

## **E' obbligatoria la forma scritta nei contratti stipulati con la pubblica amministrazione? quali sono gli elementi che stanno a fondamento della responsabilità civile pre-contrattuale della pa? Come va quantificato il relativo danno?**

**Autore:** Lazzini Sonia

**In:** Diritto civile e commerciale

I contratti stipulati iure privatorum dalla Pubblica Amministrazione richiedono, a pena di nullità, la forma scritta, in assenza della quale sono nulli e pertanto improduttivi di effetti giuridici e insuscettibili di sanatoria. Ne consegue che non può configurarsi una manifestazione tacita di volontà della Pubblica Amministrazione desumibile da fatti concludenti o da comportamenti meramente attuativi :la delibera dell'Ente pubblico, quale atto avente mera efficacia interna, di carattere autorizzatorio nei confronti del diverso organo destinato ad esprimere all'esterno la volontà dell'Ente stesso, non è neanche configurabile come proposta negoziale, tanto è vero che ai fini della stipulazione di un valido contratto è irrilevante l'eventuale sottoscrizione del privato in calce alla delibera per accettazione \_ La responsabilità precontrattuale è tuttora ricondotta dal prevalente orientamento giurisprudenziale al genus della responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c \_ . Ed invero, costituisce principio generale che la responsabilità precontrattuale della Pubblica Amministrazione è configurabile in tutti i casi in cui l'ente pubblico, nelle trattative e nelle relazioni con i terzi, abbia compiuto azioni o sia incorso in omissioni contrastanti con i principi della correttezza e della buona fede, alla cui puntuale osservanza è anch'essa tenuta, nell'ambito dei doveri primari garantiti dall'art. 2043 c.c\_ Il danno risarcibile a titolo di responsabilità precontrattuale, in relazione alla mancata stipula del contratto o in relazione all'invalidità dello stesso, si limita all'interesse negativo, rappresentato - com'è noto - sia dalle spese inutilmente sopportate nel corso delle trattative in vista della conclusione del contratto (danno emergente), sia dalla perdita di ulteriori occasioni di stipulazione di un contratto altrettanto o maggiormente vantaggioso (danno emergente).

Merita di essere segnalata la sentenza numero 1937 del 29 febbraio 2008 emessa dal Tar Lazio, Roma in tema di risarcimento del danno da imputare alla pa per responsabilità extracontrattuale.

Partiamo dalla richiesta della ricorrente

Con il ricorso A la società ricorrente ha avanzato domanda di risarcimento dei danni subiti a causa dell'inadempimento da parte del Comune agli obblighi assunti durante le trattative, danni riconducibili da un lato alla disdetta di numerosi contratti di sponsorizzazione, a causa del mancato rilascio delle autorizzazioni prescritte per lo svolgimento degli spettacoli, e alla impossibilità di stipulare nuovi contratti e di organizzare eventi privati, dall'altro lato all'ingiustificato arricchimento del Comune per avere usufruito di un servizio di dimensioni diverse (segnatamente maggiori) da quelle originariamente pattuite. Il Collegio ritiene tale domanda meritevole di accoglimento anche in considerazione delle motivazioni già espresse in sede di annullamento del provvedimento di diffida.

Nel ricorso B la società ricorrente ha chiesto il risarcimento dei danni causati dalla illegittimità della delibera n. 10/07 della Giunta Municipale, quantificati nel costo di ciascuno spettacolo che verrà svolto nella nuova sede individuata dall'amministrazione comunale.

Con la memoria unica depositata per l'udienza del 22.10.2007 la ricorrente ha quantificato i danni subiti in conseguenza del comportamento della amministrazione comunale avuto riguardo alla somma prevista nella convenzione approvata dalla delibera n. 143/04 moltiplicata per il tempo durante il quale la struttura è rimasta inutilizzata e al mancato guadagno determinato dalla disdetta dei contratti di sponsorizzazione.

Vediamo la risposta dei giudici

Nella fattispecie in esame è positivamente riscontrato che la lesione della libertà negoziale della società ricorrente, che si è vista indotta a contrattare e a confidare in buona fede della validità e nel buon esito delle trattative, è avvenuta per colpa dell'amministrazione che, dopo aver attribuito veste di funzione pubblica all'attività da svolgersi nel teatro tenda, avere preso atto del futuro affidamento della gestione della struttura alla detta ricorrente, avere proceduto alla individuazione del sito su cui installarla ed avere fatto svolgere numerosi eventi all'interno della stessa su sua iniziativa, ha inopinatamente e immotivatamente ordinato lo sgombero dell'area di proprietà comunale e cessato dall'uso del teatro tenda a favore di altre strutture.

