

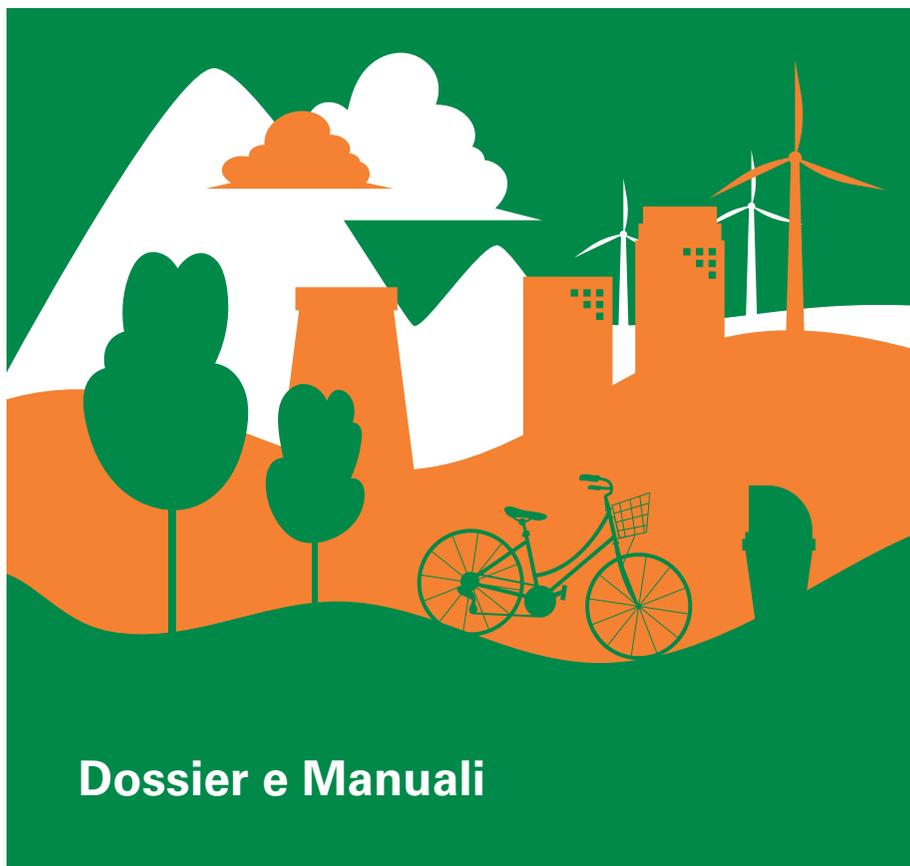
# IFEL

Fondazione ANCI

## Riprendiamoci la città

Manuale d'uso per la gestione  
della rigenerazione urbana

*Edizione 2023*



**Dossier e Manuali**



Fondazione ANCI

# Riprendiamoci la città

*Manuale d'uso per la gestione  
della rigenerazione urbana*

---

**Dossier e Manuali**



Il Volume è stato realizzato da IFEL-Fondazione ANCI  
con il coordinamento di Pierciro Galeone.  
Supervisione scientifica a cura di Paolo Urbani.

Con il contributo di:

Introduzione - Paolo Urbani, Prof. Avv. Ordinario di Diritto Amministrativo,  
La Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Architettura;

Capitolo 1 - Annalisa Giusti, Prof.ssa associata di Diritto Amministrativo,  
Università di Perugia, Dipartimento di Giurisprudenza;

Capitolo 2 - Valter Cavallaro, Arch. Dirigente Divisione Trasformazione Periferie, Beni  
Comuni e Rigenerazione Urbana, Dipartimento Fondi Europei e PNRR Città di Torino;

Capitolo 3 - Luca Golisano, Dottorando di ricerca presso la Luiss Guido Carli di Roma;

Capitolo 4 - Marzia De Donno, Prof.ssa associata di Diritto Amministrativo, Università  
degli studi di Ferrara, Dipartimento di Giurisprudenza;

Capitolo 5 - Fabrizio Tigano, Prof. Ordinario di Diritto Amministrativo,  
Università di Messina, Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche;

Capitolo 6 - Fabio Saitta, Prof. Ordinario di Diritto Amministrativo, Università  
di Reggio Calabria, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia;

Capitoli 7 e 8 - Fabio Cusano, Avvocato.

Il Volume è stato chiuso il 20 giugno 2023.  
ISBN: 978-88-6650-225-8

Il volume è liberamente scaricabile nei formati digitali dal portale  
IFEL-Documenti e Pubblicazioni.

*È vietata la riproduzione in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo elettronico o meccanico, inclusi i sistemi di archiviazione e recupero delle informazioni, senza il consenso espresso di IFEL-Fondazione ANCI. Le amministrazioni pubbliche che desiderano riprodurre parti della presenza pubblicazione possono farlo previa comunicazione ad IFEL all'indirizzo [direzione@fondazioneifel.it](mailto:direzione@fondazioneifel.it), indicandone la finalità. È sempre vietata la riproduzione di qualsivoglia contenuto per finalità, anche indirette, di lucro da parte dei soggetti privati.*



# Indice

<b>Prefazione di Pierciro Galeone</b>	7
<b>Introduzione. Alla ricerca della città pubblica di Paolo Urbani</b>	11

## Capitolo I.

<b>Che cos'è la rigenerazione urbana di Annalisa Giusti</b>	17
1. Alla ricerca di una definizione della rigenerazione urbana	19
2. Dalle pratiche alla definizione: la rigenerazione come "rammendo delle periferie" e "cura" dei beni comuni urbani	21
2.1. (segue) ... e come "recupero", "riuso", "riqualificazione" e "ristrutturazione"	24
3. La rigenerazione urbana nella legislazione regionale	26
3.1. (segue) nelle misure di coesione economica-sociale	29
3.2. (segue) e nelle iniziative de iure condendo	31
4. Oltre le formule e le definizioni: la riscoperta del valore euristico della rigenerazione urbana	33
5. Conclusioni	36

## Capitolo II.

<b>L'emergere dei beni comuni di Valter Cavallaro</b>	39
1. Premessa	41
2. Beni comuni urbani e rigenerazione urbana: nuovi approcci	42
3. Beni comuni urbani e spazio pubblico (comune)	46
4. Beni comuni urbani e nuovi modelli per i servizi di prossimità	48
5. Forme di diritto amministrativo per i beni comuni urbani: tra atti autoritativi e contratti	51
6. Governance collaborativa per i beni comuni urbani a Torino	54
7. Cogestione dei beni comuni urbani e norme sulla sicurezza	57
8. Valutazioni economiche, interesse pubblico e uso dei beni comuni urbani	60
9. Conclusioni	63

## Capitolo III.

<b>La partecipazione alle scelte di pianificazione. Un esame della normativa statale e regionale di Luca Golisano</b>	67
1. Brevi premesse sull'oggetto d'indagine	69
2. La partecipazione nella formazione dei piani regolatori secondo la legge urbanistica del 1942	72
3. La prosecuzione regionale del tradizionale modello delle osservazioni	84
3.1. Abruzzo, l. reg. 12 aprile 1983, n. 18	84

3.2. Friuli-Venezia Giulia, l. reg. 23 febbraio 2007, n. 5	86
3.3. Liguria, l. reg. 4 settembre 1997, n. 36	88
3.4. Marche, l. reg. 5 agosto 1992, n. 34	89
3.5. Valle d'Aosta, l. reg. 6 aprile 1998, n. 113	91
4. La duplicazione delle osservazioni nella normativa regionale	93
4.1. Piemonte, l. reg. 5 dicembre 1977, n. 56	93
4.2. Puglia, l. reg. 2011, n. 20 e l. reg. 13 luglio 2017, n. 28	95
5. L'introduzione nella normativa regionale di nuovi strumenti ai fini della duplicazione dei momenti di partecipazione	98
5.1. Campania, l. reg. 22 dicembre 2004, n. 16	98
5.2. Veneto, l. reg. 23 aprile 2004, n. 11	99
5.3. Sardegna, l. reg. 22 dicembre 1989, n. 45 e l. reg. 22 agosto 1990, n. 40	101
5.4. Lazio, l. reg. 22 dicembre 1999, n. 38	103
5.5. Lombardia, l. reg. 11 marzo 2005, n. 12	104
5.6. Umbria, l. reg. 21 gennaio 2015, n. 1	106
5.7. Trento, l. prov. 4 agosto 2015, n. 15 e l. prov. 16 giugno 2006, n. 3, e Bolzano, l. prov. 10 luglio, 2018, n. 9	109
6. L'istituzione di un apposito responsabile della partecipazione nella normativa regionale	113
6.1. Calabria, l. reg. 16 aprile 2002, n. 19	113
6.2. Basilicata, l. reg. 11 agosto 1999, n. 23	116
6.3. Sicilia, l. reg. 13 agosto 2020, n. 19	118
7. Le normative della Toscana e dell'Emilia-Romagna	120
7.1. Toscana, l. reg. 10 novembre 2014, n. 65 e la regolamentazione attuativa	121
7.2. Emilia-Romagna, l. reg. 21 dicembre 2017, n. 24 e l. reg. 22 ottobre 2018, n. 15	125
8. Conclusioni. Un tentativo di riordino	128

## Capitolo IV.

<b>L'urbanistica consensuale di Marzia De Donno</b>	137
1. Premessa. Rileggere l'urbanistica consensuale oggi: una ricostruzione per comprenderne le finalità	139
2. L'art. 11 della l. n. 241/1990: alcune precisazioni sull'agire consensuale della P.A	146
3. Gli accordi amministrativi nel governo del territorio: il caso dei c.d. accordi a monte delle prescrizioni urbanistiche	153
3.1. L'assenza di una legislazione di livello statale e il falso problema dell'art. 13 della l. n. 241/1990	157
4. Il regime giuridico degli accordi a monte	163
4.1. Gli accordi a monte "atipici"	164

5. La disciplina degli accordi a monte nella Regione Emilia-Romagna (e nella Regione Veneto)	171
5.1. <i>Il procedimento di conclusione degli accordi integrativi del PUG</i>	174
5.2. <i>Il procedimento di conclusione degli accordi operativi</i>	179
6. Brevi considerazioni conclusive	185

## Capitolo V.

<b>Il contenuto degli accordi al vaglio del giudice amministrativo: alla ricerca dell'interesse pubblico di Fabrizio Tigano</b>	189
1. La genesi dell'art. 11 l.n. 241/1990 (Cenni generali ed introduttivi)	191
2. L'attuazione dell'art. 11 l.n. 241/1990: la tutela giurisdizionale	196
3. La casistica giurisprudenziale	198
3.1. <i>Le convenzioni di lottizzazione</i>	199
3.2. <i>Gli accordi di programma</i>	204
3.3. <i>Gli effetti dell'inadempimento alle obbligazioni assunte in sede di stipula delle convenzioni urbanistiche: la posizione della giurisprudenza, anche con riferimento al mancato versamento degli oneri di urbanizzazione da parte dell'assegnatario di un lotto in un Piano per gli insediamenti industriali (P.I.P.)</i>	206
3.3.1. <i>L'inadempimento della parte pubblica alla convenzione urbanistica: rimedi esperibili</i>	214
3.4. <i>La trasmissibilità e la modifica delle convenzioni urbanistiche</i>	217
3.5. <i>La cessione volontaria del bene espropriando</i>	218
3.6. <i>Il caso degli atti di sottomissione accessivi al rilascio del permesso di costruire</i>	225
4. Conclusioni: i risultati dell'analisi e le prospettive attuali	228

## Capitolo VI.

<b>Interessi diffusi e legittimazione a ricorrere: una questione da rivedere di Fabio Saitta</b>	231
1. Situazioni plurisoggettive e tutela giurisdizionale: il problema della legittimazione	233
2. Tutela degli interessi superindividuali e legittimazione a ricorrere come mera affermazione	240
3. L'interesse diffuso come posizione di più individui singolarmente considerati: un'ipotesi di lavoro	248
4. Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale: nihil sub sole novum?	251
5. Legittimazione a ricorrere e controllo sociale diffuso del territorio come bene comune: tra vicinitas e principio di sussidiarietà orizzontale	254

6. Per concludere: quali prospettive di tutela per gli interessi diffusi senza snaturare il processo amministrativo ed il ruolo di giudice e legislatore?	277
---	-----

## Capitolo VII.

<b>Le responsabilità dirigenziale e amministrativo-contabile di Fabio Cusano</b>	289
1. Introduzione	291
2. La dirigenza pubblica	297
2.1. <i>L'accesso alla dirigenza e il conferimento dell'incarico e la natura del provvedimento</i>	298
2.2. <i>Lo spoil system</i>	302
2.3. <i>La responsabilità dirigenziale</i>	304
3. La responsabilità dei dirigenti degli enti locali	306
4. La responsabilità amministrativo-contabile	309
4.1. <i>Il danno erariale</i>	310
4.2. <i>Il rapporto di servizio</i>	313
4.3. <i>Il dolo e la colpa grave prima e dopo il Decreto Semplificazioni</i>	316
4.4. <i>L'esimente politica</i>	319
5. L'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali	321
6. Conclusioni	324

## Capitolo VIII.

<b>L'abuso d'ufficio di Fabio Cusano</b>	327
1. Introduzione	329
2. L'evoluzione legislativa dell'abuso d'ufficio	332
3. L'attuale configurazione dell'abuso d'ufficio	335
3.1. <i>La condotta</i>	335
3.2. <i>(Segue) La violazione di specifiche regole di condotta</i>	337
3.3. <i>(Segue) L'esclusione dei regolamenti e il problema delle violazioni mediate</i>	339
3.4. <i>(Segue) Il problema della discrezionalità e dell'eccesso di potere</i>	342
3.5. <i>L'evento</i>	349
3.6. <i>L'elemento soggettivo</i>	352
3.7. <i>Profili critici del diritto intertemporale</i>	353
3.8. <i>La sentenza n. 8 del 2022 della Corte costituzionale</i>	355
4. Conclusioni	358

## Allegati

1. Esempio di regolamento di partecipazione (Comune di Milano)	363
2. Esempio di accordo pubblico privato (Comune di Reggio Emilia)	421



**Il contenuto degli accordi  
al vaglio del giudice  
amministrativo: alla ricerca  
dell'interesse pubblico**

di **Fabrizio Tigano**





## 1. La genesi dell'art. 11 l.n. 241/1990 (Cenni generali ed introduttivi)

Gli accordi tra amministrazione e privati, nei termini previsti dall'art. 11 della legge 7 agosto 1990 n. 241, costituiscono l'esito di un lungo percorso che ha visto l'impegno, per alcuni versi - almeno per i profili dogmatici - della dottrina, per altri versi - quelli più concretamente applicativi - della giurisprudenza. In questa si darà conto solo in sede di premessa (e con qualche eccezione), del contributo della dottrina, la quale, peraltro, è fondamentale dell'idea che non si tratta di una novità in senso assoluto, senza con questo sminuire la portata innovativa dell'anzidetta norma<sup>391</sup>.

---

391 All'esame delle fattispecie di accordi ex art. 11 l.n. 241/1990 è dedicato altro saggio. Per la dottrina di riferimento, si rinvia a: AA.VV. *L'attuazione della legge 241/90. Risultati e prospettive*, Atti del Convegno di Macerata 21-22 giugno 1996, a cura di G. Scialoja, Milano 1997; AA.VV., *La legge sul procedimento amministrativo. Legge 7 agosto 1990 n.241. Prospettive di alcuni istituti*, a cura di F.P. Pugliese, Milano 1999; AA.VV., *La procedura amministrativa* (a cura di G. Pastori), Vicenza 1964; Aicardi N., *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1/1997; Bruti Liberati E., *Consensus e funzione nei contratti di diritto pubblico (tra amministrazione e privati)*, Milano 1996; Cangelli F., *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004; Id., *Riflessioni sul potere discrezionale della pubblica amministrazione negli accordi con i privati*, in Dir. Amm., 2/2000, 277 ss.; Corso G. - Teresi F., *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla legge 7 agosto 1990 n. 241*, Rimini 1991; Falcon G., *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano 1984; Ferrara R., *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in Digesto (disc. Pubbl.), VIII, Torino 1993, 553; Id., *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, in Dir. Amm., 3-4/1999; Id., *Gli accordi tra privato e pubblica amministrazione*, Milano 1985; Fracchia F., *L'accordo sostitutivo (Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere)*, Padova 1998; Greco G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; Immordino M., *Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico*, in Dir. Amm., 1997, 108; Id., *Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino 1999; Manfredi G., *Accordi e azione amministrativa*, Torino 2001; Pericu G., *L'attività consensuale della pubblica amministrazione (Sezione V: "Gli accordi nell'ambito del procedimento amministrativo")*, in AA.VV., *Diritto Amministrativo*, Bologna 1993, 1368; Id., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, in Atti del XLII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano 1997, 32; Picozza E., *Gli accordi tra privati e pubbliche amministrazioni: art.11 legge 7 agosto 1990 n.241, in La legge sul procedimento amministrativo. Legge 7 agosto 1990 n.241. Prospettive di alcuni istituti*, a cura di F.P. Pugliese, Milano 1999, 11 ss.; Portaluri P.L., *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, 1998; Pugliese F.P., *Il procedimento amministrativo tra autorità e "contrattazione"*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1971, 1471; Ranelletti O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in Giur. It., 1894, IV, 7 ss.; Sala G., *Accordi sul contenuto discrezionale del provvedimento e tutela delle situazioni soggettive*, in Dir. Proc. Amm., 1992, 213; Sanviti G., *Convenzioni e intese nel diritto pubblico. Strutture e tipi*, Milano, 1978; Sticchi Damiani E., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992; Tigano F., *Gli accordi procedurali*, Torino, 2003; Id., *Commento all'art. 11, in Codice dell'azione amministrativa, II*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2017, 663 ss.; Tuccari F., *Recesso ed inadempimento negli accordi amministrativi*, Bari 1993; Vasta S., *La revoca degli atti amministrativi consensuali*, Padova, 2004.

Non si tratta di una novità in senso assoluto perché il principio di contrattualità è sempre stato considerato immanente nell'azione amministrativa<sup>392</sup>. È noto, del resto, che l'ordinamento abbia attraversato fasi altalenanti di privatizzazione e pubblicizzazione, legati fundamentalmente ai diversi contesti storici, politici ed istituzionali dall'unificazione ad oggi<sup>393</sup>. La legge n. 241 del 1990 ha semplicemente raccolto e codificato una eredità che ha consegnato al diritto positivo.

Nè è mai stato oggetto di discussione il fatto che ogni amministrazione pubblica, al pari di qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento, sia dotata di capacità giuridica (e di agire)<sup>394</sup>. Gli studi condotti da Massimo Severo Giannini, in particolare, hanno per tempo individuato ed analizzato le fattispecie nelle quali si registrava una declinazione dell'azione amministrativa verso la sfera della consensualità, evidenziando, tra l'altro, la condizione di contiguità informale esistente tra l'azione amministrativa autoritativa

---

392 AA.VV., *La pubblica Amministrazione (Commentario della Costituzione, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso: artt.97-98)*, Bologna 1994; Alpa G., *Diritto privato e diritto pubblico. Una questione aperta*, in *Studi in onore di P. Rescigno*, I, Milano 1998, 3 ss.; Bergonzini L., *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova 1975; Berti G., *Il principio contrattuale nell'attività amministrativa*, in *Studi in onore di M.S. Giannini*, cit., II, 52; Id., *La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto e Società*, 1980, 437 ss.; Id., *Procedimento procedura e partecipazione*, in *Studi in memoria di Guicciardi*, Padova 1975; Buscema S. e A., *I contratti della pubblica amministrazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Santaniello, Padova 1987, 548 ss.; Giorgianni M., *Il diritto privato ed i suoi attuali confini*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1961, 391 ss.; Guarino G., *Atti e poteri amministrativi*, in *Dizionario Amministrativo*, Milano 1983, I, 101 ss.; Id., *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rass. Dir. Pubblico*, 1949, I, 241 (e nella ristampa edita a Napoli del 1990); Manganaro F., *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli 1995; Mirabelli G., *Negoziato giuridico (Teoria)*, in *E.d.D.*, vol. XXVIII, 8; Id., *L'atto non negoziale nel diritto privato italiano*, in *Collana di diritto privato diretta da Pietro Rescigno*, Cesano Boscone (Milano), ristampa anastatica dell'opera del 1955; Nicolò R., *Diritto Civile*, in *E.d.D.*, XII, Milano 1964, 904 ss.; Pugliatti S., *Diritto pubblico e diritto privato*, in *E.d.D.*, XII, Milano 1964, 696 ss.

393 L. Mannori - B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, 2001; Stella Richter P., *Atti e poteri amministrativi (tipologia)*, in *Dizionario Amministrativo*, Milano 1983, I, 357 ss.

394 Miele G., *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, 1933, III, 378; Id., *La manifestazione di volontà del privato nel diritto amministrativo*, Roma 1931; Morbidelli G., *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto Amministrativo*, Bologna 1993, 1009 ss.

e la posizione dei privati da essa incisi, direttamente o indirettamente<sup>395</sup>. La questione fondamentale, tuttavia, riguardava la possibilità di allargare la sfera dei contratti ad oggetto pubblico sino a contemplare la fattispecie dei contratti di diritto amministrativo (o di diritto pubblico che dir si voglia), ossia di superare la cesura esistente tra l'esercizio del potere unilaterale ed il consenso reso dal privato ai fini della produzione di certi effetti giuridici.

Uno studio fondamentale, alla fine degli anni '60, si deve a Franco Ledda, il quale evidenzio come tale allargamento risultasse estremamente complicato dalla vigenza di due principi, in ambito pubblicistico e privatistico, tra loro praticamente antitetici<sup>396</sup>. Mentre, infatti, ogni statuizione in ambito pubblicistico doveva (e deve, per molti versi, probabilmente non per tutti) essere assoggettata al principio *rebus sic stantibus*, in ambito privatistico campeggiava (e campeggia ancora oggi) il principio *pacta servanda*. Dalla vigenza di tali principi discende l'assoggettamento di ogni azione, decisione, attività, ad una condizione di contingenza necessitata dalla presenza dell'interesse pubblico, di modo che ogni relazione giuridica non può produrre vincoli preponderanti su esso, consentendo di sciogliere legittimamente – al più, a

---

395 Giannini M.S., *Diritto Amministrativo*, Milano 1970, 1988 e 1993; *Id.*, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Santaniello, Padova 1987; *Id.*, *Le obbligazioni pubbliche*, Roma 1964; *Id.*, *Il pubblico potere, Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1986; *Id.*, *Atto amministrativo*, in *E.d.D.*, Milano 1959, vol.IV. 157 ss.; *Id.*, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano 1939; *Id.*, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione*, in *Atti parlamentari, VIII legislatura, Camera dei deputati, documento XXXI*; AA.VV. *L'attuazione della legge 241/90. Risultati e prospettive*, *Atti del Convegno di Macerata 21-22 giugno 1996*, a cura di G. Sciallo, Milano 1997; AA.VV., *La legge sul procedimento amministrativo. Legge 7 agosto 1990 n.241. Prospettive di alcuni istituti*, a cura di F.P. Pugliese, Milano 1999; AA.VV., *La procedura amministrativa* (a cura di G. Pastori), Vicenza 1964.

396 LEDDA F., *Il problema del contratto nel diritto amministrativo*, Torino s.d., ma 1965. Dello stesso A., in tema: *Appunti per uno studio sugli accordi preparatori di provvedimenti amministrativi*, in *Dir. Amm.*, 3/1996, 392 ss.; *Id.*, *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Atti del convegno «Itinerari del diritto pubblico in Italia. Amministrativisti e costituzionalisti a confronto»*, Alessandria 22 novembre 1996, Padova 1998 p.63; *Id.*; *Id.*, *La concezione dell'atto amministrativo e dei suoi caratteri*, in *Diritto Amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, II, Rimini 1987, 777 ss.; *Id.*, *Il rifiuto di provvedimento amministrativo*, Torino 1964, 81; *Id.*, *Appunti per uno studio sugli accordi preparatori di provvedimenti amministrativi*, in *Dir. Amm.*, 3/1996, 391 ss.; *Id.*, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. Proc. Amm.* 1983, 376 ss.; *Id.*, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. Amm.*, 1993; Zito A., *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano 1996.

prezzo di un indennizzo – qualsiasi negozio vi si ponga, *ab origine* o *melius re perpensa* o, più semplicemente, per fatti sopravvenuti, in contrasto. Pertanto, qualsiasi accordo che coinvolga il potere non è (*id est*: non può mai essere) dotato di sufficiente stabilità, rendendolo, a ben guardare, praticamente inservibile e non conveniente per il privato (il quale, peraltro, prestando il consenso perde quasi ogni possibilità di tutela giurisdizionale).

Il rilievo posto da Franco Ledda ha, per diverso tempo chiuso il dibattito circa la possibilità di immaginare una fattispecie contrattuale in ambito pubblicistico. Ancora oggi, invero, siffatta obiezione circa la possibilità di trasporre *de plano* lo schema contrattuale creando il c.d. *contratto di diritto amministrativo*, suscita non poche perplessità anche nella dottrina privatistica, in ragione della pacifica non negoziabilità del potere.

Il tema si è riproposto con forza – forse non si è mai sopito del tutto – sia perché in altri ordinamenti<sup>397</sup> – in particolare quello federale tedesco – erano previste fattispecie latamente contrattuali tra cittadino e pubblica amministrazione all'interno della sede procedimentale, sia – probabilmente, ancor più – per la crescente complessità (si è parlato anche di *nodo della partecipazione*<sup>398</sup>) delle relazioni interne all'ordinamento e degli interessi coinvolti in seno ai procedimenti, nonchè per la difficoltà di individuare l'interesse pubblico da perseguire in concreto attraverso opportune scelte discrezionali in forza di confliggenti e non sempre dipanabili latitudini<sup>399</sup>.

---

397 Sandulli M.A., *Presentazione. Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione: un difficile temperamento fra accelerazione e garanzie*, in *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione (Modelli europei a confronto)*, Milano 2000.

398 Nigro M., *L'azione dei pubblici poteri*, in *Manuale di diritto pubblico (a cura di Amato-Barbera)*, Bologna 1986; *Id.*, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1980, 225; Pastori G., *L'amministrazione per accordi nella recente prospettazione legislativa*, in *Atti del Convegno Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988*, Milano 1990; *Id.*, *Interesse pubblico e interessi pubblici fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in *AA.VV., Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano 1994, II, 1308; *Id.*, *Introduzione*, in *La legge sul procedimento amministrativo. Legge 7 agosto 1990 n.241. Prospettive di alcuni istituti*, a cura di F.P. Pugliese, Milano 1999, 1 ss.

399 Cerulli Irelli V., *Corso di diritto amministrativo*, III, Torino 1991, 1997; *Id.*, *Qualche riflessione su "accordi" e "contratti di diritto pubblico"*, in *Accordi tra privati e la Pubblica Amministrazione e la disciplina generale del contratto*, Napoli 1995, 80; *Id.*, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, in *Astrid Rassegna*, 2005 n.4; *Id.*, *I principi dell'azione amministrativa e la disciplina del procedimento*, in *AA.VV., La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, a cura di G. Clemente di San Luca, Torino 2005, 17 ss.

Ciò ha finito per suggerire l'apertura dell'attività dei pubblici poteri - e con essa delle decisioni da assumere pur nel solco funzionale dell'interesse pubblico - alla partecipazione e dunque al contributo dei privati.

In altri termini, l'assetto di interessi, a partire, convenzionalmente, dalla seconda metà degli anni '70 - grazie ad importanti contributi, tra i quali, quelli di Sabino Cassese<sup>400</sup> e Fabio Merusi<sup>401</sup> - ha mostrato di non essere agevolmente raggiungibile utilizzando il "maglio" del potere, inadeguato a leggere l'anzidetta complessità delle vicende da considerare ai fini della decisione provvedimento, e, in fondo, superato (*recte*: delegittimato) da contesti sociali in grado di spiegare energie, in termini di contrasto, tutt'altro che irrilevanti<sup>402</sup>.

Il legislatore, così, pur con tutte le perplessità espresse dal Consiglio di Stato, accogliendo la proposta della Commissione Nigro (e, come detto, tenendo conto di quanto prevedeva la legge federale tedesca sul procedimento del 1976), ha introdotto l'art. 11 nel corpo della legge sul procedimento amministrativo, disciplinando due figure di accordi, preliminare e sostitutivo di provvedimento, dettandone la relativa disciplina<sup>403</sup>.

Nello stesso solco, il legislatore, nel 2005, con la legge n. 15, ha introdotto, in termini di principio, la possibilità che l'attività amministrativa venga svolta da privati, pur soggetti alle medesime regole poste dall'art. 1 c. 1 della

---

400 Cassese S., *La disciplina del procedimento amministrativo (Una analisi comparata)*, in *Atti del Convegno su "La Trasparenza amministrativa a due anni dalla legge 7 agosto 1990 n.241, (a cura di Clarich), suppl. a Mondo Economico n.9 del 27 febbraio 1993, 7 ss., spec. 8-9; Id., Cultura e politica del diritto amministrativo, Bologna 1971; Id., Il privato e il procedimento amministrativo. Un'analisi della legislazione e della giurisprudenza, in Arch. Giur., 1970, 25; Id., Le basi del diritto amministrativo, Torino 1995.*

401 Merusi F., *L'affidamento del cittadino, Milano, 1970; Id., Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni «Trenta» all'«alternanza», Milano, 2001.*

402 *Il che ha posto il problema della legittimazione dello stesso potere pubblico. In proposito, Luhmann N., Procedimenti giuridici e legittimazione sociale, trad. it. a cura di A. Febbrajo, Milano 1995; in proposito, fondamentali gli studi di Romano Tassone A., Note sul concetto di potere giuridico, Messina 1981; Id., Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità, Milano, 1987; Id., Sull'autorità degli atti dei pubblici poteri, in Dir. e Soc., 1991.*

403 Mayer F., *La legge sul procedimento amministrativo nella repubblica federale tedesca, trad. it. di Achille Meloncelli, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., n.3/1977, 1115 ss.; Masucci A., Trasformazioni dell'amministrazione e moduli convenzionali, Il contratto di diritto pubblico, Napoli 1988.*

l.n. 241/1990, sancendo altresì il principio secondo il quale *“la pubblica amministrazione, nell’adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente”*<sup>404</sup>. Si può, pertanto, affermare che, a partire dal 1990, non si è potuto più dubitare della esistenza di fattispecie pubblicistiche contrattuali, superando l’obiezione di Franco Ledda di fine anni ’60 in termini di principio e quella, forse più pragmatica, di Massimo Severo Giannini, il quale vi opponeva l’assenza di una norma che, sul piano del diritto positivo, le contemplasse e disciplinasse.

