

VENDITA DI COSA FUTURA E RECESSO CORRETTO DELLA PARTE PUBBLICA DALLE TRATTATIVE

Racca Gabriella M.

Cons. Stato Sez. VI, 01 marzo 2005, n. 816

FONTE

Urbanistica e appalti, 2005, 8, 944

Sommario: L'apertura di trattative parallele - L'acquisto di cosa futura e l'appalto pubblico di lavori - Il recesso dalle trattative - Il comportamento della parte pubblica ed il rispetto dei principi comunitari e nazionali

L'apertura di trattative parallele

La scelta di pubblicare un avviso di procedura negoziata per l'acquisto di immobili già costruiti o da costruire, da utilizzare come uffici pubblici determina l'effetto giuridico dell'apertura di una trattativa parallela che si instaura tra l'ente pubblico procedente ed i privati che decidono di parteciparvi ⁽¹⁾. L'indeterminatezza dell'oggetto del contratto che si vorrebbe stipulare esclude l'assunzione di specifici obblighi a contrarre da parte dei partecipanti, tuttavia l'indeterminatezza dell'oggetto non deve risultare tale da escludere la serietà delle trattative che si instaurano ⁽²⁾. La pubblicazione di un avviso costituisce infatti un invito ad offrire proposto a tutti i privati interessati, ma non ad offrire la medesima prestazione, bensì, in una prospettiva analoga a quella del concorso di idee, a proporre delle soluzioni all'esigenza manifestata dalla parte pubblica nell'avviso di procedura negoziata. Ciò comporta che i partecipanti alla trattativa parallela divengano essi stessi proponenti di un contratto che la parte pubblica dovrà valutare per decidere se accettare, oppure riformulare una proposta dettagliata, o ancora riproporre un nuovo invito ad offrire. In ogni caso nella prospettiva civilistica solo in questa seconda fase possono sorgere degli obblighi per la parte pubblica che decida di porsi nella condizione di proponente in attesa di accettazione. Diversamente la trattativa pur dovendo risultare seria e non pretestuosa può svilupparsi senza che la parte pubblica assuma alcun obbligo di stipulazione del contratto poiché può continuare a riservarsi di valutare la convenienza delle offerte ricevute, fino a quando non individui quella che decide di accettare.

Fino a quel momento è sempre ammesso che le parti, che non vedano accolta la proposta presentata, recedano dalle trattative e che il recesso possa risultare corretto e non determinare il sorgere di alcuna responsabilità ⁽³⁾.

L'acquisto di cosa futura e l'appalto pubblico di lavori

L'acquisto di cosa futura (*art. 1472 c.c.*) da parte della pubblica amministrazione, opera in deroga alla disciplina concorsuale di scelta del contraente e deve essere giustificato da condizioni particolari che permettano di escludere che in tal modo venga dissimulato un contratto d'appalto, in violazione dei principi nazionali e comunitari di favore per la concorsualità e la *par condicio*.

L'art. 37 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, introduce la regola generale in base alla quale tutti i contratti dai quali derivi una spesa o un'entrata per lo Stato devono essere preceduti da pubblici incanti, se non sussistono speciali norme in deroga ⁽⁴⁾.

In particolare la trattativa privata costituisce metodo di scelta del contraente ammesso solamente nei casi eccezionali previsti dalla disciplina nazionale ed europea ⁽⁵⁾.

Il ricorso alla trattativa privata è stato altre volte motivato dall'urgenza ⁽⁶⁾ di acquisire unità immobiliari da destinare a uffici pubblici, contraddetta dal perfezionamento graduale dell'intesa e dalla conseguente dilatazione dei tempi e dei costi ⁽⁷⁾. Data la piena capacità di diritto privato della pubblica amministrazione, la giurisprudenza ha consentito la trattativa privata con il proprietario delle aree interessate qualora sussistesse l'interesse pubblico all'acquisizione delle opere che questi intendeva costruire sul fondo, in conformità agli strumenti urbanistici, sempreché la localizzazione ed il progetto rispondesse alle esigenze dell'amministrazione. L'acquisto di immobile da costruire si giustificava infatti in ragione dell'urgenza che imponeva l'acquisizione di un bene in avanzato stato di costruzione ed il cui prezzo fosse stato definitivamente determinato ed invariabile ⁽⁸⁾.

