

Pubblicato il 28/07/2026

N. 06118/2026REG.PROV.COLL.

N. 02975/2025 REG.RIC.



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 2975 del 2025, proposto da Società Cooperativa Habitat 70, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Cigliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Garofoli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via del Tempio di Giove 21;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 04041/2025.

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 21 maggio 2026 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

FATTO

La società Cooperativa Habitat 70 ha proposto appello per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione Seconda, n. 4041 del 24 febbraio 2025, con la quale è stato respinto il ricorso proposto dalla medesima società per ottenere il risarcimento dei danni asseritamente derivanti dal ritardo con cui Roma Capitale ha provveduto all'approvazione della tabella dei prezzi massimi di cessione degli alloggi realizzati nell'ambito del Piano di Zona B50 "Monte Stallonara".

Dalla documentazione acquisita agli atti emerge che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con decreto ministeriale n. 2523, del 27 dicembre 2001, ha approvato il Programma sperimentale di edilizia residenziale denominato "20.000 abitazioni in affitto", destinato alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale agevolata mediante il concorso di finanziamenti pubblici.

In attuazione di tale programma, con nota prot. QI/81881, del 5 dicembre 2005, la società Cooperativa Habitat 70 ha presentato al Comune di Roma domanda di concessione del diritto di superficie su aree ricomprese nel Piano di Zona B50 "Monte Stallonara", per la realizzazione di un intervento di edilizia economica e popolare ammesso ai finanziamenti previsti dalla legge 8 febbraio 2001, n. 21 e dalla deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 1012 del 29 ottobre 2004.

L'intervento ricadeva nel Piano di Zona B50 "Monte Stallonara", compreso nel secondo Piano per l'edilizia economica e popolare predisposto dal Comune di Roma ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167, approvato con deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 7387, del 1° dicembre 1987, successivamente adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 141 del 2003 e definitivamente approvato con deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 890 del 16 novembre 2007.

Con deliberazione della Giunta comunale n. 11, del 19 gennaio 2006, le aree comprese nel comparto U/p del Piano di Zona sono state assegnate alla cooperativa appellante.

Successivamente, in data 11 aprile 2006, è stato rilasciato il permesso di costruire n. 406, cui hanno fatto seguito il permesso di costruire in variante n. 220 del 13 giugno 2013 e la D.I.A. presentata il 27 aprile 2017.

Nel frattempo, con deliberazione del Consiglio comunale n. 28 del 2012, è stata approvata la variante urbanistica al Piano di Zona B50 "Monte Stallonara".

In data 29 marzo 2013 Roma Capitale e la cooperativa hanno stipulato, per atto del notaio Pietro Mazza (rep. n. 115688, racc. n. 43424), la convenzione urbanistica prevista dall'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, avente ad oggetto la realizzazione dell'intervento edilizio convenzionato assistito da contributo pubblico.

La convenzione disciplinava, tra l'altro, gli obblighi gravanti sulle parti, nonché il procedimento finalizzato alla determinazione e all'approvazione dei prezzi massimi di cessione degli alloggi.

L'intervento edilizio è stato ultimato il 16 giugno 2017, come attestato dal competente Municipio con certificazione rilasciata il successivo 27 novembre 2017.

In data 20 luglio 2017 la cooperativa ha trasmesso a Roma Capitale la tabella riepilogativa del corrispettivo massimo di cessione degli alloggi, chiedendone l'approvazione ai fini della successiva commercializzazione delle unità immobiliari.

Secondo quanto dedotto dalla società, l'Amministrazione non ha concluso il relativo procedimento entro il termine previsto, permanendo in una situazione di inerzia nonostante le reiterate sollecitazioni formulate dall'interessata.

A fronte della perdurante omissione, la cooperativa ha proposto ricorso ai sensi degli artt. 31 e 117 del codice del processo amministrativo.

Con sentenza n. 10838, del 9 novembre 2018, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha accolto il ricorso avverso il silenzio, dichiarando l'obbligo di Roma Capitale di provvedere all'approvazione della tabella dei prezzi massimi di cessione entro novanta giorni dalla comunicazione o notificazione della sentenza.

Persistendo l'inadempimento anche successivamente alla pronuncia giurisdizionale, la società ha promosso il giudizio di ottemperanza.