Affermata, dunque, la sussistenza della responsabilità precontrattuale dell'amministrazione resistente nell'an, si tratta ora di definire il quantum del danno risarcibile.

Al riguardo per pacifica giurisprudenza, il danno risarcibile a titolo di responsabilità precontrattuale, in relazione alla mancata stipula del contratto o in relazione all'invalidità dello stesso, si limita all'interesse negativo, rappresentato - com'è noto - sia dalle spese inutilmente sopportate nel corso delle trattative in vista della conclusione del contratto (danno emergente), sia dalla perdita di ulteriori occasioni di stipulazione di un contratto altrettanto o maggiormente vantaggioso (danno emergente).

Ritiene conclusivamente il Collegio che il danno risarcibile sia quantificabile nell'importo previsto dalla convenzione approvata con la delibera n. 143/04 [€35.000,00 (trentacinquemila/00) oltre IVA per anno] moltiplicato per i mesi di inattività del teatro conseguenti al provvedimento di diffida annullato e al successivo comportamento contrario a buona fede e correttezza mantenuto dall'amministrazione comunale. Delle venti serate (aggiuntive alle settanta) previste in convenzione ne vanno equitativamente riconosciute dieci per anno al prezzo dell'ultimo importo pagato per tale prestazione dal Comune di Rieti.

Non appare, invece, meritevole di accoglimento la richiesta di risarcimento concernente la disdetta dei contratti di sponsorizzazione e la successiva mancata stipula di nuovi contratti di sponsorizzazione. Con riguardo alla prima delle dette voci, infatti, dalla documentazione depositata dalla società ricorrente non emerge la prova che le tre disdette dei contratti di sponsorizzazione sottoscritti siano dovute al mancato ottenimento delle autorizzazioni prescritte e, in particolare, dell'agibilità da rilasciarsi dalla Commissione Provinciale di Vigilanza sui pubblici spettacoli. Per quanto concerne invece la seconda voce di danno la stessa non rientra tra quelle risarcibili a titolo di responsabilità precontrattuale ex artt. 1337 e 1338 c.c..

Nessuna prova, infine, è stata fornita dalla società ricorrente in ordine alla dedotta erogazione di un servizio di dimensioni diverse rispetto a quelle originariamente pattuite nella richiamata convenzione mai sottoscritta

A cura di \*\*\*\*\*

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE per il LAZIO**

**Sezione Seconda ter**

N. Reg. Sent. 2008

n. 8024/2006

n. 3146/2007

ha pronunciato la seguente

### **SENTENZA**

sui ricorsi n. **8024** del **2006** e n. **3146** del **2007** proposti dalla **Soc. ALFA p.s.s.c.r.l.**, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv.ti \*\*\*\*\*, ed \*\*\*\*\* con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, piazza Fontanella Borghese n. 3;

### **contro**

**il Comune di Rieti**, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso - rispettivamente - dall'avv. \*\*\*\*\* e con lo stesso domiciliato in Roma, via Ludovisi n. 35, presso l'avv. \*\*\*\*\*, e dall'\*\*\*\*\* con domicilio eletto in Rieti, via dei \*\*\*\*\* n. 46 e perciò da intendersi legalmente domiciliati in Roma, via Flaminia n. 189, nella Segreteria del TAR,

\*\*\*

quanto al n. **8024** del **2006**:

### **per l'annullamento**

del provvedimento n. 48113 del 7 agosto 2006, a firma del Dirigente del Servizio Cultura, recante

diffida all'amministratore della società ricorrente a liberare da cose, persone ed ogni altro impedimento di fatto e di diritto l'immobile di proprietà comunale, sito in Rieti via Tancia angolo via F.lli Sebastiani, nonchè di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente comunque lesivo per parte ricorrente;

### **e per il risarcimento dei danni**

\*\*\*

quanto al n. **3146** del **2007**, anche **nei confronti di**

- **S.r.l. Beta**, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita;

- **Soc. gamma Spettacoli**, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita,

**per l'annullamento**

previa adozione delle opportune misure cautelari, della delibera della Giunta Comunale di Rieti n. 10/07, conosciuta in data 2 aprile 2007, e di tutti gli atti e i provvedimenti presupposti, connessi e consequenziali alla detta delibera e segnatamente di tutti i provvedimenti in essa elencati, allo stato non conosciuti,

**e per il risarcimento dei danni.**

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Rieti;

Viste le memorie depositate dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti delle cause;

Vista l'Ordinanza cautelare n. 5156/2007;

Uditi alla Pubblica Udienza del 22 ottobre 2007 - designati relatori i cons. \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* - gli avv.ti \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* per la parte ricorrente e gli avv.ti \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* , in sostituzione dell'avv. \*\*\*\*\* , per il Comune di Rieti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue,

## F ATTO

**A.** Con atto notificato il 22 agosto 2006 e depositato il successivo giorno 23, la società ricorrente assume di essere stata contattata, ancora nella sua precedente veste di ditta ALFA ALFA, dal Comune di Rieti al fine di sopperire - col "teatro tenda" nella sua disponibilità - alla chiusura del Teatro Comunale Vespasiano necessitata da una serie di lavori di restauro urgenti. La Giunta Comunale, con delibera n. 143 del 20.5.04, approvava uno schema di convenzione per l'utilizzo della struttura per un triennio (rinnovabile) e per settanta manifestazioni comunali annue, oltre ad eventuali eventi privati; quindi, con la successiva delibera n. 349 del 15.11.2004, dato atto della funzione di pubblica utilità rivestita dal "teatro tenda", individuava il sito di allestimento dello stesso nell'area di via Tancia, angolo via F.lli Sebastiani (cd ex mattatoio), attesa la vicinanza al centro urbano e al teatro e considerata l'assenza di valide alternative.

Nonostante la mancata sottoscrizione della convenzione allegata alla delibera n. 143/04, la struttura è stata installata ed ha ospitato più di 200 eventi di iniziativa comunale sino al mese di luglio 2006, cioè sino alla data di emissione del provvedimento impugnato con il quale è stata disposta la liberazione dell'area di via Tancia occupata sine titolo.

Questi i motivi dedotti:

- Eccesso di potere per macroscopico errore dei presupposti. Violazione dei principi di trasparenza e non contraddizione.

- Violazione degli artt. 7 e segg. della legge n. 241/1990. Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/90. Eccesso di potere per assenza di motivazione e di istruttoria.

Eccesso di potere per sviamento della causa tipica.

La società ricorrente ha altresì chiesto la condanna dell'Amministrazione comunale al risarcimento dei danni subiti e subendi a causa dell'inadempimento della controparte agli obblighi assunti nel corso delle trattative, danni quantificati avuto riguardo alla disdetta di numerosi contratti di sponsorizzazione, alla mancata acquisizione di nuovi contratti di sponsorizzazione a causa dell'assenza incolpevole delle autorizzazioni prescritte, all'ingiustificato arricchimento dell'Amministrazione conseguente all'utilizzo di un servizio di dimensioni superiori rispetto a quelle originariamente pattuite.

Sì è costituito in giudizio il Comune di Rieti e nella sua memoria difensiva ha chiesto la reiezione del ricorso perché infondato in fatto ed in diritto.

Alla Camera di Consiglio del 13.9.2006, con ordinanza n. 5156/06, è stata accolta la domanda cautelare di sospensiva: statuizione confermata in appello dalla IV sezione del CdS con ordinanza 1570/07.

Nello scritto difensivo depositato per l'udienza di merito la difesa del Comune ha inoltre riferito, con riguardo alla richiesta di risarcimento danni, che parte ricorrente con citazione innanzi al Tribunale civile di Rieti, notificata il 20 aprile 2007, ha chiesto la condanna in solido del Comune di Rieti, del Sindaco e di alcuni Funzionari ed Assessori al pagamento della somma di € 2.925.251,50, a titolo di risarcimento danni conseguenti al rapporto intercorso a seguito della vicenda del "Teatro tenda". In calce a detto atto di citazione si legge: "La presente valga come rinuncia alla domanda di risarcimento del danno formulata nel ricorso al TAR Lazio R.G. 8024/06".



**B.** Con atto notificato il 6 aprile 2007, ritualmente depositato il successivo giorno 12, la soc. CTA ha chiesto l'annullamento della delibera della Giunta Comunale di Rieti n. 10/07 (di programmazione della stagione teatrale 2007 presso la Multisala Teatro Moderno), conosciuta in data 2.4.2007, nonché di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale alla stessa e, segnatamente, di tutti i provvedimenti in essa elencati e allo stato non conosciuti.

Questi i motivi dedotti:

- Violazione e falsa applicazione dell'ordinanza del TAR del Lazio, sez. II ter, n. 5156/06;
- Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e ss. della legge n. 241/1990;
- Eccesso di potere per difetto di motivazione, di istruttoria e sviamento dalla causa tipica;
- Eccesso di potere per difetto di motivazione; per assenza di istruttoria e disparità di trattamento; per sviamento dalla causa tipica. Violazione dei principi in materia di erogazione di prestazioni a favore della pubblica amministrazione;
- Eccesso di potere per contraddittorietà con le delibere della Giunta Comunale n. 143/04 e 349/04;
- Eccesso di potere per disparità di trattamento; abuso di potere per sviamento dalla causa tipica.

La società ricorrente ha, infine, chiesto la condanna del Comune al risarcimento dei danni subiti, quantificati nel costo di ogni singolo spettacolo organizzato nella nuova sede individuata con il provvedimento impugnato.

Il Comune di Rieti si è costituito in giudizio eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per tardività e per carenza di interesse, e chiedendone nel merito la reiezione, unitamente alle pretese risarcitoria, perché infondato.

All'udienza di trattazione i ricorsi sono stati spediti in decisione dai difensori presenti come da verbale.

## **DIRITTO**

**1.** In via preliminare deve disporsi la riunione dei ricorsi, stante la connessione soggettiva ed oggettiva che porta a deciderli in un'unica sentenza, con conseguente modificazione del relatore designato per il primo degli stessi.

**2.** Il ricorso n. 8024/2006 - **A** è fondato per le seguenti ragioni e come tale va accolto.

**2.1.** E' pacifico che la società ricorrente e il Comune di Rieti non hanno mai sottoscritto lo schema di convenzione approvato con la delibera della Giunta Comunale n. 143 del 20.5.2004. E' altresì pacifico e non contestato dall'Amministrazione comunale che ciononostante il "teatro tenda" sia stato installato in via Tancia e che nello stesso si siano svolti circa 200 eventi culturali di iniziativa comunale sino al mese di luglio 2006.

Da tali elementi fattuali discende che tra le parti non esiste alcun contratto idoneo a disciplinare i reciproci obblighi, non essendo stato sottoscritto il richiamato schema di convenzione e non potendosi ritenere validamente concluso il contratto per facta concludentia.

Secondo il consolidato orientamento della Corte di Cassazione, condiviso dal Collegio, infatti, i contratti stipulati iure privatorum dalla Pubblica Amministrazione richiedono, a pena di nullità, la forma scritta, in assenza della quale sono nulli e pertanto improduttivi di effetti giuridici e insuscettibili di sanatoria. Ne

consegue che non può configurarsi una manifestazione tacita di volontà della Pubblica Amministrazione desumibile da fatti concludenti o da comportamenti meramente attuativi ( cfr. in termini Cass., sez. III, 6.2.2004, n. 2289). D'altro canto in tema di contratti stipulati dalla Pubblica Amministrazione, la delibera dell'Ente pubblico, quale atto avente mera efficacia interna, di carattere autorizzatorio nei confronti del diverso organo destinato ad esprimere all'esterno la volontà dell'Ente stesso (nel caso di specie il dirigente competente), non è neanche configurabile come proposta negoziale, tanto è vero che ai fini della stipulazione di un valido contratto è irrilevante l'eventuale sottoscrizione del privato in calce alla delibera per accettazione (cfr. in termini Cass., sez. III, 25.11.2003, n. 17914).

Tale precisazione serve al Collegio per sgomberare il campo da ogni possibile dubbio sia in relazione alla natura del provvedimento impugnato, emesso nell'esercizio del potere autoritativo dell'Ente locale, sia in ordine alla natura della responsabilità della Pubblica Amministrazione per quanto attiene alla richiesta risarcitoria avanzata dalla società ricorrente.

**2.2** Tanto premesso occorre quindi esaminare le censure sollevate nei confronti del provvedimento n. 48113 del 7.8.2006, a firma del dirigente del settore cultura del Comune di Rieti, con il quale la società ricorrente, in quanto occupante sine titolo l'area di proprietà comunale sita in via Tancia, è stata diffidata a liberarla da persone e cose nel termine di trenta giorni in considerazione "dell'urgente necessità di disporre pienamente e liberamente dell'immobile de quo per finalità istituzionali" .

