



Diritto e Processo Amministrativo

Gli accordi di coesione: profili di sistema e tutela a fronte dell'inerzia

Nota a Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2024, n. 4321

di [Simone Franca](#)

15 ottobre 2025

Sommario: 1. Lo svolgimento del processo. 2. Accordi di coesione e riflessi sulla competenza del giudice. 3. La natura giuridica dell'accordo di coesione. 4. L'esperibilità dell'azione avverso il silenzio. L'obbligo di provvedere. 4.1. L'obbligo di provvedere e le peculiarità della tutela a fronte di obblighi inadempiti in materia di accordi. 4.2. L'obbligo di provvedere nel prisma del principio di buona fede. 4.3. Il decorso del termine e l'enucleazione della disciplina procedimentale. 5. Conclusioni.

1. Lo svolgimento del processo

La pronuncia in commento affronta il tema della coercibilità dell'obbligo di concludere un accordo di coesione *ex art. 1, comma 178, legge 30 dicembre 2020 n. 178*, con particolare riguardo alla possibilità di attivare i rimedi avverso l'inerzia da parte dell'amministrazione statale rimasta inadempiente. Nella specie, la sottoscrizione dell'accordo rappresentava un presupposto fondamentale per il sostegno a un programma unitario di interventi nell'ambito della Regione Campania.

La controversia è sorta dopo alcune interlocuzioni tra l'amministrazione statale (in particolare, il Ministro senza portafoglio per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR) e il Presidente della Regione Campania, in relazione ai contenuti e alla stipula dell'Accordo di coesione di cui all'art. 1, commi 177 e 178, l. 30 dicembre 2020, n. 178. Nella specie, in risposta all'urgenza palesata dal Presidente campano in ordine alla conclusione dell'accordo, il Ministro evidenziava una serie di criticità sul piano dei contenuti (ad esempio, la non congruità dei tempi rispetto all'espletamento delle procedure di aggiudicazione o le perplessità rispetto a specifiche linee di azione, come quella in materia ambientale), richiedenti ulteriori approfondimenti istruttori.

Gli scambi tra Ministero e Regione si protraevano vanamente dal settembre 2023 al dicembre 2024. Nel gennaio 2024, la Regione proponeva ricorso per l'accertamento del silenzio inadempimento a fronte dell'inerzia del Ministero rispetto alla conclusione dell'accordo.

Il T.a.r. Campania accoglieva il ricorso, dichiarando l'obbligo del Dipartimento per le politiche di coesione e il Sud di ultimare l'istruttoria e predisporre lo schema di accordo, entro il termine di 45 giorni decorrenti dalla comunicazione della pronuncia.

Successivamente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (presso cui è istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione) e il Ministro senza portafoglio per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR hanno proposto congiuntamente appello, affidandolo a due motivi: l'uno con cui si contesta l'erroneità della sentenza gravata nella parte in cui ha respinto il difetto di incompetenza territoriale del T.a.r. Campania; l'altro, con cui si censura il rigetto dell'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo, giusta l'impossibilità di configurare un silenzio inadempimento rispetto ad un procedimento che si conclude con un accordo.

Il Consiglio di Stato ha respinto il primo motivo rilevando che l'efficacia dell'accordo di coesione è limitata al territorio campano; conseguentemente, la censura di difetto di competenza del T.a.r. Campania in favore del T.a.r. Lazio si è rivelata infondata.

Quanto al secondo motivo, il collegio ha svolto una articolata disamina dedicata, in primo luogo, alla natura degli accordi di coesione e, in secondo luogo, alla sussistenza dell'obbligo di provvedere a fronte del procedimento preliminare alla stipula dell'accordo.

Nella pronuncia in esame, dunque, il Consiglio di Stato ha l'occasione di affrontare tre snodi relativi agli accordi di coesione tanto rispetto alla natura sostanziale di essi, quanto alle implicazioni processuali sul fronte della competenza e della tutela in caso di inerzia.

L'esito del giudizio appare in linea di massima condivisibile, ma, come si tenterà di dimostrare, talune delle argomentazioni spese paiono in grado di far sorgere profili di criticità in particolare rispetto al ruolo del giudice amministrativo.

2. Accordi di coesione e riflessi sulla competenza del giudice

Come chiarito in esordio, il primo motivo di appello attiene all'asserito difetto di competenza territoriale, respinto dalla sentenza del T.a.r. Campania. Più precisamente, gli appellanti annettono alla procedura oggetto del giudizio (e anche all'accordo che dovrebbe concluderla) un'efficacia ultraregionale, in considerazione del coinvolgimento di amministrazioni statali, della necessità di coordinamento con iniziative in territori limitrofi e dell'impiego di fondi strutturali europei.

Il Consiglio di Stato ricorda l'orientamento consolidato secondo cui il criterio della sede dell'organo si integra con quello dell'efficacia dell'atto «secondo una logica di complementarietà e di reciproca integrazione»[\[i\]](#); orientamento che finisce con il concretare una sostanziale preminenza del secondo sul primo[\[ii\]](#).

Ad ogni modo, nella vicenda in esame la questione che appare controversa, e su cui si appunta l'argomentazione della Quarta Sezione, è la dimensione spaziale degli effetti dell'atto di cui tenere conto in base all'art. 13, co. 3 c.p.a., ovvero, nella specie, l'efficacia regionale o ultra regionale dell'accordo di coesione. Dal momento che l'accordo di coesione stabilisce come impiegare le risorse stanziare, in coerenza con la programmazione nazionale sul territorio campano, secondo il collegio non vi sarebbe motivo di ritenere che sia in grado di proiettare i propri effetti a livello ultra regionale. Né sarebbero rilevanti – al fine di spostare la competenza – gli interessi nazionali ed europei coinvolti nella stipula dell'accordo (ad esempio, gli interessi legati alla coerenza con i documenti di programmazione europea e nazionale) giacché essi si tradurrebbero in «implicazioni di carattere politico o comunque di verifiche istruttorie presupposte [...] che non incidono sull'ambito territoriale di efficacia dell'accordo»[\[iii\]](#).

Ciò premesso, riflettendo sul criterio dell'effetto diretto dell'atto previsto dall'art. 13 c.p.a. è d'uopo premettere come tale criterio si mostri particolarmente fluido, giusto l'incerto perimetro del concetto stesso di *effetto diretto*. Tale criterio è infatti suscettivo di essere piegato entro diverse soluzioni ermeneutiche, causando problemi di tipo applicativo[\[iv\]](#): si pensi, ad esempio, alle difficoltà legate alla necessità di distinguere, per un verso, ambito di efficacia e ambito di

operatività dell'accordo[v] e, per altro verso, effetti dell'accordo e risultato pratico del medesimo [vi]. A questa generale criticità del criterio se ne aggiungono due. In primo luogo, il criterio dell'effetto diretto appare difficilmente compatibile con l'ipotesi del silenzio, dal momento che, declinare la dimensione spaziale degli effetti (art. 13, co. 3 c.p.a.) diventa difficile, considerando la lettera della legge, che fa riferimento solo agli atti, non anche ai comportamenti[vii]. In secondo luogo, l'ulteriore difficoltà è data dal riguardare gli effetti di un atto non unilaterale, bensì consensuale tra due amministrazioni, il quale implica, dunque, l'esercizio combinato di poteri spettanti tanto all'autorità statale quanto a quella regionale e il sorgere di plurime obbligazioni pubbliche.

Tenendo conto di questi diversi profili di criticità si osserva quanto segue.

Nel caso in cui non si addivenga alla stipula di un accordo – dando per assunto, al momento, che tale stipula sia doverosa – ci si trova nella situazione in cui il criterio dell'efficacia diretta deve essere adattato al caso di un comportamento inerte, ossia il silenzio.