Si è precisato che la scelta a favore della vendita di cosa futura deve risultare giustificata dal riscontro di presupposti essenziali: l'immobile da acquistare deve possedere caratteristiche che lo rendano infungibile, deve avere la destinazione urbanistica prevista dal piano regolatore generale, deve compiersi un'attenta analisi costi-benefici ed infine si richiede che il contratto venga stipulato sulla base di un progetto esecutivo completo in ogni suo particolare, non modificabile successivamente durante il corso dei lavori ⁽⁹⁾.

La distinzione tra appalto e vendita di cosa futura, in particolare di un immobile da costruire, consiste nella prevalenza dell'interesse dell'amministrazione nel secondo caso all'acquisizione di un edificio già realizzato, rispetto al quale sia l'acquisto del suolo, sia il lavoro del costruttore si pongono come elementi accessori rispetto all'effettivo oggetto del contratto ⁽¹⁰⁾.

L'evoluzione della disciplina europea e nazionale degli appalti pubblici di lavori ⁽¹¹⁾ ha fatto ritenere che la scelta di indire una trattativa privata per l'acquisto di un immobile da costruire non risulti giustificata ⁽¹²⁾.

In particolare non pare più invocabile il presupposto, in precedenza ammesso, dell'urgenza che oggi per consentire la deroga alla gara pubblica deve risultare oggettiva, imperiosa ed imprevedibile da parte della stessa pubblica amministrazione ed anche per gli appalti di valore inferiore alla soglia di applicazione della disciplina comunitaria, trova limiti rigorosi ⁽¹³⁾.

L'adozione di una procedura negoziata per l'acquisto di cosa futura, non assicurando l'ottenimento del miglior prezzo per la parte pubblica in assenza di confronto concorrenziale, può determinare l'individuazione della colpa grave dei funzionari che la dispongono ⁽¹⁴⁾.

Il recesso dalle trattative

Il privato partecipa alla trattativa parallela che presenta l'offerta-proposta che risulta migliore non ha il diritto di vederla accettata poiché la controparte può richiedere ulteriori precisazioni ovvero offerte migliorative. Anche eventi sopravvenuti ed esterni rispetto alle parti coinvolte nelle trattative possono condizionarne il buon esito. Così, l'annullamento della deliberazione di autorizzazione alla costruzione dell'edificio - oggetto della trattativa - da parte dell'amministrazione comunale

competente ⁽¹⁵⁾ costituisce indubbiamente un elemento che può pregiudicare il buon esito delle trattative per la vendita dello stesso, indipendentemente dal possibile esperimento di ricorsi amministrativi nei confronti di atto di annullamento. L'impugnazione degli atti della procedura negoziata da parte di altro privato interessato ad ottenerne l'annullamento al fine di partecipare alla gara pubblica che avrebbe dovuto essere indetta per la realizzazione dell'opera pubblica, costituisce altro elemento che pare escludere il buon esito delle trattative.

L'atto di sospensione e poi di annullamento della trattativa privata appare dunque legittimo, ma occorre valutare se il comportamento complessivamente tenuto dalla pubblica amministrazione risulti corretto ⁽¹⁶⁾ ed il recesso dalle trattative non determini responsabilità della parte pubblica ⁽¹⁷⁾. Occorre infatti valutare la scorrettezza del comportamento non tanto in relazione ad un inesistente affidamento nella conclusione del contratto (come nell'emanazione del provvedimento favorevole), ma un affidamento nella coerenza e non contraddittorietà del comportamento complessivamente tenuto dalla parte pubblica. Comportamento che ricomprende certamente gli atti della trattativa, ma anche tutti gli altri fatti intervenuti durante il protrarsi delle trattative. Dalla indicata distinzione si può desumere che gli atti della procedura selettiva ed in particolare l'atto con cui la parte pubblica interrompe le trattative può anche essere "legittimo", ma ciò di per sé non esclude che il comportamento della pubblica amministrazione possa risultare scorretto e dunque determinare l'obbligo di risarcire il danno per responsabilità precontrattuale ⁽¹⁸⁾.

Nel riconoscere la possibile coesistenza di un comportamento scorretto con un atto legittimo di recesso dalle trattative per sopravvenuta carenza di fondi ⁽¹⁹⁾, il Consiglio di Stato si è posto la questione sulla giurisdizione concernente i comportamenti scorretti che possono generare responsabilità precontrattuale ⁽²⁰⁾. Il rinvio della questione alla Adunanza Plenaria consente di evidenziare l'evoluzione raggiunta nella giurisprudenza amministrativa su un'ipotesi di responsabilità a lungo trascurata ⁽²¹⁾ e che ora non solo è stata accolta, ma pare costituire lo strumento giuridico per affermare un principio istituzionale che trascende i contratti della pubblica amministrazione. Infatti va ricordata anche un'altra ordinanza di rinvio all'Adunanza Plenaria di una questione relativa al rilascio di titoli edilizi abilitativi ⁽²²⁾, ove si individua un generale e autonomo dovere di correttezza della pubblica amministrazione. La violazione di tale dovere di correttezza determina il sorgere della responsabilità precontrattuale "regolata e riconosciuta nel diritto comune anche al di fuori dello stretto ambito della trattativa precontrattuale, cui originariamente era riferita. Tale responsabilità è ricondotta dalla giurisprudenza della Corte di cassazione all'ambito della responsabilità aquiliana ⁽²³⁾, anche se in dottrina sono stati sottolineati gli elementi di peculiarità che tale responsabilità presenta, specie se riferita alla manifestazione di potestà pubblicistiche" ⁽²⁴⁾. In tale prospettiva si può ritenere che il comportamento scorretto, contraddittorio della pubblica amministrazione si realizzi in occasione dello svolgimento di attività giuridica della stessa, anche ove questa determini l'emanazione di atti che non risultino annullabili.

Il comportamento della parte pubblica ed il rispetto dei principi comunitari e nazionali

La parte pubblica che avvia una procedura negoziata fuori dai casi previsti dalla legge tiene un comportamento che potrebbe risultare scorretto, tuttavia la maturata consapevolezza dell'illegittimità della procedura ha indotto la parte pubblica a comunicare tempestivamente la scelta di sospendere e poi interrompere la trattativa. Si è ritenuto del pari scorretto il comportamento del privato che, pur non potendo ignorare l'illegittimità della procedura avviata, cerca di ottenere la stipulazione di un contratto giovandosi del mancato confronto concorrenziale, denunciato con l'impugnazione degli atti della trattativa da parte di altra impresa concorrente.

La parte pubblica decide di interrompere le trattative in una fase che, seppur avanzata, non aveva determinato alcun obbligo di conclusione del contratto dal momento che non vi era alcun impegno in tal senso. Quanto alla richiesta di risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale vale il principio di cui *all'art. 1337 c.c.* in base al quale si ammette in ogni tempo il recesso e, solo se questo risulti scorretto, cioè evidenzi un comportamento contraddittorio rispetto all'affidamento suscitato dal raggiungimento di accordi, anche parziali, sul contenuto del futuro contratto, può determinare un risarcimento del danno. Nell'ipotesi di trattativa privata volta alla stipulazione di un contratto di cui non risulta ancora definito con precisione l'oggetto non solo non sorge un vincolo alla stipulazione, ma residuano altresì margini di valutazione della convenienza delle proposte ricevute come pure di valutazione della convenienza di non procedere alla stipulazione.

In tal caso gli atti della parte pubblica che pongono termine alla trattativa più che considerarsi provvedimenti di secondo grado di annullamento d'ufficio possono considerarsi atti di recesso dalle trattative instaurate mediante gara informale, con la conseguenza che non sorge neppure l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento di annullamento *ex art. 7, L. 241 del 1990*, poiché è irrilevante il momento interno di formazione della volontà di recedere da una trattativa.