Con ordinanza n. 9865 del 2019 il Tribunale amministrativo regionale ha nominato Commissario ad acta il Rettore dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", con facoltà di delega, affinché provvedesse in via sostitutiva all'adozione del provvedimento dovuto.

Il Commissario ad acta, in esecuzione dell'incarico ricevuto, ha approvato la tabella dei prezzi massimi di cessione mediante determinazione dirigenziale n. 2132 dell'8 gennaio 2020.

Con ricorso notificato il 25 giugno 2021 e depositato il successivo 12 luglio, la cooperativa ha instaurato il presente giudizio risarcitorio, deducendo che il ritardo maturato tra il 17 agosto 2017, individuato quale termine di conclusione del procedimento amministrativo, e l'8 gennaio 2020, data di adozione della determinazione commissariale, avrebbe determinato rilevanti conseguenze pregiudizievoli sul piano patrimoniale e non patrimoniale.

La società ha sostenuto che l'obbligo di procedere all'approvazione della tabella dei prezzi massimi di cessione trovasse specifico fondamento nell'art. 11 del disciplinare allegato alla convenzione urbanistica e che il relativo inadempimento integrasse una responsabilità riconducibile all'art. 1218 del codice civile.

In particolare, la ricorrente ha dedotto che il ritardo nell'approvazione della tabella avrebbe impedito il tempestivo perfezionamento delle operazioni di cessione degli immobili e, conseguentemente, la possibilità di procedere alla messa in ammortamento del mutuo contratto per la realizzazione dell'intervento, con aggravio dei relativi oneri finanziari.

Sulla base di tali presupposti, la società ha domandato la condanna di Roma Capitale al risarcimento dell'importo complessivo di euro 225.283,90.

Tale importo è stato così articolato:

- i) euro 133.754,20 per interessi di preammortamento del mutuo;
- ii) euro 22.875,70 per compensi professionali corrisposti al commercialista;
- iii) euro 35.000,00 per costi di funzionamento del consiglio di amministrazione;
- iv) euro 13.000,00 per collaborazioni;
- v) euro 11.560,00 per spese relative alla sede sociale;
- vi) euro 9.094,00 per spese di revisione.

La società ha, inoltre, chiesto il risarcimento del danno non patrimoniale, assumendo che la protratta inerzia dell'Amministrazione avesse inciso negativamente sulla propria attività.

Roma Capitale si è costituita in giudizio, contestando integralmente le domande avversarie e chiedendone il rigetto.

L'Amministrazione ha eccepito l'insussistenza dei presupposti della responsabilità dedotta, contestando sia la prova del danno sia la sussistenza del necessario nesso di causalità tra il ritardo procedimentale e le poste risarcitorie rivendicate.

Nel corso del giudizio le parti hanno depositato memorie difensive, repliche e documentazione a sostegno delle rispettive tesi.

All'udienza pubblica del 12 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

Nel corso della discussione il Tribunale ha rilevato d'ufficio, ai sensi dell'art. 73, comma 3, del codice del processo amministrativo, che tra gli allegati prodotti dalla parte ricorrente non risultava depositata documentazione comprovante l'effettivo pagamento degli interessi di preammortamento, osservando che

gli allegati richiamati nel ricorso risultavano riferiti ad atti diversi ovvero non contenevano la documentazione indicata.

Con la sentenza 24 dicembre 2025, n. 4041, il Tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso.

Il giudice di primo grado ha ritenuto che la domanda risarcitoria fosse priva di adeguato supporto probatorio, rilevando, in particolare, l'assenza di elementi idonei a dimostrare l'effettivo pagamento degli interessi di preammortamento, nonché la mancanza di prova del nesso causale tra il ritardo imputato all'Amministrazione e le ulteriori voci di danno dedotte.

Il Tribunale ha inoltre escluso che le spese sostenute dalla cooperativa per il funzionamento della struttura societaria potessero essere ricondotte, sotto il profilo causale, al ritardo nell'approvazione della tabella dei prezzi massimi di cessione, ritenendole espressione dell'ordinaria attività gestionale della società.

È stata, infine, esclusa la sussistenza di elementi idonei a dimostrare un danno di natura non patrimoniale.

Avverso tale decisione la Società Cooperativa Habitat 70 ha proposto il presente appello, per i motivi riportati nella parte in diritto.

Si è costituita anche nel giudizio di secondo grado Roma Capitale, insistendo per il rigetto del gravame.

All'udienza pubblica del 21 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo mezzo di gravame l'appellante deduce la violazione dell'art. 73, comma 3, c.p.a., assumendo che il Tribunale amministrativo avrebbe fondato la decisione su una questione rilevata d'ufficio senza previamente instaurare il contraddittorio tra le parti.

In particolare, viene censurata la statuizione con la quale il giudice di primo grado ha rilevato l'asserita mancanza, nel fascicolo processuale, della documentazione comprovante il pagamento degli interessi di preammortamento, reputando tale circostanza decisiva ai fini del rigetto della domanda risarcitoria.

Secondo l'appellante, il TAR, pur dando atto che il "Foliaro" depositato in giudizio recava espressa indicazione della predetta documentazione, non avrebbe considerato che la sua mancata acquisizione era riconducibile ad un mero disguido telematico e, soprattutto, avrebbe omissso di attivare il meccanismo procedimentale previsto dall'art. 73, comma 3, c.p.a., non avendo né segnalato la questione nel corso dell'udienza pubblica né disposto, successivamente al passaggio in decisione, la rimessione della causa sul ruolo mediante assegnazione di un termine per il deposito di memorie e documentazione integrativa.

Da tale omissione deriverebbe, nella prospettiva in esame, una lesione del principio del contraddittorio e del diritto di difesa, in contrasto con l'art. 111 Cost. e con i principi del giusto processo.

Il motivo è infondato.

Dagli atti del giudizio emerge, infatti, che l'appellante fonda la propria doglianza sul verbale dell'udienza del 6 novembre 2024, omettendo tuttavia di considerare il successivo verbale dell'udienza pubblica del 12 febbraio 2025, espressamente richiamato nella sentenza impugnata.

In tale verbale risulta testualmente riportato che: *"Il Collegio rileva, dandone atto a verbale ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., che fra gli allegati versati in giudizio non vi è alcun documento comprovante il pagamento degli interessi di preammortamento. Il Presidente dispone che la causa venga trattenuta in decisione."*

L'annotazione contenuta nel verbale dimostra come il Collegio di primo grado abbia espressamente dato atto della questione ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., nel pieno rispetto del principio del contraddittorio.

Deve pertanto escludersi qualsiasi lesione del diritto di difesa o del principio del contraddittorio. Ne consegue che non sussiste la dedotta violazione processuale.

Con il secondo mezzo di gravame l'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto non provato il danno conseguente al pagamento degli interessi di preammortamento ed ha escluso il nesso causale tra il contratto di mutuo e l'intervento edilizio oggetto della controversia.

L'appellante sostiene che il giudice di primo grado abbia travisato il contenuto del contratto di mutuo fondiario, il quale individuava espressamente, all'art. 6, il Piano di Zona B50 "Monte Stallonara" quale oggetto dell'operazione finanziaria, sicché il collegamento tra il finanziamento e l'iniziativa edilizia risultava documentalmente dimostrato. Parimenti erronea sarebbe la valutazione secondo cui difetterebbe la prova dell'effettivo pagamento degli interessi di preammortamento, atteso che il contratto di mutuo e le relative condizioni economiche consentivano di determinare con certezza, mediante una semplice operazione matematica, l'ammontare degli interessi maturati nel periodo di ritardo imputabile all'Amministrazione.

Si evidenzia, inoltre, che il TAR avrebbe omissso di fare applicazione dei poteri istruttori officiosi previsti dagli artt. 66 e 67 c.p.a., potendo disporre una verifica ovvero una consulenza tecnica d'ufficio qualora avesse ritenuto insufficiente il materiale probatorio acquisito.

Il motivo è infondato.

In via generale, il Collegio ricorda che, secondo un costante indirizzo interpretativo di questo Consiglio di Stato, dal quale il Collegio non ravvisa ragioni cogenti per discostarsi, quando è proposta una domanda risarcitoria, l'assenza di prova non può essere sopperita neppure facendo leva sul metodo acquisitivo, proprio del processo amministrativo impugnatorio, in quanto nell'azione di responsabilità per danni, il principio dispositivo, sancito in generale dall' art. 2697, primo comma, c.c., opera con autonoma pienezza e non è temperato dal metodo acquisitivo proprio invece dell'azione di annullamento (cfr. per tutte, Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 settembre 2021, n. 6240; in termini, Consiglio di Stato Sez. V, 18 marzo 2019, n. 1737; Consiglio di Stato, IV, 5 febbraio 2018, n. 701), ragione per la quale la parte che lamenta un danno deve fornirne una prova rigorosa (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 23 aprile 2021, n. 7; id., 12 maggio 2017, n. 2; cfr. anche Cass. civ. Sez. III, 17 settembre 2013, n. 21255).

Ne deriva che nelle cause che presentano una domanda risarcitoria, resta fermo l'onere di allegazione e prova da parte del danneggiato (artt. 63, comma 1, e 64, comma 1, c.p.a.).

In applicazione di tale orientamento giurisprudenziale, occorre osservare che nel caso in esame tale prova non è stata fornita, essendo sul punto l'atto di appello del tutto generico.

Al riguardo, la sentenza impugnata ha correttamente evidenziato come difetti la prova del nesso causale tra la lesione degli interessi dedotti e la condotta imputata all'Amministrazione.

In particolare, il giudice di primo grado ha osservato che "difetta anche il nesso eziologico che consenta di ricondurre le presunte spese per interessi al rapporto in contestazione con Roma Capitale", rilevando come il contratto di mutuo prodotto in giudizio non contenga alcun elemento dal quale possa desumersi che il finanziamento sia stato stipulato specificamente in funzione della convenzione urbanistica oggetto del presente giudizio.

La mera previsione contenuta nell'art. 6 del contratto di mutuo, secondo cui la parte mutuataria concede ipoteca sugli immobili realizzati, non è infatti sufficiente a dimostrare che gli oneri finanziari lamentati siano causalmente riconducibili al ritardo nell'approvazione delle tabelle dei prezzi massimi di cessione.

Correttamente, pertanto, il T.A.R. ha escluso che il contratto di mutuo ex art. 38 T.U.B. costituisse prova sufficiente sia dell'esistenza del danno sia del relativo collegamento eziologico con il comportamento dell'Amministrazione.

Ne consegue che la parte appellante non ha assolto l'onere probatorio in ordine agli elementi costitutivi della domanda risarcitoria.

Anche il secondo motivo deve, pertanto, essere respinto.

Con il terzo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto che la messa in ammortamento del mutuo costituisse una scelta rimessa alla discrezionalità dell'istituto mutuante.

Secondo l'appellante, tale affermazione si porrebbe in contrasto con la disciplina dettata dall'art. 39 del d.lgs. n. 385 del 1993, che attribuisce al mutuatario un vero e proprio diritto al frazionamento del finanziamento e dell'ipoteca, subordinato esclusivamente alla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge.

Richiamando la giurisprudenza dell'Arbitro Bancario Finanziario, l'appellante sostiene che la banca non dispone di alcun margine di discrezionalità in ordine all'avvio dell'ammortamento una volta perfezionate le condizioni richieste dalla normativa, sicché il TAR avrebbe erroneamente escluso la riconducibilità del danno alla condotta omissiva dell'Amministrazione.

Il motivo è infondato.

Dalla lettura della sentenza impugnata emerge chiaramente che il giudice di primo grado non ha mai affermato che la banca disponesse di un potere discrezionale nella decisione di porre il mutuo in ammortamento.

Il T.A.R. si è limitato a richiamare le clausole contrattuali disciplinanti il rapporto di mutuo, rilevando come, ai sensi dell'art. 4 del contratto, la messa in ammortamento fosse subordinata al verificarsi di una pluralità di condizioni, tra cui l'esistenza di promissari acquirenti e la positiva valutazione del loro merito creditizio da parte dell'istituto finanziatore.

Si tratta di condizioni contrattualmente previste, la cui sussistenza non poteva ritenersi dimostrata nel periodo considerato e che, per quanto concerne la verifica del merito creditizio, rientrano nell'autonoma valutazione spettante all'istituto mutuante.

