

ISTRUTTORE e ISTRUTTORE DIRETTIVO

AREA TECNICA

degli **Istruttori**, dei **funzionari** e dell'**alta qualificazione**
Per **Ingegneri, Architetti e Geometri**

MANUALE di TEORIA e QUIZ

EDIZIONE AGGIORNATA

V Edizione **2026**

dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità". La Riforma ha introdotto un **doppio limite** in punto di esercizio del potere riduttivo e quantificazione del danno in quanto, ai sensi del nuovo comma 1-*octies*, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il **potere di riduzione** ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo **non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato** e, comunque, **non superiore al doppio della retribuzione** lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio.

► 5.4.1. Gli elementi costitutivi della fattispecie di danno erariale e le principali tipologie: il danno all'immagine

Sono **elementi costitutivi** della responsabilità amministrativa:

- il **vincolo funzionale** tra il soggetto che ha cagionato il danno e la P.A.;
- la **violazione dei doveri** d'ufficio e l'inosservanza di obblighi di servizio per il tramite di una condotta attiva od omissiva;
- il verificarsi del **danno erariale**, ossia di un pregiudizio economicamente valutabile nei confronti della P.A. che può consistere nel depauperamento patrimoniale (danno emergente) o nella mancata acquisizione di incrementi patrimoniali che la P.A. avrebbe potuto conseguire in assenza della condotta illecita (lucro cessante);
- il **nesso di causalità** tra fatto del dipendente e danno all'erario
- l'**imputabilità** a titolo di dolo o colpa grave.

► 5.4.2. Il nuovo regime introdotto dai d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e 31 maggio 2021, n. 77, lo scudo erariale e il nuovo assetto delineato dalla L. 07 gennaio 2026, n. 1

Il cd. decreto semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in L. 11 settembre 2020, n. 120) ha inserito importanti novità nella disciplina della responsabilità erariale, contenuta nell'art. 1 della L. 14 gennaio 1994, n. 20, secondo il quale la responsabilità dei dipendenti pubblici soggetti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica ricorre in relazione a fatti ed omissioni commessi con **dolo o colpa grave**. È a lungo mancata una specificazione normativa delle nozioni di dolo e colpa grave quali elementi costitutivi della responsabilità erariale.

Quanto alla colpa, se ne trova una nozione all'art. 43 c.p., come inosservanza di regole cautelari non codificate, di **diligenza, prudenza o perizia**, ovvero codificate, in **leggi, regolamenti, ordini o discipline**. Essa ha quindi un'ineludibile **componente normativa**, essendo il suo accertamento fondato sul raffronto tra il comportamento in concreto tenuto dal soggetto agente e il comportamento che questi avrebbe dovuto tenere alla stregua delle regole sopra passate in rassegna.

Per quanto riguarda poi la **colpa grave**, che qui specificamente viene in rilievo, si tratta di una categoria tradizionalmente civilistica, che solo recentemente ha trovato cittadinanza anche nel diritto penale (si pensi al nuovo art. 590-*sexies* c.p., che punisce l'omicidio colposo e le lesioni personali colpose per attività medica). In particolare, di colpa grave si parla agli artt. 1229 c.c., per ciò che attiene alle limitazioni della responsabilità contrattuale, e all'art. 2236 c.c., in relazione alla responsabilità professionale degli esercenti professioni intellettuali. È a lungo mancata, tuttavia, una definizione legale, potendo la colpa grave configurarsi come "**notevole scostamento**" dal comportamento modello o, in termini diversi, come "**errore inescusabile**" commesso dall'agente pubblico. Ciò, naturalmente, sulla scorta di un **giudizio prognostico ex ante**, vale a dire alla luce delle circostanze di fatto e di diritto esistenti e conosciute dal soggetto agente al momento dell'azione ovvero dell'inazione.

L'art. 1, comma 1, della L. n. 20 del 1994 esclude poi che la colpa grave possa configurarsi ove l'atto in questione sia stato **vistato e registrato** dalla stessa Corte dei conti, in sede di controllo preventivo di legittimità. Il visto, in questo caso, pur non valendo a escludere l'eventuale illegittimità e illiceità dell'atto, certifica tuttavia l'esistenza di una obiettiva incertezza e, quindi, l'assenza di un errore

conformità del progetto alle norme vigenti redatte da professionisti abilitati e sottoscritte dal legale rappresentante. Trasmessa, a cura del SUAP, l'istanza con le autocertificazioni agli uffici competenti per le verifiche, le verifiche si intendono concluse positivamente per silenzio assenso, se gli uffici non si esprimono entro 60 giorni.

► **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)**



Traccia non estratta al concorso indetto dal Comune di Chiusi_App. 14.5



Traccia estratta al concorso indetto dal Comune di Castellina in Chianti (SI), anno 2025_App.4.1.

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

► 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.I. 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 "**assenso, 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.I. 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 riguarda 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

rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Tale vincolo è stato, quindi, esteso, attraverso un'ulteriore modifica dell'art. 119 (anche questa applicabile solo dal 2014), anche alle Regioni e agli Enti Locali, laddove si dispone che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa debba essere esercitata da tali enti nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorrendo ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In attuazione del nuovo art. 81 Cost, la l. 24 dicembre 2012, n. 243, "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi Dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione.", ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, i bilanci di Regioni ed Enti Locali si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (così dopo le modifiche apportate dalla L. 12 agosto 2016, n. 164). In caso contrario, l'ente dovrà adottare misure correttive tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti. Con l'introduzione del nuovo vincolo del pareggio di bilancio anche agli Enti Locali, il legislatore ha modificato gli obiettivi programmatici posti a carico di tali enti, uniformandoli sostanzialmente alla definizione di equilibrio contenuta nell'art. 9 l. 24 dicembre 2012, n. 243: saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

► 5.2. Il monitoraggio e la certificazione dei risultati conseguiti. Le sanzioni a carico degli enti inadempienti

Al fine di monitorare i predetti adempimenti, le Regioni e gli Enti Locali erano tenuti ad allegare al bilancio di previsione un prospetto dimostrativo del rispetto del saldo, seguendo lo schema di cui all'allegato 9 d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, e a trasmettere le informazioni riguardanti il saldo al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Inoltre, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, gli enti territoriali erano tenuti a trasmettere via web la certificazione dei risultati conseguiti, firmata digitalmente dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e, ove previsto, dall'organo di revisione.

Il mancato conseguimento del saldo comportava a carico dell'ente inadempiente le seguenti sanzioni e restrizioni di cui all'art. 1, co. 475, l. 11 dicembre 2016, n. 232, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019.", ricalcate sulla normativa precedente:

- riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari allo scostamento registrato;
- versamento al bilancio dell'ente il 30% delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza del Sindaco e dei componenti della Giunta;
- divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente, ridotti dell'1%;
- divieto di ricorrere all'indebitamento anche per effettuare investimenti;
- divieto di assumere personale a qualsiasi titolo (con alcune eccezioni relative ad assunzioni a tempo determinato per le funzioni di protezione civile, polizia locale, istruzione pubblica e settore sociale).

Queste sanzioni erano, tuttavia, ridotte agli enti che non rispettavano il saldo per un importo inferiore 0% degli accertamenti delle entrate finali.

6. Dal 2019: la definizione di equilibrio contenuta nella l. 30 dicembre 2018, n. 145. Le novità della L. 30 dicembre 2024, n. 207. Le novità della Legge di Bilancio per il 2026.

Con la l. 30 dicembre 2018, n. 145, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.", sono stati ridotti i vincoli posti a carico degli Enti Locali e, conseguentemente, semplificati gli adempimenti loro richiesti anche al fine di monitoraggio in materia di coordinamento con la finanza pubblica.

Si prevede, infatti, che a decorrere dal 2019 gli Enti Locali siano considerati in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, senza realizzare ulteriori obiettivi programmatici.