

**PROCESSO - RISARCIMENTO DEL DANNO - CONDANNA PER CRITERI - ART. 34, COMMA 4, C.P.A. - AMMISSIBILITA' E LIMITI - CONDANNA GENERICA EX ART. 278 C.P.C. - ESCLUSIONE**

Nel processo amministrativo - e, con specifico riferimento alle “istanze risarcitorie per equivalente” - la condanna “per criteri” ex art. 34, comma 4, c.p.a. non consente di supplire alla mancata prova e, ancor meno, alla mancata allegazione delle specifiche circostanze attestanti il pregiudizio lamentato.

In questo senso, non può certo ritenersi ammessa la condanna generica ex art. 278 c.p.c.

Al contrario, l'art. 34, comma 4, del c.p.a. rende possibile sulla base del mero principio di prova fornito dalla parte interessata, la fissazione di parametri, in base ai quali è possibile pervenire ad un accordo fra le parti.

**Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 7094 del 2025**

Publicato il 20/08/2025

**N. 07094/2025REG.PROV.COLL.**

**N. 06652/2024 REG.RIC.**



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6652 del 2024, proposto da [REDACTED]  
in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso  
dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

*contro*

Associazione Culturale [REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati [REDACTED] con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, 26 febbraio 2024, n. 2037, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio [REDACTED]

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2025 il Cons. [REDACTED]

[REDACTED] e uditi per le parti gli avvocati [REDACTED];

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con determinazione dirigenziale n. 275 del 6 febbraio 2020 prot. QD 3372/2020 veniva approvato l'avviso pubblico "Estate [REDACTED] [REDACTED]", pubblicato in data 7 febbraio 2020, per la composizione del programma da realizzarsi durante la stagione estiva, nel periodo ricompreso tra il 1° giugno e il 30 settembre di ogni anno per il triennio 2020 – 2022 con attribuzione di contributi e di vantaggi economici a sostegno dei soggetti che fossero stati ammessi a prendervi parte.

2. Il TAR Lazio – Roma, con sentenza n. 5710/2021, accogliendo il ricorso iscritto al n. R.G. 9009/2020 - promosso dalla [REDACTED] avverso la determinazione che l'aveva esclusa dalla graduatoria, annullava gli atti impugnati.

3. L'Amministrazione, dunque, con determinazione dirigenziale rep. n. QD/1730/2021 dell'8 luglio 2021, procedeva alla riformulazione della graduatoria di merito relativa alla sezione 1 dell'avviso pubblico, collocando l'Associazione [REDACTED] in posizione utile ma, essendo ormai decorsa la stagione 2020, solo per gli anni 2021 e 2022.

4. L'Associazione [REDACTED] ha quindi adito il TAR Lazio - Roma per la condanna di Roma Capitale al risarcimento dei danni subiti in ragione della mancata partecipazione all'evento per l'anno 2020. Il TAR ha accolto il ricorso con sentenza 26 febbraio 2024, n. 2037.

5. Di tale sentenza Roma Capitale ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure così rubricate: *“1. VIOLAZIONE DI LEGGE - MOTIVAZIONE APPARENTE - SULLA MANCATA PROVA DEL DIRITTO ALL'AGGIUDICAZIONE; 2. VIOLAZIONE DI LEGGE - MOTIVAZIONE APPARENTE - SULLA MANCATA PROVA DELLA RESPONSABILITA' AQUILIANA DELLA P.A.; 3. SULLA VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI CORRISPONDENZA FRA IL CHIESTO ED IL PRONUNCIATO – ART. 112 C.P.C.; 4. VIOLAZIONE DI LEGGE - VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 163 N. 3 (INDETERMINATEZZA DELLA DOMANDA), 112 (MANCATA CORRISPONDENZA FRA IL CHIESTO ED IL PRONUNCIATO) E 278 C.P.C. (CONDANNA GENERICA IN DIFETTO DI DOMANDA DI PARTE); 5. QUANTUM DEBEATUR - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'ONERE DELLA PROVA - MOTIVAZIONE ILLOGICA E CONTRADDITTORIA”*.

6. Ha resistito al gravame, chiedendone il rigetto, l'Associazione Culturale [REDACTED]

7. Alla udienza pubblica del 27 febbraio 2025 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

## DIRITTO

8. Le argomentazioni dell'appellante necessitano di una sintesi al fine di inquadrare con ordine le questioni sottoposte al Collegio e le critiche mosse alla sentenza impugnata.

9. Con il primo motivo l'appellante argomenta come segue.

9.1. Vi sarebbe l'assoluto difetto dei presupposti legittimanti una domanda di risarcimento per equivalente atteso che mancherebbe la prova del diritto all'aggiudicazione per l'anno 2020. La sentenza, pertanto, sarebbe viziata per omessa motivazione ovvero per motivazione apparente, non essendo supportata da riscontri probatori fattuali.

10. Con il secondo motivo l'appellante argomenta come segue.

10.1. ████████ ha agito in giudizio invocando l'art. 30 c.p.a. senza provare, né chiedere di provare, profili di colpevolezza dell'Amministrazione. Il TAR, pur annullando la determinazione che aveva escluso ████████ dalla graduatoria, non si è pronunciato sulla responsabilità dell'Amministrazione. Mancherebbe quindi la prova della colpa dell'Amministrazione.

11. Con il terzo motivo l'appellante argomenta come segue.

11.1. Il TAR ha argomentato in ordine al diritto al risarcimento danni invocato da ████████ richiamando principi giurisprudenziali di formazione comunitaria in materia di appalti (mai invocati da ████████) violando l'art. 112 c.p.c. atteso che, in materia risarcitoria vige il principio dispositivo.

12. Con il quarto motivo l'appellante argomenta come segue.

12.1. ████████ per il lucro cessante, ha chiesto la condanna di ████████ ad una somma che ha quantificato in violazione dell'art. 163 n. 3 c.p.c. Ferma restando l'indeterminatezza della somma richiesta, si tratterebbe di domanda di condanna ad una somma di denaro da assegnare a titolo di lucro cessante.

12.2. Il TAR, sebbene la parte non gliene avesse fatto istanza - e dunque in violazione degli artt. 112 e 278 c.p.c. - ha pronunciato una sentenza di mera condanna generica, demandando la quantificazione del danno ad un tempo futuro e condizionandolo al se e quando [REDACTED] darà prova dei redditi netti percepiti nel 2021 e 2022 nell'ambito della manifestazione "[REDACTED]".

12.3. Il TAR, dopo aver astrattamente statuito sull'*an debeatur* - pur indicando i criteri da applicare al riguardo, ha demandato ad una fase successiva la determinazione del *quantum debeatur*: il *quantum*, infatti, è stato determinato in funzione del "se" e "nella misura in cui" la ricorrente dimostrerà, dopo e fuori dal processo, di aver percepito utili netti negli anni 2021 e 2022. Si tratterebbe di una sentenza di "condanna generica" che il Giudice può pronunciare (ex art. 278 c.p.c.) solo su istanza di parte.

12.4. La sentenza, dunque, sarebbe nulla per violazione dell'art. 164 c.p.c. comma 4 in relazione all'art. 163 n. 3 c.p.c., nonché per violazione del principio di corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato (art. 112 c.p.c.) in relazione all'art. 278 c.p.c.

13. Con il quinto motivo l'appellante argomenta come segue.

13.1. [REDACTED] pur avendo formulato domanda di risarcimento danni per equivalente, non avrebbe provato l'esatto ammontare del danno da lucro cessante.

13.2. Muovendo dal presupposto del diritto di [REDACTED] all'aggiudicazione per il 2020 il TAR ha riconosciuto il diritto ad un risarcimento, quantificandolo - con criterio sostanzialmente forfettario nella misura del 60 % della media degli utili netti che la medesima [REDACTED] proverà di aver percepito per le annualità 2021 e 2022 nell'ambito della medesima "Estate [REDACTED]". E ciò sebbene, mancando la prova dell'*aliunde perceptum* ancora ad oggi non sarebbe escluso che nel 2020 Remuria possa aver compensato il predicato lucro cessante (che avrebbe subito per la mancata partecipazione all'"Estate romana") con introiti pari o anche maggiori

di quelli forfettariamente determinati in sentenza (60 % della media 2021 / 2022), realizzandosi così un'indebita locupletazione.

13.3. Se è mancata la prova dell'*aliunde perceptum*, il giudice non poteva supplire a tale carenza probatoria facendo ricorso all'art. 1226 c.c. che presuppone un'impossibilità di dimostrazione non la mancata dimostrazione di ciò che era possibile dimostrare: sarebbe bastata la produzione della dichiarazione dei redditi relativa all'anno 2020 ovvero, un'autocertificazione asseverata.

13.4. L'utilizzo del criterio del 60% della media dei redditi conseguiti negli anni 2021 e 2022 non avrebbe un fondamento logico/giuridico in quanto, da un lato affranca la parte ricorrente dall'onere probatorio in ordine all'*aliunde perceptum*, dall'altro lascia indimostrati i possibili maggiori guadagni *aliunde* conseguiti nel 2020 con conseguente possibile locupletazione da parte della ricorrente.

13.5. In definitiva, il TAR, dopo aver correttamente richiamato il principio dell'onere della prova che regola la materia, si sarebbe contraddetto posto che, pur in assenza di una prova sul punto ha riconosciuto alla ricorrente il diritto ad un risarcimento.

14. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate congiuntamente.

14.1. Va intanto precisato che la vicenda prende le mosse dall'esclusione della proposta progettuale di [REDACTED] dalla graduatoria definitiva, relativa alla procedura indetta da [REDACTED] di cui all'avviso pubblico del 7 febbraio 2020 "*Estate [REDACTED] 2020 – 2021 – 2022*" - Sezione 1. L'esclusione era stata disposta sul presupposto che tra [REDACTED] e [REDACTED] - impresa partecipante alla parallela Sezione 2 dello stesso avviso – sussistesse un unico centro decisionale.

14.2. L'esclusione è stata annullata dal TAR con sentenza n. 5710/2021. Nella motivazione, il TAR ha richiamato l'orientamento giurisprudenziale ormai costante secondo cui non è più consentito, alla luce di quanto affermato nella sentenza della

Corte di Giustizia CE, sez. IV, 19 maggio 2009-C-538/2007, sanzionare il collegamento sostanziale tra imprese mediante l'esclusione automatica dalla procedura selettiva, potendo l'estromissione essere disposta solo in presenza di indizi gravi, precisi e concordanti e previa adeguata istruttoria svolta in contraddittorio con le imprese interessate, onde accertare in concreto se tale situazione abbia influito o meno sul loro rispettivo comportamento nell'ambito della procedura, consentendo loro di dimostrare l'insussistenza di rischi di turbativa. Roma Capitale aveva disposto l'esclusione di ██████ sulla sola semplice circostanza che un componente del Consiglio Direttivo dell'Associazione coincideva con l'Amministratore Delegato di una società partecipante ad altra Sezione dello stesso avviso pubblico, senza al riguardo nemmeno attivare - a fronte di tale rilievo - un relativo contraddittorio con la ricorrente che consentisse a quest'ultima di rappresentare che tale soggetto non faceva più parte dell'organo amministrativo della stessa ██████ già prima della sua partecipazione alla procedura di selezione.

14.3. Nel giudizio successivo, relativo alla domanda di risarcimento, il TAR, con la sentenza impugnata, ha giudicato fondata la domanda della ricorrente ritenendo sussistenti tutti gli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana.

14.4. Tali elementi sussistono pacificamente e la sentenza resiste saldamente alle critiche che le sono state rivolte.

14.5. A causa del provvedimento illegittimo dell'amministrazione, ██████ non è stata collocata nella graduatoria in posizione utile per l'anno 2020. È pacifico che se ██████ non fosse stata esclusa illegittimamente avrebbe organizzato la manifestazione anche per l'anno 2020 e avrebbe ottenuto il finanziamento di cui all'avviso pubblico così come avvenuto nei due anni successivi.

14.6. La responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi, sia da illegittimità provvedimento sia da inosservanza dolosa o colposa

del termine di conclusione del procedimento, ha natura di responsabilità da fatto illecito aquiliano; di conseguenza, costituiscono elementi costitutivi di questa fattispecie sia i presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia quelli di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante). Tutti gli elementi costitutivi appena menzionati sussistono in questo caso. E, d'altronde, non si vede quale altro fatto avrebbe dovuto provare l'associazione [REDACTED] oltre alle evidenze correttamente indicate dal primo Giudice.

14.7. Gli elementi costitutivi della responsabilità della pubblica amministrazione sono, sotto il profilo oggettivo, il nesso di causalità materiale e il danno ingiusto, inteso come lesione alla posizione di interesse legittimo; sul piano delle conseguenze, il fatto lesivo deve essere collegato, con un nesso di causalità giuridica o funzionale, con i pregiudizi patrimoniali o non patrimoniali lamentati; occorre allora verificare la sussistenza dei presupposti di carattere oggettivo (ingiustizia del danno, nesso causale, prova del pregiudizio subito), e successivamente quelli di carattere soggettivo (dolo o colpa della p.a.); con riferimento alla ingiustizia del danno, deve rilevarsi, altresì, che presupposto essenziale della responsabilità è l'evento dannoso che ingiustamente lede una situazione soggettiva protetta dall'ordinamento e, affinché la lesione possa considerarsi ingiusta, la lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria - anche se non sufficiente - per accedere alla tutela risarcitoria; occorre quindi anche verificare che risulti leso, per effetto dell'attività illegittima (e colpevole dell'amministrazione pubblica), l'interesse materiale al quale il soggetto aspira; il risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa non può prescindere dalla spettanza di un bene della vita, atteso che è soltanto la lesione di quest'ultimo che qualifica in termini di ingiustizia il

danno derivante dal provvedimento illegittimo (Consiglio di Stato sez. V, 17 gennaio 2023, n. 591).

14.8. Nel caso qui esaminato sussistono tutti gli elementi costitutivi della responsabilità della pubblica amministrazione in quanto:

a) il danno è pacificamente derivante dal provvedimento annullato in sede giurisdizionale; solo la tenuta, da parte del danneggiato, di una condotta, anche processuale, contraria al principio di buona fede e al parametro della diligenza, che consenta la produzione di danni che altrimenti sarebbero stati evitati, recide il nesso causale che, ai sensi dell'art. 1223 c.c., deve legare la presunta condotta antigiuridica alle conseguenze risarcibili;

b) il danno è qualificabile come ingiusto, requisito questo che si realizza quando, come in questo caso, lo stesso provvedimento abbia inciso sul bene della vita sotteso all'interesse legittimo leso;

c) l'accertata illegittimità del provvedimento determina una presunzione di colpa in capo alla pubblica amministrazione, sicché l'onere probatorio a carico del richiedente può ritenersi assolto con l'indicazione di tale circostanza, mentre grava sull'amministrazione l'onere di provare l'assenza di colpa attraverso l'errore scusabile derivante da contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione della norma o dalla complessità dei fatti ovvero, ancora, dal comportamento delle parti del procedimento (Consiglio di Stato, sez. VI, 13 luglio 2022, n. 5897). Il Comune di █████ non ha in alcun modo dimostrato che sulla questione vi fossero difficoltà interpretative (in realtà inesistenti) o contrasti giurisprudenziali; l'errore commesso dal Comune è sicuramente da qualificarsi grave e inescusabile.

14.9. Sulla base di tutti gli elementi sopra descritti il TAR ha statuito mediante ricorso all'art. 34, comma 4, c.p.a. stabilendo i criteri che l'Amministrazione deve seguire per la determinazione del *quantum* del risarcimento.

14.10. La condanna “per criteri” ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a. non consente di supplire alla mancata prova e ancor meno alla mancata allegazione delle specifiche circostanze attestanti il pregiudizio lamentato nella richiesta di risarcimento per equivalente. Ma qui, come già precisato, la ricorrente ha pienamente assolto agli oneri di allegazione e prova che su di essa gravavano. Il richiamo operato dall'appellante all'art. 278 c.p.c. è del tutto inconferente. Com'è noto, nel processo amministrativo non risulta ammessa la condanna generica *ex art. 278 c.p.c.* (Consiglio di Stato sez. IV, 4 agosto 2021, n. 5743). Ma l'art. 34, comma 4, d.lgs. 2.7.2010, n. 104 rende possibile sulla base del mero principio di prova fornito dalla parte interessata, la fissazione di parametri, in base ai quali sia possibile pervenire a un accordo fra le parti, ciò che è puntualmente avvenuto in questo caso. L'appellante definisce “condanna generica” quelli che sono ordinari criteri per la determinazione del *quantum* del risarcimento spettante.

14.11. Va ancora precisato che il potere equitativo del giudice *ex art. 1226* non è riconducibile nell'ambito della decisione della causa secondo equità contemplata dall'art. 114 c.p.c.; esso non è condizionato alla richiesta delle parti, essendo invece compreso nei poteri generali attribuiti al giudice *ex art. 115 c.p.c.*; l'equità ha il significato di prudente contemperamento e mediazione tra i vari fattori, positivi e negativi, di probabile incidenza sul danno. L'applicazione dell'art. 1226 c.c. (il criterio della valutazione equitativa del danno da parte del giudice) attiene non già alla delimitazione dei danni risarcibili (il “se” della risarcibilità), bensì alla liquidazione, ossia alla determinazione della misura del danno (il “quanto” della risarcibilità) e costituisce un criterio di chiusura del sistema (Consiglio di Stato, Sez. V, 24 ottobre 2023, n. 9210).

15. Per le ragioni sopra esposte l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, 26 febbraio 2024, n. 2037.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del presente grado del giudizio, che liquida in € 3.000/00 (tremila) oltre accessori e spese di legge in favore di Associazione XXXXXXXXXX

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

Annamaria Fasano, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Gianluca Rovelli**

**IL PRESIDENTE**

**Paolo Giovanni Nicolo' Lotti**

**IL SEGRETARIO**