Ne consegue che la sentenza impugnata non incorre nell'errore interpretativo denunciato dall'appellante, essendosi limitata a valorizzare il contenuto del contratto di mutuo e le condizioni ivi previste per l'avvio del piano di ammortamento.

Il motivo deve pertanto essere respinto.

Con il quarto mezzo di gravame la parte appellante censura la motivazione con la quale il giudice di primo grado ha ritenuto che la destinazione degli alloggi alla locazione per il periodo iniziale previsto dalla normativa sull'edilizia agevolata escludesse la configurabilità del danno lamentato.

L'appellante osserva che il regime locativo non impediva affatto alla cooperativa, quale soggetto mutuatario, di procedere al frazionamento del mutuo e alla sua messa in ammortamento, attività espressamente contemplate dal contratto di finanziamento e dalla disciplina bancaria.

La mancata approvazione dei prezzi massimi di cessione da parte di Roma Capitale avrebbe, invece, impedito il perfezionamento delle operazioni necessarie al frazionamento del mutuo, determinando il protrarsi del periodo di preammortamento e l'insorgenza dei relativi oneri finanziari.

Ne deriverebbe l'erroneità dell'assunto del TAR secondo cui la locazione costituirebbe elemento ostativo al riconoscimento del danno, risultando invece il pregiudizio direttamente riconducibile al ritardo dell'Amministrazione nell'adozione dei provvedimenti di propria competenza.

Il motivo è infondato.

Dalla lettura della sentenza impugnata emerge chiaramente che il giudice di primo grado non ha mai affermato che la banca disponesse di un potere discrezionale nella decisione di porre il mutuo in ammortamento.

Il T.A.R. si è limitato a richiamare le clausole contrattuali disciplinanti il rapporto di mutuo, rilevando come, ai sensi dell'art. 4 del contratto, la messa in ammortamento fosse subordinata al verificarsi di una pluralità di condizioni, tra cui l'esistenza di promissari acquirenti e la positiva valutazione del loro merito creditizio da parte dell'istituto finanziatore.

Si tratta di condizioni contrattualmente previste, la cui sussistenza non poteva ritenersi dimostrata nel periodo considerato e che, per quanto concerne la verifica del merito creditizio, rientrano nell'autonoma valutazione spettante all'istituto mutuante.

Ne consegue che la sentenza impugnata non incorre nell'errore interpretativo denunciato dall'appellante, essendosi limitata a valorizzare il contenuto del contratto di mutuo e le condizioni ivi previste per l'avvio del piano di ammortamento.

Il motivo deve pertanto essere respinto.

Con il quinto motivo, infine, l'appellante deduce l'erronea applicazione delle regole in materia di riparto dell'onere probatorio e di responsabilità della pubblica amministrazione. Si sostiene che il TAR abbia imposto alla cooperativa un onere probatorio eccedente rispetto ai principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in tema di responsabilità da attività illegittima, trascurando che l'illegittimità dell'inerzia amministrativa, già accertata nei precedenti giudizi culminati nella nomina del Commissario ad acta, costituiva elemento presuntivo sufficiente della colpa dell'Amministrazione, gravando invece su quest'ultima l'onere di dimostrare la sussistenza di un errore scusabile.

Viene, inoltre, censurata la motivazione nella parte in cui ha escluso il nesso eziologico tra il ritardo triennale nell'approvazione dei prezzi massimi di cessione e le ulteriori voci di danno dedotte dalla cooperativa, consistenti nelle spese di gestione sostenute nel periodo di protrazione dell'attività sociale (commercialista, organi amministrativi, collaborazioni, affitto della sede, revisioni, oneri finanziari), nonché nel ritardato conseguimento del contributo regionale e nella perdita di ulteriori benefici economici e fiscali. Secondo l'appellante, tali poste di danno risultavano documentalmente dimostrate e causalmente riconducibili all'inerzia di Roma Capitale, sicché la sentenza avrebbe omesso una corretta valutazione del materiale istruttorio acquisito, pervenendo ad un ingiustificato rigetto della domanda risarcitoria.

Il motivo è infondato.

Ricorda il Collegio che, con la formula «danno da ritardo», si identificano pregiudizi patrimoniali relativi a tre diverse fattispecie: a) l'adozione del provvedimento richiesto, favorevole all'interessato, ma adottato in ritardo (il danno deriva dal non aver potuto svolgere tempestivamente l'attività, astrattamente consentita dall'ordinamento, attività che invece è stata ritardata dalla lentezza dell'amministrazione); b) l'inerzia dell'amministrazione e, quindi, la mancata adozione del provvedimento richiesto (il danno deriva dal non aver conseguito il bene della vita anelato); c) il c.d. danno da mero ritardo, ossia il mancato rispetto, da parte dell'amministrazione destinataria di un'istanza di tipo ampliativo, del termine per l'adozione di un determinato provvedimento («mero ritardo»), provvedimento che è stato adottato con contenuto di diniego, non impugnato.

Per tali fattispecie l'ordinamento appresta rimedi differenti.

Le ipotesi sub a) e b) sono fonti di responsabilità civile dell'amministrazione per il danno eventualmente subito dal richiedente per il mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 2-bis, comma 1, della l. 241/1990, introdotto dalla legge n. 69/2009.

Il danno ingiusto da ritardo si traduce nelle conseguenze patrimoniali negative che si verificano nella sfera giuridica patrimoniale del cittadino leso, titolare dell'interesse al provvedimento, in conseguenza del ritardo colpevole dell'amministrazione nel provvedere.

La ricorrenza del danno da ritardo risarcibile postula il verificarsi di una lesione alla sfera giuridica del soggetto connessa alla violazione delle regole procedimentali, presupponendo pur sempre la lesione di un bene giuridicamente protetto diverso rispetto al mero trascorrere del tempo, ponendosi il fattore temporale quale mero nesso causale tra fatto e lesione.

Ad essere tutelato tramite questa figura di illecito dell'amministrazione non è l'interesse formale-strumentale al rispetto dei termini del procedimento amministrativo, ma l'interesse sostanziale-finale, vale a dire al bene della vita.

È quanto accade quando il mancato rispetto dei termini ritarda o preclude in via definitiva il conseguimento dell'utilità finale – bene o situazione di vantaggio – che si ha di mira, o ne impedisce il godimento per un tempo superiore al consentito.

Ad esempio, si ponga il caso di un'autorizzazione per la realizzazione di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonti alternative, oggetto di specifica sovvenzione entro un determinato tempo, che venga adottata in ritardo rispetto a quel tempo – ovvero non venga rilasciata – provocando l'inutilizzabilità dei vantaggi economici della sovvenzione ed una perdita patrimoniale eventualmente risarcibile.

La previsione normativa dell'obbligo del risarcimento del danno ingiusto cagionato dall'amministrazione in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento è ora garantita sia dall'art. 2 bis l. 241 del 1990 sia dall'art. 30, comma 4, c.p.a., che prevede una specifica azione in favore del ricorrente che comproui di aver subito un danno in conseguenza del mancato rispetto dei termini procedimentali quando questo sia imputabile all'amministrazione.

Per l'ipotesi sub c), ossia quella del danno da mero ritardo, la giurisprudenza prevalente esclude che essa possa essere oggetto di risarcimento.

In questo senso, per la configurazione di un danno ingiusto occorre la dimostrazione che il superamento del termine di legge abbia impedito al privato di ottenere il provvedimento ampliativo favorevole, per il quale aveva presentato istanza (Cons. Stato, Ad. plen., n. 7/2021; Cons. Stato, Ad. plen., n. 7/2005), quindi, occorre verificare pregiudizialmente se l'esercizio illegittimo del potere amministrativo abbia leso un bene della vita del privato, che quest'ultimo avrebbe avuto titolo di mantenere o ottenere (Cons. Stato, V, n. 8299/2023). Solo in presenza di tale spettanza del bene della vita, che nel caso di che trattasi non ricorre, può essere, dunque, riconosciuto il danno derivante dal ritardo nell'ottenimento del provvedimento.