## **2. L’attuazione dell’art. 11 l.n. 241/1990: la tutela giurisdizionale**

Per quel che concerne i profili giurisdizionali connessi all’attuazione dell’art. 11 della legge n. 241/1990 - profili sui quali, come detto, si concentrerà la presente indagine - occorre ricordare che la clausola che affidava alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi, era contenuta nel suo comma 5.

Tale clausola è poi confluita *de plano* nel Codice del processo amministrativo (d. lgs. n. 104/2010), esattamente, nell’art. 133 c. 1 lett. a) n. 2.

Al di là delle - invero, intuibili - ragioni poste alla radice della devoluzione delle anzidette controversie dinanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, occorre, altresì, rammentare che, in termini più generali, gli artt. 7 e 13 del c.p.a. prevedono la giurisdizione amministrativa laddove siano oggetto del contendere atti, accordi o comportamenti delle amministrazioni pubbliche.

Fin d’ora occorre, altresì, avvertire che la formulazione dell’anzidetta norma - espressamente dedicata alle controversie in tema di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi - non si presterebbe, a rigore, a ricomprendere nel suo ambito di “competenza” le controversie in tema di recesso (dall’accordo), le quali, però, sarebbero comunque affidate al-

---

<sup>404</sup> Cfr. art. 1 c. 1 bis e ter della legge 7 agosto 1990 n. 241, introdotti dall’art. 1 c. 1 lett. b) della legge 11 febbraio 2005 n. 15.

la giurisdizione ordinaria di legittimità (si dirà meglio *infra* della natura provvedimentale del recesso in tema di accordi). E tuttavia, se si considera che lo stesso art. 133 c.p.a. comprende tra le ipotesi di giurisdizione esclusiva le controversie in materia di indennizzo liquidato proprio a seguito del recesso (c. 1 n. 4), l'estensione della clausola di giurisdizione esclusiva diviene obbligata per ragioni sistematiche, sia in termini di compiuta cognizione del giudice adito, sia in ragione della riconosciuta natura di atto di autotutela legata del recesso/revoca<sup>405</sup>.

Analoga problematica si è posta riguardo alla esecuzione del giudicato nascente da una controversia promossa per le anzidette vicende concernenti l'accordo, potendo essa rientrare in senso lato tra le questioni concernenti la formazione, la conclusione e l'esecuzione dell'accordo<sup>406</sup>.

Chiariti i confini entro cui si versa nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (con tutte le conseguenze che ne discendono), entrando *in medias res* occorre muovere da due dati: 1) la (almeno, iniziale e tutt'oggi sostanzialmente perdurante) diffidenza, da parte delle amministrazioni pubbliche, alla stipula di accordi (preliminari e/o sostitutivi di provvedimento) preferendo il tradizionale e più rassicurante *modus agendi* formalmente unilaterale, anche laddove la partecipazione e le proposte del privato siano state tenute concretamente in considerazione; 2) l'importante opera del giudice amministrativo, di *reductio ad unum* delle diverse fattispecie consensuali - soprattutto in ambito urbanistico - contemplate dall'ordinamento, sotto l'egida del citato art 11, il quale, così, è assunto a norma paradigmatica e di principio.

Non va dimenticato, peraltro, che l'anzidetta norma detta una disciplina di principio peculiare, sia per quanto riguarda il procedimento di formazione degli accordi, sia con riferimento alla forma ed alla sua formalizzazione, sia con riferimento alla possibilità di recesso, sia, infine, con riferimento alla applicazione, in via integrativa e suppletiva, delle norme del codice civile. Peraltro, pur superato lo stretto vincolo di legalità in origine contenuto dall'art. 11 - secondo cui gli accordi potevano essere conclusi solo nei ca-

---

405 v. *infra*.

406 In tal senso, cfr. Tar Catania, 18 gennaio 2013 n. 165.

si previsti dalla legge - resta il dato obiettivo del loro legame all'esercizio del potere pubblico, sicché: gli accordi preliminari devono potersi trasferire nel successivo provvedimento discrezionale, mentre gli accordi sostitutivi sono soggetti alla nominatività degli effetti dei provvedimenti che sostituiscono, atti tipici, peraltro, costituenti numero chiuso. Ne discende che al di là delle intenzioni delle amministrazioni, le fattispecie consensuali previste dall'ordinamento esistono e ad esse è pacificamente applicata la disciplina dell'art. 11.

Non è, peraltro, fuori luogo rammentare che tale disciplina trova parziale applicazione anche con riferimento all'art. 15, ossia alle fattispecie di accordi stipulate tra amministrazioni pubbliche (come nel caso dell'art. 24 del Codice dei beni culturali, d. lgs. n. 42/2004 e s.m.i.<sup>407</sup>), il che consente di parlare di un *paradigma* sicuramente esteso a tutte le ipotesi ove vigga la consensualità.

### 3. La casistica giurisprudenziale

La materia degli accordi, grazie alla detta *reductio ad unum* operata dalla giurisprudenza, è sicuramente ricca di spunti di interesse, utili in assoluto, anche al di là delle singole decisioni e delle specifiche peculiarità delle vicende dedotte.

Rilevanti sviluppi sono discesi soprattutto nella materia urbanistica, dove si concentrano le fattispecie che maggiormente, da sempre, hanno investito l'azione delle amministrazioni pubbliche, poste tra la necessità di ordinare e coordinare il corretto sviluppo dei territori e di tenere conto di realtà concrete (anche preesistenti) sulle quali i privati hanno fatto legittimo affidamento<sup>408</sup>. Oggi, in particolare, è emersa la necessità - si tratta, come

---

<sup>407</sup> In proposito, sia consentito il rinvio a Tigano F., Art. 24 Interventi su beni pubblici, in Codice dei beni culturali e del paesaggio, a cura di M.A. Sandulli, III, Milano 2019, 2019, 314 ss.  
<sup>408</sup> Barone A., Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria, in Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario, 2/2001, 261 ss.; Candian Gambaro, Le convenzioni urbanistiche, Milano 1992; Cagnetti S., La tutela delle situazioni soggettive fra procedimento e processo (Le esperienze di pianificazione urbanistica in Italia e in Germania), Perugia 1987; Contieri A., La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi, Napoli 2000; Mazzarelli V., Le convenzioni urbanistiche, Bologna 1979.

noto, di una scelta pressochè obbligata - di riscrivere i tratti dello sviluppo urbano, dando al tessuto cittadino nuove possibilità, attraverso il recupero dei suoli malamente utilizzati e/o abbandonati, evitando indiscriminate crescite ed ampliamenti risoltisi nell'indiscriminato consumo di suolo, da considerarsi ormai risorsa scarsa<sup>409</sup>.

A ciò si aggiungano le istanze ricollegabili alla propensione verso una edificazione *green* e l'uso di tecnologie eco compatibili - come, peraltro, suggerito anche dalle politiche europee, trasfuse nel *Next Generation UE* come nel PNRR -, l'adozione dei c.d. Criteri Ambientali Minimi (C.A.M.) negli appalti pubblici, la crescita e lo sviluppo delle *Smart Cities* e così via. Tutte queste azioni, in realtà, contemplanò in misura più o meno sensibile l'apporto dei privati e tendono indubbiamente verso latitudini improntate ad efficienza e consensualità, pur, s'intende, nel rispetto dei vincoli connaturati alla gestione dell'interesse pubblico.

### **3.1. Le convenzioni di lottizzazione**

Una ipotesi assai ricorrente, su cui la giurisprudenza amministrativa, in sede di giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 133 c.1 lett. a) e n. 2 c.p.a., si è espressa ripetutamente, è quella delle convenzioni di lottizzazione. Le controversie esaminate dal giudice amministrativo, per lo più, hanno avuto ad oggetto la mancata e/o non corretta esecuzione degli obblighi connessi<sup>410</sup>.

Un caso rilevante, risolto dalle Sezioni Unite in sede di regolamento di giurisdizione, riguarda l'adozione, da parte dell'ente locale, di una variante urbanistica in forza della quale è risultato impossibile procedere alla stipula di una convenzione di lottizzazione. In questa ipotesi è stata riconosciuta la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, trovandosi

---

409 AA.VV., *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, a cura di P. Urbani, Torino 2013.  
410 TAR Lazio, Latina, 25 marzo 2016 n. 180; TAR Puglia, Ba, III, 17 aprile 2014 n. 531; TAR Abruzzo, L'Aquila, I, 17 settembre 2014 n. 670; Cons. St., IV, 2 febbraio 2012 n. 616; Cons. St., IV, 23 agosto 2010 n. 5904; Cons. St., IV, 4 maggio 2010 n. 2568; Cass. Civ., SS.UU., 2 dicembre 2010 n. 24419.

in presenza di un accordo sostitutivo di provvedimento rientrante nel novero della disciplina dettata dall'art. 11 l.n. 241/1990, non senza segnalare, nella specie, la presenza di un interesse legittimo pretensivo<sup>411</sup>.

In recenti decisioni il Consiglio di Stato ha, poi, affrontato una serie di temi assai rilevanti, collegati a situazioni talora anche peculiari, nondimeno meritevoli di essere segnalati.

Tra esse va anzitutto ricordata quella concernente una controversia promossa da un ente comunale contro una curatela fallimentare succeduta alla società che, quando ancora *in bonis*, aveva stipulato una convenzione urbanistica ai fini dell'attuazione di un piano di lottizzazione, laddove era stata assunta l'obbligazione, a titolo di *standard*, di bonificare un'area che doveva poi essere ceduta gratuitamente all'ente stesso.

Il Tar aveva accolto la domanda principale proposta dal Comune ed aveva condannato il Fallimento ad eseguire siffatta obbligazione, cioè: trasferire le aree promesse in cessione con la convenzione urbanistica previa bonifica a cura e spese del Fallimento stesso.

Avverso la decisione del Tar, quest'ultimo aveva proposto una serie di motivi, tra i quali, per quanto qui rileva, vi erano: a) l'eccezione di difetto di giurisdizione; b) la questione del rapporto tra l'atto del giudice fallimentare di non ammissione al passivo del credito comunale ed il ricorso al Tar (presunta inammissibilità per *ne bis in idem*); c) la violazione dell'art. 72 della legge fallimentare, non potendo, teoricamente il curatore fallimentare (del quale, peraltro, è stata affermata la responsabilità a prescindere) essere obbligato ad un *facere*; d) la condanna del Fallimento ad eseguire esso stesso la bonifica, a completare l'urbanizzazione dell'area bonificata con la realizzazione del parco pubblico con il laghetto previsto nella originaria convenzione nel termine di 36 mesi; e) la mancata esclusione della legittimazione passiva del Fallimento.

L'eccezione di difetto di giurisdizione era costruita sul rilievo secondo cui il *petitum* riguarderebbe obblighi (bonifica) estranei al perimetro delle

---

<sup>411</sup> In tal senso SS.UU., 31 ottobre 2014 n. 23256.

convenzioni di lottizzazione, nonché sul fatto che, in specie, si verterebbe in materia di diritti soggettivi. Al proposito, il Consiglio di Stato rileva che *“l’obbligo di bonifica è stato assunto in sede convenzionale dalla società originariamente in bonis, sia pure in via eventuale, ed è dunque divenuto parte di un più complesso regolamento convenzionale, dal quale scaturiscono le singole obbligazioni di adempimento”*<sup>412</sup>.

Quanto alla situazione giuridica soggettiva dedotta, viene ulteriormente confermato l’orientamento consolidato secondo cui, in presenza di convenzioni di lottizzazione il giudice amministrativo conosce anche di diritti soggettivi in sede di giurisdizione esclusiva.

Quanto al presunto *ne bis in idem* rispetto alla decisione del giudice fallimentare, il Consiglio di Stato conferma - pur rilevando la inammissibilità oltrechè l’infondatezza del motivo - la decisione del Tar, il quale aveva ritenuto inopponibile, nell’ambito dei giudizi ordinari, la statuizione resa dal giudice fallimentare, essendo questa improntata solo ad un contenuto negatorio dell’inserimento di un credito nella massa passiva fallimentare. Tale decisione, cioè, non osta all’accertamento dell’esistenza del credito, essendovi comunque interesse in tal senso, anche ai fini di una ammissione tardiva al passivo. Rileva, ancora, il supremo consesso amministrativo, che *“nel caso di specie ricorre uno specifico titolo giuridico convenzionale sulla base del quale azionare le pretese concernenti il preteso inadempimento rispetto alle obbligazioni reciprocamente assunte dalle parti stipulanti”*<sup>413</sup>.

---

412 Così Cons. Stato, IV, 4 marzo 2022 n. 1580.

413 Ancora Cons. Stato, IV, 4 marzo 2022 n. 1580.

Quanto al vincolo costituito dall'art. 72 L.F., esso non sussiste, discendendo esso da obbligazioni convenzionali assunte ai sensi della legge n. 241/1990<sup>414</sup>.

Quanto al difetto di legittimazione passiva, anche facendo riferimento all'A.P. n. 3/2021, viene considerato inconferente il richiamo al principio "chi inquina paga" ed alla disciplina in materia di bonifica dei suoli, avendo il Comune agito in forza di un obbligo convenzionale volontariamente assunto.

Si tratta di una decisione che assicura alla convenzione, in ragione della sua natura volontaria e convenzionale, una "forza" che prescinde persino

---

414 Viene, altresì, ricordato come tale conclusione si inserisca in un indirizzo consolidato che contempla, tra le altre decisioni, quella, sempre del Consiglio di Stato, n. 4251 del 12 luglio 2018, avvalorata dall'Adunanza Plenaria n. 3/2021, secondo cui le obbligazioni concernenti l'obbligo di bonifica rientrerebbero tra le obbligazioni pubblicistiche ex lege. L'A.P. n. 3/2021, infatti, rammenta, argomentando dalla precedente A.P. n. 10/2019 "che in tema di prevenzione il principio "chi inquina paga" non richiede, nella sua accezione comunitaria, anche la prova dell'elemento soggettivo, né l'intervenuta successione. Al contrario, la direttiva n. 2004/35/CE configura la responsabilità ambientale come responsabilità (non di posizione), ma, comunque, oggettiva; il che rappresenta un criterio interpretativo per tutte le disposizioni legislative nazionali. L'Adunanza plenaria ha in particolare ritenuto che le misure introdotte con il decreto legislativo n. 22-1997 (c.d. "decreto Ronchi"), ed ora disciplinate dagli artt. 239 ss. del codice di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene-ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o danno, ed è assente ogni matrice di sanzione dell'autore. Entro questi termini, la bonifica costituisce uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione del relativo valore, ma a consentirne il recupero materiale. Ne discende che nella bonifica emerge la funzione di reintegrazione del bene giuridico leso propria della responsabilità civile, che evoca il rimedio della reintegrazione in forma specifica ex art. 2058 c.c., previsto per il danno all'ambiente dall'art. 18, comma 8, L. n. 349-1986. Tale impostazione è coerente, d'altra parte, con la giurisprudenza comunitaria, da ultimo espressa con la sentenza della Corte di giustizia UE, sez. II, 13 luglio 2017, C-129/16, Ungheria c. Commissione europea secondo cui: "Le disposizioni della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, lette alla luce degli articoli 191 e 193 TFUE devono essere interpretate nel senso che, sempre che la controversia di cui al procedimento principale rientri nel campo di applicazione della direttiva 2004/35, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, esse non ostano a una normativa nazionale che identifica, oltre agli utilizzatori dei fondi su cui è stato generato l'inquinamento illecito, un'altra categoria di persone solidamente responsabili di un tale danno ambientale, ossia i proprietari di detti fondi, senza che occorra accertare l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta dei proprietari e il danno constatato, a condizione che tale normativa sia conforme ai principi generali di diritto dell'Unione, nonché ad ogni disposizione pertinente dei Trattati UE e FUE e degli atti di diritto derivato dell'Unione". Pertanto, la responsabilità della curatela fallimentare – nell'eseguire la bonifica dei terreni di cui acquisisce la detenzione per effetto dell'inventario fallimentare dei beni (come è già stato messo in luce), ex artt. 87 e ss. L.F. – può analogamente prescindere dall'accertamento dell'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta e il danno constatato".

dal fallimento della società, venendo le obbligazioni assunte trasferite *de plano* anche alla curatela fallimentare, con relative responsabilità, a prescindere dalla capienza della massa attiva. Se ne deduce che le obbligazioni discendenti dalla convenzione, anche laddove il giudice fallimentare non ne ammetta l'iscrizione alla massa passiva, possono essere automaticamente dedotte, in sede di giurisdizione esclusiva, dinanzi al giudice amministrativo, il quale ne ordinerà comunque l'esecuzione in ragione della loro evidente natura pubblicistica, in grado di imporsi al privato che le abbia stipulate, a prescindere dalle vicende che lo hanno investito direttamente (fallimento) o indirettamente (mancata iscrizione nella massa fallimentare), ricadendo in modo precipuo sulla stessa curatela, a prescindere anche dai tempi e dalle altre attività intraprese.

Altra ipotesi che pare di sicuro interesse riguarda la controversia promossa dalla parte privata a seguito della adozione di un provvedimento sindacale d'urgenza ex art. 54 d. lgs. n. 267/2000 volto a sospendere il rilascio di un permesso di costruire rilasciato in forza della approvazione di una lottizzazione e della relativa convenzione. Il provvedimento di sospensione (peraltro, a tempo indeterminato) era, nella specie, da ricollegare al rischio idrogeologico che poteva derivare dalla corposa lottizzazione.

In proposito, tuttavia, il Tar del Lazio osserva, correttamente, che *"il pregiudizio all'incolumità pubblica posto a base dell'atto impugnato è direttamente attribuibile, secondo quanto reputato dal sindaco, alla esecuzione della convenzione di lottizzazione alla quale il Comune si è obbligato fin dal dicembre del 2011 (sulla base, peraltro, di uno stato dei fatti non dissimile da quello vigente al tempo di adozione dell'atto impugnato...)"*; sicché, non è sufficiente a giustificare il provvedimento sindacale d'urgenza il fatto che *"una nuova previsione edificatoria corrispondente ad un aggravio di oltre 2000 unità comporterebbe un aggravio antropico difficilmente sostenibile, a causa dell'insufficienza del sistema di smaltimento delle acque esistenti"*. In particolare, viene evidenziato che l'ordinamento, *"pur in presenza di accordi stipulati ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990 (tra i quali rientrano, appunto, le convenzioni urbanistiche), assegna all'amministrazione il potere e il dovere di vigilare costantemente sul-*

*la perdurante corrispondenza dell'accordo rispetto all'interesse pubblico, fino all'eventuale recesso unilaterale. Pertanto, non è negabile che se l'interesse all'ordinato sviluppo del territorio e alla funzionalità del sistema viario, compromessa dalle esondazioni, avesse potuto essere pregiudicata dalla esecuzione della convenzione, il Comune avrebbe avuto modo di intervenire con i mezzi che l'ordinamento appronta in via ordinaria*<sup>415</sup>. Il provvedimento, dunque, è illegittimo non perché il pericolo non sussiste, ma perché non vi è alcuna sua incombenza, derivando semmai, in futuro, dal rilascio del titolo, il che rende insussistenti i presupposti per un intervento ex art. 54 c. 4 d. lgs. n. 267/2000 anziché attraverso l'ordinario rimedio del recesso dall'accordo.

### **3.2. Gli accordi di programma**

La giurisprudenza amministrativa si è pronunciata anche in relazione all'accordo programma ex art. 34 d. lgs. n. 267/2000, che, come noto, costituisce una specifica tipologia di accordo tra pubbliche amministrazioni, finalizzato alla definizione ed attuazione, anche incidendo sugli strumenti urbanistici vigenti, di opere, interventi, programmi, la cui attuazione richiede un intervento coordinato di più soggetti pubblici (comuni, province, regioni, amministrazioni statali o altri soggetti pubblici<sup>416</sup>). Si tratta di uno strumento che, pertanto, realizza un coordinamento dell'attività amministrativa che viene a realizzarsi semplificando ed accelerando i procedimenti intesi alla cura dei diversi interessi<sup>417</sup>.

Nell'accordo di programma, secondo la giurisprudenza amministrativa più recente, viene in essere l'esercizio di poteri pubblicistici, resi più efficienti, efficaci e ragionevoli ed adeguati agli interessi pubblici perseguiti

---

<sup>415</sup> Tar Lazio, Rm, Ilq, 2 febbraio 2022 n. 1239.

<sup>416</sup> Cons. Stato, IV, 21 novembre 2005, n. 6467.

<sup>417</sup> Cons. Stato, IV, 2 marzo 2011, n. 1339.

da ciascuna amministrazione<sup>418</sup>, anche in considerazione dei principi posti dall'art. 97 della Costituzione<sup>419</sup>.

Tale tipologia di accordi si pone in rapporto di *species a genus*, costituito dall'art. 15 della legge n. 241/1990, trovando, così, applicazione le regole poste da tale ultima norma, la quale (comma 2) rinvia ai commi 2 e 3 dell'art. 11, con l'effetto di estendere la cognizione al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva ex art. 133 c. 1 lett. a) e n. 2 del Codice del processo amministrativo (d. lgs. n. 104/2010<sup>420</sup>).

L'accordo in parola, conseguentemente, non può considerarsi alla stregua di un negozio di diritto privato, ma di un contratto ad oggetto pubblico, *"sussistendone gli elementi caratterizzanti, come l'esercizio del potere ammi-*

---

418 Cons. Stato, IV, 4 luglio 2022, n. 5553: *"La legge 22 dicembre 1996, n. 662, art. 2, commi 203 e 204, ha disciplinato gli strumenti di programmazione negoziata, tra cui i patti territoriali, per l'individuazione di un complesso coordinato di interventi di tipo produttivo che può, peraltro, comportare, in casi specifici, la possibilità di ottenere specifiche varianti urbanistiche rispetto agli assetti territoriali vigenti. Secondo la giurisprudenza consolidata di questo Consiglio, i patti territoriali, ..., a norma dell'art. 2, comma 203, lett. d), legge 23 dicembre 1996, nr. 662, costituiscono una species del più ampio genus degli accordi di programmazione negoziata, nel quale rientrano anche gli accordi di programma (cfr. da ultimo, proprio in relazione al Patto delle colline romane, sez. IV, nn. 5331 del 2020, 4413 del 2018, cui si rinvia a mente dell'art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a.). L'accordo di programma, secondo l'interpretazione che viene data della disciplina generale che regge il suddetto istituto (art. 34, d.lgs. n.267 del 2000) individua un modulo di semplificazione procedimentale finalizzato alla definizione e all'attuazione di opere, interventi o programmi di intervento, che implica l'azione integrata di più amministrazioni, di guisa che con la sottoscrizione dell'accordo, queste assumono pari dignità in ragione della co-essenzialità dell'apporto di ciascuna di esse (Cons. Stato, sez. IV, n. 2067 del 2009). Tale consenso (vedi anche Cons. Stato, sez. IV, n. 2411 del 2006) si forma progressivamente attraverso fasi successive, che, a partire dalla fase della "promozione" dell'accordo sono normalmente scandite da atti o deliberazioni degli organi degli enti e delle amministrazioni interessati e si perfeziona con la conclusione (ossia con la sottoscrizione) dell'accordo di programma, che può dirsi così completo e perfetto (Cons. Stato, sez. IV, n. 3403 del 2003). Si tratta, dunque, di un atto di programmazione attuativa, finalizzato alla definizione ed attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento, che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata di comuni, province e regioni (e, eventualmente, anche di altri soggetti pubblici o privati). Allora, ben più che semplice modulo procedimentale, l'accordo si configura come espressione dei poteri pubblicistici facenti capo ai soggetti partecipanti (Cass. civ., sez. un., 4 gennaio 1995, n. 91), la cui attività amministrativa viene così resa più efficiente, efficace, razionale ed adeguata alla cura degli interessi a ciascuno di essi assegnata dall'ordinamento, in ossequio ai principi fissati nell'articolo 97 della Costituzione (Cons. Stato, sez. IV, n. 2909 del 2002)". Sul punto, come ricordato perspicuamente dal Consiglio di Stato, va segnalata la fondamentale pronuncia delle SS.UU. 4 gennaio 1995 n. 91.*

419 Cons. Stato, IV, 27 maggio 2002, n. 2909.

420 Cons. Stato, IV, 25 giugno 2013, n. 3458; *Id.*, IV, 24 ottobre 2012, n. 5450; SS.UU., 12 marzo 2015, n. 4948; *Id.*, ord. 29 luglio 2013, n. 18192.

nistrativo e la preordinazione al perseguimento dell'interesse pubblico"<sup>421</sup>. Invece, le convenzioni accessive agli atti di programmazione urbanistica concordata, presentano carattere negoziale in quanto votate alla riqualificazione di aree a mezzo di una disciplina concordata tra i soggetti stipulanti, accreditandosi, pertanto, quale di strumento d'attuazione con carattere negoziale a valenza pubblicistica<sup>422</sup>.

La clausola di devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo opera, quindi, anche nelle controversie concernenti le anzidette convenzioni, ivi comprese quelle in tema di risarcimento del danno o di ingiustificato arricchimento, derivanti dall'inadempimento agli obblighi scaturenti dall'accordo di programma<sup>423</sup>.

Per quanto concerne la decadenza o la risoluzione dell'accordo di programma è necessaria la presenza di una apposita clausola da attivare ai sensi dell'art. 1456 c.c., fermo restando che, a prescindere dalla presenza di tale clausola, esso *"non comporta una durata a tempo indeterminato dei vincoli preespropriativi in esso contemplati, i quali sono soggetti ai termini di validità loro propri"*<sup>424</sup>.

### ***3.3. Gli effetti dell'inadempimento alle obbligazioni assunte in sede di stipula delle convenzioni urbanistiche: la posizione della giurisprudenza, anche con riferimento al mancato versamento degli oneri di urbanizzazione da parte dell'assegnatario di un lotto in un Piano per gli insediamenti industriali (P.I.P.)***

In una vicenda nata in forza del contestato inadempimento di un assegnatario di un lotto nell'ambito di un P.I.P - si trattava del mancato pagamento degli oneri di urbanizzazione - il Consiglio di Stato trova modo di operare una ricostruzione assai pregevole, in termini generali, del quadro normativo e giurisprudenziale<sup>425</sup>.

---

421 Tar Lazio, Rm, Il bis, 11 maggio 2022 n. 5883.

422 Cons. St., IV, 3 marzo 2015 n. 1034.

423 SS.UU., 7 gennaio 2016 n. 64; Id., 29 luglio 2013, n. 18192; Id., SS.UU., 30 gennaio 2013 n. 1713.

424 Ancora Tar Lazio, Rm, Il bis, 11 maggio 2022 n. 5883.

425 Ci si riferisce a Cons. Stato, II, 19 aprile 2022 n. 2953.

Anzitutto, il giudice amministrativo ricorda - in linea con quanto già sopra osservato - come ci si muova, in specie, in un contesto che contempla *“istituti che si collocano in uno spazio intermedio tra l’esercizio del potere pubblico e la capacità negoziale”*, caratterizzati dall’utilizzo *“di moduli consensuali anziché di quelli tradizionali di tipo unilaterale”*. Ed infatti, *“la reductio ad unum della vasta pletora di strumenti pattizi ad essi connessi si è avuta con l’entrata in vigore dell’art. 11 della l.n. 241 del 1990, al quale si riconducono ormai tutte le astratte possibilità di accordo cui la pubblica amministrazione può addivenire con i privati, superando le letture “timide” delle singole pregresse norme di settore, ispirate quasi sempre dalla preoccupazione di difendere la preponderanza del profilo pubblicistico, quasi che l’attingere a strumenti e ambiti privatistici ne comportasse la messa in pericolo o il depotenziamento”*<sup>426</sup>. In sostanza, viene ribadito preliminarmente il valore paradigmatico e generale dell’art. 11 l.n. 241/1990, il quale avrebbe *“positivizzato”* la capacità negoziale delle amministrazioni pubbliche innestando nella sede procedimentale il suo momento di sintesi tra potestà pubblica ed autonomia negoziale, asservendo quest’ultima al perseguimento dell’interesse pubblico che connota la prima. Il Consiglio di Stato, così, sposa, in termini sistematici, la tesi secondo la quale non solo lo strumento unilaterale autoritativo non sia l’unico in grado di perseguire gli interessi pubblici, ma sottolinea la doverosità della stipula dell’accordo laddove questo sia in grado di pervenire ad una migliore sintesi degli interessi (di converso, quando l’assetto degli interessi si modifichi, sarà doveroso il recesso). Si tratta, pertanto, di un *“concorso e non un’alternatività di poteri, salva, ovviamente, l’impossibilità di conseguire due volte lo stesso risultato”*.

Queste prime osservazioni vanno declinate nell’ambito delle convenzioni accessive ai piani urbanistici attuativi, creando un rapporto di biunivoca dipendenza con il provvedimento a monte *“cui sono intimamente collegate, tanto da divenirne un elemento qualificato, mutuando la terminologia di cui alla nota sistematica civilistica che distingue tra essentialia*

---

<sup>426</sup> Cons. Stato, II, 19 aprile 2022 n. 2953; sul punto, tra le altre, viene fatto riferimento alla decisione, sempre della II sezione, 19 gennaio 2021 n. 579.

e *accidentalia negotii, come accidentale*<sup>427</sup>. Conseguentemente, la convenzione tra soggetto pubblico e soggetto privato la quale preveda, ai fini del rilascio del permesso di costruire, una serie di obbligazioni (destinazione di area ad un certo uso con successiva sua cessione) *“non costituisce un contratto di diritto privato, ma neppure ha specifica autonomia e natura di fonte negoziale del regolamento dei contrapposti interessi delle parti stipulanti”*<sup>428</sup>, in quanto atto intermedio del procedimento amministrativo da cui scaturisce l'adozione del provvedimento finale nel quale sono esercitati i poteri autoritativi.

Per quanto riguarda i P.I.P. previsti dall'art. 27 della l.n. 865/1971 (ma anche i P.E.E.P., previsti dall'art. 35 della medesima legge<sup>429</sup>), l'attuazione del piano regolatore, anche quando già sia presente un programma di fabbricazione, può essere rivolta verso finalità di politica economica e produttiva, consentendo agli operatori i quali si impegnino a garantirne un utilizzo in conformità a tale indirizzo di fruire di una concessione agevolata – quindi non a prezzo di mercato - di lotti (in proprietà o in superficie), mediante stipula di una convenzione, la quale, a tal fine, ponga precisi oneri (e sanzioni in caso di inadempimento).

Ciò fa sì che lo strumento di pianificazione attuativa e la convenzione, pur distinti, siano intimamente connessi ed inseriti nell'unico atto di approvazione. Da siffatta condizione il Consiglio di Stato fa discendere una importante considerazione - anche questa in linea con le osservazioni operate in via preliminare - secondo cui, se da un lato l'atto negoziale può concretamente presentare un contenuto vario e persino atipico, dall'altro lato, esso dovrà essere *“eseguibile”*, nel senso che *“la parte di esso strumentale all'attuazione del Piano”* dovrà essere *“necessariamente tipica”*. Ma vi è di più.

---

427 Il riferimento operato dalla sentenza in commento, a questo punto, è a: Cons. Stato, IV, 26 novembre 2013, n. 5628; SS.UU., 11 luglio 1994 n. 6527; Id., 20 aprile 2007, n. 9360.

428 Si tratta ancora di Cons. Stato, II, 19 aprile 2022 n. 2953.

429 In proposito, va, però, osservato che diverse sono le sanzioni relativamente agli accordi connessi ai P.E.E.P. rispetto a quelle riconducibili ai P.I.P.: *“solo per i primi, infatti, con riferimento ai casi più gravi è richiamata la decadenza, che incide sul diritto di superficie, non essendo contemplata in tale ambito l'originaria concessione in proprietà”* (ancora Cons. Stato, II, 19 aprile 2022 n. 2953).

La refluenza nell'ampio *genus* degli accordi ex art. 11 l.n. 241/1990 determina un importante corollario: non venendo meno la funzione pubblica in termini di esercizio di potere e di perseguimento dell'interesse pubblico, essi devono essere indirizzati conformemente ad esso, il che giustifica "il mantenimento in capo all'amministrazione di una posizione di supremazia" ed impone che la programmata realizzazione di un impianto produttivo rientri nella medesima linea, pur discendendo dall'utilizzo di istituti mutuati dal codice civile.

L'effetto dell'inadempimento è, fondamentalmente, la misura sanzionatoria della decadenza ed il correlativo effetto ablatorio rispetto al precedente atto ampliativo<sup>430</sup>.

Anche questo va letto alla luce della disciplina posta dall'art. 11 l.n. 241/1990, in ragione del rinvio, ove non diversamente previsto, ai "principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili"<sup>431</sup>.

L'effetto decadenziale non discende, però, soltanto dall'esercizio di poteri pubblicistici, ma può bene essere il frutto della applicazione di norme del codice civile, *in primis* l'art. 1453<sup>432</sup>, ma anche gli artt. 1463<sup>433</sup> e 1467<sup>434</sup>. Il giudice amministrativo, dunque, distingue il caso in cui si dia corpo all'utilizzo dello strumento pubblicistico (irrogazione della sanzione quale espressione di poteri autoritativi) rispetto a quello frutto della disciplina civilistica, laddove si presuppone "la previa condivisione pattizia della ripartizione degli obblighi e delle conseguenze che si intendono riconnettere alla loro violazione"<sup>435</sup>: nel momento in cui l'inadempimento riguardi obblighi strettamente funzionali, viene meno la "causa/giustificazione

---

430 Si badi, però, che la decadenza, secondo l'insegnamento dell'A.P.n. 18 del 11 settembre 2020, prevede la presenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa.

431 Cfr. art. 11 l.n. 241/1990; per una lettura di tale limite, sia consentito, anche per ulteriori riferimenti giurisprudenziali, rinviare a F.Tigano, *Commento all'art. 11, in Codice dell'azione amministrativa*, II, cit., 663 ss.

432 L'art. 1453 c.c., ovvero la risoluzione per inadempimento, parrebbe pacificamente applicabile agli accordi ex art. 11 (ed alle relative fattispecie ad essi equiparate) dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, IV, 9 novembre 2004 n. 7245). Idem per la clausola penale (cfr. Cons. Stato, IV, 3 dicembre 2015 n. 5510).

433 L'art. 1463 c.c. riguarda il caso della impossibilità sopravvenuta.

434 L'art. 1467 c.c. disciplina il caso della eccessiva onerosità sopravvenuta.

435 Cons. Stato, II, 19 aprile 2022 n. 2953.

*pubblicistica della concessione del diritto di proprietà”, con l’effetto, come peraltro si diceva, della doverosità della revoca, ovvero della decadenza del diritto stesso con la risoluzione della concessione-contratto<sup>436</sup>. Il medesimo rimedio, in caso di inadempimento della parte privata, può ritrovarsi, sulla scorta di quanto ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa, nelle clausole convenzionali<sup>437</sup>. Ciò perchè, ad esempio, nel caso dei P.I.P. la finalità economico-sociale (riordino e sviluppo del territorio anche in termini economici) non può essere sacrificata in quanto costituisce la *ratio* che giustifica il “privilegio” riconosciuto agli assegnatari, la cui inerzia può, quindi, essere sanzionata, anche sul piano negoziale, con la decadenza<sup>438</sup>.*

Il giudice amministrativo evidenzia, pertanto, la complessità e la necessità di comparazione degli interessi in gioco, tutti egualmente garantiti, non solo sul piano economico, ma anche su quello urbanistico, dal momento che investe la localizzazione di nuovi complessi produttivi e la delocalizzazione di quelli già esistenti sul territorio. Gli imprenditori fruiscono delle aree, preventivamente espropriate ed urbanizzate, ad un prezzo calmierato al fine di consentire l’insediamento e lo svolgimento dell’attività, con un iniziale abbattimento dei costi equivalente ad un incentivo finanziario. Pare il caso di soffermarsi sul punto al fine di precisare ulteriormente il concetto espresso dal Consiglio di Stato: quello che, a prima vista, potrebbe apparire un privilegio è, in realtà, frutto di *“un razionale e soddisfacente punto di equilibrio tra la tutela del diritto della proprietà privata e il sostegno alle produzioni economiche che creano posti di lavoro, redditi e ricchezza, non allo scopo di discriminare il proprietario terriero rispetto all’imprenditore, né di impoverire i bilanci degli enti locali, bensì all’unica finalità di conformare in senso sociale e redistributivo le ricchezze, consentendo il fruttuoso utilizzo di fondi altrimenti inutilizzati o utilizzati per scopi non produttivi o, comunque, per scopi non idonei ad assicura-*

---

436 Cons. Stato, IV, 4 marzo 2021 n. 1864.

437 Sul punto, molto lucidamente,

438 Cons. Stato, IV, 11 giugno 2015 n. 2878; Id., 5 marzo 2015, n. 1125 e 13 febbraio 2020 n. 1158; Cons. Stato, V, 15 gennaio 2020 n. 377; Cons. Stato, II, 15 luglio 2019 n. 4961; SS.UU., 26 marzo 2019, n. 8415.

*re l'incremento di ricchezza del territorio in generale*<sup>439</sup>. Ne discende che il beneficiario di un altrui sacrificio individuale, assume una *“posizione giuridica fonte di responsabilità sociale, rispetto agli oneri e ai costi giuridici, economici e organizzativi sostenuti dall'Amministrazione pubblica per consentire la realizzazione del programma, ad un tempo urbanistico e di politica economica*<sup>440</sup>.

Laddove, tuttavia, l'inadempimento riguardi il mancato o ritardato pagamento degli oneri di costruzione, è possibile applicare non la sanzione della decadenza, bensì una sanzione pecuniaria, trattandosi di prestazione patrimoniale, non a carattere tributario, che non trova collegamento diretto sulla esecuzione delle opere di urbanizzazione da eseguire *in loco*, giacché il *quantum* viene determinato a prescindere sia dal beneficio tratto dal privato in funzione del rilascio del titolo edificatorio, sia dalle spese effettivamente occorrenti per la realizzazione delle opere stesse, attingendo l'ente comunale alla fiscalità generale senza dovere attendere l'effettivo pagamento degli oneri.

In tal senso, è stato affermato che *“quand'anche risultino trasfuse in apposita convenzione urbanistica, le prestazioni da adempiere da parte dell'amministrazione comunale e del privato intestatario del titolo edilizio non sono tra loro in posizione sinallagmatica. Come si è detto, infatti, l'amministrazione è tenuta ad eseguire le opere di urbanizzazione ed a*

---

439 Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2878.

440 Ancora Cons. Stato, IV, 4 marzo 2021 n. 1864; precisa, in particolare, Cons. Stato, II, 19 aprile 2022 n. 2953: *“Il giusto punto di equilibrio tra esigenze di effettività del procedimento di pianificazione e modalità negoziale di regolamentazione dei rapporti può essere individuato nella stretta compenetrazione dell'una nelle altre, presidiando - e quindi di fatto perseguendo - con maggior rigore solo quei comportamenti che minano alla radice la fattibilità dell'intervento, perché inerti, tardivi, ovvero, appunto, “sviati” dalla causa. L'inerzia o il ritardo nell'attivarsi da parte di un'impresa assegnataria va contro alla ratio della pianificazione, da svilupparsi nella tempistica stabilita per le varie iniziative, al fine di realizzare concretamente le finalità pubbliche ad essa sottese. Egualmente non può non essere escluso in radice (e quindi “sanzionato”), alla luce dei plurimi interessi collettivi che sottendono l'assegnazione dei lotti di cui si compone il P.I.P., qualsiasi intento speculativo, di carattere eminentemente privato, che le imprese stesse intendano eventualmente perseguire in assenza della realizzazione degli obiettivi pubblicistici per i quali l'assegnazione in loro favore è stata disposta. Spetta tuttavia all'amministrazione procedente indicare espressamente nella convenzione tipo i comportanti “devianti” con riferimento ai quali non è sufficiente l'irrogazione di una sanzione, comunque ricondotta alla violazione di singoli oneri.”*

*dotare degli indispensabili standard il comparto ove viene allocato il nuovo insediamento edilizio a prescindere dal puntuale pagamento del contributo di costruzione da parte del soggetto che abbia ottenuto il titolo edilizio; per parte sua, questi è tenuto al pagamento del contributo senza poter pretendere la previa realizzazione delle opere di urbanizzazione*<sup>441</sup>. Ed infatti, l'art. 42 d.p.r. n. 380/2001, in simili ipotesi, consente l'applicazione di sanzioni pecuniarie correlate all'entità del ritardo e, in caso di sua permanenza, a procedere alla riscossione coattiva del contributo e delle sanzioni, senza incidere, solo per questo, sulla validità del titolo, né sulla proprietà<sup>442</sup>.

Come ritenuto e precisato in altri arresti giurisprudenziali, il discorso non muta in presenza di una convenzione urbanistica che preveda l'accollo alla realizzazione delle opere a scomputo delle opere di urbanizzazione: il termine finale per adempiere è quello di efficacia del piano urbanistico, termine che costituisce il *dies a quo* per promuovere le azioni di adempimento e/o risarcimento del danno, non potendo *medio tempore*, ex art. 2935 c.c., maturare la prescrizione<sup>443</sup>.

Nel medesimo solco argomentativo, è stato, altresì, ritenuto che la finalità del contributo per il rilascio del permesso di costruire, con riguardo agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria presenti una natura eminentemente pubblicistica *"in quanto mirante a "socializzare" le spese che la collettività è chiamata a sostenere per la realizzazione delle opere a servizio della zona ove le stesse vanno a localizzarsi"*<sup>444</sup>.

---

441 A.P., 7 dicembre 2016 n. 24.

442 Consiglio di Stato, sez. IV, 7 novembre 2017, n. 5133.

443 In tal senso, Cons. Stato, IV, 15 ottobre 2019 n. 7008; Id., 14 maggio 2019 n. 3127 e 13 novembre 2020 n. 7024.

444 Ci si riferisce a Cons. Stato, II, 27 giugno 2022 n. 5297, ove si precisa: *"In linea di diritto, cioè, mentre la quota del contributo commisurata al costo di costruzione risulta ontologicamente connessa alla tipologia e all'entità (superficie e volumetria) dell'intervento edilizio e vuole in qualche modo "compensare" la c.d. compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare in ragione della trasformazione del territorio consentita al privato istante, quella commisurata agli oneri di urbanizzazione assolve alla prioritaria funzione di compensare invece la collettività «per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona, con la precisazione che per aumento del carico urbanistico deve intendersi tanto la necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione, quanto l'esigenza di utilizzare più intensamente quelle già esistenti» (v. Cons. Stato, sez. VI, 7 maggio 2015, n. 2294; id., 7 maggio 2018, n. 2694 e 29 agosto 2019, n. 5964 )"*.

I Piani attuativi, a loro volta, costituiscono *“specifici strumenti di dettaglio, talvolta rimessi all’iniziativa dei privati, ..., con la finalità di “attuare”, appunto, le scelte rivenienti dallo strumento urbanistico generale. Essi si inseriscono cioè nell’ambito dell’attività di governo del suolo di competenza degli Enti territoriali, cui resta il compito di valutarne la coerenza con l’intero impianto delle proprie scelte disettore, non limitandosi ad un riscontro di compatibilità formale, ma penetrandone l’impatto con l’assetto, anche futuro, dell’area di riferimento, purché ovviamente riconducibile a documentati fattori di incidenza sulla stessa. Il diniego di approvazione, quindi, comunque possibile, può derivare da ragioni interne al medesimo, quali i temi dell’organizzazione urbanistica, viabilistica o architettonica dell’intervento, ovvero esterne, quali la necessità di valutarne la conformità anche a strumenti sovraordinati, ai quali evidentemente si intende adeguarsi, evitando da subito di avallare scelte in contrasto (cfr. ex multis Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2013, n. 1479; id., 19 settembre 2012, n. 4977)”*<sup>445</sup>. Lo strumento della convenzione urbanistica non ha la funzione di integrare la disciplina urbanistica, di per sé completa, bensì di definire nel dettaglio gli impegni delle parti, e principalmente dei privati, in vista del conseguimento dell’equilibrio nello scambio di utilità.

La riconduzione della convenzione nell’ambito degli accordi ex art. 11 l.n. 241/1990 ha, inoltre, una sua logica nella *“immanente esigenza di collocare l’esercizio dello ius aedificandi in una più vasta cornice di buon governo del territorio, rende talvolta conveniente per l’Amministrazione “scendere a patti”, richiedendo sforzi aggiuntivi al privato in termini di dare ovvero di facere, onde orientarne la maggiore libertà di movimento verso i propri obiettivi di programmazione, nel contempo ottimizzando le aspirazioni dello stesso a ricavare i maggiori vantaggi possibili dalla proprietà”*<sup>446</sup>. Pertanto, la inosservanza di tali obblighi è in grado di incidere sulla legittimità del titolo finale.

---

<sup>445</sup> Cons. Stato, II, 27 giugno 2022 n. 5297.

<sup>446</sup> Cons. Stato, II, 27 giugno 2022 n. 5297.

### **3.3.1. L'inadempimento della parte pubblica alla convenzione urbanistica: rimedi esperibili**

Quanto fin qui osservato riguarda l'ipotesi in cui la parte privata si sia resa inadempiente agli obblighi discendenti dalla convenzione.

Sovente, però, accade il contrario, ovvero che sia la parte pubblica a risultare inadempiente. Caso tipico è quello in cui, pur stipulando una convenzione che la obbliga ad acquisire un certo bene - per via espropriativa o bonaria - laddove non già in sua proprietà, l'Autorità amministrativa non apra e/o porti a termine i procedimenti conseguenti, incidendo sulla possibilità, in capo al privato, di beneficiare di quanto previsto nella convenzione.

Se, infatti, l'area non è acquisita al patrimonio dell'ente, la sua deduzione in convenzione risulta, di fatto, *tamquam non esset*, o meglio: la convenzione sarà ineseguibile e probabilmente nemmeno trascrivibile, nel senso che non vi è continuità nelle trascrizioni relativamente alle aree di cui non è stata disposta e/o realizzata la acquisizione.

Si pone, pertanto, il tema dei rimedi esperibili da parte del privato, ovvero: se questi possa agire nei confronti dell'ente inadempiente, di fronte a quale giudice e quali azioni possa esperire.

La commistione tra profili pubblicistici e civilistici, come è intuibile, richiede un attento esame, anche in relazione all'orientamento secondo il quale la convenzione è comunque collegata al provvedimento pubblico di approvazione della convenzione, nonché al connesso rilascio dei titoli abilitativi all'attività edificatoria e/o di trasformazione urbanistica.

In proposito, la giurisprudenza amministrativa, valorizzando la qualità di accordo ex art. 11 l.n. 241 del 1990 pacificamente accreditata alle convenzioni urbanistiche, non dubita, in primo luogo, che la controversia rientri nell'ambito della sua giurisdizione esclusiva ex art. 133 c.p.a. Di poi, quanto ai contenuti della tutela ed alle azioni correlativamente esperibili, facendo leva anche sul rinvio posto dall'art. 11 ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, riconosce "*l'attitudine dell'accordo amministrativo a costituire (anche) fonte di obbligazioni civilistiche*";

sicché, “per l’ipotesi di inadempimento della parte pubblica o della parte privata, ammette la praticabilità di tutti i rimedi offerti dall’ordinamento a un creditore che derivi la sua posizione da un contratto di diritto privato per poter realizzare coattivamente il proprio interesse. In questa ottica, debbono ritenersi proponibili dinanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva (art. 133 co. 1 lett. a) n. 2 c.p.a.), l’azione civilistica di risoluzione dell’accordo ed i risarcimento del danno, senza che possa considerarsi pregiudiziale a detta forma di tutela l’esperimento della classica azione di annullamento tipica della giurisdizione generale amministrativa di legittimità in relazione a quegli atti amministrativi, mediante i quali si sia realizzato (o, meglio, si assuma essersi realizzato) l’inadempimento delle prestazioni dedotte in contratto (per tutte, cfr. Cons. Stato, IV, 4 maggio 2010, n. 2568)» (T.A.R. Toscana, sez. III, 14 febbraio 2020, n. 196; cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 8 gennaio 2021, n. 257; T.A.R. Veneto, sez. II, 12 giugno 2019, n. 693; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 7 agosto 2019, n. 4308; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 11 giugno 2010, n. 1800)<sup>447</sup>.

In siffatte ipotesi, ordinariamente, possono proporsi sia la domanda di accertamento della risoluzione per inadempimento della convenzione ex art. 1454 c.c., sia la domanda di risoluzione per inadempimento ex art. 1453 c.c. Per l’accoglimento della prima è necessario che analogo inadempimento non sia addebitabile alla parte richiedente: laddove venga eccepito e provato un inadempimento di quest’ultima, la domanda non troverà accoglimento. Per quanto concerne la seconda (connessa) domanda, solitamente vi è convergenza delle parti nel risolvere la convenzione, il che consente al giudice amministrativo, sull’accordo delle parti, di dichiarare la chiesta risoluzione. Secondo la giurisprudenza, infatti, “quando i contraenti richiedano reciprocamente la risoluzione del contratto, ciascuno attribuendo all’altro la condotta inadempiente, il giudice deve comunque dichiarare la risoluzione del contratto, atteso che le due contrapposte manifestazioni di volontà, pur estranee ad un mutuo consenso negoziale risolutorio, in considerazione delle premesse contrastanti, sono tuttavia dirette all’identico scopo dello scioglimento del rapporto negoziale”<sup>448</sup>.

---

447 Tar L’Aquila, 22 marzo 2021 n. 144.

448 Cass. civ., VI, 21 settembre 2020, n. 19706; Id., III, 19 dicembre 2014, n. 26907.

Va poi ricordato che, ai sensi dell'art. 1458 c.c., la risoluzione ha effetto retroattivo - non si tratta, infatti, di un contratto ad esecuzione periodica o continuativa - con l'insorgenza di precisi obblighi restitutori tra le parti delle prestazioni eseguite *medio tempore* (tra cui, *in primis*, gli importi versati dal privato in sede di stipula della convenzione e le spese sopportate).

Tuttavia, ove l'inadempimento risulti reciproco - quando, cioè, le contestazioni della parte ricorrente sono oggetto di domanda riconvenzionale (ritenuta presumibilmente fondata<sup>449</sup>) - si pone un ulteriore problema, ossia quello di valutare e ponderare la portata di ciascun inadempimento. Quando ci si trovi in siffatta condizione (reciproco inadempimento in presenza di rapporto contrattuale sinallagmatico), secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza, *"dovrà procedersi ad un giudizio comparativo di carattere oggettivo, in base ai rapporti di successione cronologica, proporzionalità e causalità dei due "inadempimenti", al fine di stabilire quale sia stato preponderante e atto a legittimare l'eccezione (T.A.R. Sicilia Catania Sez. II, 15-05-2006, n. 736, Cass. civ. Sez. II, 25-08-1998, n. 8440 e Cass. civ. Sez. II, 24-09-2009, n. 20614). Nell'ambito di detta indagine l'esame del rispetto dei principi della buona fede nell'esecuzione dell'obbligazione, di cui all'art. 1375 codice civile, consente di porre in essere una valutazione di proporzionalità tra i reciproci inadempimenti, avendo a riferimento tanto all'elemento cronologico, quanto a quello logico, con il preminente obiettivo di stabilire se vi sia relazione causale ed adeguatezza tra l'inadempimento dell'uno e il precedente inadempimento dell'altro (Cass., 16 maggio 2006, n. 11430, Cass., 2 aprile 2004, n.6564, Cass., 6 settembre 2002, n. 12978, Cass., 18 aprile 2001, n. 5682 e Cass., 27febbraio 1996, n. 1537). 2. Da ultimo, e per quanto concerne l'importanza dell'inadempimento idoneo a costituire il presupposto di un provvedimento di decadenza di una concessione, si è affermato che assumono rilievo le inadempienze del concessionario che compromettano con carattere di "definitività" il*

---

<sup>449</sup> Solitamente, infatti, le contestazioni sono reciproche e non sempre pretestuose. I contesti nei quali maturano i contenziosi sulla esecuzione delle convenzioni si caratterizzano per una significativa complessità anche solo nella ricostruzione dei fatti, all'interno dei quali difficilmente è solo l'una o l'altra parte a determinare, con il suo comportamento inadempiente, la domanda di risoluzione.

*proficuo prosieguo del rapporto, ovvero rendano inattuabili gli scopi per i quali la concessione stessa è stata rilasciata (Cons. Stato Sez. VI, 23-05-2011, n. 3046, Cons. Stato Sez. VI, 17-01-2014, n. 232)*<sup>450</sup>.

### **3.4. La trasmissibilità e la modifica delle convenzioni urbanistiche**

La giurisprudenza amministrativa ha anche affrontato il tema della natura delle obbligazioni che sorgono in seguito alla stipula della convenzione accessiva ad un piano urbanistico attuativo (PUA)<sup>451</sup>.

Il principio fondamentale è che, in specie, si tratta di obbligazioni *propter rem*, come tali gravanti su qualsiasi soggetto che divenga titolare delle aree interessate dall'intervento urbanistico<sup>452</sup>: quindi, ogni soggetto subentrante nella convenzione è obbligato al pari di quelli originari, gravando sullo stesso la scelta *"tra continuare a beneficiare del piano originario (a cui la convenzione accede), .. (non potendo quindi) sottrarsi alle obbligazioni che ne conseguono sul piano delle mitigazioni urbanistiche o proporre e farsi approvare una nuova pianificazione attuativa su un nuovo assetto ambientale completamente ridiscusso"*<sup>453</sup>.

Ne discende che a fronte di una proposta di variante, a prescindere se proveniente dagli originari contraenti o da quello in parte o *in toto* subentrato, il procedimento è completamente nuovo e quindi la valutazione, ampiamente discrezionale - pur insindacabile nel merito - lo è altrettanto. Nè, si badi, può invocarsi il principio del legittimo affidamento.

---

450 TAR Toscana, III, 3 maggio 2017 n. 634; Cass. civ., sez. II, 11 febbraio 2020, n. 3273.

451 Ci si riferisce a Cons. Stato, IV, 4 aprile 2022 n. 2460, concernente il diniego opposto ad una richiesta di variante relativamente ad un Piano Urbanistico Attuativo presentata da un soggetto titolare del diritto di superficie su un'area dello stesso, disciplinato da una convenzione stipulata con alcuni, cui altri è subentrato pro quota. La sentenza di primo grado era stata emessa dal Tar Toscana, I, 28 gennaio 2021 n. 158, il quale aveva statuito che la parte privata fosse obbligata ad eseguire la convenzione urbanistica e che questa fosse opponibile al soggetto subentrato.

452 Secondo Cons. Stato, IV, 9 novembre 2020 n. 6894, infatti, "gli obblighi scaturenti dalla convenzione urbanistica gravano su qualsiasi soggetto che diviene titolare dei terreni cui gli obblighi si ricollegano secondo il meccanismo delle obbligazioni *propter rem*".

453 Tar Toscana, 23 gennaio 2019 n. 122. Si tratta di una controversia il cui oggetto del contendere era una convenzione che obbligava alla realizzazione di una centrale termoelettrica a gas naturale con interventi di miglioramento ambientale e paesaggistico.

A parte il fatto che il vincolo si è formato su un certo assetto di interessi e su determinate scelte, la tutela assicurabile da parte del giudice amministrativo si limita agli interessi oppositivi e non anche a quelli pretensivi - quando, cioè, si chiede all'ente comunale di pronunciarsi favorevolmente su una proposta di variante dell'originario piano e perciò anche della convenzione -, dovendosi riconoscere all'amministrazione l'esercizio di un legittimo *ius variandi* a fronte, come detto, di un progetto nuovo. In tal caso, a ben guardare, il giudice, più che entrare nel merito, si sostituirebbe all'ente locale competente rispetto a scelte di pianificazione.

### **3.5. La cessione volontaria del bene espropriando**

La cessione volontaria del bene, nell'ambito di un procedimento espropriativo, per giurisprudenza costante, è oggi ricondotta alla fattispecie dell'accordo procedimentale sostitutivo di provvedimento ex art. 11 l.n. 241 del 1990, con conseguente radicamento della giurisdizione esclusiva<sup>454</sup>.

Come previsto dall'art. 45 del d.p.r. n. 327 del 2001, la cessione produce gli effetti del decreto di esproprio<sup>455</sup>, facendo salvo il caso di retrocessione del bene secondo quanto prescrivono gli artt. 45 c. 4 e 46 del medesimo d.p.r. n. 327.

In questo caso, tuttavia, i profili teorici, sul piano dell'inquadramento della fattispecie, paiono più complessi rispetto ad altre convenzioni urbanistiche, nel senso che si è, a ben guardare, al cospetto di una fattispecie ibrida nella quale confluiscono indistintamente profili pubblicistici e privatistici, ferma restando, in linea di principio l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 11 della legge n. 241 del 1990.

La giurisprudenza parrebbe oggi ritenere che *“la cessione volontaria del bene, in quanto sostitutiva del decreto di espropriazione di cui produce i medesimi effetti, non perde la connotazione di atto autoritativo, implicando, più semplicemente, la confluenza in un unico testo del provvedi-*

<sup>454</sup> Tar Campania, Na, 2 novembre 2020 n. 4965; Tar Lazio, Rm, 9 settembre 2020 n.9386; Tar Campania, Sa, 17 aprile 2020 n. 418.

<sup>455</sup> Confermando quanto si è detto circa il necessario parallelismo, sul piano degli effetti, tra accordo sostitutivo e provvedimento sostituito.

mento e del negozio e senza che la presenza del secondo snaturi l'attività dell'Amministrazione"<sup>456</sup>. Da qui l'affermazione secondo la quale la cessione, in quanto appartenente al *genus* dei contratti ad oggetto pubblico, "mantiene il carattere autoritativo nella produzione dell'effetto tipico del provvedimento sostituito (il decreto d'esproprio, con gli effetti previsti ex lege), accanto a quello negoziale, tipico dell'accordo, funzionale alla introduzione nell'assetto dei rapporti di quelle clausole il cui contenuto non potrebbe, dall'Amministrazione, essere unilateralmente imposto"<sup>457</sup>.

L'affermazione non appare del tutto convincente, fondamentalmente perché rischia di sovrapporre la necessaria tipicità (*recte*: nominatività) dell'effetto prodotto – quello, cioè, del decreto di esproprio - con il carattere autoritativo dell'atto adottato: se l'accordo avesse una connotazione autoritativa non vi sarebbe spazio per alcun profilo di carattere civilistico e per l'applicazione dei principi in materia di obbligazioni e contratti, né avrebbe senso la stipula dell'accordo in vece del decreto d'esproprio, in quanto integralmente sovrapponibili non solo *quoad effectum*, ma anche con riguardo al regime giuridico applicabile. L'accordo è, invece, una fattispecie certamente ibrida, nella quale confluiscono la volontà del soggetto pubblico – manifestata attraverso un formale e motivato atto di adesione – e quella del privato (in questo caso, il cedente) essenzialmente per ragioni di convenienza ed utilità reciproche. L'accordo è, cioè, la manifestazione del raggiungimento concorde di un assetto di interessi definitivo (salva solo la possibilità della revoca/recesso per sopravvenute ragioni di pubblico interesse, espressione di autotutela legata<sup>458</sup>), dal quale discendono obblighi reciproci regolati dal rinvio al codice civile. Sostenere, dunque, che nell'accordo sostitutivo permangano i tratti della autoritatività significa tradire lo spirito e la *ratio* della norma stessa.

La svista, in realtà, è probabilmente duplice, perché la cessione è assimilata all'ampio *genus* dei contratti ad oggetto pubblico, il che non è così scontato. Come si è già evidenziato, secondo l'insegnamento di Massimo

456 Cons. Stato, 28 gennaio 2020 n. 705; Id., 20 agosto 2013 n. 4179 e 14 settembre 2005, n. 4735.

457 Tar Campania, Sa, 10 giugno 2021 n. 1434.

458 V. Cerulli Irelli, Corso di diritto amministrativo, cit.; M. Immordino, Revoca..., cit.

Severo Giannini, i contratti ad oggetto pubblico si differenziano da ogni altra fattispecie contrattuale solo per l'oggetto. Perciò, il loro regime giuridico, salvo lo *ius poenitendi* variamente articolato *ex lege*, è, al di là della disciplina posta dall'art. 11, pienamente privatistico.

Cionondimeno, in giurisprudenza si è ritenuto, in particolare, che una contestazione circa la presenza del potere espropriativo dedotto nell'accordo attenga alla parte squisitamente autoritativa dell'accordo di cessione volontaria, con relativa applicazione del termine decadenziale di 180 giorni fissato dall'art. 31 c. 4 del Codice del processo amministrativo per proporre l'azione di nullità dei provvedimenti amministrativi, anziché il principio di imprescrittibilità della azione di nullità di matrice civilistica, proprio dei rapporti paritetici<sup>459</sup>.

La logica che governa siffatta decisione è riportabile ad una preoccupazione di carattere sistematico, ossia: *“non potrebbe giustificarsi, pena il prodursi di un'intollerabile aporia ordinamentale, che l'azione di nullità, pur dirigendosi nei riguardi della componente provvedimento dell'accordo (quella, cioè, che determina l'effetto ablatorio), sia regolata dal principio di imprescrittibilità della nullità contrattuale, applicabile ai rapporti paritetici, anziché dalla regola della decadenza, tipica della reazione nei confronti degli atti autoritativi della p.a., nulli o annullabili che siano”*<sup>460</sup>.

La giurisprudenza amministrativa rileva un ulteriore dato tutt'altro che trascurabile: laddove sia dedotta la carenza di potere espropriativo, un ricorso avverso l'atto di cessione volontaria risulterebbe inammissibile in quanto *“è consolidato, in giurisprudenza, l'assunto per cui l'accordo*

---

459 F. Astone, *Nullità e annullabilità del provvedimento amministrativo. Profili sostanziali e tutela giurisdizionale*, Soveria Mannelli (Cz), 2009; M. D'Orsogna, *La nullità del provvedimento amministrativo in V. Cerulli Irelli (a cura di), La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, 370 ss.

460 Tar Campania, Sa, 10 giugno 2021 n. 1434: *“D'altra parte, anche la disciplina recata dall'art.11, co.2, secondo periodo, della L.n.241/90, nel disporre, con riguardo agli accordi provvedimentali, che “ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili”, conferma che la disciplina civilistica non può essere applicata pedissequamente, anche per quanto concerne il profilo della patologia dell'atto, in quanto gli accordi non possono essere equiparati tout court ai contratti (in tal senso, Consiglio di Stato, 26.11.2008, n.5845). In tale ottica, allora, deve ritenersi che, analogamente all'azione di nullità promossa nei riguardi dell'atto amministrativo sostituito (il decreto d'esproprio), in riferimento alla domanda proposta debba essere applicato il regime decadenziale previsto dall'art.31, co.4, di 180 giorni dall'adozione dell'atto”*.

*ex art.45 D.p.r.n.327/2001 può configurarsi solo laddove, al momento del perfezionamento dell'atto, sia sussistente il potere espropriativo e, in particolare, la dichiarazione di pubblica utilità ancora efficace; "ne consegue che, ove non siano riscontrabili tutti i requisiti sopra indicati, non potendosi escludere che l'amministrazione abbia inteso perseguire una finalità di pubblico interesse tramite un ordinario contratto di compravendita, al negozio traslativo non possono collegarsi gli effetti tipici della cessione volontaria disciplinata dall'art. 12 della legge n. 865 del 1971, ossia l'estinzione dei diritti reali o personali gravanti sul bene acquisito dall'amministrazione" (da Consiglio di Stato, 30.10.2019, n.7445 - v. cit. Cass. 22 gennaio 2018, n. 1534; Id. 22 maggio 2009, n. 11955; negli stessi termini, Cons. Stato, 27 luglio 2016, n. 3391)<sup>461</sup>.*

Le conclusioni più recenti della giurisprudenza vanno fatte risalire ad una decisione piuttosto rilevante del Consiglio di Stato del 2019, la quale, esaminando l'impugnativa proposta avverso una sentenza che aveva dichiarato la inammissibilità del ricorso ai fini della dichiarazione di inservibilità del bene dedotto in cessione<sup>462</sup>, esamina *funditus* il tema dei rapporti fra il predetto istituto disciplinato dall'art. 12 l.n. 865 del 1971 ed il contratto di compravendita<sup>463</sup>.

In primo luogo, il Consiglio di Stato, premesso che la cessione volontaria ex art. 12 l. n. 865 del 1971 va annoverata tra i contratti ad oggetto pubblico, ne individua, al fine di differenziarla da un ordinario contratto di compravendita, gli elementi costitutivi, ovvero: *"a) l'inserimento del negozio nell'ambito di un procedimento di espropriazione per pubblica utilità, nel cui contesto la cessione assolve alla peculiare funzione dell'acquisizione del bene da parte dell'espropriante, quale strumento alternativo all'ablazione d'autorità mediante decreto di esproprio; b) la preesistenza non solo di una dichiarazione di pubblica utilità ancora efficace, ma anche di un subprocedimento di determinazione dell'indennità e delle relative offerte ed accettazione, con la sequenza e le modalità previste dall'art. 12 del-*

<sup>461</sup> Ancora Tar Campania, Sa, 10 giugno 2021 n. 1434 (la sentenza è, attualmente, oggetto d'appello).

<sup>462</sup> Tar Veneto, 21 marzo 2011 n. 469.

<sup>463</sup> Cons. Stato, IV, 30 ottobre 2019 n. 7445.

*la legge n. 865 del 1971; c) il prezzo di trasferimento volontario correlato ai parametri di legge stabiliti, inderogabilmente, per la determinazione dell'indennità di espropriazione*<sup>464</sup>.

Solo in presenza dei suddetti requisiti ci si trova in presenza di un negozio caratterizzato dagli effetti tipici della cessione volontaria disciplinata dall'art. 12 l.n. 865 del 1971, vale a dire l'estinzione dei diritti reali o personali gravanti sul bene acquisito dall'amministrazione.

Ne consegue che, ove non siano riscontrabili tutti i requisiti sopra indicati, non potendosi escludere che l'amministrazione abbia inteso perseguire finalità di pubblico interesse tramite un ordinario contratto di compravendita, al negozio traslativo non possano collegarsi gli effetti tipici della cessione volontaria disciplinata dall'art. 12 della legge n. 865 del 1971, ossia l'estinzione dei diritti reali o personali gravanti sul bene acquisito dall'amministrazione<sup>465</sup>.

In sintesi, quindi, la cessione volontaria è configurabile (in uno agli effetti che ad essa tipicamente si ricollegano) solo nel momento in cui essa si perfezioni nel contesto di un procedimento espropriativo, da cui trae genesi e ragion d'essere; laddove intervenga in assenza di un procedimento amministrativo di tal fatta, la fattispecie non può perfezionarsi in quanto priva della sua *"funzione tipica di strumento di acquisizione della proprietà immobiliare in capo all'amministrazione espropriante alternativo rispetto al provvedimento amministrativo autoritativo costituito dal decreto di esproprio"*<sup>466</sup>.

Rispetto al contratto di compravendita, la cessione volontaria si distingue perché presenta una diversa causa, trattandosi di una *"modalità alternativa di realizzazione del procedimento espropriativo mediante l'utilizzo di uno strumento privatistico, peraltro soggetto per taluni aspetti – tra cui la determinazione del prezzo di cessione – alla disciplina contenuta in norme di legge imperative"*<sup>467</sup>. Ma questo non significa – a differenza di quanto

---

464 Cons. Stato, IV, 30 ottobre 2019 n. 7445.

465 In proposito, il Consiglio di Stato rinvia a: Cass., 22 gennaio 2018, n. 1534; Id. 22 maggio 2009, n. 11955; in terminis, Cons. Stato, IV, 27 luglio 2016, n. 3391.

466 Così Cons. Stato, IV, 30 ottobre 2019 n. 7445, che rinvia a Cass., 29 marzo 2007, n. 7779.

467 Ancora Cons. Stato, IV, 30 ottobre 2019 n. 7445; sul punto, già Cons. Stato, IV, 7 aprile 2015, n. 1768; Id. 3 marzo 2015, n. 1035; SS.UU., 13 febbraio 2007, n. 3040.

argomentato, forse travisandone la *ratio*, in un recente arresto sopra citato – che si tratti di una fattispecie che si pone fuori dalla cornice di matrice privatistica, “non essendo caratterizzata dalla posizione di preminenza della amministrazione pubblica espropriante bensì dall’incontro paritetico delle volontà”<sup>468</sup>.

Laddove ci si trovi al di fuori del contesto procedimentale espropriativo, comunque, resta fermo che non possa perfezionarsi la fattispecie negoziale di cui all’art. 12 l.n. 865 del 1971, ma solo un contratto di compravendita, che, come detto, non è escluso possa essere stato voluto dall’amministrazione procedente.

Qui, però, si pone un ulteriore problema, che la giurisprudenza pare risolvere con una certa superficialità, ossia la riconosciuta prevalenza della sola volontà dell’ente pubblico procedente, obliterando quella convergente della parte privata, pur necessaria perché si concluda il contratto ex artt. 1325 del codice civile.

Ed infatti, anche per la formazione di un accordo ex art. 11 è necessario che la proposta venga formulata da una parte (solitamente – ma non esclusivamente - il privato ex art. 10 lett. b) l.n. 241 del 1990) e che questa venga accettata, formalizzata e sottoscritta dalle parti. La distinzione che opera il Consiglio di Stato, perciò, rischia di essere utile esclusivamente quando, per qualsiasi ragione, la cessione anticipi l’adozione della dichiarazione di pubblica utilità o ne prescinda (non vi siano, cioè, atti preliminari all’espropriazione, nè il potere di procedere in tal senso), senza, però, che ne discendano differenze significative in termini di disciplina applicabile.

In ogni caso, si tratta di una distinzione che è strettamente circoscritta alla domanda ivi scrutinata, ossia la retrocessione del bene. Non trova applicazione la disciplina pubblicistica, ma certamente può applicarsi quella civilistica, anche ai fini della dichiarazione di nullità<sup>469</sup>.

<sup>468</sup> Cons. Stato, IV, 30 ottobre 2019 n. 7445 richiama, in tema, Cass., 17 novembre 2000, n. 14901.

<sup>469</sup> Trattandosi di un giudizio ancora oggetto di cognizione in sede di appello, ci si limita solo a svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

Se è ipotizzabile, poi, che l'amministrazione abbia inteso porre in essere una acquisizione contrattuale di un certo bene, deve anche prendersi in considerazione la possibilità che il privato – ove fosse stato chiaro che l'acquisto non era direttamente collegato all'esercizio di un potere espropriativo (ed i dati esteriori erano in tal senso nella specifica vicenda) – si sia determinato a cedere il bene sul presupposto che, a fronte di un procedimento espropriativo *in itinere*, non vi era effettivo margine di scelta. Occorre, infatti, ricordare che i c.d. "accordi bonari" possono definire gli aspetti economici della cessione del bene, intendendo così prevenire e comporre in via anticipata potenziali conflitti, anche per quanto riguarda l'accertamento della destinazione d'uso dell'area e l'individuazione del suo effettivo valore di mercato. I prezzi, però, vanno aggiornati laddove il trasferimento non avvenga immediatamente, fermi restando gli altri elementi, alla stregua di una fattispecie a formazione progressiva<sup>470</sup>.

Va, ancora, rilevato che la relazione tra fattispecie pubblicistica e privatistica continua ad impegnare la giurisprudenza, la quale, in altra ipotesi connessa ad una convenzione per la cessione volontaria, parla apertamente di contratto di diritto pubblico (non ad oggetto pubblico, si badi), laddove si precisa che *"tali accordi, da un lato, infrangono la rigida contrapposizione tra atti unilaterali (pubblicistici) e atti bilaterali (privatistici), riproponendo la categoria sistematica dei contratti di diritto pubblico; d'altro lato, sono assoggettati alle norme ed ai principi del codice civile ("si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili")*. La stessa Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 28 del 2012 ha avuto occasione di affermare che *"in sede di giurisdizione esclusiva, il G.A., "là dove vengano in discussione questioni su diritti, come è per l'appunto nel caso in esame, non può che garantire agli interessati la medesima tutela e, dunque, le medesime specie di azioni riconosciute dinanzi al giudice ordinario"; ritenendo così ammissibile l'azione di condanna della stessa am-*

---

<sup>470</sup> Interessanti considerazioni vengono espresse, nel caso in cui, ai fini dell'acquisizione di un'area P.I.P., l'amministrazione abbia (legittimamente) seguito la via della cessione bonaria anziché dell'espropriazione, da Tar Puglia, Le, 1 giugno 2022 n. 925.

ministrazione, anche ai sensi dell'art. 2932 c.c., al fine di garantire il passaggio alla proprietà pubblica delle aree promesse al privato<sup>471</sup>.

### **3.6. Il caso degli atti di sottomissione accessivi al rilascio del permesso di costruire**

Altra problematica che si è posta in giurisprudenza riguarda il caso in cui il privato convenga con l'amministrazione la stipula di un atto unilaterale di sottomissione. Si discute, infatti, se a tale ipotesi possa essere esteso il regime giuridico proprio degli accordi ex art. 11 l.n. 241 del 1990.

---

*471 Tar Campania, Na, 14 ottobre 2021 n. 6455, il quale, prendendo spunto dagli orientamenti formati con riferimento alle convenzioni di lottizzazione, estensibile alla fattispecie in esame, così conclude: "Da tale inquadramento discende una duplice conseguenza. In primo luogo, essendo dedotto l'inadempimento di specifici obblighi contrattuali, il Collegio ritiene di poter concordare con la tesi secondo cui, mentre il creditore deve dimostrare soltanto il titolo fonte del credito, grava sul debitore l'onere di dimostrare il corretto adempimento dell'obbligazione di cui è domandata l'esecuzione. La giurisprudenza più recente, infatti, ha confermato l'operare di tale principio con riferimento alle convenzioni di lottizzazioni, sostenendo che la disciplina dell'inadempimento delle convenzioni urbanistiche è governata dai "principi (più propriamente dalle regole) in materia di obbligazioni e contratti" (art. 11, comma 2, l. 241/1990). Cosicché, nel caso di mancata esecuzione delle prestazioni contrattuali dovute dalle parti, è onere del resistente dare la prova della causa impeditiva non imputabile ex art. 1218 c.c. (cfr. sul punto, Consiglio di Stato, sentenza n. 2000/2016 e TAR Lombardia, Milano, sentenza n. 1137/2015). In secondo luogo, l'azione di adempimento e di condanna dell'ente comunale all'esatta esecuzione della convenzione urbanistica può essere esercitata ed è pienamente ammissibile, trattandosi di un inadempimento di accordo ex art. 11 della Legge 241/1990 (sul punto, ex multis, Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 1 luglio 2014, n. 3295; Cons. Stato, Sez. IV, sent. 28 luglio 2017, n. 3764). Invero, l'accordo ex art. 11 delinea un assetto di interessi perseguibile solo attraverso l'adempimento di obbligazioni poste dallo stesso a carico dell'una e dell'altra parte del rapporto. In caso di inadempimento della parte privata o del Comune agli obblighi da ciascuno assunti con la stipula dell'accordo, il soggetto interessato deve poter fare affidamento su tutti i rimedi offerti dall'ordinamento ad un creditore che derivi tale sua posizione da un contratto di diritto privato onde realizzare coattivamente il proprio interesse. Una volta, insomma, accertata l'equiparazione tra convenzione di lottizzazione ed accordo sostitutivo, occorre far conseguire a tale premessa (la riconduzione della fattispecie all'istituto dell'accordo sostitutivo e, quindi, nell'alveo della giurisdizione esclusiva) una tutela della situazione giuridica sottesa che possa definirsi piena. A questo scopo, non può che valorizzarsi, per regolare la fattispecie, il rinvio ai principi ricavabili ed alle azioni previste nel codice civile in materia di obbligazioni e contratti. Secondo tale ricostruzione della questione, in definitiva, il giudice amministrativo adito deve considerarsi legittimato a decidere sulle domande avanzate dall'odierna ricorrente, volte, in primis, a far accertare l'inadempimento del Comune e, di conseguenza, a far condannare la P.A. all'adempimento, così come richiesto, piuttosto che alla risoluzione della convenzione ex art. 1453 c.c., in applicazione della disciplina civilistica."*

In una recente controversia che ha imposto di affrontare tale tema, il Tar<sup>472</sup>, richiamando l'impostazione del Consiglio di Stato<sup>473</sup>, ha ritenuto di aderire alla tesi "pubblicistica", che vede negli atti unilaterali di assoggettamento ad obblighi da parte del privato, pur rientranti nel *genus* degli atti negoziali, atti la cui finalità è esclusivamente indirizzata al rilascio del titolo edilizio. La giurisprudenza amministrativa, sulla scorta di tale rilievo ha ritenuto che essi non siano autonomamente in grado di spiegare i loro effetti se non in diretto collegamento con il provvedimento cui sono intimamente collegati, di cui costituiscono elemento accidentale<sup>474</sup>. Si tratta, cioè, di un atto che individua convenzionalmente il contenuto del provvedimento finale, espressione del potere pubblico legato alla funzione urbanistico-edilizia.

Quando, dunque, un costruttore si obblighi, attraverso una apposita convenzione, ad un *facere* o ad un certo adempimento (es., cessione di una certa area previamente destinata ad un certo uso) in vista del rilascio del titolo edilizio, non si è in presenza di un contratto di diritto privato. Una convenzione di tal fatta è, infatti, *ex se* priva di autonomia e non può assumere natura di fonte negoziale in merito al regolamento degli interessi delle parti, trattandosi di atto intermedio procedimentale in vista del conseguimento del provvedimento finale, a sua volta espressione dei poteri autoritativi amministrativi.

Il giudice amministrativo, in tal guisa, valorizza la natura di obbligo unilaterale della convenzione, la quale si collega strettamente al provvedimento, ma non incide sull'esercizio del potere perché non è espressamente frutto dell'incontro di volontà, proprio dell'accordo integrativo di provvedimento. Se, infatti, un atto unilaterale - del quale non può essere esclusa la previa trattazione informale - potesse incidere sull'esercizio del potere, il potere stesso ne verrebbe limitato indebitamente, ancorché l'amministrazione non abbia prestato il suo consenso a tal fine. Dunque, laddove il provvedimento prescindere dall'atto unilaterale d'obbligo, nessuna tutela, nessun affidamento potrebbe essere fatto valere, diversamente da quel che accade in presenza di un accordo integrativo del contenuto discrezio-

---

472 Tar Campania, Na, 31 dicembre 2021 n. 8379.

473 Cons. Stato, II, 19 gennaio 2021 n. 579.

474 Cons. Stato, IV, 26 novembre 2013, n. 5628; SS.UU., 11 luglio 1994, n. 6527; Id., 20 aprile 2007, n. 9360.

nale del provvedimento, frutto di un espresso *sub* procedimento e di una apposita determinazione dell'Autorità pubblica<sup>475</sup>.

Anche in questo caso si rientra, laddove venga proposta una controversia avente ad oggetto tale atto unilaterale d'obbligo, nella giurisdizione del giudice amministrativo, ma ai sensi dell'art. 133 c. 1 lett. f) del d. lgs. n. 104 del 2010, in quanto l'oggetto della controversia verte su un atto funzionalmente collegato ad un provvedimento amministrativo in materia urbanistica ed edilizia. Se, cioè, si esclude che l'atto convenzionale d'obbligo unilaterale spieghi autonoma efficacia e sia *ex se* in grado di porsi quale fonte di obbligazione *inter partes*, non può parlarsi di accordo integrativo, sicché sarebbe esclusa l'applicazione del regime giuridico designato dall'art. 11 l.n. 241 del 1990. Ciò porterebbe ad applicare, pur nei limiti della compatibilità e della necessità di integrazione, i principi in materia di obbligazioni e contratti previsti dal codice civile.

La soluzione assunta dalla giurisprudenza amministrativa, in sostanza, si concentra sul fatto che si tratta solo di atti collegati, sebbene gli effetti siano prodotti esclusivamente dal provvedimento emesso dall'ente amministrativo precedente, rimanendo confinata in sede endoprocedimentale la valenza dell'obbligazione unilaterale assunta dalla parte<sup>476</sup>.

---

475 Sul punto, Cons. Stato, II, 6 aprile 2021 n. 2773, nei seguenti termini: "Si lascia quindi preferire un'impostazione pubblicistica, che, ponendo in luce il carattere accessivo dell'atto unilaterale d'obbligo, consente di escludere che esso si esaurisca nel modulo negoziale non avendo una funzione autonoma, quanto servente ai fini del rilascio del titolo; e ciò in disparte l'oggetto dell'obbligo di parte privata, ora consistente nella diretta realizzazione delle opere di urbanizzazione, ora nella cessione di un'area ora, infine, nella costituzione di una servitù di uso pubblico."

476 Ciò consente a Tar Campania, Na, 31 dicembre 2021 n. 8379 di osservare, anche con riferimento alla domanda con la quale si chiedeva di dichiarare la nullità dell'obbligazione unilaterale assunta dalla parte: "Sebbene si verta in tema di atti collegati, l'uno, l'atto di sottomissione, proveniente dalla parte privata, l'altro, il titolo edilizio, proveniente dalla parte pubblica, l'atto di sottomissione, proprio per il tramite del collegamento con il titolo edilizio, fungerebbe, sia pure *ab externo*, alla stessa funzione svolta dalla condizione sospensiva, con la conseguente applicabilità, ad esso, della disciplina civilistica di cui al combinato disposto degli artt. 1354 comma 3 e 1419 c.c.; pertanto, anche a volere predicare la nullità dell'atto di sottomissione la stessa non potrebbe essere dichiarata in via autonoma senza declaratoria anche della nullità del titolo edilizio in sanatoria, per essere quest'ultimo espressamente condizionato all'atto di sottomissione, ex art. 1419 comma 1 c.c., posto che evidentemente la P.A., non avrebbe mai rilasciato il titolo edilizio in sanatoria senza la sottoscrizione, da parte del ricorrente, dell'atto di sottomissione (*vitiatur et vitiat*). Del resto, giammai questo G.A. adito potrebbe pronunciare la declaratoria di nullità dell'atto di sottomissione senza contestuale declaratoria di nullità del titolo edilizio in sanatoria (*simul stabunt simul cadent*), peraltro (ovviamente) non richiesta dalla parte ricorrente in quanto contraria ai propri interessi".

#### 4. Conclusioni: i risultati dell'analisi e le prospettive attuali

Il primo dato che emerge dall'analisi è il ruolo assunto dall'art. 11 della legge n. 241/1990 in ambito urbanistico, accompagnato da un ulteriore dato che segna la complessità delle vicende che ne attraversano l'effettiva attuazione.

Si tratta di una norma, infatti, la cui finalità è, dichiaratamente, votata a favorire l'incontro delle volontà tra parte pubblica e parte privata nel realizzare progetti in cui l'interesse pubblico è immanente ed indeclinabile e tuttavia esercitato in modo da incontrare gli interessi dei privati proprietari delle aree o interessati alla loro acquisizione ed utilizzo a fini di sviluppo territoriale ed economico. L'accordo, in tesi, costituisce una risposta maggiormente efficace ai tradizionali obiettivi "espansivi" della normazione urbanistica, ma lo è altrettanto in vista degli attuali processi di riforma, intesi alla *rigenerazione urbana* in senso lato, comprendente, cioè, la transizione ecologica attraverso il recupero di suolo, l'utilizzo di materiali ecocompatibili, forme di progettazione in grado di determinare risparmio energetico, riconfigurare gli assetti urbanistici in funzione del benessere e della fruibilità degli spazi pubblici, riprendere, in ultima analisi, una serie di temi ben noti, anche in funzione degli stringenti obiettivi posti dal Piano Nazionale di Resilienza (PNRR).

La necessità, ormai non più procrastinabile, di attuare interventi rapidi ed efficaci, di semplificare le procedure, di favorire - anche in attuazione del principio di sussidiarietà, in specie, quella orizzontale - lo sviluppo e l'armonia dei territori, restituendo loro le specifiche vocazioni in ragione dei loro caratteri peculiari, è in linea con la *ratio* dell'art. 11 della legge sul procedimento amministrativo<sup>477</sup>. Per raggiungere gli obiettivi della rigenerazione urbana occorre indubbiamente superare note e "immanenti" frizioni burocratiche in attesa che il legislatore intervenga in modo ulteriormente determinato e determinante, come parrebbe dagli ultimi disegni di legge all'esame delle Camere<sup>478</sup>.

---

477 In tema, da ultimo, ivi rinviando per l'imponente corredo bibliografico, Vecchio G., *Le istituzioni della sussidiarietà. Oltre la distinzione tra pubblico e privato*, Napoli 2022.

478 Si tratta, in specie, del dossier n. 370 (A.S. n. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 1981 - *Misure per la rigenerazione urbana - Testo unificato per i disegni di legge A.S. n. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 1981*), in <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1210063/index.html>.

L'esame della giurisprudenza, la cui utilità, anche in chiave "operativa" da parte delle amministrazioni pubbliche è intuibile, suscita, talora, alcune perplessità, del che si è dato conto. Nel contempo, è emerso che le convenzioni urbanistiche, le cessioni volontarie, gli accordi di programma, le cessioni di aree per sviluppo industriale, sono fagocitate da lentezze burocratiche ed inadempimenti pubblici, prima ancora che privati (che pur ci sono, ovviamente). Soprattutto questo costituisce un dato assai grave, perché proprio i soggetti pubblici dovrebbero - ove ne sussistano i presupposti, s'intende - favorire la realizzazione dell'interesse pubblico anche attraverso l'incontro (tra esse, ex art. 15 l.n. 241/1990 e) con i privati, imponendo le giuste condizioni.

Anche sotto questo aspetto il legislatore dovrà fare la sua parte, o meglio, dovrà avere la forza e la determinazione di completare un processo di riforma che, negli anni trascorsi, ha conosciuto un suo *incipit*, ma che oggi - anche alla luce delle possibilità di spesa e di investimento riconosciute dal PNRR - esigono la capacità di impostare strategie nuove e vincenti. I progetti di riforma *in fieri* mostrano questa ambizione, sollecitando i vari livelli di governo a svolgere i propri compiti ed esercitare le proprie competenze opportunamente.

La giurisprudenza di cui si è dato conto, focalizzando l'esame sulle questioni di maggiore spessore, si è trovata a dipanare diverse problematiche, prima fra tutte quella del corretto adempimento alle obbligazioni da parte pubblica e privata (in ragione della più evidente commistione tra disciplina pubblicistica e privatistica), impegnandosi a precisare la giurisdizione, delimitare i poteri delle parti e del giudice stesso, individuare le norme da applicare nelle diverse fattispecie sottoposte al suo esame ed indicare i rimedi processuali esperibili.

Il giudice amministrativo, *more solito*, ha svolto un fondamentale ruolo pretorio - talora anche supplente, in relazione alle lacune della norma - restituendo, così, all'art. 11 il suo naturale (e, come si è detto, *ab initio* misconosciuto) ruolo di norma paradigmatica nella sfera della consensualità in ambito procedimentale, risollemandolo dal limbo in cui le amministrazioni pubbliche - anche più della dottrina che si era occupata prima

del tema del contratto di diritto amministrativo e poi dell'analisi del diritto positivo con alterne fortune – lo avevano scientemente precipitato, preferendo le tradizionali e più “tranquillizzanti” scelte autoritative.

Tale processo di “rinascita” e “ricollocazione sistematica”, a fronte di una iniziale pressoché generalizzata disapplicazione, ha trovato campo e ragion d'essere soprattutto nella materia urbanistica, ove le convenzioni tra amministrazioni pubbliche e soggetti privati godono tradizionalmente di ampio spazio, sia sul piano normativo, sia su quello squisitamente operativo. Se, dunque, l'art. 11, in atto, si candida ad essere la norma che disegna la disciplina generale nei rapporti consensuali tra i soggetti dell'ordinamento (anche tra soggetti pubblici, in forza del rinvio operato dal successivo art. 15), questo lo si deve alle numerose questioni che proprio la materia urbanistica ha posto in sede giurisdizionale. Pertanto, quantunque non sempre le soluzioni proposte dal giudice amministrativo siano univoche e condivisibili, va sottolineato ed apprezzato l'importante sforzo ricostruttivo compiuto.

Non si stima, ovviamente, di avere esaurito ogni questione, né se ne aveva l'ambizione: coerentemente con la finalità del presente scritto, l'analisi ha volutamente privilegiato le vicende che presentano più evidenti tratti di complessità, analizzando (anche criticamente) le soluzioni prevalenti e/o maggioritarie, consapevoli che il tema della consensualità in senso lato presenti tuttora confini incerti – come, in fondo, incerti (*recte*: “mobili”<sup>479</sup>) sono, per definizione, i confini tra diritto pubblico e diritto privato – e latitudini – ammesso che ancora oggi abbia un fondamento distinguere tra questi due rami dell'ordinamento – ancora da esplorare.

---

<sup>479</sup> Giorgianni M., *Il diritto privato ed i suoi attuali confini*, cit.; Pugliatti S., *Diritto pubblico e diritto privato*, cit.



**iFEL Fondazione ANCI**  
Istituto per la Finanza  
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26  
00186 Roma (RM)  
Tel. 06.688161  
Fax 06.68816268  
e-mail: [info@fondazioneifel.it](mailto:info@fondazioneifel.it)  
[www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)



ISBN 978-88-6650-225-8



9 788866 502258