



Gli accordi amministrativi nella produzione scientifica di Nicola Bassi

di Fabrizio Fracchia

SOMMARIO: 1. Premessa: gli accordi nel quadro degli studi di Nicola Bassi. – 2. Una sintesi del volume di Nicola Bassi sugli accordi nel diritto europeo: la possibilità di stipulare figure pattizie. – 3. *Segue:* la natura degli accordi e il regime giuridico. – 4. Una riflessione finale sulla monografia di Nicola Bassi. – 5. Lo studio degli accordi “tradizionali”, ambientati nel contesto nazionale e disciplinati dalla legge n. 241/1990.

1. Premessa: gli accordi nel quadro degli studi di Nicola Bassi

In seno alla Sua copiosa produzione, Nicola Bassi si è occupato diffusamente di accordi nell’ambito del diritto amministrativo, trattando sia di quelli stipulati tra amministrazioni, sia delle figure pattizie che coinvolgono enti e privati [\[1\]](#).

L’istituto dell’accordo è stato da Lui analizzato sotto profili assai diversi tra di loro, non solo nella prospettiva classica, che pure ha percorso con profondità e rigore (studiando la disciplina di cui agli artt. 11 e 15, legge n. 241/1990), ma anche adottando un punto di vista del tutto peculiare, quello europeo, consegnandoci un importantissimo contributo con il volume *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, 2004.

Giova ripercorrere le scansioni essenziali dell’argomentazione sviluppata nel lavoro monografico appena ricordato.

L’A. sottolinea come la figura dell’accordo tra soggetti pubblici, impiegata in chiave interna soprattutto come strumento necessario a fronte della proliferazione dei centri di potere per salvaguardare l’unità dell’ordinamento, in prospettiva europea abbia giocato un ruolo di raccordo nell’ambito di una rete policentrica, dunque per creare “unità”, accompagnando il processo di integrazione.

È di immediato interesse osservare che la cornice di riferimento, testé delineata siccome tratteggiata all’inizio del lavoro, è destinata a essere sviluppata nel corso della monografia fino a diventare la chiave esplicativa della possibilità stessa di stipulare accordi, i quali, annoverati tra gli strumenti utili ad assicurare quella unità, esigono uno statuto giuridico che consenta loro di potere assolvere questo ufficio e di esplicitare questa funzione.

Tre sono comunque i problemi che Bassi si propone di risolvere.

Il primo è quello della possibilità stessa per gli enti di stipulare siffatta tipologia di accordi, caratterizzati dal fatto che la relazione giuridica che essi fondano supera i confini nazionali. Al riguardo, Bassi fornisce numerosi esempi concreti che confermano l’importanza e l’estensione del fenomeno pattizio oggetto della sua indagine e inizia a mettere a fuoco uno dei problemi principali della stessa, e, cioè il tema del rilievo della capacità giuridica dei soggetti pubblici.

Il secondo e il terzo snodo problematico attengono alla qualificazione degli accordi e al regime loro

applicabile.

Una prima osservazione si impone: sono, questi, gli stessi problemi generali che la dottrina nazionale ha tradizionalmente affrontato in relazione agli accordi di diritto interno prima dell'entrata in vigore della legge n. 241/1990; siffatti problemi, tuttavia, vengono calati in un ordinamento sovranazionale, il che rende più articolata e complicata (e interessante) l'analisi.

2. Una sintesi del volume di Nicola Bassi sugli accordi nel diritto europeo: la possibilità di stipulare figure pattizie

Nicola Bassi procede a un accurato censimento dei casi in cui il “metodo sostanziale dell'accordo pubblico di coordinamento” viene utilizzato nel diritto UE; si impegna quindi in un'analisi minuziosa delle fonti e della giurisprudenza, trovando svariate conferme all'ipotesi di base secondo cui nel contesto europeo certamente si ammette che mediante accordo (stipulato tra amministrazioni nazionali, tra queste e le istituzioni europee o tra queste ultime) si disciplini l'esercizio di competenze pubblicistiche.

Rilevato che il diritto europeo considera propri soggetti (e, dunque, ne riconosce la soggettività) non solo gli Stati, ma anche altre entità giuridiche ed enti pubblici nazionali (come accade, ad esempio, nel settore delle agevolazioni creditizie o nel campo degli appalti), l'A. riprende il quesito circa l'ammissibilità che l'ordinamento europeo estenda la capacità delle amministrazioni nazionali, consentendo alle stesse di stipulare accordi. Sul punto, conclude con sicurezza nel senso che siffatto ordinamento riconosce a soggetti pubblici nazionali legittimati dal diritto interno la capacità di vincolarsi mediante la conclusione di strumenti convenzionali rilevanti sul piano dell'ordinamento europeo medesimo.

A questo punto, apparentemente e superficialmente appagato, potrebbe arrestarsi il giurista che si limita a descrivere i fenomeni che indaga.

Questo risultato non soddisfa invece uno studioso della tempra di Nicola Bassi, inquieto, curioso e preoccupato di “costruire” e di plasmare gli istituti giuridici più adatti a inquadrare quei fenomeni. Come giustificare giuridicamente questa estensione di capacità? Come ricondurla ai principi e ai paradigmi giuridici?

In primo luogo, Egli coglie immediatamente un corollario dell'analisi già condotta: l'amministrazione che attua il diritto europeo viene collocata in un quadro ordinamentale che ne diminuisce la dipendenza rispetto al diritto interno e ne aumenta la soggezione a quello sovranazionale.

Per altro verso, e soprattutto, con uno scarto efficace e brillantissimo, unitamente al principio dell'effetto utile, risolve il problema applicando – dunque in chiave non già funzionale, ma organizzativa – quella teoria dei poteri impliciti che tanto aveva studiato in altri lavori scientifici [2].

E tale impiego trova per Bassi giustificazione in ragione del fatto che ciò non comporta, né implica, a suo giudizio, una limitazione ai diritti dei privati, aspetto che forse potrebbe essere sottoposto a un processo di falsificazione/verificazione, ma che certamente l'A. consapevolmente ed efficacemente valorizza.

Le amministrazioni nazionali impegnate nel perseguimento di finalità comunitarie, dunque, devono essere titolari di tutte le competenze necessarie per conseguire gli obiettivi assegnati dall'ordinamento, compresa la facoltà di concludere accordi, sicché, ad esempio, neanche una norma nazionale potrebbe limitare la capacità degli enti “interni”.

Bassi risolve poi agevolmente un ulteriore profilo problematico: posto che il meccanismo di estensione della capacità opera in presenza di un collegamento con l'ordinamento europeo, occorre definire un criterio per giustificare l'iscrizione all'ambito di rilevanza comunitaria. Esso viene individuato in

ragione della sussistenza di un vincolo finalistico nella prospettiva della sussidiarietà europea.

In conclusione, la dottrina dei poteri impliciti ha l'effetto di legittimare la possibilità di concludere accordi transnazionali là ove essi siano in concreto strumentali all'obiettivo comunitario.

3. *Segue*: la natura degli accordi e il regime giuridico

Bassi si volge poi all'analisi della natura degli accordi.

Intanto, Egli scarta la tesi dell'accordo di diritto internazionale pubblico, condivisibilmente sottolineando come sussista un ordinamento europeo che li riconosce e che ha la capacità di esprimere proprie qualificazioni. Non è dunque necessario o opportuno guardare al diritto internazionale: si è in presenza, infatti, di un accordo di diritto comunitario di ambientazione pubblicistica (questa parte della sua argomentazione complessiva è di estremo interesse perché si nutre dell'intenso dialogo con la dottrina francese, italiana e spagnola).

Anche negando la tesi secondo cui si tratterebbe di contratti di diritto internazionale privato (cui seguirebbe l'applicazione del diritto internazionale privato), guardando alla giurisprudenza della Corte di giustizia e in ragione della sussistenza di un modello comune (assai interessante è anche il passaggio in cui Bassi afferma che una regola comune può identificarsi a partire dalla sua presenza in un certo numero di Stati), l'A. costruisce una categoria concettuale propria del diritto europeo che recepisce i tratti caratterizzanti delle figure nazionali.

Siamo al cospetto di una vera e propria operazione di "attrazione logico sistematica" verso una nozione europea, che, chiudendo un cerchio immaginario, inquadra la fattispecie (che "serve" alla integrazione europea) nelle categorie di qualificazione offerte dal diritto europeo.

Di sicuro interesse è lo sforzo di trasporre su questo piano ordinamentale istituti propri di alcuni Stati dell'area europea, senza smentirne la collocazione comunitaria e senza dover evocare il diritto internazionale pubblico o quello privato: pur se il diritto europeo non rinviene al suo interno una categoria espressa per inquadrare le fattispecie, quell'ordinamento è in grado di colmare eventuali lacune in modo autonomo (autopoietico, direbbe Luhmann), con l'ausilio dello strumento integrativo dei principi generali comuni agli stati membri.

In altri termini, l'ordinamento europeo qui opera non già per integrare la capacità delle soggettività (profilo che l'A. aveva analizzato in precedenza per fondare il potere di stipulare accordi e per giustificare un allargamento della capacità degli enti), ma per forgiare una categoria cui ricondurre gli atti pattizi che generino relazioni in grado di superare i confini nazionali, in quanto rilevanti nel contesto europeo.

Ciò consente, in definitiva, di dare evidenza e sistemazione teorica al fenomeno in forza del quale competenze pubblicistiche sono oggetto di pattuizioni.

Superato questo snodo teorico essenziale, l'A. procede a vagliare le conseguenze della natura pubblicistica degli accordi (trattando, ad esempio, dell'opponibilità a terzi della decisione e dell'applicazione di principi quali l'obbligo di motivazione, la leale cooperazione, il legittimo affidamento e la proporzionalità), affrontando anche, in una parte in cui mostra tutta la propria abilità di giurista di diritto positivo, i profili di tutela e di giurisdizione.

4. Una riflessione finale sulla monografia di Nicola Bassi

L'operazione di sistemazione teorica affrontata da Nicola Bassi si presentava non agevole per la presenza di problemi specifici e ulteriori rispetto a quelli tradizionalmente analizzati dalla dottrina che si è occupata di accordi nel diritto interno. Basti citare la diversa finalità degli accordi nel contesto europeo e, soprattutto, l'assenza di una norma esplicita in grado di fondare il potere dei poteri pubblici

di stipulare accordi.

Ciò osservato in generale, il percorso argomentativo sviluppato dall'A. si caratterizza per alcune peculiarità di sicuro interesse.

Intanto, Egli lascia la questione della qualificazione della figura al termine del percorso medesimo; la sua preoccupazione, piuttosto, è quella di non arrestarsi alla descrizione del fenomeno, impegnandosi invece a “costruire” concetti e categorie, facendo ricorso a istituti giuridici, quali il modello dei poteri impliciti, già noti, ma innovativamente impiegato; infine, invoca l'ausilio dello strumento integrativo dei principi generali comuni agli Stati membri.

Per altro verso, l'A. ricorre copiosamente all'analisi comparata, implicitamente aderendo all'idea che la comparazione, più che una materia, è un metodo; procede prestando minuziosa attenzione a tutti i formanti normativi disponibili, alle peculiarità del diritto europeo, accennando al diritto globale e svolgendo efficaci considerazioni di sintesi.

Professa poi la perdurante validità della distinzione tra regime di diritto pubblico e regime di diritto privato anche a livello europeo.

La statura dello studioso in ogni caso, si rivela fin dall'esordio della trattazione, là dove individua chiaramente metodo, oggetto e obiettivi dell'analisi: a tale ultimo riguardo, non è chi non veda come Bassi sia non tanto interessato al regime della figura dell'accordo (anche se poi individua correttamente le ricadute pratiche della ricostruzione, ad esempio trattando della revoca), quanto preoccupato di “abilitare” gli enti pubblici a versare l'esercizio di una competenza pubblicistica nell'oggetto contratto.

Quanto allo stile, esso è molto elegante, sempre preciso e efficacemente asciutto.

Il lavoro di Nicola Bassi è di grande interesse anche perché sollecita lo studioso a estendere il raggio della riflessione anche al di là degli specifici confini tracciati nel volume. Tra i molteplici esempi ipotizzabili, sia consentito accennare a uno specifico filone di analisi, quello incentrato sulla questione – non immediatamente rilevante per un Autore, come Bassi, il cui dichiarato programma di ricerca era quello di indagare i soli accordi utili ad accompagnare l'integrazione europea – dell'applicazione di norme ultraeuropee a fattispecie pattizie stipulate da entità “europee” o “nazionali” (compresi enti pubblici) e al problema di qualificare (questa volta anche) nel diritto internazionale (che di norma si applica agli Stati) i relativi accordi. Al netto di molte differenze (in particolare, in quel contesto, con gli accordi stipulati da enti pubblici, quali di norma intercorrono con privati), questa tematica è di estremo interesse e molto variegata. Essa, infatti, investe temi che vanno dalla definizione di soglie minime, come accade nel GPA, ai meccanismi del rinvio da parte di norme interne a formanti internazionali o alla disciplina posta da organizzazioni internazionali (le quali possono essere a vocazione universale – ad es. ONU– o regionali, come nel caso della NATO). In ogni caso, le fattispecie pattizie qui rilevanti possono essere qualificate dal punto di vista “interno” (e il riferimento essenziale, per le amministrazioni italiane, è costituito dal codice dei contratti) o “esterno”. Sotto quest'ultimo profilo, si può ipotizzare un'analisi con cadenze analoghe a quelle proposte da Bassi, anche se occorre distinguere (e duplicare il livello di indagine distinguendo) tra contesto internazionale ed europeo.

Sotto il profilo interno, ad esempio, non si ravvisa una ritrazione completa da parte del nostro ordinamento. Rileva al riguardo il principio generale espresso dall'art. 4, d.lgs. n. 50/2016: *«l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica»*. Si tratta di un'importante norma (dettata in generale per tutti i contratti esclusi, ma) che finisce per diventare un momento di raccordo tra diritto elaborato in sede ultrastatale e contesto interno, imponendo che quella regolazione risulti sempre filtrata dai principi nazionali.

Quelle figure pattizie (e, a monte, la relativa regolamentazione) potrebbero poi rilevare anche per gli altri ordinamenti e, in particolare, essere considerate nella prospettiva della compatibilità con il diritto internazionale, pur se in quell'ambito manca quella tensione al coordinamento e all'integrazione che caratterizza l'ordinamento europeo. Gli accordi, cioè, non sono strumentali rispetto all'obiettivo di garantire l'unità dell'ordinamento internazionale. Per altro verso, il diritto internazionale non pare ancora così maturo da esprimere in modo generale e in maniera autopoietica la capacità degli enti nazionali e la natura delle pattuizioni.

Nel contesto europeo, comunque, la Corte di giustizia, nella sentenza sul caso *Racke* (Corte Giust. CE, 16 giugno 1998 in C-162/96, *Racke*, punto 46), ove un privato aveva messo in discussione la validità, con riguardo alle norme del diritto internazionale consuetudinario, di un regolamento che sospendeva le concessioni commerciali conferite da un accordo, ha affermato che «*le norme del diritto consuetudinario internazionale relative alla cessazione e alla sospensione delle relazioni convenzionali a motivo del cambiamento fondamentale delle circostanze vincolano le istituzioni della Comunità e fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario*».

Nella prospettiva internazionale (a tacere qui del caso specifico della CEDU), ove la disciplina interna (compreso il cit. art. 4) o europea dovesse confliggere con un obbligo internazionale, si aprirebbe (ma è percorso arduo e complesso) la via alle misure di *compliance*, talune delle quali eccezionalmente attivabili – perché previste dall'accordo internazionale – anche da parte del privato, dunque, in grado astrattamente di interferire anche con le decisioni assunte da giudici interni.

In generale, comunque, ritornando all'ottica del giurista nazionale, il caso del formante sovranazionale in relazione al settore specifico dei contratti delle amministrazioni dimostra che l'"atterraggio" nel nostro ordinamento del diritto internazionale (e dell'altro "materiale globale") rilevante per quei contratti è attenuato (in virtù di vari filtri e di una collocazione "peculiare" delle fonti interne che lo riproducono, subordinate rispetto alla Costituzione e al diritto europeo: le fonti internazionali intercettano il nostro ordinamento attraverso numerose norme, tra cui giova in particolare ricordare gli artt. 10, 11, 80 e 117, comma 1, Cost.), mentre, dal punto di vista esterno, quel diritto non ha molte possibilità di incidere direttamente (né esso predispone in linea di principio strumenti di tutela attivabili a istanza dei privati) sui singoli rapporti contrattuali.

Abbandonando questo ordine di considerazioni, mi piace infine ricordare un ultimo passaggio del volume, quello in cui si afferma che la scelta tra due tesi è comunque ispirata a criteri di stampo metagiuridico, dipendenti in definitiva dai personali convincimenti di ciascuno e, quindi, condivisibili nella misura in cui siano condivise le premesse logiche e ideologiche delle stesse.

Così è la scienza e così ragiona lo scienziato, anche se spesso la scienza e lo scienziato fingono di scordare questa essenziale raccomandazione.

5. Lo studio degli accordi tradizionali, ambientati nel contesto nazionale e disciplinati dalla legge n. 241/1990

Lo studio degli accordi disciplinati dalla legge n. 241/1990 (ci si riferisce, in particolare, alla voce *Accordi amministrativi*, scritta per il *Dizionario di diritto pubblico*) si segnala per le stesse caratteristiche e rispetta i medesimi standard qualitativi esibiti dal lavoro monografico, pur prestando ossequio allo stile tipico del diverso genere letterario.

Intanto, l'A. pone l'accento sulla piena vincolatività degli accordi di cui alla legge n. 241/1990 e riconduce siffatto vincolo direttamente alla pattuizione e non già ad altri atti amministrativi prodromici.

Procedendo all'analisi degli accordi con i privati, non manca poi il consueto, disincantato e profondo sguardo sulla realtà, posto che Nicola Bassi riconosce che, spesso, l'accordo non è il frutto di una genuina trattativa, risultando viceversa unilateralmente predisposto dall'amministrazione, con la conseguenza che il privato deve semplicemente ad esso aderire, quasi si trattasse di una specie di

condizione per ottenere l'utilità finale avuta di mira.

L'A. si volge quindi a considerare la natura degli accordi, tema che affronta valorizzando, in relazione al regime giuridico, il profilo della compatibilità dei principi di diritto comune (così recita l'art. 11: «*ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili*») e, soprattutto, l'istituto del recesso.

A tale ultimo riguardo è di interesse notare che, secondo Bassi, il potere di recedere va riconosciuto in capo al soggetto pubblico anche nei casi di accordi tra amministrazioni, fattispecie disciplinata dall'art. 15, legge n. 242/1990, che pure sul punto tace e non richiama il pertinente frammento normativo di cui all'art. 11: rifacendosi alla giurisprudenza, egli conclude nel senso che il mancato rinvio da parte dell'art. 15 significa semplicemente che non sussiste il diritto all'indennizzo (aderendo alla tesi della c.d. "vincolatività doppiamente attenuata" degli accordi tra enti).

L'accenno disvela e conferma un ulteriore carattere costante del metodo dell'A., che riserva un'attenzione meticolosa (ancorché sempre sorvegliata e critica) alla giurisprudenza.

In ogni caso, dalla qualificazione pubblicistica degli accordi Nicola Bassi deduce coerentemente alcuni importanti corollari, quali il carattere funzionalizzato della facoltà di recesso, la sua sindacabilità, la sussistenza di limiti all'autonomia delle parti (in ordine al contenuto delle pattuizioni versate nell'accordo) e l'impossibilità di disporre con accordo più di quanto si potrebbe realizzare con un atto unilaterale.

Vengono poi attentamente approfondite le tematiche processuali e risulta definito il campo di applicazione dell'istituto di cui all'art. 11. L'A. conclude, in ciò pure giovandosi dell'interpretazione analogica, nel senso che la relativa disciplina vada rispettata pur in assenza di un procedimento su cui l'accordo si possa innestare e ancorché si tratti dei procedimenti di cui all'art. 13, legge n. 241/1990.

Quanto agli accordi *ex art. 15*, riconoscendone la valenza generale a condizione che ricorra il consenso necessario dei soggetti, Nicola Bassi esclude che a tale figura possano ricondursi le decisioni adottate in sede di conferenza di servizi (in effetti, in siffatto contesto, l'ansia di provvedere può portare a decisioni non unanimemente adottate; peraltro, la conferenza in linea di principio tende all'accordo e solo in seconda battuta consente di giungere alla determinazione finale pur in sua assenza; d'altro canto, nel fondare il potere di stipulare accordi, l'art. 15 esordisce statuendo «*anche al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 14 ...*»).

Solo al termine della trattazione, l'A. torna sulla natura (pubblica o privata) della figura, indulgiando sulla decisione della Corte Cost. n. 204/2004, che, come noto, fa perno sulla spendita di potere autoritativo. L'ambientazione pubblicistica trova poi ulteriori motivi di supporto, tra l'altro, nella rilevanza dell'interesse pubblico e nella natura degli atti adottati durante lo svolgimento del rapporto.

Tutto ciò serve anche a tracciare una chiara linea distintiva rispetto all'attività contrattuale dell'amministrazione. Al riguardo, Nicola Bassi enuncia con sicurezza un criterio per qualificare casi dubbi: se la pattuizione incide sull'esercizio di un potere pubblico si ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 11, legge n. 241/1990; ove, viceversa, non si faccia questione dell'esercizio di un potere, la fattispecie va ricondotta al terreno del contratto. La raccomandazione finale (al solito, un salutare richiamo al pragmatismo) è quella di non limitarsi a considerare l'astratta attribuzione di un potere, che tendenzialmente si ricava sempre, dovendovi invece verificare la concreta interferenza provocata dalla pattuizione concordata sulle possibilità di scelta discrezionale.

In sintesi, si ritrovano anche in questo lavoro numerose analogie con il volume monografico: lo sforzo di giustificare una sorta di "tendenza espansiva" dell'istituto, la cui disciplina viene elevata a matrice giuridica generale applicabile a tutti i casi di pattuizione che investono poteri pubblici (non si può qui non ribadire come l'assenza di una norma espressa nel contesto europeo – situazione in fondo analoga a quella in cui versava la disciplina italiana prima della legge n. 241/1990 – abbia indotto Nicola Bassi a

colmare nel lavoro monografico la lacuna indugiando sul concetto di capacità); la chiarezza e la puntualità nell'esegesi delle norme, unite al costante confronto con la giurisprudenza; la completezza dell'indagine, che nulla trascura e sui molteplici particolari si sofferma; lo sforzo di inquadramento teorico; l'elaborazione di efficaci – e del tutto condivisibili – chiavi di lettura complessive (gli accordi tra amministrazione – soggetti tendenzialmente equiordinati – hanno carattere orizzontale; quelli con i privati, invece, sono di tipo verticale, perché coinvolgono soggetti reciprocamente sovraordinati e subordinati).

Molti di questi temi continuano a essere centrali nel dibattito scientifico.

Senza ovviamente dimenticare il fatto che Bassi si era occupato delle pattuizioni in relazione a operazioni di diritto pubblico e non già con riferimento a contratti privatistici, basti accennare alla questione della capacità (e della sua indole generale) degli enti pubblici alla luce delle norme limitative (ma non mancano innumerevoli deroghe) introdotte d.lgs. n. 175/2016 in materia di società, o, ancora, all'istituto della qualificazione dei soggetti pubblici introdotto dal d.lgs. 50/2016, ove si riconosce un ruolo essenziale all'Anac in ordine alla definizione della legittimazione a stipulare contratti.

Ancora, merita ulteriormente indugiare sul criterio proposto dall'A. per distinguere l'area degli accordi tra enti pubblici da quella dei contratti. La disciplina europea e quella di cui al d.lgs. n. 50/2016 esprimono il principio (in sostanza collimante con la tesi di Bassi) secondo cui se la cooperazione tra due soggetti è retta unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi comuni di interesse pubblico la prestazione dedotta nella pattuizione non è qualificabile come appalto e trova applicazione il regime dettato dalla legge n. 241/1990.

Pienamente condivisibile è poi la conclusione della voce *Accordi amministrativi*: le questioni nominalistiche non dovrebbero mai oscurare quelle sostanziali, le uniche davvero decisive nella ricostruzione di un istituto.

Proprio in materia di definizioni, merita svolgere un ultimo cenno ad un ulteriore lavoro di Nicola Bassi (*Gli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento*, nel *Codice dell'azione amministrativa*, curato da M.A. Sandulli).

Innanzitutto va premesso che qui si ritrova il tipico approccio scientifico usato costantemente dall'A.: stile accattivante ed efficace, puntuale analisi esegetica del campo di applicazione degli istituti; *favor* per un'interpretazione estensiva della disciplina sugli accordi (in questo caso quella di cui all'art. 11, legge n. 241/1990, applicabile a qualsiasi fattispecie consensuale), elevata a trama normativa riassuntiva di regole generali (anche perché ogni stipula di un documento convenzionale presuppone sempre un embrione di accordo); elaborazione di brillanti soluzioni ermeneutiche (con riferimento alla questione del contenuto discrezionale, si sottolinea che ciò che davvero rileva è il margine di opinabilità, rilevando lo stato di incertezza iniziale circa la decisione della pubblica amministrazione che normalmente inquieta preoccupa i privati; in ordine alla questione della compatibilità dei principi di diritto comune, Bassi definisce come impossibile e poco utile stilare un elenco aprioristico dei principi compatibili, dovendosi effettuare una verifica caso per caso).

La conclusione, tuttavia, è quella che qui mi preme richiamare, posto che Nicola va al cuore del dibattito che tanto ha appassionato la dottrina italiana, quello della natura pubblica o privata degli accordi, e individua le ragioni di diritto positivo e anche sistematiche (attinenti alla necessità di rispettare i vincoli funzionali) che militano a favore della prima. Archiviando forse definitivamente la discussione sull'uso del termine “contratto di diritto pubblico”, Egli sottolinea che l'accorpamento del termine contratto alla specificazione di diritto pubblico sembra tuttora suscitare riserve non sopite in dottrina, sicché è preferibile scegliere una denominazione meno evocativa e meno problematica, quella di accordi amministrativi.

Anche da questo piccolo particolare si evince l'atteggiamento di uno studioso non aprioristicamente legato a schemi preconcepiuti, ma disposto a considerare punti di vista diversi e innovativi.

Dal profilo del giurista, cioè, emerge il tratto indimenticabile della persona generosa.

[1] *Gli accordi di programma dopo un decennio abbondante di esperienza fra questioni ormai superate e problematiche ancora aperte: profili generali (prima parte)*, in *Il diritto dell'economia*, Modena, 2001, pp. 631-664; *Gli accordi di programma dopo un decennio abbondante di esperienza fra questioni ormai superate e problematiche ancora aperte: profili procedurali e contenutistici (seconda parte)*, in *Il diritto dell'economia*, Modena, 2002, pp. 53-91; *Gli accordi di programma dopo un decennio abbondante di esperienza fra questioni ormai superate e problematiche ancora aperte: profili di tutela giurisdizionale (terza parte)*, in *Il diritto dell'economia*, Modena, 2002, pp. 287-316; *Accordi amministrativi*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 81-90; *Accordi nel diritto comunitario*, in M.P. CHITI-G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo comunitario. Parte speciale, I, 2^a ed.*, Milano, 2007, pp. 1-24; *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, pp. 453-473; *Gli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Roma, 2010, pp. 560-572.

[2] *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, 2001; ma vedi anche: *Le competenze decisorie del giudice amministrativo fra principio di legalità e tecniche di attribuzione in via pretoria di potestà innominate*, in *Diritto processuale amministrativo*, Milano, 2000, pp. 453-532; *Commento all'art. 34*, in V. ITALIA (coord.), *Testo unico degli enti locali. Volume I. Ordinamento istituzionale. Tomo I. Commento agli articoli 1-87 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, Milano, 2000, pp. 397-422; *A volte (per fortuna) ritorna: il principio di legalità dell'azione amministrativa fra regole costituzionali e norme comunitarie*, in *Foro Amministrativo – TAR*, 2002, pp. 1900-1913; *Poteri amministrativi di regolazione e principio di legalità nella recente giurisprudenza*, in E. FERRARI-M. RAMAJOLI-M. SICA (a cura di), *Il ruolo del giudice amministrativo per il funzionamento dei mercati*, Torino, 2006, pp. 287-298; *Principio di legalità e principio di certezza del diritto a confronto nella regolazione amministrativa dei servizi di interesse economico generale*, in E. BRUTI LIBERATI-F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010, pp. 157-175.



Giappichelli Editore

NEWS

EVENTI

iscriviti alla
NEWSLETTER



*La Rivista è pubblicata con il contributo dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale
Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze Politiche Economiche e Sociali.*

[Cookie_policy](#) | [Privacy_policy](#)