

RESPONSABILITA' DELLA P.A.: Responsabilità precontrattuale della P.A. - Risarcimento del danno - Domanda - Accoglimento - Presupposti - Individuazione.

Tar Campania - Salerno, Sez. III, 21 aprile 2022, n. 1074

1. “[...] *Affinché nasca la responsabilità dell’amministrazione non è sufficiente che il privato dimostri la propria buona fede soggettiva (ovvero che egli abbia maturato un affidamento incolpevole circa l’esistenza di un presupposto su cui ha fondato la scelta di compiere conseguenti attività economicamente onerose), ma occorrono gli ulteriori seguenti presupposti: a) che l’affidamento incolpevole risulti lesa da una condotta che, valutata nel suo complesso, e a prescindere dall’indagine sulla legittimità dei singoli provvedimenti, risulti oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà; b) che tale oggettiva violazione dei doveri di correttezza sia anche soggettivamente imputabile all’amministrazione, in termini di colpa o dolo; c) che il privato provi sia il danno-evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), sia il danno-conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate), sia i relativi rapporti di causalità fra tali danni e la condotta scorretta che si imputa all’amministrazione [...]*”

2. “[...] *al fine della rilevabilità della responsabilità precontrattuale, discende, ex art. 1338 c.c., la necessaria indagine sulla scusabilità dell’affidamento del privato, come nel caso in cui lo stesso avesse avuto conoscenza del motivo per cui, per esempio, il contratto non poteva essere stipulato o l’aggiudicazione non poteva essere approvata ed in base al quale viene escluso il risarcimento se la conoscenza di una causa invalidante il contratto è comune ad entrambe le parti che conducono le trattative, poiché nessuna legittima aspettativa di positiva conclusione delle trattative può mai dirsi sorta [...]*”.

FATTO

Con ricorso in riassunzione ritualmente notificato e depositato nelle forme e nei termini di rito, la ricorrente Rinaldo S.r.l, premesso di essere proprietaria di un complesso immobiliare sito in Salerno, alla Via R. Wenner, n. 69, ha chiesto all’adito Tribunale di accertare la responsabilità precontrattuale della resistente, con condanna della stessa al risarcimento dei danni subiti.

A fondamento del ricorso, la ricorrente ha allegato e dedotto che: l’immobile di cui si controverte è stato concesso in locazione ad uso commerciale con diritto di opzione, con rituale e valida scrittura privata reg.ta in data 9.9.13, alla Salerno Pulita Spa, società in house del Comune di Salerno; a causa dell’inadempimento contrattuale in cui è incorsa la società resistente, la Rinaldo s.r.l. ha incardinato procedimento di sfratto per morosità, concluso con ordinanza di rilascio dell’immobile a

favore della Rinaldo S.r.l.; in data 17.10.2013, le parti hanno convenuto un accordo transattivo a completa soddisfazione delle pretese vantante, con conseguente risoluzione del contratto differita al giorno di rilascio dell'immobile, concordato per il 31.03.15 e riduzione del canone mensile, da versare fino all'effettivo rilascio; successivamente, la Salerno Pulita s.p.a. ha maturato la volontà di acquisire un immobile per lo svolgimento del proprio esercizio, divulgando un avviso con il quale ha invitato i soggetti proprietari di immobili, muniti delle caratteristiche descritte nell'avviso stesso e che fossero disposti alla loro vendita, a presentare manifestazioni di interesse e proporre siffatti immobili; la Rinaldo S.r.l., pertanto, ha proposto la vendita da parte sua dell'opificio industriale di Salerno, via Wenner n. 69, le cui caratteristiche coincidevano e coincidono perfettamente con quelle indicate nell'avviso pubblicato; con lettera del 28 ottobre 2014, la Rinaldo S.r.l. ha manifestato il proprio interesse a proporre alla Salerno Pulita s.p.a. di perfezionare l'acquisto dell'immobile, già detenuto in locazione, dichiarandosi altresì disponibile a discutere con la Salerno Pulita S.p.A. le condizioni economiche da quest'ultima indicate; senonché, la Rinaldo S.r.l., pur consapevole del fatto che l'avviso emanato non comportava alcun impegno della Salerno Pulita S.p.A., ha assicurato che non avrebbe preso in considerazione ipotesi di vendita ad altri dell'opificio industriale a condizioni eguali o meno vantaggiose di quelle che intendeva discutere con Salerno Pulita S.p.A.; stante la palese convenienza della Salerno Pulita S.p.A. a permanere nell'immobile già detenuto, acquistandolo per un prezzo ampiamente confacente alle proprie disponibilità di spesa ed al valore attribuibile all'opificio, la Salerno Pulita S.p.A. si è determinata nel senso di perfezionare l'acquisto, con la stesura di ben 3 bozze di contratti preliminari (dicembre 2014, gennaio e febbraio 2015); tuttavia, del tutto inopinatamente, quando già era fissato l'appuntamento per la formale stipula del contratto preliminare, la Salerno Pulita S.p.A. ha comunicato di voler soprassedere all'operazione con motivi del tutto aleatori, preannunciando il rilascio del locale, come definito dall'atto di transazione sottoscritto in precedenza dalle parti; pertanto, la Rinaldo S.r.l. ha reagito alla responsabilità precontrattuale di Salerno Pulita S.p.A., incardinando un procedimento innanzi al Tribunale ordinario di Salerno, con atto di citazione del 17.3.2016; nel giudizio così promosso, si è costituita la Salerno Pulita S.p.A., eccependo il difetto di giurisdizione, per essere la controversia devoluta al Giudice amministrativo e difendendosi nel merito; con sentenza resa il 27.09.17, il Tribunale ha dichiarato inammissibile il giudizio per difetto di giurisdizione, concedendo alla parte ricorrente il termine di 90 giorni per la riassunzione dinanzi al Tribunale Amministrativo; la Rinaldo S.r.l. ha riassunto il procedimento dinanzi al Giudice Amministrativo, nel rispetto dei termini assegnatele, al fine di far valere la propria pretesa, richiedendo l'accertamento della responsabilità precontrattuale della P.a., per l'ingiustificato recesso dalle trattative già perfezionate

per la vendita del complesso immobiliare, con conseguente risarcimento del danno già quantificato dalla stessa per un ammontare di 2.500.000,00 euro, oltre a interessi, da integrare, in istruttoria, con C.T.U., al fine di evidenziare e valutare l'incidenza della mancata vendita che avrebbe avuto sulla situazione economica e patrimoniale della ricorrente. Tanto premesso in fatto, la ricorrente ha chiesto al Giudice adito di accertare e dichiarare la responsabilità precontrattuale della convenuta per il danno cagionato alla Rinaldo S.r.l. mediante l'ingiustificato recesso dalle trattative già perfezionate per la vendita del complesso immobiliare descritto in narrativa.

Si è costituita la Salerno Pulita S.p.A., ritenendo inammissibile ed infondato il ricorso, del quale ha chiesto il rigetto, con ogni conseguenza anche in ordine alle spese e competenze del giudizio.

All'udienza del 5.04.22, la presente causa è stata riservata per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere disatteso.

È, ormai, pacifico che il canone della correttezza e della buona fede nel corso delle trattative, che trova fondamento giuridico nell'art. 1337 c.c., sia applicabile anche alla P.A..

Non è, infatti, dato ravvisare alcuna valida ragione (come invece si soleva fare in passato) per non applicare la disciplina codicistica della responsabilità precontrattuale anche alla P.A., essendo altrimenti configurabile un indebito vantaggio per quest'ultima.

Anche in capo alla P.A. è quindi dato ravvisare una responsabilità precontrattuale in caso di recesso ingiustificato dalle trattative ex art. 1337 c.c., ovvero di stipulazione di un contratto invalido ex art. 1338 c.c., nonché di conclusione di un contatto valido ma dannoso ex art. 1440 c.c.

