

N. 00441/2015 REG.PROV.COLL.

N. 02704/2011 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2704 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Legambiente Onlus, rappresentata e difesa dagli avv.ti Claudio Colombo, Emanuela Beacco ed Ercole Romano, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Milano, Viale Bianca Maria, n. 23

contro

Infrastrutture Lombarde S.p.A., rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Bertacco, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Via Visconti di Modrone, n. 12;

Consorzio Villa Reale e Parco di Monza, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Via Larga, n. 23;

Regione Lombardia, rappresentata e difesa dagli avv.ti Piera Pujatti e Maria Emilia Moretti, domiciliata in Milano, Piazza Città di Lombardia, n. 1

nei confronti di

Nuova Villa Reale Monza S.p.A., rappresentata e difesa dall'avv. Luca Raffaello Perfetti, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Via Verdi, n. 2;

Comune di Monza;

Comune di Milano;

Italiana Costruzioni S.p.A.;

Ministero per i Beni e le Attività Culturali, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Milano, Via Freguglia, n. 1

per l'annullamento:

- della concessione - contratto per la progettazione definitiva ed esecutiva dei lavori relativi al corpo centrale della Villa Reale di Monza;

- della delibera 1.6.2011, con cui Infrastrutture Lombarde ha aggiudicato la concessione al raggruppamento formato da Italiana Costruzioni, Malegori Emilio S.r.l. e Nagest Global Service S.r.l.;

- del contratto stipulato il 7.7.2011 tra la stazione appaltante, Consorzio Villa reale e Parco di Monza e Nuova Villa Reale S.p.A.;

- del bando di gara e dell'atto con cui è stato approvato il progetto preliminare, nonché della convenzione per gli interventi di conservazione e recupero del complesso monumentale in

questione;

e, con ricorso per motivi aggiunti,

per l'annullamento:

- della delibera di cui al verbale della conferenza di servizi del 22.12.2011, con la quale è stato approvato il progetto definitivo (con preavviso di un provvedimento finale), previa presentazione di osservazioni da parte di eventuali interessati.
-

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Infrastrutture Lombarde S.p.A., del Consorzio Villa Reale e Parco di Monza, della Regione Lombardia, di Nuova Villa Reale Monza S.p.A e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 novembre 2014 il dott. Oscar Marongiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'associazione ricorrente ha impugnato, unitamente agli altri atti meglio indicati in epigrafe, la concessione-contratto, stipulata il 7 luglio 2011 tra Infrastrutture Lombarde S.p.A., il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza e la Nuova Villa Reale Monza S.p.A., con cui è stata affidata a quest'ultima la progettazione definitiva, esecutiva e l'esecuzione dei lavori di restauro aventi ad oggetto il corpo centrale della Villa Reale di Monza, nonché la successiva gestione dell'immobile.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

- 1) violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 42/2004 e del d.m. 11.12.1997, n. 507; eccesso di potere per contraddittorietà, carenza di motivazione, sviamento, contrasto con la necessaria fruizione pubblica del bene;
- 2) violazione e/o falsa applicazione del d.lgs. n. 42/2004 e del d.m. 11.12.1997, n. 507; eccesso di potere per contraddittorietà, carenza di motivazione e sviamento;
- 3) violazione degli artt. 200 e 144, comma 3, del d.lgs. n. 163/2006, dell'art. 11 del d.m. 3.8.2000, n. 294, dell'art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163/2006; sviamento di potere in riferimento alla nota dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici prot. n. 89563 in data 7.9.2011;
- 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;
- 5) violazione e/o falsa applicazione degli artt. 112 e 115 del d.lgs. n. 42/2004;
- 6) violazione e falsa applicazione dell'art. 115 del d.lgs. n. 42/2004.

Secondo la prospettazione della ricorrente gli atti impugnati:

- escluderebbero il libero accesso (gratuito o a pagamento) alla Villa Reale di Monza, sottraendola

alla funzione di “servizio pubblico” prescritta per i complessi monumentali di appartenenza pubblica;

- introdurrebbero “servizi aggiuntivi” che, privi del carattere della complementarietà rispetto alla destinazione principale, si risolverebbero in attività private completamente autonome rispetto alle funzioni cui dovrebbe essere finalizzato il complesso monumentale;
- determinerebbero il rischio che venga consentito l’insediamento di funzioni alberghiere e/o residenziali;
- violerebbero sotto una pluralità di profili le norme del d.lgs. n. 42/2004, finendo per rendere, per via dell’assenza di ogni controllo da parte dell’ente pubblico proprietario, il soggetto privato (spinto da mere ragioni di lucro) il vero *dominus* della gestione del complesso monumentale.

Con motivi aggiunti la ricorrente ha successivamente impugnato in via derivata il verbale della conferenza di servizi del 22.12.2011.

2. Si sono costituiti Infrastrutture Lombarde S.p.A., il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza, la Regione Lombardia, Nuova Villa Reale Monza S.p.A. e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (quest’ultimo solo formalmente), chiedendo la reiezione del ricorso.

La Regione ha eccepito:

- la tardività dei motivi relativi al contratto di gestione che regola i rapporti tra concedente e concessionario;
- l’improcedibilità di parte del primo motivo per sopravvenuta carenza d’interesse o per cessata materia del contendere;
- la carenza di legittimazione con riguardo al terzo e al quarto motivo.

Nuova Villa Reale Monza S.p.A. ha eccepito l’inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva e per carenza d’interesse, nonché la tardività.

Il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza ha eccepito:

- l’inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva, per essere stata l’impugnativa proposta dal Presidente regionale di **Legambiente** anziché dal Presidente nazionale;
- la carenza di legittimazione e d’interesse a ricorrere, in quanto l’interesse fatto valere da **Legambiente** atterrebbe non già all’ambiente inteso unitariamente, ma a un singolo bene culturale considerato isolatamente e separatamente;
- la carenza d’interesse in relazione ai motivi 3-6, trattandosi di censure che non concernono immediatamente e direttamente la tutela del bene culturale;
 - l’irricevibilità per tardività.

Infrastrutture Lombarde S.p.A. ha eccepito:

- l’inammissibilità per difetto di legittimazione attiva e carenza d’interesse del motivo n. 3 nella parte in cui viene contestata la modalità di corresponsione del rimborso spese a Infrastrutture Lombarde S.p.A. per le attività svolte in qualità di stazione appaltante, nonché del motivo n. 4;
- l’irricevibilità per tardività, con riguardo alle censure riguardanti il bando di gara e i relativi elaborati.

Alla pubblica udienza del giorno 5 novembre 2014 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Preliminarmente occorre esaminare le plurime eccezioni processuali sollevate dalle controparti della ricorrente.

3.1. Vanno in primo luogo disattese le eccezioni di tardività.

Secondo la prospettazione delle resistenti e delle controinteressate le censure riguardanti la concessione-contratto, il disciplinare di gestione e il bando di gara avrebbero dovuto essere impugnate nel termine decadenziale decorrente dalla pubblicazione del bando, poiché lo schema di contratto e il disciplinare di gestione erano stati pubblicati unitamente al bando.

L'eccezione va, peraltro, respinta, tenuto conto che solo con la stipula della concessione-contratto la società Infrastrutture Lombarde S.p.A., il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza e la società di progetto Nuova Villa Reale Monza S.p.A. hanno potuto individuare un assetto d'interessi (fino a quel momento solo *in fieri*) stabile, concreto ed attuale. Il ricorso, quindi, deve ritenersi tempestivo.

3.2. Con riguardo all'eccezione di carenza di legittimazione attiva fondata sulla considerazione che **Legambiente** sarebbe legittimata "solo ed esclusivamente in relazione alla tutela ambientale in senso stretto", il Collegio – salvo quanto si dirà successivamente, *sub* 3.4 e 3.5. - aderisce all'orientamento giurisprudenziale secondo il quale la legittimazione ad agire delle associazioni e/o comitati ambientalisti spetta non solo con riferimento alla tutela degli interessi ambientali in senso stretto, ma anche con riferimento alla tutela ambientale in senso lato. Un simile allargamento della sfera d'azione degli enti ambientalisti è infatti indispensabile per "raggiungere l'effettiva tutela del patrimonio ambientale, culturale, storico e artistico, che sarebbe esposto a gravissimi rischi di sopravvivenza se la legittimazione ad agire fosse circoscritta ai singoli cittadini direttamente e autonomamente lesi da provvedimenti amministrativi" (C.d.S., Sez. IV, n. 5760/2006; cfr. T.A.R. Sardegna-Cagliari, n. 91/2012).

3.3.

L'eccezione va, pertanto, respinta.

3.3. Parimenti va disattesa l'eccezione secondo la quale **Legambiente** Lombardia difetterebbe di qualsivoglia legittimazione processuale in quanto articolazione territoriale.

Al riguardo è sufficiente ricordare l'orientamento di questo Tribunale (T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II, n. 1452/2010), secondo il quale anche il ricorso sottoscritto dal Presidente di **Legambiente** Lombardia deve ritenersi 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 vero che le disposizioni statutarie possono disciplinare il potere di stare in giudizio in rappresentanza della persona giuridica o associazione (Cons. Stato VI 9.3.10 n. 1403).

3.4. Sono, invece, fondate le eccezioni di carenza d'interesse e di legittimazione con riguardo al terzo motivo, con il quale la ricorrente ha censurato, per un verso, la mancata indicazione nel bando del requisito di capacità tecnica rappresentato dall'attestazione SOA per la categoria OS2 (indicato invece nella lettera d'invito) e, per altro verso, la misura dell'incentivo riservato alla stazione appaltante Infrastrutture Lombarde S.p.A.

Tali censure non possono ricondursi nemmeno indirettamente alla tutela dell'ambiente perseguita dalla ricorrente, sicché devono ritenersi inammissibili.

3.5. Analogo discorso deve farsi con riguardo al sesto motivo, con il quale **Legambiente** ha dedotto che alcune disposizioni della concessione consentirebbero, in contrasto con le previsioni in materia di contratti pubblici, di sostituire il concessionario senza il previo esperimento dell'evidenza pubblica.

4. Nel merito, il ricorso è infondato; al riguardo il Collegio osserva quanto segue.

4.1. I primi due motivi possono essere esaminati congiuntamente, in quanto strettamente connessi.

Con essi la ricorrente sostiene che le disposizioni della concessione-contratto e del disciplinare di gestione attribuiscono alla concessionaria un'eccessiva libertà nell'utilizzo della Villa Reale, con il rischio che ciò determini una sottrazione della stessa alla fruizione pubblica e una privatizzazione *de facto* del complesso, in contrasto con le previsioni dettate in materia dal d.lgs. n. 42/2004.

Orbene, le deduzioni di **Legambiente** sono prive di pregio alla luce delle chiare previsioni della concessione-contratto e del disciplinare di gestione. Tali atti, infatti, prevedono nei confronti della concessionaria, e a garanzia della fruizione pubblica della Villa e della destinazione d'uso della stessa, una serie di limiti, obblighi, controlli e autorizzazioni, idonei ad assicurare la fruibilità del complesso monumentale e la conformità della sua gestione alle caratteristiche e alle qualità dello stesso.

In tal senso rilevano le previsioni contenute negli artt. 4, 25, 28, 32 e 34 del contratto di concessione, così come quelle di cui agli artt. 2, 3, 4, 6, 13, 14, 17, 27, 28, 29, 37, 42, 44, 45, 47, 50-57, 59-65) del disciplinare di gestione.

Le censure vanno, pertanto, respinte.

4.2. Con il quarto motivo **Legambiente** contesta che il contratto di concessione avrebbe una durata prevista superiore a quella del Consorzio Villa Reale e Parco di Monza, con la conseguenza che quest'ultimo avrebbe assunto impegni eccedenti la propria durata.

Il motivo va respinto sulla base della semplice constatazione che sia l'atto costitutivo sia lo statuto del Consorzio prevedono la possibilità della proroga della sua durata. Le deduzioni della ricorrente sul punto si fondano pertanto su una mera ipotesi.

4.3. Con il quinto motivo **Legambiente** deduce, per un verso, che al Consorzio non sarebbe stato conferito il complesso monumentale e, per altro verso, che gli enti proprietari avrebbero optato per la gestione indiretta del complesso senza una previa valutazione comparativa, in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia.

Quanto al primo profilo, è sufficiente richiamare i verbali di consegna e di affidamento in gestione di porzione della Villa Reale di Monza intercorsi tra il Consorzio e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, il Comune di Monza e quello di Milano e la Regione Lombardia, rispettivamente il 25.5.2010, il 28.10.2011 e il 24.11.2011.

Con riguardo al secondo profilo la valutazione comparativa in questione, come efficacemente rappresentato dal Consorzio, risulta effettuata sia nell'Accordo di Programma del 30.7.2008 intercorso tra il Ministero, la Regione, il Comune di Monza e quello di Milano, sia nell'atto costitutivo e nello statuto del Consorzio, sia nella Convenzione stipulata il 2.3.2010 tra Regione, Consorzio e Infrastrutture Lombarde S.p.A., sia nel Piano strategico di sviluppo culturale 2010 del Consorzio.

Le censure introdotte vanno quindi respinte.

I motivi aggiunti, con i quali la ricorrente ha esteso nei confronti di ulteriori atti motivi già proposti col ricorso principale, seguono le sorti di quest'ultimo.

In ragione delle suesposte considerazioni il ricorso deve essere respinto.

La peculiarità della vicenda giustifica tuttavia la compensazione delle spese del giudizio tra le parti costituite.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione I), definitivamente pronunciando sul ricorso, integrato da motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mariuzzo, Presidente

Angelo Fanizza, Referendario

Oscar Marongiu, Referendario, Estensore