

Pubblicato il 10/02/2026

N. 01047/2026REG.PROV.COLL.
N. 01485/2025 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1485 del 2025, proposto dalla Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Mariangela Rosato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la società Medical Trade S.r.l.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difeso dall'avvocato Angelo Vantaggiato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda) n. 1241/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Medical Trade S.r.l.S.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 gennaio 2026 il Cons. Antonio Massimo Marra e sentiti i difensori delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La presente controversia riguarda l'appello proposto dalla originaria resistente Regione Puglia avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia n. 1241/2024, con la quale è stata accolta, ai sensi di cui in motivazione, la domanda risarcitoria proposta dall'odierna appellata Medical Trade s.r.l. nei confronti dell'ente regionale intimato; con tale decisione il TAR; sebbene non sia stato definito l'ammontare della domanda avendo il primo giudice, come *infra* meglio chiarito, fatto rinvio ad un accordo tra le parti, in applicazione dell'art. 34, comma 4, c.p.a..

Con la medesima sentenza il giudice di prime cure ha provveduto a fissare le modalità alle quali si sarebbero dovuto attenere le parti in ragione di detto accordo per la quantificazione dell'ammontare del risarcimento.

2. Per poter esaminare le questioni controverse è necessario ripercorrere, in fatto, l'intera vicenda dalla quale ha avuto origine il presente contenzioso.

2.1. Nel ricorso originario, la società appellata ha rappresentato che, con la determinazione n. 66/2018, il Dirigente Strategie della Regione Puglia, pur prendendo atto dell'esito favorevole delle verifiche relative ai requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi, ometteva d'inserire la società Medical Trade, nell'elenco delle imprese fornitrici; in allegata applicazione del divieto d'iscrizione negli elenchi, anteriormente all'espletamento delle procedure di gara di cui d.p.c.m 22 gennaio 2017.

2.2. Con ricorso n. 554/2018, la società agiva in giudizio, sul presupposto che non potesse essere inibito agli operatori economici -in possesso dei requisiti di cui all'art. 32 della LR n. 4/2010- di effettuare le medesime forniture consentite ai soggetti, già precedentemente iscritti negli elenchi, sino all'indizione e al concreto espletamento delle procedure di gara". La società Medical Trade ha ancora dedotto, nel primo grado di giudizio: "di essere stata inserita nell'elenco regionale, soltanto in esito alla predetta decisione; e,

solamente a partire dalla data dell'inserimento nel visto elenco, avrebbe potuto avviare la vendita di apparecchi *a carico* del servizio sanitario, realizzando uno specifico fatturato, aggiuntivo rispetto a quello ordinario dell'attività aziendale". Lamenta, quindi, di avere subito l'invocato danno da ritardo: essendo trascorsi circa 20 mesi, dalla data di mancata iscrizione a quella di adempimento della sentenza.

3. Medical Trade ha come detto proposto con l'impugnata sentenza, la domanda risarcitoria per la ritardata iscrizione nell'elenco regionale dei fornitori protesici di cui all'art. 32 della L.R. n. 4/2010, ottenuta -come ricordato- solo a seguito della pubblicazione della sentenza n. 801/2019. Con detta sentenza -rimasta inoppugnata-, il TAR Puglia aveva dichiarato l'illegittimità della determina che aveva inibito alla odierna appellata di essere inserita nell'elenco delle imprese fornitrici di dispositivi protesici.

4. Con la sentenza n. 1241/2024 il TAR ha accolto la domanda risarcitoria, riconoscendo il danno da ritardo; senza, peraltro, immediata definizione del suo ammontare, avendo il primo giudice per la relativa quantificazione fatto rinvio -ai sensi e per gli effetti dell'art. 34, comma 4, c.p.a., ad un accordo tra le parti che tenesse conto dei dati -ricavabili dagli atti di causa- "sul fatturato specifico medio mensile, prodotto da quando la società è stata iscritta all'elenco, dopo aver avuto cioè accesso al mercato "protetto" qual è il settore convenzionato, in precedenza illegittimamente precluso".

4.1. All'utile aziendale, non prodotto per i 20 mesi di ritardo nell'iscrizione di cui si tratta, ha precisato il primo giudice: ..."dovrà essere aggiunta una somma corrispondente ad un ulteriore 5% del fatturato medio riferito allo stesso periodo che risarcisca la società della presumibile perdita di *utile indotto*, collegato alla fidelizzazione dello specifico cliente (...) la somma quantificata dovrà, poi, essere aggiornata alla data di pubblicazione della presente decisione; e da tale data saranno dovuti anche gli interessi legali fino alla concreta liquidazione della somma stessa. È fatto salvo, in mancanza di

accordo, il rimedio esecutivo previsto dal titolo I del Libro IV del d.lgs. 104/2010”.

5. Come già anticipato, il TAR per la liquidazione del danno ha applicato l'art. 34, comma 4, c.p.a., facendo rinvio, in prima battuta, all'accordo tra le parti sulla scorta dei sopraindicati dati ricavabili dagli atti di causa, ed in subordine in assenza di accordo il predetto rimedio esecutivo.

6. Con l'appello la Regione Puglia ha impugnato tale sentenza, con particolare riguardo alla parte relativa alla ritenuta sussistenza della “colpa grave” dell'Amministrazione regionale a causa del ritardo nell'espletamento delle procedure di gara.

6.1. A sostegno delle proprie tesi difensive l'ente regionale appellante insiste con forza sulla allegata contraddittorietà in cui è sarebbe incorso il primo giudice, là dove ha ritenuto, anzitutto, che dovessero sussistere -ed essere provati, ex art. 2697 c.c.-, tutti gli elementi costitutivi della domanda risarcitoria, ivi compreso l'elemento soggettivo del dolo o della colpa; sebbene, poi, lo stesso Collegio ha concluso che il rimedio avverso i danni da attività provvedimentale (o da mancato esercizio di quella obbligatoria), postulasse la sola illegittimità dell'atto, ex art. 30, comma 2; non anche l'elemento psicologico.

6.2. Con memoria depositata il giorno 23.12.2025, l'appellante ha ribadito le proprie tesi difensive, anche sulla scorta dell'invocato *errore scusabile* cui era incorsa l'amministrazione regionale, con l'approvazione del provvedimento poi annullato, derivante da una errata applicazione del citato d.p.c.m 12.1.2017, tanto più che lo stesso non aveva previsto alcuna disposizione transitoria, intesa a disciplinare *l'inserimento dei nuovi soggetti erogatori negli elenchi delle imprese fornitrici, nelle more dell'espletamento delle procedure di gara; ed ha insistito per l'accoglimento dell'appello.*

6.3. Si è costituita in giudizio la società appellata per chiedere la reiezione del ricorso.

6.4. Nella camera di consiglio del 6 marzo 2025 il Collegio, ha respinto alla domanda cautelare ex art. 98 c.p.a avanzata dalla Regione Puglia.

6.5. Nell'udienza del 22 gennaio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. L'appello è infondato.

7.1. Come esposto brevemente in fatto, il nodo della controversia ruota sulla determinazione n. 66/2018 che ha escluso l'inserimento della società appellata dall'elenco delle imprese fornitrici di "dispositivi protesici", per sostenere la sussistenza della "colpa grave" dell'Amministrazione regionale, a causa del ritardo nell'espletamento delle procedure di gara.

7.2. Con il primo motivo di appello la Regione Puglia lamenta *error in iudicando* per violazione dell'art. 2043 c.c. e dell'art. 30 c.p.a, oltre che per eccesso di potere contraddittorietà.

Sostiene l'appellante che la sentenza è erronea e contraddittoria, avendo ritenuto, da un lato, sussistenti tutti gli elementi costitutivi della domanda risarcitoria; laddove, invece non sarebbe stata provata dalla società appellata l'imputabilità dell'evento (colpa o il dolo dell'amministrazione) sotto il profilo soggettivo, a fronte del documentato errore scusabile, su cui insiste con forza l'ente regionale.

7.3. Ritene il Collegio che la sentenza del TAR su questo specifico punto meriti conferma, non potendo condividersi le tesi difensive della Regione Puglia.

7.4. Osserva, anzitutto, il Collegio che l'art. 30, co. 2, c.p.a. ha introdotto nell'ordinamento l'azione di condanna al risarcimento del danno ingiusto da illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria, individuando il presupposto alla base dell'azione risarcitoria per danni da attività provvedimentale, nella illegittimità dell'atto e nel mancato esercizio di quella obbligatoria; il successivo comma 3 fa esplicito riferimento all'elemento soggettivo dell'illecito, quale dolo o colpa, per la quantificazione del danno.

7.5. Tale previsione, come ha ricordato il primo giudice, era stata acquisita già in via interpretativa nella giurisprudenza anteriore all'entrata in vigore del c.p.a., là dove era evidenziato che la sola illegittimità di un atto della amministrazione, pur non fornendo elementi inconfutabili nel senso della sussistenza di una condotta colposa da parte dell'amministrazione, nondimeno fornisce rilevanti elementi nel senso di una presunzione relativa di colpa per i danni conseguenti ad un atto illegittimo o, comunque, ad una violazione delle regole dell'agere amministrativo ad essa imposte.

7.6. La colpa della pubblica amministrazione viene individuata, dunque, nella violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ovvero in negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili, in ragione dell'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'amministrazione (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 30/07/2013, n. 4020). 7.7. Viceversa, la responsabilità deve essere negata quando l'indagine conduce al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto (Cons. Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2013, n. 23; Sez. V, 31 luglio 2012, n. 4337). In particolare, quanto alla prova dell'elemento soggettivo, è stato chiarito in giurisprudenza che l'accertamento dell'illegittimità della condotta tenuta dalla pubblica Amministrazione produca effetti riflessi sulla distribuzione dell'onere della prova, nel senso di far ricadere sull'Amministrazione convenuta l'onere di sottoporre al giudice del risarcimento concreti elementi di giudizio atti a dimostrare l'errore scusabile (cfr. C.d.S., sez. VI, 25/10/2022, n.9064); sicché, sebbene il risarcimento non possa mai essere considerato una conseguenza automatica dell'annullamento giurisdizionale del provvedimento illegittimo (cfr. C.d.S. sez. III, 03/06/2022, n.4536), l'accertamento dell'illegittimità dell'azione amministrativa attenua il rigore dell'onere probatorio in capo all'istante.

Questo in linea con la scelta operata dal legislatore che, nell'art. 30 del codice del processo amministrativo, ha individuato, quale presupposto del rimedio avverso i possibili danni da attività provvedimento o dal mancato esercizio di quella obbligatoria, la sola illegittimità dell'atto o del silenzio (cfr. comma 2) e non anche l'elemento psicologico, al quale fa invece riferimento nella seconda parte del comma 3, a proposito dei criteri di quantificazione dei danni stessi (cfr. C.d.S., Sez. III, 16/05/2018, n. 2921); così facendo assumere carattere prevalente alla concreta adozione di atti illegittimi (cfr. C.d.S., Sez. III, 15/05/2018, n. 2881).

7.8. Nel caso di specie, come è stato ben chiarito dal giudice di prime cure sussiste: a) il danno ingiusto patito dall'appellante essendo stata accertata in giudizio l'illegittimità del mancato inserimento della società nell'elenco dei fornitori protesici; b) la configurabilità del nesso causale tra il danno stesso e il comportamento dell'amministrazione, giacché la mancata tempestiva inclusione dell'appellante in detto elenco, dovuta anche all'impossibilità di iscrivere negli elenchi i fornitori senza previo espletamento delle procedure di gara ha direttamente determinato la lamentata perdita di fatturato per il periodo di venti mesi indicato. Del resto, diversamente opinando, va qui aggiunto, che dovendosi, in ogni caso, assicurare *medio tempore* la fornitura dei dispositivi protesici, un siffatto d.p.c.m, senza l'avvio delle necessarie procedure di gara, avrebbe condotto a risultati inevitabilmente opposti rispetto alle finalità perseguite dello stesso decreto, ossia di incoraggiare la concorrenza; c) infine, la sussistenza dell'elemento soggettivo, essendo stata riconosciuta l'illegittimità -a monte-dell' esclusione, non potendo ragionevolmente trovare giustificazione nella dedotta "complessità delle procedure di gara".

7.9. È stato, in proposito, condivisibilmente chiarito in giurisprudenza (v. Cons. St., sez. IV., 31 marzo 2015, n. 168), che, per la configurabilità della colpa dell'Amministrazione, occorre avere riguardo al carattere della regola di azione violata: se la stessa è chiara, univoca, cogente, si dovrà riconoscere la

sussistenza dell'elemento psicologico nella sua violazione. Nella caso che qui occupa, tuttavia, la formulazione letterale del decreto - come anche affermato dalla sentenza n. 801/2019- non risulta ambigua, né perplessa, non potendosi, perciò, escludere l'imputazione soggettiva per colpa in capo all'ente regionale, dovendosi la stessa individuarsi nell'inosservanza dei criteri della buona fede in senso oggettivo, quale regola di condotta che avrebbe imposto alla p.a., con sollecitudine, di dar corso a quanto il decreto stesso richiedeva; mediante, anzitutto, l'avvio delle procedure di gara che, come condivisibilmente evidenziato dal primo giudice, rappresentavano un *prins logico* per rimuovere l'ostacolo sul divieto di iscrizione negli elenchi; con ciò restando anche superato l'invocato errore scusabile.

7.10. La cesura deve essere, quindi, respinta.

8. Con il secondo motivo, ancora, l'appellante deduce che erroneamente il giudice di prime cure, avrebbe omesso di rilevare l'insussistenza, nel caso in esame, del nesso di causalità tra attività della P.A. e danno; senza considerare la specificità della fattispecie concreta, tanto più che si sarebbe dovuto considerare quell'indirizzo giurisprudenziale ...”che esclude il risarcimento dei danni -che si sarebbero potuti evitare- usando l'ordinaria diligenza, anche mediante l'esperimento degli strumenti di tutela previsti dal codice del processo amministrativo (*ex multis*, Cons. Gius. Amm. Sicilia, n. 598/2024). Sul punto specifico, la Regione insiste con forza nell'evidenziare - facendo richiamo, ancora una volta alla giurisprudenza (Ad. Pl. n. 3/2011)- che, la rinuncia all'istanza cautelare, da parte della originaria ricorrente, avrebbe interrotto il nesso causale tra l'adozione del provvedimento annullato in sede giurisdizionale e il danno subito; con inevitabile ricaduta sulla possibilità del danneggiato di ottenere il risarcimento.

8.1. Secondo la prospettazione dell'appellante, quindi, ove la Medical Trade non avesse rinunciato alla tutela interinale, avrebbe potuto ottenere l'immediata iscrizione nell'elenco *de quo*, realizzando l'invocato fatturato, aggiuntivo rispetto a quello pregresso; evitando di incorrere così il

consolidamento di effetti pregiudizievoli derivante dai tempi della decisione favorevole nel merito.

Avrebbe, quindi, errato il primo giudice nel disattendere il comportamento processuale della ricorrente, pervenendo a riconoscere la richiesta di risarcimento del danno, sulla base della mera conseguenza automatica dell'annullamento della delibera regionale da parte del giudice amministrativo.

8.2. Anche questo motivo è privo di fondamento, perché è sufficiente, in proposito, far richiamo ancora una volta alla giurisprudenza (Adunanza Plenaria n. 7/2021), là dove ha chiarito che, in siffatte ipotesi non si tratta di una “scelta processuale omissiva” - anche ove vi sia stata successiva rinuncia -, ma semplicemente ed esplicitamente una “fattiva strategia”, a soddisfazione degli interessi processuali complessivi.

8.3. In buona sostanza, la rinuncia alla sospensiva può rendere il danno "evitabile" e quindi non risarcibile nei soli casi in cui il giudice “ritiene che tale strumento sarebbe stato idoneo a neutralizzare gli effetti negativi del ritardo”. L'omessa attivazione degli «strumenti di tutela», tra i quali è inclusa la tutela cautelare, rappresenta infatti un dato valutabile, alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini della mitigazione e finanche dell'esclusione del danno, in quanto evitabile con l'ordinaria diligenza (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 2 febbraio 2021, n. 962; sez. IV, 4 dicembre 2020, n. 7699).

8.4. Ebbene, nel caso all'esame, il Collegio -tuttavia- ritiene che, la società Medical Trade non sia venuta meno al dovere di ordinaria diligenza richiesta al danneggiato, avendo tempestivamente impugnato la delibera che le inibiva la iscrizione nel su visto elenco, e avendo formulato istanza cautelare nell'ambito del giudizio di primo grado, sebbene – come emerge dal verbale d'udienza – poi rinunciata, anche in ragione della sussistenza dei presupposti che sostenevano tale istanza interinale, in relazione alle peculiarità della controversia.

8.5. Il fatto che non sia stata coltivata sino in fondo (*rectius*: rinunziata) la domanda cautelare non è quindi reputato dal Collegio elemento di per sé solo sufficiente ad escludere o diminuire la responsabilità della amministrazione; ben potendo - come ha avuto modo di chiarire la difesa appellata - tale circostanza configurare una scelta difesa processuale opportuna, in ragione delle dinamiche della discussione svoltasi nella camera di consiglio; e sempre a soddisfazione degli interessi processuali complessivi.

8.6. La mancanza di complessità del quadro normativo di riferimento, la stessa *ratio essendi* del decreto impugnato e il suo tenore letterale, per la verità non perplesso, rileva, oltre che per l'accertamento dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa del danneggiante, anche sotto il profilo dei comportamenti esigibili da parte del danneggiato, al fine di evitare o ridurre il danno risarcibile.

Nel caso di specie, soccorrono gli ordinari canoni interpretativi, che ad avviso del Collegio – applicati mutualmente, come è doveroso ai sensi dell'art. 12 delle disp. prel. cc. – avrebbero potuto escludere le allegate difficoltà, ritenute dalla difesa regionale obiettive e di ostacolo all'individuazione dell'esatta portata precettiva del decreto, anche in assenza di previsioni transitorie dello stesso atto normativo.

8.7. Ritiene conclusivamente il Collegio che, nel caso che qui occupa, non sussistano nemmeno in presupposti di cui all'art. 1227, comma 2, c.c. per escludere la responsabilità della p.a. in ordine ai danni lamentati dalla società appellata.

9. Sotto il profilo, infine, della quantificazione del danno, il Collegio conferma la statuizione del primo giudice, facendo rinvio – in applicazione dell'art. 34 comma 4 c.p.a. all'accordo tra le parti che tenga conto dei dati ricavabili dagli atti (anche contabili) di causa ed ai relativi criteri per la definizione dell'esatto ammontare.

10. In conclusione l'appello deve essere respinto.

11. Quanto alle spese di lite, in considerazione della natura della controversia sussistono i presupposti per disporre la integrale compensazione tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge

Compensa le spese del grado cautelare.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere, Estensore

Luca Di Raimondo, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere

L'ESTENSORE

Antonio Massimo Marra

IL PRESIDENTE

Michele Corradino

IL SEGRETARIO