
**ASSESSORATO
DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ**

CIRCOLARE 18 dicembre 2013, n. 5.

**Provvedimento amministrativo - emissione e conclusione
in ambito tecnico.**

ALLE STAZIONI APPALTANTI DELLA SICILIA
AGLI UFFICI REGIONALI ESPLETAMENTO GARE
D'APPALTO
AGLI UFFICI DEL GENIO CIVILE
AI DIPARTIMENTI REGIONALI

Il provvedimento amministrativo si concreta nella manifestazione di volontà avente rilevanza esterna, proveniente da una pubblica amministrazione nell'esercizio di un'attività amministrativa, indirizzata a soggetti determinati o determinabili ed in grado di apportare una modificazione unilaterale nella sfera giuridica degli stessi.

Tale atto segue al procedimento amministrativo, ossia a quella pluralità di atti, susseguenti e diversi fra loro, preordinati a produrre gli effetti giuridici propri di una determinata fattispecie.

In buona sostanza il provvedimento amministrativo si pone come il risultato del procedimento amministrativo.

Il legislatore nazionale nella legge 7 agosto 1990, n. 241 ha stabilito le norme sul procedimento amministrativo, che nell'ambito della Regione siciliana sono state definite con legge regionale 30 aprile 1991, n. 10.

Particolare attenzione è stata riservata ai tempi di conclusione del procedimento al fine di conferire all'attività amministrativa criteri di economicità, efficacia, pubblicità, imparzialità e trasparenza.

Con legge regionale n. 5 del 5 aprile 2011, art. 2, è stato fissato il termine di conclusione del procedimento in gg. 30 in tutti i casi in cui le leggi o i regolamenti da adottarsi con decreto del Presidente della Regione non prevedano un termine diverso; stabilisce altresì i casi in cui il termine può essere sospeso, e l'obbligo, nell'ipotesi di

mancata conclusione entro il termine previsto, di motivare le ragioni del ritardo.

La mancata o ritardata emanazione del provvedimento sono valutate al fine di individuare un'eventuale responsabilità dirigenziale, disciplinare ed amministrativa, nonché al fine dell'attribuzione della retribuzione di risultato.

Lo stesso art. 2 sancisce altresì che le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno cagionato in conseguenza della inosservanza, dolosa o colposa, del termine per la conclusione del procedimento.

Con il decreto del Presidente della Regione n.15 del 3 febbraio 2013 sono stati fissati i termini per la conclusione di taluni procedimenti.

Vale pertanto rammentare l'importanza che vengano rispettati i suindicati termini, così come fissati dalle leggi e dai regolamenti, al fine di non incorrere nelle specifiche responsabilità come sopra indicate.

In tutti i casi in cui non è stato possibile il rispetto del predetto termine, o comunque per qualsiasi causa non sia stato rispettato, è opportuno precisare che il verificarsi di tale condizione non vizia l'atto conclusivo sopravvenuto alla scadenza di questo.

Vanno tenute infatti distinte le norme di comportamento dalle norme di validità degli atti giuridici e le conseguenze discendenti dalla violazione delle une o delle altre, nel senso che solo in questo ultimo caso la sanzione ricade sull'atto medesimo determinandone la nullità o l'annullabilità, laddove nella prima ipotesi sorgono conseguenze esclusivamente di carattere risarcitorio.

Benché con la legge generale sul procedimento amministrativo sia stata riconosciuta la generalizzazione del dovere di rispettare il termine di conclusione del procedimento, nessuna disposizione di legge lo ha elevato a requisito di validità dell'atto amministrativo, rimanendo dunque lo stesso confinato sul piano dei comportamenti dell'amministrazione.

In definitiva l'esercizio della funzione pubblica rimane connotato dai requisiti della doverosità e della continuità, cosicché i termini fissati per il suo svolgimento hanno gioco forza carattere acceleratorio, in funzione del rispetto dei principi del buon andamento (art. 97 Cost.), efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (art. 1, legge n. 241/90), e non già perentori.

Conseguentemente la loro decadenza non priva l'amministrazione del dovere di curare l'interesse pubblico, né rende l'atto sopravvenuto di per sé invalido.

Tali principi sono stati confermati dalla successiva introduzione di un rito accelerato contro il silenzio (art. 117, decreto legislativo n. 104/2010) e della regola della risarcibilità del danno da ritardo confermata in Sicilia con il comma 4 quater dell'art. 2 della legge n. 10/91 nel testo sostituito dall'art. 2 della legge regionale n. 5/2011, fino alla previsione per esso di una tutela di carattere indennitario (art. 2, comma 1 bis, D.L. n. 69/2013 convertito con legge n. 98/2013).

In definitiva, peraltro, secondo il costante orientamento del Consiglio di Stato, il mancato rispetto del termine per la conclusione del procedimento non vizia l'atto conclusivo emesso successivamente alla scadenza del termine, invero tale indirizzo si fonda sull'applicazione di consolidate categorie di teoria generale di diritto, in base alla quale vanno tenute distinte le norme di comportamento dalle norme di validità degli atti giuridici.

Ora, se è vero che per l'effetto della legislazione di origine comunitaria questa fondamentale distinzione tende ad affievolirsi in alcuni settori dell'ordinamento giuridico, la stessa rimane ancora valida nel diritto amministrativo,

ove l'atto è annullabile se carente dei requisiti di legittimità per esso previsti.

La carenza di requisiti di legittimità previsti per l'atto amministrativo, sia che derivino dalla violazione di precetti normativi (violazione di legge ed incompetenza), sia che concernano il perseguimento del fine pubblico costituente la causa del potere autoritativo (eccesso di potere), attono al concreto svolgimento della funzione amministrativa sfociante nella determinazione provvedimento.

Il cattivo esercizio del potere che si compendia nei tre tradizionali vizi di legittimità ora ricordati è in altri termini una qualificazione normativa scaturente dal rapporto tra il precetto normativo astratto e l'atto provvedimento, il cui riscontro implica un accertamento che non può prescindere da una verifica intrinseca a quest'ultimo.

Pertanto, nel richiamare l'attenzione sulla necessità della corretta formulazione dei provvedimenti al fine di affrancare l'atto stesso dai vizi di legittimità rammentati, del pari non può non segnalarsi che nell'ambito dei doveri incumbenti sulla pubblica amministrazione v'è quello di esitare il procedimento nei prescritti termini al fine di non incorrere nelle responsabilità sanzionate.

Il decorso infruttuoso dei predetti termini non implica l'impossibilità di emettere l'atto ancorché tardivo, che, ove correttamente formulato, esplica i propri effetti.

Ai superiori principi non si sottrae quella particolare categoria degli atti autorizzativi che si concretano a mezzo dell'istituto dell'autorizzazione tacita, ivi compreso il provvedimento di approvazione del progetto a termini dell'art. 32 della legge regionale n. 7/2003 (c. d. autorizzazione all'inizio dei lavori ai fini sismici). Poiché, invero, riconosciuta la tutela che detto ultimo provvedimento esplica nei riguardi della pubblica e privata incolumità, non è consentito il permanere di un manufatto che possa essere di pregiudizio e/o pericolo.

Ne discende che, in dipendenza dei particolari e non rinunciabili contenuti dell'atto amministrativo (di approvazione o rigetto) sotteso all'istanza di parte ai fini sismici, l'atto amministrativo medesimo richiede la sua formalizzazione anche postuma rispetto ai previsti termini, a conclusione del rituale procedimento instaurato.

Il dirigente generale del dipartimento regionale tecnico: SANSONE

(2014.4.244)090