



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

CHIARA GRAZIOSI	Presidente
FRANCESCA FIECCONI	Consigliere Rel.
AUGUSTO TATANGELO	Consigliere
GIUSEPPE CRICENTI	Consigliere
PAOLO SPAZIANI	Consigliere

Oggetto:

RESPONSABILITA'
CIVILE GENERALE

Ud.14/11/2025 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 14503/2023 R.G. proposto da:

COMUNE DI ANCONA, domiciliato presso l'avvocato [REDACTED]
[REDACTED] che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato
[REDACTED], con domicilio digitale *ex lege*

-ricorrente-

contro

[REDACTED] e [REDACTED] quali eredi di
[REDACTED] rappresentati e difesi dall'avvocato
[REDACTED], che li rappresenta e
difende, con domicilio digitale *ex lege*

-controricorrenti-





All'udienza del 15 aprile 1997 il Giudice Istruttore sospendeva il processo civile, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., ravvisando la pregiudizialità del giudizio penale pendente. La sentenza n. 316/94 del Tribunale penale di Ancona veniva riformata dalla Corte di Appello penale di Ancona con sentenza n. 1248 del 23 settembre 1997, poi annullata con rinvio dalla Corte di Cassazione con sentenza n. 278 del 7 ottobre 1999. Il giudizio penale veniva definito dalla Corte di Appello di Perugia, con sentenza n. 378/02 del 13 settembre 2002, che dichiarava l'imputato colpevole per alcuni dei reati ascrittigli, assolvendolo per altri capi di imputazione.

3. Riassunto il giudizio civile da parte del Comune con ricorso depositato il 3 luglio 2002, il Tribunale di Ancona pronunciava sentenza non definitiva n. 111 del 18 gennaio 2005, con la quale accertava la responsabilità aquiliana del [REDACTED] per gli illeciti penali originariamente contestati, tra i quali vi erano anche quelli dichiarati estinti per prescrizione. Con la medesima sentenza parziale il Tribunale riservava a separato giudizio la valutazione del *quantum debeatur*. Per quel che è ancora di interesse, nel separato giudizio il Tribunale di Ancona con sentenza n. 657/2017 condannava [REDACTED] [REDACTED] a corrispondere al Comune di Ancona la somma di € 8.021.796,66, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT e interessi legali dal dovuto al saldo, nonché al rimborso di tre quarti delle spese di lite e degli oneri di consulenza tecnica d'ufficio.
4. Proponeva appello il Comune di Ancona per ottenere il risarcimento dei danni nella maggiore misura di € 366.563.016,70, fatta salva ogni diversa valutazione anche in via equitativa. Si costituiva [REDACTED] che, con appello incidentale, chiedeva il rigetto delle domande del Comune di Ancona, sostenendo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza



delle domande risarcitorie. Contestualmente il [REDACTED] proponeva separato appello avverso la medesima sentenza, riproponendo le stesse doglianze. Il Comune di Ancona eccepiva la tardività dell'appello incidentale e del separato ulteriore appello del [REDACTED] rilevando che entrambi risultavano notificati oltre il termine di legge decorrente dalla notificazione della sentenza in data 22 maggio 2017.

All'udienza del 17 giugno 2020 la Corte d'appello disponeva la riunione dei giudizi; all'udienza del 18 febbraio 2021 era dichiarata l'interruzione del processo per il decesso di [REDACTED]. Il giudizio veniva riassunto dal Comune di Ancona nei confronti degli eredi beneficiari del defunto, [REDACTED] e [REDACTED] che si costituivano richiamando le difese già svolte dal *de cuius*. Successivamente, in data 20 settembre 2021, si costituivano [REDACTED] e [REDACTED] quali amministratori di sostegno e genitori esercenti la responsabilità genitoriale, sollevando eccezione di difetto di legittimazione passiva per mancata accettazione dell'eredità. Con ulteriore comparsa del 11 ottobre 2021 si costituivano **Edoardo**, **Massimo** e [REDACTED] anch'essi rappresentati dai genitori esercenti la responsabilità genitoriale, adducendo di essere stati chiamati all'eredità del *de cuius* a seguito di rinuncia da parte del figlio **Simone** [REDACTED].

5. La Corte d'appello di Ancona, in parziale riforma della decisione di primo grado, dichiarava inammissibile l'appello incidentale del [REDACTED] e accoglieva l'appello principale del Comune di Ancona solo con riguardo alla data a partire dalla quale rivalutare la somma da risarcire, liquidata in complessivi € 7.521.796,66, per la mancata definizione nei termini temporali delle procedure di esproprio e per la definizione delle pratiche di esproprio o occupazione, con aggiunta degli interessi, condannando gli eredi beneficiari appellati [REDACTED] e **Galvani** al pagamento in favore



del Comune dell'ulteriore importo in linea capitale di € 50.000,00, per le spese sopportate dal Comune nel costituirsi come parte civile; dichiarava la carenza di legittimazione passiva delle altre parti appellate e confermava per il resto la sentenza impugnata, disponendo la compensazione parziale delle spese di lite del grado; in particolare, confermava l'impugnata decisione di primo grado nella parte in cui era stata liquidata la somma di € 500.000 a titolo di danno all'immagine, operate le dovute rivalutazioni dal fatto alla data della sentenza, e rigettava le ulteriori domande risarcitorie in quanto afferenti a danni non corrispondenti a esborsi subiti dal Comune.

6. Parte controricorrente ha depositato memoria illustrativa.

Motivi della decisione

7. Il ricorso proposto dal Comune di Ancona è affidato a sette motivi.
8. Più specificamente, coi primi tre motivi la sentenza della Corte territoriale viene impugnata nella parte in cui, nell'accertamento del *quantum debeatur*, non tenendo conto del giudicato già formatosi con la sentenza parziale, avrebbe ritenuto: - non provato l'effettivo danno patrimoniale in tesi subito dal Comune, poiché la documentazione prodotta non era stata ritenuta idonea a dimostrare la perdita di specifiche opere infrastrutturali originariamente previste nel piano di ricostruzione della Città di Ancona; - non provato che le opere in questione fossero state effettivamente approvate o finanziate dal Comune, né che la loro mancata realizzazione fosse causalmente ricollegabile alle condotte illecite addebitate al [REDACTED] - provato, di contro, che gli esborsi per le opere affidate in concessione alla società amministrata dal [REDACTED] erano stati posti a carico del Ministero dei Lavori Pubblici e non del Comune, onde non vi era stato alcun effettivo pregiudizio economico per l'ente locale. La corte territoriale avrebbe poi erroneamente reputato che il cd.



danno da ritardo nella consegna delle opere, quantificato dal Comune sulla base di un presunto "perditempo" degli automobilisti, non costituisce voce di danno patrimoniale riconducibile all'ente, bensì una generica stima riferita ai cittadini, priva di incidenza diretta sul patrimonio comunale. Inoltre, coi restanti motivi quarto, quinto, sesto e settimo la sentenza viene censurata per non avere ben applicato i criteri di cui all'art. 1226 c.c. per una corretta liquidazione equitativa del danno all'immagine subito dal Comune, esponenziale di interessi collettivi e adespoti, in violazione dei principi affermati in tema di personalizzazione dei diritti collettivi rappresentati dall'ente territoriale e del diritto di quest'ultimo di ricevere pieno ristoro del danno, da liquidarsi in via equitativa.

9. I primi due motivi meritano trattazione congiunta per connessione con la questione del passaggio in giudicato di alcune voci di danno patrimoniale.

10. In particolare, con il primo motivo, ex art. 360 comma 1 n. 4 c.p.c., il Comune lamenta "Nullità parziale della sentenza per violazione dell'art. 2909 c.c., in relazione alla mancata liquidazione del danno patrimoniale causato dal [REDACTED] al Comune di Ancona, danno la cui esistenza era stata espressamente affermata da Corte Appello Ancona n. 661/2013, passata in giudicato".

Si sostiene che la Corte di merito abbia erroneamente qualificato la pronuncia parziale del Tribunale come sentenza di condanna generica al risarcimento del danno e, pertanto, non abbia tenuto conto, nel merito, delle considerazioni ivi svolte in ordine alle varie voci di danno già accertate nella loro entità nella sentenza parziale passata in giudicato.

11. Con il secondo motivo, ex art. 360 comma 1 n. 4 c.p.c., parte ricorrente si duole di "Nullità parziale della sentenza per violazione dell'art. 2909 c.c., in relazione all'attribuzione al



██████████ da parte del Ministero LL.PP., del **sovrapprezzo** previsto per la esecuzione dei lavori in zone urbane anche riguardo a zone non urbanizzate, in contrasto con quanto statuito da Corte Appello Ancona n. 661/2013, passata in giudicato”.

11.1. Il primo motivo è inammissibile, per violazione del requisito di specificità imposto dall’art. 366, comma 1, nn. 4 e 6 c.p.c., non avendo parte ricorrente riportato né la *ratio* della sentenza che si intende nello specifico contrastare, né il contenuto della sentenza che si assume, contrariamente a quanto statuito dalla Corte d’appello, essere passato in giudicato come definitivo accertamento del *quantum debeatur*.

11.2. Va premesso che la qualificazione di sentenza di condanna generica data dalla Corte di merito alla sentenza della Corte d’appello n. 661/2013 (a conferma della sentenza non definitiva resa ex art. 279, comma 2, n. 4 c.p.c.,) si rinviene a p. 27 della sentenza impugnata, ove si afferma che i limiti e la natura dell’accertamento compiuto con la sentenza parziale possono essere ben individuati sulla base della stessa motivazione della sentenza n. 661/2013 in cui si dichiara: “*la sentenza parziale oggetto del presente giudizio di impugnazione ha statuito in ordine al solo an debeatur quanto alla responsabilità aquiliana extracontrattuale del ██████████ con riferimento agli illeciti penali originariamente allo stesso contestati. La statuizione di cui alla sentenza impugnata segna evidentemente il limite dell’oggetto della presente pronuncia di appello che, tenuto conto degli specifici motivi dedotti dalle parti, non può che confermare o riformare, in tutto o in parte, la pronuncia di primo grado che resta e rimane, comunque, pronuncia limitata all’an della domanda riguardante l’esistenza del fatto illecito e della sua*



potenzialità dannosa, mentre l'accertamento in concreto del danno nella sua determinazione quantitativa deve essere rimandato alla pronuncia resa con la sentenza definitiva sul quantum" .

- 11.3. D'altronde, come costantemente ribadito da questa Suprema Corte, l'interpretazione di un giudicato esterno costituisce una *quaestio facti* che può essere effettuata direttamente dalla Corte di cassazione, con cognizione piena, nei limiti in cui il giudicato sia riprodotto nel ricorso per cassazione, giacché il principio di autosufficienza di tale mezzo d'impugnazione impone che, in ogni caso, il testo del giudicato sia riportato nel ricorso stesso, non essendo sufficiente un mero riassunto o un riferimento sintetico (Cass. ord. 25 settembre 2024 n. 25700; Cass. 19 agosto 2020 n. 17310; Cass. ord. 31 maggio 2018 n. 13988; Cass. 23 giugno 2017 n. 15737; Cass. 11 febbraio 2015 n. 2617; Cass., Sez. Un., 27 gennaio 2004 n. 1416).

Pertanto, per confrontare la qualificazione data dalla sentenza impugnata con l'effettivo contenuto della sentenza parziale oggetto di discussione, tale onere non può certamente ritenersi adempiuto tramite il mero richiamo al numero e alla data della sentenza passata in giudicato.

- 11.4. Il secondo motivo è inammissibile, per le medesime ragioni già esposte con riguardo al primo motivo laddove si afferma la violazione del giudicato esterno già formatosi.
- 11.5. La censura, inoltre, sotto l'apparente veste della violazione della legge processuale, nel merito veicola pure una contestazione della valutazione di merito compiuta dalla Corte territoriale alla luce della CTU disposta nel primo grado ai fini della valutazione del danno. Per tale aspetto il motivo si dimostra ugualmente inammissibile perché tende a inserire un'alternativa valutazione di merito. Infatti, sul



punto, la Corte d'appello ha osservato che la precedente sentenza n. 661/2013 aveva chiarito come *"l'applicazione del sovrapprezzo di cui al capo B) di imputazione era finalizzata a compensare l'imprenditore per i maggiori costi dell'opera dovuti alla particolare situazione dei luoghi in cui i lavori avrebbero dovuto essere eseguiti"*, escludendo che potesse configurarsi, alla luce della CTU, un indebito arricchimento. In tale prospettiva, la Corte di merito ha ritenuto che il Comune non avesse fornito alcuna prova circa l'esistenza di un effettivo danno patrimoniale o di un nesso causale tra i sovrapprezzi praticati dalla società amministrata dal [REDACTED] e il depauperamento delle proprie risorse, onere che ovviamente gravava sull'attore in base ai principi generali in materia di responsabilità extracontrattuale e che la medesima CTU aveva messo in luce non essere comunque collegati a un danno patrimoniale direttamente subito dal Comune.

12. Con il terzo motivo, ex art. 360 comma 1 n. 4 c.p.c., si denuncia "Nullità parziale della sentenza per violazione dell'art. 2697 c.c., erronea applicazione del principio dell'onere della prova, laddove la Corte territoriale ha assegnato al Comune di Ancona *l'onus probandi* circa le zone non aventi caratteristiche di urbanizzazione non meritevoli di sovrapprezzo".

12.1. Il motivo si presenta privo di consistenza.

È principio consolidato che in materia di responsabilità extracontrattuale ai sensi dell' art. 2043 c.c. incombe sul soggetto danneggiato l'onere di provare tutti gli elementi costitutivi del fatto illecito, e dunque, in particolare, la concreta esistenza del danno e il nesso di causalità con la condotta asseritamente illecita. E nel caso di specie la Corte d'appello – sulla base della consulenza tecnica d'ufficio espletata nel giudizio di primo grado – nel pieno esercizio del suo potere di



libero apprezzamento ha accertato, con motivazione ampia e logicamente coerente, che non risultava provata l'esistenza di un danno risarcibile in capo al Comune. La Corte di merito ha dimostrato, tra l'altro, di condividere l'esito della CTU, richiamandola nella sentenza impugnata laddove ha affermato che le dichiarazioni relative ai sovrapprezzi contenute negli atti di sottomissione approvati anche dal Comune erano perfettamente compatibili con le caratteristiche urbanistiche delle aree interessate dal tracciato PR2; nessun organo tecnico di vigilanza o di collaudo del Comune, inoltre, aveva negato l'esistenza o l'estensione dell'area di applicazione dei sovrapprezzi, e d'altronde i certificati di destinazione urbanistica e la documentazione progettuale evidenziavano che la zona in questione, oggetto dell'intervento, era da considerarsi totalmente urbanizzata e, quindi, conforme ai presupposti per l'applicazione dei sovrapprezzi. La Corte, condividendo le conclusioni della CTU, ha in sintesi rilevato che la concreta situazione dei luoghi e i vincoli imposti dalla conformazione dell'area legittimavano pienamente la maggiorazione dei costi riconosciuta all'appaltatore, non potendosi configurare alcun indebito arricchimento a carico del Comune. In particolare, ha accertato che i sovrapprezzi erano giustificati dalle difficoltà tecniche e logistiche del cantiere, nonché dalla specifica collocazione del tracciato in zone a vincolo edilizio o di particolare complessità strutturale, come attestato nel S.A.L. n. 18, regolarmente approvato secondo i parametri progettuali vigenti. Da ciò ha tratto la logica e coerente conclusione per cui – in assenza di un esborso patrimoniale del Comune e alla luce della legittimità tecnica e amministrativa dell'applicazione dei sovrapprezzi – nessun danno patrimoniale dell'ente poteva configurarsi. A fronte di una siffatta motivazione compiutamente e



coerentemente argomentata non vi è alcuno spazio per un sindacato di legittimità da parte di questa Suprema Corte, trattandosi proprio di una questione di fatto.

13. Con il quarto motivo, ex art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c., il Comune denuncia "Violazione o falsa applicazione dell'art. 1226 c.c., per mancata applicazione dei principi consolidati in tema di legittimazione ad agire per il danno sia patrimoniale che non patrimoniale a carico della collettività rappresentata dalla amministrazione comunale, ente rappresentativo della comunità locale, anche alla luce dei principi sanciti dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato nel 2020, in tema di cosiddetta "entizzazione" degli interessi collettivi e adespoti, nonché dei principi in tema di "personalizzazione" dei diritti collettivi in capo ad un ente esponenziale".
14. Con il quinto motivo, ex art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c., il ricorrente lamenta "Violazione o falsa applicazione degli articoli 2, 24 e 118 della Costituzione e del principio di legalità, laddove la Corte territoriale ha ommesso di statuire sul risarcimento del danno al cui riguardo ha astrattamente riconosciuto la legittimazione processuale del Comune di Ancona, e pur non condividendo l'impostazione del calcolo da cd. perditempo, a fronte delle sentenze che statuivano *l'an* della responsabilità, non ha utilizzato il potere - dovere di valutazione e stima equitativa del danno".
15. Con il sesto motivo, ex art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c., si lamenta pure "Violazione o falsa applicazione dell'art. 18 L. 349/1986, anche in relazione agli artt. 2, 3, 9, 41 e 42 della Costituzione ed in relazione alle norme sovranazionali, in particolar modo all'art. 191, comma 2, del TFUE (ex art. 74 Trattato CE); violazione e mancata applicazione art. 300 comma 1 Testo Unico in materia ambientale, quale tipologia di danno sia diretto che indiretto, con riferimento ai gravi ritardi e alle



omissioni dolose del [REDACTED] che hanno causato (anche) inquinamento ambientale”.

16. Con il settimo motivo, ex art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c., il ricorrente denuncia “Violazione o falsa applicazione dell’art. 1226 c.c. in merito alla quantificazione del danno extrapatrimoniale, palesemente irrisoria tenuto anche conto della violazione o falsa applicazione dell’art. 18 L. 349/1986, anche in relazione agli artt. 9 e 23 della Costituzione ed alle norme sovranazionali, in particolar modo all’art. 191, comma 2, del TFUE (ex art. 74 Trattato CE)”.

16.1. I motivi quarto, quinto sesto e settimo, da trattare congiuntamente per connessione, sono fondati per quanto si viene ora a illustrare, e ciò limitatamente a quanto riguarda il danno non patrimoniale lamentato dal Comune, riconosciuto solo in parte dalla Corte di merito.

16.2. Per gli ulteriori danni patrimoniali di cui pure si chiede una liquidazione equitativa, va rilevato che la statuizione della Corte di merito è nel senso della loro sussistenza per un preciso ammontare in base alle prove fornite, ovvero nel senso della loro insussistenza o mancata prova, per quanto sopra osservato in relazione ai primi tre motivi, il che impedisce il ricorso al criterio equitativo ai sensi dell’art. 1226 c.c., valido solo nel caso in cui il danno non è liquidabile nel suo preciso ammontare ma sussiste.

16.3. Orbene, in relazione al danno morale riconducibile ai fatti di reato accertati incidenti sull’immagine pubblica del Comune e sui diritti non patrimoniali di cui è unico portatore quale entità territoriale esponenziale di interessi collettivi, la Corte di merito ha respinto il motivo con cui l’ente territoriale lamentava l’irrisorietà della quantificazione operata dal giudice di primo grado, ritenendo soddisfattiva la somma originaria di € 140.000 liquidata e annualmente rivalutata



sino all'importo di € 500.000. In sostanza, la **censura è nel** senso che, effettuata la relativa devalutazione alla data in cui si sono manifestati i danni e i disagi in capo al Comune, al netto degli interessi, risulterebbe, nei fatti, liquidata all'ente la modesta (irrisoria) somma di euro 140.000, equivalente a meno di un euro a persona, considerati i cittadini e gli utenti che giornalmente o frequentemente raggiungevano la città affrontandone il traffico con enormi disagi.

In riferimento al danno arrecato alla collettività e rivendicato con l'ottavo motivo di appello, il Comune aveva inteso sostenere che il criterio del calcolo "perditempo" risultato nella propria consulenza di parte era stato offerto solo quale parametro di calcolo di un danno di difficile ovvero impossibile misurazione, da stabilire soprattutto in via equitativa ex art. 1226 c.c., cui il giudice dell'appello avrebbe dovuto ricorrere. L'allegato del c.d. "perditempo", in tesi, non considerato dal giudice di merito, avrebbe dovuto intendersi solo come supporto per il giudicante, affinché questi potesse meglio svolgere la sua funzione di valutazione equitativa del *quantum debeatur* per un danno per il quale il Comune aveva sicura legittimazione, in considerazione dell'*an debeatur* già riconosciuto con sentenza passata in giudicato. Al contrario, sia il Giudice di prime cure che quello dell'appello avrebbero irragionevolmente dedotto da tale documentazione che il Comune chiedesse una diversa tipologia di danno, ovvero quello attinente alla sfera patrimoniale del singolo cittadino, in luogo del quale il Comune non poteva agire.

- 16.4. Testualmente, la Corte di merito, nel respingere il motivo, ha ritenuto incensurabile la liquidazione equitativa del danno a reputazione e immagine affermando:



“Il tribunale ha rapportato il danno subito dall’amministrazione in termini di reputazione e di immagine ad aspetti che richiedono una valutazione equitativa direttamente connessa alla lesione ritenuta realmente significativa consistita nella interruzione della realizzazione delle opere e nel ritardo negli espropri. Il tribunale ha invero ampiamente valutato gli aspetti sottesi alla operata liquidazione mostrando di aver preso in esame un insieme di parametri riguardanti la vicenda (amplissima diffusione non solo dei profili strettamente penali della vicenda, la pubblicità negativa derivata alla città divenuta, per definizione giornalistica la ‘città delle opere incompiute’, la tangibile e necessariamente notoria incidenza del ritardo negli adeguamenti infrastrutturali dell’accesso e del traffico automobilistico cittadino e nella qualità della vita cittadina, il non trascurabile livello amministrativo dell’organo comunale coinvolto, l’inserimento della vicenda d’ambito comunale in un più generale quadro corruttivo e di particolare disvalore sociale, la stessa entità del danno patrimoniale arrecato all’ente). La somma liquidata deve ritenersi soddisfattiva ove solo si consideri, quale parametro rispetto all’aspetto diffamatorio, che la somma risultante dalle tabelle di Milano 2021 in relazione all’ipotesi di diffamazione di eccezionale gravità è di gran lunga inferiore a quanto riconosciuto nella fattispecie in esame”.

- 16.5. Il giudice d’appello, in sintesi, ha considerato che il prospettato danno per il ritardo nell’esecuzione delle opere, non riguardava solo il Comune, bensì apportava eventuali riflessi negativi a carico dei singoli cittadini (quali il maggior consumo di carburante o l’usura dei veicoli in relazione al traffico veicolare), estranei alle fattispecie per le quali l’ente era legittimato ad agire. Non potendo il Comune far valere



pretese risarcitorie riferite a soggetti privati, la Corte di merito ha dunque limitato il risarcimento al danno non patrimoniale all'immagine e alla reputazione subito dalla città, sulla base dell'asserto che i costi delle opere non erano stati affrontati dal Comune e che l'indicazione concreta del danno da esso prospettata era priva di fondatezza, non riguardando l'ente collettivo, ma i singoli utenti della strada.

16.6. Si deve rilevare, allora, che tale prospettiva di cui si è avvalsa dal giudice di merito per valutare la sussistenza e l'entità del danno immateriale conseguente ai ritardi nella esecuzione delle opere, sorti dagli illeciti accertati, è del tutto parziale e pure, a ben guardare, in violazione dell'art. 112 c.p.c., in quanto non considera le fattispecie integranti il danno immateriale derivante dai suddetti reati, oltre a porsi in contrasto con principi già consolidati in tema di applicazione dell'art. 1226 c.c.

16.7. La liquidazione in via equitativa, ai sensi degli artt. 1226 e 2056 c.c., può trovare ingresso unicamente qualora la parte abbia dimostrato la sussistenza di un danno risarcibile. Costituisce, infatti, lo strumento normativo elargito al giudice di merito per sopperire alle difficoltà di quantificazione del danno, al fine di assicurare l'effettività della tutela risarcitoria, ma non può naturalmente assumere valenza surrogatoria della prova dell'esistenza del danno e del nesso di causalità giuridica che lo lega all'inadempimento o al fatto illecito extracontrattuale (Cass. ord. 29 aprile 2022 n. 13515). D'altronde, qualora sia accertato che il danno sia collegato all'illecito è sufficiente anche solo una difficoltà di un certo rilievo per legittimare una quantificazione equitativa, espungendo il "*non liquet*" (da ultimo, Cass. ord. 16 luglio 2025 n. 19681; e cfr. ancora Cass. ord. 29 aprile 2022 n. 13515, cit.).



- 16.8. La liquidazione equitativa, pertanto, **costituisce** un'applicazione specifica dell'art. 115 c.p.c. (Cass. ord. 29 aprile 2022 n. 13515, cit.; Cass. 30 luglio 2020 n. 16344; Cass. 22 febbraio 2018 n. 4310; Cass. 12 ottobre 2011 n. 20990; Cass. 30 aprile 2010 n. 10607; Cass. 7 giugno 2007 n. 13288), la quale modula a scopo di accertamento quantificatorio l'esercizio di un potere e l'adempimento di un dovere. Dunque, se il giudizio equitativo non può costituire un asserto arbitrario ma deve strutturarsi sulla base di criteri valutativi collegati ad emergenze verificabili o comunque logicamente apprezzabili, pertinenti all'oggetto della quantificazione equitativa (da ultimo v. Cass. sez. 2, ord. 14 ottobre 2021 n. 28075) – profilo, questo, del potere -, deve altresì essere realmente adempiuto appieno, senza sfociare in un *non liquet*, giacché costituisce uno strumento correttivo/integrativo da applicarsi una volta raggiunta la prova dell'*an* - e qui risiede il profilo del dovere - (cfr. la recentissima Cass. ord. n. 28737/2025, allo stato non massimata, e ancora Cass. sez. 2, ord. 14 ottobre 2021 n. 28075).
- 16.9. Conseguentemente, l'esercizio del potere discrezionale del giudice nella determinazione equitativa dell'importo da liquidarsi a titolo risarcitorio è insindacabile in sede di legittimità laddove la decisione sia sorretta da una motivazione immune da vizi logico-giuridici (cfr. Cass. ord. 8 gennaio 2025 n. 341; Cass. 11 ottobre 2023 n. 28429; Cass. ord. 2 luglio 2021 n. 18795; Cass. 13 settembre 2018 n. 22272; Cass. 13 ottobre 2017 n. 24070).
- 16.10. Sindacabile *in jure* è invece la decisione che non abbia ben interpretato o applicato i principi che ne regolano il corretto esercizio, risolvendosi in un asserto arbitrario, "confinante", ovviamente, con una omessa pronuncia.



- 16.11. Nella valutazione, dunque, del corretto esercizio del potere di cui si tratta deve essere tenuto in conto il principio per il quale la liquidazione equitativa del danno da lesione della reputazione, anche qualora sia accertato sulla base di massime d'esperienza, non deve necessariamente limitarsi a seguire un canone tabellare di fonte non normativa (Cass. ord. 27 luglio 2025 n. 21572), dovendo la motivazione dare adeguatamente conto dello specifico valore attribuito a ciascuno dei fattori sussistenti nel caso concreto al fine di verificare il rispetto dei principi del danno effettivo e dell'integralità del risarcimento (Cass. ord. 8 gennaio 2025 n. 341, cit.). L'equità giudiziale, difatti, non deve necessariamente essere schermata da riferimenti o metodi di tipo pararegolamentare, che restano convenzionali (da ultimo, cfr. Cass. ord. n. 24349/2025, non massimata) e anch'essi frutto di decisione prima che di attuazione applicativa, in particolare in fattispecie strettamente casistiche come quella del danno reputazionale venuto in questione in riferimento a un ente territoriale (cfr., utilmente, Cass. ord. 29 aprile 2022 n. 13515 cit.).
- 16.12. Ne consegue che la valutazione, nel caso che qui occupa, deve dimostrarsi satisfattiva dell'intero pregiudizio non patrimoniale subito non solo dagli utenti del sistema viario - considerati come comunità che vive in un territorio, ma del tutto esclusi appunto nella valutazione - ma anche dall'ente territoriale esponenziale degli interessi collettivi, che, ovviamente, acquista una dimensione più ampia della ipotetica sommatoria dei disagi affrontati dai singoli cittadini coinvolti e una propria e ben più rilevante autonoma dimensione.
- 16.13. Nell'eventualità che il danno non patrimoniale dell'ente abbia una dimensione multiforme, plurima e collettiva,



come nel caso di specie ove la comunità da esso rappresentata è risultata - nel suo insieme - vittima dell'attività corruttiva, è necessario che il giudice di merito proceda, dapprima, all'individuazione di un parametro di natura quantitativa, in termini monetari, direttamente o indirettamente collegato alla natura e pluralità degli interessi incisi dal fatto dannoso e, di seguito, all'adeguamento quantitativo di detto parametro monetario attraverso il riferimento a uno o più fattori oggettivi, controllabili e non manifestamente incongrui (né per eccesso, né per difetto), idonei a consentire a posteriori il controllo dell'intero percorso di specificazione dell'importo liquidato. Difatti, in materia di responsabilità civile, il risarcimento del danno non patrimoniale subito dagli enti collettivi è da identificare con qualsiasi conseguenza pregiudizievole della lesione - compatibile con l'assenza di fisicità del titolare - di diritti immateriali della personalità costituzionalmente protetti, ivi compreso quello alla reputazione (Cass. 14 luglio 2023 n. 20345; Cass. 11 ottobre 2023 n. 28429, cit.).

- 16.14. Pertanto, nella fattispecie in esame, la reputazione giungerà a costituire solo una parte del danno, laddove l'attività illecita, per come descritta dal Comune, abbia colpito in diverse altre direzioni per capacità plurioffensiva.
- 16.15. Va rammentato che, sul versante degli oneri assertivi, l'enucleazione e la composita descrizione cui il Comune consegna le proprie pretese di ristoro di tale danno, in parte supportate da una consulenza di parte, differentemente da quanto argomentato dai controricorrenti e dai giudici di merito, possono essere ritenute già più che adeguate a individuare l'estensione del *thema decidendum ac probandum*: l'immaterialità della lamentata lesione non potrebbe consentire, d'altronde, una più puntuale



allegazione, non esistendo al proposito – come già osservato

- parametri matematici ai quali ancorare più saldamente le proprie richieste.

16.16. Con precipuo riferimento alle conseguenze dannose che le descritte condotte possono aver ragionevolmente causato all'immagine del Comune, alla cittadinanza intesa nella sua identità storica e culturale, nonché all'ambiente, nel caso *de quo* il giudice di merito avrebbe dovuto d'ufficio, senza necessità di specifica prova, porre a fondamento della decisione anche le nozioni di fatto che rientrano nella comune esperienza (ex art. 115, comma 2, c.p.c.), ovvero quegli eventi di carattere generale e obiettivo che, proprio perché tali, non richiedono di essere provati nella loro specificità, costituendo il c.d. fatto notorio (cfr. Cass. ord. 15 febbraio 2024 n. 4182; Cass. ord. 22 maggio 2019 n. 13715; Cass. 19 marzo 2014 n. 6299).

16.17. Alla luce di quanto sopra evidenziato in ordine ai principi che regolano la materia, la motivazione risulta in parte parziale e in parte apparente, perché la liquidazione del danno immateriale non risulta essere ancorata agli elementi di pregiudizio rinvenibili nella fattispecie, obiettivamente connessi alla vicenda in questione, a parte il danno alla reputazione, e comunque non rispettosa dei principi già indicati da questa Corte per operare la valutazione officiosa ai sensi dell'art. 1226 c.c. Di sicuro, il sistema tabellare preso a confronto per il danno alla reputazione, indicato dal giudice quale base di confronto della equa liquidazione del danno, non può valere quale unico parametro per valutare il complessivo danno immateriale subito da un ente territoriale esponente di plurimi interessi collettivi e adespoti; per di più, allorché tale calcolo dimostri già di per sé di non aver dato alcun



congruo valore al presumibile disagio sopportato dai cittadini nel circolare all'interno della "città delle incompiute", certamente la valutazione non si dimostra sufficiente a compensare l'effettivo danno ambientale, estetico, storico, architettonico e all'immagine subito dalla comunità rappresentata dalla Città di Ancona, e ciò per un lunghissimo periodo di tempo e in pregiudizio di un insieme rilevante di diritti costituzionalmente protetti e non suscettibili di essere altrimenti soddisfatti *uti singuli*.

16.18. Nel medesimo concetto di danno immateriale, con riguardo alla fattispecie illecita in questione, rientrano il disagio determinato dal ritardo negli adeguamenti infrastrutturali dell'accesso e del traffico automobilistico che hanno sicuramente inciso negativamente nella qualità di vita della comunità di appartenenza, il non trascurabile livello amministrativo dell'organo comunale coinvolto, l'inserimento della vicenda, d'ambito comunale, in un più generale quadro corruttivo e di particolare disvalore sociale, la stessa entità del danno patrimoniale arrecato all'ente, l'ampiezza della risonanza che hanno avuto detti elementi negativi e la loro stessa protrazione temporale, il recupero solo parziale e limitato delle utilità attese in termini di miglioramenti della viabilità e il danno ambientale conseguente.

16.19. In particolare, la consacrazione dell'ambiente a valore costituzionale "primario ed assoluto" è il frutto dell'insegnamento della Corte Costituzionale che, nel corso degli anni, ne ha esaltato anche il contenuto "integrale" precisando che, in esso, sono sommati una pluralità di valori quali gli aspetti estetico -culturali, sanitari ed ecologici della tutela e quelli partecipativi che coinvolgono non solo i soggetti pubblici, ma anche i membri della collettività (cfr. *ex multis* Corte Cost. 23 febbraio 1994 n. 54). Ed ancora giova



ricordare la sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 440 del 25 gennaio 1989 secondo cui la lesione del bene ambiente si accompagna alla menomazione di altri beni o interessi collegati ai profili di cui quella entità unitaria può essere scomposta e che, secondo la corrente accezione dottrinarica, riguardano tra gli altri l'ambiente quale paesaggio nel suo valore estetico e culturale. La compromissione dell'ambiente, difatti, trascende il mero pregiudizio patrimoniale derivato ai singoli beni che ne hanno fatto parte perché il bene pubblico (che comprende l'assetto del territorio, la ricchezza di risorse naturali, il paesaggio come valore estetico e culturale e come condizione di vita salubre in tutte le sue componenti) deve essere considerato unitariamente per il valore d'uso da parte della collettività quale elemento determinante della qualità della vita della persona, quale singolo e nella sua aggregazione sociale (Cass. 10 ottobre 2008 n. 25010).

- 16.20. Spetta, dunque, al giudice di merito valutare l'entità del danno non patrimoniale, prospettato dal Comune quale ente esponenziale di interessi collettivi, in proporzione alla dimensione ed entità dell'interesse leso e alla concreta configurabilità di una pluralità di danni non patrimoniali di diversa entità, certamente non limitati alla sommatoria dei disagi subiti dai singoli cittadini, pur rilevanti, ma estesi alla intera comunità rappresentata dalla città, lesa nella sua immagine, nel suo paesaggio (nel senso lato sopra indicato) nonché nella sua credibilità e affidabilità amministrativa e politica, in quanto vittima di una gravissima truffa e attività di corruzione che ha causato il mancato conseguimento degli obiettivi di pronto recupero di benessere collettivo, con gravi ritardi nella esecuzione di fondamentali opere di ricostruzione post-bellica del tessuto urbano.



16.21. Dalla sentenza impugnata non emerge, invece, che

alcun approfondito scrutinio in tal senso sia stato compiuto dai giudici di merito rispetto a quanto addotto dal Comune, pur essendo tutti i suddetti danni immateriali ben si può dire consustanziali agli accertati illeciti di corruttela e appropriazione di risorse pubbliche che inevitabilmente hanno inciso non solo sulla collettività, privata per lungo tempo di un adeguato sistema viario, ma pure sull'ambiente e nello stesso volto della città. Ai fini della suddetta valutazione, pertanto, non possono escludersi sia i disagi provocati alla collettività nel prolungato utilizzo di un sistema viario rimasto per lungo tempo nelle condizioni dell'epoca post-bellica, che i danni ambientali ai sensi dell'art. 300 del T.U. Ambiente, inteso come paesaggio nel suo valore estetico e culturale, non potendo limitarsi il danno derivante dal mancato compimento di opere essenziali per il tessuto urbano della città solo al danno all'immagine e reputazionale collegato al marchio di "città delle incompiute" scaturito dalla vicenda di malaffare in esame.

17. In conclusione, la sentenza va cassata con rinvio per consentire al giudice del rinvio di considerare, ai fini della liquidazione equitativa del danno, la dimensione effettiva del danno immateriale subito dal Comune di Ancona a causa delle accertate condotte illecite per i ritardi e disagi provocati all'intera collettività; e ciò a prescindere dall'effettivo danno patrimoniale in concreto accertato, poiché il danno immateriale subito dal Comune e dalla intera comunità dal medesimo rappresentata dovrà essere valutato, sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo, in relazione non solo al danno reputazionale, ma altresì ai molteplici interessi ambientali, storici, culturali dal medesimo rappresentati ed evidentemente lesi dalle accertate condotte illecite riferibili alla persona del



██████████ Pertanto, alla luce dei suesposti motivi, vanno accolti, per quanto di ragione, i motivi numero quattro, cinque, sei e sette, dichiarati inammissibili i primi tre, e, per l'effetto, si cassa la sentenza impugnata rinviando alla Corte d'appello di Ancona, in diversa sezione e diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

Accoglie per quanto di ragione i motivi quarto, quinto, sesto e settimo, dichiara inammissibili i primi tre motivi, cassa la sentenza in relazione ai motivi accolti e rinvia, anche per le spese, alla Corte di appello di Ancona.

Così deciso in Roma, il 14 novembre 2025

Il Presidente
CHIARA GRAZIOSI

