

La presente deliberazione viene affissa il 11 FEB. 2010 all'Albo Pretorio per rimanervi 15 giorni

## PROVINCIA di BENEVENTO

Deliberazione della Giunta Provinciale di Benevento n. 38 del 09 FEB. 2010

Oggetto: Corte di Appello di Salerno -Giudizio- Vila srl Provincia Bn e a. - Appello Sentenza Trib.Salerno n. 1678/09-Ratifica atti e autorizzazione a stare in giudizio.-

L'anno duemiladieci il giorno NOVE del mese di FEBBRAIO presso la Rocca dei Rettori si è riunita la Giunta Provinciale con l'intervento dei Signori:

- |   |                   |       |
|---|-------------------|-------|
| 1) Prof.Ing. Aniello Cimitile                             | - Presidente      | _____ |
| 2) On.Avv. Antonio Barbieri                               | - Vice Presidente | _____ |
| 3) Dr. Gianluca Aceto                                     | - Assessore       | _____ |
| 4) Ing. Giovanni Vito Bello                               | -Assessore        | _____ |
| 5) Avv. Giovanni Angelo Mosè Bozzi                        | -Assessore        | _____ |
| 6) Dr. Anna Chiara Palmieri                               | -Assessore        | _____ |
| 7) Dr. Carlo Falato                                       | -Assessore        | _____ |
| 8) Dr. <sup>NUNZIO PAOLIFICO</sup> Augusto Nicola Simeone | -Assessore        | _____ |
| 9) Geom. Carmine Valentino                                | - Assessore       | _____ |

Con la partecipazione del Segretario Generale Dott. Claudio Uccelletti  
L'ASSESSORE PROPONENTE Avv. Giovanni Angelo Mosè Bozzi



### LA GIUNTA

**Premesso** che con atto di appello del 28/11/09 l'avv. Assunta Grosso, già difensore dell'Ente nel giudizio di 1° grado, comunicava l'opportunità di proporre appello avverso la sentenza Tribunale di Salerno n. 1678/09 per le motivazioni ivi riportate;

**Con determina** n. 53/010 si proponeva appello avverso la sentenza n. 1678/09 resa da Tribunale di Salerno dinanzi alla Corte di Appello di Salerno, con conferma del difensore nominato in 1° grado per continuità;

**Rilevato** che in virtù di recente orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione, in interpretazione del dispositivo di cui all'art.50 T.U.E.L. e con espresso richiamo in

motivazione a precedente normativa (art.36 legge 142/90), e pure in presenza delle attribuzioni dirigenziali di cui all'art.107 del medesimo T.U.E.L., si ritiene sussistere la rappresentanza giudiziale dell'Ente in capo al Presidente della Provincia;

**Ritenuto** per tali motivi procedere al conferimento dell'autorizzazione a stare in giudizio al Presidente della Provincia nel contenzioso di cui in premessa dinanzi alla Corte di Appello di Salerno dalla Vila srl c/ Provincia di Benevento e altri con atto di appello avverso la sentenza Trib. Salerno n. 1678/09 e ratificare gli atti di costituzione in giudizio dell'Ente adottati con determina n. 53/010;

Esprime parere favorevole circa la regolarità tecnica della proposta.

li \_\_\_\_\_

Il Dirigente Settore Avvocatura  
(Avv. Vincenzo Catalano)

Esprime parere favorevole circa la regolarità contabile della proposta,

Li \_\_\_\_\_

Il Dirigente del Settore FINANZE  
E CONTROLLO ECONOMICO  
(dr. Filomena Lazizzera )

### **LA GIUNTA**

Su relazione del Presidente  
A voti unanimi

### **DELIBERA**

**Per** i motivi espressi in narrativa e che formano parte integrante e sostanziale del presente dispositivo:

**Ratificare** gli atti di costituzione in giudizio dell'Ente di cui alla determina n. 53/010 ed autorizzare la costituzione nel giudizio dinanzi alla Corte di Appello di Salerno dalla Vila srl c/ Provincia di Benevento e altri avverso la sentenza Trib.di Salerno n. 1678/09 ;

**Dare** alla presente immediata esecutività stante l'urgenza.

Verbale letto, confermato e sottoscritto  
(Dr. Claudio Uccelletti)

**IL PRESIDENTE**  
(Prof. Ing. Aniello Cimitile)

N. 104 **Registro Pubblicazione**

Si certifica che la presente deliberazione è stata affissa all'Albo in data odierna, per rimanervi per 15 giorni consecutivi a norma dell'art. 124 del T.U. - D.Lgs.vo 18.08.2000, n. 267.

**BENEVENTO** 11 FEB. 2010

**IL MESSO**

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
(Dott. Claudio UCCELLETTI)

La suestesa deliberazione è stata affissa all'Albo Pretorio in data 11 FEB. 2010 e contestualmente comunicata ai Capigruppo ai sensi dell'art. 125 del T.U. - D.Lgs.vo 18.08.2000, n. 267.

