

Ecc.mo

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

- MILANO -

**RICORSO**

di **LEGAMBIENTE ONLUS**

contro

**INFRASTRUTTURE LOMBARDE S.P.A.**, in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*

**CONSORZIO VILLA REALE E PARCO DI MONZA**, in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*

**REGIONE LOMBARDIA**, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta  
Regionale

e n. c.

**NUOVA VILLA REALE MONZA S.P.A.**, in persona del legale rappresentante  
*pro tempore*

**COMUNE DI MONZA**, in persona del Sindaco *pro tempore*

**COMUNE DI MILANO**, in persona del Sindaco *pro tempore*

**MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI**, in persona del  
Ministro *pro tempore*

**ITALIANA COSTRUZIONI S.P.A.**, in persona del legale rappresentante *pro  
tempore*

per l'annullamento (ovvero per l'accertamento dell'illegittimità e/o nullità)  
della concessione-contratto, per la progettazione definitiva ed esecutiva dei lavori  
relativi al corpo centrale della Villa Reale di Monza, per l'esecuzione dei lavori e  
la gestione delle opere, sotto i profili pubblicistici ricollegati ai poteri-doveri  
afferenti alla tutela del pubblico e generale servizio assolto dal complesso

monumentale della Villa Reale di Monza, ai sensi del T.U. n. 42/2004, del D. Lgs. n. 163/2006 e di ogni altra normativa della materia.

Pertanto, segnatamente:

- della deliberazione del 01.06.2011 con cui Infrastrutture Lombarde S.p.A. ha aggiudicato al raggruppamento formato da Italiana Costruzioni, Malegori Erminio s.r.l. e Nagest Global Service s.r.l. la concessione suddetta, spedito il successivo 14.07.2011 per la pubblicazione sul GUUE; nonché del contratto di concessione stipulato in data 07.07.2011 tra Infrastrutture Lombarde S.p.A., Consorzio Villa Reale e Parco di Monza e Nuova Villa Reale S.p.A., compresi i documenti contrattuali, con particolare riguardo ai documenti n. 8 (disciplinare per la gestione) e n. 9 (progetto gestionale);
- del bando di gara in data 17.03.2010, relativo alla concessione in questione, con i relativi elaborati, con particolare riguardo al disciplinare per la gestione;
- dell'atto in data 09.10.2009 con cui Infrastrutture Lombarde S.p.A. ha validato e verificato il progetto preliminare complessivo di intervento di valorizzazione della Villa Reale di Monza;
- della convenzione per gli interventi di conservazione e recupero ed adeguamento funzionale del complesso monumentale della Villa Reale di Monza e relative pertinenze in data 02.02.2010 tra Consorzio Villa Reale e Parco di Monza, Regione Lombardia e Infrastrutture Lombarde S.p.A.;
- di ogni ulteriore atto e provvedimento preordinato e connesso.

\*\*\*

La Villa Reale di Monza è un complesso monumentale di primaria importanza artistica, storica e culturale che ha vissuto nel corso della sua lunga storia, iniziata nel 1777, alterni periodi di splendore e di degrado.

Voluta dall'arciduca Ferdinando (figlio di Maria Teresa d'Austria), venne realizzata su progetto del Piermarini, allievo del Vanvitelli, per essere destinata a dimora estiva della famiglia imperiale (si veda la relazione storico-artistica della Soprintendenza: doc. 8 <sup>1</sup>).

Il complesso, completato nel suo primo nucleo nel 1790, venne valorizzato durante il periodo napoleonico sotto la guida del Canonica (che realizzò alcuni imponenti interventi strutturali, quali il corpo di guardia e il teatrino), per poi divenire, dopo l'unità d'Italia, la residenza privilegiata dei sovrani, particolarmente apprezzata da Umberto I.

Il cuore del complesso, costituito dal corpo centrale, ospitava, al primo e secondo livello, i due piani nobili: il primo con l'atrio, gli scaloni d'accesso e vari locali affrescati e intarsiati, destinati prevalentemente a ricevimento e svago (sala del trono, sala degli uccelli, sala biliardo etc.); il secondo, con gli appartamenti della Corte.

Al piano terreno si trovavano depositi e magazzini. Nello spazio "belvedere" vi erano i locali per la servitù.

Dopo il regicidio di Umberto I, il Palazzo Reale venne abbandonato. Nel 1919 (R.D.L. del 03.10.1919) cessò di far parte della dotazione della Corona per essere dapprima "retrocesso" al Demanio dello Stato (in uso al Ministero dell'Istruzione Pubblica: v. doc. 9), e poi concesso dallo Stato ai Comuni di Monza e di Milano <sup>2</sup>.

Con atto di cessione in data 04.04.1996 (doc. 7), la proprietà dell'intero complesso monumentale, con esclusione delle porzioni ivi puntualmente

---

<sup>1</sup> Il luogo fu prescelto per la presenza - all'interno di quello che diverrà il Parco di Monza - di numerose ville di delizia edificate in epoca settecentesca, come le Ville Mirabello e Mirabellino, che vennero in epoca successiva inglobati nel Parco e usati come *dependance* della Villa.

<sup>2</sup> Contemporaneamente, il Parco e le sue dipendenze passano dapprima all'Opera Nazionale Combattenti e poi, in concessione, ai Comuni di Monza e Milano e alla Società Umanitaria.

individuata e riservata allo Stato (cfr. art. 3), è passata dal Demanio dello Stato ai Comuni di Monza e Milano.

L'art. 8 della convenzione precisa che gli immobili ceduti *“essendo riconosciuti di interesse artistico faranno parte del demanio pubblico dei Comuni di Milano e Monza”*, i quali *“si impegnano a curarne la conservazione permanente ed a destinarli ad attività museali, culturali di rappresentanza e di fruizione e conservazione del verde”*.

Per assicurare la corretta fruizione del complesso monumentale, l'atto di cessione introduce una clausola (definita appunto “cautelativa”: art. 9) nella quale prescrive che l'utilizzo temporaneo per manifestazioni dovrà essere autorizzato dalla Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici, fermo restando che *“tali manifestazioni dovranno avere essenzialmente carattere culturale e dovranno essere compatibili con l'alto valore artistico del bene”*.

Il Comune di Milano ha, poi, ceduto la quota di sua proprietà alla Regione Lombardia.

Il complesso monumentale risulta sottoposto a tutte le disposizioni del D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, alla luce anche del decreto della Soprintendenza Regionale per i Beni e le Attività Culturali del 25 febbraio 2003 ( v. pag. 57 All. 11 ).

Negli anni più recenti, visto l'elevato livello di degrado nel quale versavano le strutture, vi sono stati importanti interventi di recupero, a totale carico della Pubblica Amministrazione: in particolare, e per ciò che qui rileva, sono state restaurate le facciate esterne, le strutture lignee, il manto di copertura ed una parte delle superfici interne del primo piano nobile e del belvedere.

Tuttavia, l'esigenza di pieno recupero e valorizzazione della Villa Reale di Monza e dei Giardini di pertinenza hanno indotto nel 2003 le Amministrazioni interessate (Regione Lombardia, Comune di Monza e Ministero per i beni e le

attività culturali) a concludere un accordo di programma al fine di promuovere un concorso internazionale di progettazione.

Vincitore della procedura selettiva è risultato il raggruppamento capeggiato dall'arch. Giovanni Carbonara di Roma, il cui progetto prevedeva -previa esecuzione di una serie di interventi di restauro e di miglioramento degli impianti- di destinare le parti più pregiate e prestigiose del complesso (ossia il primo e secondo piano nobile ed il cortile d'onore) a **funzioni di alta rappresentanza e museali**.

Nel progetto "Carbonara":

- i predetti spazi, normalmente adibiti a museo, erano destinati ad ospitare importanti incontri istituzionali, nazionali ed internazionali;
- il piano terreno avrebbe dovuto essere adibito a ristorazione, biglietteria, uffici amministrativi e *bookshop*; il belvedere, in parte a biblioteca (con fonoteca, sala di lettura etc.) ed in parte a sala *meeting* e ristorazione.

Nel 2008, i Comuni di Monza e Milano, il Ministero per i Beni e le attività culturali e la Regione Lombardia hanno stipulato un accordo di programma (30.07.2008: Doc. 2) che ha previsto la creazione di un consorzio, denominato "Consorzio Villa Reale e Parco di Monza" cui affidare, ex art. 112, D. Lgs. n. 42/2004, la valorizzazione del bene e l'elaborazione del relativo piano strategico. L'AdP affida al Consorzio la gestione del complesso monumentale; a tale soggetto viene altresì riconosciuto il potere di affidare, tramite Regione Lombardia (che si avvale di Infrastrutture Lombarde S.p.A.), le opere, i lavori, i servizi e le forniture necessari agli interventi di conservazione.

Il Consorzio è stato costituito, con durata pari a 20 anni, in data 20.07.2009 (cfr. per Regione Lombardia, D.G.R. VII/09235 dell'08.04.2009 con relativo statuto: v. docc. 3 e 4).

Con atto del 17 marzo 2010, Infrastrutture Lombarde S.p.A. ha bandito la gara relativa alla concessione del recupero e valorizzazione del corpo centrale della Villa Reale di Monza.

Si noti che, all'infuori del bando, gli altri elaborati di gara non sono stati immediatamente disponibili: la stazione appaltante ha negato addirittura l'accesso a soggetti qualificati (consiglieri regionali), adducendo il carattere ristretto della procedura. La lesività degli atti non era in alcun modo percepibile dalla lettura dei documenti pubblicati.

La procedura si caratterizza come concessione avente ad oggetto l'esecuzione di opere di restauro del bene, previa redazione del progetto definitivo e di quello esecutivo, e la sua gestione.

Vincitore della gara è risultato il raggruppamento costituito da Italiana Costruzioni S.p.A., Malegori comm. Erminio s.r.l. e Na. Gest Global Service s.r.l., che hanno, poi, costituito la Nuova Villa Reale S.p.A.

L'aggiudicazione è avvenuta il 01.06.2011. In data 07.07.2011 è stato stipulato il contratto di concessione (doc. 1).

Per l'esecuzione delle opere, il cui valore è quantificato in complessivi € 23.385.154,26 al netto IVA (base di gara), è prevista la corresponsione di un corrispettivo pari a € 18.969.628,94 (v. docc. 1 e 10). La differenza viene remunerata con il diritto a gestire il bene (quasi 14.000 mq di superficie) per un periodo di 30 anni (poi ridotti a 20 più due di lavori in sede di gara); sul concessionario grava l'onere di versare un canone fisso annuo di € 60.000,00, oltre a una quota ragguagliata ai ricavi di gestione <sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Forma oggetto del contratto: il corpo centrale della Villa (piano terra, primo e secondo piano nobile, belvedere), una parte dell'ala nord e la corte d'ingresso, appartenenti a Regione Lombardia, Comune di Monza e Ministero per i beni e le attività culturali (trattasi di alcuni spazi rimasti di proprietà statale in seguito al citato atto di cessione del 04.04.1996). Anche la gestione si estende a tali spazi, con esclusione di alcuni locali indicati dall'art. 19 comma 3 della concessione.

Fino al collaudo delle opere, “*concedente*” è Infrastrutture Lombarde S.p.A.; dopo il collaudo, il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza (v. doc. 1 *sub* art. 2).

Come verrà più analiticamente dimostrato nella parte in diritto, il disciplinare di gestione allegato al contratto di concessione (doc. 5) attribuisce al concessionario il diritto di utilizzare il complesso monumentale nel modo ritenuto economicamente più conveniente, per una serie eterogenea di attività: realizza così una sostanziale commercializzazione del bene che lo sottrae, di fatto, alle funzioni di carattere culturale che gli sono proprie, con relativo pregiudizio per la fruizione pubblica.

Ed infatti:

- l'intero piano Belvedere viene adibito a ristorante, che occupa, per la cucina, anche una parte del piano terreno (con la necessità di realizzare ascensori interni: benché tali opere siano prive di utilità per il bene culturale, vengono incluse tra quelle inerenti il suo recupero);
- al piano terreno, accanto alla caffetteria e al *bookshop*, sono previste non meglio precisate “*attività legate all’artigianato*”;
- al primo e secondo piano nobile (che il progetto Carbonara riservava ad alta rappresentanza istituzionale e a museo) vengono autorizzati “*eventi*”, che spaziano da mostre temporanee, anche riferite alla produzione (*alias*, esposizioni commerciali), a “*convegni*”, “*ricevimenti*”, “*attività di svago*”, “*banchetti*” (art. 13 del disciplinare).

Al concessionario è data l'ampia facoltà di decidere se ammettere o meno il pubblico a tali avvenimenti, se imporre il pagamento di un biglietto e il relativo importo.

\*\*\*

Con il presente ricorso, l'Associazione ricorrente, che annovera tra i propri fini statutari la tutela del patrimonio storico e culturale, intende contestare i contenuti della concessione afferenti alla gestione del bene, che denotano la sua sottrazione alla fruizione pubblica, coesistente alla natura demaniale dei beni culturali pubblici.

Allo stato, in attesa di conoscere il progetto definitivo e quello esecutivo e le conseguenti determinazioni del Ministero per i beni e le attività culturali, non vengono svolte specifiche censure relative alle opere da eseguire, con riserva, tuttavia, di proporre motivi aggiunti ove se ne ravvisasse la necessità.

Si anticipa che il ricorso impugna gli atti, le scelte anche negoziali, i comportamenti programmati per i profili attinenti alla natura e alla funzione demaniale del bene.

La natura demaniale ne assicura, infatti, l'appartenenza anche alle collettività insediate, onde l'ampia legittimazione dei *cives* a vedere tutelata dall'azione (pur discrezionale) della P.A. la conservazione dei caratteri ricollegati alla storia ed alla tradizione del bene medesimo, nel complesso e nella scomposizione dei suoi elementi di autonoma rilevanza, non meno che la fruizione aperta al pubblico godimento del medesimo bene, quale strumento di crescita culturale. La rappresentata esigenza di tutela non può pertanto dirsi limitata dall'attività contrattuale esercitata per la scelta del contraente e dalla stipula della convenzione, nella misura in cui la prima o la seconda non assicurino, come nel caso si denuncia, la tutela degli anzidetti valori.

