

Publicato il 14/12/2020

N. 02490/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 01982/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1982 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

- Comune di Casnate con Bernate, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Umberto Grella ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Milano, Via Cesare Battisti n. 21;

*contro*

- il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato e domiciliato presso la sede della stessa in Milano, Via Freguglia n. 1;

*nei confronti*

- Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Como, Lecco, Monza-Brianza, Pavia, Sondrio e Varese, in persona del Soprintendente pro-tempore;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso introduttivo:

- del provvedimento del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Como, Lecco, Monza-Brianza, Pavia, Sondrio e Varese) prot. 11765 del 20 giugno 2019, notificato in pari data via p.e.c., recante autorizzazione alla realizzazione delle opere consistenti in *“intervento manutentivo ai serramenti esterni ed al terrazzo di Villa Casnati-Pedron?”* (sede degli uffici comunali), di cui all’istanza presentata in data 29 maggio 2019, nella sola parte in cui prescrive che *“le persiane siano realizzate in materiale ligneo”*;

- di tutti gli atti preordinati, consequenziali e connessi;  
quanto al ricorso per motivi aggiunti:

- del provvedimento del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Como, Lecco, Monza-Brianza, Pavia, Sondrio e Varese) prot. 20368 del 18 ottobre 2019, notificato via p.e.c. in data 28 novembre 2019.

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

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

Vista l’ordinanza n. 1357/2019 con cui è stata accolta per riesame la domanda di sospensione e fissata la camera di consiglio per la prosecuzione della trattazione della fase cautelare del giudizio;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Tenutasi l’udienza in data 3 dicembre 2020, senza discussione orale e mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell’art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con ricorso introduttivo, notificato in data 13 settembre 2019 e depositato il 23 settembre successivo, il Comune ricorrente ha impugnato il

provvedimento della Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Como, Lecco, Monza-Brianza, Pavia, Sondrio e Varese, prot. 11765 del 20 giugno 2019, notificato in pari data via p.e.c., recante autorizzazione alla realizzazione delle opere consistenti in *“intervento manutentivo ai serramenti esterni ed al terrazzo di Villa Casnati-Pedroni?”* (sede degli uffici comunali), di cui all’istanza presentata in data 29 maggio 2019, nella sola parte in cui prescrive che *“le persiane siano realizzate in materiale ligneo”*.

In data 4 giugno 2019, il Comune di Casnate con Bernate ha presentato alla Soprintendenza per i Beni e le Attività culturali competente per territorio una richiesta finalizzata alla realizzazione di un intervento manutentivo sull’edificio storico, sede degli uffici comunali, *“Villa Casnati – Pedroni?”*, vincolato come bene storico-artistico; tra gli interventi previsti vi è anche il rifacimento completo delle persiane esterne di oscuramento e dei serramenti, di cui verrà mantenuta la geometria e le colorature originarie, sebbene prevedendo la sostituzione del preesistente materiale ligneo con un alluminio simil-legno. In tal modo, si otterrebbe una migliore coibentazione ed isolamento termico, una maggiore durata nel tempo rispetto all’aggressione degli agenti atmosferici ed all’escursione termica, un’assenza di costi manutentivi e un minore costo, inferiore per circa il 50% rispetto ai serramenti lignei, con risparmio di spesa, pur non modificandosi affatto la percettibilità esterna visiva, stante la perfetta somiglianza tra le due tipologie di serramenti. L’intervento avente un valore di € 100.000,00 circa è stato approvato dagli Uffici comunali, con la predisposizione anche della gara pubblica per individuare l’impresa cui affidare i lavori. Tuttavia, con il provvedimento impugnato nella presente sede, la Soprintendenza pur autorizzando l’effettuazione delle opere manutentive, ha prescritto che gli infissi, sia interni che esterni, siano tutti realizzati in materiale ligneo.

