



**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 Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1836 del 2019, proposto da  
COMUNE DI MILANO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e  
difeso dagli avvocati Antonello Mandarano, Paola Cozzi, Alessandra Montagnani  
Amendolea, Maria Lodovica Bognetti, Elena Maria Ferradini e Anna Maria Pavin,  
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto  
presso gli Uffici dell'Avvocatura comunale in Milano, Via della Guastalla, n. 6;

***contro***

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI-Direzione Generale  
Archeologia Belle Arti e Paesaggio, in persona del Ministro pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex  
lege in Milano, Via Freguglia, n. 1;

***per l'annullamento***

del provvedimento di dichiarazione di interesse culturale particolarmente  
importante ex art. 10, comma 3, lett. d), comma 4, lett. g), 13 e 14 del d.lgs n. 42  
del 2004 in data 3 giugno 2019, emesso dal Ministero per i Beni e le Attività

culturali, Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio riguardante il Quartiere di QT8 di Milano;

di ogni atto ad esso presupposto connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 novembre 2021 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in esame, il Comune di Milano impugna il provvedimento emesso dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali in data 3 giugno 2019, con il quale è stato dichiarato di interesse culturale particolarmente importante, ai sensi dell'art. 10, terzo comma, lett. d) e comma 4, lett. g), nonché degli artt. 13 e 14 del d.lgs. n. 42 del 2004, l'intero Quartiere QT8 di Milano.

In particolare, il provvedimento impugnato distingue i seguenti diversi ambiti: a1) ambito di interesse storico-relazionale, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettera d) comprendente l'intero quartiere, con riferimento al disegno del connettivo urbano: strade, piazze, spazi verdi, Monte Stella; a2) ambito di interesse storico-relazionale, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettera d), con riferimento al sedime, alla volumetria e alle facciate di alcuni specifici edifici rappresentativi delle sperimentazioni e tipologie architettoniche e urbanistiche messe in atto nella concreta realizzazione del piano per rispondere alle necessità abitative negli anni del dopoguerra;

b) ambito di interesse urbanistico-architettonico ai sensi dell'art. 10, comma 4, lettera g) con riferimento alle pubbliche piazze, vie, strade, spazi verdi pubblici già compreso alla lettera a1);

c) ambito di interesse storico-relazionale ai sensi dell'art. 10, comma 3, letterad) con riguardo ad alcuni edifici pubblici.

A questi ambiti è stata assegnata, dal provvedimento impugnato, una differente disciplina.

In particolare, per quelli di cui alle lettere a1 (intero quartiere), a2 (specifici edifici privati) e b (piazze, vie, strade, spazi verdi pubblici), è previsto che siano subordinati ad autorizzazione esclusivamente gli interventi che comportano modifiche alle parti esteriori dei beni vincolati (gli interventi sulle parti non visibili esternamente sono dunque liberamente eseguibili). Per questi ambiti sono inoltre dettate specifiche prescrizioni che indicano quali interventi (sulle parti esteriori) sono ammessi.

Per i beni di cui alla lettera c (beni pubblici), è invece genericamente previsto che ogni intervento (sia sulle parti esteriori che sulle parti interne) è subordinato a preventiva autorizzazione ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Il Comune di Milano ritiene che l'atto impugnato, colpendo genericamente tutti i beni inseriti in un intero quartiere, introduca una disciplina estremamente penalizzate priva di reale giustificazione. Ritiene inoltre che priva di reale giustificazione sia l'assoggettamento a vincolo dei beni di proprietà comunale. Per questa ragione viene proposto il ricorso in esame.

Si è costituito in giudizio, per resistere al ricorso, il Ministero della Cultura (già Ministero dei Beni e delle Attività Culturali)

Nel corso del giudizio, le parti hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza del 2 novembre 2021.

Con i primi tre motivi di ricorso, viene contestata la decisione di assoggettare a vincolo, i sensi dell'art. 10, terzo comma, lett. d) e quarto comma lett. g), l'intero quartiere QT8.

Ritiene il Collegio che, in questa parte, il ricorso sia fondato, essendo meritevole di accoglimento la censura, contenuta nel primo motivo ed avente carattere assorbente

in quanto prospettante il vizio avente carattere più radicale, con cui il ricorrente deduce la violazione degli artt. 2, comma terzo, e 136 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nonché il vizio di eccesso di potere per carenza dei presupposti e sviamento dalla causa tipica. Secondo il Comune, in particolare, l'interesse che il Ministero vuole preservare avrebbe potuto essere perseguito con l'apposizione del meno pervasivo vincolo paesaggistico, tanto più che sono state nel concreto dettate prescrizioni, peraltro non previste dalla legge, che introducono obblighi identici a quelle che si sarebbero avuti con il vincolo paesaggistico.

In proposito si osserva quanto segue.

Come anticipato, con il provvedimento impugnato, il Ministero ha apposto, su un intero quartiere del Comune di Milano, un vincolo ai sensi dell'art. 10, terzo comma, lett. d) e quarto comma, lett. g), del d.lgs. n. 42 del 2004.

La norma di cui alla citata lett. d) si riferisce ai beni che presentano un interesse culturale particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere.

La lett. g) ha invece la finzione di specificare la portata precettiva della precedente lettera a). Quest'ultima stabilisce che il vincolo di cui si discute può essere apposto sui beni che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante. La lettera g) precisa che in tale categoria possono rientrare le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico.

Tutte queste norme specificano le disposizioni generali contenute nell'art. 2 del d.lgs. n. 42 del 2004 il quale, al comma 2, stabilisce che <<Sono beni culturali le cose immobili e mobili che [...] presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà>>.

Affinché un bene possa essere assoggettato al vincolo di cui si discute, è dunque necessario che esso sia espressivo dei valori indicati dalle suindicate norme in quanto avente caratteristiche ontologiche che lo rendono bene artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, ovvero in quanto in qualche modo rappresentativo di avvenimenti passati che lo rendono testimone dell'evoluzione storica e/o culturale del Paese.

Dalla lettura di queste disposizioni si evince che solo i beni che esprimono elevati valori storici od artistici possono essere assoggettati a vincolo, e ciò tanto più se si considera l'ampiezza del vincolo stesso il quale, comprimendo fortemente i diritti dominicali, può ritenersi giustificato solo in presenza di un rilevante interesse pubblico da tutelare. Si consideri in proposito (tanto per ricordare alcune limitazioni) che, per i beni vincolati, non solo è previsto che qualsiasi modifica è subordinata a preventiva autorizzazione ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 42 del 2004, ma è previsto anche, a differenza di quanto avviene per i beni colpiti da vincolo paesaggistico, che ai proprietari possa essere imposto l'obbligo di effettuare interventi conservativi, ai sensi del successivo art. 32 dello stesso d.lgs. n. 42 del 2004.

E' evidente, in tale contesto, come il vincolo monumentale debba necessariamente colpire beni specificamente individuati, per ognuno dei quali deve essere messo in luce il particolare valore storico, culturale o artistico espresso. Non è invece ammissibile assoggettare a vincolo una pluralità di beni individuati solo genericamente, salvo il caso in cui sia proprio la pluralità, nel suo complesso ed in maniera unitaria, ad esprimere il suddetto valore (si pensi ai beni di una collezione ovvero ai beni facenti parte di un sito storico).

Ciò premesso si deve ora osservare che, come rilevato dal Comune di Milano, con l'atto impugnato, il Ministero ha assoggettato a vincolo ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 42 del 2004 una vasta area quale è l'intero quartiere QT8 della Città di Milano.

Il provvedimento impugnato giustifica tale scelta rilevando che il quartiere

costituisce testimonianza di un importante evento della storia dell'architettura e dell'urbanistica posto che, con la sua realizzazione, si è inteso dare una innovativa soluzione alle problematiche connesse al fabbisogno abitativo venutosi a creare nell'immediato periodo post-bellico.

Da un punto di vista astratto questa giustificazione potrebbe considerarsi adeguata posto che, come detto, anche una pluralità di beni – che, sebbene non specificamente individuati, esprimono nel loro complesso un valore unitario – può essere assoggettata al vincolo di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Senonché, con lo stesso provvedimento impugnato, sono state poi dettate prescrizioni, non specificamente previste dalla legge, volte a delimitare in maniera preventiva il potere di intervento dell'Amministrazione finalizzato alla tutela dei beni assoggettati a vincolo. Queste prescrizioni, come ammette la stessa Amministrazione, si risolvono, in sostanza, in limitazioni analoghe a quelle che si sarebbero avute con l'apposizione di un vincolo paesaggistico (obbligo di ottenere l'autorizzazione preventiva per le sole modifiche che incidono sulla parte esterna dei beni).

Ritiene il Collegio che questo elemento costituisca sintomo di sviamento di potere posto che, in tal modo, si è assoggetta una grande quantità di immobili genericamente individuati ad un vincolo estremamente incisivo, quale è il vincolo di cui si discute, per preservare interessi che, come dimostrano le concrete misure adottate, possono essere tutelati anche con l'apposizione del meno pervasivo vincolo paesaggistico.

Si osserva al riguardo che, come si desume dall'art. 2, comma 3, e dall'art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004, il vincolo paesaggistico può assolvere anche alla funzione di dare tutela a beni che esprimono un (meno intenso) valore storico o culturale e che, quindi, nel concreto, si sarebbe ben potuto utilizzare questo strumento il quale, come anticipato, fornisce misure di tutela del tutto analoghe a quelle introdotte dal provvedimento impugnato.

Va per queste ragioni ribadita la fondatezza della censura in esame e, per l'effetto, deve disporsi l'annullamento dell'atto impugnato nella parte in cui assoggetta a vincolo tutti i beni, non specificamente individuati, situati nel quartiere QT8 di Milano.

Rimane ora da esaminare l'ultima censura, con la quale il ricorrente contesta la parte dell'atto impugnato con la quale vengono assoggettati a vincolo alcuni beni di proprietà comunale: la scuola elementare Martin Luther King ed il Padiglione per mostre e riunioni sito in via Pogatschnig 34.

Sostiene il Comune di Milano che, in questa parte, il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo in quanto non avrebbe messo in luce le particolarità dell'interno di tali immobili che possano fondare l'emergere di quell'interesse culturale particolarmente importante che costituisce presupposto indefettibile del vincolo.

In proposito si osserva che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, il giudizio che presiede all'imposizione di una dichiarazione di interesse culturale è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici (quali la storia, l'arte e l'architettura) caratterizzati da ampi margini di opinabilità. Per questa ragione, l'apprezzamento compiuto dall'Amministrazione preposta alla tutela è sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto. Il giudice non può quindi oltrepassare il limite della relatività delle valutazioni scientifiche compiute, e il suo apprezzamento non può divenire sostitutivo di quello dell'amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile (cfr. fra le tante Consiglio di Stato, sez. VI, 4 settembre 2020, n. 5357).

Ciò premesso, si deve osservare che, contrariamente da quanto sostenuto dal ricorrente, il provvedimento impugnato indica le ragioni per le quali i beni di cui si discute sono stati ritenuti di interesse culturale particolarmente importante.

In particolare la relazione tecnica, che costituisce parte integrante del provvedimento, dedica un apposito paragrafo per ciascuno dei suddetti beni, nel quale ne vengono descritte le caratteristiche strutturali e funzionali. Dalla lettura di questi paragrafi, unitamente alla lettura della parte generale della relazione, si evince che tali beni, per come strutturati e per la funzione che ne è stata impressa, costituiscono testimonianza della filosofia complessiva sottesa al progetto urbanistico redatto dall'Arch. Bottoni, e cioè creare un quartiere ispirato alle più moderne teorie dell'urbanistica e dell'architettura, ideologicamente alternativo alla chiusura ed alla compattezza della città storica, ma al contempo diverso dalle anonime e disordinate periferie metropolitane.

Si deve pertanto ritenere che l'atto impugnato metta adeguatamente in luce le ragioni per le quali si è ritenuto che i suddetti beni esprimano un valore culturale particolarmente importante, formulando valutazioni che non manifestano profili di illogicità, incoerenza o incompletezza.

Per queste ragioni la censura in esame non può essere condivisa.

In conclusione, essendo fondato il primo motivo, il ricorso va parzialmente accolto nei sensi e per gli effetti innanzi indicati.

La soccombenza reciproca giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte nei sensi e per gli effetti indicati in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 2 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Valeria Nicoletta Flammini, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Stefano Celeste Cozzi**

**IL PRESIDENTE**  
**Ugo Di Benedetto**

**IL SEGRETARIO**