SI ATTESTA che la presente deliberazione è divenuta esecutiva a norma dell'art. 124 del T.U. - D.Lgs.vo 18.08.2000, n. 267 e avverso la stessa non sono stati sollevati rilievi nei termini di legge.

li 02 MAR 2010  
**IL RESPONSABILE DELL'UFFICIO**

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
(Dott. Claudio UCCELLETTI)

Si certifica che la presente deliberazione è divenuta esecutiva ai sensi del T.U. - D.Lgs.vo 18.08.2000, n. 267 il giorno 22 FEB. 2010.

- Dichiarata immediatamente eseguibile (art. 134, comma 4, D.Lgs.vo 18.08.2000, n. 267)
- Decorsi 10 giorni dalla sua pubblicazione (art. 134, comma 3, D.Lgs.vo 18.08.2000, n. 267)
- E' stata revocata con atto n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_.

**BENEVENTO**, li 02 MAR 2010

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
(Dott. Claudio UCCELLETTI)

Copia per

2 SETTORE <u>ALL'ORA NEPERSONALE 493</u>	il _____	prot. n. _____
SETTORE _____	il _____	prot. n. _____
SETTORE _____	il <u>12.8.10</u>	prot. n. _____
Revisori dei Conti	il _____	prot. n. _____
Nucleo di Valutazione	il _____	prot. n. _____

Conf. Capigruppo



Per la riforma parziale e/o parziale annullamento della sentenza emessa dal Tribunale Civile di Salerno n. 1687/09 pubblicata in data 16 luglio 2009 e notificata dalla Provincia di Benevento in data 30 ottobre 2009.

#### Premessa

Con atto di citazione notificato in data 13-14 ottobre 2006 la società V.i.l.a. s.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore* conveniva in giudizio le Province di Salerno, Avellino e Benevento in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, per ottenerne la condanna in solido, a pagare la somma di euro € 5.305.094,84, o alla diversa somma da accertarsi in corso di causa, oltre interessi e rivalutazione, a titolo di responsabilità da fatto illecito, derivante dalla impossibilità di accedere alla concessione dei fondi strutturali predisposti dalla Comunità Europea (Regolamento Ce n. 1260/99) e determinata dell'ingiustificato recesso da parte delle Province, nel promuovere il progetto Pit Isvio nelle competenti sedi, oltre al risarcimento dei danni per la perdita di *chance* e di danno all'immagine.

La società V.i.l.a. s.r.l. aveva elaborato un progetto denominato ISVIO (Iniziativa per lo Sviluppo dell'Imprenditorialità e l'Occupazione) avente ad oggetto un programma di interventi pluriennale finalizzato allo sviluppo socio-economico delle tre Province di Salerno, Avellino e Benevento con l'obiettivo finale di creare e sostenere l'occupazione e le imprese.

Tale progetto rientra, quanto ai contenuti, tra gli obiettivi del POR 2000-2006, di ridurre cioè il disagio di alcune regioni del Mezzogiorno, per adeguarle economicamente agli standard comunitari e quindi tra quei progetti che "possono" essere finanziati con i fondi strutturali predisposti dalla Comunità Europea.(Regolamento Ce n. 1260/99).

Dopo una lunga fase di trattative, avviate già a partire dal 1998, le indicate Province aderivano al progetto ISVIO, e provvedevano a

sottoscrivere un protocollo d'intesa con l'esponente Società e con altri soggetti interessati alla realizzazione del programma, assumendo espressamente l'impegno e l'obbligo di promuoverlo nelle competenti sedi e di provvedere al suo inserimento nell'elenco dei progetti da sottoporre a valutazione in sede di accordo quadro Province- Regione Campania.

Nel Protocollo d'intesa si legge: "...nell'aderire al presente Protocollo d'intesa, i Presidenti delle Province di Avellino, Benevento e Salerno auspicano che le **iniziative proposte** siano inserite in Agenda 2000 e quindi finanziabili".

Con la sottoscrizione del Protocollo d'intesa e le successive tre delibere adottate rispettivamente da ciascuna Provincia nel luglio del 2000, le stesse si impegnavano ad inserire il Pit Isvio nei complementi di programmazione che rappresentano le linee programmatiche.

Al protocollo seguiva il disciplinare d'intesa che veniva anch'esso approvato con delibere delle rispettive Giunte Provinciali, con il quale si precisavano i ruoli delle parti e gli impegni che esse si assumevano, fino al punto da prevedere l'ammontare del corrispettivo da riconoscere alla società V.i.l.a.

Esso prevedeva da un lato il conferimento di incarico assegnato alla V.i.l.a., nella qualità di titolare del Progetto Pit Isvio, e dall'altro l'impegno assunto dalle tre Province.

*"Le Province di Avellino, Benevento e Salerno nella qualità di responsabili e coordinatori degli interventi territoriali, dovendo garantire la cantierabilità del Programma Isvio, **incaricano la Vila**, quale gestore dei fondi ed attuatore degli interventi:*

- 1) di apportare gli aggiornamenti e le eventuali modifiche che si dovessero rendere necessari alle proposte progettuali inserite nel protocollo d'intesa già concordato e sottoscritto;*
- 2) di ripartire i fondi relativi alla misura aiuti alle imprese come di seguito definito..".*

..... Per le seguenti voci: progettazione di massima, ideazione, pianificazione attuativa, monitoraggio, report e spese generali, è prevista inoltre una percentuale a favore della società Vila pari al 6% più Iva.

