

## **Il Consiglio di Stato nega la sussistenza di dubbi di legittimità costituzionale relativi al termine per la proposizione di azioni risarcitorie (Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 14 aprile 2025, n. 3176)**

Il Consiglio di Stato si pronuncia in materia di termini processuali per l'instaurazione di azioni risarcitorie da ritardo.

Nello specifico, ricostruendo la disciplina di cui all'art. 30, comma 3, c.p.a., i Giudici di Palazzo Spada hanno precisato che l'azione risarcitoria va proposta entro il termine di centoventi giorni decorrenti dal giorno in cui il fatto si è verificato e che lo stesso non decorre fintanto che perdura l'inadempimento della pubblica amministrazione. Tuttavia, tale termine inizia sempre e comunque a decorrere una volta trascorso un anno dalla scadenza del termine per provvedere.

In risposta alle argomentazioni di parte appellante, fondate sulla necessità di addivenire a un'interpretazione costituzionalmente e unionalmente orientata dell'art. 30, co. 4, c.p.a. che non leda il diritto fondamentale di proprietà e la libertà di iniziativa economica, il massimo organo amministrativo ha escluso che possano discendere dalla norma *de qua* dubbi di legittimità costituzionale o di compatibilità con il diritto unionale.

La scelta del legislatore risponde, infatti, alla necessità di individuare *“un ragionevole punto di equilibrio tra le necessarie esigenze di certezza, sottese al processo amministrativo, e la tutela del diritto di difesa, che non comporta alcuna lesione al diritto di proprietà, il quale, invece, può ricevere adeguata tutela”*. Siffatto equilibrio è stimolato, da un lato, dalla necessità di delimitare temporalmente il perimetro applicativo dell'azione risarcitoria da ritardo, dovendosi acclarare entro tempi comunque definiti le conseguenze che derivano dal comportamento omissivo dell'amministrazione e, dall'altro, dalla possibilità accordata al danneggiato di proporre l'azione risarcitoria durante un lungo arco temporale (di fatto un anno e centoventi giorni).

La strada scelta dal codice del processo amministrativo presenta, quindi, una natura ragionevolmente *“compromissoria tra l'orientamento in passato prevalente, che escludeva la sussistenza di un momento di decorrenza del termine per impugnare, in quanto l'interessato poteva rivolgersi al giudice fintantoché perdurava l'inadempimento [...] e quello che, invece, interpretando il silenzio rifiuto come silenzio avente valore provvedimentale assoggettava il ricorso giurisdizionale al termine di sessanta giorni dalla formazione del silenzio”*.

Sicché l'odierno termine al contempo valorizza il carattere permanente dell'illecito, in quanto il *dies a quo* è differito per un anno se la pubblica amministrazione non provvede, e conferisce certezza ai rapporti giuridici.

\*\*\*

Consiglio di Stato sez. IV - 14/04/2025, n. 3176

## Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8786 del 2022, proposto da Lu. Si. Ca., rappresentato e difeso dall'avvocato Michela Reggio D'Aci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Sabato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 3889 del 2022.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 luglio 2024 il Cons. Maurizio Santise e uditi per le parti gli avvocati;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Lu. Si. Ca. è stato sino al 1° maggio 2015 proprietario del 100% delle quote della società Immobiliare 148 S.r.l., persona giuridica titolare della proprietà di una vasta area a destinazione industriale nella periferia di Roma, al (Omissis) e dei relativi fabbricati a destinazione artigianale.

In particolare l'area di proprietà della società Immobiliare 148 S.r.l. consisteva in mq 5.493 di terreno e in capannoni per mq 1.767,00 con destinazione artigianale.

Tale area ricadeva e tutt'ora ricade all'interno del compendio di Pietralata ricompreso in quello che costituisce il Piano Urbanistico integrato (c.d. PRINT) di cui alla Delibera GC 24.05.2006 n. 283 (Approvazione del Programma di assetto urbanistico preliminare del Programma integrato Città da ristrutturare - Ambito Pietralata).

La procedura relativa al PRINT è stata avviata dal Comune di Roma in data 26 luglio 2006 con la pubblicazione dell'avviso pubblico di indizione della procedura per la selezione dei progetti e la comunicazione delle scadenze per la presentazione dei contributi partecipativi e delle proposte d'intervento.

Per favorire la partecipazione alla procedura, con delibera n. 651 del 30 novembre 2006, il Comune di Roma ha differito la scadenza per la presentazione delle proposte d'intervento, in parte modificando il bando di sollecitazione dei contributi partecipativi e delle proposte d'intervento.

Con deliberazione dell'Assemblea del Comune di Roma n. 18 del 4 aprile 2013 il Comune di Roma ha adottato il programma di assetto urbanistico definitivo del Programma Integrato della Città da ristrutturare - Tessuto prevalentemente residenziale "Pietralata", definendo in modo analitico le opere di urbanizzazione, gli interventi da eseguire, gli importi degli oneri di urbanizzazione delle diverse opere, gli importi della monetizzazione degli standard, del contributo straordinario e del costo di costruzione, nonché l'elenco di tutte le opere pubbliche da realizzare (all. 8 fascicolo di primo grado).

L'avviso di intervenuta adozione del programma è stato quindi ritualmente pubblicato ai sensi di legge sul quotidiano Il Messaggero del 10 giugno 2013.

Immediatamente dopo la pubblicazione dell'avviso, l'odierno appellante, proprietario del 100% delle quote della società Immobiliare 148 S.r.l., ha confermato la domanda di ammissione al PRINT già presentata con riferimento al compendio immobiliare della società, costituito da un terreno di 5.493,00 mq con capannoni a destinazione artigianale per 1.767,00 mq.

Con deliberazione del 31 ottobre 2019, n. 81 l'Assemblea Capitolina ha, infine, approvato il PRINT.

Il ricorrente in primo grado, quindi, con ricorso notificato all'amministrazione il 28 dicembre 2018, ha proposto domanda di risarcimento del danno da ritardo con cui l'amministrazione capitolina ha approvato il Print.

Il T.a.r., con la sentenza impugnata, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in ordine alla domanda di accertamento dell'illegittimità dell'inerzia e ha rigettato la domanda di risarcimento del danno.

2. Con atto di appello, Lu. Si. Ca. ha impugnato la predetta sentenza, deducendo i seguenti motivi di appello:

*I. Erroneità ed inopportunità della sentenza rispetto alla pretesa mancanza di legittimazione attiva dell'appellante rispetto alla domanda risarcitoria per mancata utilizzazione e sfruttamento economico del compendio immobiliare ricompreso nel PRINT e tenuto disponibile nel lungo periodo di attesa della approvazione dello stesso PRINT. Violazione e falsa applicazione dell'art. 30 cpa e dell'art. 2043 cc in relazione all'art. 42 e 24 della Costituzione, all'art. 6 (diritto ad un processo equo) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della CEDU ed al Protocollo n. 1 della CEDU (protezione della proprietà), nonché in relazione all'art. 17 (diritto di proprietà), 41 (diritto ad una buona amministrazione) e 47 (diritto ad un ricorso effettivo) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Erroneità ed inopportunità della sentenza. Violazione e falsa applicazione dell'art. 64 cpa. Erroneità ed inopportunità della sentenza per omessa valutazione dell'istanza istruttoria presentata dal ricorrente con la memoria e la replica depositata in vista della udienza di merito innanzi al TA;*

*II. Erroneità ed inopportunità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 1227 e dell'art. 2056 del codice civile, dell'art. 30 cpa e dell'art. 2043 cc in relazione all'art. 42 e 24 della Costituzione, all'art. 6 (diritto ad un processo equo) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della CEDU ed al Protocollo n. 1 della CEDU (protezione della proprietà), nonché in relazione all'art. 17 (diritto di proprietà), 41 (diritto ad una buona amministrazione) e 47 (diritto ad un ricorso effettivo) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE;*

III. *Erroneità ed inopportunità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 30 cpa e dell'art. 2043 cc in relazione all'art. 42 e 24 della Costituzione, all'art. 6 (diritto ad un processo equo) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della CEDU ed al Protocollo n. 1 della CEDU (protezione della proprietà), nonché in relazione all'art. 17 (diritto di proprietà), 41 (diritto ad una buona amministrazione) e 47 (diritto ad un ricorso effettivo) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE;*

IV. *Questione ex art. 267 TFUE con riferimento alla interpretazione dei principi Protocollo n. 1 della CEDU (protezione della proprietà), nonché in relazione all'art. 17 (diritto di proprietà) della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea rispetto alle norme nazionali in materia di diritto del cittadino a chiedere il risarcimento del danno da attività illegittima e da ritardo di cui agli artt. 30 cpa e 2043 cc.*

Roma Capitale si è costituita regolarmente in giudizio, contestando l'avverso appello e chiedendone il rigetto.

Alla pubblica udienza del 25 luglio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Con ordinanza 23 ottobre 2024 n. 8480, questo Collegio ha evidenziato, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la possibile tardività della domanda risarcitoria, ai sensi dell'art. 30, comma 4, c.p.a.

Le parti hanno depositato memorie.

4. Tanto premesso in punto di fatto, l'appello è infondato, in quanto il ricorso di primo grado è irricevibile perché proposto tardivamente.

Parte appellante ha proposto un'azione risarcitoria, in qualità di titolare della totalità delle azioni della società Immobiliare 148 S.r.l., proprietaria di un'area che ricade all'interno del compendio di Pietralata ricompreso in quello che costituisce il Piano Urbanistico integrato (c.d. Print). L'appellante, come visto, nel corso dell'anno 2015 ha ceduto il 100% delle quote della società e del compendio immobiliare di proprietà della stessa società ricadente nel Print e in questo giudizio chiede il risarcimento del danno per il ritardo con cui Roma Capitale ha approvato il Print, con delibera del 31 ottobre 2019, n. 81.

4. In relazione alla segnalata probabile irricevibilità del ricorso di primo grado, va evidenziato che l'art. 30, comma 3, c.p.a. dispone che per il risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente comprouvi di aver subito in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, l'azione risarcitoria va proposta entro il termine di centoventi giorni decorrenti dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo, il termine però non decorre fintanto che perdura l'inadempimento, anche se inizia comunque a decorrere dopo un anno dalla scadenza del termine per provvedere.

L'impianto normativo appena riportato, dunque, nell'ancorare al generale termine di centoventi giorni la proposizione dell'azione risarcitoria, anche da ritardo, specifica che, comunque, tale termine non può decorrere per un anno se perdura l'inadempimento, ma, decorso tale periodo, il termine inizia, comunque, a decorrere dalla scadenza del termine per provvedere.

5. Nel caso di specie, è emerso pacificamente che il termine per proporre l'azione risarcitoria da ritardo è spirato, perché è ampiamente decorso un anno dalla scadenza del termine a provvedere, come emerge dalla stessa esposizione dei fatti rappresentata dall'appellante, anche nel ricorso di primo grado.

Secondo parte appellante, in assenza di una disciplina regionale specifica sui tempi di conclusione della procedura, il PRINT doveva essere ragionevolmente concluso entro il termine dell'art. 22 della legge n. 136/1999 secondo il quale "La deliberazione del consiglio comunale di approvazione in via definitiva dello strumento attuativo deve intervenire nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine per le osservazioni ed opposizioni", invece sono trascorsi circa 5 anni dopo tale scadenza (pag. 10 del ricorso di primo grado).

5.1. La procedura relativa al PRINT è stata avviata dal Comune di Roma in data 26 luglio 2006 con la pubblicazione dell'avviso pubblico di indizione della procedura per la selezione dei progetti e la comunicazione delle scadenze per la presentazione dei contributi partecipativi e delle proposte d'intervento

5.2. Con deliberazione dell'Assemblea del Comune di Roma n. 18 del 4 aprile 2013 il Comune di Roma ha adottato il programma di assetto urbanistico definitivo del Programma Integrato della Città da ristrutturare - Tessuto prevalentemente residenziale "Pietralata", definendo in modo analitico le opere di urbanizzazione, gli interventi da eseguire, gli importi degli oneri di urbanizzazione delle diverse opere, gli importi della monetizzazione degli standard, del contributo straordinario e del costo di costruzione, nonché l'elenco di tutte le opere pubbliche da realizzare.

5.3. Successivamente alla adozione del Programma Definitivo, avvenuto con Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 18 del 4 aprile 2013, è stata esperita la procedura di pubblicazione di cui all'art. 15 della legge n. 1150/1942, conclusosi in data 9 luglio 2013. Entro il termine dell'8 agosto 2013 sono pervenute n. 12 osservazioni - opposizioni e successivamente altre 2 fuori termine.

Sono poi intervenuti i vari pareri necessari sin dall'anno 2015 ed in particolare, in data 27 gennaio 2015, quello dell'Autorità di Bacino del Tevere, in data 17 luglio 2015 quello della Regione Lazio, Area Difesa del Suolo, in data 23 dicembre 2015 quello della Regione Lazio, Direzione Territorio, Urbanistica, Mobilità e Rifiuti.

Dalla esposizione in fatto fornita da parte appellante emerge che il termine a provvedere è ampiamente scaduto, se solo si pensa che il termine per le osservazioni è scaduto nell'anno 2013. Anche a voler spostare in avanti la decorrenza del termine, il dato di fatto indiscutibile, e confermato da parte appellante, è che sono decorsi circa 5 anni da quando è scaduto il termine a provvedere.

Considerando che il ricorso è stato notificato in data 28 dicembre 2018, è certamente spirato il termine decadenziale previsto dall'art. 30, comma 3, c.p.a.

6. Secondo l'appellante, il ritardo nella approvazione del Print assume la natura di illecito permanente idoneo a far decorrere il termine per la proposizione della domanda risarcitoria dal venir meno del fatto illecito permanente dell'inerzia o comunque da un anno dallo scadere del termine assegnato dal T.a.r. per il Lazio per provvedere. Qualora, invece, si volesse rispettare la lettera dell'art. 30, comma 4, la norma sarebbe in contrasto sia con la Costituzione, sia con le norme

eurounionali e, in particolare, con gli artt. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU, 17 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e 42 della Costituzione, perché sarebbe lesa il fondamentale diritto di proprietà e la libertà di iniziativa economica.

In ogni caso, "tale norma deve essere interpretata in modo unionalmente e costituzionalmente orientato, con riferimento ai principi in materia di diritto di proprietà e difesa processuale (artt. 6 e 13 della CEDU, protocollo n. 1 della CEDU e art. 17 e 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e art. 24 e 42 della Costituzione), anche alla luce della considerazione per cui nel caso in parola non era possibile individuare in modo ragionevole un termine di scadenza per la conclusione

del procedimento, che solo all'esito del giudizio al TAR è stato fissato dal giudice amministrativo nell'anno 2013".

6.1. A parere della Sezione non sussiste, però, alcuna incostituzionalità della norma o contrasto con il diritto europeo, in quanto l'art. 30, comma 4, ha individuato un ragionevole punto di equilibrio tra le necessarie esigenze di certezza, sottese al processo amministrativo, e la tutela del diritto di difesa, che non comporta alcuna lesione al diritto di proprietà, il quale, invece, può ricevere adeguata tutela.

Da un lato, infatti, pur avendo assoggettato l'azione risarcitoria da ritardo al termine di centoventi giorni, (termine già ritenuto costituzionalmente legittimo dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 94 del 2017, in relazione all'azione risarcitoria prevista nel comma 3) ha espressamente precisato che il termine decorre solo dopo un anno dalla scadenza del termine a provvedere. La norma è, dunque, chiara nel far decorrere il termine anche in presenza di un inadempimento in corso, ancorché duraturo. Non rinvia la Sezione alcun contrasto con il diritto di difesa (art. 24 Cost.), ben potendo il danneggiato proporre l'azione risarcitoria in un lungo lasso di tempo (un anno e 120 giorni) e trovare la giusta soddisfazione innanzi al giudice amministrativo dalla proposta azione giudiziaria. La circostanza che, comunque, il legislatore abbia sentito l'esigenza di delimitare il tempo dell'azione risarcitoria da ritardo deriva dalla circostanza che, per esigenze di certezza, è necessario acclarare in tempi, comunque, definiti, le conseguenze che derivano dal comportamento omissivo dell'amministrazione. Inoltre, la necessità che l'azione risarcitoria vada proposta entro un tempo prestabilito, anche se l'inadempimento non si è definitivamente consumato, rappresenta anche una indiretta sollecitazione per l'amministrazione ad adottare il provvedimento richiesto e a concludere la vicenda procedimentale.

6.2. Il c.p.a. ha scelto una strada compromissoria tra l'orientamento in passato prevalente, che escludeva la sussistenza di un momento di decorrenza del termine per impugnare, in quanto l'interessato poteva rivolgersi al giudice fintantoché perdurava l'inadempimento, permanendo in capo all'amministrazione il potere-dovere di provvedere, e quello che, invece, interpretando il silenzio rifiuto come silenzio avente valore provvedimentale assoggettava il ricorso giurisdizionale al termine di sessanta dalla formazione del silenzio (cfr., Cons. Stato, n. 3288 del 2003).

Altro orientamento, condiviso da parte della dottrina, riteneva, invece, doversi applicare l'ordinario termine di prescrizione.

Il c.p.a., come detto, ha trovato una soluzione di compromesso che, peraltro, valorizza anche il carattere permanente dell'illecito, in quanto il *dies a quo* è differito per un anno se la p.a. non provvede nei termini.

7. Ne deriva che il ricorso va dichiarato irricevibile perché proposto oltre il termine di decadenza previsto dall'art. 30, comma 4, c.p.a.

Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

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

Compensa le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 25 luglio 2024, 21 gennaio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Maurizio Santise, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 14 APR. 2025.