente di ritenere che il pagamento della somma di cui si tratta debba essere dovuto anche nell'eventualità in cui la mancata emanazione del provvedimento sia riconducibile ad un comportamento "scusabile", e astrattamente "lecito", dell'Amministrazione.

A tal fine dovranno essere ricomprese nell'ambito di applicazione della norma in esame anche quelle ipotesi in cui la violazione del termine sia da ricondurre ad un caso fortuito o a un'ipotesi di forza maggiore, secondo quei principi sul punto delineati dal Codice civile.

Primo presupposto per la sua applicazione è, quindi, l'esistenza di un termine entro il quale un procedimento doveva essere concluso e, ancora, il semplice decorso di detto termine.

Ne consegue che non rilevano, ai fini dell'inapplicabilità della disciplina di cui si tratta, le ragioni ostative all'adozione del provvedimento dovuto o, ancora, quelle eventuali circostanze in base alle quali l'Amministrazione ha attivato il procedimento, senza tuttavia concluderlo.

La nozione di indennizzo è, pertanto, conseguente ad una valutazione di "equità" posta in essere dal legislatore, contemperando l'esigenza di sanzionare comportamenti inerti dell'Amministrazione (a prescindere o meno dalla "scusabilità" degli stessi), prevedendo comunque una forma di "ristoro" per il "disagio" sopportato dal privato a seguito dell'avvenuta violazione di precisi termini di legge.

L'applicazione della disposizione, avvenuta a far data dal 21 agosto 2013, consente di ritenere che detto indennizzo sia dovuto, solo ed esclusivamente, per i procedimenti avviati successivamente, o contestualmente, a detta data e, ciò, in considerazione del fatto che solo in relazione a tali procedimenti risulta vigente l'obbligo di pagamento dell'indennizzo di cui ora si tratta.

È necessario comunque ribadire che, anche in conseguenza del superamento dei termini di conclusione di cui all'articolo 2 della legge n° 241/1990, sussiste comunque, e salve ipotesi espressamente disciplinate, l'obbligo delle Amministrazioni di concludere il procedimento attivato e, ciò, in considerazione del fatto che nessuna disposizione di legge ha elevato il termine di conclusione a requisito di validità dell'atto amministrativo, rimanendo dunque lo stesso confinato sul piano dei comportamenti dell'amministrazione (in questo senso è anche la Giurisprudenza, Consiglio di Stato Sezione V, 11 ottobre 2013, n° 4980).

b) *Caratteristiche dell'indennizzo da ritardo.*

L'indennizzo è liquidato dall'amministrazione procedente o, in caso di procedimenti complessi in cui intervengono più amministrazioni, da quella effettivamente responsabile del ritardo.

A tal fine va rilevato come per "Amministrazione responsabile del ritardo" debba farsi riferimento a quell'Amministrazione che non ha rispettato il termine alla stessa assegnato e che ha causato la mancata emanazione, nei termini prescritti, del provvedimento richiesto.

Nel caso di procedimenti in cui intervengono più Amministrazioni, e in cui il mancato rispetto del termine sia da imputare a più strutture, l'interessato dovrà presentare l'istanza all'Amministrazione procedente che, a sua volta, dovrà trasmetterla tempestivamente al titolare del potere sostitutivo dell'amministrazione responsabile del ritardo.

Come sopra ricordato, la somma deve essere corrisposta in modo automatico e forfettario, prescindendo da un comportamento doloso o colposo della pubblica

amministrazione responsabile e per il solo fatto del superamento dei termini dello specifico procedimento attivato su istanza di parte.

Ne consegue che l'attività istruttoria del titolare del potere sostitutivo deve essere circoscritta alla verifica della violazione del termine di conclusione del procedimento di cui all'articolo 2 della legge n° 241/1990, senza che nessun'altra valutazione sia di competenza dell'Amministrazione.

È altrimenti evidente che, per ritenersi integrata la violazione del termine di cui all'art. 2, dovrà verificarsi la mancata emanazione, entro il predetto termine, del provvedimento finale, idoneo a concludere efficacemente il procedimento attivato.

Al fine del riconoscimento del diritto all'indennizzo è del tutto insufficiente l'emanazione del preavviso di rigetto di cui all'articolo 10-bis della legge n° 241/1990.

Quest'ultimo, infatti, costituisce un atto meramente interlocutorio, finalizzato a stimolare il contraddittorio infraprocedimentale e, pertanto, del tutto inadeguato ad assolvere all'obbligo dell'Amministrazione di concludere il procedimento con una determinazione espressa (in questo senso è anche la giurisprudenza prevalente. Per tutti si veda Consiglio di Stato Sezione V, 16 ottobre 2013, n° 5040).

Come sopra anticipato, l'importo da corrispondere all'interessato è pari a **30 euro per ogni giorno di ritardo, fino ad un massimo di 2.000 euro**; l'importo è calcolato a partire dal giorno successivo alla data in cui il procedimento avrebbe dovuto essere concluso.

La disposizione in commento prevede che le somme, eventualmente liquidate, siano detratte da quelle eventualmente corrisposte a titolo di risarcimento.

Detta ultima disciplina è evidentemente diretta nei confronti del Giudice competente a liquidare un eventuale danno o, ancora, nei confronti dell'Amministrazione che dovesse procedere ad un risarcimento, spontaneamente, o facendo seguito ad un atto ad istanza di parte.

b.1) Ambito di applicazione.

La disposizione si applica ai procedimenti avviati ad istanza di parte per i quali sussiste un obbligo della pubblica amministrazione di pronunciarsi, con esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato (silenzio assenso e silenzio rigetto) e dei concorsi.

È, infatti, del tutto evidente che nelle ipotesi di silenzio rigetto e di silenzio assenso, si è in presenza di un silenzio significativo e, quindi, di un comportamento, di per sé, idoneo a concludere il procedimento.

Inoltre, in fase di prima applicazione la disposizione in esame è circoscritta ai procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività d'impresa iniziati a partire dal 21 agosto 2013, data di entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto (comma 10).

b.2) Procedimento di corresponsione dell'indennizzo.

Il procedimento finalizzato alla corresponsione dell'indennizzo deve essere preceduto dall'attivazione del potere sostitutivo.

L'interessato pertanto, successivamente al decorso dei termini di conclusione del procedimento e allo scopo di porre fine all'inerzia sino a quel momento protrattasi, deve ricorrere all'Autorità titolare del potere sostitutivo di cui all'articolo 2, comma 9-bis, legge n° 241 del 1990, richiedendo l'emanazione del provvedimento non adottato e, contestualmente, la corresponsione dell'eventuale indennizzo da ritardo per il caso in cui il titolare del potere sostitutivo non provveda nel termine a lui assegnato.

Tale istanza deve essere presentata nel termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine entro il quale il procedimento si sarebbe dovuto concludere.

Il rispetto del termine di presentazione della domanda di indennizzo costituisce un onere a carico del privato. Ne consegue che la violazione dello stesso determinerà un

effetto decadenziale, impedendo la riproposizione dell'istanza diretta ad ottenere l'indennizzo con riferimento a quello specifico procedimento di cui si tratta.

Dall'esame dell'articolo 28 del decreto-legge n. 69/2013 è, altresì, possibile desumere che, nell'ipotesi di mancata emanazione del provvedimento entro il termine assegnato al titolare del potere sostitutivo, quest'ultimo è obbligato a disporre la liquidazione dell'indennizzo, senza necessità di ulteriori istanze da parte dell'interessato.

L'indennizzo, quindi, è corrisposto esclusivamente quando il provvedimento amministrativo non venga adottato nel termine assegnato al titolare del potere sostitutivo: termine pari alla metà di quello stabilito per la conclusione del procedimento iniziale, ai sensi dell'articolo 2, commi 2, 3 e 4 della legge n. 241 del 1990.

Ad esempio, se un'autorizzazione deve essere rilasciata entro 60 giorni, il titolare del potere sostitutivo, investito nel termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento iniziale, deve provvedere entro il successivo termine di 30 giorni decorrenti dalla presentazione dell'istanza: decorso inutilmente quest'ultimo termine è comunque dovuto l'indennizzo da ritardo.

b.3) Corresponsione dell'indennizzo.

L'amministrazione responsabile del ritardo è tenuta a corrispondere l'indennizzo al verificarsi di tutte le seguenti condizioni:

a) che detto procedimento non si concluda nei termini previsti dalla legge o da un regolamento appositamente emanato dall'Amministrazione di riferimento (articolo 2, commi 2, 3, 4 e 5, della legge n° 241 del 1990);

c) che sia stato azionato, preventivamente il potere sostitutivo e sia perdurata l'inerzia dell'Amministrazione senza che quest'ultima abbia emanato il provvedimento richiesto entro il termine (anch'esso perentorio) pari alla metà di quello originariamente previsto per il procedimento iniziale (articolo 2, comma 9-ter, della legge n° 241 del 1990).

La somma da corrispondere a titolo di indennizzo è quantificata dall'articolo 28 del decreto-legge n. 69 del 2013 in maniera forfettaria: essa è pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo, fino ad un massimo di 2.000 euro. L'indennizzo è dovuto a partire dal giorno successivo alla scadenza del termine di conclusione del procedimento iniziale, fino alla data di adozione dell'atto con cui si dispone la liquidazione della somma.

È del tutto evidente, pertanto, che l'indennizzo risulta dovuto anche nell'ipotesi in cui il titolare del potere sostitutivo, o l'Amministrazione, emani il provvedimento successivamente al decorso del termine di esercizio del potere sostitutivo.

Il pagamento dell'indennizzo da ritardo non fa venir meno comunque l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo, restando salva l'applicabilità delle sanzioni previste dall'ordinamento in dette ipotesi.

Anche nel caso in cui il provvedimento sia adottato successivamente, il calcolo della somma dovuta a titolo di indennizzo segue i criteri sopra precisati, avendo a riferimento, quale dies a quo, il giorno successivo al termine di conclusione del procedimento iniziale e, quale dies ad quem, la data di adozione dell'atto con cui si dispone la liquidazione della somma.

b.4) Obblighi procedurali in capo alle pubbliche amministrazioni.

Al fine di garantire un'efficace applicazione dell'istituto, il comma 8 dell'articolo 28 introduce disposizioni che assicurano all'interessato una facile e tempestiva conoscibilità dei termini e delle modalità mediante le quali esercitare il diritto di indennizzo.

In particolare, nella comunicazione di avvio del procedimento, di cui all'articolo 7 della legge n° 241 del 1990, le amministrazioni sono tenute ad indicare, ad integrazione delle informazioni già previste, anche la struttura alla quale è attribuito il potere sostitutivo e i termini allo stesso assegnati per la conclusione del procedimento, nonchè ad elencare,

tra i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione di cui all'articolo 8, comma 2, lett. c-bis), l'istanza di indennizzo e le modalità e i termini per conseguirlo.

I medesimi dati, in linea con il principio di "accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni", sancito dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono pubblicati da ciascuna Amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Tipologie di procedimento" (liv. 2) (articolo 35 del decreto legislativo n. 33 del 2013).

Inoltre, al fine di garantire una corretta applicazione della disposizione, si suggerisce alle pubbliche amministrazioni di realizzare idonee azioni di sensibilizzazione nei confronti del personale e adottare adeguate misure organizzative finalizzate a garantire il rispetto dei termini procedurali e ad evitare l'aggravio di costi derivante dalla liquidazione degli indennizzi.

b.5) Rimedi giudiziari.

Il comma 3 dell'articolo 28 disciplina i rimedi esperibili nell'ipotesi in cui l'Amministrazione competente, o il titolare del potere esecutivo non emani il provvedimento e/o non faccia luogo al pagamento dell'indennizzo da ritardo.

In particolare, qualora il titolare del potere sostitutivo non emani il provvedimento nel termine, nè provveda alla liquidazione dell'indennizzo, l'istante potrà:

a) proporre ricorso avverso il silenzio della pubblica amministrazione ai sensi dell'articolo 117 del codice del processo amministrativo, chiedendo al Giudice Amministrativo l'emanazione di una sentenza che accerti l'obbligo di provvedere della Pubblica Amministrazione, unitamente all'eventuale nomina di un Commissario ad acta nell'ipotesi di un'ulteriore e successiva e mancata emanazione del provvedimento richiesto, nonché, congiuntamente, domanda per ottenere l'indennizzo. In tal caso, tale domanda è trattata con rito camerale e verrà decisa con sentenza in forma semplificata;

b) presentare ricorso per ingiunzione di pagamento, ai sensi dell'articolo 118 del Codice del Processo Amministrativo per ottenere la sola condanna al pagamento della somma dovuta a titolo di indennizzo.

Nell'ipotesi in cui il titolare del potere sostitutivo abbia liquidato l'indennizzo ma non abbia adottato il provvedimento, resta salva la facoltà di proporre ricorso ai sensi dell'articolo 117 del codice del processo amministrativo al fine di ottenere una sentenza che accerti la sola inerzia dell'amministrazione.

Va rilevato, altresì, che se il ricorso è dichiarato inammissibile, o è respinto in relazione all'inammissibilità o alla manifesta infondatezza dell'istanza che ha dato avvio al procedimento, il giudice, con pronuncia immediatamente esecutiva, condanna il ricorrente a pagare in favore del resistente una somma da due a quattro volte il contributo unificato.

Si segnala, in ultimo, che la norma in esame, al comma 7, prevede espressamente che l'eventuale pronuncia di condanna a carico dell'amministrazione sia comunicata, dalla Segreteria del Giudice che l'ha pronunciata, alla Corte dei conti e al titolare dell'azione disciplinare nei confronti dei dipendenti pubblici interessati dal procedimento.

Il responsabile di ogni procedimento, viene individuato con ogni Capo Unità Organizzativa (correlato all'Organigramma), mentre il potere sostitutivo del procedimento, viene assegnato al Capo Area (o al Direttore, qualora il responsabile del procedimento sia direttamente il Capo Area).

Ad ogni buon fine, si allega uno schema riepilogativo.

Oooooo_____oooooO

Il presente Ordine di Servizio, viene distribuito secondo le modalità stabilite dall'Ordine di Servizio n° 5/2002 e n° 10/2009 e successivi aggiornamenti.

UFFICIO DI SUPPORTO
Ing. Antonio SACCO

f.to IL DIRETTORE
Dr. Ing. Attilio RABBONE