

N. 02560/2013 REG.PROV.COLL.  
N. 01907/2012 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1907 del 2012, proposto da:

Autoguidovie s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Maurizio Zoppolato e Angela Canta, presso lo studio dei quali, in Milano, via Dante, 16, è elettivamente domiciliata;

**contro**

Comune di Milano, rappresentato e difeso dagli avv. Antonello Mandarano, Maria Rita Surano e Maria Lodovica Bognetti, domiciliato in Milano, via Andreani, 10, presso gli uffici dell'avvocatura comunale;

**per l'accertamento**

dell'illegittimità del silenzio - inadempimento dell'amministrazione comunale intimata, per non aver rispettato i termini di conclusione dell'istruttoria relativa al procedimento amministrativo di approvazione del Programma Integrato di Intervento proposto in via definitiva dalla società ricorrente in data 17.11.2010, e per aver sospeso illegittimamente il procedimento senza così pervenire alla sua definitiva conclusione;

nonché per l'accertamento dell'obbligo del Comune di Milano di concludere l'istruttoria e di pronunciarsi sulla proposta di p.i.i.;

*previa occorrendo declaratoria di illegittimità*

- della nota in data 4.6.2012 del Comune di Milano, trasmessa via fax in data 5.6.2012;

- di ogni altro atto ad essa presupposto, preordinato, consequenziale e/o comunque connesso, con particolare riferimento al "parere sospensivo" assunto dal Nucleo di Consulenza in data 14-22-30 maggio 2012;

- del Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali "Ricostruire la Grande Milano", approvato dal Consiglio Comunale il 5.6.2000, come integrato con delibera C.C. n. 26/2005 e revisionato con delibera C.C. n. 53/2008;

e in ogni caso per la condanna dell'amministrazione comunale al risarcimento del danno da ritardo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 ottobre 2013 la dott.ssa Silvia Cattaneo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con il presente ricorso la società Autoguidovie s.p.a. chiede che sia dichiarata l'illegittimità del silenzio inadempimento serbato dal Comune di Milano sulla proposta definitiva di programma integrato di intervento presentata in data 17.11.2010, previa, occorrendo, declaratoria di

illegittimità della nota adottata dal Comune di Milano in data 4 giugno 2012, del parere sospensivo adottato dal Nucleo di Consulenza del 14 maggio 2012 e del Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche Comunali "Ricostruire la Grande Milano" approvato dal Consiglio Comunale del 5 giugno 2000, come modificato ed integrato con le delibere del Consiglio Comunale nn. 26/2005 e 53/2008, nella parte in cui consente all'amministrazione di concludere il procedimento oltre il termine di 180 giorni dalla presentazione della proposta definitiva.

2. Questi i motivi di ricorso:

- illegittimità del silenzio e della pretesa del Comune di Milano di sospendere la procedura avviata con la presentazione dell'istanza per violazione art. 1, commi 1 e 2 l. n.241/1990; violazione art. 2, commi 1-4 l. n.241/1990; violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Costituzione; violazione del principio di ragionevole durata del procedimento; violazione del principio di non aggravamento del procedimento amministrativo; violazione del Documento di Inquadramento del Comune di Milano; violazione art. 25 l.r. Lombardia n.12/2005;
- illegittimità dei termini previsti dal documento di inquadramento per violazione dell'art. 1, c. 1 e 2, art. 2, c. 1 e 4, art. 29, c. 2 bis, l. n. 241/1990;
- illegittimità della nota adottata dal Comune di Milano in data 4 giugno 2012 che sospende la procedura e del parere sospensivo adottato dal Nucleo di Consulenza in data 14 maggio 2012 per violazione dei principi generali in tema di procedimento amministrativo; difetto di motivazione; contraddittorietà ed illogicità manifesta; violazione del P.G.T.; violazione del paragrafo 23.1, capitolo X del Documento di

Inquadramento.

3. La società ricorrente chiede, inoltre, la condanna del Comune di Milano al risarcimento del danno cagionato dal ritardo con cui l'amministrazione comunale ha concluso l'istruttoria relativa al procedimento avviato in data 17.11.2010, con la presentazione della proposta definitiva di programma integrato di intervento.

Chiede, in particolare, che le siano risarcite le seguenti voci di danno:

- le spese per l'assistenza tecnica nella predisposizione della proposta che afferma di avere sostenuto in misura eccedente rispetto a quanto sarebbe stato necessario ove il procedimento di approvazione del p.i.i. avesse avuto un andamento lineare;

- l'impossibilità, protratta per quasi tre anni, di conseguire la redditività connessa alla realizzazione dell'intervento programmato, quantificato in un importo pari al 7-8% del valore dell'area oggetto di intervento e cioè 5.000.000 euro.

Con memoria depositata il 25 luglio 2013, la ricorrente – senza distinguere, con la dovuta chiarezza, la domanda proposta nel presente ricorso da quella proposta nel ricorso r.g. 384/2013 - ha modificato la domanda risarcitoria, chiedendo il ristoro di tutte le spese sostenute per l'assistenza tecnica nella predisposizione della proposta, nel loro intero ammontare, e della differenza tra l'assetto economico dell'operazione secondo la proposta di p.i.i. e l'assetto economico dell'operazione consentita dal p.g.t.

4. Si è costituito in giudizio il Comune di Milano, il quale, oltre a contestare la fondatezza delle censure dedotte, ha eccepito l'improcedibilità della domanda di risarcimento del danno da tardivo conseguimento dei profitti derivanti dal p.i.i., alla luce dell'approvazione del piano di governo del territorio.

5. Con sentenza parziale n. 2969 del 10 dicembre 2012, questo Tribunale ha dichiarato improcedibile la domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio sulla proposta di programma integrato di intervento presentata in data 17.11.2010 poiché, nelle more del giudizio, il procedimento istruttorio è stato concluso con la nota del Comune di Milano del 10 ottobre 2012, con l'“avvio del procedimento di formazione del progetto relativo alla proposta di programma integrato di intervento” e con l'avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica disposto con la deliberazione della Giunta Comunale n. 2124 del 19 ottobre 2012.

Con la stessa sentenza è stata, altresì, fissata l'udienza pubblica del 10 ottobre 2013 per la trattazione delle domande di annullamento e della domanda di risarcimento danni.

La statuizione di improcedibilità della domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio è stata confermata dal Consiglio di Stato con sentenza sez. IV, 30 maggio 2013, n. 2968.

6. All'udienza del 10 ottobre 2013 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

7. Il Collegio ritiene di esaminare preliminarmente le censure formulate avverso il Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche Comunali “Ricostruire la Grande Milano” approvato dal Consiglio Comunale del 5 giugno 2000, come modificato ed integrato con le delibere del Consiglio Comunale nn. 26/2005 e 53/2008.

7.1 Tale atto prevede al paragrafo 23 che la procedura di approvazione della proposta definitiva di programma integrato di intervento inizi con una fase istruttoria che deve essere completata nel termine di 180 giorni dalla presentazione della proposta definitiva.

Il termine può essere interrotto una sola volta per integrazioni

documentali entro 30 giorni dalla presentazione della proposta; in questa evenienza esso inizierà a decorrere di nuovo per intero dalla presentazione delle integrazioni richieste.

Il termine di 180 giorni può, inoltre, essere sospeso, per un massimo di due volte, *“al momento della richiesta al proponente privato di integrazioni istruttorie o approfondimenti progettuali in corrispondenza dei principali passaggi procedurali. La proposta deve essere sottoposta all'organo deliberante entro 60 giorni dalla conclusione dell'istruttoria. Anche tale termine può essere sospeso una sola volta al momento della richiesta al proponente privato della documentazione conclusiva propedeutica all'invio del programma agli organi competenti per l'approvazione. In questi casi il termine ricomincerà a decorrere a seguito della presentazione della documentazione richiesta”*.

7.2 La ricorrente lamenta l'illegittimità di queste previsioni per violazione dell'art. 1, c. 1 e 2, art. 2, c. 1 e 4, art. 29, c. 2 bis, l. n. 241/1990: in particolare, i termini previsti dal documento di inquadramento di 180 giorni, per la conclusione della fase istruttoria, e 60 giorni per la decisione finale violerebbero l'art. 2, c. 4, l. n. 241/1990 in quanto complessivamente superiori a 180 giorni.

Parimenti illegittima per violazione dell'art. 2, c. 7, l. n. 241/1990 sarebbe la facoltà per l'amministrazione di interrompere per una volta e di sospendere per due volte il termine di 180 giorni.

7.3 La censura non è fondata.

Per espressa previsione dell'art. 2, l. n. 241/1990, i termini previsti ai commi 2 e 3, si applicano ai procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, e, dunque, non ai procedimenti degli enti locali.

Né, ad avviso del Collegio, il documento di inquadramento viola le norme di principio dettate dalla legge n. 241/1990, le quali vincolano gli

enti locali allorché sono chiamati a regolare le materie disciplinate dalla legge sul procedimento amministrativo, così come previsto all'art. 29, l. n. 241/1990.

Il documento di inquadramento pone, invero, un termine certo per la conclusione del procedimento che non può essere ritenuto così ampio da privare l'istante di un diritto costituzionalmente garantito: tale termine attiene, invero, alla fase istruttoria di un procedimento particolarmente complesso, quale è quello di approvazione dei programmi integrati di intervento e trova applicazione solo nei casi in cui l'istruttoria presenta maggiore complessità (negli altri casi è, invero, riducibile fino a 90 gg).

Esso, inoltre, coincide con il termine massimo, di 180 giorni, previsto dallo stesso articolo 2, c. 4, l. n. 241/1990.

Sempre considerando la particolare complessità del procedimento e la grande mole di documentazione richiesta a corredo della proposta di p.i.i. al paragrafo 22 del documento di inquadramento, non si scontra con alcuna norma di principio dettata dalla l. n. 241/1990 la previsione della facoltà per l'amministrazione di interrompere per una volta e di sospendere per due volte il termine di 180 giorni e di un ulteriore termine di 60 giorni, a decorrere dalla conclusione dell'istruttoria, per sottoporre la proposta all'organo deliberante.

8. Prima di esaminare il merito della domanda risarcitoria, occorre delineare quale è stato l'iter procedimentale.

Il procedimento ha avuto avvio in data 17 novembre 2010, con la presentazione, da parte della Audioguidovie s.p.a., della proposta definitiva del programma integrato di intervento di via Quintiliano.

Il procedimento è stato interrotto il 16 dicembre 2010, nel rispetto del termine di trenta giorni dalla presentazione della proposta, così come

previsto dal paragrafo 23 del documento di inquadramento: con nota del 16 dicembre 2010, l'amministrazione comunale ha chiesto l'integrazione della documentazione presentata a corredo dell'istanza, con i seguenti atti:

- I. una planimetria d'inquadramento territoriale;
- II. un elaborato con individuazione dei vincoli e compatibilità con gli strumenti urbanistici sovraordinati;
- III. uno stato di fatto;
- IV. un progetto planivolumetrico;
- V. uno studio ambientale da effettuare ai sensi dell'art. 95 r.e.c. e da concordare con l'a.r.p.a.;
- VI. uno studio d'impatto sulla mobilità, come indicato al § 22.8 del documento di inquadramento;
- VII. lo studio geologico;

L'amministrazione ha infine precisato che erano in corso le istruttorie, da parte dei settori competenti, necessarie per valutare la completezza della documentazione ai fini della verifica di assoggettabilità alla v.a.s. e degli aspetti di natura acustica.

In data 19 aprile 2011, la società ricorrente ha riscontrato la richiesta del Comune.

Il 25 maggio 2011 si è svolta una prima conferenza intersettoriale che ha esaminato la proposta di p.i.i., rilevando la carenza della documentazione presentata ai fini della v.a.s. oltre che della documentazione concernente l'impatto dell'intervento edilizio sul traffico.

Il 14 dicembre 2011, la Audioguidovie s.p.a. ha presentato istanza di prosecuzione dell'istruttoria e dell'iter di approvazione ai sensi dell'art. 32 delle n.t.a. del piano delle regole del p.g.t. adottato, come le era stato

indicato nel corso della conferenza intersettoriale del maggio 2011, ed ha comunicato contestualmente che avrebbe depositato a breve la documentazione integrativa richiesta.

Il 10 gennaio 2012, l'amministrazione comunale ha sollecitato la Audioguidovie s.p.a. a presentare la documentazione che le era stata richiesta nella conferenza del maggio 2011 ed ha altresì comunicato la necessità di acquisire il parere del nucleo di consulenza, che a quel momento, però, non era in attività.

Con mail del 27 febbraio 2012, l'amministrazione ha sollecitato ancora una volta la Audioguidovie s.p.a. ad inviare la documentazione mancante e l'ha informata della costituzione del nucleo di valutazione, avvenuta con determina dirigenziale del 7.2.2012.

In data 15 marzo 2012 e 28 marzo 2012, la società ha riscontrato le richieste dell'amministrazione, depositando integrazioni documentali.

Il 17 aprile 2012 si è tenuta una seconda conferenza all'esito della quale l'amministrazione ha rilevato la necessità di acquisire la seguente documentazione:

- I. una tavola di inquadramento territoriale;
- II. una tavola dei regimi giuridici dei suoli su base catastale aggiornata;
- III. un'indagine ambientale concordata e verificata dal settore bonifiche e con l'a.r.p.a.;
- IV. una documentazione ambientale adeguata necessaria per la procedura di verifica di assoggettabilità a v.a.s.;
- V. "due copie cartacee e due cd della proposta contenenti in maniera definitiva elaborati grafici e documenti/relazioni", di modo da completare la documentazione precedentemente presentata in data 17.11.2011, 19.4.2011 e 28.3.2012, il tutto da presentarsi entro il 20.4.2012.

In data 23 aprile 2012, la società ha riscontrato la richiesta dell'amministrazione.

Il 2 maggio 2012 si è tenuta una terza conferenza all'esito della quale l'amministrazione ha nuovamente contestato lacune e imprecisioni della bozza di rapporto preliminare, documento necessario ai fini della verifica di assoggettabilità a v.a.s. In particolare, tra i rilievi formulati dall'amministrazione vi era la necessità di predisporre, con riferimento al comparto viabilità, uno studio d'ambito che rappresentasse l'impatto dell'intervento in rapporto agli interventi completati o in corso di realizzazione nei dintorni; con riferimento alla relazione geologica, era contestata la mancanza della dichiarazione di cui all'allegato 15 della d.g.r. n. 2616/2011 e, con riferimento all'indagine ambientale, il mancato aggiornamento dei dati delle industrie insalubri.

Il 4 giugno 2012, il Comune di Milano, con il provvedimento oggetto di impugnazione, ha sospeso il procedimento in conseguenza del parere sospensivo emesso sul progetto dal Nucleo di Consulenza, che aveva ritenuto necessaria la formulazione di una nuova soluzione planivolumetrica. L'amministrazione ha inoltre evidenziato la necessità, ai fini del prosieguo dell'istruttoria, delle integrazioni e degli approfondimenti richiesti dai settori ed ha subordinato l'ammissibilità dell'intervento all'esito positivo degli approfondimenti dei contenuti di carattere ambientale della documentazione prodotta.

Con nota del 22 giugno 2012, la società, pur contestando la richiesta dell'amministrazione, ha trasmesso al Comune la documentazione indicata nel verbale della conferenza del 2 maggio 2012.

Con nota del 16 agosto 2012, l'amministrazione ha comunicato la ripresa del procedimento istruttorio e che avrebbe quindi esaminato la documentazione da ultimo prodotta.

Il giorno 5 settembre 2012 si è tenuta una conferenza di servizi che ha rilevato ancora l'inadeguatezza della documentazione presentata quanto al rapporto preliminare ambientale, e, in particolare:

- la persistenza di lacune nella valutazione degli impatti relativi a rifiuti, rumore, suolo e acque;
- quanto all'impatto sulla viabilità la mancanza dello studio d'ambito; il settore ha segnalato la necessità di una revisione dello studio sul traffico
- necessità che era stata già segnalata nella riunione del 2 maggio 2012 – in quanto gli elaborati grafici presentati si limitavano al ristretto ambito di intervento e non ad un contesto urbanistico più ampio e lo studio sul traffico si limitava all'impatto che il singolo intervento genera sulla mobilità esistente senza prendere in considerazione gli altri interventi previsti nei dintorni;
- il mancato aggiornamento dei dati concernenti le industrie insalubri;
- il mancato inserimento nel rapporto preliminare delle informazioni relative all'iter dell'indagine/bonifica.

Con nota del 13 settembre 2012, il Comune ha comunicato il preavviso di rigetto, evidenziando il parere negativo del nucleo di consulenza - a fronte del quale la Audioguidovie s.r.l. non si era attivata - e le carenze documentali riscontrate in seno alla conferenza di servizi.

Con nota del 21 settembre 2012, la società ha formulato osservazioni, contestando le carenze documentali riscontrate dall'ultima conferenza di servizi ed il carattere vincolante del parere del nucleo di consulenza; in data 24 settembre 2012, ha presentato ulteriori integrazioni documentali. Il procedimento istruttorio - come è stato accertato con la sentenza di questo Tar n. 2969 del 10 dicembre 2012 e con la sentenza del Consiglio di Stato n. 2968 del 30 maggio 2013 – si è concluso con la nota del Comune di Milano del 10 ottobre 2012: con tale atto l'amministrazione

ha ritenuto adeguata la documentazione integrativa presentata dalla Audioguidovie s.p.a. ed ha, quindi, superato le ragioni ostantive addotte con preavviso di rigetto del 13 settembre 2012: ha, perciò, comunicato che avrebbe proceduto ad avviare il procedimento di formazione del progetto relativo alla proposta di programma integrato di intervento ed il procedimento di verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica.

A tali adempimenti il Comune ha, poi, effettivamente provveduto (cfr. doc. n. 16, 17 e 18 depositati dall'amministrazione).

9. Delineato l'iter del procedimento, occorre ora verificare se, così operando, l'amministrazione abbia o meno rispettato le previsioni dettate al § 23 del documento di inquadramento.

Tale norma prevede che la fase istruttoria della procedura di approvazione della proposta definitiva di p.i.i. debba essere completata nel termine di 180 giorni dalla presentazione della proposta definitiva, termine che può essere interrotto una sola volta per integrazioni documentali entro 30 giorni dalla presentazione della proposta; in questa evenienza il termine inizierà a decorrere di nuovo per intero dalla presentazione delle integrazioni richieste. Il termine di 180 giorni può essere inoltre sospeso, per un massimo di due volte, "al momento della richiesta al proponente privato di integrazioni istruttorie o approfondimenti progettuali in corrispondenza dei principali passaggi procedurali.

In conseguenza dell'interruzione operata con nota del 16 dicembre 2010, i termini del procedimento hanno iniziato a decorrere il 19 aprile 2011, giorno in cui la ricorrente ha riscontrato la richiesta del Comune.

Una prima sospensione del procedimento è da collocarsi in conseguenza della richiesta operata con il verbale della conferenza intersettoriale del

25 maggio 2011.

La sospensione tuttavia inizia ad operare al 17 luglio 2011, data in cui la ricorrente dichiara - senza che vi sia stata contestazione sul punto da parte della difesa dell'amministrazione resistente - di avere ricevuto via fax il verbale della seduta.

A tale data erano decorsi 89 giorni.

Il termine è rimasto sospeso sino al 28 marzo 2012, data in cui la ricorrente ha depositato tutta la documentazione richiesta.

Il termine è rimasto sospeso anche dal 17 aprile - data in cui l'amministrazione afferma di avere comunicato al progettista i contenuti del verbale del 17 aprile 2012, con le relative richieste di integrazione documentale - sino al 23 aprile 2012.

Alla data del 17 aprile 2012 erano decorsi 109 giorni.

Essendo ormai esaurite l'interruzione e le due sospensioni consentite dal documento di inquadramento, le ulteriori richieste di documenti non hanno inciso sul termine procedimentale, come pure non vi ha inciso la sospensione disposta dall'amministrazione comunale con la nota del 4 giugno 2012.

Il termine di 180 giorni per la conclusione del procedimento istruttorio è, pertanto, scaduto, il 3 luglio 2012.

Concludendo il procedimento il 10 ottobre 2012, l'amministrazione ha quindi, effettivamente, superato il termine previsto dal documento di inquadramento.

10. Appurata la violazione del termine di durata del procedimento va ora esaminata la domanda risarcitoria.

10.1 La ricorrente chiede il ristoro delle seguenti voci di danno:

- le spese per l'assistenza tecnica nella predisposizione della proposta che afferma di avere sostenuto in misura eccedente rispetto a quanto sarebbe

stato necessario ove il procedimento di approvazione del p.i.i. avesse avuto un andamento lineare;

- l'impossibilità, protratta per quasi tre anni, di conseguire la redditività connessa alla realizzazione dell'intervento programmato, quantificato in un importo pari al 7-8% del valore dell'area oggetto di intervento e cioè 5.000.000 euro.

Con memoria depositata il 25 luglio 2013, la ricorrente ha modificato la domanda risarcitoria, chiedendo il ristoro di tutte le spese sostenute per l'assistenza tecnica nella predisposizione della proposta, nel loro intero ammontare, e della differenza tra l'assetto economico dell'operazione secondo la proposta di p.i.i. e l'assetto economico dell'operazione consentita dal p.g.t.

10.2 Il Collegio esaminerà la domanda risarcitoria così come formulata con il ricorso introduttivo in quanto la domanda proposta con la memoria depositata il 25 luglio 2013 – non notificata all'amministrazione – configura un'inammissibile mutatio libelli, poiché con essa viene chiesto il ristoro di diverse e più ampie voci di danno.

Nel giudizio amministrativo, invero, la memoria con la quale si modifica la domanda principale, inserendovi una pretesa giuridica non coincidente con l'oggetto del giudizio originariamente delineato, configura un'inammissibile "mutatio libelli", conseguendo dalla stessa non un semplice mutamento della "causa petendi", ma un non consentito ampliamento del "thema decidendum", sul piano oggettivo (cfr. Cons. St. , Sez. V, 13-1-2004 n. 40; sez. IV, 7 marzo 2013, 1406).

10.3 Sull'esame della presente domanda potrebbe assumere rilievo l'esito del ricorso rg. 384/2013, proposto dalla stessa Audioguidovie s.p.a. avverso il provvedimento del Comune di Milano del 6 dicembre 2012 - di comunicazione della impossibilità di prosecuzione del procedimento,

in conseguenza della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia del nuovo piano di governo del territorio - ed il provvedimento del 23 marzo 2013 con la quale l'amministrazione comunale ha comunicato che il p.i.i. non è suscettibile di approvazione anche in ragione della sua difformità dal nuovo p.g.t.

Il ricorso, deciso nell'odierna camera di consiglio, è stato accolto, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati.

In conseguenza di tale pronuncia, l'amministrazione è chiamata a pronunciarsi nuovamente sulla proposta di programma integrato di intervento, stante l'annullamento degli atti di diniego per un vizio, la violazione dell'art. 10 bis, l. n. 241/1990, che non esclude e anzi consente il riesercizio del potere.

In fattispecie analoghe la giurisprudenza ha affermato che la domanda di risarcimento dei danni subiti per il ritardo nel conseguimento della redditività connessa alla realizzazione del p.i.i. non può essere valutata se non all'esito del nuovo esercizio del potere: se l'atto negativo dovesse essere reiterato, il nuovo sopravvenuto atto negativo escluderebbe la sussistenza del danno risarcibile, derivante dai primi provvedimenti, se non eventualmente, ove ritenuto ammissibile, come danno da ritardo di provvedimento comunque negativo (Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2010, n. 467).

Il Collegio ritiene tuttavia che, nel caso di specie, si possa prescindere dalla questione della spettanza o meno del bene della vita.

La domanda risarcitoria deve, invero, essere rigettata sin da ora per quanto si affermerà a proposito dell'insussistenza del presupposto della imputabilità a colpa dell'amministrazione dell'inosservanza del termine procedimentale, il cui scrutinio è, comunque, necessario, avendo la ricorrente chiesto il ristoro di un'ulteriore voce di danno (le maggiori

spese per l'assistenza tecnica nella predisposizione della proposta) che non richiede la prova della spettanza del bene della vita.

10.4 Perché il danno da ritardo possa essere risarcito devono sussistere presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale) e di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante).

La richiesta di accertamento del danno da ritardo costituisce invero “una fattispecie sui generis, di natura del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità.

Di conseguenza, l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi iuris tantum, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo nell'adozione del provvedimento amministrativo favorevole, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda” (Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2011, n. 2675; 7 marzo 2013, n. 1406; sez. V, 21 marzo 2011, n. 1739).

La domanda di risarcimento del danno da ritardo, azionata ex art. 2043 c.c., può, quindi, essere accolta solo se il danneggiato dimostri “che il provvedimento favorevole avrebbe potuto o dovuto essergli rilasciato già ab origine e che sussistono tutti i requisiti costitutivi dell'illecito aquiliano, tra i quali elementi univoci indicativi della sussistenza della colpa in capo alla Pubblica Amministrazione” (Cons. Stato, sez. IV, 7 marzo 2013, n. 1406).

10.5 Ad avviso del Collegio l'inosservanza del termine procedimentale in cui è incorsa l'amministrazione non è ad essa imputabile a titolo di colpa.

Non può invero affermarsi che le richieste istruttorie, successive a quella

formulata con il verbale del 17 aprile 2012, fossero pretestuose.

L'amministrazione ha lamentato le carenze della documentazione concernente lo studio d'impatto sulla mobilità (documento questo richiesto con la nota del 16 dicembre 2010), per la prima volta, in occasione della conferenza intersettoriale del 25 maggio 2011; la doglianza è stata poi precisata nel corso della conferenza del 2 maggio 2012 e nuovamente ribadita nella conferenza del 5 settembre 2012.

Non si tratta di richieste ogni volta differenti, ma sempre della medesima richiesta, e cioè di predisporre uno studio d'ambito che rappresentasse l'impatto dell'intervento in rapporto agli interventi completati o in corso di realizzazione nei dintorni.

La Audioguidovie s.r.l. ha ottemperato alla richiesta solamente in data 24 settembre 2012, allorché ha prodotto una nuova versione dello studio del traffico.

La società, con riferimento a questo aspetto, lamenta l'indeterminatezza del perimetro ritenuto rilevante e la mancata identificazione degli interventi previsti entro tale perimetro.

Tuttavia, la circostanza che la contestazione sia stata sollevata solamente con la nota del 21 settembre 2012, e non invece in occasione delle precedenti richieste, che non sia stata accompagnata dalla pretesa di un chiarimento in merito a quale fosse il perimetro rilevante e che non abbia impedito alla società di presentare, il 24 settembre 2012, una nuova versione dello studio del traffico, ne palesa il carattere pretestuoso.

In ogni caso, anche ove la richiesta dell'amministrazione fosse effettivamente indeterminata, rimangono incontestate la doverosità dell'obbligo di una tale produzione e le carenze della documentazione precedentemente presentata, in quanto limitata al solo ambito di intervento.

La richiesta dell'amministrazione, pertanto, anche ove mal formulata, non era pretestuosa.

Per quanto concerne le carenze della documentazione ambientale, esse non possono ritenersi giustificate da quanto affermato dall'a.r.p.a. nel proprio parere del 18.5.2011: anche se l'effettiva redazione del piano di bonifica poteva essere rinviata al momento della cessazione delle attività in corso sull'area, ciò non significa che quegli stessi dati ambientali non fossero necessari in sede di verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica.

Tali dati, come condivisibilmente replicato dalla difesa dell'amministrazione resistente, erano, inoltre, necessari per valutare l'attendibilità della relazione economica sulla fattibilità dell'intervento, e tanto più lo erano considerando lo svolgimento, sulle aree interessate dal p.i.i., di un'attività potenzialmente inquinante.

In conclusione, non si può quindi affermare che le contestazioni formulate dall'amministrazione in merito alla incompletezza della documentazione presentata fossero pretestuose, che la fase istruttoria avrebbe dovuto essere conclusa positivamente già sulla base della documentazione presentata prima del 3 luglio 2012 e che la violazione del termine procedimentale sia addebitabile a colpa della p.a..

Per tale ragione, i danni lamentati non possono essere risarciti.

11. Le domande di annullamento del parere sospensivo adottato dal Nucleo di Consulenza del 14 maggio 2012 e della nota soprassessoria adottata dal Comune di Milano in data 4 giugno 2012 sono improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse.

Tali atti sono stati superati dai provvedimenti successivamente adottati dall'amministrazione nel corso del procedimento, e cioè la comunicazione dell'avvio del procedimento di formazione del progetto

relativo al p.i.i. e di verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica (cfr. doc. n. 16, 17 e 18 depositati dall'amministrazione).

Né residua un interesse al vaglio delle censure formulate avverso tali atti, stante il rigetto della domanda di risarcimento dei danni per quanto sopra affermato.

12. Per le ragioni esposte le domande di annullamento sono, dunque, in parte improcedibili ed in parte infondate; la domanda di risarcimento dei danni è infondata.

13. In considerazione della complessità della controversia, il Collegio ritiene equo compensare integralmente tra le parti le spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- in parte respinge ed in parte dichiara improcedibili le domande di annullamento dei provvedimenti impugnati;
- respinge la domanda di risarcimento dei danni.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere

Silvia Cattaneo, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/11/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)