Assumendo l’illegittimità della predetta prescrizione, il Comune ricorrente ne ha chiesto l’annullamento per violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 42 e 97 della Costituzione, della legge n. 241 del 1990, del D. Lgs. n. 115 del 2008 e

del D. Lgs. n. 42 del 2004 e per eccesso di potere per sviamento, per illogicità, per contraddittorietà, per contrasto con precedenti manifestazioni di volontà, per travisamento di fatto, per erronea rappresentazione della situazione di fatto e di diritto, per difetto di motivazione, per carenza d'istruttoria, per ingiustizia manifesta e per illegittimità derivata.

Si è costituito in giudizio il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

Con l'ordinanza n. 1357/2019 è stata accolta per riesame la domanda di sospensione ed è stata fissata la camera di consiglio per la prosecuzione della trattazione della fase cautelare del giudizio.

In data 5 dicembre 2019, l'avvocatura erariale ha depositato in giudizio il provvedimento del 18 ottobre 2019, prot. 20368, adottato in esecuzione dell'ordinanza n. 1357/2019 di questa Sezione dalla Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Como, Lecco, Monza-Brianza, Pavia, Sondrio e Varese, con cui è stato confermato il diniego riguardante la richiesta comunale di sostituzione delle persiane lignee con persiane in alluminio.

2. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 20 gennaio 2020 e depositato il 28 gennaio successivo, il Comune ha altresì impugnato il richiamato provvedimento del 18 ottobre 2019, prot. 20368, adottato dalla Soprintendenza e confermativo del diniego di sostituzione delle persiane lignee con persiane in alluminio, già impugnato con il ricorso introduttivo.

A sostegno del ricorso per motivi aggiunti sono state riprodotte le stesse censure già contenute nel ricorso introduttivo.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive posizioni.

All'udienza del 3 dicembre 2020, svoltasi senza discussione orale e mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare, va dichiarata l'improcedibilità del ricorso introduttivo per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto con l'adozione del provvedimento del 18 ottobre 2019, prot. 20368, adottato in esecuzione dell'ordinanza n. 1357/2019 di questa Sezione dalla Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Como, Lecco, Monza-Brianza, Pavia, Sondrio e Varese, che ha ribadito il diniego sulla richiesta comunale di sostituzione delle persiane lignee con persiane in alluminio, è stato riesaminato e confermato quanto disposto con il pregresso provvedimento prot. 11765 del 20 giugno 2019, impugnato con il citato ricorso introduttivo, il cui contenuto precettivo allo stato risulta venuto meno; pertanto, è sul provvedimento della Soprintendenza del 18 ottobre 2019, prot. 20368, impugnato con il ricorso per motivi aggiunti – che si pone alla stregua di un atto di conferma in senso proprio, adottato a seguito di riesame della fattispecie (cfr., sul regime processuale dell'atto confermativo in senso proprio rispetto a quello dell'atto meramente confermativo, Consiglio di Stato, IV, 27 gennaio 2017, n. 357; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 9 dicembre 2019, n. 2628; 10 maggio 2018, n. 1242) – che si concentra l'interesse concreto e attuale del Comune ricorrente ad una decisione di merito.

2. Passando all'esame del ricorso per motivi aggiunti, lo stesso non è fondato.

3. Con l'unica complessa doglianza del ricorso si assume che l'Amministrazione avrebbe illegittimamente integrato in via postuma il provvedimento originario, assolutamente carente di motivazione, e comunque non avrebbe adeguatamente ponderato le esigenze di tutela del bene protetto con i diritti del proprietario, aggravando inutilmente e in maniera del tutto sproporzionata la posizione di quest'ultimo rispetto all'obiettivo perseguito; del resto, essendo il richiedente una Amministrazione pubblica, la stessa sarebbe tenuta a gestire in maniera oculata le risorse a sua disposizione e, nel caso di specie, ciò sarebbe impedito dalla decisione impugnata che, senza

alcuna valida ragione legata alla effettiva tutela del bene, avrebbe determinato un esborso di denaro eccessivo e sproporzionato.

### 3.1. La doglianza è infondata.

In primo luogo, va respinta la parte della censura con cui si contesta una illegittima integrazione postuma della motivazione posta a supporto della determinazione della Soprintendenza, in quanto il riesame è stato imposto da questa Sezione in sede di scrutinio dell'istanza cautelare e comunque ha avuto quale esito l'adozione di un successivo provvedimento che ha finito per sostituire il precedente. Per costante giurisprudenza, se – a seguito dell'ordinanza cautelare di accoglimento dell'istanza – l'Amministrazione effettua una nuova valutazione ed adotta un atto espressione di una nuova volontà di provvedere, che costituisca, cioè, un nuovo giudizio, autonomo ed indipendente dall'esecuzione della pronuncia cautelare, il ricorso nei confronti del precedente provvedimento gravato diventa improcedibile; e, nella fattispecie, pur richiamando l'ordinanza della Sezione, la Soprintendenza ha chiaramente inteso determinarsi con una definitiva e distinta “nota” dichiaratamente integrativa della precedente, quindi esprimendo una volontà che si sorregge in via autonoma, senza essere condizionata, neppure implicitamente, dall'esito del giudizio.

3.2. Nemmeno sussiste l'asserita violazione della normativa in materia di tutela dei beni culturali, visto che le prescrizioni poste dalla Soprintendenza sono state congruamente motivate in ragione della rilevanza dell'intervento previsto e dell'impatto dello stesso sul bene (una villa ottocentesca, adibita a sede municipale) complessivamente considerato.

Difatti, nell'atto del 18 ottobre 2019, si è evidenziato che: *“1. L'edificio detto villa Casnati Pedroni è una importante costruzione realizzata su progetto dell'architetto monzese Carlo Amati, allievo di Giacomo Albertoli. Le tavole del progetto originario, conservate presso l'archivio delle Civiche Raccolte d'Arte del Castello Sforzesco in Milano, mostrano un fabbricato in forme classiche, composto da una parte centrale rialzata con altana e due ali più basse. La composizione non ha subito alterazioni di sorta a partire*

*dalla sua epoca di costruzione fino ad oggi. Si presentano ben conservati e leggibili non solo i suoi caratteri architettonici e morfologici ma anche gli apparati decorativi, sia all'esterno, dove un semplice bugnato sottolinea e distingue il piano terreno dai piani superiori, sia all'interno dove magnifiche sono le decorazioni delle sale nobili del corpo centrale con stucchi e motivi geometrici e classici in bianco e nero; sono inoltre ancora in opera le porte interne in legno con spalle, cimasa e celino pure in legno;*

*2. Come mostrano le due immagini tratte da cartoline d'epoca e allegate alla istanza di autorizzazione presentata dal Comune di Casnate con Bernate, la villa ha mantenuto fino agli anni Ottanta le sue caratteristiche di forma e di materiali senza modifiche significative. Agli anni Ottanta risalgono le trasformazioni parziali interne ed esterne, accennate nella relazione storica allagata all'istanza. Tra queste è da ricomprendere la sostituzione delle persiane originali, sicuramente lignee (ancora visibili nelle cartoline d'epoca).*

*3. Nella relazione di progetto, a firma dell'architetto Maurizio Corbetta, che ha ricevuto incarico dall'amministrazione comunale per la redazione del progetto in oggetto, si fa esplicito riferimento al rifacimento delle persiane con "riproposizione di geometrie e coloriture originarie" ma senza alcun riferimento al materiale e pertanto, questo ufficio ritiene necessario prescrivere che le persiane previste in sostituzione siano in legno, per i motivi di seguito enunciati:*

- La villa ha sempre avuto persiane in legno coerentemente con gli edifici di analoga epoca e di analoghe caratteristiche storico artistiche;*
- L'introduzione di persiane in materiale differente risulterebbe pertanto estranea al contesto monumentale di riferimento che ne risulterebbe impoverito sia sotto il profilo della tecnica esecutiva sia per il profilo di coerenza con l'epoca costruttiva della villa;*

*Ad ulteriore fondamento si rammenta che già in occasione della precedente sostituzione, le persiane erano state assentite in legno con ciò confermando coerenza di valutazione tecnica della nostra amministrazione pur a distanza di molto tempo (nostra nota n.12670 del 26/01/1987)".*

Tale motivazione appare congrua e investe tutti gli aspetti legati al valore del bene tutelato e alle ragioni che hanno indotto la Soprintendenza a negare la sostituzione delle persiane di legno con materiale in alluminio.

Del resto, secondo una consolidata giurisprudenza, *“la Soprintendenza, nel verificare la compatibilità paesaggistica, dispone di un’ampia discrezionalità tecnica e, dunque, il potere di valutazione tecnica esercitato è sindacabile in sede giurisdizionale solo nelle ipotesi di difetto di motivazione, illogicità manifesta ovvero errore di fatto conclamato (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 18 febbraio 2019, n. 1102)”* (Consiglio di Stato, VI, 29 luglio 2020, n. 4830; altresì, II, 12 febbraio 2020, n. 1092; VI, 18 febbraio 2019, n. 1102; 9 luglio 2018, n. 4163).

Ne consegue che non assume alcuna rilevanza la prospettazione fornita dal Comune ricorrente, anche tramite il proprio consulente, atteso che si tratta di una valutazione del tutto soggettiva che impinge nel merito delle scelte dell’Amministrazione, palesando un differente punto di vista rispetto a quest’ultima, che non può trovare ingresso in questa sede. Difatti, in una fattispecie simile a quella oggetto di odierno scrutinio, si è evidenziato che, in assenza di una figura sintomatica di eccesso di potere, il Giudice – e, *a fortiori*, la parte interessata – non può invadere la sfera riservata alla competenza dell’Amministrazione (risultano censurate le seguenti considerazioni: *“l’alluminio al posto del legno non determina alcun disturbo nella percezione delle linee e del disegno delle facciate”*; *“lo stesso vale per la specchiatura unica, che interessa più il rapporto tra interno ed esterno dell’edificio che la forma e l’ornato delle pareti”*; *“si tratta inoltre di una soluzione tecnica ormai diffusa nel centro storico”*: Consiglio di Stato, VI, 31 ottobre 2013, n. 5260).

Il rango primario degli interessi tutelati e il loro rilievo costituzionale (art. 9 Cost.) impedisce altresì di metterli in comparazione con altri interessi, anche di rango pubblicistico – come la tutela del pubblico erario, la sfera di autonomia di enti pubblici esponenziali della collettività di riferimento, ecc. –, considerato che il legislatore ha stabilito una prevalenza dei primi su tutti gli altri che non può essere assolutamente posta in discussione. In tal senso, si è affermato che *“la Soprintendenza, nell’esercitare la sua funzione di tutela del paesaggio, non può attenuare la tutela del bene alla cui cura è preposta, mercé il bilanciamento o la comparazione con altri interessi, ancorché pubblici. Infatti, il parere reso sulla compatibilità*



*del manufatto al paesaggio è espressione non di discrezionalità amministrativa (onde la P.A., traendo spunto dai precedenti assenti, possa “scegliere” di sorvolare sull’ultima compromissione), bensì di discrezionalità tecnica, che non implica alcuna forma di comparazione e di valutazione di interessi eterogenei?” (Consiglio di Stato, VI, 18 settembre 2017, n. 4369; anche, 23 luglio 2015, n. 3652; altresì, T.A.R. Veneto, II, 7 settembre 2018, n. 882 e giurisprudenza ivi richiamata).*

3.3. Da quanto evidenziato, discende il rigetto della scrutinata doglianza.

4. In conclusione, il ricorso introduttivo deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, mentre il ricorso per motivi aggiunti deve essere respinto.

5. Le spese di giudizio, avuto riguardo al complessivo andamento della controversia, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso introduttivo e respinge il ricorso per motivi aggiunti, entrambi indicati in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall’art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, con l’intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Laura Patelli, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Antonio De Vita**

**IL PRESIDENTE**  
**Italo Caso**

## IL SEGRETARIO