Ove si accerti la responsabilità precontrattuale della parte pubblica, come pure della parte privata ⁽²⁵⁾, il risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale consiste nell'interesse negativo, come interesse a non essere coinvolti in trattative scorrette ed infruttuose, con la precisazione che l'espressione "interesse negativo" (con le relative componenti di danno emergente e lucro cessante) ⁽²⁶⁾ non implica alcuna valutazione in relazione all'ammontare del risarcimento che - ove sia possibile provare che il diritto al contratto - potrebbe anche giungere ad una quantificazione corrispondente all'ammontare dell'interesse positivo.

⁽¹⁾ Riconosce che una trattativa si instaura anche in occasione di una procedura finalizzata all'adozione di un programma integrato d'intervento T.A.R. Lombardia, sez. II, 2 ottobre 2003, n. 4503, con nota di F. Cortese, Ancora sulla responsabilità precontrattuale della p.a.: prove tecniche di giudizio ed ipotesi ricostruttive, in *Dir. Proc. Amm.* 2004, 527. G. M. Racca, La responsabilità della pubblica amministrazione e il risarcimento del danno, in R. Garofoli - G. M. Racca - M. De Palma, *Responsabilità della pubblica amministrazione e risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo*, Milano, 2003, 133 s.

⁽²⁾ *Cons. Stato*, sez. IV, 7 marzo 2005, n. 920, in *giustizia-amministrativa.it*, Cass., ord., Sez. Un., 19 novembre 2002, n. 16319, afferma che l'azione di risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale *ex art. 1337 c.c.* nei confronti della p.a., in relazione alle trattative per l'affidamento di appalto pubblico, se proposta anteriormente al 10 agosto 2000, data di entrata in vigore della *L. 21 luglio 2000 n. 205*, attribuita al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva nella materia considerata, deve intendersi, *ratione temporis ex art. 5 c.p.c.*, riservata al giudice ordinario se oggetto della contestazione è unicamente l'ingiustificato recesso dalle trattative a seguito di una condotta non conforme al precetto di buona fede, nell'irrilevanza della qualificazione in termini di diritto o di interesse legittimo della situazione subiettiva dedotta in discussione come fonte del lamentato danno ingiusto. Nella stesso senso: *Cass. civ., Sez. Un., 16 luglio 2001, n. 9645*.

⁽³⁾ Corte Giust. Ce, sez. VI, 18 giugno 2002, C-92/00, con nota di G. M. Racca, Sindacato sulla decisione di non procedere all'aggiudicazione di un appalto pubblico (recesso dalle trattative) e responsabilità precontrattuale, in *Foro Amm. CdS*, 2002, 1966.

(4) T.A.R. Lazio, sez. II, 10 luglio 1996, n. 1394, in TAR, 1996, I, 2975, ricorda che dal principio di concorsualità e di generalità di accesso dei soggetti in possesso dei necessari requisiti di idoneità ai procedimenti di scelta del contraente, sancito dall'*art. 3, comma 2, R.D. 18 novembre 1923 n. 2440*, deriva che la pubblica gara per la scelta dell'appaltatore deve trovare applicazione ogni qual volta fra quest'ultimo e la pubblica amministrazione si instauri un rapporto a prestazioni corrispettive, qualunque sia il nomen juris attribuito dalle parti alle fonti del rapporto (contratto di appalto, vendita di cosa futura, leasing, concessione di costruzione, concessione di committenza ecc.).

(5) In particolare per gli appalti di lavori pubblici il riferimento è all'*art. 24, L. 11 febbraio 1994, n. 109*, Legge quadro in materia di lavori pubblici, ed ai regolamenti di attuazione. In generale dall'*art. 6 R.D. 18 novembre 1923, n. 2440; artt. 92 e 41 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827. Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2002, n. 3697*, in Foro Amm. CdS, 2002, 1639, considera illegittimo il ricorso alla trattativa privata qualora la preferenza accordata a tale sistema di scelta del contraente si traduca in un provvedimento non rispondente ad una interpretazione oggettiva dei requisiti di necessità e urgenza richiesti dalla normativa vigente. R. Caranta, *I contratti pubblici*, Torino, 2004, 295; Tenca, *Brevi note sul perfezionamento del contratto con la pubblica amministrazione nella gara pubblica e nella trattativa privata*, in Foro Amm. CdS, 2002, 589.