Tanto premesso, secondo un costante orientamento giurisprudenziale, il risarcimento del danno da ritardo costituisce una particolare applicazione della responsabilità aquiliana di cui all'art. 2043 c.c.; ne consegue, per le ragioni indicate in occasione dell'esame del primo motivo di appello, che incombe integralmente sul

soggetto che agisce in giudizio l'onere di dimostrare tutti gli elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria, e quindi l'esistenza del danno, il relativo ammontare, l'ingiustizia dello stesso, il nesso causale con la condotta amministrativa e l'elemento soggettivo della colpa dell'Amministrazione.

Nel caso di specie il T.A.R. ha fatto corretta applicazione di tali principi.

La documentazione prodotta dalla cooperativa non è idonea a dimostrare né l'effettivo sostenimento delle spese dedotte né, soprattutto, la loro riconducibilità causale al ritardo nell'approvazione delle tabelle dei prezzi massimi di cessione.

In primo luogo, oltre alla mancata dimostrazione dell'effettivo pagamento delle somme di cui si assume il ristoro, la parte appellante non ha assolto all'onere probatorio gravante su di essa in ordine alla dimostrazione che, ove Roma Capitale avesse tempestivamente adempiuto agli obblighi dedotti, la società avrebbe certamente potuto procedere alla messa in ammortamento del mutuo, quantomeno nel periodo compreso tra l'agosto 2017 e il gennaio 2020.

A ciò si aggiunga che il contratto di mutuo prodotto in giudizio dalla società appellante (all. n. 8 al deposito del 12 luglio 2021) non reca alcun riferimento specifico alla convenzione urbanistica oggetto della presente controversia. L'art. 1 del contratto si limita, infatti, a prevedere, in termini del tutto generici, che il finanziamento è finalizzato alla "realizzazione di unità immobiliari di tipo abitativo", senza alcun richiamo all'intervento per cui è causa. Ne consegue che difetta la dimostrazione del necessario nesso eziologico tra gli oneri finanziari di cui si chiede il ristoro e il rapporto convenzionale intercorso con Roma Capitale.

Parimenti significativa è la previsione contenuta nell'art. 4 del medesimo contratto, secondo cui la messa in ammortamento del mutuo era subordinata al verificarsi di specifiche condizioni sospensive, la cui ricorrenza nel periodo considerato non risulta in alcun modo dimostrata. Tra queste assume particolare rilievo la presenza di promissari acquirenti, circostanza che non solo non è stata provata, ma che appare difficilmente conciliabile con la disciplina convenzionale, la quale imponeva, come detto, un vincolo locativo minimo di quindici anni. Né risulta dimostrato l'ulteriore presupposto costituito dalla positiva valutazione del merito creditizio dei promissari acquirenti, trattandosi di apprezzamento rimesso alle autonome determinazioni dell'istituto mutuante e, come tale, estraneo alla sfera di controllo dell'Amministrazione.

In particolare, il contratto di mutuo è stato prodotto senza la documentazione attestante l'effettivo pagamento degli interessi di preammortamento, mentre gli ulteriori documenti depositati si limitano ad indicare generiche voci di costo, senza alcun elemento probatorio idoneo a dimostrare che esse siano state sostenute in conseguenza del ritardo dell'Amministrazione.

Quanto alle ulteriori poste risarcitorie — concernenti compensi agli organi sociali, collaborazioni, spese di sede, revisione contabile e ulteriori costi gestionali — correttamente il giudice di primo grado ne ha escluso la risarcibilità, trattandosi di costi ordinariamente inerenti all'attività d'impresa, che l'appellante avrebbe comunque sostenuto indipendentemente dall'andamento del procedimento amministrativo.

Manca, pertanto, la prova del nesso eziologico tra tali esborsi e la condotta dell'Amministrazione.

Né può omettersi di rilevare che l'appellante non risulta essersi tempestivamente avvalsa degli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento per contrastare l'inerzia amministrativa, circostanza che, secondo il consolidato orientamento di questo Consiglio di Stato, assume rilievo anche ai sensi degli artt. 1227 c.c. e 30 c.p.a. ai fini dell'accertamento e della quantificazione dell'eventuale danno risarcibile (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 7/2021).

Il motivo deve pertanto essere respinto.

Alla luce delle considerazioni che precedono, appello deve pertanto essere respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite, che liquida in complessivi € 6.000,00 (seimila), oltre accessori di legge, in favore di Roma Capitale.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Furno

IL PRESIDENTE

Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO