

## *Introduzione*

Nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche, cittadini ed imprese il fattore tempo assume un'importanza centrale ed un ruolo preponderante.

La rilevanza acquisita dalla componente temporale è venuta ad accentuarsi fortemente negli ultimi anni, in cui la modernizzazione e lo sviluppo, sul piano globale, di nuove esigenze e le mutazioni di ordine economico e sociale hanno generato nei cittadini e nelle imprese aspettative di intensità crescente, tali da indurre il Legislatore a ricercare strumenti e meccanismi atti ad implementare l'efficienza della P.A., sotto una serie di profili.

Si è resa, dunque, quanto mai indispensabile ed impellente la fissazione di regole precise, certe e trasparenti, affinché la P.A. provveda in modo tempestivo ed in termini preventivabili a fornire comunque una "risposta", specie in favore di quei soggetti che hanno prodotto un'istanza, aspirando ad ottenere un dato provvedimento. Il Legislatore ha introdotto, così, nuove disposizioni ed istituti diretti, almeno nelle intenzioni, ad ammodernare le strutture pubbliche, a semplificare ed accelerare le procedure amministrative, a rendere le P.A. più trasparenti e duttili.

Le dimensioni e la complessità strutturale degli enti pubblici, la tendenza all'immobilismo e la lentezza cronica nella gestione dei procedimenti, i comportamenti dilatori e, talora, ostruzionistici dei pubblici funzionari sono fattori sovente riscontrati nel nostro sistema. Allo stesso tempo, la nota e diffusa carente formazione del personale amministrativo ed i non pochi episodi di corruzione e di malcostume registrati hanno prodotto effetti deleteri a catena. Sono stati cagionati pregiudizi per il tessuto sociale e per l'economia del Paese, con lo spostamento di imprese, servizi, lavoro e capitali all'estero, danni all'immagine dell'Italia e, al contempo, una sfiducia dei cittadini verso la classe politica e nei confronti degli amministratori pubblici.

Al malfunzionamento di settori fondamentali (come la sanità e la giustizia) si sono aggiunti, poi, fattori esterni spesso incontrollabili, quali la

diffusione dell'epidemia da Coronavirus, oltre che eventi bellici tuttora in corso; avvenimenti che hanno messo a dura prova e indebolito, sensibilmente, i Governi e gli apparati amministrativi dei vari Stati, anche quelli emancipati e ad economia avanzata, provocando una gravissima crisi, a livello planetario, sul piano politico, sociale ed economico-finanziario.

Per far fronte a questo stato di cose si è dovuto far ricorso a misure straordinarie o speciali e a moduli procedurali e provvedimenti diversi da quelli classici.

Alla situazione di crisi determinatasi ha fatto eco la necessità di mettere a disposizione degli Stati un ingente flusso di denaro, da parte delle istituzioni e degli organismi internazionali e sovranazionali, segnatamente dell'Unione europea. Sicché, la realizzazione di molti interventi ha richiesto, ed esige tuttora, il rafforzamento di alcuni strumenti e meccanismi per evitare che i risultati attesi siano vanificati.

In tale ottica, per dare integrale attuazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di cui al Regolamento n. 2021/241/UE, è stata data priorità all'esigenza di massimizzare l'uso delle risorse a disposizione delle pubbliche Amministrazioni (umane, finanziarie e strumentali), razionalizzando la disciplina in una prospettiva di massima semplificazione e di miglioramento della qualità del loro agire, con la riduzione degli oneri amministrativi e delle duplicazioni di adempimenti.

Considerata la necessità e l'urgenza di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture, sono state previste misure per favorire la liberalizzazione, l'uniformazione e la digitalizzazione delle procedure (in materia di edilizia, di contratti pubblici, di attività produttive, ecc.).

In questa direzione è intervenuto il Legislatore su più fronti, soprattutto con il d.l. n. 76/2020 (decreto semplificazioni 2020) e con il d.l. n. 77/2021 (decreto semplificazioni 2021), convertiti, con modificazioni, rispettivamente, dalla legge n. 120/2020 e dalla legge n. 108/2021, a cui è seguita l'approvazione di diverse misure attuative del PNRR.

Premesso il quadro delineato, il presente studio si concentra sul tema dell'inerzia delle P.A., analizzando i principi, i meccanismi e gli istituti, segnatamente procedurali o, comunque, di diritto sostanziale. Si sofferma su quelli che impattano più significativamente sui tempi procedurali o introdotti con l'obiettivo di favorire la speditezza dell'azione amministrativa e di fronteggiare i fenomeni di stallo e la lentezza, in via preventiva e/o concomitante.

In una analisi ad ampio spettro, vengono evidenziati i profili che appaiono positivi del sistema amministrativo italiano, ma, ancor più, le criticità, contraddizioni e lacune che lo contraddistinguono, pervenendo ad ipotizzare taluni interventi correttivi ed alcune possibili evoluzioni della disciplina vigente.

Bari, ottobre 2024