(6) Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2002, n. 408, in Foro Amm. CdS, 2002, 110, ove si afferma che in base agli *artt. 37 e 140 R.D. 23 maggio 1924 n. 827*, il ricorso alla trattativa privata è ammesso solo in casi eccezionali che non consentono "l'indugio della licitazione privata e degli incanti" e previa esposizione delle ragioni giustificative del ricorso a tale deroga, con la conseguenza che ove non si riscontrino alcun elemento di urgenza o specialità della prestazione, né tanto meno sia data alcuna giustificazione per la preferenza accordata alla società scelta senza alcun motivo riscontrabile oggettivamente, va annullata la scelta amministrativa del contraente, nell'opportunità di procedere ad un più ampio confronto concorrenziale per la ricerca di soluzioni ottimali. *Cons. Stato, sez. V, 14 maggio 2003, n. 2580*, in Foro Amm. CdS, 2003, 1623, ove si esclude che l'urgenza possa giustificare la deroga alla gara pubblica nel caso di un comune che abbia stabilito di appaltare la realizzazione dell'impianto di illuminazione del cimitero e la relativa gestione dell'illuminazione votiva per un periodo di diciannove anni con possibilità di proroga.

(7) Corte Conti, sez. controllo, det. 15 febbraio 1993, n. 16, ove si afferma l'illegittimità del decreto di approvazione dell'acquisto mediante trattativa privata da parte dell'amministrazione di un immobile ancora da costruire, in un caso in cui la procedura era durata vari anni, e le caratteristiche della costruzione, e il prezzo (notevolmente aumentato nel frattempo), erano stati definitivamente precisati in modo graduale, con intese progressivamente raggiunte con la società il cui progetto era stato originariamente prescelto, e poi profondamente variato.

(8) Elemento rilevante di differenziazione fino all'abolizione della disciplina della revisione dei prezzi nei contratti di appalto di opere pubbliche da parte dell'*art. 15, comma 5, L. 23 dicembre 1992 n. 498*, che abroga il comma 4 dell'*art. 33, L. 28 febbraio 1986, n. 41* e dall'*art. 26 della L. 109 del 1994*, cit., che abroga le restanti norme dell'*art. 33*, cit., escludendo così la possibilità di procedere alla revisione dei prezzi e l'applicazione del primo comma dell'*art. 1664 c.c.*

(9) La legittimità del ricorso all'istituto della vendita di cosa futura ex *art. 1472 c.c.* non deve consentire che tale istituto si ponga in alternativa secca all'appalto di opera pubblica, il quale è, e deve restare, il sistema ordinario per l'acquisizione di immobili da parte della pubblica amministrazione: Cons Stato, sez. III, 11 maggio 1999, n. 596, in questa Rivista, 2000, 876, con nota di F. Martinelli - M. Santini, *Al vaglio del Consiglio di Stato i rapporti tra appalto di opera pubblica e vendita di cosa futura*.

⁽¹⁰⁾ Cons. Stato, sez. III, 19 dicembre 1989, n. 1838, in Riv. Trim. App., 1990, 1065, con nota di S. Cogliani, Alcune riflessioni in tema di appalto e compra vendita di cosa futura. Cons. Stato, sez. III, 10 gennaio 1984, n. 29, ove si afferma la necessità della sussistenza delle qualità morali e dei requisiti soggettivi previsti dalla legislazione antimafia per gli appalti e i cottimi anche nei casi di acquisto di cosa futura, anche ove non espressamente previsto dalla legge (*art. 10, L. 31 maggio 1965, n. 575*). Sulla possibilità dell'autorizzazione di un'anticipazione del prezzo contrattuale prima dell'esecuzione del contratto anche al venditore di un edificio da costruire: Cons. Stato, sez. III, 16 ottobre 1984, n. 1206.

⁽¹¹⁾ *Art. 19, L. 109/1994*, cit., ove si prevede che i lavori pubblici possono essere eseguiti esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di costruzione e gestione.

⁽¹²⁾ Cons. Stato, sez. III, 17 febbraio 2000, n. 2, ove pur confermandosi l'ammissibilità in astratto dell'acquisto di cosa futura sa ne delimita la possibilità a "situazioni eccezionalissime".

⁽¹³⁾ Corte conti, sez. riun. contr., 4 marzo 2003, n. 7/CL in Foro Amm. CdS, 2003, 1167, con nota di Baldanza, Le sezioni riunite della corte dei conti si pronunciano sul controllo sulla trattativa privata per forniture e servizi.

⁽¹⁴⁾ Corte Conti, sez. giur. reg. Lazio, 8 gennaio 2002, n. 3, in Riv. Corte Conti, 2002, 227, afferma la responsabilità dei componenti del consiglio di amministrazione dell'Inpgi per i danni derivanti all'erario per aver proceduto all'acquisto di un complesso immobiliare a prezzo notevolmente superiore di mercato sulla base di una stima effettuata da due funzionari dell'Ute, e non tenendo conto della stima effettuata da un componente della commissione di congruità che aveva ritenuto il prezzo richiesto dalla società costruttrice sproporzionato rispetto alla qualità e all'ubicazione dell'immobile. La gravità della colpa dei consiglieri di amministrazione è rinvenuta infatti anche nell'aver adottato una trattativa privata utilizzando il contratto di vendita di cosa futura che non favorisce l'ottenimento del miglior prezzo da parte dell'amministrazione, nonché nel non aver tenuto conto nella valutazione della stima che gli immobili offerti erano stati costruiti in zone non ancora urbanizzate e di difficile collocazione sul mercato anche in relazione alla forte crisi del settore immobiliare nel periodo in cui si svolsero i fatti.

⁽¹⁵⁾ Si veda la pronuncia di primo grado: T.A.R. Campania, Salerno, 21 novembre 2003, n. 1497, in www.giustizia-amministrativa.it, ove si afferma che dalla motivazione, per relationem, dell'atto gravato, si ricava che: "si fa seguito alla precedente corrispondenza" per comunicare che a seguito delle "problematiche insorte in relazione all'iniziativa in oggetto", la trattativa è definitivamente chiusa, evidenziandosi in tal modo che i fatti rappresentati alla società ricorrente, con nota del 17 giugno 2002, e cioè l'avvenuto annullamento della concessione edilizia rilasciata dall'Amministrazione comunale per la costruzione dell'immobile oggetto della trattativa ed il giudizio promosso dalla società Lavid s.r.l., costituivano circostanze che, secondo il prudente apprezzamento dell'Istituto, non potevano essere espunte dal fascio degli elementi da valutare ai fini del buon esito delle trattative e della validità del contratto.

⁽¹⁶⁾ G. M. Racca, La responsabilità della pubblica amministrazione e il risarcimento del danno, cit., 133; F. Cortese, Ancora sulla responsabilità precontrattuale della p.a.: prove tecniche di giudizio ed ipotesi ricostruttive, cit., 527; L. Garofalo, La responsabilità dell'amministrazione: per l'autonomia degli schemi ricostruttivi, in Dir. Amm. 2005, 1; G. D. Comporti, Torto e contratto nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni, Torino, 2003, 84; D. Casalini, L'interpretazione delle clausole di esclusione dalla gara pubblica e la colpa dell'amministrazione aggiudicatrice, in Foro Amm. CdS, 2005.

(17) *Cons. Stato, sez. IV, 7 marzo 2005, n. 920*, in giustizia-amministrativa.it, riconosce la legittimità del diniego di aggiudicazione definitiva di un appalto pubblico - che comporta il recesso dalle trattative - ove non sia possibile l'assunzione dell'impegno di spesa per mancanza di fondi, e rimette all'Adunanza Plenaria la questione sulla giurisdizione sulla correttezza del comportamento complessivamente tenuto dalla parte pubblica per i profili di responsabilità precontrattuale che ne possono derivare.

(18) T.A.R. Napoli, 26 agosto 2003, n. 11259; T.A.R. Salerno 16 marzo 2004, n. 163; T.A.R. Lecce, 8 luglio 2004, n. 4921, in giustizia-amministrativa.it, che aderiscono all'orientamento di *Cons. Stato, sez. IV, 19 marzo 2003, n. 1457*, con nota di G. M. Racca, Comportamento scorretto, atto legittimo e responsabilità della pubblica amministrazione, in questa Rivista, 2003, 943, ove l'esclusione dell'illegittimità dell'atto di recesso non preclude la possibilità di affermare la responsabilità precontrattuale della parte pubblica. Sulla questione si veda ora Orsi Battaglini, *Alla ricerca dello Stato di diritto*, Milano, 2005, 171 ss.

(19) *Cons. Stato, sez. IV, 7 marzo 2005, n. 920*, cit., ove si afferma che "posto che il corretto svolgimento dell'azione amministrativa e un principio generale di contabilità pubblica risalente *all'art. 81 Cost.* esigono che i provvedimenti amministrativi comportanti una spesa siano adottati soltanto se provvisti di adeguata copertura finanziaria, l'Amministrazione è legittimata a negare l'aggiudicazione definitiva dell'appalto quando non sarebbe possibile l'assunzione dell'impegno di spesa per mancanza di fondi".

(20) *Cons. Stato, sez. IV, 7 marzo 2005, n. 920*, cit.

(21) La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza, Napoli, 2000, 19 e 458, ove si rilevava l'interpretazione abrogatrice del principio di cui *all'art. 1337 c.c.* da parte del giudice civile e si propugnava l'applicazione dello stesso da parte del giudice amministrativo.

(22) *Cons. Stato, sez. IV, 7 marzo 2005, n. 875*, in giustizia-amministrativa.it, concernente una controversia fra il Comune di Perugia e la società Antognolla, relativa alla realizzazione di un complesso turistico ricettivo in un vasto territorio sito in agro del Comune di Perugia, in località denominata Antognolla, comprendente l'omonimo castello del XII secolo, diversi manufatti e terreni circostanti, per un'estensione complessiva di circa settecento ettari. Il contenzioso, già definito o in corso di definizione con altre sentenze, ha ad oggetto l'apposizione del vincolo paesaggistico sull'area, il diniego di rilascio di titoli edilizi e l'adozione di misure sanzionatorie, pretese risarcitorie avanzate a vario titolo. In primo grado il TAR Umbria, con sentenza 8 agosto 2003 n. 649, ha respinto il ricorso proposto dalla società Antognolla volto a ottenere la condanna del Comune di Perugia al risarcimento del danno derivante dal ritardo con il quale sono state esaminate alcune istanze della ricorrente aventi ad oggetto il rilascio di titoli edilizi abilitativi.

(23) Da ultimo, *Cass., 5 agosto 2004, n. 15040*.

(24) *Cons. Stato, sez. IV, 7 marzo 2005, n. 875*, cit., che afferma che la violazione del dovere di correttezza, nella specie la violazione dei termini del procedimento, genera una lesione che, attesa la natura della violazione e della responsabilità che ne consegue, sembra ascrivibile a una responsabilità precontrattuale.

(25) *Cons. Stato, sez. V, 11 marzo 2005, n. 1031*, in giustizia-amministrativa.it.

⁽²⁶⁾ *Cons. Stato, sez. IV, 7 marzo 2005, n. 875, cit.*, ove si afferma che il danno risarcibile non potrà, ovviamente, essere quello che discende dalla mancata emanazione del provvedimento, ma solo quello che sia derivato al privato dalla situazione di incertezza protratta oltre il termine, in altri termini ciò che si definisce l'interesse negativo.