Affinché nasca la responsabilità dell'amministrazione non è sufficiente che il privato dimostri la propria buona fede soggettiva (ovvero che egli abbia maturato un affidamento incolpevole circa l'esistenza di un presupposto su cui ha fondato la scelta di compiere conseguenti attività economicamente onerose), ma occorrono gli ulteriori seguenti presupposti: a) che l'affidamento incolpevole risulti leso da una condotta che, valutata nel suo complesso, e a prescindere dall'indagine sulla legittimità dei singoli provvedimenti, risulti oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà; b) che tale oggettiva violazione dei doveri di correttezza sia anche soggettivamente imputabile all'amministrazione, in termini di colpa o dolo; c) che il privato provi sia il danno-evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), sia il danno-conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate), sia i relativi rapporti di causalità fra tali danni e la condotta scorretta che si imputa all'amministrazione.

Muovendo da tali premesse, al fine della rilevanza della responsabilità precontrattuale, discende, ex art. 1338 c.c., la necessaria indagine sulla scusabilità dell'affidamento del privato, come nel caso in cui lo stesso avesse avuto conoscenza del motivo per cui, per esempio, il contratto non poteva essere stipulato o l'aggiudicazione non poteva essere approvata ed in base al quale viene escluso il risarcimento se la conoscenza di una causa invalidante il contratto è comune ad entrambe le parti che conducono le trattative, poiché nessuna legittima aspettativa di positiva conclusione delle trattative può mai dirsi sorta (Cass. civ, III, 18 maggio 2016, n. 10156; sez. lav., ord. 31 gennaio 2020, n. 2316; sent. 5 febbraio 2016, n. 2327).

È proprio a tale riguardo che si inserisce l'ultimo approdo della giurisprudenza amministrativa sul tema della responsabilità precontrattuale. Le pronunce gemelle dell'Adunanza Plenaria n. 19 e 21 del 2021 riconoscono un temperamento alla tutela del legittimo affidamento del privato.

Invero, è configurabile la revoca legittima della gara e la contemporanea responsabilità precontrattuale dell'Amministrazione, atteso che le regole di legittimità amministrativa e quelle di correttezza operano su piani distinti, uno relativo alla validità degli atti amministrativi e l'altro concernente invece la responsabilità dell'amministrazione e i connessi obblighi di protezione in favore della controparte. Oltre che distinti, i profili in questione sono autonomi e non in rapporto di pregiudizialità, nella misura in cui l'accertamento di validità degli atti impugnati non implica che l'amministrazione sia esente da responsabilità per danni nondimeno subiti dal privato destinatario degli stessi (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 29 novembre 2021, n. 21).

L'ordinaria possibilità che una responsabilità da comportamento scorretto sussista nonostante la legittimità del provvedimento amministrativo che conclude il procedimento è stata in particolare affermata dalla pronuncia dell'Adunanza plenaria 4 maggio 2018, n. 5.

La responsabilità precontrattuale comporta un diritto al risarcimento soltanto nei limiti del c.d. interesse negativo (contrapposto all'interesse all'adempimento), rappresentato sia dalle spese inutilmente sopportate nel corso delle trattative in vista della conclusione del contratto, sia dalla perdita di ulteriori occasioni per la stipulazione con altri di un contratto altrettanto o maggiormente vantaggioso, e dunque non comprende, in particolare, il lucro cessante risarcibile se il contratto non fosse stato poi adempiuto o fosse stato risolto per colpa della controparte (Cassazione civile sez. II, 27/10/2021, n.30186).

Tanto premesso, facendo applicazione dei principi legislativi e giurisprudenziali testè citati nel caso di specie, va detto che la domanda è infondata e, pertanto, deve essere respinta, non essendo stata raggiunta la prova dell'avvenuto svolgimento di trattative tra le parti che abbiano potuto ingenerare nella ricorrente Rinaldo s.r.l. il suddetto affidamento ragionevole ed incolpevole circa il buon esito

delle trattative e/o la conclusione del contratto e della sussistenza di una condotta, in capo alla Salerno Pulita s.r.l., che possa dirsi oggettivamente “scorretta” o “sleale”.

Invero, ex actis, non è emersa la prova di un significativo scambio di corrispondenza commerciale tra le parti che abbia potuto palesare l’esistenza di una vera e propria “trattativa” e, tanto meno, di una trattativa che fosse giunta ad un avanzato livello di definizione.

Del resto, dall’esame della documentazione agli atti, è emerso che la stessa società ricorrente, con nota di riscontro del 28.7.2014, ha rappresentato l’assenza di elementi e/o margini per aprire una trattativa, limitandosi soltanto ad auspicare che l’affare potesse in futuro essere portato a compimento.

Si aggiunga, inoltre, che le emergenze istruttorie documentali non hanno consentito di dimostrare che la Salerno Pulita s.p.a. abbia desistito dalle “trattative” a causa di ragioni di natura “politica” e non propriamente commerciale.

Alla luce delle superiori considerazioni, deve ritenersi che la Salerno Pulita s.p.a. abbia semplicemente scelto, nell’esercizio della sua legittima libertà imprenditoriale, di voler rilasciare l’immobile in oggetto e, quindi, di voler rispettare i termini dell’accordo transattivo del 17.10.2013. Invero, con nota del 26.2.2015, il legale rappresentante della Salerno Pulita s.r.l. ha comunicato alla società ricorrente che “in esecuzione degli accordi transattivi sottoscritti in data 17 ottobre 2013, Vi confermiamo che la scrivente società darà seguito agli impegni relativi al rilascio dell’immobile di Vostra proprietà, attualmente detenuto dalla scrivente, nei termini e con le modalità convenute nella citata transazione”

Irrilevanti, ai fini della presente decisione, sono le “tre successive stesure del contratto preliminare”, richiamate dalla società ricorrente, indirizzate e ricevute “dal legale di fiducia della Salerno Pulita avv. Roberto Malinconico”, non essendo stato dimostrato alcun rapporto di immedesimazione organica intercorrente tra il legale e la Salerno Pulita s.p.a., né tantomeno l’esistenza del conferimento di un incarico a condurre le ventilate “trattative”.

Anche in relazione alla stesura di tre bozze di contratto preliminare non si può riscontare un affidamento incolpevole, essendo la stipula del contratto preliminare subordinata alla esistenza di diverse condizioni sospensive (non avveratesi), la cui mancata verifica avrebbe portato l’interruzione di una qualsivoglia relazione intercorsa per l’acquisto dell’immobile ovvero: l’emissione da parte del competente U.T.E. del parere di congruità del valore dell’immobile proposto in vendita, obbligatorio per legge nel caso della stipula di atti da parte di Enti Pubblici (art. 4 della bozza finale) e la cancellazione della domanda giudiziale pregiudizievole sull’immobile in

questione iscritta contro la Rinaldo s.r.l., senza la quale il bene, di fatto e di diritto, era inalienabile (art. 5 della bozza finale).

Vi è più che in atti non vi è prova che documenti prodotti dalla ricorrente siano stati effettivamente oggetto di uno scambio tra le parti (la Rinaldo s.r.l. e la Salerno Pulita s.p.a.), atteso che gli atti in questione risultano essere privi del loro autore, della loro effettiva provenienza, della loro effettiva destinazione.

Nel caso di specie, quindi, parte ricorrente non ha addotto e documentato, come era invece suo onere fare, elementi specifici atti a suffragare la tesi dell'illiceità del comportamento dell'Amministrazione.

Ne deriva che, applicando tali coordinate ermeneutiche alla fattispecie de qua, avuto riguardo allo sviluppo delle trattative, quale emergente dalle note in atti, ad avviso del collegio non è ravvisabile alcun legittimo affidamento in ordine alla conclusione del contratto.

Dunque, la domanda deve essere rigettata.

Le spese di lite relative al presente grado di giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa interamente le spese di lite relative al presente grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Pierluigi Russo, Presidente

Paolo Severini, Consigliere

Michele Di Martino, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO
