

**ACCORDI TRA AMMINISTRAZIONI E TRA AMMINISTRAZIONI  
E PRIVATI NEL GOVERNO DEL TERRITORIO**

**REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA**

*(Novembre 2011)*

**Prof. Franco PELLIZZER**

---

**INDICE**

**1. INQUADRAMENTO DEGLI ACCORDI URBANISTICI**

**2. QUALIFICAZIONE E PROFILI DI REGIME GIURIDICO DELLE  
CONVENZIONI E DEGLI ACCORDI URBANISTICI (TRA  
AMMINISTRAZIONE E PRIVATI)**

*2.1 Le convenzioni urbanistiche*

*2.2 Gli accordi nella pianificazione urbanistica e gli accordi per l'attuazione di  
piani e programmi settoriali*

**3. ACCORDI TRA AMMINISTRAZIONI**

## 1. INQUADRAMENTO DEGLI ACCORDI URBANISTICI

La funzione urbanistica reca in sé, nella maggior parte dei casi, la necessità di perfezionare accordi con i privati interessati per ragioni proprietarie e/o per interessi imprenditoriali. La complessa articolazione degli interessi e la necessità di acquisire opere e dotazioni pubbliche sono le principali ragioni che hanno elevato gli accordi a strumento di “governo del territorio”<sup>1</sup>.

Di norma per accordi urbanistici si intendono:

a) le “*convenzioni urbanistiche*”, accessive a piani attuativi, che specificano scelte pianificatorie definendo le relative modalità attuative e gli impegni delle parti; il modello di riferimento è la “*convenzione di lottizzazione*” di cui all'art. 28 della legge n. 1150 del 1942<sup>2</sup>, il cui perfezionamento condiziona perfezionamento ed efficacia del piano attuativo<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> **GOVERNO DEL TERRITORIO:** P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano 1984; *L'evoluzione della dottrina in materia urbanistica ed edilizia*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2009, *I rapporti tra la legislazione statale e regionale*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2008; G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica, ad vocem*, in *Enc. Giur.*, vol. XXIII, Roma 1990; V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale in La disciplina dell'economia*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2003; A. CROSETTI, A. POLICE, M. R. SPASIANO, *Diritto urbanistico e dei lavori pubblici*, Torino 2007; V. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI – E. FERRARI – P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Atti del VI Convegno AIDU, Milano, 2003, 499 ss..

<sup>2</sup> Il modello della legge urbanistica del 1942 è stato poi ripreso da norme speciali e settoriali successive, quali ad esempio: la “legge-ponte” n. 765 del 1967, la legge n. 162 del 1967 e la legge n. 865 del 1971 in tema di edilizia residenziale ed insediamenti produttivi, la legge n. 10 del 1977, la legge n. 457 del 1978 e la legge n. 493 del 1993 sui piani di recupero urbano, la legge n. 122 del 1989 in materia di parcheggi pubblici e privati pertinenziali su aree pubbliche, la legge n. 179 del 1992 sui programmi di riqualificazione urbana. Si veda ora anche l'art. 5 del D.L. 112/2008 conv. con L. 133/2008 cd. “decreto sviluppo”.

b) gli *accordi* tra amministrazione e privati nell'ambito di *procedimenti pianificatori* ed in quanto tali concorrenti alla definizione delle scelte urbanistiche (comprensivi quindi anche degli *accordi perequativi*) e gli *accordi plurifunzionali* attuativi di piani e programmi speciali<sup>4</sup>;

c) gli *accordi tra amministrazioni* strumentali alla pianificazione o finalizzati alla realizzazione di interventi pubblici con riflessi sulla pianificazione<sup>5</sup>.

La difficoltà di prospettare una ricostruzione unitaria di tali accordi risente delle differenze funzionali degli stessi, del diverso atteggiarsi degli interessi pubblici (urbanistici in senso stretto e "differenziati"<sup>6</sup>), della caratterizzazione imprenditoriale della proprietà (da

---

<sup>3</sup> **CONVENZIONI URBANISTICHE:** V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979; A. CROSETTI, *Piano di lottizzazione*, in *Nov. Dig. It. Appendice*, vol. V, Torino, 1984; P. URBANI - S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2004.

<sup>4</sup> Relativamente agli accordi nella pianificazione, funzionali anche ad accordi perequativi, i riferimenti più significativi sono rappresentati dall'art. 18 della L.R. Emilia Romagna, n.20/2000 e dall'art. 6 della L.R. Veneto n. 11/2004. Caratteri più complessi, non solo urbanistici, presentano invece gli accordi per la realizzazione di piani e programmi settoriali quali *piani di recupero* di cui alla *legge n. 457/1978* (artt. 28 e 30); *programmi integrati di intervento* e *programmi di riqualificazione urbana* introdotti dalla *legge n. 179/1992* (art. 16); *contratti di quartiere* (1998); *programmi innovativi in ambito urbano* (2002); *programmi di riabilitazione urbana* di cui alla *legge n. 166 del 2002*. Più recentemente si vedano - anche per le disposizioni riguardanti i "programmi di riqualificazione e recupero urbano" - il cd. "Piano Casa" (D.L. 112/2008 conv. con L. 133/2008 e D.L. 70/2011 conv. con L. 106/2011), nonché le leggi regionali: VENETO: L.R. 14/2009 e L.R. 13/2011; TOSCANA: L.R. 24/2009; L.R. 65/2010; EMILIA ROMAGNA: L.R. 6/2009; LOMBARDIA: L.R. 27/2009; CAMPANIA: L.R. 19/2009 e L.R. 1/2011; PIEMONTE: L.R. 20/2009 e L.R. 1/2011; UMBRIA: L.R. 13/2009 e L.R. 27/2010.

<sup>5</sup> Il riferimento principale è rappresentato dall'art. 34 della legge 267/2000, ripreso poi dalla legislazione regionale urbanistica (*sub nota 12*)

<sup>6</sup> **INTERESSI DIFFERENZIATI:** V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, 386 ss..

"proprietà fondiaria" a "proprietà - impresa")<sup>7</sup>, delle nuove regole perequative (perequazione premiale, perequazione compensativa; negoziazione di diritti edificatori)<sup>8</sup>, della debolezza strutturale delle amministrazioni. A ciò si aggiunga poi, la mancata riforma urbanistica nazionale e il non chiaro assetto delle funzioni statali e regionali negli ambiti materiali riconducibili, anche indirettamente, al "governo del territorio"(si veda ad esempio, Corte Cost. 121/2010 sul cd. "Piano casa"; come pure Corte Cost. 303/2003, 401/2007 e 411/2008 in tema di lavori pubblici).

## **2. QUALIFICAZIONE E PROFILI DI REGIME GIURIDICO DELLE CONVENZIONI E DEGLI ACCORDI URBANISTICI (TRA AMMINISTRAZIONE E PRIVATI)**

La qualificazione giuridica degli accordi urbanistici in senso lato propone, da sempre, profili di incertezza riflesse nelle diverse posizioni dottrinali; rispetto alle prospettazioni contrattual-civilistiche, appare tuttavia prevalente la loro riconduzione - per elementi essenziali e funzione - alla categoria delle *convenzioni e accordi pubblicistici*, ed in particolare agli *accordi procedurali* di cui all'art. 11 della legge 241 del 1990<sup>9</sup>; così

---

<sup>7</sup> **RAPPORTO PIANIFICAZIONE - PROPRIETA'**: S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, 2008.

<sup>8</sup> **PEREQUAZIONE**: si rinvia A. BARTOLINI, *Area vasta e perequazione, Report 2011*, in [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com)

<sup>9</sup> **ACCORDI TRA AMMINISTRAZIONI E PRIVATI**: tra i tanti rilevanti contributi su una tematica classica, si può rinviare, per una ricostruzione pubblicistico-procedimentale, A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. Dir. Pubbl.*, 1938, 465; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano 1984; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; F.G. SCOCA, *Gli accordi*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Torino, 2008; E. BRUTI LIBERATI, *Accordi amministrativi*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, V, Milano, 2001, 2; A. MASUCCI (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Roma, 1988. E. STICCHI DAMIANI *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992; G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in L.

ravvisando in tale disciplina la sintesi tra potere amministrativo e discrezionalità da un lato, autonomia ed assetto convenzionale-pattizio dall'altro.

Eccezion fatta per le regolamentazioni pattizie aventi contenuto meramente esecutivo di scelte pianificatorie, nella maggior parte di detti accordi è infatti presente una "quota" di funzione pianificatoria (e quindi di potere amministrativo) definita in forma consensuale anziché autoritativa, con il concorso delle volontà della parte privata che tuttavia non condiziona l'efficacia della volontà pubblica ma ne costituisce componente costitutiva, essenziale.

L'ambientazione procedimentale degli accordi urbanistici è stata a più riprese precisata dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione e dei giudici amministrativi, assumendo la portata generale della categoria degli accordi ex art. 11 della legge 241/1990 e del relativo regime giuridico. Quest'ultimo risulta infatti idoneo sia a comporre la natura pubblica e discrezionale del potere con una definizione parzialmente consensuale dell'assetto degli interessi, sia ad assegnare cognizione piena al giudice amministrativo, quale riflesso dell'esplicazione di funzioni amministrative anche se tramite moduli convenzionali (Corte Cass. S.U., 16 luglio 2008, n. 19494; indirettamente Corte Cass. S.U., 22 dicembre 2009, n. 26972; Consiglio Stato, IV, 2 marzo 2011, n. 1339; Corte Cass., S.U., 5 maggio 2011, n. 9843; Consiglio Stato, sez. V, 26 ottobre 2011, n. 5711; T.A.R. Liguria Genova, 5 luglio 2011, n. 1054; T.A.R. Emilia Romagna Parma, I, 22 febbraio 2011, n. 45;

---

MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Vol. II, Bologna, 2004, 1635 ss.; M. RENNA, *Il regime delle obbligazioni nascenti dall'accordo amministrativo*, in *Dir. Amm.* 2010, 1 ss.; F. MERUSI, *Il codice del giusto processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 2011, 1, 1; A. MALTONI, *Considerazioni in tema di attività procedimentali a regime privatistico delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. amm.* 2011, 1, 97. F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011. Per una ricostruzione contrattuale-civilistica: COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano 1996, 317 ss.; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Milano, 2002; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, 1997; G. MONTEDORO, *La nuova disciplina degli accordi*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

---

nonché su convenzioni in generale T.A.R. Veneto, II, 31 maggio 2011 n. 920; T.A.R. Lombardia Brescia, I, 27 maggio 2011 n. 770; T.A.R. Lombardia Milano, II, 18 maggio 2011, n. 1281).

Dalla variegata tipologia di accordi discendono ovviamente differenziazioni sia sotto il profilo qualificatorio, sia in punto di disciplina, ma pur sempre tenendo conto della tendenziale unicità dei principi generali della categoria.

### ***2.1 Le convenzioni urbanistiche***

Relativamente al modello convenzionale classico, la ricostruzione dottrinale prevalente, confortata da una giurisprudenza consolidata, ha qualificato dette convenzioni come accordi sostitutivi necessari (nel senso di non facoltativi e quindi non alternativi all'agire unilaterale) in quanto imposti ex lege a far tempo dalla legge urbanistica del 1942, da ricondurre anch'essi allo schema procedimentale dell'art. 11 della legge 241 del 1990 anziché a fattispecie meramente contrattuali, ovvero ad "atti-fonte" di una disciplina esclusivamente consensuale.

In particolare, secondo la giurisprudenza, l'assetto convenzionale si inserisce sempre in uno specifico procedimento amministrativo (di approvazione del piano di lottizzazione e di rilascio dei titoli edilizi), volto all'adozione di un provvedimento individuabile mediante accordo o sostituibile per accordo, ma comunque differenziato da altri moduli consensuali per l'inerenza all'esercizio di una potestà pubblicistica alla quale i soggetti privati concorrono per determinarne il modo e l'esito dell'esercizio (Cass., Sez. Un., 30 marzo 2009 n. 7573).

Di qui alcune conseguenze anche in termini di giurisdizione. Mentre potranno essere devolute al giudice ordinario unicamente le richieste risarcitorie derivanti da una condotta colpevole dell'amministrazione che ometta di approvare un piano particolareggiato che ha superato positivamente tutte le fasi del procedimento, spetta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ogni altra ipotesi di mancato perfezionamento di una

convenzione ove residui in capo all'amministrazione un sia pur limitato margine di apprezzamento discrezionale (Corte Cass., S.U., 1 luglio 2009, n. 1538).

La finalità dell'attribuzione di giurisdizione esclusiva su questa materia sarebbe infatti quella di riservare al giudice amministrativo una cognizione piena dell'esercizio della funzione amministrativa anche quando venga esercitata in termini convenzionali, ritenendo indifferente lo schema giuridico formale di esercizio del potere autoritativo (Cons. Stato, V, 8 ottobre 2008, n.4952; Cons. Stato, IV, 12 novembre 2009, n. 7057; Corte Cass., S.U., 29 aprile 2009, n.9952).

Alcune incertezze permangono in merito alla frequente dilatazione dell'oggetto delle convenzioni urbanistiche rispetto al modello classico tipizzato, ponendo l'attenzione sull'estensibilità del regime giuridico ex art. 11 della legge 241/1990 ad eventuali obblighi aggiuntivi posti a carico del soggetto attuatore. Il che, uscendo dallo schema tipico delle convenzioni, si collega all'interrogativo più generale se negli accordi urbanistici procedurali sia consentito all'amministrazione negoziare anche aspetti che esulano dalla posizione di titolare di potere amministrativo espressivo di una determinata funzione e che presupporrebbero una posizione di autonomia privata correlata a situazioni di diritto soggettivo.

Al di fuori di specifici divieti legislativi, non sembrano sussistere elementi ostativi in tal senso, anche se è indubbio che il modello tipizzato e lo stesso contesto procedimentale costituiscono parametro per valutare la rispondenza - nel senso di ragionevolezza, adeguatezza, proporzionalità e in una proiezione civilistica la "meritevolezza" ex art. 1322 c.c. - all'interesse pubblico specifico.

Va poi ricordato come in merito al "recesso unilaterale" ex art. 11, comma 4, della legge 241/1990, distinto dal recesso contrattuale - la giurisprudenza prevalente, pur ancorando lo stesso potere alla logica impossibilità di cristallizzare le scelte urbanistiche (T.A.R. Liguria Genova, I, 11 luglio 2007 n. 1377), ha ritenuto che la preesistenza di una regolamentazione convenzionale e bilaterale correlata a precedente atto pianificatorio renda particolarmente aggravato - quanto a presupposti, condizioni e termini - un nuovo esercizio

dello stesso potere amministrativo incidente su situazione soggettive sorte proprio in virtù dell'affidamento generato dalla iniziale scelta urbanistica "convenzionata" (Cons. Stato, IV, 12 novembre 2009, n. 7057; Cons. Stato, IV, 27 giugno 2008, n. 3255; Cons. Stato, IV, 29 luglio 2008, n. 3766; Cons. Stato, IV, 19 febbraio 2008, n. 534; Cons. Stato, IV, 12 marzo 2009, n. 1477; TAR Piemonte, Torino, I, 20 novembre 2008, n. 2900; TAR Lazio Roma, III, 1 febbraio 2010, n. 1275; T.A.R. Liguria Genova, I, 17 novembre 2011, n. 1575; T.A.R. Emilia Romagna Parma, I, 11 maggio 2011, n. 141).

## ***2.2 Gli accordi nella pianificazione urbanistica e gli accordi per l'attuazione di piani e programmi settoriali***

Relativamente alle altre tipologie di *accordi urbanistici* - funzionali alla pianificazione o strumentali all'attuazione di interventi di interesse collettivo (piani di edilizia sociale, piani integrati di recupero e di riqualificazione, accordi perequativi-compensativi) - si sono registrate minori incertezze nella qualificazione pubblicistico-procedimentale e quindi nel riferimento al quadro delineato dall'art. 11 della legge 241/1990.

Per i primi la collocazione endoprocedimentale nel pieno rispetto dei limiti di garanzia pubblicistica precisati dall'art. 13 della stessa legge 241/1990 (TAR Toscana Firenze, I, 3 marzo 2009, n. 303), per i secondi l'oggetto a contenuto complesso (non solo pianificatorio), evidenziano infatti come la disciplina consensuale possa anche non esaurire il potere amministrativo, residuando margini di discrezionalità che non consentono l'integrale applicazione degli istituti civilistici.

Si può quindi affermare che negli *accordi urbanistici endoprocedimentali* funzionali all'approvazione di uno strumento urbanistico generale<sup>10</sup>, l'elemento consensuale esprime l'interesse delle parti ad una possibile soluzione urbanistica che comunque deve essere apprezzata dall'amministrazione con autonoma valutazione di sintesi al momento dell'approvazione del piano.

Di qui la preferenza, accordata anche dalla giurisprudenza, alla tesi della non piena disponibilità negoziale delle funzioni urbanistiche, in luogo dell'adesione alla tesi della cd. "urbanistica consensuale o contrattata" fondata sulla de-tipizzazione della categoria generale ex art. 11 della legge 241 e sulla loro assimilazione agli strumenti contrattuali dell'attività di diritto privato dell'amministrazione. In tal senso è significativa la posizione assunta nel 2010 dal *Consiglio di Stato* (Cons. Stato, IV, 13 luglio 2010, n. 4545, in riforma di T.A.R. Lazio Roma, II, 4 febbraio 2010, n. 1524) in merito alla ammissibilità di talune previsioni del *PRG del Comune di Roma* comportanti per il privato, interessato a sfruttare le capacità edificatorie assegnate in via condizionata ad aree di proprietà, l'obbligo di aderire ad un predefinito strumento attuativo (nella specie, "piano integrato") con accettazione, tramite accordo, anche di misure perequative/compensative predeterminate (nella specie cessione di aree e contributo straordinario per opere di urbanizzazione).

Secondo il giudice amministrativo il potere pianificatorio non può prescindere dalla "riserva" riconosciuta alle amministrazioni in tema di funzioni urbanistiche e dal "numero chiuso" degli strumenti di pianificazione, di guisa che, allorquando siano introdotte varianti alla disciplina urbanistica di dettaglio, non sono comunque ammesse deviazioni di essi dal modello legale rispetto alla "causa" e al "contenuto" prefissati dalla legge. Di qui anche la possibilità che le fasi attuative siano disciplinate tramite strumenti

---

<sup>10</sup> **ACCORDI NELLA PIANIFICAZIONE:** G. PAGLIARI, *Gli accordi urbanistici tra P.A. e Privati*, in *Riv. giur. Urb.* 2008; M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2004, 539 ss.; oltre a P. URBANI, *Pianificare per accordi*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2005, 177 ss. e P. URBANI - S. CIVITARESE M., *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Torino, 1995.

consensuali flessibili, polifunzionali, ad iniziativa pubblica o privata, legislativamente previsti, ma sempre rimettendo la responsabilità pianificatoria alla sola amministrazione, anche in linea con l'obbligo imposto dall'art. 11, comma 4 bis, della legge 241/1990, di previa determinazione amministrativa che anticipi e legittimi il ricorso allo strumento dell'accordo.

Si tratta quindi di accordi "non necessari", ma in molti casi essenziali per creare le condizioni minime di fattibilità delle scelte pianificatorie generali; anche per questo è bene rilevare come le posizioni soggettive delle parti private non possano reputarsi particolarmente garantite a fronte dell'eventuale mancato o difforme recepimento dell'assetto concordato nello strumento pianificatorio di cui l'accordo deve costituire parte integrante (si veda l'art. 18 della L.R. Emilia Romagna, 24 marzo 2000, n. 20; sulla necessità di accordi per attuare forme perequative T.A.R. Basilicata, I, 21 ottobre 2011, n. 530; T.A.R. Veneto, 10 gennaio 2011, n. 11; T.A.R. Toscana Firenze, 1 marzo 2011, n. 367).

Infine va ricordato che la complessità degli accordi urbanistici endoprocedimentali e la sempre più marcata caratterizzazione imprenditoriale derivante dalla loro funzione perequativa ha reso poi quasi inevitabile l'integrazione della relativa disciplina con i principi concorrenziali tipici dei contratti pubblici (anche se permangono indubbe differenziazioni funzionali tra "urbanistica" e "appalti" come evidenziato da Corte di Giustizia, Sezione III, 25 marzo 2010, in causa C-451/08, *Helmut Muller*)<sup>11</sup>, in linea con quanto si registra negli *accordi complessi attuativi di piani e programmi settoriali*; in questi ultimi la funzione urbanistica in senso stretto assume rilievo indiretto, quasi servente rispetto ad interessi pubblici settoriali e differenziati implicanti l'attivazione di forme di collaborazione operativa pubblico privato (secondo Corte Cass. S.U. 23 marzo 2009, n. 6960, comunque riconducibili alla categoria ex art. 11 della legge 241/1990).

---

<sup>11</sup> **GOVERNO DEL TERRITORIO E CONCORRENZA:** F. PELLIZZER, *Le opere di urbanizzazione tra concorrenza e organizzazione del territorio*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

Di qui la possibilità di accordi tra amministrazioni e privati, non riconducibili esclusivamente agli accordi urbanistici endoprocedimentali (ad eccezione di quelli incentrati sulla remunerazione delle prestazioni private attraverso forme di perequazione urbanistica), bensì mutuanti anche caratteri e regime giuridico ("misto") proprio di diversi modelli di partenariato contrattuale (in particolare concessioni di lavori pubblici perfezionate ad esito di una procedura di *project finance*). In questi casi, peraltro di attualità, il contesto disciplinare "misto" si riflette in particolare sulle modalità di esecuzione delle opere pubbliche o di interesse pubblico per le quali dovranno valere i principi affermatasi in materia di realizzazione di opere di urbanizzazione con doveroso esperimento di procedure ad evidenza pubblica (Corte di Giustizia, VI, 12 luglio 2001, in causa C-399/98 e 21 febbraio 2008, in causa C-412/04; nonché Corte Cost., 28 marzo 2006, n° 129 sulla L.R. Lombardia n. 12/2005 e 13 luglio 2007, n. 269 sulla Legge della Provincia Autonoma di Trento n. 16/2005; con riferimento ad opere pubbliche contemplate in accordi urbanistici si veda TAR Emilia Romagna, Parma, 12 marzo 2010, n. 82 e TAR Lombardia Brescia, 15 gennaio 2008, n. 7).

Quanto osservato dà atto di un quadro articolato e in divenire; altrettanto evidente è la linea evolutiva seguita dalla giurisprudenza per garantire che sia nei casi in cui all'"amministrazione - parte di un accordo" non residui alcun margine di discrezionalità, sia nella fase dell'esecuzione degli stessi accordi, la pienezza della tutela giurisdizionale sia garantita attraverso l'applicazione dei "principi in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili" (riprendendo l'apertura di Cons. Stato, IV, 15 maggio 2002, 2363; Cons. Stato, V, 19 ottobre 2011, n. 5627; T.A.R. Piemonte Torino, I, 16 giugno 2011, n. 630; T.A.R. Sardegna, I, 12 maggio 2011, n. 478).

In questa prospettiva si collocano alcune pronunce con cui, ad esempio, non è stato escluso che il regime pubblicistico degli accordi ben possa essere integrato da altre ipotesi di nullità contrattuale e comunque da tutte le ipotesi di nullità per inesistenza o illiceità della causa o dell'oggetto (TAR Lombardia Brescia, I, 12 ottobre 2010, n. 4026 in tema di art. 1341 c.c. e clausole vessatorie, con applicazione degli artt. 1338 e 1339 c.c.). In termini si vedano anche quelle pronunce che hanno posto l'attenzione sull'ammissibilità di azioni di mero accertamento dell'inadempimento a fini risarcitori, o che hanno affrontato i temi della

responsabilità precontrattuale (ex art. 1337 c.c) e dell'inadempimento dell'amministrazione per mancata adozione di atto previsto o per adozione di atto difforme dall'accordo.

Nel primo caso è stata rilevata l'essenzialità, per l'ammissibilità di una condanna ad un *facere*, di un apprezzamento circa l'esaurimento di qualsivoglia margine di discrezionalità in capo all'amministrazione (TAR Lazio Roma, II, 14 gennaio 2010, n. 268).

Apprezzamento decisivo anche nel secondo caso per consentire quindi, attraverso l'applicazione delle norme generali sull'interpretazione dei contratti, l'accertamento dell'effettiva volontà delle parti, pronunce ex art. 2932 c.c. (TAR Lombardia Brescia, II, 16 luglio 2009, n. 1504).

Nel terzo caso, invece, è stata prospettata l'esperibilità di un'azione di annullamento per violazione dell'accordo con conseguente tutela risarcitoria per inadempimento contrattuale (TAR Lombardia Brescia, I, 12 ottobre 2010, n. 4026).

### **3. ACCORDI TRA AMMINISTRAZIONI**

Agli accordi urbanistici tra amministrazioni possono essere ricondotti sia quelli perfezionabili tra diversi livelli di governo locale nell'ambito di procedimenti di pianificazione (con funzione di raccordo e semplificazione procedimentale oppure con esiti di co-pianificazione), sia gli accordi di co-pianificazione, sia quelli finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche comportanti varianti agli strumenti urbanistici e che trovano il modello paradigmatico nella figura dell'accordo di programma ex art. 34 del D.Lgs. 267 del 2000 poi replicata nella legislazione regionale sul governo del territorio<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> A livello regionale, tenendo conto dei più recenti aggiornamenti, possono essere segnalate: EMILIA ROMAGNA: L.R. 20/2000 "*Disciplina generale sulla tutela ed uso del territorio*"; L.R. 24/2001 "*Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo*"; L.R. 19/1998 "*Norme in materia di riqualificazione*

I primi presentano un carattere prettamente organizzativo, solo parzialmente evidente nei secondi in cui ad una funzione programmatica si accompagna la definizione e la disciplina di dettaglio di interventi di interesse pubblico per lo più coinvolgenti soggetti attuatori privati (Cons. Stato, IV, 4 aprile 2011, n. 2104; Cons. Stato, VI, 10 marzo 2011, n. 1534; Cons. Stato, IV, 16 settembre 2011, n. 5220; Cons. Stato, IV, 7 settembre 2011, n. 5029; Cons. Stato, VI, 31 ottobre 2011, n. 5816; T.A.R. Lazio Roma, I, 21 luglio 2011, n. 6559; T.A.R. Lazio Roma, I, 13 ottobre 2011, n. 7916)<sup>13</sup>.

Le principali problematiche che hanno interessato gli accordi del secondo tipo hanno riguardato, da un lato, la loro qualificazione come accordi procedurali ex artt. 15 e 11 della legge 241/1990 (Cons. Stato, IV, 12 novembre 2009, n. 7057 e TAR Toscana Firenze, I, 3 marzo 2009, n. 303; T.A.R. Campania Napoli, I, 17 giugno 2011, n. 3241), dall'altro, la posizione dei soggetti privati a vario titolo interessati agli esiti del perfezionamento degli accordi di programma comportanti varianti agli strumenti urbanistici: sia per ragioni direttamente connesse agli effetti di queste ultime, sia più in generale relativamente alla loro diretta partecipazione all'accordo, quali ideatori/realizzatori

---

*urbana*"; CAMPANIA: L.R. 16/2004 "Norme sul governo del territorio"; FRIULI VENEZIA GIULIA, L.R. 5/2007 "Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio"; LIGURIA: L.R. 36/1997 "Legge urbanistica regionale"; LOMBARDIA: L.R. 12/2005 "Legge per il governo del territorio"; MARCHE: L.R. 34/1992; PIEMONTE: L.R. 56/1977 "Tutela e uso del territorio"; PUGLIA: L.R. 20/2001 "Norme generali di governo e uso del territorio"; TOSCANA: L.R. 1/2005 "Norme per il governo del territorio"; VENETO: L.R. 11/2004 "Norme per il governo del territorio"; UMBRIA: L.R. 13/2009 "Norme per il governo del territorio".

<sup>13</sup> **ACCORDI DI PROGRAMMA:** tra i tanti E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992; R. FERRARA, *Gli accordi di programma*, Padova, 1993; R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 543 ss.; GRECO, *Accordi di programma e procedimento amministrativo*, in AA.VV., *I rapporti tra cittadini e istituzioni nelle recenti leggi di riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Milano, 1992; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001; S. VALAGUZZA, *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. Amm.*, 2010, 395 ss..

materiali degli interventi (T.A.R. Veneto, 7 ottobre 2011, n. 1502; T.A.R. Piemonte Torino, II, 15 aprile 2011, n. 378; T.A.R. Puglia Bari, I, 10 febbraio 2011, n. 250).

In particolare oggetto di disamina da parte dei giudici amministrativi sono stati i presupposti e i limiti degli accordi di programma in tutte le ipotesi in cui oltre alla realizzazione di un'opera pubblica gli stessi abbiano ad oggetto anche interventi privati ovvero determinino variante agli strumenti urbanistici anche a tale fine. Al riguardo, richiamando la duttilità dello strumento, preordinato alla rapida conclusione di procedimenti connessi e quindi all'efficienza dell'azione pubblica, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che la norma generale legittimante gli accordi di programma - l'art. 34 del TUEL 267/2000, al pari delle corrispondenti disposizioni introdotte nella legislazione regionale di "governo del territorio" - legittimi il perfezionamento di accordi anche su iniziativa di privati riguardante interventi di rilevante interesse pubblico (quale, ad esempio, la localizzazione di un impianto produttivo in variante agli strumenti urbanistici, come nel caso affrontato da Cons. Stato, IV, 29 luglio 2008, n.3757 in riforma di TAR Emilia Romagna Parma, 29 novembre 2007, n.11; su accordi di programma e piani settoriali si veda Cons. Stato, IV, 27 giugno 2011, n. 3833; T.A.R. Lazio Roma,II, 14 settembre 2011, n. 7273; T.A.R. Lombardia Milano, IV, 19 luglio 2011, n. 1937).

Per completezza va tuttavia rilevato come le amministrazioni, per attivare la realizzazione di opere pubbliche possibili/fattibili/sostenibili solo tramite interventi privati connessi, prudenzialmente procedano al perfezionamento di accordi di programma aventi ad oggetto solo l'opera pubblica "doppiati" da accordi urbanistici nell'ambito di specifici procedimenti di variante urbanistica riferita agli interventi di interesse privato (Corte Cass., S.U., 20 luglio 2011, n. 15871).