Gli atti e i provvedimenti impugnati sono palesemente illegittimi e se ne chiede l'annullamento per i seguenti

#### MOTIVI



**1.- Violazione e falsa applicazione del D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (“Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137”), e del D.M. 11 dicembre 2007 n. 507. Eccesso di potere per contraddittorietà, carenza di motivazione, sviamento. Contrasto con la necessaria fruizione pubblica del bene.**

Ai fini della comprensione delle articolate doglianze, occorre richiamare il quadro normativo di riferimento, quale risultante dal D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che consacra quale principio fondamentale in materia di patrimonio culturale di proprietà pubblica, quello della pubblica fruizione.<sup>4</sup>

Tale principio è sotteso alle funzioni di tutela, rientranti nella potestà legislativa statale esclusiva<sup>5</sup>, così come quelle di valorizzazione, corrispondenti a potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni ex art. 117 Cost.<sup>6</sup>

È bene altresì ricordare che il codice Urbani dedica particolare attenzione alla “fruizione” e “valorizzazione” **di quella categoria a sé stante nell’ambito dei “beni culturali”**, qualificata come “*istituti e luoghi di cultura*” (v. art. 101), che include anche i “*complessi monumentali*”<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. art. 1, comma 3, D. Lgs. n. 42/2004: “*Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione*”; art. 1, comma 4: “*Gli altri soggetti pubblici, nello svolgimento della loro attività, assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale*”; art. 2 comma 4: “*i beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela*”.

<sup>5</sup> Cfr. art. 3 D. Lgs. n. 42/2004: “*garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione*”.

<sup>6</sup> Cfr. art. 6, D. Lgs. n. 42/2004: “*la valorizzazione consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica*”.

<sup>7</sup> Cfr. art. 101 comma 2, lett. f), D. Lgs. n. 42/2004: “*complesso monumentale: insieme formato da una pluralità di fabbricati, edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, una autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica*”.

L'art. 102 stabilisce, in termini tassativi, che deve essere assicurata la fruizione pubblica di tali beni <sup>8</sup>.

Le "modalità" della fruizione pubblica sono disciplinate dal successivo art. 103 che dispone che l'accesso ai luoghi e istituti di cultura può essere gratuito o a pagamento, mediante biglietto di ingresso che il Ministero, le Regioni e gli enti territoriali devono determinare alla luce dei criteri di cui al comma 3.

La regolamentazione del biglietto di ingresso è contenuta nel D.M. 11 dicembre 1997 n. 507: il suo importo viene fissato dalla direzione regionale del Ministero alla luce di vari parametri, legati, prevalentemente, all'intrinseco pregio culturale del bene (per i complessi monumentali in cui coesistono proprietà statali con proprietà di altri enti territoriali l'importo ed i relativi parametri vengono definiti previo accordo tra il Direttore regionale e i rappresentanti degli Enti stessi).

Il Codice dei Beni Culturali consente la concessione dell'uso dei "*beni culturali*" a singoli richiedenti, purché ne siano garantite la "*conservazione e la fruizione pubblica*", nonché la "*compatibilità della destinazione d'uso con il carattere storico-artistico del bene*" (art. 106); dispone che non possono essere "adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico" (art. 20); regola l'attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica e di proprietà privata, nel rispetto dei principi fissati dal Codice (art. 111 e ss.).

Stabilisce, infine, che negli "*istituti e nei luoghi della cultura indicati all'articolo 101 possono essere istituiti servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico*" (art. 117, comma 1), come quelli editoriali (comma 2 lett. a), di ristorazione, caffetteria (comma 2, lett. f), la cui gestione può essere svolta

---

<sup>8</sup>

Cfr. anche art. 101, comma 4, D. Lgs. n. 42/2004, secondo cui "*gli istituti e luoghi di cui al comma 1 che appartengono a soggetti pubblici sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico*". Il comma 3 precisa che per tutti gli altri beni culturali pubblici, non costituenti istituti e luoghi di cultura, la fruizione pubblica è assicurata compatibilmente con lo svolgimento degli scopi istituzionali cui sono destinati.

direttamente dalle Amministrazioni o indirettamente a mezzo di concessione a terzi (art. 117, comma 4, e art. 115).

In tal caso, il contratto di servizio deve, tra l'altro, indicare *“i servizi essenziali che devono essere comunque garantiti per la pubblica fruizione del bene”*.

**In sostanza, dal quadro normativo testé richiamato si desume che la funzione principale dei “luoghi ed istituti di cultura”, categoria a sé stante nell’ambito dei “beni culturali”, è quella della fruizione pubblica (accedere al bene e goderne le caratteristiche); per favorire tale funzione principale è ammessa la creazione di servizi accessori indicati dall’art. 117 del Codice, la cui “modalità di gestione” (sia essa diretta o indiretta) non deve tuttavia pregiudicare la fruizione pubblica del bene (gratuita o mediante il pagamento del biglietto), né comprometterne l’integrità, anche riguardo ai valori storici o artistici di cui è espressione.**

Come ribadito dalla più recente giurisprudenza: *“in tema di beni pubblici il connotato della “demanialità” esprime una duplice appartenenza, alla collettività ed al suo ente esponenziale, dovendosi intendere la titolarità in senso stretto come appartenenza di servizio, nel senso che l’ente esponenziale può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la sua concreta possibilità di fruizione; ne consegue che la titolarità dei beni demaniali allo Stato o agli altri enti territoriali non è fine a sé stessa e non rileva solo sul piano della “proprietà”, ma comporta per l’ente titolare anche la sussistenza di oneri di «governance» finalizzati a rendere effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene”* (Cass. civ., Sez. Unite, 14.02.2011, n. 3665).

La Villa Reale di Monza, per le sue caratteristiche intrinseche (trattandosi, appunto, di un insieme di edifici che hanno assunto una connotazione unitaria) costituisce bene culturale di proprietà pubblica e **complesso monumentale** (oltre che monumento nazionale), come affermato dagli stessi atti finalizzati alla sua valorizzazione <sup>9</sup>.

Pertanto, quale complesso monumentale, essa costituisce istituto e luogo di cultura, ex art. 101 del Codice dei Beni Culturali.

Le concrete modalità di gestione, previste dalla gravata concessione e dagli atti richiamati, non solo violano i principi e le norme in materia di fruizione pubblica dettati dal Codice dei Beni Culturali (ed in particolare le disposizioni poste a tutela degli “istituti e luoghi di cultura”) ma non sono neppure compatibili con il carattere storico e artistico del bene.

Le **funzioni museali** -che dovrebbero avere rilevanza principale- **assumono, nel caso di specie, carattere solo residuale ed eventuale.**

Il disciplinare di gestione richiamato dalla concessione, al paragrafo 2 dell’art. 4 (“uso degli spazi”: doc. 5), inserisce le “attività museali e connesse all’attività di restauro” all’interno di un vasto elenco (con valore puramente esemplificativo: “tra le altre”) di funzioni tra di loro molto eterogenee ed indeterminate.

---

<sup>9</sup> L’oggetto dell’Adp del 30.07.2008 recita: “Accordo [...] per la valorizzazione del complesso monumentale della Villa Reale di Monza, del Parco e dei giardini” (doc. 2). L’art. 2, comma 2, lett. a) dello statuto del Consorzio Villa Reale e Parco di Monza indica tra le finalità del nuovo Ente quella di “garantire la conservazione, il recupero e la valorizzazione del complesso monumentale ed ambientale della Villa Reale di Monza, del Parco [...]; b) valorizzare il potenziale di relazioni del complesso monumentale” (doc. 3). L’espressione “complesso monumentale” compare poi ripetutamente nelle premesse del contratto stipulato in data 07.07.2011 con il quale Infrastrutture Lombarde S.p.A. ed il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza hanno concesso, con gestione indiretta, il corpo centrale del bene a Nuova Villa Reale S.p.A. (cfr. lett. e), i), m), u), della premessa: doc. 1). La stessa Soprintendenza per i beni e le attività culturali di Milano conclude la propria relazione storico-artistica osservando che “*il Parco di Monza, con i suoi storici annessi costituisce una realtà unica nel suo genere ed è soprattutto un unicum inscindibile con la Villa, ponendosi tra i complessi monumentali e ambientali più importanti a livello europeo*” (doc. 8).

Nel primo e secondo piano nobile, cuore artistico e storico del bene, le funzioni museali sono puramente eventuali, connesse a non meglio definite “*attività espositive diversificate, anche legate alle attività museali e/o di restauro*”.

Ancor meno convincenti ed addirittura sconcertanti, sotto questo profilo, sono le specifiche clausole, previste al successivo art. 13, che disciplinano gli “eventi” “ospitabili” nei due piani nobili.

Ed infatti, benché la norma richiami, seppur in modo indeterminato, il principio della “*fruizione pubblica*”, i commi successivi contemplan una serie di disposizioni che lo tradiscono palesemente.

Al comma 2 vengono contemplate, a titolo esemplificativo, quali “*attività ad alta fruibilità*”, “*mostre temporanee su temi che possono spaziare in diversi settori*”.

Dalla ricerca alla “*produzione*”: ossia eventi di carattere prettamente commerciale, dove l’espositore offre al pubblico la propria merce <sup>10</sup>. L’apertura al pubblico finisce così per essere legata non al bene culturale in sé, bensì all’evento commerciale: il tutto in spregio al Codice Urbani che, invece, prevede che venga assicurato il diritto del pubblico di accedere -gratuitamente o pagando un biglietto- al complesso monumentale, al fine di godere del bene stesso.

Lo stesso dicasi per le “*sfilate di moda*”, la “*presentazione di prodotti e/o brand*”, le “*sessioni d’aste*”, “*live music e drinks*”, le “*iniziative ludico sportive*”.

---

<sup>10</sup> Analogamente a quanto avviene in qualsiasi centro commerciale, fiera o altro luogo dove viene esposta merce, che il cliente può osservare in vista di possibili acquisti. L’esposizione costituisce attività commerciale al dettaglio se svolta in favore della generalità dei consumatori, all’ingrosso se riservata ad altri commercianti e manifestazione fieristica ove nel medesimo luogo coesista una pluralità di espositori (v. art. 121 della L.R. 2 febbraio 2010 n. 6 e D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 114). Del resto, secondo costante giurisprudenza, per “*superficie di vendita di un esercizio commerciale si deve intendere «quella su cui sostano e si spostano, oltre al personale addetto al servizio, i consumatori per esaminare gli oggetti posti in vendita collocati negli appositi spazi e per concludere le operazioni di vendita, sicché la zona di esposizione dei prodotti commercializzati dall’esercizio va senza dubbio inclusa nella superficie di vendita*” (Cons. Stato, sez. V, 24.09.1997, n. 1020; T.A.R. Veneto, sez. III, 02.11.2004, n. 825).

Le funzioni ammesse dall'art. 13 della concessione violano inoltre l'art. 20 del Codice Urbani, che vieta di adibire i beni culturali ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico.

Ed infatti, la previsione di eventi quali “*convegni, corsi di formazione, conferenze*”, “*ricevimenti*”, “*banchetti*”, “*matrimoni*”, “*set cinematografici o televisivi*”, “*assemblee di società*”, “*attività di svago*”, oltre che contraria al principio della libera fruibilità al pubblico (per partecipare ai primi occorre, ad esempio, essere iscritti o appartenenti alle associazioni che li organizzano o, comunque, possedere conoscenze specialistiche che non appartengono al pubblico), non garantisce la compatibilità di tali usi con il carattere storico o artistico del bene (ciò vale, in particolare, per i banchetti, i ricevimenti e le attività di svago).

All'interno di questo amplissimo ventaglio, la scelta delle concrete attività da svolgere -secondo logiche prettamente commerciali (peraltro espressamente richiamate dall'art. 4 comma 2)- è rimessa al concessionario, cui viene anche attribuito il potere di decidere, in base alle proprie “*strategie di marketing*”, quali eventi subordinare al pagamento del biglietto di ingresso (ed, evidentemente, la sua misura: cfr. art. 13, comma 4<sup>11</sup>).

Ora, attribuire a tale soggetto il potere di fissare il prezzo del biglietto non solo collide con l'art. 103, comma 3 del Codice e con il D.M. 11 dicembre 1997, che lo riserva al Direttore regionale del Ministero dei Beni Culturali (previo accordo tra Regione ed Enti territoriali per i complessi monumentali appartenenti a più amministrazioni e nel rispetto dei parametri definiti dalla norma), ma elude il principio della fruizione pubblica.

---

<sup>11</sup> Le esigenze commerciali del concessionario potrebbero, per esempio, indurlo a privilegiare funzioni destinate a rimanere appannaggio di ristrette cerchie di facoltosi clienti (ricevimenti, assemblee di società, banchetti) oppure a prevedere, al medesimo fine, biglietti di ingresso dal costo elevato, insostenibili per la generalità del pubblico.

Mancano, nella convenzione e relativi allegati, norme idonee a garantire quanto previsto dalla legge, e cioè la possibilità al pubblico -quantomeno in congrui orari della giornata- di accedere al bene puramente e semplicemente, gratuitamente o corrispondendo un biglietto (la cui misura, tuttavia, deve essere predeterminata nel rispetto della normativa vigente e non rimessa all'arbitrio del concessionario).

I meccanismi di “utilizzo” introdotti con i gravati atti non solo violano le richiamate disposizioni del Codice dei Beni Culturali, ma presentano ulteriori profili di illegittimità.

Anzitutto perché la maggior parte delle attività ammesse a scelta del concessionario sono incompatibili con il vincolo previsto dall'atto di cessione del 4 aprile 1996: il Demanio dello Stato, nel trasferire ai Comuni di Monza e Milano (cui è ora subentrata la Regione Lombardia), tra gli altri, gli spazi oggetto dell'impugnata concessione, contemplava nell'atto di trasferimento, quali espresse ed esclusive destinazioni, “*attività museali, culturali, di rappresentanza e di fruizione e conservazione del verde*” (doc. 7).

Sussiste, inoltre, contrasto con l'accordo di programma del 30 luglio 2008, che enuclea tra i propri obiettivi essenziali quello di garantire la “*conservazione, il recupero e la valorizzazione del complesso monumentale ed ambientale della Villa Reale di Monza [...] garantendone la fruizione pubblica e sviluppandone i valori immobiliari e culturali*” (cfr. art. 4, comma 1 lett. a): doc. 2).

Non vi è neppure coerenza con il c.d. progetto preliminare “Carbonara”, selezionato in seguito a concorso internazionale e richiamato nelle stesse premesse della concessione del 07.07.2011, quale presupposto della successiva attività amministrativa.

Tale progetto, come ricordato nella parte in fatto, prevedeva di adibire i due piani nobili ad alta rappresentanza istituzionale con funzione museale in tutti i periodi (verosimilmente prevalenti) in cui tali elevate attività istituzionali non avessero avuto luogo <sup>12</sup>.

Viceversa, ora si assiste alla commercializzazione di tali spazi, visto che al concessionario è consentito individuare, sulla base di proprie valutazioni economiche, i concreti eventi da svolgere, all'interno di una congerie vasta ed eterogenea di funzioni ipotizzate.

Né le gravi illegittimità testé rilevate sono eliminate da alcune limitate prerogative che la concessione riserva al concedente.

Ad esempio, non può ritenersi certo sufficiente ad assicurare la fruizione pubblica, nei termini prescritti dal D. Lgs. n. 42/2004, la previsione a favore del concedente di un evento al mese, per un totale di 36 giorni all'anno, per il primo e secondo piano nobile (12 giorni per il cortile di ingresso: doc. 5, art. 14): un lasso di tempo che, anche ove venisse rispettato, sarebbe decisamente esiguo se confrontato all'importanza del bene.

Altrettanto irrilevante il fatto che nell'ala sud della Villa e in alcuni locali del primo piano nobile (non formanti oggetto della concessione) venga ipotizzata la formazione di un museo (v. art. 17): il Codice Urbani esige che il bene -specie se costituente istituto o luogo di cultura- sia destinato alle finalità ivi prescritte nella sua interezza. La parziale sottrazione dalla sua funzione è illegittima tanto quanto quella totale.

Ciò, senza contare che gli spazi oggetto di concessione rientrano certamente nel novero di quelli più pregiati e importanti, sotto il profilo storico ed artistico,

---

<sup>12</sup> Il paragrafo 2.4.1 del documento preliminare alla progettazione proponeva siffatta opzione: *“gli stessi locali ospitano attività di rappresentanza in occasione della visita di personalità nazionali ed internazionali, si aprono alle visite pubbliche quando il calendario di impegni pubblici lo consente”* (doc. 11).



dell'intero complesso monumentale, come emerge dalla relazione storico artistica della Soprintendenza (doc. 8) e dal documento di indirizzo alla progettazione (doc. 11).

Infine, non appare neppure idoneo a superare le predette censure l'art. 6 del disciplinare di gestione, sulla programmazione degli eventi: tale norma è stata introdotta semplicemente per coordinare le attività del concedente (nei periodi indicati dall'art. 14) e del concessionario *“in modo che una parte non rechi pregiudizio all'altra”* e ferma restando l'esigenza di *“massimizzarne la redditività”*.

\*\*\*

A non dissimili censure si espongono le clausole che regolano le attività ammesse al piano terreno e al belvedere.

Il disciplinare di gestione (art. 11) ammette al piano terreno attività artigianali: la previsione di tali funzioni, che esulano dalla nozione di *“servizi di assistenza culturale ed ospitalità per il pubblico”* ex art. 117 del Codice dei Beni Culturali, viola l'art. 20, D. Lgs. n. 42/2004, visto che esse non corrispondono alla storia della Villa, che non ha mai ospitato al suo interno attività artigianali di sorta.

Quanto al *bookshop* ed alla caffetteria, occorre rilevare come tali funzioni -seppur astrattamente annoverabili tra i *“servizi di assistenza culturale e di accessibilità per il pubblico”* ammissibili in un istituto o luogo di cultura-perdano, in concreto, il loro carattere di accessorietà dal momento che il disciplinare non contiene alcuna disposizione che ne garantisca la fruizione da parte del pubblico (ovvero l'accesso ai sensi dell'art. 102 del Codice).

Lo stesso dicasi per l'*“alta ristorazione”* che occupa una parte esorbitante degli spazi concessi (l'intero piano belvedere, per 2.459 mq., e una porzione del piano terreno per la cucina) con la conseguente privazione, per il pubblico, della

possibilità di accedere al belvedere e di godere della bellezza panoramica sul parco circostante (se non, ovviamente, nella veste di avventore del ristorante).

Peraltro, la disamina della concreta disciplina introdotta dagli artt. 4 e 10 del disciplinare di gara (anche alla luce della dimensione degli spazi concessi), esclude che l'alta ristorazione possa essere ricondotta tra i servizi di "*assistenza culturale ed ospitalità per il pubblico*" nei termini indicati dall'art. 117 del Codice, e rappresenta un uso non compatibile con i caratteri storici ed artistici del bene ex art. 20, D. Lgs. n. 42/2004.

Si noti che, anche da questo punto di vista, la concessione impugnata diverge profondamente dallo stesso progetto "Carbonara" (pur richiamato come presupposto), il quale prevedeva che fosse destinata alla ristorazione solo una parte del piano belvedere, mentre il resto avrebbe dovuto essere adibito a biblioteca, sala di lettura, videoteca: funzioni scomparse con l'emanazione degli atti impugnati.

Sussiste, pertanto, eccesso di potere per contraddittorietà.

**2.- Violazione e/o falsa applicazione del D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 e del D.M. 11 dicembre 2007 n. 507. Eccesso di potere per contraddittorietà, carenza di motivazione, sviamento.**

Anche volendo prescindere dalle considerazioni indicate *sub* 1, il contratto di concessione risulta illegittimo, per i medesimi profili, nella parte in cui subordina il potere del concessionario di adibire il bene ad ulteriori e non meglio precisate attività, alla semplice previa autorizzazione del concedente (autorizzazione che si intende accolta nel caso di mancata risposta nel termine di trenta giorni).

Con il primo motivo l'associazione ricorrente ha censurato il disciplinare di gestione, per contrarietà alla destinazione del bene e alla sua fruizione pubblica, nella parte in cui accorda al concessionario la prerogativa di adibire gli spazi

oggetto di concessione a svariate e spesso indeterminate attività (“manifestazioni”, “ricevimenti” etc.).

Addirittura, il contratto di concessione stipulato prevede la possibilità di svolgervi ulteriori e non meglio precisate attività, purché autorizzate dal concedente. Invocando questo meccanismo, il concessionario potrebbe, in concreto, arrivare a destinare tali spazi a funzioni residenziali o alberghiere, con grave pregiudizio per la fruizione pubblica e la stessa destinazione del bene

La previsione di un meccanismo *extra ordinem*, destinato a incidere sulla destinazione d’uso del bene culturale, la cui disciplina è riservata alla legge (artt. 20 e 21 del D. Lgs. n. 42/2004), viola, come rilevato nel primo motivo, il Codice Urbani, e vizia, conseguentemente, gli atti gravati.

**3.- Violazione degli artt. 200 e 144, comma 3, D. Lgs. n. 163/2006 e dell’art. 11, D.M. 03.08.2000 n. 294; violazione dell’art. 92, comma 5, D. Lgs. n. 163/2006; sviamento di potere: riferimento alla nota dell’Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici prot. n. 89563 in data 07.09.2011.**

Rientra nell’ambito della legittimazione sostanziale dell’Onlus ricorrente censurare anche i profili dei provvedimenti che attengono alla conservazione in senso edilizio-costruttivo del bene monumentale. Detti profili riguardano infatti la valorizzazione artistico-architettonica del bene.

Parimenti, nell’ambito di legittimazione possono rientrare le censure relative ai mezzi finanziari che non risultino utilizzati secondo legge.

Nella concreta vicenda, con la recente nota prot. n. 89563 in data 07.09.2011 (doc. 17), l’Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici ha contestato a Infrastrutture Lombarde S.p.A. due rilevanti errori:

a) il primo attiene alla scelta del contraente che, ai sensi del D. Lgs. n. 163/2006 e del T.U. n. 42/2004, deve essere orientata verso soggetti forniti di particolari qualifiche tecnico-professionali (attestazione SOA per la categoria OS2), ove l'intervento riguardi lavori e opere su monumenti.

È nella specie avvenuto, secondo quanto rettamente contesta l'Autorità (con richiamo all'art. 11, comma 1, D.M. 24 ottobre 2001 n. 420 ed alla propria determinazione n. 6 del 2001), che il bando di gara non conteneva l'indicazione del particolare requisito. Detto requisito risulta richiesto invece dall'Ente committente solo nella successiva lettera di invito e, quindi, con funzione discriminatoria rispetto a operatori, privi del ripetuto requisito, che avevano richiesto l'ammissione alla gara sulla base del bando.

In altri termini, l'attestazione SOA per la categoria OS2 è stata utilizzata come strumento operativo all'interno della gara e non come elemento di richiamo alla partecipazione: in che si annida, in disparte la violazione di legge (imputabile al bando), l'esercizio sviato del potere discrezionale.

L'illegittimità rilevata dall'Autorità non ha dunque permesso al bando di assolvere appieno alla propria funzione di pubblicità-notizia relativa ad una gara speciale, quale è quella che concerne interventi conservativi, di recupero e adeguamento funzionale dei beni monumentali.

Detta gara è "speciale" in quanto aperta solo a soggetti in possesso del requisito di capacità tecnico-professionale previsto dalla legge. Contraddice pertanto il predetto carattere il bando di gara che venga *generaliter* rivolto a tutte le imprese costruttrici e non ai soli operatori aventi titolo legale per la partecipazione, i quali, pertanto, non sono stati posti in grado di operare la verifica della loro esclusiva legittimazione alla partecipazione.

La mancanza dello specifico richiamo ha comportato una limitazione *ex post* alla partecipazione, tant'è che l'Ente procedente ha finito con l'indire la gara tra due soli concorrenti.

In punto di legittimazione, va precisato che l'interesse diffuso che sostiene la legittimazione della ricorrente Onlus non si confonde con il vantaggio personale e diretto che potrebbe discendere dall'accoglimento della censura. Detto interesse si pone infatti come strumentale a ciò che l'impresa preposta alle attività di conservazione e recupero del bene monumentale risulti prescelta nel rispetto della legittimità formale degli atti del corrispondente procedimento;

- l'Autorità di Vigilanza rileva poi che *“dall'analisi del quadro economico complessivo, risultano oneri totali per la Stazione Appaltante per un importo di 1530.371 euro, corrispondente al 6,5% dell'importo posto a base di gara, in contrasto con quanto indicato nella deliberazione n. 29 del 30.07.2008”*. Quest'ultima deliberazione stabilisce infatti che *“per tale attività espletata, IL SpA [Infrastrutture Lombarde S.p.A., n.d.r.] non può percepire i compensi previsti nelle convenzioni stipulate (punto 3.13 della convenzione) ma solo l'incentivo di cui all'art. 95 [rectius: 92, comma 5, n.d.r.] del D. Lgs. n. 163/2006 che prevede una somma nel limite massimo del 2% dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, da ripartire tra il proprio personale, quale incentivo per le attività svolte”*.

L'illegittimità riscontrata dall'Autorità di Vigilanza si ripercuote nel regime della spesa e pregiudica, quindi, le concrete attività di esecuzione delle opere preordinate dalla valorizzazione del bene.

**4.- Violazione e/o falsa applicazione dell'atto costitutivo e dello statuto del Consorzio Villa Reale e Parco di Monza. Eccesso di potere per contraddittorietà. Incompetenza.**

La gravata concessione ha una durata di 22 anni (2 anni di lavori e 20 anni di gestione): 264 mesi dalla sottoscrizione del disciplinare (07.07.2011-07.07.2033: cfr. art. 5 dell' doc. 1).

Lo statuto e l'atto costitutivo del 20.07.2009 prevedono, viceversa, che il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza abbia una durata **ventennale** (doc. ti 3 e 4).

Il Consorzio Villa Reale, destinato a subentrare quale concedente, al termine dei lavori, successivamente alla emissione del certificato di collaudo delle opere e per la successiva gestione delle opere (cfr. doc. 1; v. art. 2 della concessione subconcedente), scadrà pertanto il 20.07.2029.

È evidente l'illegittimità consumata, laddove si consente ad un soggetto istituzionale, incaricato della gestione di un servizio per un periodo definito, di assumere, senza l'assenso formalmente espresso dalle amministrazioni consorziate (Comune di Monza, Regione Lombardia e Ministero dei beni e delle attività culturali), impegni che eccedono tale arco temporale.

#### **5.- Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 112 e 115 del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.**

**a)** Il Codice Urbani, in tema di attività di valorizzazione dei beni, prevede che lo Stato, le Regioni e gli altri Enti territoriali possano costituire appositi soggetti giuridici cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani strategici di sviluppo culturale (art. 112, comma 5); quanto alle forme di gestione, dopo aver chiarito che *“le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica”* possono essere gestite *“in forma diretta o indiretta”*, tramite concessione a terzi (art. 115), riconosce il potere di attuare la gestione indiretta del patrimonio culturale pubblico sia in capo alle Amministrazioni cui i beni pertengono, sia ai soggetti giuridici costituiti ex art. 112 comma 5, ma solo qualora siano

“conferitari dei beni” ai sensi del comma 7 (secondo cui *“le amministrazioni possono partecipare al patrimonio dei soggetti di cui all’art. 112 comma 5, con il conferimento in uso dei beni culturali che ad esse pertengono”*).

Nel caso in esame, il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza non risulta conferitario di alcun bene, mancando qualsiasi atto in tal senso.

Va anzitutto nuovamente evidenziato che, in base alla concessione del 07.07.2011 (doc. 1), Infrastrutture Lombarde S.p.A. riveste la qualifica di concedente riguardo agli interventi di restauro, riconducibili alla funzione di conservazione ex art. 29 del Codice dei Beni Culturali <sup>13</sup>; in seguito al collaudo delle opere, invece, la qualifica di concedente per quanto riguarda la successiva gestione spetta, invece, al Consorzio.

In secondo luogo, l’assenza del conferimento dei beni emerge anche dalla lettura dello statuto che, *sub* art. 1 comma 4, riserva all’atto costitutivo o a successivi atti l’individuazione dei beni affidati in gestione (doc. 3).

Anche l’atto costitutivo, siglato il 20.07.2009, è silente sul punto, rinviando a successivi atti l’affidamento in gestione dei beni di proprietà statale, regionale e comunale (doc. 4, art. 7).

Non risulta, tuttavia, che tali atti siano stati emanati ed è, pertanto, assente il presupposto del conferimento dei beni, prescritto tassativamente dalla norma (art. 115 comma 3, D. Lgs. n. 42/2004), affinché il consorzio possa affidare la concessione oggetto di gravame.

**b)** Inoltre, ai sensi dell’art. 114 comma 4, D. Lgs. n. 42/2004, la scelta della gestione indiretta, in luogo di quella diretta, presuppone una valutazione comparativa, in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla

---

<sup>13</sup> Ciò trova conferma nell’accordo di programma siglato il 30.07.2008 tra i Comuni di Monza e Milano, la Regione Lombardia e il Ministero per i beni e le attività culturali, ove il coinvolgimento di Infrastrutture Lombarde S.p.A. viene riferito agli *“interventi di conservazione, ai sensi dell’art. 29 del Codice”*.

base di obiettivi previamente definiti, da parte dello Stato, delle Regioni e degli altri Enti pubblici territoriali.

Nel caso in esame, tale valutazione comparativa manca del tutto.

Essa, infatti, non è stata compiuta né dal Consorzio di Gestione della Villa Reale e del Parco di Monza, né, tantomeno, dalle Amministrazioni cui i beni appartengono (Regione Lombardia, Comune di Monza, Ministero per i beni e le attività culturali).

Si noti che sia l'accordo di programma del 30.07.2008 che lo Statuto e l'atto costitutivo del consorzio ipotizzavano il ricorso alla gestione indiretta delle attività di valorizzazione quale modalità del tutto eventuale (v. in particolare l'art. 5 2 r dell'accordo di programma).

Al contrario, per il recupero del bene, corrispondente all'art. 29 del Codice, è stato subito previsto che i relativi compiti venissero svolti da Infrastrutture Lombarde S.p.A., espressione di Regione Lombardia (v. art. 8.2 dell'accordo di programma: doc. 2).

Non avendo né l'accordo di programma né l'atto costitutivo e lo statuto del Consorzio preso posizione sulla gestione diretta o indiretta, la scelta avrebbe dovuto essere preceduta dall'atto espressamente indicato dall'art. 115 comma 4 del Codice (che, ad avviso della ricorrente, prevede una manifestazione di volontà degli Enti cui i beni appartengono, oltre che, eventualmente, del soggetto incaricato della loro gestione).

Nel caso in esame, viceversa, Infrastrutture Lombarde S.p.A. ha emanato il bando di gara, relativo anche alla gestione del bene, in assenza di tale fondamentale atto presupposto.

**6.- Violazione e falsa applicazione dell'art. 115, D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.**



L'art. 115, comma 3, D. Lgs. n. 42/2004 prevede che il conferimento dell'attività di gestione, anche in forma congiunta e integrata, sia subordinato a procedura di evidenza pubblica.

Ora, nel caso in esame, benché tale procedura sia stata espletata, con aggiudicazione della gara al raggruppamento vincitore, specifiche clausole della concessione e dei relativi allegati consentono di eludere il canone dell'evidenza pubblica, ammettendo la possibilità di subconcedere la gestione di parte delle opere e finanche di sostituire il concessionario senza ricorrere ad alcuna procedura selettiva.

L'art. 26.2 del contratto di concessione dà facoltà al concessionario di affidare la gestione di parte delle opere a soggetti terzi, previo gradimento del concedente.

Quale sia la parte delle opere rispetto al tutto non è dato sapere <sup>14</sup>, ed è evidente che, in tal modo, si introduce la possibilità di subconcedere l'insieme delle attività di gestione a terzi non selezionati tramite procedure di evidenza pubblica.

Vieppiù, l'art. 33 del contratto di concessione stabilisce che, in caso di risoluzione del contratto per fatto del concessionario, gli Enti finanziatori possono impedire la risoluzione designando un'impresa che abbia requisiti analoghi al concessionario.

Tale clausola, che riecheggia l'art. 159 del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, in materia di finanza di progetto, non risulta tuttavia compatibile con l'art. 115 del Codice dei beni culturali, norma destinata a prevalere in virtù della sua specialità. Infatti, per tale testo normativo, il richiamo all'evidenza pubblica non è solo finalizzato alla tutela della concorrenza, ma anche in funzione della valorizzazione del bene culturale.

---

<sup>14</sup> Il disciplinare di gestione contempla espressamente alcune attività, come quelle di caffetteria, alta ristorazione, *bookshop* e attività artigianali, ma il contratto di concessione non reca limiti.

Tale richiamo, pertanto, è tassativo, e non è pertanto ammissibile l'introduzione di clausole o meccanismi che consentano a soggetti non selezionati tramite procedure di evidenza pubblica di accedere ad attività di valorizzazione dei beni culturali.

\*\*\*

**In merito alla legittimazione della ricorrente si osserva quanto segue.**

Secondo consolidato principio giurisprudenziale (si veda, in tal senso, il recente Cons. Stato, Sez. IV, 14.04.2011, n. 2329), le associazioni di tutela ambientale riconosciute *ex lege* (ex artt. 13 e 18, comma 5, L. n. 349/1986) sono legittimate ad agire in giudizio sia per la “*tutela degli interessi ambientali in senso stretto ed evidenziati dalla presenza di un apposito vincolo, sia per gli **interessi ambientali intesi in senso lato [...] comprendenti proprio la conservazione e valorizzazione dei beni culturali, dell'ambiente in senso ampio, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti e dei centri storici e della qualità della vita (Consiglio Stato, sez. IV, 09 ottobre 2002, n. 5365)***”. Di tutto ciò, in sostanza, “**che risulti connesso con il paesaggio e la cultura**” (cit. decisione 14.04.2011, n. 2329).

Legambiente Onlus è un'associazione riconosciuta ai sensi della L. n. 349/1986, statutariamente chiamata ad occuparsi della tutela, conservazione e valorizzazione dei beni ambientali e culturali <sup>15</sup> (doc. ti 12 e 13).

Come meglio argomentato nella parte in diritto, la ricorrente censura i gravati atti in quanto:

---

<sup>15</sup> L'art. 1 dello Statuto precisa che Legambiente “*opera per la tutela e la valorizzazione della natura e dell'ambiente, delle risorse naturali, [...] del patrimonio storico artistico e culturale [...] del territorio e del paesaggio*” (cfr. art. 2), “*interventi nel campo dell'educazione e della didattica*”; opera “*sui temi della conoscenza, della ricerca, del rapporto tra scienza, cultura e lavoro per rompere le forme di esclusione della conoscenza, promuovere la diffusione della cultura*”; al fine di perseguire il proprio scopo sociale (art. 3 lett. m), “*gestire [...] aree, siti e zone di importanza naturalistica e storico culturale, parchi urbani e suburbani*”).

- escludendo il libero accesso (gratuito o a pagamento) al bene in sé, lo sottraggono alla funzione di “*servizio pubblico*” prescritta per i “*complessi monumentali*” di appartenenza pubblica;
- introducono “*servizi aggiuntivi*”, che, privi del carattere della complementarità rispetto alla destinazione principale, si risolvono in attività private completamente autonome rispetto alle funzioni cui dovrebbe essere finalizzato il complesso monumentale;
- si paventa addirittura il rischio (attraverso il meccanismo *extra ordinem* introdotto) che venga consentito l’insediamento di funzioni alberghiere e/o residenziali (cfr. secondo motivo di censura);
- si lamenta, infine, la violazione, sotto una pluralità di profili (cfr. motivi *sub nn.* 3, 4 e 5), delle norme del Codice Urbani che introducono, ancora una volta a tutela del bene, precise modalità di gestione: la clausola di “mero gradimento” e l’assenza di ogni controllo da parte dell’ente pubblico proprietario, finiscono per rendere il soggetto privato (spinto da mere ragioni di lucro) il vero *dominus* della gestione del “complesso monumentale”.

Non può pertanto porsi in dubbio il diritto di Legambiente a ricorrere per contestare la legittimità di atti che violano, sotto una pluralità di profili, le disposizioni del D. Lgs. n. 42/2004, poste a presidio della tutela e della valorizzazione dei complessi monumentali (tra i quali, come si è visto, rientra la Villa Reale di Monza).

A tal riguardo è sufficiente in questa sede osservare che la nozione di valorizzazione (che, per espressa previsione statutaria, appare tra i fini dell’Associazione ricorrente) include non solo la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale, ma consiste altresì “*nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere*

*la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso [...], al fine di promuovere lo sviluppo della cultura” (art. 6 Codice Urbani)<sup>16</sup>.*

Tutto ciò conferma l’interesse ad impugnare dell’associazione ricorrente.

Per tuziorismo si segnala infine che il presente ricorso viene sottoscritto dal Presidente regionale di Legambiente Lombardia, al quale l’art. 24, secondo periodo, dello statuto di Legambiente Onlus attribuisce la rappresentanza in giudizio dell’Associazione nazionale (“*la rappresentanza legale dell’associazione sia in giudizio che nei confronti di terzi*” spetta al Presidente Nazionale; “*la rappresentanza in giudizio dell’associazione nazionale è attribuita altresì ai Presidenti regionali*”). Il sig. Damiano Di Simine riveste la carica di Presidente Regionale dell’Associazione ricorrente giusta deliberazione del Direttivo del 10 novembre 2007 n. 9.

A tal riguardo, è bene precisare che, come il Giudice amministrativo ha ormai chiarito (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 10.05.2010 n. 1452), anche ove il ricorso sia sottoscritto dal Presidente di Legambiente Lombardia, lo stesso deve considerarsi “*proposto non da un organo decentrato, ma dall’associazione nazionale, a nulla rilevando che l’associazione sia rappresentata in giudizio dal presidente regionale, posto che a norma dello Statuto associativo (art. 24) la rappresentanza in giudizio spetta non solo al presidente nazionale, ma anche ai presidenti regionali. E se è vero che la posizione legittimante all’impugnativa non può essere distribuita verso le articolazioni territoriali, ma resta in capo all’ente che ne è titolare in virtù di investitura legale eccezionale, è altrettanto*

---

<sup>16</sup> Come chiarito da Corte cost., 13.01.2004, n. 9, “*la valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest’ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa*”.

vero che le disposizioni statutarie possono disciplinare il potere di stare in giudizio in rappresentanza della persona giuridica o associazione (Cons. Stato VI 9.3.2010 n. 1403)”.

Ne consegue, che anche sotto tale profilo, nessuna eccezione capziosa potrebbe essere *ex adverso* sollevata.

\*\*\*

Per quanto sopra esposto, si conclude per l'accoglimento del presente ricorso, con l'annullamento degli atti e dei provvedimenti impugnati e con ogni conseguente statuizione.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari del giudizio.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 14.2 del D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 si dichiara che il valore della controversia è indeterminabile e che, ex art. 10 comma 1 del citato decreto, non si provvederà al versamento del contributo unificato al momento dell'iscrizione a ruolo, in quanto trattasi di procedimento già esente ( si v. allegato B numero 27bis) del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 642.).

Si producono i seguenti documenti:

- 1.- contratto di concessione del 07.07.2011;
- 2.- accordo di programma del 30.07.2008;
- 3.- statuto del Consorzio Villa Reale e Parco di Monza con D.G.R. 08.04.2009;
- 4.- atto costitutivo del 20.07.2009;
- 5.- disciplinare di gestione;
- 6.- bando di gara;
- 7.- atto di gestione gratuita in data 04.04.1996;
- 8.- relazione storico-artistica in data 24.09.2002;
- 9.- R.D.L. del 3 ottobre 1919;
- 10.- piano economico-finanziario;

- 11.- documento preliminare alla progettazione;
- 12.- estratto statuto nazionale di Legambiente;
- 13.- decreto di riconoscimento ministeriale;
- 14.- estratto statuto Legambiente Lombardia;
- 15.- verbale direttivo Legambiente Lombardia Onlus;
- 16.- avviso di invio di pubblicazione;
- 17.- nota dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici prot. n. 89563 in data 07.09.2011.

Monza-Milano li 19 settembre 2011

avv. Emanuela Beacco

avv. Claudio Colombo

avv. Ercole Romano

#### RELAZIONE DI NOTIFICAZIONE

A richiesta come in atti io sottoscritto ufficiale Giudiziario, addetto all'UNEP presso la Corte di Appello di Milano, ho notificato e dato copia conforme all'originale del retroesteso ricorso al Tar Lombardia a:

Infrastrutture Lombarde s.p.a, in persona del legale rappresentate pro tempore, con sede in Milano 20125 Via Copernico, 38

Regione Lombardia, in persona del Presidente pro-tempore, domiciliato per la carica, in Milano, Via Fabio Filzi , 22

Nuova Villa Reale Monza s.p.a., in persona del legale rappresentate pro tempore, con sede in Milano, Piazza della Repubblica, 30

Comune di Milano, in persona del Sindaco pro-tempore, domiciliato per la carica in Milano, Piazza della Scala, 2

Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del ministro pro-tempore, domiciliato ex lege presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, in Milano, Via Friguglia, 1

Italiana Costruzioni s.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, con sede in Roma, Via Antonio Stoppani n. 15 ( 00197 )

Sig. Navarra Attilio Maria, presidente del Consiglio di Amministrazione e legale rappresentante di Nuova Villa Reale di Monza s.p.a. e per esso alla suddetta società, domiciliato in Roma, Via Antonio Stoppani n. 15 ( 00197 )

Sig. Navarra Attilio Maria, presidente della Italiana Costruzioni s.p.a. e per esso alla suddetta società, domiciliato in Roma, Vicolo della Luce n. 1 ( 00100 ).

#### RELAZIONE DI NOTIFICAZIONE

A richiesta come in atti io a richiesta come in atti io sottoscritto ufficiale Giudiziario, addetto all'UNEP presso il Tribunale di Monza ho notificato e dato copia conforme all'originale del retroesteso ricorso al Tar Lombardia a:

Consorzio Villa Reale e Parco di Monza, in persona del legale rappresentate pro tempore, con sede in Monza, Via, Mirabellino, 2

Comune di Monza, in persona del Sindaco pro-tempore, domiciliato per la carica in Monza, piazza Trento e Trieste ( Sede Municipale ).