I presidenti delle Province di Avellino, Benevento e Salerno, sottoscrivendo il presente accordo-quadro, si impegnano a trasmettere con la massima celerità il documento finale alla regione Campania”.

Ad esso seguivano le delibere delle rispettive Giunte Provinciali:

- “Con delibera n. 520 del 2 maggio 2000 la Provincia di Salerno, premesso che, unitamente alle Province di Avellino e di Benevento ha sottoscritto un protocollo d'intesa in cui si prevedeva il sostegno alla realizzazione di un programma integrato denominato ISVIO da attuare sui territori interessati, ...considerata l'opportunità di sottoscrivere un disciplinare d'intesa per l'attuazione del Programma, la Giunta delibera:
- a) di dare atto che il Disciplinare d'intesa si inserisce nel quadro delle azioni a sostegno allo sviluppo dei territori;
- b) di conferire mandato al Presidente Andria nella qualità di legale rappresentante, a sottoscrivere il Disciplinare di Intesa a sostegno del Programma integrato Isvio;
- c) dichiarare espressamente eseguibile la delibera approvata all'unanimità dei voti.

Allo stesso modo provvedono le Province di Avellino e Benevento rispettivamente con delibere n. 492 del 20.07.00 e n. 188 del 30.06.00.

Le Province procedevano poi a sottoscrivere la scheda generale e finanziaria del progetto ISVIO ed a ratificare la richiesta di finanziamento, e tale ratifica veniva anch'essa formalizzata con le deliberazioni, tuttavia, delle sole Giunte Provinciali di Salerno e di Benevento ma non anche della provincia di Avellino.

In particolare si ritiene necessario evidenziare l'importanza della delibera adottata dalla Provincia di Salerno n. 16 del 12 gennaio 2001, la

quale, nella qualità di capofila di tutte e tre le Province, affermava il diritto del Pit Isvio ad essere inserito nell'elenco dei progetti da valutare in sede di accordo quadro Province- Regione Campania.

Nella delibera si legge:

*"Premesso che con atto a firma dei Presidenti delle Province di Avellino, Salerno e Benevento è stato formalizzato un Protocollo di Intesa riguardante il Programma Pit Isvio...;*

*"considerato che è stato approvato il in via definitiva il POR Campania per gli anni 200/2006 e che in data 16/11/2000 è stato adottato il relativo Complemento di Programmazione (CdP) che definisce le modalità di attuazione degli interventi e di spesa dei fondi comunitari;*

*"che è previsto nel CdP che le Province debbano essere coinvolte nella individuazione dei PIT Programmi Integrati Territoriali e possono proporre, anche in veste di titolari, programmi ritenuti idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi prefissi nel P.O.R. Campania; .....*

*"atteso che ...le Province di Avellino, Benevento e Salerno sono gli Enti titolari del PIT ISVIO e tra questi la Provincia di Salerno di fatto riveste il ruolo di capofila in quanto il suo territorio è risultato destinatario di una aliquota maggiore di interventi;*

*"che le misure inserite nei moduli costituenti il Pit Isvio sono in linea con il Por e con i Complementi di Programmazione;*

*"che il Pit Isvio ha la massima priorità, può essere integralmente realizzato come previsto ed i suoi obiettivi sono pienamente conseguibili, pertanto risulta già elaborato e posto in attuazione come previsto dal CdP.....*

La giunta delibera all'unanimità dei voti:

- 1. di ratificare la richiesta di finanziamento del PIT ISVIO a valere sui fondi comunitari del POR Campania;*
- 2. di inserire il PIT ISVIO nell'Accordo . Quadro che la Provincia e la Regione firmeranno entro il mese di Gennaio 2001, in quanto strategico per lo sviluppo del territorio;*

3. di dichiarare la presente espressamente eseguibile.

Allo stesso modo provvede la Provincia di Benevento con delibera n. 4 dell'8 gennaio 2001 ove si legge: che la Giunta su relazione dell'assessore Nista delibera a voti unanimi:

*"1. la ratifica della richiesta di finanziamento del PIT ISVIO a valere sui fondi comunitari del POR Campania;*

**2. di inserire il PIT ISVIO nell'Accordo Quadro che la Provincia e la Regione firmeranno entro il mese di gennaio 2001, in quanto strategico per lo sviluppo del territorio".**

In data 14 gennaio 2001, si provvedeva alla firma dell'accordo quadro Province- Regione avente ad oggetto l'identificazione dei progetti integrati, quelli cioè da dover prendere in considerazione ai fini del finanziamento, su indicazione delle Province.

Tra i progetti ci doveva essere anche il PIT ISVIO ma le Province vengono meno immotivatamente ed inopportunamente agli impegni assunti con la V.i.l.a. *"di inserire il PIT ISVIO nell'Accordo Quadro che la Provincia e la Regione firmeranno entro il mese di gennaio 2001, in quanto strategico per lo sviluppo del territorio"* e pertanto non provvedevano ad inserire il progetto ISVIO tra quelli da sottoporre al vaglio della Regione ai fini dell'ottenimento del finanziamento.

Alla V.i.l.a., tra l'altro, non sono mai state comunicate le ragioni che hanno determinato tale comportamento.

Tra progetti identificati ad opera degli enti locali, ai fini dell'ottenimento del finanziamento non vi è menzione del PIT ISVIO.

Nel Protocollo Quadro per l'individuazione e la Promozione dei Progetti integrati e l'istituzione del tavolo di coordinamento, tra la Regione Campania e le Province, sulla premessa *"che il Complemento di Programmazione prevede che nel quadro di un processo di concertazione, la Regione realizza con le Province le più opportune intese per l'individuazione e la promozione dei PIT, ritenuto di dover pienamente*

*valorizzare il contributo delle Province nella individuazione e promozione dei PI, ed in linea con il ruolo attribuito dalla legge alle Province stesse per la promozione ed il coordinamento dello sviluppo delle popolazioni di riferimento( art. 3, comma3 d.lgs. n. 267/2000), si conviene che si prende atto dei documenti e degli atti predisposti dalla cinque Province della Regione Campania contenenti l'individuazione delle aree territoriali, dei settori tematici e delle connesse idee forza, sulla base dei quali avviare, la ricognizione, la specificazione e l'articolazione della relativa progettualità integrata, in coerenza con il POR:*

Al punto 7 si legge: “*Il Tavolo di concertazione dovrà tener conto dei Progetti Integrati individuati come prioritari dal Complemento di Programmazione e recepiti nei documenti delle Amministrazioni Provinciali che sono:*

***Per La Provincia di Avellino:***

*Parco regionale dei Picentini e del Partenio;*

*Filiera Termale;*

*Città Capoluogo;*

*Distretto Industriale di Solofra;*

*Distretto Industriale di Calitri;*

***Per la Provincia di Benevento:***

*Parco del Matese;*

*Parco del Taburno Camposauro;*

*Parco del Partenio;*

*Città Capoluogo;*

*Filiera Termale;*

*Distretto Industriale di S. Agata dei Goti e Casapulla;*

*Distretto Industriale di S. Marco dei Cavoti;*

***Per la Provincia di Salerno:***

*Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano;*

*Parco regionale dei Picentini;*

*Città Capoluogo;*

*Filiera Termale;*

*Portualità turistica;*

*Distretto Industriale Agro-Nocerino. Sarnese.*

**Tra i summenzionati progetti non c'è il PIT ISVIO.**

Il progetto, pertanto non può essere finanziato, e il gruppo promotore il progetto PIT ISVIO si scioglie.

Si costituivano in giudizio le convenute Province che eccepivano, in via preliminare il difetto di giurisdizione del giudice ordinario per essere competente il Giudice amministrativo e nel merito contestavano la fondatezza della domanda deducendo che nulla poteva essere imputato alle Province tenuto conto del fatto che seppur esse avevano provveduto a promuovere il Progetto ISVIO, la concessione del finanziamento era subordinato al vaglio della Regione e che, invece, questa con "proprio ed autonomo atto aveva negato l'inclusione dell'ISVIO nel POR".

Concessi i termini di cui all'art. 183 VI comma c.p.c. la causa veniva posta in decisione con i termini di cui all'art. 190 c.p.c., ritenendo il Giudice, con ordinanza del 23.05.2007, la causa matura per la decisione.

Il Tribunale, con l'impugnata sentenza, rigettava la domanda attrice e condannava la stessa al pagamento delle spese processuali a favore di ciascuna provincia convenuta in complessivi euro 4.000,00 di cui euro 100,00 per esborsi, euro 1.400,00 per diritti ed euro 3.500,00 per onorario, oltre spese generali, Iva e Cassa nella misura e come per legge.

Tutto ciò premesso, la V.i.l.a. s.r.l., come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, propone appello avverso la sentenza n. 1687/09 emessa dal Tribunale di Salerno essendo la stessa palesemente ingiusta, erronea ed immotivata e quindi da riformarsi per i seguenti

#### **MOTIVI**

Preliminarmente si ripropongono tutti i motivi e le argomentazioni riportate negli scritti difensivi del giudizio di primo grado, insistendo per il loro accoglimento e rinviando l'Ecc.ma Corte di Appello, al fine di evitare inutili ripetizioni, alla lettura degli stessi, che in questa sede devono intendersi richiamati *per relationem*.

### **1. Omessa, erronea, contraddittoria e insufficiente motivazione**

In primo luogo occorre precisare che il Giudice di primo grado non ha correttamente interpretato i fatti a fondamento della pretesa risarcitoria e precisamente non ha tenuto in debita considerazione il contenuto degli atti sottoscritti tra le parti da cui emerge evidente l'impegno delle Province di promuovere il PIT Isvio e **di sostenerlo**, oltre all'obbligo espresso di "*inserirlo nell'accordo quadro Province Regione Campania*" (cfr. delibera Provincia di Salerno n. 16 del 12.01.2001, capo n. 2) ed ha rilevato "*l'assoluta genericità dei fatti dedotti dall'attrice*" perché la V.i.l.a. s.r.l. non avrebbe indicato il contratto che avrebbe dovuto stipulare con le Province né quale comportamento lecito a queste era richiesto e quale sarebbe stata la condotta illecita a queste ascrivibile.

Interesse preliminare di questa difesa è di porre in evidenza il fatto che la sentenza di primo grado ha una motivazione contraddittoria, tenuto conto che il Giudice, constatata "*l'assoluta genericità dei fatti posti a fondamento della domanda*", avrebbe dovuto rilevare d'ufficio, ai sensi dell'art. 164 c.p.c. n.4, la nullità della domanda.

Per tale ipotesi, infatti, avrebbe dovuto fissare all'attore un termine per rinnovare la citazione o per integrare la domanda.

Tuttavia, ha provveduto comunque a concedere i termini di cui all'art. 183 VI comma c.p.c. e successivamente a decidere il merito.

La contraddizione è evidente; delle due l'una: o la domanda è assolutamente generica in quanto vi è incertezza assoluta della determinazione della cosa oggetto della domanda o manca l'esposizione dei fatti costituenti le ragioni della domanda, ed in tal caso la citazione è nulla,

con concessione di un termine per la rinnovazione; oppure la domanda non è "assolutamente generica", tenuto conto del fatto che vi è stata nella premessa della sentenza, una puntuale ricostruzione dei fatti che hanno indotto il Giudice a decidere nel merito, ma con una motivazione insufficiente.

In ogni caso, al fine di dimostrare l'erroneità delle valutazioni di fatto che hanno indotto il Giudice di primo grado alla pronuncia oggi impugnata, si ritiene necessario, sia pur brevemente, ricostruire da un punto di vista temporale le vicende intercorse tra le parti che hanno dato luogo alla richiesta di risarcimento danni della V.i.l.a. s.r.l. per responsabilità precontrattuale.

a) In primo luogo va evidenziato che le Province aderivano al progetto Pit Isvio mediante la sottoscrizione del **protocollo d'intesa** con il quale assumevano l'obbligo di promuovere il Pit Isvio nelle competenti sedi.

*"Nell'aderire al presente Protocollo d'intesa, i Presidenti delle Province di Avellino, Benevento e Salerno auspicano che le iniziative proposte siano inserite in Agenda 2000 e quindi finanziabili".*

b) Ad esso seguiva la sottoscrizione del **disciplinare di intesa** che veniva approvato con le **delibere** delle rispettive Province. Esso prevedeva da un lato il conferimento di incarico assegnato alla V.i.l.a., nella qualità di titolare del Progetto Pit Isvio, e dall'altro l'impegno assunto dalle tre Province. ... "**incaricano la Vila**, quale gestore dei fondi ed attuatore degli interventi:

*1) di apportare gli aggiornamenti e le eventuali modifiche che si dovessero rendere necessari alle proposte progettuali inserite nel protocollo d'intesa; ...*

*"I presidenti delle Province di Avellino, Benevento e Salerno, sottoscrivendo il presente accordo-quadro, si impegnano a trasmettere con la massima celerità il documento finale alla regione Campania".*

c) Le province procedevano poi a sottoscrivere la scheda generale e finanziaria del progetto ISVIO ed a **ratificare** la richiesta di **finanziamento**, e tale ratifica veniva anch'essa formalizzata con le deliberazioni delle rispettive giunte Provinciali.

d) In particolare si evidenzia la delibera n. 16 del gennaio 2001 della Provincia di Salerno che, nella qualità di capofila delle tre Province, ratificava la richiesta di finanziamento del Pit Isvio, si obbligava al punto n. 2 ad "*inserire il Pit Isvio nell'accordo-quadro*" da firmare nel mese di Gennaio 2001 ed inoltre dichiarava la predetta delibera immediatamente eseguibile.

e) In data 14 gennaio 2001, in sede di accordo quadro Province- Regione avente ad oggetto l'identificazione dei progetti integrati, quelli cioè da dover prendere in considerazione ai fini del finanziamento su indicazione delle province, le Province **omettono di indicare il Pit Isvio**.

Negli atti, come in precedenza evidenziato vengono indicati ed inseriti nell'elenco dei progetti da sottoporre al vaglio della Regione una serie di progetti per ciascuna Provincia, ma tra essi non risulta il Pit Isvio.

f) Il Pit Isvio non può essere oggetto neppure di valutazione ai fini della concessione del finanziamento.

A questo punto, risulta evidente in punto di diritto, l'evidente violazione del principio sancito all'art. 1337 c.c. da parte delle Province.