Dalla lettura delle delibere della Giunta Municipale n. 143 del 20.5.2004 e n. 349 del 15.11.2004 si evince che in considerazione della chiusura al pubblico del teatro \*\*\*\*\*, per un lungo periodo di tempo a causa della necessità di opere di restauro urgenti, è sorta la necessità di reperire una struttura alternativa per lo svolgimento di manifestazioni di tipo culturale. L'amministrazione comunale ha quindi provveduto a contattare la ditta ALFA ALFA, in qualità di proprietaria di un teatro tenda, ad approvare uno schema di convenzione per regolare i rapporti con la stessa, a dichiarare la pubblica utilità della funzione espletata dalla struttura de qua e ad individuare il sito per la sua localizzazione in un'area di proprietà comunale sita nelle vicinanze del centro urbano e del teatro \*\*\*\*\* (ovverosia della struttura da sostituire).

E' allora di palmare evidenza che con il provvedimento impugnato il Comune resistente ha malamente apprezzato gli atti e i fatti, ha erroneamente valutato le normative applicabili al caso di specie, ha pretermesso ogni valutazione degli interessi privati coinvolti nella vicenda, determinando in tale modo la formazione di una volontà provvedimentale viziata, in quanto non conforme ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa che, nell'ambito dei rapporti intersoggettivi privatistici, si configurano come violazione dei principi di buona fede e del *neminem laedere*.

L'amministrazione comunale ha, infatti, posto a fondamento del proprio provvedimento di diffida l'occupazione sine titulo dell'area di sua proprietà da parte della società ricorrente, laddove la localizzazione in via Tancia è stata individuata proprio dall'ente locale, preferendola ad altra indicata dal privato, in quanto migliore per collocazione (nelle vicinanze del centro urbano e del teatro Vespasiano) a perseguire le finalità pubbliche di natura culturale sottese alla scelta del teatro tenda come struttura alternativa al teatro comunale chiuso per restauro.

Posto che nel caso in esame, come evidenziato dallo stesso Comune nelle proprie difese, non si controverte di un inadempimento ad obblighi contrattualmente assunti stante la mancata sottoscrizione di un contratto inter partes, vale allora evidenziare che l'installazione del teatro tenda in via Tancia se non è sorretta da un atto di natura privatistica (id est il contratto di locazione), trova però la propria fonte di legittimazione proprio nella delibera della Giunta n. 349/2004 la quale dichiara la funzione di pubblica utilità svolta dalla struttura e ne stabilisce autoritativamente la collocazione. Ne consegue, pertanto, l'accertata erroneità del presupposto di fatto in questione quale fondamento del provvedimento impugnato. Appare, inoltre, del tutto inconferente la dedotta violazione delle disposizioni in materia di edilizia ed urbanistica in quanto il teatro tenda sarebbe ubicato in area considerata dal vigente P.R.G. come "zona annonaria". Anche a voler prescindere da ogni considerazione sull'unilaterale individuazione da parte dell'amministrazione comunale dell'area sulla quale collocare la struttura della società ricorrente, non è revocabile in dubbio che ben si possono considerare fungibili i servizi pubblici perseguiti dal medesimo ente, specie se così genericamente indicati nella pianificazione urbanistico-edilizia..

**2.3** Ma il Comune è incorso anche nei vizi procedurali dedotti dalla società ricorrente avendo omesso sia di dare avviso dell'avvio del procedimento conclusosi con il provvedimento gravato, sia di esplicitare le

ragioni istituzionali poste a base del medesimo.

L'art. 7 della legge n. 241/1990 impone l'obbligo della comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e a quelli che per legge debbono intervenire nonché agli altri soggetti, individuati o facilmente individuabili, che possono subirne pregiudizio, superando in tale maniera il modulo di "definizione unilaterale del pubblico interesse, oggetto, nei confronti dei destinatari di provvedimenti restrittivi, di un riserbo ad *excludendum*, già preordinato a rendere impossibile o sommamente difficile la tutela giurisdizionale" degli interessati, introducendo il sistema della democraticità delle decisioni e dell'accessibilità dei documenti amministrativi (cfr. CdS, sez. VI, 30.12.2005, n. 7592). Come è noto la finalità della regola procedimentale della norma di cui all'art. 7 va individuata nell'esigenza di assicurare piena visibilità all'azione amministrativa nel momento della sua formazione e di garantire la partecipazione dei destinatari dell'atto finale alla fase istruttoria preordinata alla sua adozione in modo che l'amministrazione sia posta in condizione di esercitare il proprio potere con la piena cognizione di tutti gli elementi di fatto e di diritto. E' allora evidente che nel caso in esame l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto rendere edotta la società ricorrente dell'avvio del procedimento volto alla liberazione dell'area ove era stato installato, proprio per sua volontà, il teatro tenda per consentire alla stessa di evidenziare le proprie ragioni e gli interessi coinvolti. Né d'altro canto nella vicenda all'esame del Collegio emergono elementi tali da far ritenere sussistenti ragioni di urgenza nell'adozione del provvedimento idonee ad elidere l'obbligo di avviso di avvio di procedimento, tenuto anche conto del lasso di tempo intercorso tra l'installazione della struttura (fine 2004) e la diffida (agosto 2006) e del funzionamento della stessa per le finalità pubbliche perseguite (eventi culturali di vario genere di iniziativa esclusivamente comunale).

**2.4** Merita, infine, condivisione anche la censura relativa alla carenza di motivazione del provvedimento impugnato.

La dizione "dell'urgente necessità di disporre pienamente e liberamente dell'immobile de quo per finalità istituzionali" si risolve, infatti, in una motivazione apodittica e tautologica, atteso che non solo non vengono in alcun modo esplicitate le ragioni dell'urgenza di disporre dell'area di via Tancia, ma soprattutto nulla viene detto su quali siano le differenti finalità istituzionali da perseguire proprio in quel

sito. In tale modo si è impedito, dunque, al Giudice adito di poter ripercorrere qualsiasi considerazione sia in ordine al bilanciamento operato tra diversi interessi pubblici perseguiti (e alla prevalenza di quello di altra imprecisata natura su quello culturale), sia in relazione alle ragioni che hanno determinato la soccombenza totale dell'interesse privato rispetto agli stessi.

**3.** Il ricorso n. 3146/07 con il quale è stato chiesto l'annullamento della delibera della Giunta Comunale n. 10 del 12.1.2007, conosciuta in data 2.4.2007, deve essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse per le sottonotate considerazioni.

**3.1** Con il provvedimento impugnato la Giunta Comunale ha deliberato di programmare la stagione teatrale 2007 promossa dall'Assessorato Cultura e Spettacolo del Comune di Rieti presso la Multisala Teatro Moderno e nella Chiesa di S. Domenico e di prevedere lo stanziamento dei fondi necessari per la realizzazione della stessa.

Dalla documentazione allegata dal Comune di Rieti e non contestata dalla società ricorrente si evince che la stagione teatrale 2007 si è conclusa nel mese di aprile 2007 e che il compenso previsto per l'utilizzazione delle strutture ove si sono svolti gli eventi programmati è stato già interamente corrisposto.

Da tali elementi di fatto discende che, anche a prescindere da ogni considerazione circa la tempestività del gravame proposto, non sussiste più alcun interesse all'annullamento della predetta delibera in quanto la stessa ha già integralmente esaurito i suoi effetti.

**4.** Devono ora esaminarsi le domande risarcitorie proposte unitamente ad entrambe i ricorsi.

Con il ricorso **A** la società ricorrente ha avanzato domanda di risarcimento dei danni subiti a causa dell'inadempimento da parte del Comune agli obblighi assunti durante le trattative, danni riconducibili da

un lato alla disdetta di numerosi contratti di sponsorizzazione, a causa del mancato rilascio delle autorizzazioni prescritte per lo svolgimento degli spettacoli, e alla impossibilità di stipulare nuovi contratti e di organizzare eventi privati, dall'altro lato all'ingiustificato arricchimento del Comune per avere usufruito di un servizio di dimensioni diverse (segnatamente maggiori) da quelle originariamente pattuite. Il Collegio ritiene tale domanda meritevole di accoglimento anche in considerazione delle motivazioni già espresse in sede di annullamento del provvedimento di diffida.

Nel ricorso **B** la società ricorrente ha chiesto il risarcimento dei danni causati dalla illegittimità della delibera n. 10/07 della Giunta Municipale, quantificati nel costo di ciascuno spettacolo che verrà svolto nella nuova sede individuata dall'amministrazione comunale.

Con la memoria unica depositata per l'udienza del 22.10.2007 la ricorrente ha quantificato i danni subiti in conseguenza del comportamento della amministrazione comunale avuto riguardo alla somma prevista nella convenzione approvata dalla delibera n. 143/04 moltiplicata per il tempo durante il quale la struttura è rimasta inutilizzata e al mancato guadagno determinato dalla disdetta dei contratti di sponsorizzazione.

Con riguardo alla domanda risarcitoria avanzata con il ricorso B - 3146/2007, il Collegio ritiene opportuno soffermarsi brevemente sulla questione relativa alla cd. pregiudiziale amministrativa, concernente la necessità (o meno) che l'azione di risarcimento del danno per illegittima attività amministrativa della pubblica amministrazione sia preceduta dall'accertamento giurisdizionale dell'illegittimità del provvedimento e della pronuncia costitutiva di annullamento, attesa la dichiarazione

di inammissibilità dell'impugnazione degli atti amministrativi. Nel caso di specie, infatti, il ricorso avverso il provvedimento amministrativo è stato dichiarato improcedibile per carenza di interesse.

E' noto, infatti, l'indirizzo ermeneutico collegato ad un obiter dictum della sentenza n. 500 del 7.7.1999 delle Sezioni Unite secondo cui "rispetto al giudizio che nei termini suindicati può svolgersi davanti al

giudice ordinario, non sembra ravvisabile la necessaria pregiudizialità del giudizio di annullamento". Proseguendo sulla scia tracciata dalla citata sentenza le Sezioni Unite hanno, quindi, affermato che la domanda di risarcimento dei danni provocati da un provvedimento amministrativo va ammessa anche in assenza dell'impugnazione del provvedimento lesivo e le pronunce contrarie del giudice amministrativo integrerebbero un'ipotesi di rifiuto all'esercizio della giurisdizione e perciò sarebbero passibili di ricorso per cassazione per difetto di giurisdizione (Cass. S.U., 13.6.2006, n. 13659 e 13660; Cass. S.U., 15.6.2006, n. 13911). In seno alla giurisprudenza amministrativa la tesi prevalente si è, invece, dimostrata favorevole alla conservazione della cd. pregiudiziale amministrativa (cfr. Ad. Plen., 26.3.2003, n. 4), nonostante alcune voci dissenzienti da parte di alcuni giudici di prime cure.

Tanto premesso il Collegio ritiene però che in concreto la problematica relativa alla c.d. pregiudiziale non ricorre nella fattispecie in esame poiché la questione risarcitoria prescinde dalla demolizione del provvedimento amministrativo impugnato in quanto il danno asseritamene subito dalla società ricorrente discende da un contegno posto in essere in violazione delle regole che tutelano il legittimo affidamento delle parti. Sul punto merita di essere richiamata la giurisprudenza del Giudice Amministrativo di Appello, secondo la quale anche in caso di rigetto della domanda di annullamento dell'atto gravato (perché esente dai vizi denunciati), è accoglibile la domanda di risarcimento del danno ex art. 1337 c.c. per "violazione del principio che impone alle parti di comportarsi secondo buona fede anche nelle attività precontrattuali" (cfr. CdS, sez. IV, 19.3.2003, n. 1457).

Il Collegio, sulla scorta delle suesposte motivazioni, ritiene quindi ammissibili e meritevoli di accoglimento entrambe le domande di risarcimento proposte dalla società ricorrente.

Richiamate le considerazioni svolte con riguardo al primo ricorso, il Collegio ravvisa nelle fattispecie sottoposte alla sua attenzione delle ipotesi di responsabilità precontrattuale della Pubblica Amministrazione poiché, fino a che non interviene l'incontro delle volontà delle parti (con la stipulazione del contratto), non vi è un atto fonte di obbligazioni e, dunque, non vi può essere responsabilità contrattuale per inadempimento.



La responsabilità precontrattuale è tuttora ricondotta dal prevalente orientamento giurisprudenziale al genus della responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.(cfr. ex multis Cass.civ., sez.I, 29.4.1999, n. 4299). Ed invero, costituisce principio generale che la responsabilità precontrattuale della Pubblica Amministrazione è configurabile in tutti i casi in cui l'ente pubblico, nelle trattative e nelle relazioni con i terzi, abbia compiuto azioni o sia incorso in omissioni contrastanti con i principi della correttezza e della buona fede, alla cui puntuale osservanza è anch'essa tenuta, nell'ambito dei doveri primari garantiti dall'art. 2043 c.c.. Tutto ciò premesso nella fattispecie in esame è positivamente riscontrato che la lesione della libertà negoziale della società ricorrente, che si è vista indotta a contrattare e a confidare in buona fede della validità e nel buon esito delle trattative, è avvenuta per colpa dell'amministrazione che, dopo aver attribuito veste di funzione pubblica all'attività da svolgersi nel teatro tenda, avere preso atto del futuro affidamento della gestione della struttura alla detta ricorrente, avere proceduto alla individuazione del sito su cui installarla ed avere fatto svolgere numerosi eventi all'interno della stessa su sua iniziativa, ha inopinatamente e immotivatamente ordinato lo sgombero dell'area di proprietà comunale e cessato dall'uso del teatro tenda a favore di altre strutture. Affermata, dunque, la sussistenza della responsabilità precontrattuale dell'amministrazione resistente nell'an, si tratta ora di definire il quantum del danno risarcibile. Al riguardo per pacifica giurisprudenza, il danno risarcibile a titolo di responsabilità precontrattuale, in relazione alla mancata stipula del contratto o in relazione all'invalidità dello stesso, si limita all'interesse negativo, rappresentato - com'è noto - sia dalle spese inutilmente sopportate nel corso delle trattative in vista della conclusione del contratto (danno emergente), sia dalla perdita di ulteriori occasioni di stipulazione di un contratto altrettanto o maggiormente vantaggioso (danno emergente). Ritiene conclusivamente il Collegio che il danno risarcibile sia quantificabile nell'importo previsto dalla convenzione approvata con la delibera n. 143/04 [€35.000,00 (trentacinquemila/00) oltre IVA per anno] moltiplicato per i mesi di inattività del teatro conseguenti al provvedimento di diffida annullato e al successivo comportamento contrario a buona fede e correttezza mantenuto dall'amministrazione comunale. Delle venti serate (aggiuntive alle settanta) previste in convenzione ne vanno equitativamente riconosciute dieci per anno al prezzo dell'ultimo importo pagato per tale prestazione dal Comune di Rieti.

Non appare, invece, meritevole di accoglimento la richiesta di risarcimento concernente la disdetta dei contratti di sponsorizzazione e la successiva mancata stipula di nuovi contratti di sponsorizzazione. Con riguardo alla prima delle dette voci, infatti, dalla documentazione depositata dalla società ricorrente non emerge la prova che le tre disdette dei contratti di sponsorizzazione sottoscritti siano dovute al mancato ottenimento delle autorizzazioni prescritte e, in particolare, dell'agibilità da rilasciarsi dalla Commissione

Provinciale di Vigilanza sui pubblici spettacoli. Per quanto concerne invece la seconda voce di danno la stessa non rientra tra quelle risarcibili a titolo di responsabilità precontrattuale ex artt. 1337 e 1338 c.c..

Nessuna prova, infine, è stata fornita dalla società ricorrente in ordine alla dedotta erogazione di un servizio di dimensioni diverse rispetto a quelle originariamente pattuite nella richiamata convenzione mai sottoscritta.

E', infine, del tutto ininfluenza ai fini del presente giudizio la rinuncia alla richiesta di risarcimento avanzata con il ricorso recante il numero 8024/06 formulata in calce all'atto di citazione proposto dinanzi al Tribunale civile di Rieti dalla società ricorrente, in quanto si tratta di atto non sottoscritto dalla parte personalmente e comunque non accettato dalla controparte.

D.) Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

### **P.Q.M.**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio** - Sezione Seconda ter, riuniti i ricorsi n.8024/06 e n. 3146/07, meglio in epigrafe specificati, proposti dalla Soc. ALFA p.s.s.c.r.l., così provvede:

- accoglie il ricorso n. 8024/06 e, per l'effetto, annulla il provvedimento n. 48113 del 7 agosto 2006, a firma del Dirigente del Servizio Cultura del Comune di Rieti. Sulla domanda di risarcimento danni

- dichiara inammissibile il ricorso n. 3146/07 quanto alla impugnazione della delibera G.C. Rieti n. 10 del 2007 e lo accoglie quanto alla domanda di risarcimento danni

Condanna il Comune di Rieti alla rifusione del Contributo unificato versato all'atto della proposizione dei

ricorsi decisi ed al pagamento delle spese dei giudizi nella complessiva misura di € 5.000,00(cinquemila/00) in favore della parte ricorrente.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma nelle Camere di Consiglio del 22 ottobre e 3 dicembre 2007, con l'intervento dei magistrati:

\*\*\*\*\*

Presidente -est.

\*\*\*\*\*

Componente

\*\*\*\*\*

Componente

<https://www.diritto.it/e-obbligatoria-la-forma-scritta-nei-contratti-stipulati-con-la-pubblica-amministrazione-quali-sono-gli-elementi-che-stanno-a-fondamento-della-responsabilita-civile-pre-contrattuale-della-pacome-va-q/>