

 concorsi.
superiori

Concorso
CORTE
dei **CONTI**
13 Funzionari con
orientamento
giuridico

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ**

per le prove **preselettiva** e **scritte**

NLD
CONCORSI

► 8.3. Le conferenze di servizi. Le novità della L. 20 aprile 2026, n. 50, di conv. del D.I. 19 febbraio 2026, n. 19 (PNRR)

La conferenza di servizi è stata concepita dal legislatore del 1990 quale generale **strumento di concentrazione**, in un unico contesto logico e temporale, delle valutazioni e delle posizioni delle diverse amministrazioni portatrici degli interessi pubblici rilevanti in un dato procedimento amministrativo.

Si distinguono le seguenti **tipologie**:

- **conferenza di servizi istruttoria**, disciplinata dal comma 1 dell'art. 14, l. n. 241/1990, come sostituito dall'art. 1, d.lgs. n. 127/2016, può essere indetta dall'Amministrazione procedente, anche su richiesta di altra Amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. Lo svolgimento dei lavori della conferenza avviene in forma semplificata e modalità asincrona secondo quanto previsto dal novellato art. 14-*bis*, l. n. 241 del 1990; l'amministrazione procedente resta libera nella determinazione del contenuto del provvedimento finale.
- **conferenza di servizi decisoria**, doverosamente indetta dall'Amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati resi da diverse Amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. La determinazione conclusiva adottata all'esito dei lavori tiene luogo di tutti gli atti di assenso comunque denominati con valenza, non già endoprocedimentale, ma esoprocedimentale.
- **conferenza di servizi preliminare** (o predecisoria), che può essere indetta dall'amministrazione competente in caso di progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla presentazione dell'istanza o del progetto definitivi, i necessari atti di consenso.

I lavori delle conferenze possono svolgersi con **modalità**:

- **semplificata o asincrona**, che trova applicazione nella generalità dei casi e si svolge in via telematica;
- **simultanea o sincrona**, che avviene mediante incontro dei rappresentanti delle singole amministrazioni al fine di procedere all'esame contestuale degli interessi coinvolti.

All'esito dei lavori e in ogni caso scaduto il termine di conclusione del procedimento, l'amministrazione procedente adotta, *ex art. 14-*quater*, co. 1, l. n. 241 del 1990*, **la determinazione conclusiva motivata**. Detta determinazione sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle Amministrazioni partecipanti alla conferenza, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti.

Da ultimo, la L. 20 aprile 2026, n. 50, di conv. del D.I. 19 febbraio 2026, n. 19 (c.d. **PNRR**) ha introdotto una **contrazione generalizzata dei termini perentori** entro i quali le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie

determinazioni in sede di conferenza. A livello ordinario, il termine non può essere superiore a trenta giorni. Nel caso in cui l'amministrazione coinvolta sia preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini e dell'incolumità pubblica il suddetto termine è fissato, invece, in **quarantacinque giorni**. Oltre a ciò, al fine di rafforzare l'**onere di collaborazione**, le amministrazioni non possono più limitarsi a un dissenso generico, ma devono indicare le prescrizioni e le misure mitigatrici che renderebbero possibile l'assenso, quantificandone, ove possibile, i costi in base a principi di proporzionalità e sostenibilità finanziaria.

► 8.4. Gli accordi: tra P.A. e privati, tra Amministrazioni, di programma

La P.A. può ricorrere a **modelli di esercizio consensuale** della sua potestà.

Allo schema dell'**amministrazione c.d. concertata** vanno ricondotti:

- gli **accordi** di cui all'art. 11, l. n. 241 del 1990 tra **P.A. e cittadini**, funzionali al contemperamento dell'interesse generale con gli interessi particolari dei privati;
- gli **accordi tra amministrazioni**, di cui all'art. 15 della stessa l. n. 241 del 1990;
- gli accordi di programma.

A. Gli accordi tra Amministrazioni e privati.

Gli accordi tra Amministrazioni e privati possono essere:

- **procedimentali** (anche detti preliminari, preparatori, endoprocedimentali o integrativi), i quali sono funzionalmente collegati al procedimento. Con gli stessi il privato e la P.A. **concordano il contenuto del provvedimento** che rimane l'unica fonte dell'effetto giuridico. L'accordo procedimentale ha lo scopo di realizzare una posizione mediana fra posizioni altrimenti inconciliabili;
- **sostitutivi**, che, invece, hanno una vera e propria autonomia funzionale, intervenendo a definire e produrre gli effetti della fattispecie procedimentale, **sostituendo integralmente il provvedimento**.

Per gli uni e gli altri valgono le seguenti regole:

- devono essere stipulati per *atto scritto a pena di nullità*, salvo che la legge non preveda altrimenti;
- devono essere conclusi nel perseguimento del *pubblico interesse e senza pregiudizio dei diritti dei terzi*;
- devono applicarsi, ove non sia diversamente disposto, i *principi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti* in quanto compatibili;
- devono essere **motivati**;
- per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, la P.A. può *recedere unilateralmente* dall'accordo, salvo l'obbligo di *indennizzo* dei pregiudizi subiti dal privato;
- le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi sono devolute alla *giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo* (ora ex art. 133 c.p.a.).

