

Marco Fratini

Manuale *Sistematico*
di **Diritto**
Amministrativo

edizione
2026-2027

 **NeldirittoEditore**


METODOMAGISTRATO
ACCADEMIA DEL DIRITTO

di coniugare le esigenze di certezza e di rapidità dell'azione amministrativa con quelle di una valutazione complessiva degli interessi in gioco, non preventivamente orientata in senso favorevole al rilascio dell'assenso richiesto.

4. Le modalità di funzionamento della conferenza di servizi

Il d.lgs. n. 127/2016 ha riordinato le modalità di funzionamento della conferenza dei servizi, disciplinando in modo dettagliato i passaggi che devono essere seguiti nello svolgimento dei lavori e introducendo una differenziazione tra lo svolgimento in forma semplificata, con modalità asincrona, e lo svolgimento in forma simultanea, con modalità sincrona, che viene riservata, sulla base del principio di proporzionalità, ai soli casi di procedimenti complessi.

4.1. La c.d. conferenza semplificata: una "non conferenza"

Nella conferenza semplificata le amministrazioni non si riuniscono per la decisione oggetto della conferenza, ma rendono le proprie determinazioni all'amministrazione competente entro un termine prestabilito, comunque non superiore a trenta giorni (sessanta nel caso in cui siano coinvolti interessi sensibili, fatti salvi i maggiori termini previsti dalle disposizioni del diritto dell'Unione europea), fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento.

Le determinazioni, congruamente motivate, devono essere formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. La mancata comunicazione della determinazione entro il termine previsto, ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti, equivalgono ad assenso senza condizioni.

Ciò vale anche per le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili che non abbiano adottato le proprie determinazioni nei tempi e con le modalità previste.

Il comma 3 dell'art. 14-bis, a seguito della modifica operata dal D.L. 19 febbraio 2026, n. 19, prevede anche che le amministrazioni coinvolte quantifichino i costi delle misure necessarie a raggiungere l'assenso. Inoltre, queste prescrizioni sono determinate conformemente ai principi di proporzionalità, efficacia e sostenibilità finanziaria dell'intervento risultante dal progetto originariamente presentato.

Le previsioni del comma 3 si applicano, senza deroghe, a tutte le amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi, comprese quelle portatrici di interessi sensibili.

È l'amministrazione procedente ad adottare, entro cinque giorni lavorativi, la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza, qualora abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, o comunque ritenga di poter accogliere le condizioni e prescrizioni eventualmente pervenute senza apportare modifiche sostanziali alla decisione.

L'amministrazione procedente adotta invece una determinazione di conclusione negativa della conferenza, che produce l'effetto del rigetto della domanda, qualora abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili.

5.1. Le ipotesi di esclusione della responsabilità amministrativa

La riforma del 2026 ha introdotto diverse ipotesi di esclusione della responsabilità amministrativo-contabile.

In particolare, il comma 1 dell'art. 1 della legge 20/1994, come risultante dalla riforma del 2026, prevede che *“la responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi: a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria”*.

La riforma del 2026, inoltre, ha sostituito il comma 1-bis, il quale adesso prevede che *“fermo restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo”*.

Ulteriore ipotesi di esclusione della responsabilità è quella prevista dal secondo capoverso dell'art. 1 l. 20/1994, il quale prevede che *“un ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo”*.

Nella formulazione previgente l'esclusione della responsabilità era limitata ai profili presi in considerazione in sede di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Con la riforma del 2026 è stato ampliato l'ambito di esclusione della responsabilità: l'esclusione operi anche nel caso in cui il fatto dannoso tragga origine dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo (e quindi prescindendo dai profili presi in esame in sede di controllo)³¹².

³¹² Sul punto, non mancano le riflessioni critiche. L'art. 27 del r.d. n. 1214 del 1934 (T.U. delle leggi sulla Corte dei conti) esprime il principio generale della materia, testualmente riferito alla responsabilità ministeriale, ma esteso dalla giurisprudenza, secondo il quale la responsabilità amministrativo-contabile non viene meno per effetto della registrazione e del visto della Corte dei conti. La dottrina e la giurisprudenza contabile per lungo tempo hanno affermato che il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile non ha ad oggetto l'atto amministrativo – su cui è stato espletato il controllo secondo i parametri dei vizi di legittimità – bensì i comportamenti e i fatti lesivi sotto il profilo della loro liceità/illiceità.

L'impressione è che l'esclusione dalla responsabilità erariale ecceda i limiti del principio generale poco sopra richiamato, in quanto viene automaticamente collegata al mero vaglio preventivo di legittimità, senza che sia stabilito alcun nesso tra l'esimente e le attività conseguenti all'esecuzione dell'atto su cui è stato apposto il visto. Inoltre, la riforma del 2026 viene impropriamente a sovrapporre, e per giunta con automatismo di portata generale, procedimenti sorretti da logiche e rivolti a finalità differenti. Da un lato, il controllo preventivo di legittimità è rivolto ad accertare esclusivamente la legittimità/illegittimità dell'atto nel raffronto con i parametri normativi e si esplica in un procedimento certatorio, che si conclude con l'apposizione o il diniego del visto. Dall'altro lato, il giudizio di responsabilità per danno erariale è invece rivolto all'accertamento della liceità/illiceità del comportamento e dell'antigiuridicità dei fatti contestati. Trattandosi di funzione propriamente giurisdizionale, in quest'ultimo caso la valutazione è rimessa al giudice senza alcun automatismo e ha ad oggetto i comportamenti e la vasta gamma di implicazioni che possono discendere dagli atti amministrativi precedentemente visti, rimessi, indipendentemente dall'espletamento del controllo preventivo di legittimità, al libero apprezzamento del giudice contabile alla stregua degli elementi oggettivi e soggettivi normativamente previsti.