L'orientamento giurisprudenziale dominante tende a riconoscere la competenza al T.a.r. che si sarebbe pronunciato in caso di adozione o diniego dell'atto rispetto a cui l'amministrazione è rimasta inerte[viii].

Si tratta di un orientamento che non è imposto dall'art. 13 c.p.a., tanto che in dottrina si è evidenziato come si potrebbe tener conto del luogo in cui ha sede l'ufficio presso cui si è presentata la domanda, dato che l'istanza spesso è trasmessa ad un ufficio che non coincide sempre con l'organo deputato ad adottare il provvedimento[ix]. Si tratterebbe, comunque, di una opzione interpretativa particolarmente complessa nel caso in esame, tenuto conto della laconicità del quadro applicabile agli accordi di coesione[x].

Dovendo dunque seguire l'orientamento dominante ci si deve concentrare sull'efficacia diretta "territorialmente limitata" dell'accordo che sarebbe stato adottato[xi]. Naturalmente, come gran parte degli accordi interistituzionali è difficile localizzare l'efficacia spaziale dell'accordo. Qui soccorre un precedente, in materia di accordi amministrativi, con cui si è posta l'attenzione sugli effetti prevalenti dell'accordo ai fini della competenza, dove la valutazione sulla prevalenza è stata svolta tenendo conto anche del tenore della domanda della parte ricorrente[xii].

Se così è, tenuto conto, in primo luogo, che l'accordo di coesione, una volta stipulato, consente l'adozione della delibera del Cipess di assegnazione delle risorse che a sua volta autorizza all'adozione degli impegni di spesa relativi ai singoli interventi e, in secondo luogo, che la

domanda di parte ha ad oggetto la stipula dell'accordo per consentire il trasferimento delle risorse, allora pare difficile superare l'argomento della prevalenza (pure non impiegato, almeno esplicitamente, dal Consiglio di Stato)[\[xiii\]](#), nel senso di affermare la competenza del T.a.r. Campania.

3. La natura giuridica dell'accordo di coesione

La pronuncia in commento svolge una serie di considerazioni di interesse sulla natura giuridica degli accordi di coesione. La scelta di affrontare direttamente questa complessa tematica non è casuale e l'argomentazione spesa non ha una funzione esornativa, essendo invece, come si vedrà, il presupposto su cui si fonda la coercibilità dell'obbligo di concludere l'accordo di coesione.

Posta questa premessa, una prima operazione, necessaria sul piano metodologico, impone di collocare l'accordo tra amministrazioni la cui natura è oggetto di riflessione all'interno del mosaico di regole rappresentato dagli artt. 11 e 15 della legge n. 241/90, recante la «cornice generale degli accordi tra pubbliche amministrazioni»[\[xiv\]](#).

Il Consiglio di Stato, in linea con tale metodologia, avvia il proprio ragionamento confrontandosi con la disciplina degli accordi contenuta nella l. n. 241/1990, nella specie con gli artt. 11 e 15, rispettivamente dedicati agli accordi tra privati e amministrazioni e agli accordi tra amministrazioni.

Nell'ambito dell'attività di sussunzione della fattispecie concreta entro la composita fattispecie astratta, rappresentata dal combinato disposto tra le norme ricavabili dalle due disposizioni, emerge già un primo elemento critico.

È noto che in base al già menzionato art. 11 gli accordi procedurali sono suddivisi tra accordi integrativi e accordi sostitutivi, in base a come essi si rapportano a un dato provvedimento integrandone il contenuto o sostituendolo[\[xv\]](#). Su tale rilievo il Consiglio di Stato opera una distinzione tra “accordi eventuali”, ovvero accordi che possono (ma non devono) essere sottoscritti, in funzione integrativa o sostitutiva del provvedimento, e “accordi necessari” individuati come gli atti «che si connotano per il fatto che la regolazione del rapporto giuridico di diritto pubblico, per le reciproche obbligazioni delle parti, è possibile solo nella forma consensuale e non anche in quella unilaterale»[\[xvi\]](#). Pur nella consapevolezza della distinzione operata tramite la distinzione tra accordi necessari ed eventuali, riconducibile ad autorevoli ricostruzioni dottrinali[\[xvii\]](#), si rileva che entrambe le tipologie di accordo sono suscettibili

entro l'art. 11. L'indicazione non appare irrilevante, giacché, in tal modo, si conferma che gli accordi tra amministrazioni pubbliche trovano la loro disciplina nell'art. 15, ma pur sempre nella cornice dell'art. 11 [\[xviii\]](#).

Quanto all'art. 15, il richiamo ad esso da parte del Consiglio di Stato mette in luce la peculiarità degli accordi di diritto pubblico.

Così, si ribadisce la discrezionalità del potere di negoziare ex art. 15 a «precise condizioni per evitare di violare le regole di ricorso al mercato» [\[xix\]](#), rilevando altresì che il legislatore può configurare, settorialmente, ipotesi di “accordi pubblici speciali”, nella cui disciplina sono dedotti poteri peculiari (ad esempio, poteri per superare lo stallo rappresentato da trattative infruttuose), giungendo infine a riconoscere che gli accordi di diritto pubblico implicano una situazione di potere amministrativo e non di autonomia negoziale.

In questo senso, il Consiglio di Stato di fatto conferma gli orientamenti consolidati nella dottrina e nella giurisprudenza su tali figure consensuali, in particolare la natura dell'art. 15 come “norma in bianco”, in quanto integrata da diverse discipline settoriali [\[xx\]](#), e la collocazione del fenomeno degli accordi pubblici entro una categoria differente da quella dei contratti pubblici, in quanto si declina come forma di espressione del potere amministrativo [\[xxi\]](#).

Se ciò può apparire per certi versi scontato, sono comunque rilevanti le conseguenze di ordine precettivo ben poste in luce dal Consiglio di Stato dove afferma che «l'accordo pubblico si iscrive nella funzione amministrativa ed esprime una modalità di svolgimento del potere, attraverso la forma necessaria del procedimento di cui assume i caratteri di doverosità e necessaria funzionalizzazione alla finalità di interesse pubblico indicata dalla norma attributiva del potere» [\[xxii\]](#).

Detto in altri termini, l'accordo di diritto pubblico la cui disciplina è data dalla sintesi tra art. 11 e art. 15, rappresenta un modo attraverso cui si esprime il potere dell'amministrazione, il quale, a sua volta, si manifesta necessariamente secondo una struttura procedimentale. Dunque, non solo gli accordi ex art. 11, ma tutti gli accordi di diritto pubblico si esprimono attraverso una logica procedimentale. Per di più, il fatto che l'accordo sia espressione di un potere amministrativo in forma procedimentalizzata determina altresì che anche l'azione amministrativa strumentale alla stipula dell'accordo si caratterizzi per la conformità ai principi di doverosità e funzionalità [\[xxiii\]](#).

Sulla base di questa ricostruzione della fattispecie astratta “accordo pubblico”, il ragionamento del Consiglio di Stato prosegue attraverso il riferimento alla fattispecie normativa degli accordi

di coesione ricavabile dall'art. 1, co. 177 e 178, della l. 30 dicembre 2020 n.178.

Qui emerge che l'accordo di coesione è a pieno titolo speciale, in quanto connotato da una "doppia specialità" rispetto agli accordi ex art. 11 e agli accordi fra amministrazioni ex art. 15. Pur definendo infatti gli accordi di coesione come accordi di diritto speciale procedimentali (dunque integrativi), la specialità degli stessi è rinvenuta in base al fatto che essi sono previsti in base al diritto europeo^[xxiv] e inseriti in un quadro di «raccordo istituzionale tra le competenze dello Stato e quelle regionali in materia di programmazione economica».

Rispetto agli accordi ex art. 15, che pure hanno in comune con quelli di coesione il fatto di essere stipulati solo tra soggetti pubblici, questi ultimi sono peculiari per il «particolare atteggiarsi delle scansioni procedimentali»^[xxv] e per la «sussistenza di un obbligo di procedere a fronte [...] di un potere discrezionale che caratterizza il modello generale degli accordi di cui all'art. 15». Tali rilievi si giustificano sulla scorta della ricostruzione del procedimento sulla base del già citato art. 1, co. 177 e 178, della l. 30 dicembre 2020 n.178, in cui si inserisce la stipula dell'accordo. Il procedimento si articola nelle seguenti fasi: una fase di iniziativa in cui il Cipess avvia il procedimento d'ufficio con una delibera che programma le risorse da assegnare; una fase istruttoria in cui si valutano i cicli precedenti, tenendo conto delle obbligazioni assunte e dell'identificazione di nuovi obiettivi coerenti con la programmazione nazionale da parte di Regioni e Province autonome; infine una fase decisoria che conduce, se c'è accordo tra le parti coinvolte, alla stipula dell'Accordo per la coesione e, successivamente, alla delibera definitiva del CIPESS per l'assegnazione delle risorse.

È in questo snodo, dunque, che il Consiglio di Stato pone le basi per la sussistenza di un obbligo di provvedere, ricavandolo dalla natura giuridica dell'accordo di coesione come accordo di diritto pubblico procedimentale, in ragione anche della sua peculiare collocazione all'interno della scansione procedimentale volta all'erogazione delle risorse nell'ambito degli interventi per lo sviluppo.

4. L'esperibilità dell'azione avverso il silenzio. L'obbligo di provvedere

In forza della ricostruzione della natura degli accordi di coesione e del loro peculiare regime giuridico occorre valutare l'accoglibilità del *petitum* condannatorio, *sub specie* di condanna a provvedere.

Come noto, nel quadro delle azioni di condanna con cui è possibile ottenere tutela a fronte dell'inerzia dell'amministrazione, l'azione avverso il silenzio ha uno spazio peculiare.

Con essa, infatti, il ricorrente ottiene l'accertamento dell'illegittimità dell'inerzia serbata dall'amministrazione, in presenza di un obbligo di provvedere, una volta scaduto il termine del procedimento^[xxvi]. Sulla scorta di tale accertamento l'azione avverso il silenzio consente altresì di ottenere una condanna generica a provvedere. Tale condanna non presuppone che l'attività della p.a. sia vincolata, potendo essere discrezionale purché non nell'an^[xxvii].

Il Consiglio di Stato deve dunque applicare queste regole a fronte della fattispecie peculiare dell'accordo di coesione, verificando se sia ammissibile e fondata la domanda di condanna alla stipula dell'accordo tra il Ministero e la Regione Campania.

Appurata la giurisdizione del giudice amministrativo^[xxviii], il Consiglio di Stato deve concentrarsi, anzitutto, sulla configurabilità di un obbligo di provvedere.

In questi termini, ci sono almeno due profili da considerare rispetto al tenore del ragionamento del collegio, il primo relativo a precedenti orientamenti sull'obbligo di provvedere e alle conseguenze sul fronte della tutela rispetto a obblighi inadempiti in materia di accordi; il secondo relativo al rilievo del principio di buona fede rispetto alla sussistenza dell'obbligo di provvedere.

4.1. L'obbligo di provvedere e le peculiarità della tutela a fronte di obblighi inadempiti in materia di accordi

Il primo profilo da considerare attiene al rilievo dei diversi precedenti giurisprudenziali che hanno riconosciuto l'obbligo di provvedere. In questo modo non solo si tiene conto di ipotesi più peculiari rispetto all'attività provvedimentale unilaterale dell'amministrazione – ad esempio, quella degli atti amministrativi generali^[xxix] –, ma anche di valorizzare alcuni precedenti relativi ad accordi in cui si era già posto il tema dell'obbligo di provvedere.

Benché i precedenti siano solo menzionati occorre evidenziare che in quelle fattispecie l'integrazione dell'accordo in una logica procedimentale rappresentava un passaggio dirimente per fondare l'obbligo di provvedere.

Nella prima fattispecie considerata^[xxx], infatti, riguardante una procedura transattiva per danni da emotrasfusioni (dunque vertente su accordo transattivo tra privati e amministrazione) si valorizzava la «forte procedimentalizzazione del potere di cui è investita l'amministrazione» (sul modello delle procedure ad evidenza pubblica), affermando che non potesse che ritenersi

configurabile un obbligo di pronunciarsi sulle istanze di transazione in una «fattispecie procedimentale in senso proprio».

Nella seconda controversia richiamata[[xxxix](#)], invece, si trattava di una questione differente da quella appena illustrata e da quella trattata nella pronuncia in commento. La vicenda riguardava infatti non la cogenza dell'obbligo a stipulare un accordo, quanto invece la cogenza di obblighi ricavabili da accordo già sottoscritto tra due amministrazioni[[xxxix](#)]. Anche in questo caso, comunque, si valorizzava il fatto che l'accordo si inserisse in una «vicenda procedimentale» [[xxxix](#)].

I precedenti, dunque, appaiono rilevanti non solo per aver riconosciuto l'obbligo di provvedere a fronte di strumenti consensuali, ma anche per la valorizzazione della struttura procedimentale dell'attività che precede la stipula degli accordi.

La scelta argomentativa del collegio non è casuale, ma va compresa alla luce di ulteriori orientamenti, non menzionati nella pronuncia.

L'esperibilità dell'azione avverso il silenzio ha trovato infatti una limitazione in un orientamento più volte ribadito rispetto al mancato adempimento ad obbligazioni dedotte all'interno di accordi amministrativi. Dinanzi queste situazioni di inerzia la giurisprudenza amministrativa ha infatti negato l'ammissibilità dell'azione avverso l'inerzia, rilevando che con il rito speciale sul silenzio si è inteso tutelare il ricorrente solo rispetto al «mancato esercizio di potestà pubbliche discrezionali», ma non a fronte di «qualsiasi tipo di inerzia comportamentale della p.a.»[[xxxix](#)]: tale circostanza impedirebbe di far valere il rimedio anche tenendo conto che esso non potrebbe essere attivato per la tutela di un diritto soggettivo, quale quello leso a causa di un obbligo convenzionale rimasto inadempito.

Alla luce di questo orientamento consolidato il precedente prima richiamato, contenuto nella pronuncia in commento, sembra apparentemente minoritario[[xxxix](#)]. In compenso, la giurisprudenza ha mostrato di apprestare una diversa forma di tutela a fronte dell'inadempimento di obblighi convenzionali, attraverso il rimedio dell'esecuzione in forma specifica di cui all'art. 2932 c.c.

Per esempio, nel caso di convenzioni di lottizzazione a fronte dell'inadempimento all'obbligo di cessione delle aree da parte dei lottizzanti, la giurisprudenza riconosce in capo al Comune la possibilità di agire ex art. 2932 c.c. per ottenere il trasferimento delle aree oggetto di cessione, tramite una sentenza costitutiva in luogo dell'atto pubblico di cessione gratuita delle aree[[xxxix](#)]. Così, tenuto conto dell'applicabilità dei principi del codice civile in materia di obbligazioni

[xxxvii] si riconosce che l'accordo, pur deducendo al suo interno l'esercizio del potere, è fonte di obbligazioni civilistiche[xxxviii] e dunque, anche tenuto conto dei principi di pienezza ed effettività della tutela[xxxix], è esperibile l'azione ex art. 2932 c.c.

Ricapitolando, e tentando di leggere la pronuncia in commento sugli accordi di coesione alla luce di questa giurisprudenza, è possibile affermare quanto segue.

Non pare che i diversi orientamenti possano essere portati a sistema recuperando la teoria del doppio grado[xl], ritenendo che l'azione avverso il silenzio sia esperibile prima della stipula dell'accordo, mentre l'azione ex art. 2932 c.c. solo dopo tale stipula.

Sembra invece che il confine tra i due rimedi riposi sul tenore dell'obbligazione rimasta inadempita. In questo modo, peraltro, si spiega il caso della pronuncia isolata menzionata nella sentenza in commento, in cui l'obbligazione rimasta inadempita riguardava l'emanazione di un provvedimento.

In omaggio, dunque, alla distinzione contenuta all'art. 1, co. 1-bis della l. n. 241/1990, tenendo conto della distinzione tra atti non autoritativi e atti autoritativi si avranno due ipotesi. Se occorrerà eseguire un'obbligazione in cui prevale l'assetto civilistico[xli] o in cui l'attività sia riconducibile a rapporti di natura paritetica[xlii] il rimedio sarà quello dell'azione ex art. 2932 c.c. Se invece occorrerà fare riferimento ad un obbligo (tendenzialmente un dovere) comportante l'esercizio di un potere (es. obbligo di provvedere), allora si ricorrerà all'azione avverso il silenzio[xliii]. In quest'ultima casistica occorre anche precisare che, sussistendone i presupposti, non pare si possa escludere a priori l'ammissibilità anche di un'azione relativa alla fondatezza della pretesa[xliv].

In questi termini, la pronuncia in commento consente di offrire maggiore chiarezza sul complesso quadro di tutela in materia di accordi.

4.2. L'obbligo di provvedere nel prisma del principio di buona fede

Il secondo profilo dell'argomentazione dei giudici di Palazzo Spada su cui conviene soffermarsi attiene alla lettura del tema dell'obbligo di provvedere alla luce del principio di buona fede.

Il collegio, infatti, a livello di *obiter dictum* – dal momento che il punto non era peraltro dirimente per la risoluzione della controversia[xlv] – afferma che l'obbligo di provvedere può sussistere anche in assenza di una espressa disposizione di legge che tipizzi il potere di presentare un'istanza; dunque, anche nelle fattispecie in cui si imponga l'adozione di un provvedimento per «ragioni di giustizia e di equità». Tale lettura si fonda sul rilievo del dovere di correttezza della

p.a. in uno a quello di buona amministrazione, con l'ulteriore riferimento all'introduzione dell'espresso riferimento al principio di buona fede all'interno della l. n. 241 del 1990, ad opera della l. 11 settembre 2020, n. 120.

Questa riflessione si ricollega ad un orientamento risalente nella giurisprudenza amministrativa [\[xlvi\]](#), ma forse ora maggiormente enfatizzato anche grazie al riferimento espresso al principio di buona fede.

Si tratta di una riflessione molto importante dal punto di vista della tutela del cittadino perché consente a questi di avvantaggiarsi di una più ampia sfera di doverosità dell'azione amministrativa, anche grazie al principio di buona fede. È chiaro che però si genera una tensione piuttosto critica con il principio di legalità e il Consiglio di Stato pare esserne consapevole nella misura in cui afferma che «ciò non significa che non operi il principio di legalità ma che l'obbligo di provvedere, alla luce della buona fede, si desume dal contesto normativo di disciplina del potere pubblico» [\[xlvii\]](#).

Appare apprezzabile l'attenzione alla tutela che emerge da questo snodo, ma non bisogna trascurare i margini di incertezza che potrebbero eventualmente derivare da opzioni ermeneutiche poco sorvegliate tese a non dare dovuto spazio – come pure il Consiglio di Stato ammonisce – al dato positivo [\[xlvihi\]](#).

4.3. Il decorso del termine e l'enucleazione della disciplina procedimentale

Infine, il giudice si sofferma sul decorso del termine del procedimento. Benché l'accordo di coesione sia ricondotto, come visto, entro una logica procedimentale, non si ha un termine ricavabile dal diritto positivo. In mancanza di un termine normativamente previsto, il Consiglio di Stato ritiene che si applichi il termine previsto dall'art. 2, co. 2 l. n. 241/1990. Tale termine, in effetti, è previsto, a beneficio della certezza del diritto, proprio nelle situazioni in cui il legislatore abbia riconosciuto (almeno implicitamente) la sussistenza di un obbligo di provvedere, ma non sia stato identificato un termine. L'operazione del Consiglio di Stato non si limita all'individuazione di tale termine, estendendosi altresì all'individuazione di almeno due regole che devono conformare l'azione del Ministero.

In primo luogo, il Consiglio di Stato declina la forma attraverso cui deve esprimersi l'eventuale diniego di stipulare l'accordo. In questo senso, il Consiglio di Stato ritiene che l'eventuale diniego dovrà assumere la forma della determinazione ex art. 11, co. 4-bis l. n. 241/1990, ossia la determinazione che deve precedere la stipula dell'accordo laddove l'amministrazione decida di concludere un accordo e che assumerà il tenore di un atto di «arresto procedimentale».

In secondo luogo, pur ravvisando il decorso del termine di 30 giorni e ritenendo altresì che, in ogni caso, sia trascorso un termine ben più lungo, superiore ai 180 giorni, «reputa equo e ragionevole» disporre la nuova decorrenza del termine in modo da permettere alle parti un'ulteriore fase di confronto «nello spirito di leale collaborazione cui i reciproci rapporti istituzionali devono essere improntati».

Si tratta però di operazioni ermeneutiche che hanno una diversa portata. Nel primo caso, stante la qualificabilità dell'accordo di coesione come accordo amministrativo cui si applica anche l'art. 11, co. 4-bis è chiaro che al dovere di emanare la determina in caso di stipula dell'accordo si accompagna un dovere di adottare una (motivata) determina a contenuto negativo, dato che l'accordo in questione è qualificabile come necessario. In altri termini, il fatto che non vi sia un'alternativa unilaterale alla stipula dell'accordo per lo stanziamento dei fondi e che l'accordo debba sussistere per arrivare alla conclusione della procedura rende necessario individuare un atto con cui l'amministrazione motivi la propria decisione, atto che sarà eventualmente impugnabile qualora ne sussistano le condizioni.

Diverso è il secondo caso in cui il giudice svolge una valutazione dichiaratamente equitativa tramite cui dando rilievo a pur commendevoli esigenze di leale collaborazione fa decorrere nuovamente il termine del procedimento. Si tratta del medesimo approccio che emergeva dall'ordinanza resa all'esito della fase cautelare, con cui il Consiglio di Stato ha sospeso l'esecutività della sentenza oggetto di impugnazione, ove si affermava che «sospesa la sentenza, resta fermo comunque l'obbligo di tutte le parti di proseguire il dialogo – ricorrendo a leali, reali, proficue e reiterate interlocuzioni – per addivenire alla celere definizione dell'accordo nel rispetto del principio di leale collaborazione»[\[xlix\]](#).

È però evidente che si tratta di una tecnica di tutela che sottende margini di discrezionalità, che sarebbero fisiologici nella fase cautelare, in ordine alla valutazione dei presupposti[\[l\]](#). Tuttavia, tale tecnica solleva maggiori criticità rispetto al ruolo del giudice amministrativo, anche tenendo conto dell'attività integrativa che pure è chiamato ad esercitare[\[li\]](#).

5. Conclusioni

La pronuncia in commento si rivela fondamentale per varie ragioni.

Sul piano dei contenuti essa affronta una serie di snodi fondamentali al fine di identificare la disciplina relativa agli accordi di coesione, giungendo ad una definizione di alcuni tratti rilevanti

sul piano sostanziale, con rilevanti implicazioni anche sul fronte processuale.

Tramite una lettura congiunta degli art. 11 e 15 il Consiglio di Stato riesce a sussumere la disciplina degli accordi di coesione entro la figura degli accordi amministrativi (e, in particolare, degli accordi tra amministrazioni), operando un inquadramento di ordine sistematico. L'istituto così ricostruito viene ricostruito in base alla propria disciplina settoriale, ricavando una struttura procedimentale in cui si incastona l'accordo e, per l'effetto, si inserisce nel regime di doverosità proprio del procedimento di erogazione dei fondi di coesione.

Al netto delle implicazioni in termini di competenza del giudice amministrativo la ricostruzione operata consente di giustificare la sussistenza non già di un obbligo a contrarre, bensì di un obbligo ad esaminare la proposta della Regione Campania e, conseguentemente, permette di ritenere fondata l'azione avverso il silenzio promossa dalla Regione.

La pronuncia consente così di favorire un significativo progresso (anche solo sul fronte della certezza) sul piano della sistematica degli accordi e dell'esperibilità dell'azione avverso l'inerzia. In particolare, come si è visto, la pronuncia, se letta alla luce di altri filoni giurisprudenziali, consente di portare a sistema le diverse forme di tutela a fronte di obblighi relativi alla stipula di accordi o obbligazioni convenzionali rimasti inadempiti. In questo contesto campeggiano, tuttavia, alcuni profili di criticità.

La sentenza del Consiglio di Stato, infatti, mostra una condivisibile valorizzazione dei principi dell'azione amministrativa che però paiono portare il giudice a travalicare, in parte, il proprio ruolo. Se la considerazione del principio di buona fede rispetto all'individuazione dell'obbligo di provvedere causa una tensione solo eventuale con il principio di legalità, maggiori perplessità può suscitare il ricorso a principi che – pur se non impiegati per sostituirsi all'amministrazione, ma, in certo qual modo, per proceduralizzare l'esercizio del potere susseguente al giudicato – paiono testimoniare un almeno parziale scostamento dalla funzione che è propria del giudice [\[ii\]](#).

[\[i\]](#) P.to 3.1 della pronuncia in commento, ove si menziona Cons. Stato, Ad. plen., 31 luglio 2014, n. 17 (in termini cfr. già Cons. Stato, Ad. plen., 4 febbraio 2013, n. 3, nonché, più recentemente, Cons. Stato, sez. V, 1° dicembre 2022, n. 10561; T.a.r. Lazio – Roma, sez. I-bis, 8 marzo 2025, n. 4957; T.a.r. Lombardia – Milano, sez. IV, 31 marzo 2025, n. 1126).

[\[ii\]](#) Va comunque ricordato quanto affermato da M.M. Fracanzani, *La competenza per territorio, materia e grado del giudice amministrativo. Il regolamento di competenza*, in *Diritto processuale*

amministrativo diretto da G.P. Cirillo, Milano, Wolters Kluwer, 2017, p. 221, il quale opportunamente osserva che gli effetti diretti sono «effetti comunque concepiti per svilupparsi all'interno della sfera di competenza dell'ente», sicché la normale coincidenza tra sede dell'ente e ambito territoriale di efficacia dei suoi atti porta a considerare che, molto spesso, criterio della sede dell'organo e criterio dell'effetto diretto coincidano.

[iii] P.to 3.2 della pronuncia in commento.

[iv] Sui problemi di ordine applicativo rispetto al criterio dell'efficacia dell'atto già nella disciplina anteriore al codice del processo amministrativo cfr. P. Carpentieri, *Le questioni di competenza*, in *Dir. proc. amm.* 4, 2010, pp. 1232-1233; P. Stella Richter, *La competenza territoriale nel giudizio amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 19; più recentemente, rispetto alla situazione post-codice, si v. C. Guacci, *La competenza nel processo amministrativo* Torino, Giappichelli, 2018, pp. 11 ss.; V. Buratti, *La difficile delimitazione degli effetti diretti del provvedimento nell'individuazione del giudice competente*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2024, pp. 113 ss. Sulle difficoltà derivanti dalla circoscritta attenzione al tema dell'efficacia spaziale degli atti amministrativi si v. A. Andreani, *La competenza per territorio dei tribunali amministrativi regionali*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 119 ss.

[v] Sul punto cfr. G. Falcon, *Lezioni di diritto amministrativo. 1. L'attività*, Milano, Wolters Kluwer, 2024, pp. 153-154, il quale peraltro evidenzia che gli effetti dell'atto possono prodursi in luoghi precisi, senza che ciò incida sull'ambito di efficacia dell'atto, potendo essere questo più ampio.

[vi] In tema si v. G. Falcon, voce *Esecutorietà ed esecuzione dell'atto amministrativo*, in *Enc. giur.*, 1991, ora in Id., *Scritti scelti*, Milano, Wolters Kluwer, 2015, pp. 241 ss.

[vii] In questo senso si v. anche i puntuali rilievi di S.S. Scoca, *Riflessioni critiche sui criteri di individuazione del giudice competente nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2013, pp. 1137 ss.

[viii] Cfr. Cons. Stato, sez. III, 23 febbraio 2018, n. 1153; T.a.r. Lazio, sez. III-ter, 27 marzo 2019, n. 4041; Cons. Stato, sez. III, 21 dicembre 2012, n. 6655. Già in passato si sono avute incertezze rispetto ad altre tipologie di atti consensuali, come le transazioni. Cfr. in part. Cons. Stato, sez. III, 22 dicembre 2017, n. 6063 dove si privilegia l'effetto giuridico e non economico dell'atto di transazione (in questa prospettiva si v. anche L. Piscitelli, sub *art. 13*, in G. Falcon, F. Cortese, B. Marchetti (a cura di), *Commentario breve al codice del processo amministrativo*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, pp. 161-162.

[\[ix\]](#) S.S. Scoca, *op. cit.* pp. 1137-1138.

[\[x\]](#) Benché, come si vedrà, il Consiglio di Stato ritiene che vi sia un obbligo di “esaminare la proposta di accordo” della Regione Campania, dalla disciplina dell’accordo di coesione non pare ricavabile una regola che assegni a quest’ultima il potere di proposta, individuando il Ministero come sede dell’ufficio presso cui presentare l’istanza. D’altronde far discendere la competenza dal solo tenore del comportamento della parte darebbe luogo a una significativa incertezza.

[\[xi\]](#) In ordine agli orientamenti della giurisprudenza sugli atti ad efficacia territorialmente limitata si v. in part. M. D’Orsogna, sub *Artt. 13-14*, in G. Morbidelli (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 294 ss.; L. Piscitelli, *op. cit.*, pp. 159 ss

[\[xii\]](#) La fattispecie riguardava una convenzione tra più regioni. Ai fini della competenza il Consiglio di Stato ha ritenuto che non essendo localizzabili gli effetti dell’intera convenzione ha fatto riferimento agli effetti prevalenti tenendo conto anche delle pretese dedotte nel ricorso (Cfr. Cons. Stato, sez. V, 13 gennaio 1994, n. 8, in *Cons. Stato*, I, 1994, spec. p. 29). Rispetto alla valorizzazione della domanda della parte, analogo ragionamento si rinviene quando un provvedimento impugnato opera in più Regioni, la giurisprudenza tende a evocare il principio di scindibilità degli effetti, in base a cui si considerano «i soli effetti interessati dall’azione giudiziale e, quindi, la portata effettuale dell’ipotetica pronuncia di annullamento» (Cons. Stato, sez. III, 15 febbraio 2021, n. 1407; in termini, Cons. Stato., sez. III, 23 giugno 2014, n. 3156).

[\[xiii\]](#) Peraltro, seguire questo percorso argomentativo avrebbe consentito di evitare di discutere della natura politica o meno delle implicazioni derivanti dalla coerenza con i documenti di programmazione o del carattere presupposto delle verifiche istruttorie, argomenti che potrebbero apparire non del tutto condivisibili.

[\[xiv\]](#) Così, F. Giglioni, A. Nervi, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Esi, 2020, p. 100. Come rilevato da G. Greco, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto* Torino, Giappichelli, 2003, pp. 177 ss., la norma-base è rappresentata dall’art. 11, contenendo esso una disciplina generale degli accordi amministrativi. Sulla portata generale dell’art. 11 si v. anche N. Aicardi, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, pp. 12 ss.; più recentemente anche F. Tigano, *Il contenuto degli accordi al vaglio del giudice amministrativo: alla ricerca dell’interesse pubblico*, in P. Urbani (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d’uso per la gestione della rigenerazione urbana*, iFEL Fondazione. Anci, 2023, p. 230 che evidenzia anche la centralità dell’art. 11 anche per gli accordi tra amministrazioni. Nondimeno, l’inquadramento degli accordi tra amministrazioni entro il

modello dell'art. 11, benché letto in combinato disposto con l'art. 15, non è così agevole, dato che, ad esempio, il rinvio – contenuto nell'art. 15, co. 2 – alle disposizioni previste dall'art. 11, co. 2 e 3 è limitato dall'inciso «in quanto applicabili».

[xv] Peraltro, parte della dottrina ha rilevato che gli accordi ex art. 11 non sono riducibili ai soli accordi integrativi e sostitutivi, facendo riferimento agli «atti convenzionali di esercizio del potere amministrativo del quale l'ordinamento non consente l'esercizio unilaterale ed autoritativo» (così, M. Immordino, *Legge sul procedimento amministrativo. Accordi e contratti di diritto pubblico*, in *Dir. amm.*, 1, 1997, p. 144).

[xvi] Cfr. p.to 4.1 della pronuncia in commento.

[xvii] In effetti, una contrapposizione tra accordi necessari e facoltativi (invece di eventuali) è presente in P.L. Portaluri, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, Giuffrè, 1998 spec. pp. 221 ss. Qui però si tratta di una classificazione impiegata nell'ambito degli accordi ex art. 11, per distinguere le situazioni di disponibilità della fattispecie da parte della p.a., in cui la mancata stipula dell'accordo non lede l'interesse pubblico (accordi facoltativi) e le fattispecie in cui si ha una relazione di strumentalità necessaria fra interesse privato e pubblico, di talché la soluzione consensuale in termini regolativi si impone (accordi necessari). Di accordi “facoltativi” si discute anche in G. Greco, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 82, sempre rispetto all'art. 11, per alludere al fatto che «l'Amministrazione detiene e conserva pur sempre la possibilità dell'agire unilaterale»; in chiave adesiva, v. anche M.C. Romano, *Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in

A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 605.

[xviii] Cfr. quanto rilevato *supra sub* nota 14. Sul rapporto tra gli artt. 11 e 15 nella disciplina dell'accordo tra amministrazioni si v. in part. R. Ferrara, *Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 787 ss., mentre, sull'unitarietà della nozione di accordo amministrativo, pur nella consapevolezza delle distinzioni tra accordi procedimentali e accordi organizzativi si v. E. Sticchi Damiani, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 120-123.

[xix] P.to 4.1 della pronuncia in commento. Ivi, peraltro, il collegio richiama l'art. 7 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36). Il riferimento è da intendersi all'esclusione degli accordi tra amministrazioni dalla disciplina del codice al sussistere delle quattro condizioni

stabilite dall'art. 7, co. 4. In tema cfr., M. Delsignore, sub art. 7, in R. Villata, M. Ramajoli (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici. D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Pisa, Pacini Giuridica, 2024, pp. 38-39; H. Bonura, *La cooperazione pubblico-pubblico (art. 7, comma 4)*, in M. Clarich (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 279 ss.; G. Scarafiocca, *Il principio di auto-organizzazione amministrativa (Art. 7)*, in G.F. Cartei, D. Iaria (a cura di), *Commentario al Codice dei Contratti pubblici. Dopo il correttivo*, I, Napoli, Editoriale scientifica, 2025, pp. 104 ss.

[xx] In questo senso si v. Cons. Stato, sez. IV, Sent., 22 dicembre 2022, n. 11208, anche se la configurazione dell'art. 15 come norma in bianco è già presente in R. Ferrara, *Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 782. Come osserva E. Bruti Liberati, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico. Tra amministrazioni e privati*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 112, l'esistenza di una disciplina specifica non esclude l'applicabilità della disciplina generale degli accordi che con la prima è in rapporto di coordinazione e integrazione.

[xxi] In particolare, gli accordi tra amministrazioni rappresentano uno strumento per il coordinamento di poteri dato dall'assetto policentrico dell'ordinamento italiano e dalla progressiva maggiore considerazione delle autonomie, nonché della leale collaborazione come principio che ispira i rapporti tra Stato e autonomie. In tema cfr. in part. G. Pericu, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, *Diritto amministrativo*, II, Bologna, Monduzzi, 1993, pp. 773 ss., che evidenzia l'importanza degli accordi tra p.a. nell'ambito del coordinamento tra competenze amministrative frammentate e per la collaborazione nella migliore gestione dei servizi; E. Bruti Liberati, voce *Accordi pubblici*, in *Enc. dir.*, Agg. V, 2001, p. 29; A. Contieri, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2000, pp. 121 ss.; F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, Franco Angeli, 2012, pp. 50 ss. P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia, politica, territorialità e governance*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 141 ss.; F. Rota, p. 213. Una prospettiva differente è quella offerta da G.D. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, Giuffrè, 1996, che, in linea con F. Merusi, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in Aa. Vv., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 49 ss., rileva l'importanza di moduli di coordinamento come gli accordi amministrativi per il raggiungimento di risultato utile in termini materiali (p. 359), pur in una configurazione degli accordi tra p.a. come strumenti di paritaria interazione tra portatori di

pubblici interessi (pp. 321 ss.). Cfr. anche G. Greco, *op cit.*, pp. 175 ss., secondo cui non è una trascurabile evenienza l'interpretazione di accordi in senso prevalentemente o necessariamente privatistico, ma è chiaro che «il campo per così dire naturale di tali accordi è quello pubblicistico, implicante l'esercizio di potestà amministrative» (p. 185). Non va trascurato il contributo dato al tema degli accordi tra amministrazioni prima della l. 241/1990, rispetto alla configurazione di accordi organizzativi (S. Amorosino, *Gli accordi organizzativi tra amministrazioni, Parte I: profili storico-dogmatici*, Padova, Cedam, 1984; G. Pastori, *Accordi e organizzazione amministrativa*, in A. Masucci (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, ora in G. Pastori (a cura di), *Scritti scelti. I. 1962-1991*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 379 ss.), ma anche di convenzioni pubblicistiche, rispetto a cui sono state approfondite anche le dinamiche collaborative tra diversi livelli istituzionali e tra Regioni, con particolare riguardo alla vincolatività sul piano giuridico (G. Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 172 ss., pp. 317 ss.; Id., voce *Convenzioni e accordi amministrativi. 1) Profili generali*, in *Enc. giur.*, ora in Id., *Scritti scelti*, cit., pp. 205 ss.; rispetto agli accordi tra Regioni si v. pure G. D'Orazio, voce *Accordi interregionali*, in *Enc. giur.*, I, 1988).

[\[xxii\]](#) P.to 4.1. della pronuncia in commento.

[\[xxiii\]](#) Rispetto alla doverosità legata alla deduzione del potere all'interno dell'accordo cfr. E. Bruti Liberati, *op. cit.*, pp. 85. Più recentemente, rileva A. Moliterni, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, Jovene, 2016, p. 344 che «la lontananza della posizione dell'amministrazione da una vera e propria condizione di autonomia e di libertà sarebbe ancor più netta con riguardo ai rapporti negoziali incidenti su funzioni ed oggetti pubblici, rispetto ai quali risulterebbe prevalente la dimensione della doverosità tipica della funzione amministrativa». Rispetto alla doverosità dell'azione consensuale come indotta dall'elemento finalistico cfr. F. Cangelli, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, Giuffrè, 2004, spec. pp. 335 ss. Sul rilievo del principio di funzionalità anche nella lettura contrattualprivatistica degli accordi cfr. G. Manfredi, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 120 ss.; S. Civitarese Matteucci, *Regime giuridico dell'attività amministrativa e diritto privato*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2003, pp. 463 ss. rispetto agli accordi ex art. 11 (ma tenendo conto che una lettura contrattuale degli accordi è stata avanzata dallo stesso A. per gli accordi di programma: cfr. S. Civitarese Matteucci, voce *Accordo di programma (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Agg. III, 1999, spec pp. 23-24).

[\[xxiv\]](#) P.to 4.1. della pronuncia in commento ove é richiamato espressamente il Regolamento delegato (Ue) n. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di

condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei. D'altronde il diritto eurounitario si rivela fondamentale anche nello stimolare l'adozione di accordi di tipo orizzontale e verticale anche fra diverse amministrazioni nazionali. Per un inquadramento in tema è ancora di rilievo N. Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, spec. pp. 148 ss. Sulla portata del contributo di Nicola Bassi in merito agli accordi nel diritto europeo, anche alla luce dello studio delle figure tradizionali di accordo, si v. F. Fracchia, *Gli accordi amministrativi nella produzione scientifica di Nicola Bassi*, in *Riv. reg. merc.*, 2, 2017, pp. 248 ss.

[xxv] P.to 4.1. della pronuncia in commento

[xxvi] Sul fondamento dell'obbligo di provvedere cfr., in part., A. Cioffi, *Dovere di provvedere e pubblica amministrazione*, Milano, 2005, pp. 89 ss.; F. Figorilli, A. Giusti, *Art. 2 conclusione del procedimento*, in N. Paolantonio, A. Police, A. Zito (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione, Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 136 ss.; A. Police, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 275 ss.; N. Posteraro, *Domande manifestamente inaccoglibili e dovere di provvedere*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 25 ss.; M. Renna, F. Figorilli, voce *Silenzio della pubblica amministrazione. I) Diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, XXVIII, 2009, pp. 1 ss.; più recentemente cfr. A. Calegari, sub art. 31, in G. Falcon. F. Cortese, B. Marchetti (a cura di), *op. cit.*, pp. 343 ss.; F. Follieri, *Il silenzio nei procedimenti ad iniziativa officiosa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023; S. Villamena, *Inerzia amministrativa e nuove forme di tutela. Profili organizzativi e sostanziali*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 101 ss.

[xxvii] La discrezionalità, infatti, costituisce un limite a fronte dell'esperimento dell'azione di adempimento, presupponendo essa che l'attività sia vincolata (o sia esaurita la discrezionalità) e che non residuino ulteriori adempimenti istruttori. Nondimeno, a queste condizioni, sarebbe profilabile un'azione di adempimento, benché, in situazioni di silenzio, la giurisprudenza non si spinga a pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa (su queste problematiche cfr. M. Ramajoli, *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempimento*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, pp. 727 ss.; C. Silvano, *Il Consiglio di Stato alla prova del giudizio contro il silenzio: verso una tutela maggiormente effettiva? (nota a Cons. Stato, sez. IV, 30 aprile 2024, n. 3945)*, in questa *Rivista*).

[xxviii] Non vi è dubbio in base all'art. 133, lett. a), n. 2. Anche nel caso di accordi tra p.a., in ogni caso, occorre verificare che la controversia abbia come "oggetto immediato" l'accordo medesimo

e non vicende a carattere meramente patrimoniale (in tema, Cass., sez. un., 19 settembre 2023, n. 26853; Cass., sez. un., 6 aprile 2022, n. 11252; Cass., sez. un., 5 ottobre 2021, n. 26921).

[xxix] Va comunque osservato che la giurisprudenza non è univoca, rinvenendosi un orientamento piuttosto consistente che nega l'esperimento dell'azione avverso il silenzio a fronte di atti amministrativi generali o atti regolamentari sull'assunto che il rimedio sarebbe «circostritto alla sola attività amministrativa di natura provvedimentale» (*ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 3 gennaio 2023, n. 76; Cons. Stato, sez. IV, 26 luglio 2021, n. 5539; Cons. Stato, sez. IV, 2 settembre 2019, n. 6048).

[xxx] Cfr. Cons. Stato, sez. III, 24 novembre 2011, n. 6244. Sulla natura non civilistica di questi strumenti consensuali, ma sulla non riconducibilità ad accordi procedimentali transattivi cfr. A. Cassatella, *Note in tema di transazione e atti a funzione transattiva nel diritto amministrativo*, in G. Falcon, B. Marchetti (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, p. 247; Id., *La transazione amministrativa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 67.

[xxxi] Cons. Stato, sez. III, 28 agosto 2013, n. 4309.

[xxxii] Va comunque notato che, in passato, la giurisprudenza ha in più occasioni negato l'ammissibilità dell'azione avverso il silenzio in caso di obblighi di fonte convenzionale (nell'ambito di accordi e contratti), ritenendo che essa potesse essere esercitata solo a fronte di attività provvedimentale e per la tutela di interessi legittimi. Sul punto si tornerà *infra*.

[xxxiii] Per quanto riguarda infine l'ultima pronuncia menzionata nella sentenza in commento (ossia Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2022, n. 2636), non rintracciabile nelle banche dati, molto probabilmente il riferimento è a Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2002, n. 2636.

[xxxiv] Così, in part. Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2014, n. 1087. Cfr. altresì Cons. Stato, sez. VII, 30 maggio 2024, n. 4860; Cfr. Cons. Stato, sez. III, 13 settembre 2021, n. 6265; Cons. Stato, sez. III, 26 ottobre 2015, n. 4902; Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2014, n. 1087. Cfr. anche A. Calegari, *op. cit.*, p. 342.

[xxxv] V. però la lettura sistematica proposta *infra*.

[xxxvi] Cfr. recentemente T.a.r. Sicilia Catania, sez. IV, Sent., 5 settembre 2023, n. 2625. In senso affermativo rispetto al ricorso all'art. 2932 c.c. cfr. pure Cons. Stato, ad. plen., 20 luglio 2012, n. 28; Cons. Stato Sez. IV, 7 settembre 2020, n. 5376; Cons. Stato, Sez. IV, 21 aprile 2017, n. 1875; T.a.r. Sicilia – Catania, sez. IV, 5 settembre 2023, n. 2625; In dottrina, affermativamente, si v. M. Renna,

Il regime delle obbligazioni nascenti dall'accordo amministrativo, in *Dir. amm.*, 1, 2010, pp. 76-77, ritenendo consumato il potere discrezionale della p.a. una volta stipulato; F. Tigano, *Accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *op. cit.*, p. 665, che enfatizza in tal senso il rilievo del rinvio ai principi in materia di obbligazioni del codice civile. più recentemente si v. anche S. Florian, *L'azione di adempimento tra rifiuto di provvedimento e silenzio dell'amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 144-145.

[\[xxxvii\]](#) Il punto è evidenziato in Cass. civ., sez. un., 5 dicembre 2023, n. 33944.

[\[xxxviii\]](#) In questo senso, cfr. in part. T.a.r. Toscana – Firenze, sez. III, 27 novembre 2018, n. 1552.

[\[xxxix\]](#) Cass. civ., sez. un., 9 marzo 2015, n. 4683.

[\[xl\]](#) D'altronde la negoziabilità stessa del potere nell'ambito degli accordi amministrativi postula il superamento di questa impostazione (in questo senso E. Bruti Liberati, voce *Accordi pubblici*, cit., pp. 5 ss.; E. Bruti Liberati, *Consenso e funzione*, cit., pp. 47 ss.; A. Moliterni, *op. cit.*, p. 104), senza contare che pure la giurisdizione esclusiva in materia di accordi, rispetto alle diverse vicende di formazione e di esecuzione dell'accordo, fa perdere la valenza sistematica della teoria del doppio grado (E. Bruti Liberati, voce *Accordi pubblici*, cit., pp. 5-6; sul rilievo della giurisdizione esclusiva in rapporto alla diversa disciplina dei contratti pubblici cfr. anche M. Ramajoli, *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, in *Dir. amm.*, 4, 2019, pp. 686-687). Sulla teoria del doppio grado, pure con rilievi critici, si v. G. Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche*, cit., pp. 287 ss.; F. Ledda, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo*, ora in Id., *Scritti giuridici*, Padova, Cedam, 2002, pp. 121 ss.; A. Masucci, *Trasformazione dell'amministrazione e moduli convenzionali. Il contratto di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1988, pp. 51 ss.

[\[xli\]](#) Appare difficile rilevare l'esistenza di obbligazioni *tout court* civilistiche. D'altronde, già in Cons. Stato, ad. plen., 20 luglio 2012, n. 28 si era rilevato come l'atto d'obbligo di un consorzio relativo alla cessione di aree e all'assunzione a proprio carico di oneri di urbanizzazione non fosse qualificabile come una obbligazione meramente privatistica, essendo invece atto privato accessivo all'assegnazione nel piano di zona.

[\[xlii\]](#) Rispetto a questi rapporti, infatti, Cons. Stato, sez. VII, 30 maggio 2024, n. 4860 esclude l'applicabilità dell'azione avverso il silenzio e, dunque, dovrebbe prospettarsi l'esperibilità dell'azione ex art. 2932 c.c. Di tutta evidenza, bisognerà tener conto delle peculiarità ulteriori della disciplina generale (ed eventualmente settoriale) dell'accordo se stipulato tra amministrazioni.

[[xliii](#)] Peraltro, a tutela del ricorrente, si ritiene che sia possibile la conversione dell'azione in queste ipotesi, come già osservato in altra sede (sia consentito il rinvio a S. Franca, *La conversione dell'azione tra potere ufficioso e principio della domanda: dal criterio della continenza alla centralità della vicenda sostanziale*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2024, p. 174.

[[xliv](#)] Non esclude, a fronte di inerzia provvedimentale nella materia degli accordi, l'esperibilità dell'azione di adempimento ex art. 31, co. 3 e 34, co. 1, lett. c) c.p.a., oltre al ricorso alla tutela ex art. 2932 c.c. anche S. Florian, *op. cit.*, spec. p. 145. In questa ricostruzione, tuttavia, il problema che si può porre attiene alla tutela a fronte di gruppi di obbligazioni di tipo diverso. Non appare comunque da escludere una soluzione che si basi sul cumulo tra azione di adempimento e azione ex art. 2932 c.c.

[[xlv](#)] Cfr. p.to 4.2.1.della pronuncia in commento ove si afferma che «L'obbligo di provvedere, in coerenza con il principio di legalità, è previsto da una specifica disposizione di legge (art. 1, comma 178, lett. d, legge n. 178 del 2020, cit.) che disciplina un apposito procedimento di assegnazione delle risorse ed in cui la Regione, dopo il provvedimento Cipess del 3 agosto 2023 n. 25, è sicuramente titolare di una posizione differenziata che la legittima ad agire contro l'inerzia della Presidenza del Consiglio. Rispetto alla formulazione dell'art. 15 della legge n. 241 del 1999, la suddetta norma, sul piano letterale, è chiara nel prevedere che le parti «*definiscono d'intesa un accordo*» e, dunque, contempla un obbligo procedimentale di provvedere».

[[xlvi](#)] L'orientamento era già stato individuato in A. Cioffi, *op. cit.*, pp. 97 ss., ma, rispetto al più recente impiego della clausola delle «ragioni di giustizia ed equità» si v. S. Villamena, *Inerzia amministrativa e nuove forme di tutela. Profili organizzativi e sostanziali*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 126 ss. In senso contrario all'orientamento che fondava semplicemente su ragioni di giustizia ed equità l'obbligo di provvedere, prima ancora della l. n. 241/1990, per ragioni di indeterminatezza si v. A. Angiuli, *Studi sulla discrezionalità amministrativa nel quando*, Bari, Cacucci, 1988, p. 101.

[[xlvii](#)] P.to 4.2. della pronuncia in commento.

[[xlviii](#)] Sui problemi dati dagli orientamenti tesi a superare la rigidità della norma come fondamento dell'obbligo di provvedere cfr. D. Marrello, *Le prospettive dell'azione avverso il silenzio fra la salvaguardia dell'obbligo di provvedere e la valorizzazione dell'art. 2 della legge n. 241/1990*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2020, spec. pp. 1057 ss.; G. Tropea, *Spunti sull'azione di condanna a fronte dell'inerzia della pubblica amministrazione nel rapporto fra amministrazione e giurisdizione*, in P. Cerbo, G. D'Angelo, S. Spuntarelli (a cura di), *Amministrare e giudicare. Trasformazioni*

ordinamentali, Napoli, Jovene, 2022, p. 110. Il vaglio relativo alla legittimazione può in questo ambito assumere particolare importanza (cfr. S. Franca, *L'azione di condanna a fronte dell'inerzia nel rapporto fra amministrazione e giurisdizione*, ivi, p. 83), giacché orienta la valutazione sull'obbligo di provvedere alla sussistenza di una pretesa normativamente tutelata che pare suscettiva di guidare il sindacato nel giudice, ove ve ne siano i presupposti, verso una pronuncia sulla fondatezza della pretesa. In questo senso, effettivamente, il richiamo al principio di buona fede potrebbe avere un rilievo maggiormente significativo, proprio nella prospettiva di un'azione di adempimento.

[\[xlix\]](#) Ord. Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2024, n. 1325.

[\[i\]](#) Il fatto che il giudice abbia discrezionalità nella valutazione dei presupposti è un dato pacifico e, anzi, sorgono criticità quando questa legittima discrezionalità venga compressa (F. Saitta, *Interprete senza spartito? Saggio critico sulla discrezionalità del giudice amministrativo*, Editoriale scientifica, 2023, pp. 249 ss.). Tuttavia, occorre osservare che solleva maggiori criticità la discrezionalità esercitata dal giudice cautelare quando la valutazione sulla sussistenza dei presupposti si traduce in un bilanciamento degli interessi delle parti. In tema cfr. già C. Cacciavillani, *Giudizio amministrativo di legittimità e tutele cautelari*, Padova, Cedam, 2002, spec. pp. 163 ss.; più recentemente, anche alla luce dell'esperienza pandemica, cfr. M. Ricciardi Calderaro, *La comparazione degli interessi nella valutazione cautelare del giudice amministrativo*, Napoli, Jovene, 2023; C.E. Gallo, *La giurisdizione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 293 ss.

[\[ii\]](#) Sull'attività integrativa del giudice, come attività tramite cui i giudici sono chiamati a individuare la legalità sostanziale, senza ragionamenti di tipo analogico e senza che l'attività ermeneutica si traduca nella creazione di norme inedite. Per maggiori approfondimenti in tema, cfr. A. Cassatella, *L'eccesso di potere giurisdizionale e la sua rilevanza nel sistema di giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2018, pp. 657 ss.; più recentemente sul ruolo della giurisdizione amministrativa nel quadro della separazione dei poteri (onde contenere il problema del creazionismo giudiziario) si v. Id., *Separazione dei poteri, ruolo della scienza giuridica, significato del diritto amministrativo e del suo giudice: osservazioni a margine di "Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri" di Massimo Luciani*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2024, pp. 254 ss. Al problema dei limiti dell'attività integrativa può aggiungersi, in altre controversie, il problema del labile confine tra amministrazione e giurisdizione (su cui cfr. L. Saltari, *I giudici amministratori*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2023, pp. 327 ss.).

[iii] Più in generale, sulle criticità legate all'uso di parametri equitativi anche tenendo conto dell'attività integrativa del giudicante spec. G. Tropea, *L'effettività "equitativa" della decisione del giudice amministrativo: il caso della modulazione nel tempo degli effetti della sentenza*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2023, pp. 711 ss.
