

Danno da lesione per affidamento incolpevole nella Pa

Risarcimento

Sentenza del Tribunale di Roma sul contatto sociale qualificato

Mario Benedetti
Gianfilippo Chiricozzi

Il carattere aperto della previsione normativa di cui all'articolo 1173 del Codice civile consente di includere, all'interno degli «atti o fatti» idonei a produrre obbligazioni, anche tutte quelle fattispecie che, seppur non espressamente codificate, sono comunque in grado di dare origine a rapporti obbligatori. Tra di esse, viene annoverato il «contatto sociale qualificato», ossia quello specifico rapporto giuridico, di per sé privo di un fondamento contrattuale, che può instaurarsi tra due soggetti – ad esempio tra paziente e medico –, quando l'uno si affidi al dovere di diligenza gravante sull'altro. Nell'ambito delle relazioni tra privato e pubblica amministrazione, il contatto sociale qualificato si configura nell'affidamento legittimo che il cittadino ragionevolmente ripone nella correttezza dell'azione amministrativa, fondata non soltanto sul rispetto dei tradizionali canoni di trasparenza, pubblicità e imparzialità, ma anche sull'osservanza di principi di derivazione tipicamente civilistica, come quelli di buona fede e correttezza. Detto affidamento, tuttavia, deve pur sempre qualificarsi come «incolpevole», nel senso che la situazione giuridica di vantaggio raggiunta dal privato non deve in ogni caso essere il frutto di suoi comportamenti fraudolenti e artificiosi, contrari a buona fede e/o dolosamente preordinati ad indurre l'emanazione di quel dato provvedimento. Similmente, il privato non deve aver colposamente ignorato elementi che lui stesso avrebbe potuto agevolmente accertare.

Questo è il criterio espresso dal Tribunale di Roma nella sentenza 13670/2024. Pronuncia che trae origine dalla domanda giudiziale promossa da una società edile, volta a far accertare, in capo al Comune convenuto, una responsabilità contrattuale da contatto sociale ex articolo 1218 del Codice civile per lesione da «affidamento incolpevole», dapprima ingenerato e poi disatteso dalla Pa e relativo alla possibilità di utilizzare, a fini edificatori, un'area di terreno che la medesima amministrazione le aveva trasferito in proprietà a titolo di compensazione urbanistica. Per l'effetto, la società attrice richiedeva altresì la condanna del Comune al risarcimento di tutti i danni patiti. Deduceva, in particolare, che l'amministrazione comunale aveva soppresso l'edificabilità di un'area già di titolarità della società, assegnandole, a titolo di compensazione, una differente volumetria cui indirizzare equivalenti diritti edificatori. Tuttavia, una volta presentata l'istanza per ottenere il permesso di costruire, la Pa ne negava il rilascio, adducendo che l'area in questione fosse in realtà *ab origine* inedificabile a causa di errori procedurali ed urbanistici commessi nell'approvazione del Piano di Assetto in cui insisteva la stessa area ceduta.

Il giudice investito della causa ha rilevato come l'affidamento provocato dalla condotta della Pa fosse stato di per sé idoneo a integrare una fattispecie suscettibile di autonoma lesione, sostanziata in una «delusione della fiducia riposta» dal privato, da conside-

rarsi dunque tutelabile in sé, scevra da qualsivoglia interconnessione con l'interesse pubblico. Su tali presupposti, la responsabilità «relazionale» della Pa, conformemente all'insegnamento delle Sezioni Unite (sentenza 8236/2020), avrebbe dovuto rivestire necessariamente natura contrattuale, con ogni conseguenza di legge sia in ordine alla giurisdizione del giudice ordinario rispetto a quello amministrativo sia in merito all'applicazione del termine di prescrizione decennale ai sensi degli articoli 1218 e 2946 del Codice civile piuttosto che quinquennale ex articolo 2043.

Infine, quanto al danno risarcibile, il Tribunale ha ritenuto di circoscriverlo alla sola perdita di valore dell'area trasferita come edificabile nonché all'importo inutilmente versato a titolo di Iva e di escludere, invece, il rimborso delle somme versate a titolo di Imu e Tasi, trattandosi di imposte connesse alla proprietà e quindi gravanti sulla società attrice in quanto effettiva titolare del terreno.

Nel mirino dei giudici capitolini un terreno trasferito a titolo di compensazione urbanistica

Il Comune in un primo momento ha dato l'ok all'utilizzo edificatorio e poi ha negato il permesso

La pronuncia in esame sembra voler pienamente recepire quella tendenza interpretativa che, prendendo le mosse dalla risarcibilità del mero interesse legittimo, ha nel tempo riconosciuto al singolo privato un progressivo rafforzamento di tutele rispetto all'esercizio arbitrario del potere pubblico. Invero, se il compito dell'amministrazione resta quello di perseguire il pubblico interesse e sostenere il bene della collettività, anche quando ciò vada a discapito del proprio esclusivo tornaconto, è altresì ragionevole attendersi dall'azione amministrativa un elevato grado di coerenza, di non contraddittorietà e dunque di affidabilità in termini di certezza giuridica, quale precipua espressione di quel dovere di protezione che notoriamente ci si aspetta dalla Pa e che trae origine dallo specifico contatto sociale qualificato con essa instaurato.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LA RIVISTA DIGITALE



L'articolo costituisce un estratto del commento pubblicato su Il Mensile – Responsabilità e Risarcimento (Direzione scientifica Mario Benedetti), la rivista parte integrante del Modulo24 Responsabilità e risarcimento che si propone di affrontare con taglio operativo le problematiche di ordine tecnico che il professionista è chiamato quotidianamente ad affrontare e risolvere nell'ambito della responsabilità civile e del risarcimento del danno. Per consultare il Modulo24: <https://modulo24responsabilita.ilsole24ore.com>