

INDICE SISTEMATICO

<i>Prefazione</i>	<i>pag.</i> xvii
-----------------------------	---------------------

CAPITOLO I

BREVE INTRODUZIONE AGLI ACCORDI AMMINISTRATIVI

I.1. Premessa metodologica	1
I.2. Brevissimi cenni sulla genesi dell'articolo 11 L. 241/1990. Dall'art. 54 della legge tedesca sul procedimento 26 maggio 1976 allo schema originario della commissione Nigro.	8
I.3. La natura giuridica dell'accordo amministrativo <i>ex art.</i> 11 L. 241/1990	12
I.3.1. L'attività amministrativa consensuale e negoziata: modelli di azione a disposizione dell'Amministrazione	12
I.3.2. L'articolo 11 e il contratto di diritto pubblico.	14
I.3.3. La tesi contrattualistica	16
I.3.4. Argomenti contro la tesi contrattualistica	18
I.3.4.1. Il termine « accordi » e il rinvio ermeneutico ai principi civilistici	18
I.3.4.2. Considerazioni in merito alla parità dei contraenti e alla diversa funzione di contratti e accordi amministrativi.	19
I.3.4.3. Un ulteriore argomento contrario alla tesi contrattualistica: la sottoposizione degli accordi sostitutivi al regime dei controlli previsto per i provvedimenti di cui prendono il posto	26
I.3.4.4. <i>Segue</i> : Il contenuto non patrimoniale del contratto e gli effetti pubblicistici	27
I.3.5. La natura giuridica dell'accordo <i>ex art.</i> 11 L. 241/1990: conclusione	28
I.4. Gli accordi amministrativi nell'evoluzione dell'ordinamento	29

CAPITOLO II

L'ACCORDO AMMINISTRATIVO COME ATTO

II.1. La disciplina generale dell'accordo amministrativo: l'accordo amministrativo come atto e come rapporto	38
II.2. Accordi « integrativi » e sostitutivi di provvedimento	40
II.2.1. Gli accordi « integrativi »	40
II.2.2. Gli accordi sostitutivi di provvedimento	43
II.2.3. Una (possibile) definizione di accordo amministrativo	47
II.3. L'autonomia « contrattuale » nell'accordo amministrativo	48
II.4. I requisiti e le condizioni di efficacia dell'accordo amministrativo	54
II.4.1. I requisiti dell'accordo amministrativo; l'accordo delle parti	55
II.4.2. <i>Segue</i> : la realizzazione dell'interesse pubblico	60
II.4.3. <i>Segue</i> : l'oggetto come contenuto dell'accordo amministrativo	65
II.4.4. <i>Segue</i> : il requisito della forma scritta. Trascrizione e registrazione	68
II.4.5. Le condizioni di efficacia dell'accordo; la soggezione alla fase dei controlli	72
II.4.6. <i>Segue</i> : la salvaguardia dei diritti dei terzi	74
II.4.6.1. In particolare; inefficacia dell'accordo nel caso di diritti soggettivi	75
II.4.6.2. <i>Segue</i> : invalidità dell'accordo nel caso di lesione di interessi legittimi	77
II.4.6.3. Il concetto di « terzo »	79
II.5. L'applicabilità dei principi civilistici all'accordo amministrativo	81
II.5.1. Principi civilistici in materia di obbligazioni (Libro IV, titolo I c.c. e altri)	84
II.5.2. I principi civilistici in materia di contratti (Libro IV, Titolo II c.c. e altri)	85
II.6. L'invalidità dell'accordo amministrativo: confronto e integrazione tra due sistemi.	88
II.6.1. Confronto tra la nullità civilistica e l'invalidità pubblicistica; la nullità per contrarietà alle norme imperative confrontata con l'annullamento pubblicistico per i vizi di violazione di legge e incompetenza relativa	91
II.6.2. <i>Segue</i> : la nullità per mancanza dell'accordo delle parti.	93
II.6.3. <i>Segue</i> : la nullità civilistica per mancanza, impossibilità o indeterminabilità dell'oggetto	95
II.6.4. <i>Segue</i> : l'illiceità della causa, dei motivi e dell'oggetto confrontata con il vizio di eccesso di potere.	96
II.6.5. L'annullamento civilistico per incapacità e per vizi della volontà e il vizio pubblicistico di eccesso di potere.	98

II.6.6. Confronto tra le diverse forme di tutela	104
II.7. La simulazione dell'accordo amministrativo	105
II.8. La disciplina della rappresentanza: cenni	109
II.9. Norme civilistiche di dubbia applicabilità	111

CAPITOLO III

L'ACCORDO AMMINISTRATIVO COME RAPPORTO

III.1. L'accordo amministrativo come rapporto.	114
III.2. La fase antecedente alla conclusione dell'accordo.	115
III.2.1. Svolgimento delle trattative.	115
III.2.2. L'aspettativa del privato all'esame e all'accoglimento della proposta di accordo	120
III.2.3. Il diniego della proposta di accordo amministrativo	124
III.2.4. Inerzia dell'Amministrazione nell'esame della proposta .	126
III.2.5. La tutela risarcitoria nella fase preliminare.	129
III.2.6. Disparità di trattamento nella conclusione degli accordi. Trattativa pretestuosa	132
III.2.7. La giurisdizione del giudice amministrativo nella fase pre- liminare del rapporto	133
III.3. Il « Recesso »: l'inadempimento legittimo della Pubblica ammini- strazione	136
III.3.1. Orientamenti giurisprudenziali in materia di recesso e vincolatività dell'accordo amministrativo	141
III.4. Il diritto all'indennizzo. Natura giuridica e quantificazione	145
III.5. L'inadempimento illegittimo della Pubblica Amministrazione. . . .	151
III.5.1. Inerzia dell'Amministrazione nel dare esecuzione all'ac- cordo integrativo	153
III.5.2. Mancata esecuzione degli obblighi e adempimenti pubbli- cistici derivanti dall'accordo.	160
III.5.3. Emanazione di un provvedimento amministrativo di rece- pimento non conforme a quanto stabilito in sede di accordo.	161
III.5.3.1. In particolare; la difformità lieve.	162
III.5.4. <i>Segue</i> : emanazione di uno o più provvedimenti incompati- bili con il contenuto dell'accordo.	162
III.5.5. Esercizio del potere di recesso tramite provvedimento, esercitato in difetto dei presupposti di pubblico interesse.	163
III.5.6. La responsabilità risarcitoria della Pubblica amministra- zione in caso di recesso illegittimo.	164
III.6. Ammissibilità delle azioni di adempimento e inadempimento con- trattuale (art. 1453 c.c.)	167
III.6.1. La risoluzione per inadempimento.	168
III.6.2. L'azione di adempimento contrattuale	172

III.6.3. Ammissibilità dell'eccezione di inadempimento	173
III.7. L'inadempimento della parte privata	174
III.7.1. L'inadempimento del privato dopo la conclusione dell'ac- cordo integrativo ma prima dell'emanazione del provvedi- mento	174
III.7.2. L'inadempimento del privato dopo il perfezionamento del- l'accordo amministrativo	176
III.7.3. I mezzi dell'amministrazione per ottenere l'adempimento del privato.	177
III.7.4. I mezzi dell'amministrazione per svincolarsi dall'accordo a seguito dell'inadempimento del privato	180
III.7.5. La responsabilità risarcitoria del privato per l'inadempi- mento dell'accordo amministrativo.	180
III.8. Il « <i>contrarius actus</i> »: annullamento in via di autotutela e revoca.	181
III.9. La rinegoziazione dell'accordo. L'accordo amministrativo « soluto- rio »	187
III.10. Risoluzione per cause diverse dall'inadempimento, rescissione, pagamento dell'indebitto e arricchimento senza causa	190
III.11. Schema riassuntivo delle azioni e dei rimedi applicabili all'accordo amministrativo e dei relativi termini di esperimento	195

CAPITOLO IV

CENNI IN MATERIA DI GIURISDIZIONE

IV.1. Inquadramento della giurisdizione esclusiva del giudice ammini- strativo	201
IV.2. Effettivo ambito di estensione della giurisdizione in materia di accordi amministrativi.	205
IV.3. Il termine del ricorso	207
IV.4. Accordi amministrativi ed arbitrato	209
IV.5. Accordi amministrativi e transazione	211
IV.6. L'articolo 11 come riserva di giurisdizione: gli accordi fra pubbliche amministrazioni	213
IV.7. Il risarcimento del danno nella giurisdizione del giudice ammini- strativo: gli interessi legittimi.	214
IV.7.1. Il rapporto tra l'impugnativa del provvedimento viziato e l'azione di risarcimento danni	219
IV.7.2. Il rapporto tra l'azione di risarcimento danni e la reinte- grazione in forma specifica	222
IV.8. L'introduzione del procedimento di ingiunzione nel giudizio amministrativo	224
IV.9. La possibilità di ottenere una pronuncia costitutiva esercitando l'azione <i>ex art. 21-bis</i> L. 1034/1971.	226

CAPITOLO V

GLI ACCORDI AMMINISTRATIVI NELLA PIANIFICAZIONE
URBANISTICA E NELLA PROGRAMMAZIONE

V.1. L'accordo amministrativo nell'urbanistica. Considerazioni generali.	229
V.2. Gli accordi amministrativi e l'attività di pianificazione e programmazione	233
V.3. Accordi territoriali e accordi con i privati: artt. 15 e 18 L. R. Emilia Romagna n. 20/2000	235
V.4. Riqualificazione urbana ed accordi amministrativi	242
V.4.1. I programmi integrati d'intervento <i>ex art.</i> 16 L. 179/1992 (specificati dalla legislazione regionale)	242
V.4.2. Programmi di recupero urbano (art. 11 L. n. 493/1993 e D.M. LL.PP. 1 Dicembre 1994)	244
V.4.3. Programmi di riqualificazione urbana (art. 2 L. 179/1992 e D.M. LL.PP. 21 dicembre 1994).	245
V.4.4. I P.R.U.S.S.T. (D.M. 8 Ottobre 1998)	247
V.4.5. L'accordo per l'approvazione e l'attuazione del programma di riqualificazione urbana (art. 9 L. R. Emilia Romagna n. 19/1998)	249
V.4.6. Orientamenti della giurisprudenza in materia di riqualificazione urbana.	251
V.4.7. Alcune conclusioni in materia di accordi e riqualificazione urbana	254
V.5. L'accordo di programma in variante alla pianificazione territoriale e urbanistica (art. 40 L. R. Emilia Romagna n. 20/2000).	255
V.6. La Programmazione negoziata (art. 2, comma 203, L. 662/1996)	258

CAPITOLO VI

LE CONVENZIONI DI LOTTIZZAZIONE

VI.1. La convenzione di lottizzazione: significato e contenuto	267
VI.2. Effetti giuridici del piano di lottizzazione convenzionato.	272
VI.3. Natura giuridica delle convenzioni di lottizzazione: da obbligazione unilaterale ad accordo amministrativo <i>ex art.</i> 11 L. 241/1990	275
VI.4. Le conseguenze della riconducibilità delle convenzioni agli accordi amministrativi: l'applicazione dei principi civilistici	286
VI.4.1. <i>Segue:</i> Vincolatività dell'accordo	287
VI.5. Responsabilità dell'Amministrazione per il mancato rispetto delle scelte pianificatorie del piano di lottizzazione	296
VI.5.1. Recesso non fondato su ragioni di pubblico interesse (recesso illegittimo)	296
VI.5.2. Conseguenze del recesso legittimo	297

VI.6. Responsabilità del privato e rimedi a disposizione del Comune	300
VI.7. L'efficacia temporale delle convenzioni di lottizzazione	305
VI.7.1. Effetti urbanistici e affidamento del privato	306
VI.7.2. Effetti obbligatori	311
VI.8. Il contenuto facoltativo della convenzione di lottizzazione e l'autonomia « contrattuale »	313
VI.8.1. Profili di legittimità comunitaria riguardanti determinazione del contenuto della convenzione di lottizzazione	319
VI.9. Efficacia soggettiva delle convenzioni di lottizzazione	323
VI.10. La trascrizione delle convenzioni di lottizzazione	326
VI.11. Un altro esempio di convenzione urbanistica: l'art. 29 L. 47/1985.	327

CAPITOLO VII

ULTERIORI IPOTESI DI ACCORDO AMMINISTRATIVO NELLA MATERIA URBANISTICA, NELL'ESPROPRIAZIONE E NEL DIRITTO DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI

VII.1. Le convenzioni edilizie ai sensi dell'art. 11 L. 10/1977	330
VII.1.1. « Atti » o « moduli convenzionali » interni al procedimento e sprovvisti di autonomia giuridica	332
VII.1.2. Accordi che non riguardano direttamente la determinazione o la liquidazione del contributo di concessione	340
VII.1.3. Accordi o convenzioni che non si collegano funzionalmente ad una concessione edilizia.	346
VII.2. Gli accordi amministrativi nei Piani per l'Edilizia Economica e Popolare	349
VII.2.1. L'analisi giurisprudenziale della disciplina vigente	351
VII.2.2. <i>Segue</i> : Profili di illegittimità costituzionale dell'art. 35 L. 865/1971	353
VII.2.3. La compatibilità al vaglio della Corte Costituzionale: la sentenza Corte Cost., 23 aprile 1998, n. 135	354
VII.2.4. La sentenza T.A.R. Toscana sez. I, 8 maggio 2001, n. 800, in Foro amm. 2001 (s.m.).	359
VII.2.5. Per una diversa valutazione della compatibilità tra art. 11 L. 241/1990 e art. 35 L. 865/1971	361
VII.2.5.1. La <i>ratio</i> dell'art. 11 L. 241/1990	361
VII.2.5.2. Art. 35 L. 865/1971 e accordi « procedurali ».	362
VII.2.6. Considerazioni conclusive	365
VII.2.7. Convenzioni relative alla realizzazione di opere di Edilizia Residenziale Pubblica.	367
VII.3. Gli accordi amministrativi nel diritto ambientale e dei beni storico-culturali	368

VII.3.1. Il Procedimento di imposizione di vincolo indiretto <i>ex art.</i> 49 D.Lgs. n. 490/1999 (già art. 21 L. 1089/1939)	369
VII.3.2. Accordi amministrativi e tutela ambientale	372
VII.4. Gli accordi amministrativi nella materia espropriativa	374
VII.4.1. L'accordo di cessione amichevole (o bonaria) nell'espro- priazione	374
VII.4.2. Accordi amministrativi e localizzazione delle opere da realizzare tramite espropriazione	384
VII.5. L'accordo amministrativo e l'annullamento in autotutela della concessione edilizia	385

CAPITOLO VIII

CONCESSIONI-CONTRATTO E ACCORDI AMMINISTRATIVI

VIII.1. Premessa; le concessioni amministrative.	387
VIII.2. Gli atti che danno origine al rapporto di concessione: classifica- zione	389
VIII.3. La concessione a struttura provvedimentoale pura	391
VIII.4. La convenzione sostitutiva di provvedimento amministrativo.	392
VIII.4.1. <i>Segue</i> : le convenzioni sostitutive concluse tra U.S.L. e strutture sanitarie private	394
VIII.5. La concessione-contratto: inquadramento generale	397
VIII.5.1. Concessione-contratto: elementi a favore della ricon- ducibilità all'accordo amministrativo <i>ex art.</i> 11 L. 241/1990	400
VIII.6. La natura giuridica della concessione amministrativa. Brevi conclusioni	405
VIII.7. Le conseguenze dell'applicazione dell'art. 11 L. 241/1990	406
VIII.8. Alcune questioni in materia di accordi di concessione alla luce dell'art. 11 L. 241/1990	408
VIII.9. <i>Segue</i> : l'esperibilità da parte del privato dei rimedi propri dei contratti sinallagmatici.	410
VIII.10. <i>Segue</i> : apposizione di condizioni e deduzione nell'accordo di natura pubblicistica	411
VIII.11. La risoluzione del rapporto effettuata dall'amministrazione	412
VIII.11.1. L'atto di disdetta	413
VIII.11.2. <i>Segue</i> : il « recesso » o risoluzione per inadempimento del concessionario in assenza di una clausola risolu- tiva espressa.	418
VIII.11.3. Il recesso in presenza di pattuizione di una clausola risolutiva espressa	422
VIII.11.4. <i>Segue</i> : la revoca per sopravvenute ragioni di pubblico interesse	423

VIII.11.5. <i>Segue</i> : il « riscatto »	425
VIII.11.6. La declaratoria di scadenza, la proroga e la rinnovazione	425
VIII.11.7. Ulteriori forme di scioglimento del rapporto concessorio: inammissibilità del recesso <i>ad nutum</i>	428
VIII.11.8. La responsabilità dell'amministrazione per l'inadempimento della concessione-contratto: fra indennizzo e risarcimento del danno	429
VIII.12. Una fattispecie particolare di concessione amministrativa: l'articolo 18 della Legge n. 84 del 1994	433

CAPITOLO IX

ALTRE FATTISPECIE DI ACCORDI
AMMINISTRATIVI E CASI DUBBI

IX.1. L'accordo nella disciplina dello « sportello unico per le attività produttive ». L'articolo 6 del D.P.R. n. 447 del 1998.	437
IX.2. Le convenzioni con istituzioni sanitarie <i>ex art.</i> 44 L. n. 833/1978 (rinvio)	441
IX.3. Le convenzioni degli enti previdenziali, <i>ex art.</i> 77 L. n. 388/2000.	442
IX.4. Gli accordi per la promozione della fruizione, <i>ex art.</i> 105 D.Lgs. n. 490/1999.	443
IX.5. Il recupero di emolumenti non dovuti e percepiti dal dipendente pubblico	444
IX.6. Accordi amministrativi e appalti pubblici	445
IX.7. Il regolamento per la posa di cavi stradali	447
IX.8. Il procedimento per concessione di nulla osta alla proiezione in pubblico	448
IX.9. Accordi amministrativi e accordi sindacali	449
IX.10. Convenzioni per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani	450
IX.11. Accordi amministrativi ed attività di alta amministrazione	451
<i>Bibliografia</i>	455
<i>Indice analitico</i>	461