B. Gli accordi tra Amministrazioni.

Le Amministrazioni pubbliche, ex art. 15 della legge n. 241 del 1990 possono **sempre** concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

C. Gli accordi di programma.

Gli **accordi di programma** di cui all'art. 34, TUEL rappresentano una *sottocategoria* degli accordi tra Amministrazioni, prevista per le ipotesi in cui la definizione e l'attuazione di opere, interventi o programmi di intervento richiedono, per la loro completa realizzazione, *l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici*.

Quanto al procedimento di formazione dell'accordo, è possibile delineare **quattro fasi** del procedimento:

- l'*iniziativa*, attribuita al Presidente della regione o il Presidente della provincia o il Sindaco;
- l'*istruttoria*, da compiersi anche attraverso una verifica della fattibilità dell'accordo e la convocazione di una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate;
- la *conclusione dell'accordo*;
- l'*integrazione dell'efficacia*, consistente nella pubblicazione dell'accordo nel Bollettino Ufficiale della regione.

► 8.5. Il silenzio devolutivo, il silenzio tra amministrazioni e il silenzio assenso. Le novità della L. 20 aprile 2026, n. 50, di conv. del D.l. 19 febbraio 2026, n. 19 (Decreto PNRR)

Sono senz'altro espressione del principio di semplificazione ed accelerazione procedimentale la disciplina dettata per talune forme di silenzio, in particolare il silenzio devolutivo, il silenzio tra amministrazioni e il silenzio assenso.

A. Il silenzio devolutivo.

Il **silenzio devolutivo** (o procedimentale) ricorre quando nel corso di un procedimento un organo intermedio non provvede su una richiesta di parere o di perizia.

E' previsto dall'art. 17, l. n. 241 del 1990, secondo "*ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione procedente nei termini*

prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad Enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari'.

B. Il silenzio tra Amministrazioni.

L'art. 17-*bis*, l. n. 241 del 1990, riformulato dalla l. 120 del 2020, disciplina gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici.

La disposizione realizza, in sostanza, un nuovo strumento di semplificazione amministrativa, applicabile in tutti i casi in cui il procedimento amministrativo è destinato a concludersi con una decisione c.d. "pluristrutturata", nella quale, cioè, rilevi la manifestazione di volontà, sotto forma di "**assensi, concerti o nulla osta**" o anche di "**proposte**", se necessarie per l'avvio del procedimento, di altra diversa amministrazione.

In tal caso, il silenzio dell'Amministrazione interpellata che rimanga inerte e non esprima alcuna volontà *viene equiparato dal legislatore ad un atto di assenso o ad una proposta*, consentendo all'Amministrazione procedente l'avvio del procedimento o l'adozione del provvedimento conclusivo, così evitando l'arresto del procedimento amministrativo. La L. 20 aprile **2026**, n. 50, di conv. del D.L. 19 febbraio 2026, n. 19, ha ridotto tali termini, ma solo per gli interventi legati alla protezione civile e al PNRR, da trenta a dieci giorni, per quelli ordinari, e da novanta a trenta giorni per quelli relativi ad interessi sensibili.

Quando l'omissione riguardi la **proposta**, la norma prevede che, in sostituzione di quella, sia acquisito l'**assenso** sullo schema di provvedimento, da parte dell'amministrazione che avrebbe invece dovuto dare avvio al procedimento.

C. Il silenzio assenso.

Il **silenzio assenso** (art. 20, l. n. 241 del 1990) è espressione del principio di semplificazione, in specie delle modalità di esternazione della decisione dell'Amministrazione. Il provvedimento dell'Amministrazione, infatti, continua ad essere necessario, ma la legge consente che lo stesso si manifesti *per silentium*.

È stato generalizzato a partire dal 2005, sicché al di fuori dei casi espressamente eccettuati, il silenzio tenuto dall'Amministrazione sull'istanza del privato equivale ad accoglimento della stessa. Il legislatore ha, tuttavia, **escluso** dal suo ambito di applicazione una serie di ipotesi:

- per gli atti e i procedimenti riguardanti **materie particolarmente sensibili**: patrimonio culturale e paesaggistico, dell'ambiente, della difesa nazionale, della pubblica sicurezza e dell'immigrazione, della salute e della pubblica incolumità, nonché gli atti e i procedimenti riguardanti le materie dell'asilo e della cittadinanza;
- nei casi in cui la **normativa comunitaria** impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali;
- nei casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come **provvedimento di rigetto** dell'istanza (c.d. **silenzio-diniego**);
- nei casi individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.

Il **d.l. n. 77/2021** ha modificato il comma 2-*bis* dell'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, prevedendo l'obbligo da parte della P.A., di rilasciare entro 10 giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione rilasciata in via telematica, che dimostri l'avvenuta formazione del silenzio assenso. In caso di inutile decorso di tale termine, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2001.

Da ultimo, il **PNRR** (L. 20 aprile **2026**, n. 50, di conv. del D.L. 19 febbraio **2026**, n. 19), intervenendo sulla lettera dell'art. 20 l. 241/90, ha rafforzato l'istituto del silenzio assenso, rendendolo più trasparente e "automatico". La novella prevede, infatti, che l'**attestazione telematica** della formazione del silenzio assenso sia **automatica** e che l'amministrazione possa chiedere **eventuali integrazioni documentali** solo entro il termine di **trenta** giorni. Oltre a ciò, viene chiarito che il silenzio assenso non si forma nei soli casi in cui la domanda non sia stata ricevuta dalla amministrazione competente o sia priva degli elementi indispensabili per individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto.