



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 4065 del 2004, proposto da:
Soc Impresa Bindi Pratopronto Snc di Gianfranco Bindi & C, rappresentato e
difeso dagli avv. Francesco Lilli, Andrea Scafa, con domicilio eletto presso Andrea
Scafa in Roma, via Cicerone, 44;

contro

Comune di Roma, rappresentato e difeso dall'Fabrizio Avenati, domiciliata per
legge in Roma, via Tempio di Giove, 21;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

risarcimento dei danni subiti in conseguenza del mancato perfezionamento del
rapporto concessorio per la costruzione e gestione di un campo da golf in localita'
Tor de Cenci.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 giugno 2009 il dott. Carlo Modica de Mohac e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato in data 8 aprile 2004, depositato il 23 aprile 2004, la società istante chiede la condanna del Comune di Roma, al risarcimento del danno ai sensi dell'art.35 del d.lgs. n. 80/98.

La richiesta si fonda sulla pretesa violazione del principio di correttezza e di buon andamento nello svolgimento del procedimento amministrativo, nonché del principio di affidamento nello svolgimento delle trattative precontrattuali.

La ricorrente, che aveva richiesto la concessione per la realizzazione e gestione di un campo da golf, si duole della ingiustificata interruzione delle trattative e quantifica inizialmente il danno in €. 390.000,00 (o in quella somma maggiore o minore ritenuta di giustizia).

In particolare, la ricorrente espone che con protocollo d'intesa "Progetto Golf 2000" del 28 giugno 1995, la Federazione Italiana Golf – F.I.G. ed il Comune di Roma hanno concordato l'attivazione di un programma di realizzazione di nuovi campi da golf, tra cui quello su un'area comunale in località Tor dei Cenci.

La società aggiunge che poiché la F.I.G. aveva ritenuto la sua offerta più vantaggiosa rispetto a quelle presentate, segnalando di conseguenza il suo nominativo al Comune, ha dovuto sopportare delle spese iniziali per la realizzazione del progetto e per la costituzione di una S.r.l. per la gestione del campo da golf, nonché per la richiesta del Comune di anticipare i tempi per la realizzazione dell'opera.

Dal canto suo, il Comune in un primo tempo ha autorizzato (delibere giunta comunale nn. 925/96 e 2937/97) la società istante alla realizzazione di un campo da golf e di un campo pratica su un'area comunale dapprima di mq. 73.760 e poi di mq. 182.000.

Successivamente, lo stesso Comune ha addirittura con ordinanza sindacale assegnato alla ricorrente l'area in questione a titolo precario immobiliare oneroso.

La società istante lamenta inoltre che sebbene già in sede di conferenza di servizi del 7 febbraio 1997 il rappresentante del Comune avesse evidenziato che una parte consistente dell'area assegnata fosse occupata e di difficile sgombero, il Comune di Roma ha comunque autorizzato la completa realizzazione e gestione dell'impianto da golf, nonché la stipula della relativa convenzione.

La delibera da ultimo citata è stata emanata in data 2 giugno 1998, nonostante che nel marzo 2008 gli occupanti dell'area in questione avessero fatto causa al Comune di Roma ed alla società stessa, al fine di far dichiarare l'intervenuta usucapione a proprio favore.

Poiché il Comune di Roma non ha fatto nulla per risolvere le problematiche connesse alla realizzazione del campo da golf, la società istante ha promosso il presente giudizio per il risarcimento del danno, quantificato in €. 90.000,00 per le spese sostenute ed €. 300.000,00 per il mancato conseguimento dell'utile.

Si è costituito il Comune di Roma senza formulare specifiche difese.

Con memoria del 21 novembre 2008, la società ricorrente ha esteso la richiesta risarcitoria di cui al ricorso introduttivo quantificandola in € 439.234,32 e domandando a supporto della nuova pretesa una consulenza tecnica d'ufficio sull'ammontare del danno.

Ha altresì lamentato che l'Amministrazione ha richiesto la riconsegna delle aree per la realizzazione di un depuratore, sottolineando che tale comportamento configura

un ulteriore motivo di responsabilità precontrattuale, atteso che la già avvenuta consegna del terreno aveva determinato un affidamento di particolare consistenza.

Con ordinanza istruttoria del 17 dicembre 2008, il Collegio ha ordinato al Comune di Roma il deposito di una puntuale relazione sulle vicende per cui è causa.

La relazione è stata depositata in data 13 febbraio 2009.

All'udienza del 10 giugno 2009, uditi i Difensori delle parti costituite, i quali hanno insistito nelle rispettive richieste, deduzioni ed eccezioni, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato.

1.1. Con un unico motivo di gravame la società istante chiede la condanna al risarcimento del danno derivante da responsabilità precontrattuale nei confronti del Comune di Roma, per la violazione del principio di correttezza, buona fede e legittimo affidamento nello svolgimento delle trattative.

La responsabilità precontrattuale si basa sugli artt. 1337 e 1338 del c.c.

La prima norma stabilisce che le parti, nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto devono comportarsi secondo buona fede.

La seconda, che costituisce una specificazione della prima, prevede e punisce con la condanna al risarcimento del danno nei confronti della controparte che ha fatto affidamento sulla validità del contratto, la condotta di chi, pur essendo a conoscenza di una causa di invalidità del contratto, ne tace l'esistenza.

Dal combinato disposto delle norme citate deriva la responsabilità precontrattuale nello svolgimento delle trattative, che si sostanzia principalmente in un obbligo di informazione nei confronti della controparte di tutte quelle circostanze che possono influire sulla validità del contratto, rendendo lo stesso irrealizzabile.

L'obbligo di comportarsi secondo buona fede si sostanzia inoltre nel divieto di recedere ingiustificatamente dalle trattative, quando si è indotta controparte a fare affidamento sulla conclusione del contratto.

La misura del legittimo affidamento deve essere correttamente individuata nel momento in cui le parti hanno raggiunto un accordo di massima sui punti essenziali del futuro accordo.

La responsabilità precontrattuale è pacificamente applicabile nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Al riguardo, la giurisprudenza consolidata afferma che la discrezionalità amministrativa si esaurisce quando la pubblica amministrazione ha deciso di avvalersi dello strumento negoziale; pertanto, non si tratta di valutare se la Pubblica Amministrazione ha agito da corretto amministratore, ma se ha agito da corretto contraente (Cfr. Cass. Sezione I 1998 n. 2519 e Sezione III 2005 n. 12313).

1.3. Tale valutazione è sicuramente negativa nel caso in esame.

Ed invero, come risulta dai documenti depositati, il Comune di Roma ingenerava e consolidava l'affidamento della società istante alla stipulazione della futura concessione, in quanto:

- a) con deliberazioni della Giunta Comunale n. 925 del 19 marzo 1996 e n. 2937 del 22 luglio 1997, autorizzava la concessione di costruzione e gestione a favore della società istante;
- b) disponeva, a favore della stessa, la consegna delle aree e la immetteva nel possesso;
- c) richiedeva la presentazione del progetto definitivo di “realizzazione del campo da golf e attrezzature annesse sull'area di proprietà comunale” e poi lo approvava (delibera della Giunta Comunale n. 3134 dell'1 agosto 1997);

d) autorizzava la stipulazione della convenzione (delibera della Giunta Comunale del 2 giugno 1998).

Cionondimeno – contrariamente a quanto sarebbe stato logicamente conseguente – il Comune di Roma non ha mai provveduto alla stipulazione della Concessione e non ha mai attuato tutte le attività necessarie alla consegna delle aree in questione – che anzi erano occupate (circostanza di cui il Comune era a conoscenza).

Ed infine, il Comune ha persino richiesto la restituzione delle aree in questione.

1.4. Alla luce di quanto sopra, è evidente che il Comune di Roma ha violato il canone di correttezza e buona fede sotto un duplice profilo: da un lato non ha correttamente evidenziato l'esistenza di uno stato di occupazione da parte di terzi sulle aree assegnate alla società istante, dall'altro non ha mai provveduto alla stipulazione della concessione, come si attendeva la società istante.

1.5. In ordine alla quantificazione del danno risarcibile, è giurisprudenza pressoché pacifica che nel caso di responsabilità precontrattuale, il danno risarcibile deve essere limitato al cosiddetto “interesse negativo”.

Invero, poiché il vincolo negoziale nasce soltanto con la stipula del contratto non vi può essere stata alcuna lesione di un diritto perfezionatosi, in quanto il contratto non era stato ancora sottoscritto.

La giurisprudenza riconosce altresì il diritto al risarcimento nel limite dell'interesse negativo, circoscritto all'ammontare delle spese sostenute per aver fatto affidamento nella conclusione del contratto e nei mancati guadagni derivati dalla perdita di ulteriori occasioni contrattuali.

Al riguardo, poiché la prova di tali pregiudizi deve essere offerta dal ricorrente, non è possibile supplire a tale prova con una richiesta di consulenza tecnica, né liquidare il danno mediante valutazione equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c., la quale è subordinata all'impossibilità o rilevante difficoltà in concreto, dell'esatta quantificazione della misura del pregiudizio.

2. Il ricorso va quindi accolto, con conseguente condanna del Comune di Roma, al risarcimento del danno cagionato nei confronti della Soc. Impresa Bindi Pratopronto S.n.c. di Gianfranco Bindi & C., da liquidarsi, ai sensi dell'art.35 co. 2 del d.lgs. n. 80/98, mediante offerta di risarcimento - da parte della stessa Amministrazione condannata - nei confronti di detta istante entro e non oltre novanta giorni dalla comunicazione della presente sentenza.

Nella quantificazione del risarcimento dovuto, l'Amministrazione dovrà liquidare il cosiddetto interesse negativo quantificato in relazione all'ammontare delle spese sostenute, all'inutile immobilizzazione di risorse umane e mezzi tecnici, rapportati ai costi di ammortamento, nonché ai mancati guadagni derivati dalle altre occasioni contrattuali perdute, oltre interessi e rivalutazione.

Dall'accoglimento del ricorso consegue la condanna della parte soccombente al pagamento delle spese processuali, che si quantificano in € 2.000,00, oltre IVA e CPA.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. II, accoglie il ricorso indicato in epigrafe e – per l'effetto – condanna il Comune di Roma al pagamento, nei confronti della società istante, del risarcimento dei danni subiti da parte della stessa, da liquidarsi secondo i tempi ed i criteri indicati in motivazione.

Condanna la parte soccombente al pagamento delle spese processuali quantificate in €. 2.000,00 oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Carlo Modica de Mohac, Consigliere, Estensore

Stefano Toschei, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/12/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO