

Riflessioni sul principio “tempus regit actum” applicato alle ipotesi di silenzio e sulla doverosità dell'azione nell'amministrazione di risultato.

di Salvatore Dettori (*)

1. La decisione del giudice amministrativo in commento, pur riguardando immediatamente una vicenda ascrivibile alle materie urbanistica ed edilizia, offre lo spunto per svolgere qualche breve riflessione su questioni di carattere generale, riguardanti da una parte il problema della successione delle leggi nel tempo in relazione alle ipotesi di silenzio e, dall'altra, quello della doverosità dell'azione amministrativa con riferimento all'amministrazione cosiddetta di risultato.

In estrema sintesi, la controversia decisa dai giudici nasce dalla richiesta di un provvedimento autorizzatorio per la realizzazione di un fabbricato ad uso di civile abitazione collocato all'interno dei confini di un comparto edificatorio, strumento urbanistico la cui disciplina, con riferimento alla vicenda in questione, è contenuta nella L.R. abruzzese 12 aprile 1983, n. 18.

A fronte della nota del Comune mediante la quale si comunicava al richiedente che il rilascio del permesso di costruire era condizionato alla costituzione di un Consorzio tra tutti i proprietari delle aree incluse nel comparto ed alla stipula di una successiva convenzione, il ricorrente diffidava l'Amministrazione comunale ad invitare i proprietari a provvedere in tal senso.

Il Sindaco invitava quindi i proprietari dei lotti compresi nel comparto a costituirsi in consorzio entro il termine di quindici giorni. Peraltro, dinanzi ad un'unica manifestazione di volontà in tal senso, offerta dal ricorrente in giudizio, il Comune non provvedeva ad avviare il procedimento di esproprio per acquisire le aree dei proprietari non aderenti, secondo quanto stabilito dall'art. 26, comma 4, della L.R. 18/83.

Contro l'inerzia del Comune veniva quindi presentato ricorso ai sensi dell'art. 21 *bis* della legge n. 1034 del 1971, nel quale si chiedeva al giudice di ordinare al Comune di provvedere a norma del suddetto art. 26, comma 4, e pertanto di procedere all'avvio del procedimento espropriativo.

Il giudice adito si pronunciava con la sentenza da cui trae spunto questo commento, dichiarando il ricorso irricevibile ed inammissibile per una pluralità di ragioni.

Ai fini che interessano in questa sede, merita di essere ricordato come il giudice neghi l'applicazione della disciplina contenuta nell'art. 2, comma 5, della legge n. 241 del 1990, così come modificato dalla recente riforma del 2005. Tale posizione del Collegio si fonda su due argomenti: innanzitutto sul fatto che la diffida propedeutica alla formazione del silenzio dell'amministrazione è stata notificata prima dell'entrata in vigore della riforma della legge sul procedimento, e quindi della norma contenuta nell'art. 2, comma 5; in secondo luogo, alla luce della disciplina di settore che regola le fattispecie riconducibili alla materia edilizia, la quale, in ogni caso, costituirebbe l'unica normativa applicabile alla vicenda.

Il giudice peraltro affronta, seppure “per ragioni di completezza”, anche la questione del mancato avvio del procedimento di esproprio. In proposito egli afferma che “l'obbligo

* Dottore di ricerca in dottrine generali del diritto amministrativo e privato italiano, comunitario e comparato. Assegnista di ricerca in diritto amministrativo.

del Comune di procedere all'esproprio non può ritenersi implicito e conseguente alla fase procedimentale che ha visto il Sindaco rivolgere l'invito ai proprietari per riunirsi in Consorzio"; poco più avanti nella sentenza viene quindi precisato che "l'attivazione della fase espropriativa costituisce espressione di potere discrezionale e non già di attività vincolata, tenuto conto del tenore della norma" e del fatto che l'attivazione del procedimento ablatorio è conseguente a nuove "valutazioni circa la copertura della spesa e il reperimento delle risorse finanziarie necessarie, che può richiedere anche tempi non brevi".

2. Il primo spunto per qualche considerazione sulla sentenza si trova allora nella posizione del giudice amministrativo sulla questione della successione di leggi nel tempo. Come ricordato, infatti, il Collegio dichiara irricevibile ed inammissibile il ricorso (presentato ai sensi dell'art. 21 *bis* della legge TAR) in quanto non ritiene applicabile alla fattispecie la disciplina sul silenzio amministrativo prevista dal novellato art. 2, comma 5, della legge sul procedimento, ma quella vigente al momento della presentazione della diffida del ricorrente, la quale risale ad un tempo anteriore all'entrata in vigore delle leggi n. 15 e n. 80 del 2005.

Ora è noto come in forza del ricordato principio "tempus regit actum"¹, che affonda le proprie radici nell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, ciascun atto amministrativo debba uniformarsi alla disciplina vigente nel momento in cui viene emanato. Tale regola trova peraltro costante applicazione anche per quanto riguarda l'attività amministrativa cosiddetta procedimentale: in tali ipotesi infatti la giurisprudenza costantemente sostiene che ogni fase o atto del procedimento amministrativo siano sottoposti alla disciplina vigente alla data in cui si perfezionano².

La medesima situazione ricorre nella vicenda in considerazione, ove si rileva un'inerzia da parte dell'amministrazione comunale che non avvia il procedimento di esproprio previsto dalla disciplina regionale per l'attuazione del comparto edificatorio. Tale inerzia, peraltro, ha inizio in un tempo antecedente alla modifica dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, ma perdura anche successivamente all'entrata in vigore del nuovo comma 5 di tale previsione normativa.

La posizione del giudice è quindi sostanzialmente diretta ad affermare l'applicabilità alla fattispecie oggetto della controversia della disciplina antecedente la riforma e, quindi, a negare la proponibilità di un ricorso avverso il silenzio nelle forme consentite dall'art. 2, comma 5, ora vigente.

La regola astratta che può ricavarsi dalla decisione in commento è allora la seguente: la disciplina applicabile alle fattispecie caratterizzate da un'inerzia amministrativa si individua facendo riferimento al momento in cui il silenzio assume un significato giuridicamente rilevante. Secondo la prevalente prospettiva antecedente la riforma del 2005, infatti, solo con la diffida l'amministrazione viene "messa in mora": a partire da quel momento il decorso del tempo costituisce inadempimento all'obbligo di

¹ Sull'applicazione del principio del "tempus regit actum" nel diritto amministrativo, di recente, G.D. COMPORTI, *Tempus regit actionem*, Torino 2001, al quale si rimanda per la puntuale indicazione delle diverse posizioni espresse in argomento da dottrina e giurisprudenza.

² Così, *ex multis*, Cons. St., Sez. VI, 12 maggio 2004, n. 2984, in Foro Amm., CDS, 2004, p. 1458; Cons. St., Sez. IV, 21 agosto 2003, n. 4679, in Foro Amm., CDS, 2003, p. 2219; Cons. St., Sez. IV, 2 aprile 2002, n. 1815, in Foro Amm., CDS, 2002, p. 878.

provvedere, con conseguente onere di proporre impugnazione entro sessanta giorni dallo spirare del termine indicato.

La tesi sostenuta dal TAR si colloca peraltro in quel filone giurisprudenziale che, successivamente all'entrata in vigore dell'art. 2, comma 5, ha affermato l'inapplicabilità della norma in questione alle fattispecie nelle quali il silenzio si è perfezionato (mediante la notifica della diffida all'amministrazione) in epoca anteriore alla data in cui è entrata in vigore la riforma³.

A tale orientamento della più recente giurisprudenza se ne oppone però un altro, che riconosce l'immediata applicabilità della nuova norma sulla base dell'attribuzione alla stessa di una natura processuale⁴. Ebbene, quest'ultima argomentazione potrebbe già di per sé considerarsi dirimente, in quanto è difficilmente negabile che l'art. 2, comma 5, si configuri quale norma avente natura processuale: la regola che viene a modificarsi in costanza di inerzia amministrativa riguarda infatti la disciplina sulla tutela giurisdizionale in ipotesi di silenzio. Alla luce del consolidato principio generale per il quale le norme processuali sopravvenute trovano appunto immediata applicazione nell'ordinamento, la nuova disciplina in materia di silenzio, peraltro maggiormente garantista per i soggetti che attendono una pronuncia da parte dell'amministrazione, dovrebbe allora trovare applicazione anche per le vicende amministrative ove rilevi un'inerzia risalente a prima dell'entrata in vigore della norma.

Tanto premesso, alla medesima conclusione si può altresì giungere sulla base di ulteriori e diverse ragioni.

A tal fine è opportuno prendere le mosse dall'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale cui si è assistito nel passato in materia di silenzio della pubblica amministrazione. Si deve infatti ricordare come già negli anni Settanta la dottrina⁵, sulla base di convincenti argomentazioni, avesse superato la costruzione tradizionale del silenzio come fattispecie attizia. A ciò la dottrina in questione giungeva attraverso un'analisi condotta sul piano della teoria generale, della disciplina costituzionale in tema di pubblica amministrazione e della disciplina legislativa allora vigente, dimostrando come l'esercizio della funzione amministrativa debba svolgersi in positivo, cioè attraverso un'attività formalizzata e non esplicarsi attraverso semplici comportamenti. Il silenzio veniva a configurarsi quindi alla stregua di mera inattività, di inerzia dell'amministrazione a fronte di un obbligo positivo di agire attraverso gli strumenti e le modalità procedurali normativamente individuati. Di conseguenza, nell'ottica dei rimedi esperibili dai soggetti che a causa del silenzio subiscono un pregiudizio, l'affermazione di un rapporto diretto tra lesione ed inerzia amministrativa risultava avere un'immediata ripercussione sulle modalità e sui termini utili a proporre ricorso contro l'inadempimento. In particolare, per i profili di nostro interesse, la diffida diveniva un mero fatto di legittimazione processuale, perdendo la natura costitutiva (dell'inadempimento) che nella costruzione tradizionale le veniva riconosciuta.

³ Cfr. TAR Lazio, Latina, 27 giugno 2005, n. 566, in Foro Amm., TAR, 2005, f. 6, p. 2086; TAR Lazio, Latina, 27 giugno 2005, n. 568, in Foro Amm., TAR, 2005, f. 6, p. 2087.

⁴ Cfr. TAR Liguria, sez. I, 17 giugno 2005, n. 922, in Foro Amm., TAR, 2005, f. 6, p. 1966; TAR Puglia, Bari, sez. III, 6 settembre 2005, n. 3801, in Foro Amm., TAR, 2005, f. 9, p. 2949.

⁵ Come è noto, il superamento della concezione tradizionale del silenzio della pubblica amministrazione si deve, in particolare, allo studio di F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, 1971.

Ebbene, tale ricostruzione dottrinale non soltanto è stata recepita già a partire dalla fine degli anni Settanta da una parte della giurisprudenza⁶, ma soprattutto ha trovato definitivo accoglimento nel diritto positivo proprio con il nuovo art. 2, comma 5, della novella legislativa del 2005⁷. Sulla base di quest'ultimo dato l'inerzia è oggi inequivocabilmente un comportamento che si reitera nel tempo.

Ciò detto, la posizione assunta dal giudice amministrativo nella decisione in commento (ma il rilievo vale anche per le altre sentenze che hanno espresso il medesimo orientamento) desta qualche perplessità per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo perché nel definire la regola rispetto ad un'ipotesi di silenzio anteriore all'introduzione dell'art. 2, comma 5, della legge n. 241 del 1990 si adotta un orientamento giurisprudenziale che è stato chiaramente superato dal diritto positivo; in secondo luogo in quanto, già prima della novella, era presente un orientamento giurisprudenziale che negava alla diffida, pur continuando a considerarla necessaria, valore costitutivo dell'inerzia⁸. Non è chi non veda allora come il giudice, nel decidere la controversia, abbia scelto, tra i due orientamenti giurisprudenziali disponibili, quello chiaramente superato dall'evoluzione della disciplina legislativa, con l'effetto finale di determinare una minore garanzia nella tutela della posizione del privato. Con ciò naturalmente non si vuole affatto sostenere la retroattività della norma contenuta nell'art. 2, comma 5, ma si vuole semplicemente sottolineare come, nella scelta dei criteri interpretativi, il giudice non possa prescindere da una considerazione complessiva delle innovazioni introdotte nel sistema dell'ordinamento giuridico, specie quando già prima dell'introduzione delle stesse era presente un orientamento della

⁶ L'evoluzione della giurisprudenza in materia di silenzio è troppo articolata per essere sintetizzata nello spazio di una nota. Ci si limita quindi a ricordare come la giurisprudenza tradizionale, sulla base della natura impugnatoria del processo amministrativo, dovesse necessariamente ricorrere ad una *fictione juris* e considerare il silenzio amministrativo alla stregua di un provvedimento amministrativo (implicito di rigetto). Successivamente, sulla spinta delle argomentazioni dottrinali volte ad affermare la natura comportamentale del silenzio, la giurisprudenza, passando attraverso il riconoscimento di un vero e proprio obbligo di provvedere in capo all'amministrazione, inizia ad affermare che l'oggetto del giudizio sul silenzio è costituito dalla fondatezza della pretesa del ricorrente. La svolta in tal senso viene storicamente individuata nella nota pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 1978, che apre un percorso giurisprudenziale per la verità ancora non concluso nonostante l'ausilio determinato dai ripetuti interventi legislativi in materia.

⁷ Nel medesimo senso si deve peraltro considerare la disciplina processuale del silenzio contenuta nell'art. 21 *bis* della legge TAR.

⁸ Fino alla nuova previsione normativa contenuta nell'art. 2, comma 5, della legge sul procedimento, la necessità della diffida veniva affermata da giurisprudenza consolidata: *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 6 settembre 2005, n. 4562, in Foro Amm., CDS, 2005, f. 9, p. 2523; Cons. St., Sez. IV, 27 dicembre 2001, n. 6415, in Foro Amm., 2001, p. 3148. Tuttavia, tale necessità veniva giustificata, di volta in volta, sulla base di esigenze di tutela garantistica per il privato (cfr. Cons. St., Ad. Plen., 10 marzo 1978, n. 10, in Foro Amm., 1979, I, p. 2357, ove si afferma che la diffida scongiurerebbe il pericolo per il privato di una scadenza automatica spesso ignota del procedimento amministrativo) ovvero di contenimento del contenzioso (cfr. Cons. St., Sez. V, 15 settembre 1997, n. 980, in Foro Amm., 1997, p. 2307) ovvero, ancora, di compatibilità con il nuovo rito processuale in materia di silenzio introdotto dalla legge n. 205 del 2000 (cfr. Cons. St., Sez. IV, 11 giugno 2002, n. 3256, in Foro Amm., CDS, 2002, p. 1413, ove si afferma che “sarebbe contraddittorio, infatti, prevedere un rito processuale scandito da ritmi serrati e scevro di formalità, e consentire al privato di contestare l'inerzia dell'amministrazione sine die o nel termine ordinario di prescrizione, termine che non si addice a posizioni soggettive aventi la consistenza dell'interesse legittimo, per di più meramente formale e procedimentale”).

giurisprudenza che è stato poi recepito a livello di diritto positivo.

Dunque, anche a non voler considerare dirimente l'argomento della natura processuale dell'art. 2, comma 5, resta il fatto che esiste una ulteriore ragione che sostiene l'immediata applicabilità della norma medesima anche alle ipotesi ove l'inerzia risulta antecedente rispetto all'entrata in vigore della stessa.

3. La decisione in commento offre lo spunto per qualche ulteriore considerazione critica in ordine alla doverosità dell'azione amministrativa rispetto ad una vicenda ove rilevano una serie di atti ed attività collegate e preordinate dalla norma e dalle stesse scelte amministrative al raggiungimento di un risultato unitario.

In proposito, ciò che maggiormente sollecita la riflessione è il riconoscimento di una discrezionalità in capo all'amministrazione nell'attivazione del procedimento di esproprio previsto dalla normativa (la legge della Regione Abruzzo n. 18 del 1983) che regola la fase di attuazione del comparto edilizio.

La ricordata posizione assunta dal TAR poggia su due presupposti, uno implicitamente e l'altro espressamente affermati: in primo luogo, il procedimento ablatorio viene considerato quale procedimento a sé, distinto quindi non solo da quello relativo all'eventuale formazione del Consorzio, ma soprattutto rispetto a quello attivato in conseguenza della richiesta del permesso di costruire, da cui l'intera vicenda ha preso le mosse; il secondo presupposto a fondamento della pronuncia giurisdizionale consiste, come peraltro già osservato, nella negazione della natura vincolata del procedimento di espropriazione dal punto di vista dell'*an*, ma anche del *quid*.

Assumendo i suddetti presupposti, il giudice, quindi, finisce per compiere una duplice operazione: non valorizza il disegno unitario cui la normativa chiaramente mira e sulla base di ciò va a cercare la qualificazione in termini di discrezionalità o vincolatività del procedimento di esproprio unicamente facendo leva sull'interpretazione letterale dell'enunciato normativo, ove si afferma che l'amministrazione, decorso inutilmente il termine previsto per la riunione in consorzio dei proprietari, "procederà all'espropriazione del comparto".

Ebbene, qualche considerazione sul punto merita di essere sviluppata.

Per quanto riguarda il primo aspetto, non vi è dubbio infatti che la vicenda amministrativa, così come disciplinata a livello normativo, integri gli estremi di quel collegamento di attività funzionali alla realizzazione di un disegno unitario preordinato al raggiungimento di un risultato.

La disciplina relativa allo strumento urbanistico del comparto⁹ configura in questo senso un susseguirsi di attività che, dal punto di vista sostanziale, danno luogo ad un'unica operazione amministrativa¹⁰: la norma, infatti, nel mettere a disposizione dell'amministrazione per la cura dell'interesse pubblico il suddetto strumento, definisce gli ulteriori e conseguenti momenti dell'attività amministrativa necessari alla sua

⁹ Sulla funzione dello strumento del comparto edificatorio cfr., per tutti, V. MAZZARELLI, *Comparto edificatorio*, in Enc. giur., VII, Roma, 1988, p. 2; P. STELLA RICHTER, *Comparto edificatorio*, in EdD, VII, Milano, 1960, p. 1031. Sull'impiego del comparto edilizio in funzione perequativa, E. BOSCOLO, *Una conferma giurisprudenziale (e qualche novità legislativa) in tema di perequazione urbanistica*, nota a TAR Campania - Salerno, Sez. I, 5 luglio 2002, n. 670, in Riv. giur. ed., 2003, I, p. 812.

¹⁰ Sull'argomento, cfr. D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005.

attuazione.

Ne consegue che, quand'anche detti momenti si articolino in autonomi procedimenti, la disciplina di questi ultimi, e soprattutto la loro ricostruzione in termini di doverosità ovvero discrezionalità (di certo rispetto all'*an*, ma anche rispetto al *quid*), non possa essere individuata a prescindere dal risultato unitario cui l'operazione amministrativa, normativamente prevista, tende. Se ci si colloca in questa prospettiva, risulta agevole comprendere come, nell'ambito del disegno unitario, l'unico incontestabile momento di discrezionalità sia quello che si consuma allorché l'amministrazione decide l'adozione del comparto. Una volta operata questa scelta, il combinarsi dell'elemento normativo con la decisione dell'amministrazione non può che convertire in doverosità la successiva attività, dal momento che essa è strettamente funzionale alla realizzazione dell'assetto degli interessi già prefigurato nella norma e fatto proprio con l'adozione dello strumento urbanistico¹¹.

Detto in altri termini, il disegno unitario o, secondo altra terminologia prima richiamata, l'operazione amministrativa, non sono formule linguistiche la cui portata è riconducibile al mero piano descrittivo. Non indicano cioè il semplice susseguirsi di atti ed attività previsti dalla norma. Il disegno unitario ovvero l'operazione amministrativa qualificano dal punto di vista dogmatico un fenomeno al cui verificarsi si riconnettono conseguenze sul piano quantomeno della qualificazione giuridica degli atti e delle attività amministrative intercettate e della individuazione della disciplina ad essi applicabile.

La prima conseguenza che discende da quanto detto è che, in presenza di un disegno unitario o di un'operazione amministrativa, si deve abbandonare una prospettiva di analisi che tende a ricostruire i singoli procedimenti presenti nella vicenda con i concetti e le categorie elaborate per i procedimenti isolatamente considerati ovvero per quelli che fanno, per così dire, storia a sé stante; la seconda conseguenza è che il criterio da utilizzare per qualificare in termini di discrezionalità o di doverosità le attività, specie con riguardo all'*an* delle medesime (ma anche rispetto al *quid*) deve essere non l'interpretazione letterale, ma l'interpretazione teleologico-sistematica, l'unica capace di tradurre sul piano concettuale il (e di dare conto con adeguatezza teorica del) disegno unitario quale emerge dalla norma.

Ebbene, pare evidente come, per le ragioni che si sono dette, non sia possibile condividere la posizione del TAR Abruzzo. Il giudice infatti non si dà particolare cura di considerare la normativa nella sua dimensione complessiva né le attività amministrative, che sulla base della prima debbono essere esplicate, nella loro unitarietà dal punto di vista funzionale. Così facendo, finisce per dare esclusivo rilievo, ai fini interpretativi, al singolo enunciato normativo, ossia a quello nel quale si dispone che il Sindaco "procederà all'espropriazione del comparto". Pertanto, una volta presa la strada di considerare isolatamente l'enunciato in questione e di interpretare il medesimo utilizzando il criterio letterale, la conseguenza, che se ne trae, è il riconoscimento in capo all'amministrazione di un potere discrezionale rispetto all'attuazione e all'eventuale conclusione del procedimento stesso. Ora, a parte ogni altra

¹¹ Sul punto, F. SAITTA, *Jus aedificandi o... dovere di costruire?*, nota a TAR Liguria, sez I, 17 marzo 2000, in Riv. giur. ed., 2002, I, p. 1415, il quale, con riferimento alla disciplina normativa dei comparti edificatori, afferma che "non v'è dubbio che si tratta di un esempio di stringente funzionalizzazione del diritto di proprietà".

considerazione sul fatto che una tale formulazione linguistica si presterebbe dal punto di vista letterale ad essere interpretata nel senso che il Sindaco dovrà procedere, resta il fatto che basare la corretta qualificazione del tipo di potere su questo dato, quasi decontestualizzato, significa non considerare adeguatamente la complessità della vicenda normata.

A sostegno dell'opportunità di assumere la prospettiva che si è proposta milita peraltro una verifica empirica: a considerare discrezionale nell'*an* e nel *quid* il procedimento ablatorio, volto all'attuazione del comparto, lo *jus aedificandi* del proprietario potrebbe rimanere *sine die* insoddisfatto. Insomma, la scelta dello strumento urbanistico, fatta dalla pubblica amministrazione in ragione della sua idoneità alla cura dell'interesse pubblico, si convertirebbe nel contempo nella mancata tutela del medesimo e dell'interesse del privato che, pur essendo collegato allo svolgimento della funzione pubblica, ed in un certo senso dipendente dal suo corretto esplicarsi, nondimeno ha la dignità di una situazione giuridica soggettiva prevista e riconosciuta dall'ordinamento giuridico.

Non sembra peraltro che a una conclusione diversa circa la doverosità dell'apertura del procedimento espropriativo e della sua positiva conclusione si possa giungere facendo leva sul fatto che, come dice testualmente la sentenza, "l'attuazione concreta del comparto, che include non solo l'esproprio ma le fasi successive di realizzazione delle strutture e infrastrutture ivi previste, comporta rilevanti impegni finanziari la cui disponibilità va in concreto verificata, per cui non può pretendersi di imporre al Comune di attivare un procedimento ablatorio, con tutto ciò che consegue, a prescindere delle valutazioni circa la copertura della spesa e il reperimento delle risorse finanziarie necessarie".

È evidente infatti come il riferimento alle risorse finanziarie da reperire ed agli impegni di spesa, quale elemento che impedirebbe di attivare e concludere in positivo il procedimento di esproprio, è difficilmente utilizzabile se, come si è fatto in questa sede, si assume la prospettiva del disegno normativo unitario preordinato al risultato. Ed infatti l'amministrazione, proprio perché decide di agire avendo come parametro un disegno di tal fatta, è ben consapevole, nel momento in cui adotta lo strumento urbanistico del comparto, e dunque consuma la sua discrezionalità in tal senso, che l'esito possibile e doveroso, ove ricorrano determinate condizioni, è proprio quello dell'espropriazione delle aree dei proprietari che non intendono aderire al consorzio e quindi concorrere all'attuazione del comparto. Se così è, pare evidente come il non aver valutato questa possibilità, in termini di risorse da impegnare nel momento in cui l'amministrazione consuma l'unica discrezionalità che le è concessa dal disegno unitario, non possa costituire circostanza da invocarsi in seguito a giustificazione della mancata realizzazione del comparto.

In conclusione, ciò che preme sottolineare è che il tema della connessione tra atti e procedimenti amministrativi, che fino ad oggi è stato studiato come un rapporto tra fattispecie distinte, ancorché collegate, ben si presta, utilizzando le più recenti acquisizioni dottrinali sul tema dell'amministrazione di risultato¹², ad essere

¹² Il concetto di risultato amministrativo è ormai oggetto di una vasta letteratura. Lo studioso che maggiormente si è occupato della tematica dell'amministrazione di risultato è sicuramente Lucio Iannotta. Tra i suoi numerosi lavori, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse*

riconsiderato e ricostruito diversamente nei termini di cui si è detto, ossia valorizzando la dimensione del disegno unitario ovvero, con altra terminologia, dell'operazione amministrativa.

E proprio la vicenda in questione dimostra come una tale diversa ricostruzione sia utile non soltanto per ragioni di tipo scientifico o sistematico. Ciò che è in gioco, infatti, è la stessa effettività della tutela del privato. Quest'ultima può essere messa a rischio, come nel caso di specie, se le attività amministrative, ove siano legate da rapporti di presupposizione¹³, continuano ad essere ricostruite unicamente attraverso l'impiego dei concetti tradizionali.

L'amministrazione di risultato, il disegno unitario, l'operazione amministrativa indicano dunque nuovi concetti che possono essere proficuamente sviluppati nella ricostruzione e spiegazione del fenomeno amministrativo. Essi cioè sembrano in grado di dare conto della sempre più complessa articolazione dell'azione amministrativa e nel contempo delle profonde istanze unitarie di cui è permeata nell'attuale evoluzione delle dinamiche sociali.

legittimo al buon diritto, in Dir. proc. amm., 1998, p. 299 ss.; ID., *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in Dir. amm., 1999, p. 57 ss.; ID., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Atti del Convegno di Macerata del 21-22 aprile 1999, Milano, 2000. Tra i contributi al dibattito, senza pretesa di completezza, R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione"*, in *Diritto e società*, 2000, p. 101 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, II, p. 813 ss.; ID., *Osservazioni su invalidità e irregolarità degli atti amministrativi*, *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003, p. 101 ss.; M. CAMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, cit., p. 107 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA 2002*, cit., p. 135 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003; G. SORRENTINO, *Diritti e partecipazione nell'amministrazione di risultato*, Napoli, 2003; M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Atti del Convegno di Palermo del 27-28 febbraio 2003, Torino, 2004.

¹³ Sul rapporto di presupposizione tra atti nel diritto amministrativo non sono tanti i contributi dottrinali. A livello monografico, cfr. F. LUBRANO, *L'atto amministrativo presupposto (spunti di una teorica)*, Roma, 1992; A. M. CORSO, *Atto amministrativo presupposto e ricorso giurisdizionale*, Padova, 1990.