

Publicato il 07/05/2024

N. 01373/2024 REG.PROV.COLL.
N. 02151/2023 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2151 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cozzi, Antonello Mandarano, Alessandra Montagnani Amendolea, Anna Maria Pavin, Maria Lodovica Bognetti, Maria Giulia Schiavelli, Elena Maria Ferradini, Salvatore Smaldone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli uffici dell'Ente in **Milano**, via della Guastalla 6;

contro

Ministero della Cultura, Segretariato Regionale Ministero della Cultura per la Lombardia, Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale della Lombardia, Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Lombardia, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Citta' Metropolitana di **Milano**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in

Milano, via Freguglia, 1 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

F.C. Internazionale **Milano** S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesca Maria Colombo, Ada Lucia De Cesaris, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
A.C. **Milan** S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marta Spaini, Tommaso Sacconaghi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marta Clara Silvana Spaini in **Milano**, via Visconti di Modrone 12;

Associazione Calcio **Milan** S.P.A, Luigi Corbani, Gabriele Antonio Mariani, Sonia Anna Rita Occhipinti, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Giuliana Brandazzi, Associazione Gruppo Verde San Siro, , Luigi Corbani, Comitato Sì Meazza, Gabriele Antonio Mariani, Comitato promotore del Referendum X San Siro, Sonia Anna Rita Occhipinti, Associazione Parco piazza D'Armi – Le Giardiniere, Andrea Cesare Matteo Bonessa, Maria Grazia De Luca Cardillo, Nicola Basso, Sergio Paolo Maria Bosio, Massimo Mazzonzelli, Massimo Pavanelli, Vera Varalda, rappresentati e difesi dall'avvocato Veronica Dini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

1) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della comunicazione del Segretariato Regionale per la Lombardia in data 7 agosto 2023;
- del parere della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di **Milano** prot. 10177 del 26 luglio 2023;

- del verbale della seduta n. 16 del 27 luglio 2023 della Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale della Lombardia;
 - del verbale della seduta del 23 aprile 2020 della Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale della Lombardia;
 - di ogni atto a questi presupposto, connesso e consequenziale;
- 2) Per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti presentato dal **Comune di Milano** in data 8/1/2024:
- della comunicazione del Segretariato Regionale per la Lombardia in data 7 agosto 2023;
 - del parere della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di **Milano** prot. 10177 del 26 luglio 2023;
 - del verbale della seduta n. 16 del 27 luglio 2023 della Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale della Lombardia;
 - per quanto occorrer possa, del verbale della seduta del 23 aprile 2020 della Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale della Lombardia;
 - nonché di ogni atto a questi presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti resistenti e controinteressate indicate in epigrafe;

Visto l'atto di intervento ad opponendum indicato in epigrafe;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 marzo 2024 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) Dalle allegazioni delle parti e dalla documentazione prodotta in giudizio emerge che:

- con la nota n. 278311/278320 del 19 maggio 2023, indirizzata alla Soprintendenza e al Segretariato regionale, il **Comune di Milano** ha chiesto

una valutazione anticipata dei profili di interesse che potesse presentare il secondo anello dello Stadio San Siro, rappresentando che il cronoprogramma dello studio di fattibilità sottoposto a dibattito pubblico prevede la demolizione dello stadio attuale dopo la scadenza dei settant'anni dalla realizzazione degli interventi del 1953-1955;

- il **Comune** ha evidenziato che il secondo anello avrebbe acquisito il requisito della vetustà (oltre 70 anni) prima della prevista fase di demolizione e della cerimonia di inaugurazione di **Milano-Cortina** gennaio 2026;

- la richiesta è stata supportata dalle seguenti considerazioni: a) con la determinazione del Segretariato regionale n. 2705 del 20 maggio 2020, conclusiva della verifica di interesse culturale, erano stati riconosciuti “rilevanti ai fini della percezione dell’attuale fisionomia dello stadio” gli interventi di realizzazione del secondo anello, effettuati negli anni 1953-1955 e quelli di realizzazione del terzo anello e della copertura, effettuati negli anni 1989-1990, per i quali non era dunque ancora rilevabile il carattere di vetustà della realizzazione previsto dall’art. 12 del d. lgs. n. 42/2004; b) sul carattere artistico del terzo anello e della copertura era stato espresso parere negativo a fronte dell’istanza di riconoscimento presentata dall’autore ai sensi dell’art. 20, comma 2, della legge n. 633/1941;

- la Soprintendenza ha avviato un’istruttoria, effettuando un sopralluogo il 12 giugno 2023;

- con la nota n. 10177 del 26 luglio 2023, indirizzata al Segretariato regionale, la Soprintendenza, dopo avere richiamato le valutazioni espresse in passato in relazione alle altre porzioni dello Stadio, ha ritenuto di “potere comunicare, in via anticipata, l’impossibilità di negare la sussistenza di un interesse culturale semplice del secondo anello in vista della futura verifica”, articolando una serie di motivazioni a supporto, ma precisando che “nel 2026, in occasione delle ipotizzate fasi di demolizione dello stadio, la struttura del secondo anello (l’unica al momento a non essere stata valutata), avrà raggiunto il requisito

della vetustà (> 70 anni), e ricadrà nel regime di tutela de iure. Pertanto si dovrà procedere con una verifica dell'interesse culturale”;

- ciò nonostante, la nota ha specificato che, “alla luce dell’eccezionalità che caratterizza il procedimento in itinere e delle esigenze di pianificazione da parte delle squadre e dell’amministrazione locale”, si sarebbe proceduto a riscontrare la richiesta del **Comune** e ha concluso ribadendo che “questa Soprintendenza ritiene che, per il secondo anello, possano sussistere i requisiti di interesse culturale semplice necessari per una verifica positiva ai sensi degli artt. 10 e 12 del D.L.gs n. 42/2004 e successive modifiche”;
- con nota in data 7 agosto 2023, il Segretariato Regionale per la Lombardia ha comunicato, dopo avere acquisito il parere della Soprintendenza, che nella seduta del 27 luglio 2023 la Commissione regionale per il patrimonio culturale della Lombardia “ha espresso all’unanimità parere positivo di sussistenza dell’interesse culturale per il secondo anello dello Stadio di San Siro, in vista di futura verifica ex art. 12 del D. Lgs. 42/2004 (all’avveramento del requisito di vetustà ultrasettantennale), avallando quindi la proposta della competente Soprintendenza”;
- la nota ha precisato che la Soprintendenza archivistica e bibliografica per la Lombardia, nel corso della medesima seduta, “ha richiamato la valenza come archivio esposto della tribuna ovest dello Stadio per le targhe/epigrafi che documentano i successi nazionali e internazionali di **Inter** e **Milan**. Trattandosi di archivio pubblico, in quanto di proprietà comunale, esso è tutelato ex lege ai sensi dell’art. 10, comma 2, lettera b) del D. Lgs. 42/2004”.

2) Con il ricorso introduttivo e il successivo ricorso per motivi aggiunti, il **Comune** di **Milano**, da un lato, contesta la valutazione di sussistenza dell’interesse culturale, deducendo diversi profili di illegittimità, dall’altro, censura la ritenuta esistenza di un archivio esposto, evidenziando che i beni oggetto dell’archivio non sono di proprietà comunale, trattandosi di targhe appartenenti alla F.C. Internazionale **Milano** S.p.A., e alla A.C. **Milan** S.p.A..

3) Il ricorso è inammissibile, in parte per difetto di interesse, laddove contesta i pareri espressi dalla Soprintendenza e dal Segretariato Regionale, in parte per difetto di giurisdizione, laddove censura la configurabilità di un archivio esposto in ragione della non riconducibilità dei beni interessati al patrimonio comunale.

3.1) In relazione al primo profilo, il Tribunale osserva che:

- il **Comune** ha chiesto un esame anticipato della sussistenza dell'interesse culturale, nella consapevolezza che il secondo anello dello Stadio non ha ancora raggiunto il requisito di vetustà previsto dalla legge;
- tanto la Soprintendenza, quanto il Segretariato Regionale hanno esaminato l'istanza tenendo fermo quest'ultimo dato ed esprimendo solo un parere in ordine alla configurabilità dell'interesse culturale, ribadendo la necessità di una “futura verifica ex art. 12 del D.Lgs. 42/2004 (all'avveramento del requisito di vetustà ultrasettantennale)”;
- le amministrazioni interessate si sono limitate a riscontrare una richiesta del **Comune**, esprimendo un orientamento preventivo, sulla base di un'istruttoria del tutto limitata, di natura documentale accompagnata da un solo sopralluogo;
- contrariamente a quanto addotto dal **Comune**, non può ritenersi integrata la fattispecie delineata dall'art. 12 del D.Lgs. 42/2004;
- il primo comma della norma precisa che “le cose indicate all'articolo 10, comma 1” - tra le quali rientra l'immobile di cui si tratta - “che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, sono sottoposte alle disposizioni della presente Parte fino a quando non sia stata effettuata la verifica di cui al comma 2”;
- a sua volta il comma 2 precisa che “I competenti organi del Ministero, d'ufficio o su richiesta formulata dai soggetti cui le cose appartengono e corredata dai relativi dati conoscitivi, verificano la sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico nelle cose di cui al comma

- 1, sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero medesimo al fine di assicurare uniformità di valutazione”;
- le due disposizioni palesano che la verifica di interesse culturale ha ad oggetto immobili risalenti ad oltre settanta anni, pertanto ogni valutazione anticipata non assume rilievo ai fini della configurabilità della dichiarazione di interesse culturale;
 - in tale senso l'art. 10, comma 5, del D.Lgs n. 42/2004 precisa che non sono soggette alla “disciplina del presente titolo” le cose “che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni”;
 - il **Comune** valorizza in senso contrario la disposizione del comma 7 dell'art. 12, laddove stabilisce che “l'accertamento dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, effettuato in conformità agli indirizzi generali di cui al comma 2, costituisce dichiarazione ai sensi dell'articolo 13 ed il relativo provvedimento è trascritto nei modi previsti dall'articolo 15, comma 2. I beni restano definitivamente sottoposti alle disposizioni del presente Titolo”;
 - si sostiene che, qualora la valutazione sia stata comunque effettuata, essa integra di per sé la dichiarazione di interesse culturale, ai sensi del successivo art. 13;
 - la tesi non è condivisibile, in quanto la valutazione di interesse cui si riferisce il comma 7 è quella che ha ad oggetto gli immobili valutabili al fine della configurabilità del vincolo, ossia quelli risalenti ad oltre settanta anni;
 - diversamente opinando si riterrebbero vincolabili immobili che non presentano il necessario requisito legale, il quale verrebbe privato di significato;
 - la disciplina di riferimento richiede che la valutazione dell'interesse sia effettuata, ai fini della dichiarazione di cui al successivo art. 13 e dell'apposizione del vincolo, solo rispetto ad immobili con almeno 70 anni di vetustà, in quanto prima di tale accadimento temporale non è configurabile,

- per scelta legislativa, una situazione tutelabile mediante l'apposizione del vincolo;
- la circostanza che l'immobile abbia almeno 70 anni integra un elemento costitutivo della fattispecie legale di attribuzione del potere di vincolo;
 - l'amministrazione comunale cerca di ricostruire la natura provvedimento delle note impugnate in ragione della loro riconducibilità ai soggetti che sono normalmente investiti del potere di rendere la valutazione e di svolgere la sottostante istruttoria;
 - la tesi non è condivisibile, perché il dato soggettivo non muta la natura e gli effetti delle note impugnate, che non sono espressive di potere amministrativo, intervenendo rispetto ad una fattispecie cui non si correla, per ragioni temporali, l'attribuzione in base alla legge del potere di rendere la dichiarazione di interesse culturale e di apporre il relativo vincolo;
 - ciò che difetta nella fattispecie è proprio l'esercizio del potere autoritativo, per mancanza dei presupposti legali di radicamento del potere stesso, che non dipende dalla mera identità soggettiva tra i soggetti che hanno manifestato un orientamento e quelli competenti ad esprimere la valutazione in presenza dei presupposti legali di configurazione di un immobile come vincolabile;
 - nello stesso senso, è destituita di fondamento la tesi del **Comune** secondo la quale le note integrerebbero un provvedimento ad efficacia differita;
 - a parte la considerazione che il testo delle note in esame non reca traccia di tale differimento, va osservato che l'introduzione di un elemento accidentale nel contenuto di un provvedimento presuppone che l'atto abbia natura provvedimento, ma tale circostanza non sussiste nel caso di specie, come già evidenziato;
 - ancora una volta il **Comune** cerca di ricostruire "ab externo" la natura provvedimento delle note, valorizzando in tale caso un'ipotetica condizione sospensiva dell'efficacia dell'atto, senza considerare che la condizione accede al provvedimento e non viceversa, sicché in difetto di esercizio di un potere

autoritativo non è certo un ipotetico elemento accidentale a dotare un atto di forza e valore di provvedimento amministrativo;

- le note impugnate esprimono solo un parere facoltativo, che l'amministrazione ha reso in ragione della richiesta del **Comune** e della situazione concreta rappresentata;

- si tratta di note prive di attitudine lesiva, fermo restando che la circostanza, pure dedotta dal **Comune**, secondo la quale esse assumerebbero incidenza in concreto rispetto alle relazioni intraprese con F.C. Internazionale **Milano** S.p.A. e A.C. **Milan** S.p.A., non vale ad evidenziare la lesione di un interesse giuridicamente rilevante, in quanto l'amministrazione ha espresso solo un parere preventivo, ribadendo la necessità di procedere, un volta maturati i settant'anni, alla valutazione dell'interesse culturale, ai sensi dell'art. 12 del D.L. gs n. 42/2004;

- anche ad ammettere l'incidenza meramente fattuale dell'opinione espressa dalle amministrazioni resistenti sui rapporti in itinere tra le due società calcistiche e il **Comune**, resta fermo che essa non radica l'interesse di quest'ultimo all'impugnazione, siccome rivolta avverso atti di natura non provvedimentale, che non incidono in termini giuridicamente rilevanti sulla sfera giuridica dell'amministrazione comunale.

Va pertanto ribadita l'inammissibilità dell'impugnazione, per carenza di interesse, nella parte relativa alla contestazione delle note della Soprintendenza e del Segretariato Regionale, laddove, in via meramente preventiva, evidenziano "l'impossibilità di negare la sussistenza di un interesse culturale semplice del secondo anello in vista della futura verifica".

3.2) Il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti sono inammissibili, per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, nella parte in cui contestano la nota del Segretariato Regionale per la Lombardia 7 agosto 2023, laddove, richiamando le valutazioni espresse dalla Soprintendenza archivistica e bibliografica per la Lombardia, ha attribuito "valenza come archivio esposto della tribuna ovest dello Stadio per le targhe/epigrafi che documentano i

successi nazionali e internazionali di **Inter** e **Milan**. Trattandosi di archivio pubblico, in quanto di proprietà comunale, esso è tutelato ex lege ai sensi dell'art. 10, comma 2, lettera b) del D. Lgs. 42/2004”.

L'amministrazione comunale contesta la nota in esame deducendo che le targhe, che comporrebbero l'archivio, non sono di proprietà comunale, ma delle società calcistiche F.C. Internazionale **Milano** S.p.A e A.C. **Milan** S.p.A., contrariamente a quanto ritenuto dalle amministrazioni resistenti che hanno configurato l'esistenza di un archivio esposto sul presupposto della proprietà comunale delle targhe.

Il petitum sostanziale della controversia, in base al quale deve essere determinato il riparto di giurisdizione, investe la titolarità del diritto di proprietà sui beni che la Soprintendenza indica come componenti un archivio pubblico vincolato ex lege, fermo restando che il petitum sostanziale si identifica non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma in funzione dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (cfr. ex multis Cass. civ., sez. un., 23/12/2016, n. 26900).

Ai fini del riparto di giurisdizione, ciò che rileva è il contenuto sostanziale della domanda in relazione all'effettiva finalità che la parte intende perseguire, con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico del quale detti fatti sono manifestazione e, quindi, la consistenza oggettiva della posizione giuridica soggettiva oggetto di tutela (ex multis, TAR Lombardia, **Milano**, Sez. III, 7 marzo 2023, n. 596).

Nel caso di specie non si tratta di valutare la legittimità di un provvedimento amministrativo, correlato ad una posizione soggettiva di interesse legittimo, in quanto l'art. 10, comma 2 lett. b), del d.l.gs n. 42/2004 individua direttamente come beni culturali gli archivi degli enti pubblici territoriali, sicché il vincolo, qualora sussistano i presupposti di legge, è di fonte legale.

La controversia attiene ai presupposti costitutivi della fattispecie appena delineata ed in particolare ha ad oggetto l'accertamento della titolarità del diritto di proprietà su tali beni, che secondo le amministrazioni resistenti è

riferibile al **Comune**, mentre quest'ultimo la riferisce alle due società calcistiche.

Pertanto la giurisdizione va riferita al giudice ordinario, perché la controversia concerne la proprietà, pubblica o privata, di determinati beni, sicché investe direttamente l'accertamento dell'esistenza e dell'estensione di diritti soggettivi, dei privati o della Pubblica Amministrazione, non correlati all'esercizio di potere imperativo.

Ne deriva che il ricorso in parte qua è inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e va individuata, ai sensi dell'art. 11 c.p.a., nel giudice ordinario l'autorità giurisdizionale cui spetta la cognizione della relativa domanda e dinanzi al quale il processo potrà essere riassunto nei termini di legge.

4) In definitiva, il ricorso introduttivo e il successivo ricorso per motivi aggiunti sono inammissibili, in parte per carenza di interesse e in parte per difetto di giurisdizione.

Le peculiarità fattuali e giuridiche della fattispecie sottesa alle impugnazioni proposte consentono di compensare tra le parti le spese della lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando:

- 1) dichiara inammissibili il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, nella parte in cui contestano gli atti gravati in relazione alla configurazione di un archivio pubblico e indica nel giudice ordinario l'autorità giurisdizionale cui spetta la cognizione della relativa domanda e dinanzi al quale il processo potrà essere riassunto nei termini di legge;
- 2) dichiara inammissibili nel resto il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti, secondo quanto esposto in motivazione;
- 3) compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in **Milano** nella camera di consiglio del giorno 14 marzo 2024

con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere, Estensore

Mauro Gatti, Consigliere

L'ESTENSORE
Fabrizio Fornataro

IL PRESIDENTE
Marco Bignami

IL SEGRETARIO