

N. ____/____REG.PROV.COLL.
N. 05932/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5932 del 2024, proposto da:

Ministero della Cultura, in persona del Ministero *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Lombardia Parcheggi s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Belvedere, Andrea Manzi, Francesco Boetto e Matteo Peverati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Eronfin s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Elisabetta Parisi e Stefano Soncini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Automobile Club Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Giuseppe Baglivo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) n. 01430/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Eronfin s.r.l. e di Lombardia Parcheggi s.r.l.;

Visto l'atto di intervento dell'Automobile Club Milano;

Vista l'ordinanza n. 3168/2024, con cui la Sezione ha respinto l'istanza cautelare articolata in via incidentale da parte appellante;

Visto il decreto presidenziale n. 502/2025, con cui è stato autorizzato l'accesso al fascicolo telematico all'Automobile Club italiano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 ottobre 2025 il Consigliere Lorenzo Cordì e uditi, per le parti, gli avvocati Stefano Soncini, Andrea Manzi e Fabio Giuseppe Baglivo;

Lette le conclusioni rassegnate dalle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Ministero della Cultura ha interposto ricorso in appello avverso la sentenza n. 1430/2024, con la quale il T.A.R. per la Lombardia ha accolto il ricorso proposto dalla Lombardia Parcheggi s.r.l. e, per l'effetto, ha annullato i provvedimenti impugnati, consistenti: i) nel decreto prot. 5662 del 9.8.2023 (emesso dal Segretario regionale - Presidente della Commissione regionale per il patrimonio culturale) di dichiarazione dell'interesse culturale particolarmente importante, ai

sensi degli articoli 10, comma 3, lett. d), e 13 del d.lgs. 42/2004, dell'immobile sito a Milano in via Calderon de la Barca n. 2, e nella relazione storica acclusa al predetto decreto di vincolo; ii) in ogni altro provvedimento presupposto, consequenziale, connesso, o comunque richiamato *per relationem*, tra cui la nota MIC|MIC_SABAP-MI-_-UO1|20/07/2023|0009876-P, concernente le controdeduzioni alle osservazioni presentate dalla società Lombardia Parcheggi, il verbale della seduta n. 16 del 27.7.2023 della Commissione regionale per il patrimonio culturale della Lombardia, nella parte in cui aveva accolto la “*proposta di dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante*” del c.d. “*Garage delle Nazioni*”, la nota MIC|MIC_SABAP-MI-_-UO7|28/03/2023|0004058-P, con cui era stato disposto l'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale e la relativa relazione storica, e ogni eventuale atto con cui fosse stato previsto che l'inserimento all'interno dell'archivio “*Lombardia Beni Culturali*” o all'interno del “*Censimento delle Architetture italiane dal 1945*” avrebbe costituito elemento rilevante ai fini dell'apposizione di vincolo culturale.

2. In punto di fatto, il Ministero ha esposto che: i) Lombardia Parcheggi s.r.l. è proprietaria dell'immobile sito a Milano, in via Calderon de la Barca n. 2, realizzato nel 1956 quale garage/autorimessa denominato “*Parcheggio del Centro*” o “*Garage delle Nazioni*”; ii) prima della seconda guerra mondiale - sull'area ove attualmente sorge l'immobile - si trovava il Monastero del Lentasio, edificio poi abbattuto in quanto gravemente danneggiato dagli eventi bellici; iii) con provvedimento n. 2238/2009, la Soprintendenza A.B.A.P. per la Città metropolitana di Milano aveva revocato i provvedimenti di tutela adottati in ragione dell'avvenuta demolizione del Monastero del Lentasio; iv) la costruzione dell'autorimessa era stata avviata in data 30.9.1953, con la presentazione della richiesta di rilascio della relativa licenza di costruzione a firma dell'ingegner Gino Joriati, e si era conclusa nella prima metà degli anni Sessanta del secolo scorso; v) la Società Lombardia Parcheggi aveva presentato, in data 14.2.2019, istanza di

rilascio di un permesso di costruire convenzionato per la ristrutturazione edilizia dell'immobile mediante demolizione e ricostruzione con mutamento di destinazione d'uso, al fine di creare un complesso con destinazione mista residenziale e direzionale, con parcheggio privato in parte convenzionato con l'Amministrazione oltre che per la realizzazione di opere di urbanizzazione nell'area; vi) dopo la comunicazione da parte della Soprintendenza dell'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale dell'immobile e lo svolgimento del contraddittorio procedimentale, il Segretariato Generale per la Lombardia del Ministero della Cultura, con decreto del 7.8.2023, aveva dichiarato il "*Parcheggio del Centro*" di interesse culturale particolarmente importante, ai sensi degli artt. 10, comma 3, lett. d), e 13 del D.Lgs. n. 42 del 2004, apponendo, quindi, il relativo vincolo culturale.

3. La Società Lombarda Parcheggi ha impugnato il decreto di vincolo (e gli ulteriori atti indicati al punto 1 della presente sentenza) dinanzi al T.A.R. per la Lombardia, deducendone l'illegittimità per: i) violazione e falsa applicazione degli articoli 10, comma 3, lettera d), e 13 del D.Lgs. n. 42/2004, eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti e di motivazione, nonché per irrazionalità e illogicità manifeste, evidenziando come la Soprintendenza non avrebbe dimostrato l'interesse "*particolarmente importante*" dell'immobile per il suo riferimento con la storia o per il legame diretto con specifiche "*istituzioni*"; ii) violazione e falsa interpretazione dell'art. 10, comma 3, lett. d), del D.Lgs. n. 42/2004, eccesso di potere sotto il profilo della manifesta illogicità, incoerenza e carenza della motivazione e dei presupposti, del difetto di istruttoria per carenza di fonti obiettive, del travisamento dei fatti e dello sviamento di potere, osservando che la Soprintendenza non avrebbe spiegato la consistenza delle peculiarità costruttive e architettoniche del parcheggio ed evidenziando l'insussistenza dei presupposti per l'apposizione del vincolo; iii) violazione e falsa interpretazione dell'articolo 10, comma 3, lettera d), e dell'articolo 13 del D.Lgs. n. 42/2004, violazione dei principi

di buona e doverosa amministrazione di cui all'articolo 97 della costituzione, eccesso di potere per manifesta illogicità, incoerenza, carenza di motivazione e di istruttoria, carenza di fonti obiettive, travisamento dei fatti e sviamento di potere, osservando come il progetto non sarebbe stato attribuibile all'architetto Antonio Cassi Ramelli, ma all'ingegnere Gino Joriati, ed evidenziando come la Soprintendenza avrebbe affermato l'interesse culturale in base alla sola segnalazione del sig. Paolo Cassi, figlio dell'architetto Cassi Ramelli, che aveva dato impulso al procedimento; iv) violazione e falsa applicazione degli artt. 10, comma 3, lettera d), e 13 del D.Lgs. n. 42/2004, violazione dei principi di buona e doverosa amministrazione di cui all'articolo 97 della costituzione, violazione e falsa applicazione dell'articolo 21-*quiquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, eccesso di potere per difetto di istruttoria, motivazione, irrazionalità, illogicità, ingiustizia e contraddittorietà manifeste, violazione del principio di correttezza, buona fede e violazione del legittimo affidamento, evidenziando che il decreto sarebbe stato contrastante con il provvedimento della Soprintendenza n. 2238 del 17.2.2009 con cui era stata disposta la revoca dei provvedimenti di vincolo gravanti sull'area ove sorge il parcheggio; vi) violazione e falsa applicazione degli articoli 10, comma 3, lettera d), 13 e 14 del D.Lgs. n. 42/2004, violazione degli articoli 1, 3, 7, 8 e 10 della L. n. 241/1990, violazione degli articoli 3, 24 e 97 della Costituzione, eccesso di potere per manifesta illogicità, incoerenza e carenza della motivazione, violazione dei principi di partecipazione e di trasparenza, eccesso di potere per sviamento, evidenziando che il decreto sarebbe stato basato su motivazioni differenti rispetto a quelle contenute nella comunicazione di avvio del procedimento, la quale non avrebbe specificato i presupposti sulla base dei quali si sarebbe apposto il vincolo; vi) violazione e falsa interpretazione dell'articolo 10, comma 3, lettera d), 13 e 14 del D.Lgs. n. 42/2004, violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, violazione degli articoli 1, 3, 7, 8 e 10 della L. n. 241/1990, eccesso di potere per manifesta illogicità, incoerenza e carenza della motivazione, eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria per carenza di fonti

obiettive, travisamento dei fatti ed errore sui presupposti, eccesso di potere per sviamento e carenza dei presupposti di fatto e di diritto, evidenziando che il provvedimento sarebbe stato adottato senza valutare l'apporto partecipativo della Società.

4. Nel giudizio di primo grado è intervenuta *ad opponendum* la Eronfin s.r.l., proprietaria di un fabbricato sito in via Ludovico da Viadana n. 5, in prossimità di quello della Lombardia Parcheggio.

5. Il Giudice di primo grado ha ritenuto ammissibile tale intervento evidenziando che: *i)* un soggetto è legittimato ad intervenire nel caso in cui possa vantare anche solo un interesse di fatto dipendente da quello azionato in via principale o ad esso accessorio, ovvero sotteso al mantenimento dei provvedimenti impugnati, che gli consenta di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso; *ii)* l'eventuale annullamento del provvedimento impugnato avrebbe potuto costituire il presupposto per la realizzazione del progetto edilizio della Lombardia Parcheggio, avversato dalla Società Eronfin in quanto avrebbe avuto effetti dannosi per l'immobile di proprietà.

5.1. Nel merito, il T.A.R. ha ritenuto fondato il primo motivo, assorbendo la disamina delle ulteriori censure.

5.1.1. Il Giudice di primo grado ha evidenziato, in primo luogo, che: *i)* il procedimento per la dichiarazione di interesse culturale è connotato “*da un’ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l’applicazione di cognizioni tecnico - scientifiche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari (della storia, dell’arte e dell’architettura) caratterizzati da ampi margini di opinabilità*”; *ii)* l’apprezzamento compiuto dall’Amministrazione è sindacabile in sede giurisdizionale soltanto in presenza di oggettivi aspetti di incongruenza, travisamento di fatti e illogicità; *iii)* la disposizione di cui all’art. 10, comma 3, lett. d), del D.Lgs. n. 42/2004 annovera tra i beni culturali, “*le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a*

causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose", occupandosi, dei c.d. beni culturali per riferimento o di interesse storico indiretto, per i quali l'accento è posto più che sul loro intrinseco pregio artistico, archeologico o etnoantropologico, sulla loro colleganza col contesto storico o sul ricordo di civiltà che essi riaccendono nella memoria della collettività; iv) la cosa di interesse *"per riferimento"* di per sé non rivestirebbe alcun interesse culturale, ma lo assumerebbe nel caso concreto, perché collegata ad un qualche evento passato di rilievo; v) ai fini della dichiarazione dell'interesse culturale di siffatti beni, può essere sufficiente anche il richiamo a fatti ed eventi della storia locale, purché specifici e, dunque, idonei a giustificare la conservazione e la trasmissione del valore culturale, e il dato storico al quale connettere il rilievo culturale del bene ben può consistere non solo in un evento o in un fatto isolato di particolare importanza nella sua unicità, ma anche in un fenomeno sociale di vasta portata, del quale il bene sia l'epifania; vi) man mano che tale bene si allontana dall'ancoraggio offerto dai peculiari accadimenti della storia e dei suoi protagonisti, per avvicinarsi, piuttosto, alle grandi linee di tendenza dell'evoluzione sociale, la motivazione offerta a sostegno del vincolo deve divenire stringente, al fine di dimostrare la necessità di cogliere nell'oggetto del vincolo stesso un riflesso immediato e pregnante di quella tendenza; vii) un provvedimento di vincolo pronunciato ai sensi del comma 3, lett.d), dell'art. 10 si espone alla censura di un esercizio sviato del potere, ogni qual volta gli atti impugnati rivelino che la decisione dell'amministrazione di imporre il vincolo sia tratteggiata, anche e particolarmente, con riguardo alle qualità artistiche intrinseche di esso; in tali casi, l'assegnazione di alto rilievo ponderale a fattori in linea di principio estranei alla configurazione astratta del potere equivale a confessare che si è inteso ricorrere alla lett. d), in carenza dei requisiti temporali che avrebbero permesso di applicare il vincolo previsto ad altri fini, quali, in particolare, il valore artistico dell'opera.

5.1.1. Declinando questi principi al caso di specie, il T.A.R. ha evidenziato che: i) l'Amministrazione aveva apposto il vincolo culturale, dando preminente rilievo alle qualità "*estetiche e compositive*" del garage, che, anzi, sono dichiarate espressamente prevalenti su quelle "*funzionali*"; ii) erano esclusivamente le seconde a poter avere importanza ai fini dello specifico vincolo "*storico*", poiché collegate dall'Amministrazione al boom economico degli anni '50, e dunque alla mobilità cittadina; iii) tale elemento era di per sé indicativo del denunciato vizio di potere "*per sviamento*"; iv) la motivazione non poteva, comunque, ritenersi sufficiente in quanto il Ministero aveva ritenuto l'immobile una testimonianza dell'identità collettiva milanese e nazionale degli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento nonché un esempio concreto delle nuove problematiche insorte con l'avvento dell'automobile di massa; riferimento ritenuto non sufficiente ad integrare la previsione di legge in quanto l'Amministrazione non si era riferita ad un fatto storico collocato nel tempo ma ad un fenomeno sociale (il boom economico), senza indicare quale apporto specifico potesse provenire dal Garage delle Nazioni, al fine di rendersi testimonianza "*particolarmente importante*" di quella fase storica, dai contorni così ampi da rendersi in astratto compatibile con qualsivoglia manifestazione di sviluppo dell'economia; iv) il vincolo protegge una componente della memoria collettiva se non unica, comunque dotata di elementi del tutto peculiari, e tali che la perdita del bene arrecherebbe pregiudizio alla sintesi storica dell'epoca; al contrario, nella relazione tecnica allegata al provvedimento, nel mentre si era stati reticenti sull'eco e sul rilievo concreto che il Garage delle Nazioni avrebbe riscosso tra la cittadinanza, si era dato atto che il tema dell'autorimessa multipiano era "*già stato percorso con esiti felici negli anni trenta*", e che la stessa soluzione del "*parcheggio sul tetto*" non costituiva una novità "*assoluta*"; v) ammesso che garage di tale tipologia già erano stati edificati e utilizzati in città, cessava di essere adeguatamente argomentato il nesso del bene oggetto di causa con il c.d. boom economico; vi) tale elemento non poteva ricavarsi

dall'accenno recato alla necessità della ricostruzione post bellica, posto che non tutto ciò che era stato ricostruito (o edificato *ex novo* in sostituzione o in aggiunta a quel già vi era, quanto a tipologia di manufatto) sulle macerie di Milano, poteva per ciò stesso divenire bene di importanza storica significativa.

6. Il Ministero ha affidato il ricorso in appello a due motivi, di seguito esaminati. Si è costituita in giudizio Eronfin s.r.l. chiedendo di accogliere il ricorso in appello del Ministero. Si è costituita in giudizio Lombardia Parcheggi chiedendo di respingere il ricorso in appello e riproponendo le censure rimaste assorbite dalla decisione di primo grado.

7. Con ordinanza n. 3618/2024 la Sezione ha respinto l'istanza cautelare articolata in via incidentale dal Ministero evidenziando che: *i)* in assenza di alcun titolo abilitativo rilasciato in favore dell'impresa appellata che l'autorizzasse l'esecuzione dei lavori, non sussisteva il pericolo di alterare lo *status quo* dell'immobile vincolato; *ii)* con specifico riferimento al *dictum* della sentenza appellata, incentrata esclusivamente sulla legittimità del vincolo culturale apposto dall'Amministrazione all'immobile di cui trattasi, non era dedotto alcun oggettivo riscontro con riguardo al pregiudizio scaturente dall'esecuzione della sentenza.

8. In data 29.8.2025 ha depositato atto di intervento *ad adiuvandum* l'Automobile Club di Milano, evidenziando di aver interesse a tutelare e salvaguardare il garage, “*quale testimonianza unica e intramontabile della mobilità veicolare della cittadinanza milanese protagonista del boom economico degli anni '50, oltre che del culto italiano dell'automobile*”, che l'associazione “*tutela e preserva sin dal 1903*”.

9. In vista dell'udienza pubblica del 2.10.2025 Eronfin e Lombardia Parcheggi hanno depositato memorie conclusionali e memorie di replica. All'udienza del 2.10.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Preliminarmente occorre esaminare le questioni processuali sollevate dalle parti.

11. In ordine logico deve prendersi l'abbrivio dall'eccezione di inammissibilità del

ricorso in appello articolate da Lombardia Parcheggi.

11.1. Con una prima eccezione Lombardia Parcheggi ha dedotto l'inammissibilità del ricorso in appello in quanto non notificato al controinteressato, indicato nel sig. Paolo Cassi, evocato nel giudizio di primo grado in quanto persona che aveva segnalato al Ministero la ritenuta sussistenza dei presupposti per l'apposizione del vincolo sull'immobile.

11.1.1. L'eccezione è infondata per il dirimente rilievo che, secondo la giurisprudenza di questo Consiglio, *“l'appello proposto da uno solo dei soccombenti, sia esso l'Amministrazione o uno dei controinteressati, non deve essere notificato alle altre parti che rivestono la medesima posizione processuale di cointeressati al gravame e che, pertanto, non sono parti necessarie nel giudizio di secondo grado”* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 16 gennaio 2019, n. 400). La corretta esegesi della previsione di cui all'art. 95 c.p.a. postula, infatti, la necessità di distinguere il soggetto controinteressato all'impugnazione (cui spetta la notificazione del gravame) da quello soltanto cointeressato alla lite (cui non spetta la detta notificazione); in quest'ultimo caso, infatti, non sussiste l'interesse a contraddire in ordine al gravame, essendo la posizione processuale rivestita da tale soggetto, rispetto alla sentenza gravata, di sostanziale omogeneità (Consiglio di Stato, Sez. V, 20 dicembre 2013 n. 6136; Id., Sez. V, 7 luglio 2015 n. 3342; Id., Sez. VI, 24 novembre 2022, n. 9032; Id., Sez. VI, 24 giugno 2025, n. 5478).

11.2. Con una seconda eccezioni Lombardia Parcheggi ha dedotto l'inammissibilità del ricorso in appello per violazione della previsione di cui all'art. 101 c.p.c., ritenendo non specificamente censurata la decisione di primo grado.

11.2.1. L'eccezione è infondata avendo il Ministero contestato, in modo sufficientemente analitico, la decisione di primo grado, deducendo la sussistenza dei presupposti per il vincolo dell'opera, esclusi dal T.A.R. che ha, invece, riscontrato un difetto di motivazione e uno sviamento nell'uso del potere amministrativo. Non può, inoltre, condividersi l'assunto della parte, secondo la

quale il Ministero avrebbe omesso di impugnare il “*capo autonomo e autosufficiente*” (f. 23 della memoria conclusionale) relativo all’insussistenza di un interesse particolarmente importante. Infatti, il ricorso in appello fa perno proprio sulla valenza del garage quale testimonianza del boom economico e del rapporto tra il boom, l’uso dell’automobile e le trasformazioni urbanistiche consequenziali, da cui trae la sussistenza di un interesse particolarmente importante del bene. Deve, quindi, escludersi la dedotta formazione di un giudicato parziale interno sulla statuizione resa in *parte qua* dal T.A.R.

12. Affermata l’ammissibilità del ricorso in appello, occorre, verificare l’ammissibilità dell’intervento *ad adiuvandum* spiegato in questo grado di giudizio dall’Automobile Club Milano, esaminando l’eccezione articolata, sul punto, da Lombardia Parcheggi in memoria di replica. Tale questione attiene, infatti, al presupposto processuale del contraddittorio e, quindi, all’esatta individuazione dei soggetti legittimati a contraddire in giudizio [cfr.: Consiglio di Stato, Adunanza plenaria n. 5/2015, punto 5.3, lettera a), punto i)]. Tale questione ha, quindi, portata preliminare rispetto alle altre eccezioni articolate dalle parti, in quanto involge l’individuazione dei soggetti nei cui confronti la sentenza del Collegio viene resa.

12.1. In termini generali, deve osservarsi che, con più specifico riferimento all’ammissibilità nel giudizio amministrativo dell’intervento (non litisconsortile ma) *ad opponendum* o *ad adiuvandum*, la giurisprudenza amministrativa che si è occupata dei presupposti di ammissibilità dell’intervento nel giudizio amministrativo - (cfr.: Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 28 gennaio 2015, n. 1; Id., 2 novembre 2015 n. 9, nonché, più di recente, Id., 20 febbraio 2020, n. 6, con riferimento all’intera gamma della legittimazione attiva delle associazioni “*ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l’azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un’espressa previsione di legge in tal senso*”) - ha sovente ribadito che la valutazione della legittimazione dell’intervento nel giudizio di appello va compiuta avendo riguardo

alla posizione che avrebbe assunto la parte rispetto alla lite in primo grado. Essa ha inoltre precisato le seguenti condizioni di ammissibilità da soddisfare: i) con riferimento all'intervento di associazioni, occorre che la questione oggetto di controversia nel giudizio al quale l'associazione intende partecipare attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione medesima, nel senso che *“la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non nella mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati”* (cfr., in tal senso, Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, n. 9/2015); ii) ancora con riferimento alle associazioni, che *“l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati”* cioè che *“non siano configurabili conflitti interni all'associazione (...) che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio”* ((cfr., in tal senso, Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, n. 9/2015, nonché, per ulteriori precisazioni, Cons. Stato, Sez. IV, 18 novembre 2013 n. 5451, con la quale, approfondito il concetto di *“interesse collettivo”* e tenuto conto distinto da quello di *“interesse superindividuale”*, si è anche affermato che *“l'ente, godendo di una titolarità sua propria di posizione giuridica soggettiva, gode ex se di legittimazione ad agire e può anche rappresentarsi il caso che la sua azione, volta alla tutela dell'interesse collettivo della categoria, possa porsi in contraddizione/contrasto, con l'interesse del singolo componente della collettività”*); iii) con riferimento, poi, ai presupposti per consentire ad un privato di intervenire in un giudizio amministrativo *ad opponendum* e quindi a supporto della legittimità del provvedimento (da altri) impugnato, la giurisprudenza consolidata è dell'avviso che, nel processo amministrativo, tale tipo di intervento possa essere giustificato anche dalla titolarità di un interesse di mero fatto (quale è, nella specie, quello dei privati che hanno titolo – proprietario o di godimento – su immobili posti nelle vicinanze dell'area sottoposta a vincolo) che consenta alla parte di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso (cfr.: Consiglio di Stato,

Sez. VI, 5 agosto 2025, n. 6912: Id., Sez. IV, 15 marzo 2021 n. 2179; Id., 7 agosto 2020, n. 4973; Id, 10 febbraio 2020, n. 573).

12.2. Operate queste precisazioni generali, si osserva, in primo luogo, come Lombardia Parcheggi abbia dedotto l'insussistenza di un interesse qualificato e immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto, come richiesto dalla sentenza n. 15/2024 dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio. Sul punto, la parte ha osservato che Automobile Club Milano *“non è proprietaria dell'immobile, non detiene alcun diritto reale o personale sul Parcheggio del centro, non è destinataria del provvedimento di vincolo né subirebbe alcuna lesione diretta e immediata dall'eventuale esito del presente giudizio”*.

12.2.1. I rilievi della parte non sono conferenti al caso di specie. Automobile Club Milano non è, infatti, intervenuta in giudizio in quanto titolare di un interesse direttamente inciso dall'azione pubblica, come sarebbe stato nel caso in cui fosse stata proprietaria o titolare di un diritto reale o personale di godimento sul bene, o, ancora, *“destinataria”* del provvedimento o incisa direttamente e immediatamente dal provvedimento o dalla pronuncia giurisdizionale ad esso relativa. La parte è, infatti, intervenuta in quanto titolare *“di un interesse non direttamente inciso dal provvedimento da altri impugnato, ma cionondimeno suscettibile di risentire gli effetti «riflessi», sia pure con differenti graduazioni e pregiudizio, dall'esito della lite inter alios iudicata”* (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 29 ottobre 2024, n. 15). In sostanza, l'Automobile Club ha fatto valere una situazione giuridica collegata rispetto a quella dedotta nel giudizio *inter alios*, consistente nella propria missione di tutela degli interessi generali dell'automobilismo, e, quindi, un interesse indiretto e mediato rispetto a quello delle parti del giudizio.

12.3. Inoltre, non può condividersi la tesi di Lombardia Parcheggi, secondo la quale *“il preteso interesse alla conservazione del vincolo culturale proclamato da AC Milano si risolve, nella migliore delle ipotesi, in un generico interesse privo di quella differenziazione giuridica che sola può radicare la legittimazione ad agire o ad intervenire”*. Invero, la legittimazione ad agire e quella ad intervenire sono

ancorate a differenti presupposti, come diffusamente spiegato dall'Adunanza plenaria n. 15/2024 di questo Consiglio, a cui si rinvia, sul punto, anche ai sensi dell'art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a. Nel caso di specie, non si tratta di un generico interesse privo di differenziazione ma dell'interesse di un ente collettivo tra le cui finalità vi è la tutela di quanto inerente o connesso all'automobilismo italiano e, quindi, anche la tutela di un garage che – secondo la tesi della Soprintendenza – è proprio espressione di un periodo storico particolare, contrassegnato dalla diffusione dell'auto e dalle trasformazioni urbane funzionali a tale fenomeno.

12.4. Lombardia Parcheggi ha evidenziato come i presupposti per l'intervento risiedano nella sussistenza: *i)* della finalità di protezione dell'interesse collettivo quale fine cui è preordinata l'attività dell'ente in base alle finalità statutarie; *ii)* di una struttura organizzativa stabile, tale da consentire al soggetto di svolgere con continuità la propria attività a protezione dell'interesse collettivo; *iii)* della c.d. *vicinitas*, ovvero la “*prossimità*” tra l'interesse che si assume leso e la finalità statutaria dell'ente. Lombardia Parcheggi ha, quindi, sottolineato che: *i)* le finalità statutarie non erano evincibili, avendo la parte omesso di produrre lo statuto, limitandosi a far riferimento a quello di Automobile Club d'Italia, illegittimamente prodotto dalla società Erongest; *ii)* la legittimazione ad intervenire sarebbe stata dell'Automobile Club Italiano; *iii)* anche volendo tener conto dello Statuto dell'A.C.I., difetterebbero i presupposti dell'intervento in quanto l'ente si occupa di rappresentare e tutelare gli interesse dell'automobilismo italiano e non vi sono regole che conferiscono una missione di tutela dei parcheggi o dei beni culturali.

12.4.1. Le deduzioni di Lombardia Parcheggi non possono essere condivise atteso che la parte ha riportato nel proprio atto le clausole statutarie della Federazione alla quale è associata, consentendo, quindi, a questo Giudice di verificare la ricorrenza dei presupposti per l'intervento alla luce delle finalità perseguite dall'ente. Né la veridicità di quanto riportato nell'atto d'intervento è stato, invero, contestato dalla parte. Inoltre, la sussistenza di una struttura organizzativa stabile e la “*vicinanza*”

tra l'interesse leso e la vicenda amministrativa all'esame del Collegio non sono state, poi, contestate da Lombardia Parcheggi che ha incentrato la propria attenzione sulle missioni dell'Automobile Club. Va, tuttavia, osservato come lo scopo generale dell'ente sia quello di tutelare gli interessi generali dell'automobilismo italiano. In questa generale formula deve ritenersi compreso anche l'interesse al mantenimento di un luogo ritenuto iconico per la storia dell'automobilismo, trattandosi di preservare una testimonianza materiale di un'epoca storica nella quale l'uso dell'automobile si è diffuso tra gli italiani, imponendo, altresì, le trasformazioni urbane di cui il garage delle Nazioni è un indubbio esemplare.

12.5. Le considerazioni esposte consentono di affermare la legittimazione ad intervenire dell'Automobile Club Milano, senza necessità di verificare le ulteriori deduzioni a sostegno dell'intervento, consistenti nella tutela della mobilità urbana. Di conseguenza, può prescindersi dalla disamina delle eccezioni articolate sul punto da Lombardia Parcheggi (ff. 8-9 della memoria di replica).

12.6. Risulta, invece, infondata la contestazione della Società appellata in ordine alla mancanza di evidenze in ordine alla possibile conflittualità dell'interesse posto a fondamento dell'intervento con quello degli associati. La parte si è limitata, infatti, ad evidenziare che Automobile Club Milano non avrebbe fornito “*supporto argomentativo*” alla tesi secondo la quale i soci non avrebbero interessi contrari all'apposizione del vincolo. Tale affermazione postula, invero, l'onere in capo ad Automobile Club Milano della prova di un fatto negativo; inoltre, si tratta di una deduzione del tutto generica e non suffragata da evidenze (che era onere della parte articolare in giudizio, trattandosi della prova di un fatto posto a sostegno dell'eccezione articolata).

12.7. In ultimo, non può neppure condividersi la tesi di Lombardia Parcheggi secondo la quale l'intervento sarebbe inammissibile in quanto volto, sostanzialmente, ad integrare le inadeguate censure dell'atto di appello. In disparte la genericità della deduzione, deve osservarsi come il ricorso in appello abbia

focalizzato – come già spiegato – i temi principali oggetto del giudizio e, in ogni caso, le argomentazioni dell'Automobile Club Milano sono rimaste confinate nell'alveo di una difesa del provvedimento impugnato entro i limiti di quanto devoluto con l'atto di impugnazione. Del resto, come si esporrà nel prosieguo della presente sentenza, la decisione del Collegio può incentrarsi sui soli argomenti dedotti dal Ministero, sufficienti per decretare la fondatezza del ricorso in appello.

12.8. In definitiva, deve ammettersi l'intervento in appello dell'Automobile Club Milano, respingendo le eccezioni articolate sul punto da Lombardia Parcheggi.

13. Passando ad esaminare l'eccezione formulata da Eronfin si osserva come la parte abbia dedotto l'improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio e la carenza di interesse alla riproposizione dei motivi assorbiti, in ragione della ritenuta definitività del diniego di permesso di costruire richiesto da Lombardia Parcheggi al Comune di Milano per l'inammissibilità del ricorso proposto da Lombardia Parcheggi avverso tale provvedimento, stante la mancata evocazione in quel giudizio della controinteressata Eronfin.

13.1. L'eccezione è infondata. Occorre, osservare come i provvedimenti sopravvenuti determinino l'inammissibilità o l'improcedibilità del ricorso per carenza di interesse, qualora attuino un assetto di interesse inoppugnabile, ostativo alla realizzazione dell'interesse sostanziale sotteso al ricorso, anche in tale caso rendendo inutile la prosecuzione del giudizio per l'impossibilità del conseguimento del bene della vita ambito dal ricorrente (Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11200). Questo Consiglio ha precisato che l'inutilità di una pronuncia di merito sulla domanda articolata dalla parte può affermarsi solo all'esito di una indagine "*condotta con il massimo rigore*" (Consiglio di Stato, Sez. VII, 10 agosto 2022, n. 7076; Id., Sez. VI, 12 settembre 2022, n. 7895), verificando, quindi, in modo puntuale, la realizzazione dell'interesse sostanziale di cui è portatrice la parte ricorrente o, per converso, l'impossibilità che lo stesso possa essere realizzato (Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11200). Nel caso di specie, non

può condividersi l'assunto di Eronfin considerato che: i) il giudizio avverso il diniego di permesso di costruire è ancora pendente dinanzi al T.A.R. per la Lombardia e, quindi, il provvedimento non è definitivo, spettando al T.A.R. verificare l'ammissibilità del ricorso; ii) in ogni caso, l'interesse della parte ad una pronuncia sul merito non potrebbe ritenersi insussistente, potendo, comunque, la parte presentare nuovi progetti edilizi, rispetto ai quali la sussistenza o meno del vincolo assumerebbe rilievo.

14. Occorre, in ultimo, verificare l'ammissibilità della documentazione prodotta in questo grado di giudizio da Eronfin.

14.1. In primo luogo, si osserva come Eronfin s.r.l. abbia depositato in giudizio in data 26.8.2024 copia: i) del ricorso di Lombardia Parcheggi s.r.l. proposto avanti il TAR contro la delibera n. 34/19, R.G. n. 749/2020; ii) del ricorso di Lombardia Parcheggi proposto avanti il TAR R.G. n. 165/2024; iii) della delibera di G.C. n. 199/24; iv) della disposizione di servizio n. 3/2024; v) della disposizione di servizio n. 4/2024; v) della relazione M.S.C. Associati s.r.l. in data 26.3.2024; vi) della memoria conclusiva prodotta da Lombardia Parcheggi nel ricorso n. 165/2024; vii) della memoria di Lombardia Parcheggi s.r.l. nel ricorso R.G. n. 749/20.

14.1.1. La documentazione versata in giudizio è volta, in parte, a dimostrare la legittimazione e l'interesse ad intervenire della Società, tematica sulla quale la Società si è soffermata, in modo, particolare, nei ff. 5-8 della memoria depositata in data 26.8.2024. Deve, tuttavia, osservarsi come l'ammissibilità dell'intervento sia stata sancita dal T.A.R. in apposito capo di sentenza, non impugnato in via incidentale da Lombardia Parcheggi. In difetto di impugnazione di questo capo, la questione non è oggetto di cognizione e decisione da parte di questo Giudice, con la conseguenza che la documentazione nuova prodotta in questo grado di giudizio deve ritenersi irrilevante e, come tale, può espungersi dal fascicolo processuale in applicazione del disposto di cui all'art. 104, comma 2, c.p.a.

14.1.2. Parimenti non sono rilevanti i documenti relativi alla diversa questione urbanistica ed edilizia inerente il Garage delle Nazioni, trattandosi di questione

differente da quella oggetto del giudizio. Pertanto, anche tale documentazione – prodotta per la prima volta in grado d'appello – deve ritenersi irrilevante e, come tale, va espunta dal fascicolo processuale.

14.2. Occorre, inoltre, osservare come, in data 21.7.2025, Eronfin abbia depositato trentadue ulteriori documenti. Tali documenti non risultano esser stati depositati dalla parte in primo grado, come risulta dalla consultazione del relativo fascicolo processuale. Si tratta, quindi, di documenti nuovi, soggetti alla disposizione di cui all'art. 104 c.p.a. che ne ammette la produzione in appello solo se il Collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa, ovvero se la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile. Ora, in relazione alla documentazione antecedente al termine per la produzione documentale in primo grado, deve osservarsi come la parte non abbia dedotto la sussistenza di ragioni di impedimento alla loro rituale produzione in giudizio. Pertanto, tale documentazione deve espungersi dal fascicolo processuale, non trattandosi neppure di documenti che il Collegio ritiene indispensabile, atteso che la controversia può essere decisa sulla base del compendio istruttorio di primo grado. In relazione ai Possono, invece, ammettersi i documenti successivi alla scadenza del termine per la loro produzione (esclusi quelli relativi alla diversa questione "*urbanistica*", non oggetto del presente giudizio), essendo tale circostanza *ex se* idonea a disvelare l'impossibilità di rituale produzione nel giudizio di primo grado, fermo restando che gli stessi non assumono concreto rilievo per la presente vicenda, atteso che il compendio istruttorio di primo grado è da ritenersi sufficiente per la decisione.

15. Passando ad esaminare il merito del ricorso in appello, si osserva come il Ministero abbia, in primo luogo, dedotto l'insufficienza della motivazione resa dal T.A.R. evidenziando che: i) il Giudice di primo grado aveva rilevato una carenza motivazionale per non aver individuato la relazione del Garage con il contesto del boom economico degli anni '50 e '60, entrando nel merito delle valutazioni tecnico

discrezionali che il Giudice, che non avrebbe potuto, tuttavia, effettuare; ii) il Giudice di primo grado non aveva, però, compreso nella sua pienezza il significato e la sostanza del boom economico per la Città e per la vita sociale dei milanesi e aveva messo in discussione l'unicità del Garage, rilevando la carenza di esempi comparativi con altri immobili analoghi che avrebbero potuto avere lo stesso valore storico relazionale; iii) il Garage è, invece, una delle poche testimonianze sopravvissute alle trasformazioni urbanistiche del centro città, per la capienza eccezionale, per il configurarsi come edificio funzionalmente autonomo e per essere in ordine di tempo una delle prime autorimesse multipiano del centro città di quegli anni, dopo l'autorimessa Traversi degli anni '30, che peraltro è già tutelata ed afferisce ad altro differente contesto storico; iv) il Giudice di primo grado aveva negato il valore identitario dell'immobile per la Città di Milano, che proprio in quegli anni si era trasformata ad uso di una viabilità allargata, tanto che la cerchia dei Navigli era stata ricoperta di asfalto per consentire il transito automobilistico dei milanesi; nell'immaginario collettivo dei cittadini di allora, e non solo dei milanesi, da lì e per i decenni a seguire, il garage multipiano aveva, invece, rappresentato un'architettura talmente iconica da diventare un oggetto-riproduzione come giocattolo da regalo di grandissimo successo per tanti italiani; v) il successo del modello multipiano funzionale alla gestione del traffico veicolare di quel periodo era stato più volte non solo disaminato, ma anche esaltato in diverse pubblicazioni degli anni '60, come risulta dalla cospicua bibliografia di riferimento riportata in calce alla relazione allegata al decreto di tutela, anch'essa non adeguatamente valorizzata dal T.A.R.; vi) il T.A.R. aveva omesso di valutare che, nel corso dell'istruttoria, l'Amministrazione aveva sottolineato il legame tra l'immobile e lo sviluppo collettivo, sociale e industriale che aveva investito gli anni della sua realizzazione, quale emblema concreto delle nuove problematiche insorte con l'avvento dell'automobile di massa e di come esse fossero state risolte a livello urbanistico nello specifico caso milanese.

16. Il motivo può essere esaminato congiuntamente al secondo, con il quale il

Ministero ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado osservando che: *i)* la relazione allegata alla dichiarazione aveva valorizzato sia gli aspetti di pregio-compositivo che quelli di carattere funzionale del Garage; *ii)* il boom economico e, in particolare, la diffusione dell'uso dell'auto e la creazione di strutture funzionali a tale fenomeno è un evento storico specifico e irripetibile della storia italiana e il Garage doveva ritenersi rappresentativo di tale fenomeno; *iii)* era errato il riferimento alla sentenza n. 2920/2017 di questo Consiglio, che aveva annullato un decreto di vincolo per mancanza di riferimento ad uno specifico evento storico, sussistente, invece, nel caso di specie; *iv)* era poco persuasivo il richiamo alla sentenza n. 5/2023, relativa ad un'attività svolta in un determinato locale del centro di Roma atteso che oggetto del vincolo in esame non era l'attività svolta ma l'immobile che, per le sue qualità funzionali, rappresentava una testimonianza di un determinato periodo storico. Inoltre, in questo capo di sentenza possono essere esaminate: *i)* le deduzioni racchiuse nel primo motivo riproposto da Lombardia Parcheggi, diverse da quelle che sono state ritenute fondate e dirimenti dal T.A.R.; *ii)* le deduzioni racchiuse nel secondo motivo riproposto da Lombardia Parcheggi, in quanto strettamente connesse (v., in particolare, punti 22 ss. della presente sentenza)

18. I motivi sono fondati per le ragioni di seguito esposte.

18.2. Occorre, in primo luogo, prendere l'abbrivio dalla disposizione applicata nel caso di specie. La regola di cui all'art. 10, comma 3, lett. *d)*, del D.Lgs. n. 42/2004, prevede che siano beni culturali – quando sia intervenuta la dichiarazione di cui all'art. 13 – *“le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con 1a storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose”*.

18.3. Tale disposizione conferisce, quindi, la valenza di beni culturale a cose che

rivestano un interesse particolarmente importante: i) per il loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere; ii) oppure, in quanto testimonianza dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose. Come evidenziato dal Giudice di primo grado la disposizione non tutela i beni che presentano in sé interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, ma i beni che costituiscono un riferimento o una testimonianza con la storia della cultura o con l'identità e la storia delle istituzioni. Per tale ragione l'interesse è definito, in questa ipotesi, di tipo relazionale, essendo proprio una relazione con quanto esposto il tratto che conferisce interesse culturale al bene.

18.4. Prima di procedere ad esaminare la relazione inerente al bene in esame, occorre procedere a delineare alcuni generali tasselli della verifica di interesse culturale.

18.5. Osserva il Collegio come nel giudizio in questione sia intrinseco un costante rapporto tra dimensione giuridica e quella extragiuridica, come autorevolmente notato da parte della dottrina. Infatti, la stessa nozione di bene culturale è un concetto aperto, in cui contenuto viene dato dalle elaborazioni proprie di altri rami del sapere. Si tratta - per mutuare l'immagine di un chiaro Autore - anche in tal caso, di una nozione liminale, ossia di una *“nozione a cui la normativa giuridica non dà un proprio contenuto, una propria definizione per altri tratti giuridicamente conchiusi, bensì opera mediante rinvio a discipline non giuridiche”*.

18.6. Inoltre, il riferimento alle acquisizioni di questi diversi campi del sapere non è, tra l'altro, fisso ma mobile. In sostanza, il *“laboratorio”* del sapere che definisce il carattere culturale del bene non può ritenersi ancorato ad un determinato periodo storico ma, al contrario, si nutre delle progressive acquisizioni ed elaborazioni che tale sapere esprime. In materie come quella in esame e nella discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, non può, infatti, aver spazio una *“pietrificazione”* delle nozioni (evocando, sul punto, la nota *Versteinerungstheorie*, patrocinata, in passato anche dalla Corte Costituzionale tedesca; cfr.: *Verfassungsgerichtshof*, sentenza del

29 settembre 1995, G50/1995; si pensi, altresì, alla nota teorica nordamericana del c.d. *originalism*); né ciò comporta, per converso, l'adesione a metodi fondati su letture eccessivamente evolutive e ancorate a clausole nettamente aperte che possono terminare per consegnare la valutazione discrezionale a meri arbitri del giudizio. Al contrario, la “*mobilità*” del sapere tecnico sfugge a tale dicotomia e, del resto, non è che la conseguenza di una visione sistematica dell'ordinamento, inteso come un complesso composito del quale fanno parte non solo le regole propriamente giuridiche ma anche le altre scienze che integrano tale ordinamento mediante, quindi, le elaborazioni che tali scienze progressivamente realizzano e che, comunque, devono essere verificabili (nei limiti che si esporranno *infra*) anche in ambito giurisdizionale.

18.7. Inoltre, si tratta di un sapere che attiene, come notato dalla dottrina, al “*Verstehen*”, alla comprensione, e non all’ “*Erklaren*”, e, cioè, alla mera spiegazione che è tipica di una scienza descrittiva o empirico-analitica. Un sapere che esprime giudizi la cui peculiarità è quella di essere espressione della differente attitudine delle regole delle scienze umane, diverse da quelle delle scienze applicate. Infatti, il sapere in questione non si ascrive al campo (per utilizzare una terminologia pur non unanimemente condivisa) delle c.d. “*hard sciences*” (dai dati sperimentali, oggettivamente quantificabili, controllabili e ripetibili), ma afferisce, al contrario, alle scienze non esatte, nelle quali i risultati delle valutazioni non possono ritenersi conseguenti e vincolati ma sono intrinsecamente opinabili, per l'assenza di certezze oggettive e di sicurezze anticipate. Non è, infatti, predicabile alcuna possibilità di oggettiva verifica di un giudizio che non ha come riferimento un dato quantificabile e riferibile ma opera, al contrario, attraverso valutazioni semiotiche delle opere e dei contesti, letture denotative, temporali e connotative dell'oggetto del proprio esame, percezioni ed elaborazioni concettuali non oggettivamente replicabili.

18.8. Queste peculiarità epistemologiche differenziano il sapere in parola anche

dalla scienza giuridica, spiegandosi, in tal modo, le ragioni per le quali per un'effettiva e penetrante opera di tutela occorre affidarsi proprio alle valutazioni che da tali scienze derivano. Lo confermano, ad esempio, i limiti – diffusamente esposti dalla dottrina inglese – sull'identificazione del bene culturale o paesaggistico mediante un atto normativo (*cfr.*, per seguire il percorso esemplificativo intrapreso, il “*National Scenic Areas*” del 1980 o il “*National Parks and access to countryside*” del 1948, entrambi relativi a beni paesaggistici), che è, generalmente, espressione di una valutazione “*politica*” o di mera opportunità e non “*tecnica*”, e, come tale, rischia di risultare sfornita della concettualizzazione propria di quel sapere. E' per tale ragione che solo la dimensione tecnica della tutela inverte il principio fondamentale dell'art. 9 della Costituzione e consente una salvaguardia che prescinda dal cedimento per opportunità rispetto ad altri interessi. Il corretto esercizio della discrezionalità tecnica nella cura del patrimonio culturale è, quindi, essenziale per concretare il precetto dell'art. 9, comma 2, della Costituzione; realizza l'indefettibile funzione pubblica richiesta da questa eredità collettiva (il “*patrimonio*”) e ne assicura la rispondenza al suo “*valore primario e assoluto*”.

18.9. L'identificazione “*giuridica*” di un bene culturale necessita, quindi, delle elaborazioni dello specifico sapere attraverso il quale si apprezza la valenza culturale dell'opera. Una constatazione che, in quanto derivante dallo stesso sistema normativo, vincola lo stesso Giudice che tale sistema è chiamato ad applicare e che, quindi, non può che tener conto dei tratti caratteristici di quel sapere. Constatazione che, lungi dal tradursi nell'impossibilità di operare controlli su valutazioni tecnico-discrezionali, disegna proprio i contorni di tali controlli, i quali dovranno, in sostanza, verificare la rispondenza di una determinata valutazione ai criteri e alle regole che quel sapere esprime.

18.10. In sostanza, se la stessa norma di riferimento (nel caso di specie gli artt. 10, 12 e 13 del Codice) risulta integrata dal sapere tecnico, un controllo giurisdizionale effettivo e reale non può che investire anche la verifica della corretta declinazione

di quel sapere nella vicenda contenziosa, tenendo conto, altresì, delle peculiarità epistemologiche di questo sapere, ivi compresa l'opinabilità intrinseca delle stesse.

18.11. Ovviamente, tale intrinseca opinabilità delle valutazioni non può condurre a negare, in ultima istanza, il tecnicismo delle valutazioni, finendo, in tal modo, per trasformare la valutazione tecnica in valutazione di opportunità che, come esposto, è cosa diversa dal giudizio tecnico. Pertanto, da un lato, la pertinenza ai principi del sapere tecnico nella ricognizione e nella valutazione dell'opera non può essere surrogata da valutazioni sostanzialmente espressione di mera opportunità; dall'altro, non può nemmeno ritenersi che la discutibilità di un giudizio (che, come visto, è conseguenza necessaria dell'opinabilità intrinseca a questo sapere) sia *ex se* indice di distorsione nell'esercizio del potere. Una constatazione che si traduce, *ex aliis*, nella necessità di verificare il complessivo giudizio espresso; infatti, per infirmare la validità delle conclusioni raggiunte, non è sufficiente incentrarsi solo su alcuni parametri del carattere di bene del patrimonio culturale, essendo necessario, al contrario, che *“la sommatoria delle lacune individuate risulti di tale pregnanza da compromettere nel suo complesso l'attendibilità del giudizio espresso dall'organo competente”* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 giugno 2011, n. 3894; Id., 13 settembre 2012, n. 4872).

18.12. La naturale opinabilità è, quindi, tratto necessario di questo sapere della quale il controllo giurisdizionale deve, comunque, tener conto non potendo pretendere né una verificabilità oggettiva tipica delle scienze esatte, né, all'opposto, una sostanziale rinuncia ad un controllo effettivo, imposto dalle previsioni di cui agli artt. 24 e 113 della Costituzione.

18.13. La constatazione sopra effettuata può, ulteriormente, svilupparsi notando come apprezzare il sapere delle scienze umane secondo metodologie tipiche delle scienze della natura e della tecnica si tradurrebbe nell'esporre il sapere ad un autentico dilemma epistemologico: quello di riuscire a giungere a risultati rilevanti solo assumendo uno statuto scientifico *“debole”* o, per converso, a risultati di

scarso rilievo, assumendo uno statuto scientifico “*forte*”. E’, pertanto, persino logico (onde non denegare lo stesso valore di tale sapere) accettarne la naturale opinabilità e non pretendere di misurarne la pratica applicazione con criteri e giudizi di falsificazione non proprio dello stesso. Allo stesso tempo, è necessario individuare strumenti di controllo adeguati alle caratteristiche epistemologiche di questo sapere, fatto – per mutare l’ossimorica espressione di un noto storico italiano – di un “*rigore elastico*”, non misurabile mediante dati quantitativi ma, comunque, verificabile utilizzando strumenti rigorosi, pur nella loro necessaria duttilità.

18.14. Tali strumenti si estraggono dalla stessa materia di cui è fatto tale sapere, consentendo, quindi, di fissare un limite oltre il quale la valutazione tecnica non risulterà più “*accettabile*” superando la logica di ogni plausibilità tecnica. Valutazioni tecniche come quelle in esame sono, infatti, essenzialmente incentrate su indici di congruità, legami e relazioni tra opere e contesti artistici o culturali, comprensioni filologiche delle opere, raffronti tra beni e vicende storiche e artistiche. Di questa stessa materia elastica e relazionale sono fatti gli strumenti di controllo che si individuano nella congruenza, proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza delle connessioni e delle valutazioni espresse. Lo conferma anche l’esame etimologico dei termini, considerato che ragionevolezza deriva da “*ratio*”, e, cioè, rapporto, misura, mentre congruenza da *cum gruere*, incontrare, corrispondere, allinearsi. E’ alla luce di tali criteri che va, quindi, misurata la corretta applicazione delle regole tecniche delle scienze umane ai casi concreti, operando, una verifica congiunta di tali criteri che, del resto, sono “*tra loro strettamente connessi e si specificano nel conseguimento di un punto di equilibrio identificabile nella corretta funzionalità dell'esercizio del potere di vincolo: perciò il potere che si manifesta con l'atto amministrativo deve essere esercitato in modo che sia effettivamente congruo e rapportato allo scopo legale per cui è previsto*” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 luglio 2015, n. 3669).

18.15. Quanto esposto trova conferma nella disamina della giurisprudenza di questo

Consiglio. Congruenza ed adeguatezza consentono, infatti, di verificare, *in primis*, che la valutazione abbia effettiva aderenza al reale, non potendosi ritenere legittimamente esercitato un uso su basi tecniche del potere ove il dato del reale sia tale da escludere l'integrarsi delle stesse ragioni per cui il potere è conferito (*cfr.*: Consiglio di Stato, Sez. VI, 29 dicembre 2010, n. 9578, in materia di beni paesaggistici; Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 febbraio 2015, n. 717, in materia di paesaggio agrari). In secondo luogo, la congruenza consente di verificare l'attendibilità dei criteri tecnici assunti e applicati e, al contempo, di rilevare l'irragionevolezza che potrebbe affondare nella sproporzione tra l'uso concreto della discrezionalità e il dato del reale che si intende preservare. Inoltre, la proporzionalità esprime prioritariamente la congruenza della misura rispetto alla cosa da proteggere, risultando evidente come indebite estensioni della misura dilatino l'oggetto diluendo indebitamente il valore che gli è proprio. Come, infatti, affermato dalla Sezione, se l'applicazione naturale della proporzionalità si ha nel caso in cui *“l'azione amministrativa coinvolga interessi diversi”* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 febbraio 2015, n. 964: *v. infra*), il principio di proporzionalità non è, comunque, riservato a quell'ambito, applicando, come notato in dottrina, *“alla concreta allocazione del risultato del giudizio tecnico lungo la “monorotaia” dell'unico interesse, vale a dire dell'identificazione tecnica del corretto mezzo relazionale al fine”* (*v.*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 agosto 2023, n. 8074, punti 78.1-81, a cui si deve la ricostruzione effettuata).

19. Declinando tali principi al caso di specie, occorre verificare la sussistenza dell'interesse relazionale alla luce delle motivazioni stese a sostegno del vincolo, esaminando, altresì, i contenuti della decisione di primo grado, le ragioni di censura dedotte dal Ministero e le difese delle parti.

20. A tal fine, si osserva, in primo luogo, come il T.A.R. abbia ritenuto che il vincolo apposto sia stato apposto dando preminente rilievo alle qualità estetiche e compositive dell'opera, rispetto a quelle definite *“funzionali”* (*id est*: relazionali),

dichiarate dalla relazione di minor rilievo (punto 18 della sentenza appellata).

20.1. La decisione è, in *parte qua*, errata. Infatti, occorre evidenziare come la relazione storica allegata al decreto di vincolo si componga di quattro parti: la prima delinea, in sostanza, la storia dell'edificazione (ff. 1-2 della relazione storica); la seconda delinea la figura di Antonio Cassi Ramelli, ritenuto autore del progetto; la terza effettua una descrizione dell'opera, indicando quelle ragioni di pregio estetico su cui si è soffermato il giudizio di primo grado. Il punto focale della relazione è, però, il quarto, ove sono indicate le “*motivazioni*” del vincolo. In questa parte la relazione non si è limitata a ribadire e sviluppare le ragioni di pregio estetico dell'opera ma ha indicato la connessione tra la stessa e un determinato periodo storico, costituito dal secondo dopo guerra e caratterizzato dal c.d. boom economico, che aveva consentito una più ampia possibilità di acquisto di automobili e inciso, quindi, sull'assetto delle città, che avevano dovuto trovare nuove soluzioni al mutato scenario. In questa parte della relazione – che, come esposto, costituisce il punto nodale della verifica della Soprintendenza – il fuoco della lente speculativa viene posato proprio sugli aspetti di carattere relazionale e, quindi, sul nesso tra l'opera e una parte rilevante della storia della tecnica e dell'industria nonché del costume e della società (e, quindi, della cultura). Operando, quindi, una lettura analitica e integrale del provvedimento si evince l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto che il riferimento alle qualità estetiche e compositive del bene fosse indicativo di un vizio di eccesso di potere per sviamento, senza avvedersi che la vera e propria motivazione del vincolo risiede sugli aspetti di carattere relazionale a cui si riferisce la disposizione applicata.

20.2. Il T.A.R. ha, inoltre, evidenziato come l'Amministrazione avesse sostenuto che l'immobile era “*una testimonianza dell'identità collettiva milanese e nazionale degli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento nonché un esempio concreto delle nuove problematiche insorte con l'avvento dell'automobile di massa e di come esse siano state risolte a livello urbanistico*”. Secondo il T.A.R., “*ferma l'intangibilità*

della valutazione tecnica resa” il riferimento non sarebbe stato sufficiente ad integrare la disposizione di cui all’art. 10, terzo comma, lett. d), del D.Lgs. n. 42/2004.

20.2. Questo passaggio della sentenza di primo grado richiede alcune necessarie considerazioni prima di procedere oltre con la disamina della stessa.

20.3. Occorre, in primo luogo, indicare le ragioni relazionali dell’interesse, come esposte dall’Amministrazione. Nella relazione storica, l’Amministrazione ha evidenziato che il Garage delle Nazioni costituisce un riferimento alla cultura architettonica italiana del dopoguerra che, in un periodo di profonda trasformazione delle città, è chiamata a disegnare nuove funzioni urbane, come l’autorimessa multipiano, tema già percorso con esiti felici negli anni Trenta (garage Traversi), ma che con il secondo dopoguerra s’innesta in quello più ampio della ricostruzione, cronologicamente appena successivo al garage di via de Amicis (progetto di Tito Bassanesi Varisco e Mario Guerri, 1948-1949). Progettato e costruito tra il 1953 e il 1962, il Garage rappresenta anche un simbolo del cosiddetto “*boom economico*”, una fase storica nel quale la diffusione dell’auto privata ha avuto un ruolo centrale, sia per la produzione industriale, sia per modificare la libertà di movimento dei cittadini. L’opera è altresì “*testimone*” del fatto che le autorimesse, proprio a partire dai primi anni Cinquanta, divengono una necessità urbanistica, cui occorre dare risposta non solo in termini tipologici (impianto) o di ubicazione, ma soprattutto per il più ampio valore che esse hanno, che potrebbe essere definito sociale, nel più vasto senso linguistico.

20.3.1. Inoltre, il decreto di vincolo ha rinviato alle controdeduzioni della Soprintendenza del 20.7.2023, nelle quali è stato, *ex aliis*, evidenziato che: i) l’interesse storico-relazionale del Garage delle Nazioni risiede nella sua funzione, da cui deriva la forma architettonica risultante: è sotto questo aspetto che l’edificio rileva per la cultura architettonica del dopoguerra, anche connessa con il boom economico. In altre parole, i bisogni legati alla storia economica e sociale del

secondo dopoguerra hanno portato all'esigenza di costruire l'immobile in questione, la cui forma dipende proprio dalla funzione chiamato ad assolvere; ii) quanto alla *“connessione tra il Parcheggio del centro e l'industria dell'autovettura italiana”* è evidente che – stante l'importanza storica che l'immobile riveste proprio per la funzione cui si deve la sua costruzione – l'avvento e lo sviluppo dell'industria e dell'automobile (il boom economico) hanno avuto un ruolo determinante e si riflettono proprio nella forma architettonica del bene in oggetto.

20.3.2. In ultimo, la nota della Soprintendenza ha preso posizione sulla relazione storica del Prof. Mocarelli, evidenziando che alcuni elementi in essa contenuti corroboravano le tesi dell'Amministrazione. E' il caso della rilevanza del boom economico, che quella relazione aveva indicato come un periodo in grado di modificare *“la società umana più profondamente di qualunque altro periodo di analoga brevità”*, caratterizzato da uno *“straordinario processo di trasformazione”*, relativo anche allo sviluppo dei mezzi di trasporto e alla motorizzazione di massa. La relazione aveva, poi, evidenziato la rilevanza di Milano in questo processo di trasformazione, evidenziando come il capoluogo della Lombardia fosse stato il *“fulcro del miracolo italiano”* e la città fosse stata anche protagonista del fenomeno della motorizzazione di massa. In sostanza, questa relazione avrebbe confermato alcuni dei tasselli sui quali si era retta la valutazione della Soprintendenza, ad eccezione della questione relativa alla possibile individuazione del Garage quale simbolo del boom, esclusa dal Prof. Mocarelli ma ritenuta non decisiva dall'Amministrazione atteso che la disposizione di cui all'art. 10, comma 3, lett. d), del D.Lgs. n. 42/2004 non era limitata ai soli *“simboli”* ma a tutte le testimonianze particolarmente importanti.

20.4. Ricostruiti i contenuti principali degli atti in relazione al vincolo relazionale, occorre, inoltre, osservare come la decisione del T.A.R. non possa essere condivisa sin dalla premessa dalla quale muove, secondo cui sarebbero stati effettuati riferimenti non idonei a integrare il precetto normativo, in disparte *“l'intangibilità della valutazione tecnica”*. Invero, gli atti esaminati si sostanziano proprio in una

valutazione tecnica, da verificare da parte del Giudice tenendo conto delle coordinate generali in precedenza tracciate. In sostanza, non vi è un *quid aliud* rispetto alla valutazione tecnica che conduce alla verifica dei presupposti di cui all'art. 10, comma 3, lett. d), del D.lgs. n. 42/2024. In *parte qua* possono, quindi, condividersi i rilievi critici della motivazione della sentenza di primo grado, che sembra essere impostata su una non condivisibile dicotomia tra valutazione tecnica e presupposti per il vincolo, non considerando che quelli evidenziati dalla Soprintendenza sono proprio gli elementi valutativi ritenuti dalla stessa idonei ad integrare i presupposti per il vincolo.

21. Le considerazioni esposte trovano conferma nelle successive valutazioni esposte dal Giudice di primo grado. Il T.A.R. ha osservato come l'Amministrazione non avesse fatto riferimento ad un dato o a un fatto storico *“precisamente collocato nel tempo, ma piuttosto al fenomeno sociale del boom economico, sottraendosi, però, al proprio obbligo di individuare quale apporto specifico possa provenire dal Garage delle Nazioni, al fine di rendersi testimonianza “particolarmente importante” di quella fase storica, dai contorni così ampi da rendersi in astratto compatibile con qualsivoglia manifestazione di sviluppo dell'economia”*.

21.1. Osserva il Collegio come la disposizione di cui all'art. 10, comma 3, lett.d), del D.Lgs. n. 42/2004, faccia riferimento alle cose che rivestono un interesse particolarmente importante per la storia, senza, quindi, richiedere che si indichi uno specifico evento, ben potendosi richiamare una certa fase storica. Diversamente, quindi, da quanto dedotto da Lombardia Parcheggi (v., ad esempio, ff. 7-8 della memoria di costituzione con argomentazioni ripetute negli scritti successivi), il vincolo non è limitato ad episodi storici specifici ma può essere imposto anche per il riferimento con un determinato periodo storico, che nel caso di specie è stato precisamente individuato. E' vero che nel caso del riferimento ad un determinato evento la connessione dello stesso ad un bene può risultare di più immediata e diretta apprensione ma ciò non esclude la possibilità di predicare una relazione tra

un bene e un periodo. Né questa si traduce, necessariamente, in una valutazione dai contorni necessariamente ampi. Nel caso di specie, l'Amministrazione non ha fatto un riferimento generico a testimonianze del boom economico (diversamente da quanto dedotto al f. 9 della memoria di Lombardia Parcheggi) ma ha indicato il valore culturale del bene quale testimonianza: i) di una parte della storia dell'architettura e, in particolare, non del valore estetico-architettonico in sé ma della funzione di un immobile, ideato e realizzato per soddisfare nuove esigenze connesse con il boom economico e, in particolare, con il conseguente fenomeno di motorizzazione di massa che aveva imposto nuovi spazi urbani (v. punto 20.3 della presente sentenza, ove è stato riportato il passaggio motivazionale rilevante sul punto, nel quale l'Amministrazione ha rilevato che “*i bisogni legati alla storia economica e sociale del secondo dopoguerra hanno portato all'esigenza di costruire l'immobile in questione, la cui forma dipende proprio dalla funzione chiamato ad assolvere*”); ii) nella storia della tecnica e dell'industria, atteso che, come sottolineato dall'Amministrazione, l'avvento e lo sviluppo dell'industria e dell'automobile hanno rivestito un ruolo determinante e si riflettono proprio nella forma architettonica del bene in oggetto, che, come visto, è connessa alla sua funzione; iii) alla storia del costume e dei cambiamenti sociali, atteso che il Garage è testimonianza di quel fenomeno di diffusione dell'automobile (conseguente, come spiegato, alla fase di benessere economico vissuta in quel periodo dall'Italia), con cambiamento delle modalità di movimento dei cittadini e, quindi, con mutamento delle abitudini e della vita degli italiani in quel tempo e nella città che, come esposto, più della altre ha rappresentato il centro del boom economico. In ragione di quanto esposto, devono condividersi i rilievi svolti sul punto dall'Amministrazione, che ha enfatizzato la valenza culturale del bene sotto il profilo relazionale (ff. 6-8 del ricorso in appello). Né tali conclusioni sono smentite dalla deduzione di Lombardia Parcheggi (f. 10 della memoria di costituzione), che ha stigmatizzato la mancata indicazione della storia dell'autorimessa e dei suoi sessant'anni di esistenza; infatti, il vincolo esprime nel caso di specie un interesse particolarmente

importante relativo al periodo di realizzazione e agli anni del boom economico, senza, quindi, investire l'intera storia dell'autorimessa, che non ha, quindi, rilievo.

22. Il T.A.R. ha, poi, evidenziato che nella relazione tecnica l'Amministrazione sarebbe stata reticente *“sull'eco e sul rilievo concreto che il Garage delle Nazioni avrebbe riscosso tra la cittadinanza”*, dando, invece, atto che il tema dell'autorimessa multipiano era *“già stato percorso con esiti felici negli anni trenta”*, e che la stessa soluzione del *“parcheggio sul tetto”* non costituiva una novità *“assoluta”*. Secondo il T.A.R., *“una volta ammesso che garage di tale tipologia già erano stati edificati e utilizzati in città, evidentemente anche con ragguardevoli dimensioni (ne è testimonianza l'occupazione del tetto) cessa di essere adeguatamente argomentato il nesso del bene oggetto di causa con il c.d. boom”*.

22.1. Osserva il Collegio come il primo rilievo non abbia rilevanza, atteso che la disposizione impugnata non lega la valutazione di particolare importanza alla eco o al rilievo che l'opera avrebbe riscosso tra la cittadinanza. Ciò che deve essere verificato è che il bene sia particolarmente importante perché connesso con la storia culturale del Paese. La *“reticenza”* dell'Amministrazione sul punto non è, quindi, censurabile, trattandosi di un aspetto non rilevante e, come tale, correttamente non esaminato.

22.2. Il T.A.R. ha, poi, evidenziato come il nesso con il boom economico non sarebbe stato configurabile stante la presenza di altri garage simili realizzati negli anni Trenta del secolo scorso (come dedotto anche da Lombardia Parcheggi nel secondo dei motivi riproposti; ff. 12 ss. della memoria di costituzione). La proposizione appare, invero, intrinsecamente contraddittoria. Il boom economico è fenomeno risalente al dopoguerra e, di conseguenza, i garage realizzati in precedenza non possono avere rilievo nella relazione tra questo bene e il fenomeno storico a cui l'Amministrazione lo ha legato.

22.3. In secondo luogo, occorre evidenziare come l'Amministrazione abbia, invero,

esposto quanto segue: *“Il Garage delle Nazioni costituisce un riferimento alla cultura architettonica italiana del dopoguerra che, in un periodo di profonda trasformazione delle città, è chiamata a disegnare nuove funzioni urbane, come l'autorimessa multipiano, tema già percorso con esiti felici negli anni Trenta (garage Traversi), ma che con il secondo dopoguerra s'innesta in quello più ampio della ricostruzione, cronologicamente appena successivo al garage di via de Amicis (progetto di Tito Bassanesi Varisco e Mario Guerri, 1948-1949)”*.

22.3.1. L'Amministrazione ha, quindi, osservato come a Milano era stata già realizzata una rimessa multipiano ma l'importanza del Garage delle Nazioni non stava (e non sta) nel tipo di struttura realizzata ma nella connessione dell'immobile con la funzione svolta nel periodo del boom, quale testimonianza di un ben diverso periodo storico, quello della c.d. motorizzazione di massa e di un periodo di profonda trasformazione delle città e dei costumi degli italiani. Questo è, quindi, l'aspetto propriamente enfatizzato dall'Amministrazione, che ha, quindi, indicato una relazione chiara tra il bene e il periodo storico indicato. Questo legame non si esaurisce – come evidenziato dal T.A.R. nella parte finale della motivazione – con la ricostruzione post-bellica, involgendo, come spiegato, l'aspetto del boom economico e della motorizzazione di massa, nonché le connesse trasformazioni a cui il Collegio ha già fatto riferimento.

22.4. Né può condividersi la tesi di Lombardia Parcheggi, secondo la quale l'edificio sarebbe espressione di una funzione materiale comune ad *“altre decine di autorimesse coeve”* (f. 10 della memoria di costituzione; ff. 27 ss. della memoria del 26.8.2024). Va, infatti, considerato che, nelle controdeduzioni della Soprintendenza (richiamate dal provvedimento di vincolo) è stato evidenziato che l'interesse storico-relazionale del Garage delle Nazioni risiede nella sua funzione, da cui deriva la forma architettonica risultante: è sotto questo aspetto che l'edificio rileva per la cultura architettonica del dopoguerra, anche connessa con il boom economico. In sostanza, la Soprintendenza ha individuato aspetti strutturali (che il T.A.R. ha, impropriamente, circoscritto alle componenti estetiche dell'immobile)

che – oltre al loro pregio artistico – sono connessi alla specifica funzione assolta dall'immobile. L'architettura del bene risulta, quindi, connessa strettamente alla funzione assolta e al significato assunto per il periodo del boom economico. Caratteristiche che non sono proprie di qualsiasi autorimessa realizzata in quel determinato periodo. Inoltre, risulta smentita *per tabulas* la deduzione di Lombardia Parcheggi, secondo la quale la valutazione sulla particolare importanza dell'edificio non sarebbe stata supportata da apposita letteratura (v., *f.* 14 della memoria di costituzione, con argomentazioni ripetute anche nei successivi scritti difensivi; v.: *ff.* 24 ss. della memoria del 26 agosto 2024), avendo l'Amministrazione sia nella relazione storica che nelle controdeduzioni richiamato diversi fonti scientifiche a sostegno della propria tesi, anche enfatizzando aspetti architettonici che, come esposto, sono strettamente connessi alla funzione assolta e al significato assunto dall'immobile.

23. Si osserva, inoltre, come siano inconferenti i rilievi di Lombardia Parcheggi in ordine alla non rilevanza dell'immobile per l'identità e la storia delle istituzioni (*ff.* 16-17 della memoria di costituzione). Infatti, l'Amministrazione ha posto il vincolo in ragione dell'interesse particolarmente del bene per il proprio legame con l'epoca e i fenomeni storici sin qui descritti, senza fare alcun riferimento all'alternativa rilevanza relazionale con la storia e l'identità delle istituzioni.

24. Sono, inoltre, non conferenti i richiami contenuti nel punto 2.2 del ricorso in appello del Ministero, laddove l'Amministrazione ha dedotto la non rilevanza di due precedenti di questo Consiglio di Stato (sentenza dell'Adunanza plenaria n. 5/2023 e sentenza di questa Sezione n. 2920/2017). Si tratta, infatti, di precedenti richiamati dal T.A.R. per ricostruire la portata della regola senza tratte da tale decisioni argomenti per negare la sussistenza del vincolo nel caso di specie. Parimenti non sono rilevanti le deduzioni relative al carattere iconico della tipologia costruttiva costituita dal parcheggio multipiano (ricavato anche dalla fabbricazione di giocattoli riproduttivi di tali parcheggi) trattandosi di aspetto che non aggiunge

alcuna ulteriore valenza alle considerazioni sin qui esposte e che, inoltre, non ha collegamento con lo specifico garage in questione, come dedotto, correttamente, da Lombardia Parcheggi.

25. Alla luce delle considerazioni sin qui esposte non può condividersi la sentenza di primo grado, essendo state esplicitate dall'Amministrazione ragioni congrue, pertinenti e adeguate a sostegno del vincolo relazione impresso sul bene. Dalla relazione storica allegata al vincolo e dalle controdeduzioni della Soprintendenza alle osservazioni della parte si evince, infatti, come il bene – in disparte il pregio architettonico dello stesso – sia una testimonianza di particolare importanza per il periodo storico del boom. Ed è di particolare importanza in quanto è un segno illativo specifico di un aspetto particolare del boom, costituito dalla crescita dell'economia a cui si è legata la maggior possibilità di acquisto di automobili e, quindi, il fenomeno della motorizzazione di massa. Fenomeno che ha comportato trasformazioni nella vita degli italiani e negli spazi urbani che sono stati ridisegnati e ripensati in ragione della nuova funzione. Questo è ciò che il bene testimonia: una chiara relazione con un momento importante della storia del Novecento (quale il boom economico) e con il fenomeno della motorizzazione di massa. Né le motivazioni addotte possono ritenersi “*asserzioni apodittiche prive di sostrato documentale*” (f. 20 della memoria conclusionale di Lombardia Parcheggi), trattandosi, al contrario, di argomenti muniti di quella congruenza e adeguatezza delineata nella parte iniziale della trattazione dei motivi, idonei a sorreggere il vincolo apposto, ed esenti – per le ragioni sin qui esposte – da vizi.

26. Accertata la fondatezza del ricorso in appello del Ministero (e, per converso, l'infondatezza del primo e del secondo motivo di ricorso di Lombardia Parcheggi), occorre procedere ad esaminare gli ulteriori motivi riproposti da Lombardia Parcheggi e non esaminati dal T.A.R.

27. Con il terzo motivo del ricorso introduttivo Lombardia Parcheggi ha dedotto l'erroneità e l'inesattezza dell'istruttoria svolta dall'Amministrazione, la quale avrebbe attribuito la paternità progettuale dell'opera all'architetto Cassi Ramelli,

ritenuto, in ogni caso, “*privo di particolare fama e apprezzamento*”, e osservando come il vincolo sarebbe stato imposto all’esito di plurime istanze del figlio, prive di obiettività, con conseguente violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell’Amministrazione, che si sarebbe “*appiattita*” su tali istanze.

27.1. Osserva il Collegio come le censure siano irrilevanti, atteso che, nel caso di specie, non si è apposto un vincolo *ex art. 10, comma 3, lett. a)*, del D.lgs. n. 42/2004, in ragione della particolare importanza dell’Autore e del pregio del bene, ma un vincolo *ex art. 10, comma 3, lett. d)*, del D.Lgs. n. 42/2004, in considerazione della particolare importanza del bene per il suo legame con gli aspetti storici sin qui delineati. Le considerazioni dell’Amministrazione sul rilievo e sull’opera dell’architetto Cassi Ramelli sono state esposte al fine di inquadrare la storia della realizzazione dell’autorimessa e spiegare alcune delle soluzioni architettoniche prescelte ma, come esposto in precedenza, non sono il fondamento del vincolo, che è espressione di altro e diverso potere valutativo, ancorato alla sua valenza relazionale. Né compete al Collegio indagare tali elementi, estranei al potere amministrativo esercitato. Di conseguenza, le deduzioni di Lombardia Parcheggi devono ritenersi, in ogni caso, inidonee a scalfire il provvedimento di vincolo, che resta ancorato ai presupposti propri del potere esercitato. Si tratta, quindi, di censure *in parte qua* inammissibili per difetto di interesse, non essendo idonee a condurre ad un diverso esito della controversia. Per tali ragioni non assume, neppure, rilievo l’inciso contenuto nella sentenza della Sezione n. 2410/2025 (relativa, tra l’altro, ad un mero diniego di accesso agli atti), trattando di un tema – la paternità del progetto – non decisivo per il vincolo apposto (v.: *ff.* 37 ss. della memoria conclusionale di Lombardia Parcheggi).

27.2. Incentrando l’attenzione sui profili legati alla natura del vincolo apposto il Collegio evidenzia come l’azione amministrativa non possa ritenersi priva di imparzialità e obiettività per la sola circostanza che il procedimento ha preso impulso dalle legittime segnalazioni del dott. Cassi, il quale ha, tra l’altro,

correttamente richiamato la previsione di cui all'art. 10, comma 3, lett. d), del D.Lgs. n. 42/2004. Dinanzi a tali segnalazioni l'Amministrazione ha, comunque, provveduto ad un'autonoma istruttoria e a una propria valutazione dell'interesse particolarmente importante; pertanto, non è asseribile che l'azione amministrativa sia stata diretta dal dott. Cassi. L'istruttoria e valutazione dell'Amministrazione non possono ritenersi inficiate neppure dalla riproduzione nella relazione di parte dell'articolo curato da Laura Montedoro e Vito Radaelli (f. 20 della memoria di costituzione di Lombardia Parcheggi). La parte riprodotta attiene, infatti, ad aspetti meramente descrittivi dell'opera e all'interesse che, per la stessa, avevano avuto alcuni architetti spagnoli. Si tratta di mere circostanze fattuali che sono legittimamente poste a sostegno della valutazione dell'Amministrazione, la quale si è, comunque, riferita a fonti specialistiche del sapere tecnico esercitato, certamente utilizzabili.

28. Con il quarto motivo Lombardia Parcheggi ha dedotto l'illegittimità del provvedimento di vincolo in quanto contrastante con il provvedimento n. 2238 del 17 febbraio 2009 con cui era stata espressamente decretata la revoca dei provvedimenti di vincolo fino ad allora interessanti l'area ove sorge il Parcheggio del centro, ritenendo che l'immobile non avrebbe avuto “*requisiti di interesse culturale*”. Tale circostanza integrerebbe una ipotesi di contraddittorietà intrinseca nell'operato dell'Amministrazione, senza che avrebbe rilievo il fatto che il precedente vincolo era di carattere storico-artistico e non relazionale, atteso che, in quel momento, l'Amministrazione ben avrebbe potuto operare le valutazioni richieste dalla previsione di cui all'art. 10, comma 3, lett. d), del D.Lgs. n. 42/2004. Inoltre, secondo la Società, la revoca avrebbe comportato l'insorgenza del proprio legittimo affidamento all'assenza di interesse culturale del bene.

28.1. Il motivo è infondato.

28.2. Il provvedimento di revoca indicato da Lombardia Parcheggio riguarda i precedenti vincoli di carattere storico-artistico relativi al convento del Lentasio, alla casa dei fratelli Meroni, alla facciata neoclassica della casa di corso Roma n. 36 e

al cortile bramantesco ivi compreso. Tale provvedimento è stato emesso in ragione dei danni subiti da tali immobili durante il periodo bellico e della loro successiva demolizione. In sostanza, la revoca è stata imposta dalla sopravvenuta insussistenza dell'oggetto a cui il vincolo si riferiva. La revoca non ha, quindi, interessato il Garage oggetto del successivo vincolo.

28.3. Nella parte finale del provvedimento di revoca l'Amministrazione ha esposto che l'immobile oggi sussistente non presentava interesse storico-artistico ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. a), del D.Lgs. n. 42/2004. Da tale proposizione la Società fonda la contraddittorietà tra i due provvedimenti, che, invero, riguardano due tipi di vincoli differenti e, come tali, non suscettibili di sorreggere tale giudizio. Né l'Amministrazione era onerata – all'epoca – di valutare anche la sussistenza di ulteriori ragioni di interesse per non perdere il proprio potere. Simile tesi non ha, infatti, alcun appiglio normativo che la legittimi ed è, del resto, contraria a quanto esposto sulle caratteristiche delle valutazioni tecniche riservate all'Amministrazione: inferire dal giudizio espresso l'impossibilità di apporre un diverso vincolo si tradurrebbe, infatti, in una pietrificazione del sapere, che, al contrario, si alimenta di nuovi studi e acquisizioni, che consentono, persino, di apporre un vincolo nei casi in cui, in precedenza, non siano stati ritenuti sussistenti i presupposti; *a fortiori*, consente all'Amministrazione di apporre un vincolo valutando, sotto un'altra lente e esercitando un potere ancorato a diversi presupposti, la situazione.

28.4. Non è poi predicabile la sussistenza di un legittimo affidamento di Lombardia Parcheggi.

28.4.1. Secondo la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, *“quale corollario del principio della certezza del diritto, il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende a qualunque soggetto che si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione dell'Unione ha fatto nascere in lui fondate aspettative. Costituiscono assicurazioni idonee a far nascere siffatte aspettative,*

quale che sia la forma in cui vengono comunicate, eventuali informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanino da fonti autorizzate ed affidabili. Per contro, nessuno può invocare una violazione del principio suddetto in assenza di precise assicurazioni che gli siano state fornite dall'amministrazione. Allo stesso modo, qualora un operatore economico prudente ed avveduto sia in grado di prevedere l'adozione di una misura dell'Unione idonea a ledere i suoi interessi, egli non può invocare il beneficio di detto principio nel caso in cui tale misura venga adottata” (Corte giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 30 aprile 2019, in C-611/17). Lo evidenzia anche la giurisprudenza di questo Consiglio notando come in ambito unionale sia stato precisato *“che il diritto di avvalersi del principio di tutela del legittimo affidamento si estende a ogni individuo in capo al quale un'autorità amministrativa nazionale abbia fatto sorgere fondate speranze a causa di assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate e affidabili, che essa gli avrebbe fornito (Corte di Giustizia, 31 marzo 2022, in causa C 195-21, punto 65)”* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 novembre 2022, n. 9874; Id., 11 marzo 2025, n. 1989). Nel caso di specie, non è stata effettuata alcuna rassicurazione espressa sulla insussistenza dei presupposti per il vincolo relazionale, successivamente apposto, né tale rassicurazione poteva ricavarsi in modo implicito dal provvedimento di revoca dei precedenti vincoli, essendo necessarie, comunque, informazioni precise, incondizionate e concordanti, insussistenti nel caso di specie.

29. Con il quinto motivo la Società ha dedotto l'illegittimità del provvedimento di vincolo in ragione della violazione delle garanzie procedurali previste dall'ordinamento. In particolare, la Società ha evidenziato come vi fosse una discrasia tra i contenuti della comunicazione di avvio del procedimento e il provvedimento finale, che avrebbe compromesso le proprie garanzie difensive. Lombardia Parcheggi ha, quindi, sottolineato come la comunicazione di avvio non avesse indicato i presupposti dell'eventuale vincolo, incentrando l'attenzione sull'autore della rimessa e sulle caratteristiche del parcheggio.

29.1. Il motivo è infondato in quanto nella relazione storica allegata all'avvio del procedimento l'Amministrazione ha evidenziato, *ex aliis*, quanto segue: *“Il Garage delle Nazioni costituisce un riferimento alla cultura architettonica italiana del dopoguerra che, in un periodo di profonda trasformazione delle città, è chiamata a disegnare nuove funzioni urbane, come l'autorimessa multipiano, tema già percorso con esiti felici negli anni Trenta (garage Traversi), ma che con il secondo dopoguerra s'innesta in quello più ampio della ricostruzione, cronologicamente appena successivo al garage di via de Amicis (progetto di Tito Bassanesi Varisco e Mario Guerri, 1948-1949). Progettato e costruito tra il 1953 e il 1956, il Garage delle Nazioni rappresenta anche un simbolo del cosiddetto “boom economico”, una fase storica nel quale la diffusione dell'auto privata ha avuto un ruolo centrale, sia per la produzione industriale, sia per modificare la libertà di movimento dei cittadini”*. La relazione ha, quindi, indicato – nelle motivazioni – le ragioni di possibile opposizione del vincolo relazionale, consentendo, quindi, alla parte di presentare puntuali osservazioni sul punto. Nel contraddittorio procedimentale, la parte ha, infatti, depositato memorie e una relazione storica incentrata anche sull'assenza dei presupposti del vincolo relazionale. Non vi è, stata, quindi, alcuna violazione delle garanzie partecipative del privato.

30. Con il sesto motivo Lombardia Parcheggi ha dedotto l'illegittimità del provvedimento di vincolo per la mancanza di puntuale valutazione dell'apporto partecipativo profuso dalla Società nel corso del procedimento.

30.1. Il motivo è infondato in quanto la Soprintendenza ha redatto una puntuale nota di controdeduzioni, tenendo conto di quanto evidenziato dalla Società nel corso del procedimento e prendendo posizione su tali argomentazioni. Inoltre, non sussiste un onere di puntuale e analitica confutazione di ogni singolo aspetto dedotto dal privato nel procedimento, potendo l'Amministrazione limitarsi a incentrare la propria disamina sugli aspetti rilevanti per la decisione finale, come accaduto nel caso di specie.

31. In definitiva, i motivi riproposti devono respingersi in quanto infondati.

32. In sintesi, il Collegio: *i*) respinge le eccezioni di inammissibilità del ricorso in appello dedotte da Lombardia Parcheggio; *ii*) ammette l'intervento di Automobile Club Milano; *iii*) respinge l'eccezione di improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio articolata da Eronfin; *iv*) dichiara inammissibili le produzioni documentali di Eronfin s.r.l. ad eccezione dei documenti formatisi successivamente alla scadenza del termine per deposito in primo grado non relativi alla diversa questione urbanistica, non oggetto di giudizio; *v*) accoglie il ricorso in appello del Ministero della Cultura e respinge i motivi riproposti dalla parte; per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, respinge integralmente il ricorso introduttivo del giudizio.

33. Si precisa – anche in considerazione della lunghezza degli scritti difensivi di Lombardia Parcheggio – che le questioni esaminate esauriscono la disamina dei motivi, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (*cfr.*, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 2.9.2021, n. 6209; Id., 13.9.2022, n. 7949), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

34. Le spese del doppio grado di giudizio possono essere eccezionalmente compensate ai sensi degli articolo 26 del codice del processo amministrativo e 92 del codice di procedura civile, come risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale, 19 aprile 2018, n. 77 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni, da individuarsi nella indubbia complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente

pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- i)* respinge le eccezioni di inammissibilità del ricorso in appello dedotte da Lombardia Parcheggio;
- ii)* dichiara ammissibile l'intervento in giudizio dell'Automobile Club Milano;
- iii)* respinge l'eccezione di improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio articolata da Eronfin;
- iv)* dichiara inammissibili le produzioni documentali di Eronfin s.r.l. ad eccezione dei documenti indicati in motivazione;
- v)* accoglie il ricorso in appello del Ministero della Cultura e, giudicando sui motivi riproposti da Lombardia Parcheggio, li respinge; per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, respinge integralmente il ricorso introduttivo del giudizio;
- vi)* compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere, Estensore

Marco Poppi, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

L'ESTENSORE

Lorenzo Cordi'

IL PRESIDENTE

Sergio De Felice

IL SEGRETARIO