Costituisce principio generale (*ex plurimis*: Cass. 9129/87) che la responsabilità precontrattuale della P.A. 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 anch'essa è tenuta, nell'ambito del rispetto dei doveri primari garantiti dall'art. 2043 c.c.

E' stato precisato che spetta al giudice ordinario accertare, sia pure con la cautela che il tema impone, la sussistenza della suddetta

responsabilità, qualora la P.A., con il suo comportamento, abbia ingenerato nei terzi, anche se per mera colpa, un ragionevole affidamento, che poi sia andato deluso, in ordine alla conclusione del contratto.

L'accertamento della buona fede della P.A. verte unicamente sull'adempimento del dovere civilistico di agire da corretto contraente, e non è già, come erroneamente inteso dal Giudice di primo grado, rivolto ad accertare se la P.A. si sia comportata da corretto amministratore, in quanto tale indagine, in ogni caso, esula dalla competenza del giudice ordinario per essere di competenza dell'autorità amministrativa di controllo.

Anche la risalente giurisprudenza della Corte di Cassazione ( Cass. 2980/75; Cass. 200/67; Cass. 128/64) ha avvertito che alla base della responsabilità precontrattuale della P.A. vi è l'esigenza di equità e di giustizia propria della *culpa in contraendo* ed ha confermato che l'obbligo del risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale può sorgere ove l'attività di controllo sia stata impedita dal comportamento doloso o colposo dell'amministrazione ovvero quando il privato contraente nelle more abbia iniziato l'esecuzione del contratto a causa della natura del negozio ovvero perché indotto da particolari clausole o, ancora, per aver aderito a sollecitazioni della controparte.

Nel caso che ci occupa, il Giudice di primo grado non ha tenuto conto del contenuto essenziale delle deliberazioni adottate rispettivamente dalle tre Province convenute, alle quali, invece, occorre assegnare la valenza precisa ed indiscussa di manifestazione di volontà dell'Ente pubblico di scelta del progetto Pit Isivio ai fini della concessione del finanziamento comunitario.

Infatti, occorre nuovamente ricordare che le delibere citate, della Provincia di Salerno n. 16 del 12 gennaio 2001 e della Provincia di Benevento n. 4 dell'8 gennaio 2001, espressamente sanciscono l'impegno di *"di inserire il PIT ISVIO nell'Accordo Quadro che la Provincia e la*

*Regione firmeranno entro il mese di gennaio 2001, in quanto strategico per lo sviluppo del territorio”.*

Invero, i suddetti atti deliberativi delle Province, oltre che per il preciso contenuto di scelta del contraente dell'operazione di finanziamento, venivano a collocarsi come atti preparatori della convenzione tra le parti con la quale la società V.i.l.a. s.r.l. doveva attuare tutte le modalità imposte dal programma di investimento, per assicurare alle Province medesime, precise garanzie per l'adempimento degli obblighi che assumeva.

Nel disciplinare d'intesa sottoscritto tra le parti viene dettagliatamente individuato l'incarico conferito alla V.i.l.a. di adeguare il progetto ai requisiti richiesti dalla legge ai fini della concessione del finanziamento.

*“Le Province di Avellino, Benevento e Salerno nella qualità di responsabili e coordinatori degli interventi territoriali, dovendo garantire la cantierabilità del Programma Isvio, incaricano la Vila...”*

Di conseguenza, il Giudice di prime cura ha errato nell'affermare che non sussiste la responsabilità precontrattuale dell'ente pubblico territoriale. In tale modo, infatti, il Giudice si è solamente limitato a sindacare il comportamento delle Province, informato ai poteri discrezionali, ove a pag. 10 della sentenza si legge “ *si tratterebbe di una scelta politica/amministrativa non censurabile per l'aspetto qui considerato, in quanto esula da quanto normalmente richiesto alla parte nella fase delle trattative*”.

Nella specie, infatti, l'indagine riguarda non già l'attività della P.A. che essa compie nell'ambito del procedimento amministrativo, al fine di verificare se il pubblico interesse è stato adeguatamente valutato; ma essa ha ad oggetto la diversa attività che, pur collegandosi alla pubblica funzione, trova fondamento in cause e motivi di fatto che esulano del tutto dalla funzione pubblica e che hanno ad oggetto l'analisi del comportamento di natura privatistica, che rappresenta l'aspetto centrale nel caso che ci occupa.

E' consolidato il principio della Corte di Cassazione in virtù del quale, una volta perfezionato il momento della scelta, in pendenza di un successivo atto di controllo e di approvazione (il quale si pone come *condicio iuris* dell'efficace e dell'eseguitività delle reciproche prestazioni) **la P.A. è tenuta a comportarsi secondo la buona fede, sicché, qualora quell'attività di controllo sia impedita o frustrata per il suo comportamento doloso o colposo, ravvisabile nella mancata trasmissione dell'atto all'Autorità di controllo, essa incorre nella responsabilità di cui all'art. 1337 c.c. ( Cass. n. 12313 del 10.06.2005).**

Ne consegue, pertanto, che sussiste in tutta evidenza la responsabilità precontrattuale ai sensi e per gli effetti dell'art. 1337 c.c. delle Province per non aver inserito e/o trasmesso, in sede di accordo quadro Province - Regione Campania, il progetto Pit Isvio, rispetto al quale esse si erano più volte e con diverse modalità impegnate. Infatti, esse con il loro comportamento colposo e/o doloso, per un verso hanno impedito che venisse attuata l'attività di controllo da parte della Regione Campania, e dall'altro, tenuto conto della natura del negozio e precisamente la concessione di un finanziamento, hanno più volte sollecitato la V.i.l.a. a dare esecuzione al progetto al fine di renderlo perfettamente conforme con gli obiettivi del POR e del Complementi di Programmazione.

Il Giudice di primo grado, inoltre non ha tenuto conto del fatto che le delibere delle Giunte provinciali con le quali si aderiva al progetto Pit Isvio, e quelle successive con le quali si provvedeva a ratificare la scheda generale e finanziaria del progetto, già citate, rinviando ai programmi di investimento di cui alla legge comunitaria, espressamente collegavano il finanziamento alla stipulazione di convenzioni di finanziamento, **per le quali non esisteva alcuna figura contrattuale, che le parti dovessero porre in essere ai fini del perfezionamento dell'iter diretto alla erogazione del contributo.**

Pertanto, il rilievo evidenziato nella sentenza di primo grado secondo il quale la domanda è infondata anche in considerazione del fatto che non si

è indicato il contratto che si sarebbe dovuto concludere, è erroneo nonché carente e insufficiente nella motivazione.

Sul punto, occorre rilevare che la giurisprudenza di legittimità (Cass. 2057/96) ha stabilito che per affermare la responsabilità precontrattuale per recesso ingiustificato dalle trattative occorre che queste siano considerate affidanti, per cui è necessario che nel corso delle stesse le parti abbiano preso in considerazione almeno gli elementi essenziali del contratto. Non occorre, pertanto, che la interruzione delle trattative debba riguardare un ben preciso negozio, che le parti abbiano preventivamente individuato in uno schema definito in tutti i suoi elementi costitutivi, essendo sufficiente che le trattative siano riferibili ad elementi idonei e sufficienti ad indicare la causa tipica di una convenzione, della quale detti elementi debbano entrare a far parte.

Da quanto sopra esposto, emerge in tutta evidenza che il comportamento contrario a buona fede è consistito nella mancata trasmissione e presentazione del Progetto Pit Isvio in sede di controllo e precisamente in sede di accordo quadro Province- Regione.

Non ha rilievo neppure considerare se il procedimento amministrativo avesse o meno concluso il suo *iter*. Ciò che conta è l'ingiustificato recesso dalle trattative.

La sentenza di primo grado è errata, pertanto, nella parte in cui ritiene che la domanda è infondata perché non indica il contratto che si sarebbe dovuto concludere, atteso che, come in precedenza affermato, non è necessario l'indicazione specifica del negozio che le parti sono chiamate a concludere riguardando esso la concessione di un finanziamento.

In secondo luogo, circa il comportamento lecito che si richiedeva alle Province, si precisa che esse, in relazione agli impegni assunti e stigmatizzati non solo nei diversi e successivi protocolli d'intesa sottoscritti ma anche con il disciplinare d'intesa e con le delibere delle rispettive giunte provinciali, avrebbero dovuto, in ottemperanza agli impegni assunti,

promuovere il Pit Isvio nelle sedi di controllo ed approvazione del finanziamento comunitario, e precisamente provvedere non solo alla trasmissione del progetto alla Regione, ma anche perorare la sua approvazione, con *“di inserire il PIT ISVIO nell’Accordo Quadro che la Provincia e la Regione firmeranno entro il mese di gennaio 2001, in quanto strategico per lo sviluppo del territorio”*.

Pertanto, la condotta illecita che si imputa alle Province è quella di non aver promosso, trasmesso ed *“inserito”* il Pit Isvio nell’elenco allegato all’Accordo-Quadro che riportava tutti i progetti da finanziare.

## **2. Errata ed insufficiente valutazione delle risultanze istruttorie.**

La sentenza impugnata è viziata per l’errata ed insufficiente valutazione delle risultanze istruttorie.

Innanzitutto, si precisa che non è assolutamente possibile affermare che il Progetto Pit Isvio non è stato finanziato perché la Regione Campania per scelta autonoma non provvedeva al suo inserimento nei complementi di programmazione ed anzi aveva negato con proprio autonomo atto l’inclusione dell’Isvio nel P.O.R.

Nella documentazione prodotta non risulta alcun documento della Regione Campania con il quale si dichiara la esclusione del Pit Isvio tra i progetti da finanziare, né risulta alcun documento da cui è possibile evincere tale dato.

Il rilievo che le Province avrebbero fatto tutto quanto era loro possibile è errato e risulta infondata atteso che le comunicazioni inviate dalle medesime alla Regione Campania, di supporto al finanziamento del Pit Isvio sono tese esclusivamente a dimostrare il grande interesse delle Province verso il programma Pit Isvio, confermando l’importanza e la rilevanza strategica dello stesso per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Ma il loro impegno si sarebbe dovuto concretare, come risulta dall’impegno assunto dalla delibera n. 16 del 12 gennaio 2001 della Provincia di Salerno, nella qualità di capofila delle tre Province,

nell'inserimento del progetto Pit Isvio, nell'elenco dei progetti da sottoporre al vaglio della Regione, in sede di accordo-quadro Province – Regione Campania. Lo stesso impegno veniva assunto dalla Provincia di Benevento in data 8 gennaio 2001, ma non anche dalla Provincia di Avellino che, come ribadito anche negli atti del giudizio di primo grado, è giunta alla paradossale affermazione secondo la quale il progetto Pit Isvio non è stato inserito nei tavoli di concertazione per “motivi politici”. Ribadiamo: può un progetto diretto ad ottenere n finanziamento comunitario essere escluso per motivi politici prima ancora di essere sottoposto al vaglio discrezionale della Regione Campania?

Per i motivi sopra esposti, la V.i.l.a. s.r.l., come in epigrafe rappresentata, difesa ed elettivamente domiciliata, propone appello per la riforma parziale e/o parziale annullamento della sentenza n. 1687/09 emessa dal Tribunale civile di Salerno pubblicata in data 16 luglio 2009 e per l'effetto

#### Cita

- la Provincia di **Salerno**, in persona del suo legale rappresentante pro tempore con sede in Salerno ed elettivamente domiciliata in Salerno presso lo studio degli avv.ti Angelo Casella, Ugo Cornetta e Francesco Tedesco con studio in Salerno alla Via Roma n. 104 – Palazzo S. Agostino, e da questi rappresentata nel giudizio di primo grado;
- la Provincia di **Benevento**, in persona del suo legale rappresentante pro tempore, con sede in Benevento ed elettivamente domiciliata in Salerno presso lo studio dell'Avv. Assunta Grosso con studio in Salerno alla Via S. Leonardo n. 146 presso l'avv. Mirella D'Ascoli e da questi rappresentata nel giudizio di primo grado;
- la Provincia di **Avellino** in persona del suo legale rappresentante pro tempore con sede in Avellino ed elettivamente domiciliata in Salerno presso lo studio dell'avv. Carmine Corrado alla Via Manzo

n. 38 presso l'avv. Ignazio Malva e da questi rappresentata nel giudizio di primo grado,  
a comparire innanzi all'Ecc.ma Corte di Appello di Salerno all'udienza collegiale del giorno **15 marzo 2010** davanti alla sezione e Giudice da designarsi ai sensi dell'art. 168 bis c.p.c., ora e luogo di rito, con l'invito a costituirsi nel termine di venti giorni prima di tale udienza ai sensi e nelle forme di cui all'art. 166 c.p.c., con l'avvertimento che la mancata costituzione in giudizio entro il suddetto termine comporta le decadenze di cui agli artt. 38, 167 e 343 c.p.c. e con l'avvertenza che non comparendo si procederà in contumacia di essi convenuti, per ivi sentir accogliere le seguenti

#### **Conclusioni**

Piaccia alla Corte di Appello Adita, respinta ogni contraria istanza,

A) riformare parzialmente e per quanto di ragione, l'impugnata sentenza e per l'effetto accogliere la domanda attrice.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari del doppio grado di giudizio.

Si depositano:

1. sentenza del Tribunale di Salerno n. 1678/09.
2. fascicolo relativo al giudizio di primo grado.

Si dichiara, ex art. 14 del D.P.R. 115/202, che il valore della causa è pari di valore indeterminato.

Napoli – Salerno, 26 novembre 2009

prof. avv.  Ernesto Cesàro

avv.  Patrizia Avolio

RELATA DI NOTIFICA L'anno ..... il giorno ..... del mese di .....

Ad istanza dell'Avv. ALESSANDRA SPADAFORA, io sottoscritto  
Ufficiale Giudiziario, addetto all'Ufficio Notifiche, ho notificato e dato copia del  
l'antescritto atto, per legale scienza e ad ogni effetto di legge a: .....

1) PROVINCIA DI BENEVENTO, in persona  
del legale rappresentante p.t., con sede in  
Benevento al civ. Te. Municipale  
interamente ed suo difensore avv.  
Assunta Grosso, in Salerno alla via  
San Leonardo 146, presso lo studio  
dell'avv. Michele Di Ascoli

A MEZZO DEL SERVIZIO POSTALE  
A NORMA DI LEGGE SPEDITO  
dall'UFFICIO di SALERNO  
Salerno, li 28 NOV 2009  
Maria Anna Guarata  
Ufficiale Giudiziario  
Ufficio Unico Corte Appello - Salerno

61233  
MOL. A. A. 61233  
Diritti  
Trasferita 3 .....  
TOTALE 3 .....  
10% della indennità  
di trasferta 2 .....  
Spese Postali  
TOTALE 2 .....  
Tassa del 20%  
versa .....  
Data 28 NOV 2009  
Ufficio: