

*Ecc. mo*

## CONSIGLIO DI STATO in s.g.

### Ricorso in appello

nell'interesse di **SNAITECH S.P.A.** (già SNAI S.P.A., nel sèguito “**Snaitech**”), con sede legale in Milano, Piazza della Repubblica n. 32 (C.F. 00754850154 - P.I. 0172964046) in persona dell'Amministratore Delegato Dott. Fabio Schiavolin, rappresentata e difesa, come da procura in calce al presente atto di appello, dagli avv. prof. Luca R. Perfetti (c.f.: PRFLRF64A19I819S; pec: luca.perfetti@milano.pecavvocati.it), Pier Giuseppe Torrani (c.f. TRRPGS37C30F205D – e-mail pec: piergiuseppe.torrani@milano.pecavvocati.it) e Giuseppina Incorvaia (c.f. NCRGPP74S70H792D; pec: giuseppinamariavincenza.incorvaia@milano.pecavvocati.it) ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo - BonelliErede in Roma, via Vittoria Colonna, n. 39, (si chiede di inviare le comunicazioni relative al presente ricorso in appello ai seguenti indirizzi, pec: luca.perfetti@milano.pecavvocati.it; giuseppinamariavincenza.incorvaia@milano.pecavvocati.it; fax 02 77113260);

*appellante*

### contro

- il **MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO - DIPARTIMENTO PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI**, in persona del Ministro *pro tempore*; rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Milano, via Freguglia, 1, nel sèguito anche solo “**Mibact**” o l’ “**Amministrazione**”;
- il **MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO - COMMISSIONE REGIONALE PER IL PATRIMONIO CULTURALE DELLA LOMBARDIA**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;
- il **MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO – SEGRETARIATO REGIONALE PER LA LOMBARDIA**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;
- il **MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO - SOPRINTENDENZA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER LA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

- la **REGIONE LOMBARDIA**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;
- il **COMUNE DI MILANO**, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonello Mandarano e Maria Lodovica Bognetti, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura comunale in Milano, Via della Guastalla 6;

*appellati*

#### nei confronti di

- **ITALIA NOSTRA ONLUS – SEDE CENTRALE**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandra Noli Calvi, con domicilio eletto presso lo studio Alessandra Noli Calvi in Milano, via Emilio Visconti Venosta 4;
- **ITALIA NOSTRA ONLUS – SEDE DI MILANO**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;
- **SOCIETÀ IMMOBILIARE VALCARENKA S.R.L.** (ora **Snaitech S.p.A.** a seguito di fusione per incorporazione), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

*controinteressati*

#### per l'annullamento e/o la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia – Milano, sez. II, n. 1875/2018, pubblicata il 30 luglio 2018, all'esito dei giudizi riuniti n. r.g. 621/2005 e n. r.g. 2747/2017 (nel séguito la “**Sentenza**” – **doc. 1 fascicolo di appello**).

\* \* \*

#### FATTO

##### **I PROVVEDIMENTI OGGETTO DELLA SENTENZA APPELLATA**

1. La Sentenza in epigrafe si riferisce principalmente a due provvedimenti di vincolo storico-artistico apposti, a notevole distanza temporale l'uno dall'altro, dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali su differenti porzioni del c.d. Quartiere Ippico di San Siro (nel séguito, anche “**Comprensorio Ippico di San Siro**” o *breviter* “**Comprensorio**”), ubicato a nord-ovest del territorio comunale di Milano ed oggi di proprietà della società Snaitech.

2. Più nel dettaglio, la Sentenza riguarda:

- il provvedimento dell'08.07.2004 (di seguito, “**Dichiarazione di interesse del 2004**”, impugnata prima con ricorso gerarchico in sede amministrativa e, poi, con ricorso giurisdizionale r.g. n. 621/2005 – **doc. 1 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/2005**) con cui la Direzione Regionale per i beni e le attività culturali della Lombardia, all'esito del procedimento avviato il 13.01.2004 dalla Soprintendenza per i Beni e le Attività Culturali della Lombardia, ha emesso la dichiarazione di interesse storico-artistico particolarmente importante per l'area e gli immobili dell'Ippodromo del Galoppo “San Siro” e per l'area e gli immobili del Centro di Allenamento del Galoppo “Trenno” (nel séguito, rispettivamente “**Ippodromo**” e la “**Pista Trenno**”), sottoponendo così entrambi ad un indifferenziato vincolo di tutela diretta;
- il successivo decreto del 23.12.2004 (di seguito, “**Decreto di rigetto del ricorso amministrativo**”, anch'esso impugnato con ricorso giurisdizionale r.g. n. 621/2005 – **doc. 3 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/2005**) con cui il Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici ha comunicato, sia pure tardivamente, il rigetto del ricorso amministrativo originariamente proposto dall'odierna Appellante avverso il provvedimento di vincolo di cui al precedente alinea (nel séguito, unitamente alla Dichiarazione di interesse del 2004, i “**Provvedimenti del 2004**”);
- il provvedimento n. prot. 5789 del 2 ottobre 2017 (impugnato con ricorso r.g. n. 2747/2017; nel séguito anche il “**Provvedimento del 2017**”) con cui la Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale della Lombardia, all'esito del procedimento avviato l'1 giugno 2017 dalla Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Milano, ha emesso la dichiarazione di interesse culturale storico-artistico particolarmente importante per l'area dell'ex Ippodromo del Trotto (nel séguito, anche solo “**Ex Trotto**”).

Precisamente, con tale ultimo provvedimento, la Commissione ha impresso alla porzione di superficie corrispondente alla pista *par terre* il vincolo indiretto che ammette un'edificabilità parziale fino al 40%, con soluzioni architettoniche che tengano comunque conto dell'impronta della pista, sottoponendo, invece, a tutela diretta l'area occupata dalle scuderie.

3. La Sentenza appellata ha statuito, tra le altre cose, anche l'inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti proposto da Snaitech nel 2013, nell'ambito del ricorso r.g. n. 621/2005, per l'annullamento *in parte qua* del PGT del Comune di Milano, limitatamente alla tavola di Piano « R.06 - *Vincoli di tutela e salvaguardia* » che aveva erroneamente incluso nel

perimetro delle aree vincolate oltre all'Ippodromo e alla Pista Trenno (già oggetto del provvedimento di tutela del 2004 gravato in via principale), anche la pista di allenamento Maura e altre aree situate a nord-ovest e ad est della stessa, in alcun modo prese in esame dal Mibact con i Provvedimenti del 2004. Il Tar Lombardia ha dichiarato inammissibile il predetto ricorso per motivi aggiunti per difetto di interesse originario alla sua proposizione, in quanto - secondo la prospettazione del Giudice di prime cure - ai sensi dell'art. 20, comma 2, delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del PGT, per i beni culturali vige la prevalenza della legislazione speciale e degli atti di pianificazione sovraordinata. Muovendo da tale premessa, il Tar - pur sottolineando l'“*opportunità*” di addivenire alla modificazione della tavola del PGT per armonizzare la rappresentazione grafica contenuta nello strumento urbanistico comunale con le prevalenti disposizioni normative di settore - conclude che: “È evidente, [...], che la tavola R.06 non possa risultare vincolante nei confronti della Snaitech, prevalendo sulla rappresentazione grafica le precipue disposizioni ministeriali che concretizzano il dettato legale applicato. Pertanto, la tavola - privata di ogni valore vincolante in parte qua - risulta priva di portata lesiva per la società ricorrente con conseguente inammissibilità del ricorso per difetto di interesse ad agire”.

Alla luce delle motivazioni poste a fondamento della statuizione di inammissibilità, che dichiara *in parte qua* priva di valore vincolante la tavola R.06 del PGT e che erano state anticipate dallo stesso Comune di Milano nei suoi scritti difensivi di primo grado - Snaitech non ritiene di dover proporre appello avverso il capo 10 della Sentenza.

#### **IL QUADRO STORICO-FATTUALE DI RIFERIMENTO**

4. In disparte, dunque, il ricorso per motivi aggiunti del 2013 dichiarato inammissibile dalla Sentenza e rispetto al quale non viene interposto appello, con i due ricorsi principali riuniti la Società ha censurato l'illegittimità dei Provvedimenti del 2004 e del Provvedimento del 2017 impugnati evidenziando, tra le altre cose, come la proprietà immobiliare di Snaitech nel quartiere San Siro fosse soggetta, ormai quasi da un ventennio, a ripetuti interventi della Soprintendenza di Milano, al dedotto fine di salvaguardare le caratteristiche storico-artistiche – per molti aspetti insussistenti – del Comprensorio.
5. La Società non ha mancato di mettere in evidenza, da una parte, che è in corso ormai da parecchi anni una profonda crisi del settore ippico dovuta ad una serie concomitante di fattori, come la drastica riduzione dei finanziamenti pubblici, il calo di affluenza del pubblico negli ippodromi, anche correlato alla significativa diminuzione delle scommesse effettuate attraverso gli sportelli all'interno degli ippodromi stessi e la ridotta partecipazione delle società di scommesse all'attività ed ai proventi delle scommesse

ippiche (c.d. crisi semantica) e, dall'altra parte, che il Comprensorio Ippico di San Siro, inaugurato negli anni venti del secolo scorso come polo strategico per le gare ippiche in un contesto di aperta campagna, a partire dagli anni cinquanta del Novecento ha progressivamente perso la sua attitudine ad essere un luogo di elezione per l'allevamento dei cavalli e per le correlate gare ippiche (c.d. crisi ambientale). Le scelte urbanistiche del Comune di Milano a partire dal secondo dopoguerra, infatti, hanno determinato la progressiva urbanizzazione del contesto territoriale circostante al Quartiere Ippico di San Siro e il conseguente stravolgimento delle condizioni ambientali per le quali originariamente il sito era stato scelto per la realizzazione di un comprensorio dedicato ai cavalli (sul punto si rinvia alla dettagliata relazione storico-artistica sugli impianti di San Siro, redatta dai professori del Politecnico di Milano Belgiojoso, Castellano e Fossa, **doc. 9 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/2005**);

6. L'odierna Appellante, da parte sua, ha sempre dedicato ingenti risorse private alla ri-qualificazione e alla ri-funzionalizzazione del Comprensorio, realizzando, in dialogo collaborativo con l'Amministrazione comunale, un'opera di ridisegno urbano nel difficile punto di cerniera tra strutture sportive dismesse e quartieri residenziali circostanti.
7. In tale ottica Snaitech ha realizzato, nel 2012, un'importante trasformazione urbanistica dell'Ex Trotto, con il definitivo smantellamento dell'intero impianto e lo spostamento di tutte le attività nel nuovo Ippodromo del Trotto di Milano "La Maura"; un intervento, questo, che ha dunque traslato anche la funzione e la memoria sociali dell'ex Ippodromo nella nuova sede.
8. Al contempo, la Società si è impegnata ad evitare che l'Ex Trotto rimanesse abbandonato e dismesso, con grave pregiudizio pubblico, affrontando ingenti costi per la sorveglianza e la manutenzione delle aree. Per altro verso, Snaitech ha convenuto con il Comune di avviare un procedimento per la definizione e l'approvazione di un piano attuativo *«finalizzato alla riqualificazione dell'area occupata dall'ex Trotto, nel rispetto della normativa applicabile anche per parametri urbanistici e funzioni insediabili»* (**doc. 5 del fascicolo Snaitech r.g. n. 2747/2017**), attualmente oggetto di ricorso davanti al Tar Lombardia, Milano.
9. Il Comprensorio è in ogni caso attualmente assoggettato, come si vedrà, ad un fitto sistema di prescrizioni urbanistiche, già idonee di per sé a salvaguardarne l'impronta storica e paesaggistica anche a prescindere dal vincolo storico-artistico. L'insieme di tali vincoli paesistici, congiuntamente all'impegno della Società in aderenza ai principi di buona fede, correttezza e leale collaborazione con l'Amministrazione, appaiono,

pertanto, di per sé stessi sufficienti ad assicurare la conservazione e la tutela dell'impianto urbanistico-paesistico del comparto ippico di San Siro.

10. Così delineato il quadro storico-fattuale nel quale si iscrive il Comprensorio Ippico di San Siro, e l'Ex Trotto in particolare, pare necessario richiamare il complesso *iter* procedimentale che ha preceduto i provvedimenti impugnati in primo grado che hanno sortito l'effetto di comprimere le prerogative proprietarie dell'Appellante in relazione ai beni. Si tratta, in particolare:

(a) del procedimento avviato il 13 gennaio 2004, con cui, su proposta della Soprintendenza di Milano, la Direzione Regionale per i beni e le attività culturali della Lombardia (ora Segretariato Regionale del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo per la Lombardia) afferente al Ministero dei beni e delle attività culturali ha sottoposto a prescrizioni di tutela diretta ai sensi dell' art. 2, comma 1, d.lgs. 490/99 (poi confluito nell'art. 10, comma 3, lett. a), d.lgs. 42/2004) l'area del quartiere ippico di San Siro costituita dall'Ippodromo del Galoppo e dalla Pista di Allenamento di Trenno (**doc. 1 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/2005**). Pare importante osservare che, nell'ambito di questo procedimento, Snaitech ha fin da subito presentato delle osservazioni (**doc. 5 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/2005**) e, in seguito, ricorso gerarchico in sede amministrativa avverso il provvedimento dell'08.07.2004 (**doc. 6 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/2005**), rilevando immediatamente come un vincolo di tutela diretta esteso all'intero ambito dell'Ippodromo del Galoppo e della Pista Trenno risultasse illegittimo perché sostanzialmente sproporzionato rispetto alle dimensioni delle aree da tutelare e alle loro reali caratteristiche.

È importante rilevare fin da subito che, proprio in sede di ricorso gerarchico avverso la Dichiarazione di interesse del 2004, l'allora Direzione Regionale ha escluso chiaramente l'Ippodromo del Trotto dal vincolo, in quanto «[privo di] *quelle caratteristiche di particolare importanza monumentali o storiche che sono il presupposto per un provvedimento di tutela*» (**doc. 2 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/2005**);

(b) del procedimento avviato dalla Soprintendenza di Milano il 6 ottobre 2016, per la dichiarazione di interesse storico-culturale ai sensi degli artt. 10, comma 3, lettera a), 13 e 14 del d.lgs. 42/2004 (tutela diretta) dell'area costituita dall'ex Ippodromo del Trotto. Proprio in quella sede, la Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale della Lombardia ha mostrato di aderire alle osservazioni difensive di Snaitech sull'assenza dei presupposti fondanti il provvedimento di vincolo culturale. La Commissione ha, conseguentemente, disposto l'archiviazione del

procedimento, con ciò consolidando la posizione soggettiva della Società in relazione alle *chances* connesse alla ri-qualificazione di un sito inidoneo ad esprimere, nelle attuali condizioni ambientali, alcuna operatività funzionale; nonché, da ultimo

(c) dell'ulteriore procedimento che la Soprintendenza di Milano ha avviato il 1° giugno 2017 - non senza sorpresa, collocandosi appena pochi mesi dopo la conclusione, in senso favorevole alla Società, del precedente procedimento di vincolo sul medesimo bene - per (i) la dichiarazione di interesse storico-culturale (tutela diretta) e (ii) per la contestuale prescrizione di vincoli di inedificabilità parziale (tutela indiretta) ai sensi degli artt. 10, comma 3, lettera a), 13, 14 e 45 del d.lgs. 42/2004 sull'area costituita dall'ex Ippodromo del Trotto (**doc. 1 del fascicolo Snaitech r.g. n. 2747/2017**). Come si illustrerà meglio nel prosieguo, si tratta **della riproposizione del medesimo procedimento di apposizione del vincolo di interesse culturale già avviato il 6 ottobre 2016 e successivamente archiviato** dopo che le risultanze istruttorie avevano mostrato l'assenza dei presupposti richiesti dalla legge per accedere alla tutela diretta del sito.

11. A differenza di quanto evidenziato dal Tar nella sentenza appellata, la conclusione del procedimento di vincolo *sub* (b) ha determinato - come meglio si vedrà nel proseguo - la consumazione del potere tecnico-discrezionale a disposizione della Soprintendenza per la dichiarazione di interesse storico-culturale dell'Ex Trotto. Tuttavia, ciò non ha impedito all'Amministrazione di avviare *ex novo* un secondo e identico procedimento di vincolo, fortemente lesivo delle prerogative proprietarie della Società.

#### **LO SVOLGIMENTO DEL PROCESSO DI PRIMO GRADO**

12. In ragione della stretta connessione oggettiva e soggettiva dei due ricorsi principali che deponavano in senso favorevole ad una decisione unitaria e complessiva dei due processi, all'udienza pubblica fissata per il 30 gennaio 2018 nel ricorso r.g. n. 621/2005, Snaitech insieme a tutte le altre parti costituite nel giudizio hanno insistito per l'accoglimento dell'istanza, già presentata in forma scritta il 13 dicembre 2017, di riunione del giudizio r.g. n. 621/2005 a quello più recente del 2017.

13. Con ordinanza n. 302/2018, il Tar ha, quindi, rinviato la causa a data da destinarsi, disponendo la trasmissione del fascicolo al Presidente di Sezione per le determinazioni sull'istanza di riunione. Con decreto n. 256/2018, il Presidente ha disposto la riunione dei due ricorsi in epigrafe e ne ha confermato l'assegnazione alla Sezione II, la quale ha fissato la data dell'udienza pubblica per il 13 giugno 2018.

14. A seguito della trattazione della causa il 13 giugno, il 30 luglio 2018 il Tar ha emesso la Sentenza n. 1875/2018, che ha rigettato i ricorsi riuniti ritenendoli infondati.
15. La Sentenza merita di essere annullata e/o riformata in quanto errata in fatto e in diritto, per i seguenti motivi di:

## DIRITTO

### - SEZIONE A -

16. Nella presente sezione viene sviluppato un primo motivo di appello che riguarda l'ampiezza del sindacato del Giudice Amministrativo su materie che coinvolgono l'esercizio della discrezionalità tecnica da parte della Pubblica Amministrazione. Si tratta di una censura trasversale a diversi capi della Sentenza con i quali il Tar si è pronunciato sia sul ricorso r.g. n. 621/2005, sia sul ricorso riunito r.g. n. 2747/2017.

**I. *ERROR IN PROCEDENDO. CAPI 2.3, 4 E 13 DELLA SENTENZA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 133 C.P.A. E DELL'ART. 24 COST.***

17. La Sentenza impugnata ha respinto i ricorsi riuniti, sulla base dell'errato rilievo per cui la valutazione della rilevanza storico-artistica dei beni culturali effettuata dalle Amministrazioni resistenti costituirebbe materia sottratta al sindacato del giudice amministrativo.
18. Secondo il Tar, il controllo giurisdizionale non può ingerirsi nelle scelte discrezionali dell'amministrazione, ma limitarsi a garantire la "legalità sostanziale del suo agire", soprattutto laddove vengano in rilievo materie connotate da un elevato tecnicismo come quella di cui è lite.
19. Sulla base di questa premessa, il Tar ha in sintesi ritenuto di dover valutare la correttezza dell'operato dell'amministrazione sulla scorta di tre parametri: la ragionevolezza tecnica, la congruità scientifica e il corretto accertamento dei presupposti di fatto. Presupposti che, tuttavia, sono stati smentiti puntualmente dall'Appellante, e nella cui verifica il Tar è incorso, come si vedrà *infra*, in plurimi errori in *procedendo* e in *indicando*.
20. Tale assunto (seppur in linea con quanto sostenuto da parte della giurisprudenza) non può ritenersi condivisibile, per le ragioni che si illustreranno.

21. Il d.lgs. n. 42/2004, nell'attribuire all'autorità paesaggistica il potere di imporre prescrizioni di tutela diretta e indiretta, inevitabilmente richiede all'interprete di far proprie una serie di nozioni tecniche per l'individuazione della soglia di rilevanza storico-artistica del bene oggetto di tutela.
22. La norma, inserendo nella fattispecie sanzionabile elementi desunti da una scienza non giuridica, pone innanzi al tema della discrezionalità tecnica e del suo controllo in sede giudiziale.
23. A questo proposito, non sembra inutile – pur aderendo al precetto della sinteticità degli atti – porre alcune premesse in merito alla portata del sindacato del giudice sull'*iter* decisionale dell'amministrazione, nei casi in cui la disposizione attributiva del potere rinvii ad una regola tecnico-scientifica e la stessa non risulti verificabile o falsificabile in modo univoco.
24. Non serve rammentare a codesto ecc.mo Collegio come lo svolgimento di valutazioni tecnico-scientifiche nel corso del procedimento amministrativo non inerisca alla fase di esercizio del potere, bensì a quella prodromica e distinta di determinazione del fatto/presupposto dell'azione amministrativa, che non coinvolge questioni di merito.
25. Come già da altri autorevolmente rilevato, il merito amministrativo – e, dunque, la discrezionalità pura insindacabile dal giudice – sussiste solo in presenza di un'attività di comparazione di interessi alla luce dell'interesse pubblico, attività che non avviene nella fase istruttoria di determinazione del fatto. Quanto attiene alla volizione – e dunque all'esercizio del potere *stricto sensu* – avviene in un frangente successivo e può coinvolgere o non coinvolgere una valutazione discrezionale.
26. Pur parlandosi tendenzialmente di discrezionalità – tecnica, appunto – tutte le volte in cui nel giudizio classificatorio di sussunzione del fatto nel perimetro normativo sia necessario riferirsi a criteri propri di scienze non giuridiche, in questa prima fase non vi è alcun tipo di discrezionalità. A ben vedere, nel caso di valutazioni tecniche, è solo nella fase di deliberazione che l'amministrazione si esprime attraverso un atto di volontà entro un perimetro positivamente segnato. Vengono qui in rilievo una serie di regole non giuridiche, le quali non possono aver rilievo diretto che in un giudizio di merito.
27. Ricostruito in questi termini il fenomeno della discrezionalità tecnica, non si intravedono ragioni per cui il sindacato del giudice amministrativo su valutazioni – che coinvolgono esclusivamente competenze tecnico-scientifiche e non esercizio di poteri – debba ritenersi ridotto al solo apprezzamento legato ai profili della razionalità, erroneità,

proporzionalità – secondo un tipo di sindacato cd. “debole” cui aderisce il Tar (pag. 19 della Sentenza), richiedendo, piuttosto, la ripetizione della valutazione operata secondo le regole della tecnica secondo la quale viene assunta.

28. A questo proposito corre l’obbligo di rilevare l’esistenza di un diverso orientamento giurisprudenziale – di cui dà conto anche la Sentenza impugnata – che sostiene l’esistenza di un sindacato “forte” che consente al giudice amministrativo di intervenire nel merito delle vicende sottoposte al suo vaglio, sostituendo la valutazione tecnica operata in sede processuale a quella condotta dall’amministrazione tutte le volte in cui questa appaia opinabile.
29. Come opportunamente rilevato: *«al giudice amministrativo spetta di verificare, ex post, l’operato dell’Autorità e in tale controllo il giudice non incontra alcun limite, tenuto conto che anche nel modello impugnatorio il sindacato giurisdizionale è oggi particolarmente penetrante e, nelle controversie quale quelle in esame, si estende sino al controllo dell’analisi economica compiuta dall’Autorità (potendo sia rivalutare le scelte tecniche da essa compiute sia applicare la corretta interpretazione di concetti giuridici indeterminati alla concreta ed esaminata fattispecie)»* (cfr. Cons. St., sez. VI, 12 febbraio 2007, n. 550 ma anche, dello stesso tenore, 8 febbraio 2007, n. 515).
30. Tale impostazione è stata accolta anche dal legislatore che, non ponendo alcun limite all’ammissibilità della consulenza tecnica, fornisce una conferma normativa della generale ripetibilità in giudizio delle valutazioni operate dall’ente pubblico intorno al fatto.
31. Del resto, anche il Tar mostra di suffragare tale impianto argomentativo nella misura in cui sostiene che al giudice amministrativo è sempre consentito di verificare direttamente l’attendibilità delle operazioni tecniche, quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo, tramite sia *«il tradizionale strumento della verifica che la c.t.u. (C.S. Sez. V, 1.8.2016, n. 3445, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 30.3.2015, n. 1852)»* (p. 21 della Sentenza).
32. Il giudice non può sottrarsi, dunque, al dovere di riesaminare anche le valutazioni tecniche compiute dall’amministrazione, pena una violazione non solo dell’art. 133 c.p.a. - che assegna alla giurisdizione amministrativa *«le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, concernente tutti gli aspetti dell’uso del territorio»* - ma anche del diritto costituzionalmente garantito a veder tutelati i propri diritti e interessi legittimi. *“Sebbene sia vera la discrezionalità tecnica della P.A. nella fissazione dell’ampiezza dell’area da tutelare e delle concrete modalità di tutela, non per ciò solo la relativa scelta non soggiace allo scrutinio di questo Giudice sull’irragionevolezza o la non*

*proporzionalità di essa*” (Consiglio di Stato, sez. VI, 16 aprile 2018, n. 2242; 27 luglio 2015, n. 3669).

33. Così, nel caso in esame, il giudice di primo grado, limitandosi ad un controllo estrinseco della valutazione compiuta dal Mibact sul valore storico-artistico dei beni vincolati, ha sostanzialmente abdicato alla propria funzione, facendo proprie le valutazioni delle Amministrazioni resistenti e omettendo pertanto di verificare i presupposti dell'esistenza stessa delle fattispecie cui rinviano i Provvedimenti impugnati.
34. E tuttavia, un diverso approccio nei termini visti sopra, avrebbe consentito al Tar di operare un controllo intrinseco sulla correttezza del criterio tecnico utilizzato dal Mibact e del procedimento applicativo conseguentemente seguito, che avrebbe potuto condurre a conclusioni differenti.
35. La Sentenza risulta, dunque, irrimediabilmente viziata in ragione dell'omessa pronuncia circa i presupposti normativi per l'applicazione del vincolo storico-artistico, che si traduce nel mancato esercizio della funzione giurisdizionale, in materia specificamente assegnata al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133 c.p.a., e nella violazione della prerogativa di Snaitech di veder tutelati i propri diritti dinnanzi ad un giudice ai sensi dell'art. 24 della Costituzione.
36. Sebbene le superiori considerazioni siano, di per sé, in grado di smentire la correttezza della Sentenza impugnata, si ritiene opportuno procedere comunque alla riproposizione, in appello, dei motivi a sostegno dei ricorsi n. 621/2005 e n. 2747/2017, esaminando, contestualmente e più nel dettaglio la congruità logico-giuridica dell'iter argomentativo sviluppato dal Tar.

#### - SEZIONE B -

37. Nella presente sezione saranno sviluppati i motivi di appello avverso i capi nn. 4, 5, 6, 7 e 8 della Sentenza, con i quali il Tribunale di prime cure ha rigettato i motivi di illegittimità proposti da Snaitech con il ricorso r.g. n. 621/2005, avverso i Provvedimenti del 2004. In estrema sintesi, il predetto ricorso censurava:
  - con riferimento al decreto di vincolo dell'08.07.2004 (i) il difetto di motivazione e di istruttoria e (ii) la sproporzione del sacrificio imposto al privato proprietario delle aree dell'Ippodromo del Galoppo e della Pista Trenno, assoggettate in modo indiscriminato ad un vincolo di tutela diretta, nonostante le aree in questione

fossero già adeguatamente tutelate da una serie di vincoli paesaggistici e urbanistici;  
e,

- con riferimento al decreto del 23.12.2004 di rigetto del ricorso amministrativo (iii) il difetto di istruttoria; (iv) il difetto di motivazione sotto plurimi profili.

**II. ERROR IN PROCEDENDO E IN IUDICANDO. CAPO 4 DELLA SENTENZA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241. ECCESSO DI POTERE PER MOTIVAZIONE CARENTE, INCONGRUA, CONTRADDITTORIA ED ILLOGICA.**

38. Con il primo motivo del ricorso r.g. n. 621/2005, l'odierna Appellante ha eccepito il difetto di motivazione della Dichiarazione di interesse del 2004, con la quale è stato apposto un indifferenziato vincolo di tutela diretta sull'Ippodromo del Galoppo e sulla Pista Trenno. Il motivo di diritto articolato in primo grado prospettava l'illegittimità del provvedimento gravato sotto almeno tre profili: (i) l'inadeguatezza della relazione storico-artistica che avrebbe dovuto costituire il fulcro della motivazione del provvedimento di vincolo; (ii) la mancata considerazione della crisi ambientale e semantica che, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, ha progressivamente interessato il Quartiere Ippico di San Siro e, più in generale, l'attività ippica nel suo complesso; (iii) la contraddittorietà intrinseca del provvedimento che, attraverso l'imposizione di un vincolo diretto totalizzante che si stende come una "coperta" su tutte le aree e gli immobili costituenti l'Ippodromo del Galoppo e la Pista Trenno, sortisce un effetto del tutto opposto rispetto a quello della "*conservazione sostenibile*" che la Soprintendenza Regionale per i Beni e le Attività Culturali della Lombardia aveva dichiarato di voler perseguire nella sua nota del 25 giugno 2004 (cfr. **doc. 8 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/2005**).
39. Ebbene, nessuno di questi tre aspetti è stato tenuto in considerazione dal Tar Lombardia che, con la Sentenza impugnata, esaurisce frettolosamente la questione affermando che il provvedimento impugnato "*individua ragioni sia di carattere propriamente artistico che storico*" ed "*accerta, in punto di fatto, i qualificanti tratti delle opere apprezzandone il rilievo delle stesse come testimonianze di storia sociale, culturale, sportiva e di costume della città e, inoltre, il pregio di carattere artistico che alcune di esse recano*". Conclude il Tar che: "*Il provvedimento declina, pertanto, correttamente le regole tecniche che consentano la dichiarazione di interesse culturale per beni che costituiscano segni di un'epoca storica e artistica meritevole della tutela offerta dalle previsioni operanti in materia. Non può, quindi, ritenersi inattendibile la valutazione operata dal Ministero resistente che, al contrario, traduce il concetto giuridico indeterminato racchiuso*

*nella previsione di riferimento secondo canoni di ragionevolezza tecnica, di congruità scientifica e di corretto accertamento dei presupposti di fatto”.*

40. Per il vero la Sentenza omette di considerare che la relazione storico-artistica richiamata dalla Dichiarazione di interesse del 2004 si concentra esclusivamente sulla generale ricostruzione dell'evoluzione dell'ippica a Milano a partire dall'800. Dunque, non solo non individua gli specifici profili di interesse artistico, storico, archeologico o demotno-antropologico *“particolarmente importante”* che avrebbero dovuto connotare gli immobili ai fini del loro legittimo assoggettamento ad un vincolo di tutela diretta, ma non identifica neppure quei riferimenti alla storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere che, correlati agli immobili, pure avrebbero potuto giustificare la dichiarazione di interesse storico-artistico-culturale.
41. In questo il Tar cade in evidente contraddizione poiché, per un verso, enuclea correttamente quelli che avrebbero dovuto essere i presupposti per la legittima apposizione del vincolo citando l'art. 2, comma 1, lett. a) e b), del d.lgs. 490/99 (applicabile *ratione temporis*) e, per altro verso, non si avvede che la relazione storico-artistica che rappresenta la motivazione *ob relationem* del provvedimento di vincolo gravato, nello specifico, non contiene nessuna argomentazione concreta e sostanziale idonea a far comprendere le ragioni logiche e giuridiche poste a fondamento della scelta operata dall'Amministrazione.
42. Sul punto, la giurisprudenza è ferma nel ritenere che: *“[...] un apprezzamento basato sulla mera valenza documentaria non è sufficiente per individuare giuridicamente un bene culturale: in questa operazione non si può infatti prescindere da un elemento valutativo concreto, incentrato sul pregio distinto, selettivo e irripetibile della singola cosa e dunque sul riferimento specifico agli elementi che questo pregio (l'interesse “particolarmente importante” dell'art. 10, comma 3, lett. a) costituiscono.”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 18.12.2017, n. 5950; sez. VI, 10.12.2012 n. 6293).
43. In particolare, la relazione allegata alla Dichiarazione di interesse del 2004: (i) non fa alcun riferimento alle peculiari caratteristiche di ciascuno degli immobili sottoposti a vincolo; (ii) non evidenzia la presenza di un interesse *“particolarmente importante”*, come invece richiesto dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. 490/99 (oggi trasfuso nell'art. 10, comma 3, lett. a), del d.lgs. 42/04); (iii) contiene espressioni vaghe ed ipotetiche, che si risolvono in una motivazione di stile, meramente tautologica; (iv) non affronta neppure il tema di circoscrivere il vincolo ad alcune porzioni degli immobili presi in considerazione, oggetto delle osservazioni presentate dalla Società; (v) omette radicalmente di riferire qualsiasi informazione sull'attuale contesto del quartiere in cui si

inseriscono gli immobili vincolati (“crisi ambientale” del Comprensorio) e sulla situazione in cui versa l’attività ippica (“crisi semantica” dell’attività ippica).

44. E proprio con riferimento a quest’ultimo elemento viene in evidenza il secondo dei tre profili di illegittimità della Dichiarazione di interesse del 2004 ingiustamente ritenuto infondato dal Tar Lombardia il quale, nella Sentenza appellata, tra le altre cose stabilisce che non si può giungere a diversa conclusione *“facendo riferimento all’attuale crisi semantica e ambientale dell’ippica e del contesto circostanza il quartiere. Si tratta, infatti, di profili di carattere socio-economico che risultano, tuttavia, estranei all’ambito della regola tecnica obiettiva alla cui applicazione risulta deputata l’Amministrazione. Infatti, la crisi attuale del settore ippico non costituisce una ragione invalidante il rilievo storico e artistico dei beni. Né tale può ritenersi la dedotta crisi del quartiere, attualmente diverso, con ogni evidenza, dal contesto descritto in apertura della relazione ministeriale; infatti, una simile circostanza non può ritenersi parte dell’oggetto della regola obiettiva che presiede al rispettivo settore di conoscenza e che fonda il giudizio dell’Amministrazione, non interferendo con il valore storico e artistico dei beni”*.
45. Il Giudice di prime cure, dunque, non nega che vi sia stato un profondo mutamento del contesto di riferimento, generale e specifico, che aveva portato nei primi anni del ‘900 alla realizzazione del Quartiere Ippico di San Siro, ma erroneamente esclude che tale situazione di fatto dovesse incidere sulle scelte del Mibact.
46. Di diverso avviso è codesto ecc.mo Consiglio di Stato che, in una decisione del 2015, ha pronunciato la illegittimità di un provvedimento di vincolo per carenza di istruttoria e di motivazione rilevando che, **una volta accertata la sopravvenuta inidoneità di un immobile ad ospitare una determinata funzione**, risulta **incongruente la “prescrizione del mantenimento integrale e assoluto di tutti gli elementi strutturali strettamente finalizzati a tale uso, con le stesse funzioni proprie della tutela, funzioni che non possono non considerare anche l’esigenza della vitalità del bene considerato”** (Consiglio di Stato, sez. VI, 02.03.2015, n. 1003).
47. Aggiunge il Consiglio di Stato nella medesima pronuncia che *“[...] se è vero che l’apprezzamento circa l’importanza dell’interesse culturale dell’immobile considerato, e la conseguente necessità di sottoporlo al regime di tutela [...] appartiene alla valutazione propria dell’Amministrazione a ciò preposta, è anche vero che la valutazione non può prescindere, **a pena di una astrazione pericolosa per la stessa sopravvivenza in concreto della cosa che costituisce il bene culturale, dalla considerazione delle concrete coordinate di spazio e di tempo in cui esso è calato.** La valutazione dell’Amministrazione deve necessariamente tener conto di un complesso e integrato sistema attinente all’interesse pubblico in concreto, nel quale la concreta sopravvivenza della testimonianza culturale deve inevitabilmente collegarsi*

alla necessità di preservare, con il valore culturale, la stessa esistenza materiale e la vitalità del contesto del quale il bene stesso è parte integrante [...]. Insomma, sotto le apparenze di un vincolo strutturale qui il decreto di vincolo si risolve, per la sua analiticità, in un vincolo essenzialmente di destinazione d'uso, non potendosi più configurare utilizzazioni diverse per il manufatto in questione. La giurisprudenza però non ammette i vincoli culturali di mera destinazione" (conf. cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 12.06.2013, n. 3255; sez. VI, 06.052008, n. 2009).

48. Più recente ma dello stesso tenore un altro pronunciamento di codesto ecc.mo Consiglio di Stato che, pur facendo salvo il giudizio tecnico dell'Amministrazione nell'imposizione di un vincolo di tutela su un bene, chiarisce che *"tal giudizio tecnico non può prescindere, **a pena di un'astrazione pericolosa per la stessa sopravvivenza concreta del bene da tutelare, dal considerare il concreto contesto, di spazio e di tempo, in cui esso è calato.** Il che è come dire che il dato culturale è un apprezzamento sì di merito tecnico preordinato alla preservazione del bene, **ma non può imporre a tutto il contesto in cui quest'ultimo è situato sacrifici sproporzionati** [...]"* (Consiglio di Stato, sez. VI, 16.04.2018, n. 2242).
49. Ed un vincolo culturale di mera destinazione finisce con l'essere anche il vincolo apposto sull'Ippodromo del Galoppo e sulla Pista Trenno con i Provvedimenti del 2004 che, in una rilettura nostalgica del passato, pretende di far rivivere all'interno di queste strutture un'attività sportiva che non può più essere esercitata al suo interno, sia perché sono mutate le caratteristiche intrinseche che connotano lo svolgimento di tale sport sia perché lo sviluppo urbanistico delle aree circostanti (deciso dal Comune di Milano) non rendono più questi immobili idonei all'allevamento e all'allenamento dei cavalli da corsa.
50. Si innesta a questo punto il terzo profilo che Snaitech aveva fatto valere con il primo motivo del ricorso r.g. n. 621/2005 e che il Tar non ha colto: la contraddittorietà intrinseca dei Provvedimenti del 2004.
51. Non v'è chi non veda che ostinarsi ad imporre l'utilizzo dell'Ippodromo e della Pista Trenno per la loro funzione originaria, nonostante si tratti di impianti oggettivamente non più idonei allo svolgimento di quella funzione e per questa ragione in parte già dismessi, ne determinerà inevitabilmente il progressivo degrado ed abbandono e ne metterà a repentaglio la sopravvivenza stessa.
52. Pertanto, sotto questo profilo, il comportamento dell'Amministrazione finisce con l'essere censurabile anche perché esercitato in violazione dell'art. 6 del d.lgs. 42/2004, che incentiva la tutela dei beni culturali in quanto attuata in forma contestuale con la loro valorizzazione.

53. Proposito questo che era stato sottolineato anche dalla Soprintendenza Regionale nella nota del 25 giugno 2004 (cfr. **doc. 8 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/2005**), nella quale si legge che il vincolo deve porsi “*quale strumento di tutela verso una riqualificazione mirata alla conservazione sostenibile*”, poiché la “*tutela non si esprime solo nella conservazione degli aspetti materiali, artistici e storici, ma è indirizzata alla valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale*”. Ebbene, a tale dichiarazione non è seguito alcun comportamento coerente, poiché va da sé che la “*conservazione sostenibile*” del bene è incompatibile con l’attuale vincolo di tutela diretta imposto sull’Ippodromo del Galoppo e sulla Pista Trenno che, di fatto impedendo qualsiasi forma di valorizzazione e di trasformazione di questi immobili, ne cristallizza la funzione a quella che era la loro destinazione originaria, impedendo anche solo il recupero dei costi gravanti sulla Società per il loro mantenimento.
54. La contraddittorietà dei Provvedimenti del 2004 si estrinseca anche sotto un diverso profilo. La relazione storico-artistica allegata alla Dichiarazione di interesse del 2004, infatti, prima attesta che “*attualmente gli edifici sul prato non esistono più [...]. Questi edifici [id est, le tribune] hanno subito modifiche soprattutto all’interno, sono state aggiunte delle scale mobili, molti dei serramenti originali sono stati sostituiti, sono stati trasformati gli spazi originari al piano terra*” (cfr. **doc. 1 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/2005**, pag. 2) e poi afferma che “*attualmente l’ippodromo, le piste d’allenamento e la maggior parte delle scuderie sono in funzione e mantengono l’impianto originale sia formale che funzionale. La maggior parte della struttura urbana originaria è mantenuta intatta*” (cfr. **doc. 1 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/2005**, pag. 3). Pertanto, la relazione prima evidenzia che negli anni sono intervenute numerose modifiche che hanno modificato l’assetto originario degli immobili per poi concludere, in modo del tutto scollegato rispetto alle premesse, che gli immobili sottoposti a vincolo presentano ancora i profili originari.
55. Inspiegabilmente, la Sentenza impugnata ha totalmente trascurato tutti questi aspetti ed ha cercato di valorizzare il riferimento a singole, isolate e generiche formulazioni ed alla ricostruzione (esclusivamente storica e generale) compiuta nella parte iniziale della relazione, per negare l’illegittimità dei Provvedimenti del 2004 impugnati con il ricorso di primo grado r.g. n. 621/2005.

**III. ERROR IN PROCEDENDO E IN IUDICANDO. CAPO 5 DELLA SENTENZA. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO. OMESSA DELIMITAZIONE DEL PROVVEDIMENTO DI VINCOLO. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUONA AMMINISTRAZIONE E DI PROPORZIONALITÀ DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA**

56. Con il secondo e il terzo motivo del ricorso r.g. n. 621/2005, l'odierna Appellante ha censurato l'illegittimità della Dichiarazione di interesse del 2004 per eccesso di potere, in quanto sproporzionata rispetto alle finalità di tutela da perseguire, da una parte, e agli interessi privati sacrificati, dall'altra parte e, quindi, in ultima analisi perché contraria al principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. Snaitech ha eccepito, in particolare, l'eccessiva dilatazione del provvedimento di vincolo che si stende, come una "coperta", su beni molto dissimili tra loro e già tutelati da un sistema di norme paesistico-ambientali di per sé idonee a garantirne la conservazione e la contestuale valorizzazione.
57. Con la Sentenza gravata il Tar Lombardia ha ritenuto infondate le predette doglianze della ricorrente in primo grado, rilevando che *"... la sussistenza dei vincoli urbanistici e paesaggistici non inficia il provvedimento che non può dirsi lesivo del canone di proporzionalità trattandosi di profili di tutela eterogenei e volti alla salvaguardia di beni giuridici distinti. La tesi della ricorrente risulta, pertanto, affetta da un errore di fondo non potendosi demandare all'autorità preposta alla tutela dei beni culturali una ponderazione (nell'accertamento finalizzato alla declaratoria di interesse culturale) di aspetti che risultano estranei alle già ricordate regole tecniche obiettive che presiedono tale valutazione. Una simile impostazione renderebbe l'interesse culturale parzialmente subordinato ai vincoli imposti da altre Amministrazioni deputate al perseguimento di diversi interessi e finalità. Situazione che, rovesciando la tesi della ricorrente, costituirebbe uno sviamento della funzione a cui il Ministero risulta deputato non potendosi negare o limitare l'apposizione di un vincolo in presenza di testimonianze culturali per la semplice compresenza di ulteriori e diverse misure che tale interesse non mirano a realizzare"*.
58. Anche in questo capo, la Sentenza del Tar appare assai frettolosa nel "liquidare" le doglianze della ricorrente e, soprattutto, completamente disancorata dall'esame concreto della situazione di fatto. Di seguito si articolano le censure avverso la decisione di primo grado.
59. Sotto un primo profilo, va messo in evidenza che, come accertato dall'arch. Invernizzi nella relazione prodotta da Snaitech (**doc. 14 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/2005**), l'area vincolata nel 2004 ammonta a circa mq. 1.085.000, su un totale complessivo dell'area di proprietà pari a mq. 1.511.000. Ma v'è di più. La Dichiarazione di interesse del 2004, oltre a ricomprendere un'area di dimensioni significative, non prevede alcuna gradazione del vincolo, prescrivendo la tutela diretta su tutte le aree e i fabbricati costituenti l'Ippodromo del Galoppo San Siro e la Pista Trenno. In particolare, il decreto non si preoccupa di distinguere gli edifici storici dell'arch. Vietti Violi, che al più potrebbero costituire oggetto di tutela, dai più recenti manufatti costruiti negli anni '60

per esigenze puramente funzionali e che risultano essere radicalmente privi di elementi di pregio architettonico. Questo vale:

- sia per l'Ippodromo del galoppo, in cui risultano vincolate strutture di nessun rilievo come (i) la tettoia in cemento dei box scommesse, realizzata nel 1973 contemporaneamente alle tribune dell'ex trotto che, nel 2017, la Soprintendenza ha ritenuto di non vincolare; (ii) i gabbioni in lamiera dei giudici di arrivo costruiti nel 1995 e ormai in disuso; (iii) un moderno capannone prefabbricato a fondo pista; (iv) il serbatoio seminterrato dell'acqua;
- sia per la Pista Trenno, di cui fanno parte e hanno costituito oggetto del vincolo il secondo nucleo delle scuderie costruite a partire dal 1936 fino agli anni '60, completamente anonime sul retro, e gli edifici di servizio costruiti dopo il 1968 (cfr. **doc. 14 del fascicolo r.g. n. 621/2005**, pagg. 2 e 3).

60. Si legge, in particolare, nella relazione dell'arch. Invernizzi che *“Per gli edifici si può affermare che, accanto a quelli storici dell'Arch. Vietti Violi, meritevoli di qualche considerazione per le soluzioni architettoniche ed ingegneristiche (tribuna principale, tribuna del peso e ristorante), vi sono una maggioranza di altre costruzioni successive senza pregio, costruite soprattutto attorno agli anni 60, nel momento di maggior successo dell'ippodromo di San Siro, con fini e destinazioni puramente funzionali. [...] L'analisi stilistica puntuale degli edifici porta poi a considerarne la quasi totalità come manufatti di semplice edilizia, privi di alcun pregio o velleità architettonica, senza considerare che risultano addirittura vincolate anche le semplici attrezzature tecniche”* (pag. 2) e che: *“il complesso dei vincoli apposti dalla Soprintendenza in anni differenti presenta forte disomogeneità nella valutazione e nella graduazione del vincolo stesso”* (pag. 4).
61. La natura assai recente di buona parte dei beni vincolati e la loro estensione rende ancor più evidente la mancanza di una correlazione precisa tra i beni vincolati medesimi e il presupposto della tutela nonché la genericità e la sproporzione del provvedimento rispetto alle finalità di pubblico rilievo cui esso è preordinato.
62. Sul punto, è opportuno richiamare la giurisprudenza di codesto ecc.mo Consiglio di Stato, secondo cui il sacrificio totale degli interessi dei proprietari deve essere indispensabile e, quindi, è ammesso solo se non sussiste la possibilità di adottare soluzioni meno radicali (Consiglio di Stato, sez. VI, 16.04.2018, n. 2242); in questi casi la motivazione deve esplicitare le ragioni di una tutela indifferenziata su tutta l'area di riferimento (Consiglio di Stato, sez. VI, 19.01.2007, n. 120). Ed invero *“per apporre il vincolo diretto su un intero immobile di vasta estensione, costituito da un bene culturale principale ed altri pertinentziali, l'Amministrazione deve individuare le ragioni per cui sottopone il tutto alla tutela*

*più radicale, riportandole nel provvedimento. Se difettasse l'intrinseco valore storico artistico di tutti gli immobili oggetto di vincolo, **andrebbe precisato il rapporto di complementarità tra i manufatti di interesse culturale e il contesto ambientale a giustificazione del vincolo diretto invece di quello indiretto, normalmente utilizzabile in simili casi**"* (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 08.01.2009, n. 63).

63. Nel caso di specie, l'Amministrazione non ha operato alcun distinguo tra gli immobili eventualmente di pregio e quelli di più recente realizzazione, naturalmente privi di alcun elemento di interesse, non ha diversificato il regime di tutela e non ha in nessun modo giustificato l'eventuale sussistenza di un rapporto di complementarità tra i beni di interesse e quelli che ne sono privi e il Tar, doverosamente investito della questione, con la Sentenza impugnata, si è limitato a poche frasi di principio totalmente avulse dalla situazione specifica presa in esame, senza riscontrare l'evidente violazione del principio di proporzionalità.
64. Sotto altro profilo, sempre in relazione alla violazione del principio di proporzionalità, si osserva che la conformità di un provvedimento a questo canone viene verificata attraverso il duplice binario della valutazione della idoneità della misura prescelta a conseguire l'obiettivo di tutela stabilito e della contestuale inadeguatezza a tale scopo della misura più mite.
65. Ebbene, in materia di beni culturali, il *test* sulla idoneità va svolto in rapporto alla funzione del vincolo che non è finalizzato alla mera conservazione acritica della materialità della *res*, ma alla doverosa salvaguardia degli elementi che ne costituiscono il motivo di interesse. Nel caso di specie, è di tutta evidenza che la dichiarazione di interesse storico-artistico emanata dalla Soprintendenza sia del tutto priva di utilità, stante il complesso di norme urbanistiche e paesistico-ambientali che, al momento della emanazione del provvedimento, già agivano (e tuttora agiscono) sull'area interessata. Nel dettaglio, il Comprensorio Ippico di San Siro era (ed è) regolato da una pluralità di strumenti di pianificazione con valenza paesistica oltre che urbanistica, tali da assicurare un'adeguata tutela sotto il profilo paesaggistico-ambientale nonché da limitarne fortemente ogni attività di espansione in senso difforme a quanto stabilito nei vincoli.
66. Segnatamente:

il **Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale** del 2003 inseriva l'area del galoppo e la pista di allenamento di Trenno nell'ambito di rilevanza paesistica e nel perimetro dei parchi regionali, vincolando parte degli impianti ippici di S. Siro come comparto storico del 1930 (**doc. 16 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/05**);

67. il **Piano Territoriale di Coordinamento del Parco Agricolo Sud di Milano**, assoggetta gli impianti ippici di San Siro ai piani di cintura urbana e sottopone gli stessi ad un vincolo di destinazione ad impianti sportivi e ricreativi (**doc. 18 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/05**);
68. il **PRG** vigente nel 2004 faceva rientrare gran parte del comparto (le due piste di allenamento e i due ippodromi) nella zona “SSc2/3 – servizi speciali: centri sportivi, ricreativi e per lo spettacolo” e l’area occupata dalle scuderie a “SC – servizi” (**doc. 19 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/05**).
69. La situazione al momento non è cambiata: ed invero, immutato il Piano del Parco Agricolo Sud, il nuovo **Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale**, approvato dal Consiglio Provinciale con deliberazione n. 93 del 17 dicembre 2013, include l’Ippodromo e la Pista Trenno nel perimetro dei parchi regionali, tra gli ambiti di rilevanza paesistica per i quali l’art. 26 delle Norme di Attuazione non solo definisce degli obiettivi di tutela e di potenziamento degli elementi culturali, storici e naturali che caratterizzano il paesaggio, ma fissa anche precisi indirizzi e prescrizioni sulle modalità di progettazione degli interventi, avendo cura di precisare che essi dovranno porre particolare *“attenzione all’inserimento storico, paesistico e ambientale e alla conservazione degli elementi di riconoscibilità e specificità storico-tipologica esistente”* (**doc. 17 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/05**).
70. Quanto al PGT, esso inserisce gli immobili in questione all’interno delle aree sottoposte alla normativa dei parchi regionali, confermandone l’inclusione negli ambiti di cintura urbana del Parco Agricolo Sud di Milano.
71. Dall’idoneità delle misure paesistico-ambientali e urbanistiche poste a presidio dell’Ippodromo del galoppo San Siro e della Pista Trenno a garantirne la tutela e dalla contestuale inadeguatezza del vincolo storico-artistico a perseguire con successo il medesimo obiettivo discende (i) l’illegittimità della Dichiarazione di interesse del 2004 per contrarietà al principio di proporzionalità e, quindi, di buona amministrazione sancito anche dall’art. 97 della Costituzione e, contestualmente, (ii) l’erroneità della Sentenza appellata. Ed invero non è affatto corretto sostenere che non si possa demandare all’autorità preposta alla tutela dei beni culturali la ponderazione di *“aspetti che risultano estranei alle ... regole tecniche obiettive che presiedono tale valutazione”*, dovendo per contro ritenersi che il rispetto dei summenzionati principi di proporzionalità e di buona amministrazione, oltre che l’obbligo di tutelare il diritto di proprietà costituzionalmente garantito dall’art. 42 della Carta, impongono all’Amministrazione procedente di guardare alla effettiva necessità del provvedimento di vincolo. Necessità che non sussiste

allorquando, anche avuto riguardo alle caratteristiche delle aree e degli immobili, le finalità di tutela possano essere efficacemente perseguite attraverso strumenti alternativi.

**IV. *ERROR IN PROCEDENDO E IN IUDICANDO*. CAPI 6, 7 E 8 DELLA SENTENZA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 6 DELLA LEGGE 241/1990, NONCHÉ DELL'ART. 10, COMMA 4, LETT. F), IN RELAZIONE ALL'ART. 136, COMMA 1, LETT. B), DEL D.LGS. 42/2004**

72. Con riferimento specifico al Decreto di rigetto del ricorso amministrativo (**doc. 3 del fascicolo Snaitech r.g. n. 621/05**), l'odierna Appellante aveva fatto valere in primo grado quattro motivi di illegittimità e, segnatamente (i) il difetto di istruttoria; (ii) il difetto di motivazione in ordine alle risultanze del procedimento di consultazione svolto per decidere il ricorso gerarchico; (iii) il difetto di motivazione sotto altro profilo, in quanto il Decreto di rigetto del ricorso amministrativo non dava conto della sproporzione lamentata da Snaitech tra l'interesse pubblico che si intendeva tutelare e l'interesse privato sacrificato; (iv) l'inadeguatezza delle estensioni prative a costituire oggetto di un vincolo diretto di tutela storico-artistica-monumentale, non rientrando esse né nella categoria dei parchi e giardini di interesse artistico o storico (art. 10, comma 4, lett. f, d.lgs. 42/2004) né nella categoria dei parchi e giardini che si distinguono per la loro non comune bellezza (art. 136, lett. b, d.lgs. 42/2004).
73. Quanto al dedotto difetto di istruttoria, il Tar affronta la censura in poche righe assumendo che *“il tempo intercorso tra la proposizione del ricorso e la decisione in via amministrativa appare certamente congruo al fine di condurre un'adeguata istruttoria essendo, inoltre, tale decisione intervenuta oltre il termine fissato dalla legge”*. Le considerazioni del Tribunale di primo grado non colgono nel segno. Se è vero, infatti, che il termine di 90 giorni stabilito dalla legge per la decisione dei ricorsi gerarchici è di norma un termine congruo per istruire e decidere sulle istanze dei privati è altrettanto vero che l'audizione della parte privata costituisce una parte importante dell'istruttoria, dei cui esiti occorre tener conto nella decisione conclusiva. Nel caso di specie, la sequenza temporale degli avvenimenti smentisce la correttezza di quanto assunto dal Tar: infatti, dopo la presentazione del ricorso gerarchico (avvenuta il 10 settembre 2004), l'Amministrazione ha fissato la data dell'audizione con la proprietà per il 2 dicembre 2004 (ossia in prossimità della scadenza del termine di 90 giorni per l'assunzione del provvedimento conclusivo) e nello stesso giorno (ossia il 2 dicembre 2004) il Comitato di Settore Tecnico-Scientifico per i Beni Architettonici e Paesaggistici ha tenuto la seduta per l'emanazione del parere che ha poi costituito la motivazione *per relationem* del Decreto di rigetto del ricorso amministrativo. È evidente che, anche a voler prescindere dal mancato espletamento del sopralluogo che era stato richiesto dal ricorrente e che sarebbe stato opportuno espletare per verificare le reali condizioni del luogo, è

oggettivamente mancato il tempo necessario per rielaborare le informazioni ricevute dall'Amministrazione durante l'audizione, essendosi quest'ultima tenuta lo stesso giorno della seduta del Comitato. L'obiezione pertanto non riguarda il tempo complessivo di durata del procedimento (posto che 90 giorni è il tempo stabilito dalla norma), ma il modo in cui questo tempo è stato utilizzato: la circostanza che l'audizione con il soggetto privato sia stata fissata nello stesso giorno in cui si è tenuta la seduta del Comitato che ha in ultima analisi deciso l'esito del ricorso lascia chiaramente intendere che le istanze e le valutazioni rappresentate dal soggetto privato durante l'audizione non sono state tenute in alcuna considerazione, perché non c'è stato il tempo materiale per verificarne la fondatezza, e denuncia che l'audizione non è stato altro che un puro formalismo.

74. Quanto al difetto di motivazione del decreto di rigetto del ricorso gerarchico, è una diretta conseguenza del difetto di istruttoria in quanto né nel Decreto né nell'allegato parere del Comitato si rinviene alcun riscontro sulla richiesta di gradazione del vincolo avanzata da Snaitech durante l'audizione. E non poteva essere diversamente dato che il Comitato di Settore Tecnico-Scientifico, che ha reso il parere posto a fondamento del Decreto di rigetto del ricorso, si è riunito lo stesso giorno in cui era stata fissata l'audizione. Tale richiesta era stata giustificata dall'odierna Appellante sia sotto il profilo della conformazione del bene, costituito da grandi distese prative alle quali poco si adatta il vincolo di tutela diretta, sia sotto il profilo dell'interesse alla conservazione del bene mediante la sua valorizzazione oltre che mediante la sua tutela. Valorizzazione che è certamente limitata (se non addirittura impedita) dall'apposizione di un vincolo di tutela diretta che mira a "congelare" il bene nella sua attuale consistenza e destinazione funzionale, osteggiandone così quella trasformazione che è presupposto della sopravvivenza stessa del bene. Anche di questi temi la Sentenza appellata non tiene alcun conto, limitandosi laconicamente a dire che *"In questa situazione la dichiarazione di interesse culturale trova corrette giustificazioni nei precipui valori storici di un'area complessivamente valutata in quanto unitaria espressione tipologica dell'epoca"* e che *"il provvedimento non può ritenersi aprioristicamente volto a limitare possibili progetti di riassetto che saranno valutati e modulati nella successiva eventuale fase di adozione delle autorizzazioni"*.
75. Al riguardo, la giurisprudenza sancisce che: *"l'Amministrazione dei beni culturali ha, comunque, l'onere di verificare l'effettiva necessità e proporzionalità delle misure di tutela che prescrive. Nel caso di specie, al contrario, l'Amministrazione preposta alla costituzione e gestione del vincolo, **non si è fatta carico di valutare soluzioni alternative in grado di assicurare al bene culturale lo stesso livello di tutela, ma con un minor sacrificio per le ragioni proprietarie**, [...] anche tenuto conto delle osservazioni svolte da quest'ultima in sede procedimentale, non rendendo la sopra citata motivazione nella sostanza percepibili le ragioni del mancato adeguamento*

dell'azione amministrativa a tali osservazioni” (Consiglio di Stato, sez. VI, 18.07.2016, n. 3197). Sul punto, la recente giurisprudenza ha inoltre evidenziato che: *“occorre però, per aversi un percorso istruttorio ed una esplicazione delle ragioni dell'imposizione di un vincolo di ampia portata territoriale legittimi, che **l'amministrazione procedente sviluppi con apprezzabile puntualità le necessità di estensione dei limiti alla edificazione all'intero territorio interessato e verifichi se tali limitazioni possano essere circoscritte sino al punto da non coinvolgere i territori nella loro interezza**, sì da mitigare ragionevolmente le conseguenze dell'atto impositivo”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 09.10.2018, n. 5774). Resta, quindi confermata l'illegittimità, sotto tutti i profili dedotti, della sentenza impugnata.

76. Quanto, infine, alla lamentata inadeguatezza delle estensioni prative a costituire oggetto di un vincolo diretto di tutela storico-artistica-monumentale, non rientrando esse né nella categoria dei parchi e giardini di interesse artistico o storico (art. 10, comma 4, lett. f, d.lgs. 42/2004) né nella categoria dei parchi e giardini che si distinguono per la loro non comune bellezza (art. 136, lett. b, d.lgs. 42/2004), si osserva quanto segue. Anche in questo caso il Tar si appella inopinatamente alla unitarietà del bene nel suo complesso per giustificare l'apposizione del vincolo di tutela diretta su ciò che in realtà è un insieme eterogeneo di beni molto dissimili tra loro. Il Tar parla a questo proposito di *“un complesso che è espressione unitaria di un fenomeno storico esattamente perimetrato”*.
77. In argomento, la giurisprudenza amministrativa ritiene che: *“l'inscindibilità dell'unitario complesso [...] in questione, [...] e l'esigenza di preservarlo nella sua globalità, **non giustificano l'imposizione del vincolo anche su aree di gran lunga eccedenti la superficie dei ritrovamenti stradari** [...], risultando in assunto, proprio nell'impostazione motivazionale prescelta dall'amministrazione e nelle giustificazioni fattuali da questa addotte, che il sacrificio imposto alla proprietà privata, risulta sproporzionato, irragionevole e immotivato”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 19.01.2007, n. 120). Secondo la giurisprudenza, infatti, dal contenuto del provvedimento deve emergere *“che l'Amministrazione abbia compiuto quella **verifica di adeguatezza e di proporzionalità che dovrebbe, invece, sempre precedere l'imposizione del vincolo**, specie quando si traduca in misure così fortemente restrittive della proprietà privata”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 18.07.2016, n. 3197). Con conseguente erroneità della Sentenza qui appellata, che non si è preoccupata di motivare la ritenuta unitarietà e complementarietà delle aree e degli immobili sottoposti in modo indiscriminato al vincolo di interesse storico artistico con i Provvedimenti del 2004.

V. ***ERROR IN PROCEDENDO E IN IUDICANDO. CAPO 9 DELLA SENTENZA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 66 E 67, IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ART. 133, C.P.A.***

78. In via istruttoria, al fine di adiuvarne il Collegio nell'apprezzamento della fondatezza dei motivi di ricorso, si formula nuovamente l'istanza istruttoria di verifica e/o consulenza tecnica d'ufficio, respinta nella Sentenza appellata, rispettivamente ai sensi degli articoli 66 e 67 del d.lgs. 104/2010.
79. Ciò proprio in applicazione della medesima giurisprudenza amministrativa citata nella Sentenza qui impugnata, secondo cui la consulenza tecnica di ufficio può essere disposta se risulta oggettivamente indispensabile all'accertamento di uno specifico, essenziale presupposto di fatto, ovvero per vagliare la correttezza delle regole obiettive di carattere tecnico-scientifico o la loro applicazione alla fattispecie concreta (Consiglio di Stato, sez. VI, 11.3.2015, n. 1257; sez. VI, 10.9.2009, n. 5455; sez. VI, 19.6.2009, n. 4066).
80. Nel caso di specie, le censure fin qui dedotte fanno chiaramente emergere (i) l'inattendibilità tecnica del sintetico giudizio compiuto dall'Amministrazione; (ii) il difetto d'istruttoria; (iii) l'illogicità ed il travisamento dei presupposti di fatto dei provvedimenti di vincolo impugnati. A ciò si aggiunge il fatto che l'odierna Appellante non ha mai avuto, né in sede amministrativa né in sede giurisdizionale, la possibilità di dimostrare la fondatezza delle sue tesi, facendo emergere la profonda disomogeneità che caratterizza i diversi beni che compongono le porzioni immobiliari vincolate dal Mibact, posto che anche in sede di ricorso amministrativo era stata rigettata la richiesta di sopralluogo.
81. Pertanto, si chiede a codesto Ecc.mo Consiglio di Stato di disporre il mezzo istruttorio richiesto.

**- SEZIONE C -**

82. Nella presente sezione saranno, infine, sviluppati i motivi di appello avverso i capi nn. 10, 11, 12, 13 e 14 della Sentenza, con i quali il Tar ha rigettato i motivi di illegittimità proposti da Snaitech con il ricorso r.g. n. 2747/2017, avverso il Provvedimento del 2017.
- VI. *ERROR IN PROCEDENDO E IN IUDICANDO. CAPO 12 DELLA SENTENZA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 10, COMMA 3, LETTERA A), 13, 14 E 45 DEL D.LGS. 42/2004. ECCESSO DI POTERE. CARENZA DI POTERE IN CONCRETO PER CONSUMAZIONE DELLA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA***
83. Con il terzo motivo del ricorso riunito, che il Tar ha esaminato per primo ritenendolo idoneo a assorbire le restanti censure, Snaitech ha rilevato l'illegittimità del

Provvedimento del 2017 perché emesso dal Mibact in difetto dei presupposti attributivi del potere in concreto.

84. Invero, l'Amministrazione ha consumato la propria discrezionalità tecnica in occasione della conclusione – in senso favorevole alla Società – del precedente, e del tutto analogo, procedimento per l'apposizione del vincolo storico-artistico sulla medesima area dell'Ex Trotto (il “**Procedimento del 2016**”).
85. La Sentenza ha respinto la censura appianandosi sulle difese del Mibact secondo cui la precedente archiviazione era stata disposta sia in parziale accoglimento delle osservazioni presentate dagli interessati che delle precedenti valutazioni espresse dagli Uffici ministeriali, sollecitando un nuovo approfondimento istruttorio rivolto alla predisposizione di una nuova proposta di tutela dell'area dell'Ex Trotto.
86. Da qui, il Tar deduce che il successivo procedimento non si fonda su un potere doppiamente esercitato, ma costituisce una nuova e diversa proposta di tutela dell'area dell'Ex Trotto da quella originariamente formulata.
87. Simile ragionamento, tuttavia, si espone a immediata censura nella misura in cui il Tar manca di considerare l'effetto immediato che entrambi i procedimenti – in misura pressoché identica – miravano (e mirano) a determinare: la riduzione, per imposizione unilaterale, dello *ius aedificandi* del proprietario dell'area con conseguente diminuzione delle possibilità di valorizzazione (anche economica) del sito vincolato.
88. Ciò di cui il Tar non si è avveduto è che l'Amministrazione ha adottato un secondo provvedimento che combinando formalmente forme diverse di tutela, risulta sostanzialmente uguale - sia per i presupposti stabiliti dalla legge a presidio del corretto esercizio del potere, sia per le concrete finalità di tutela perseguite - con le statuizioni già espresse con il primo, per le ragioni che si diranno.
89. Come noto, vi è carenza in concreto del potere – sebbene astrattamente inconsumabile – quando l'amministrazione provvede due volte sulla stessa materia, adottando un secondo provvedimento *sostanzialmente* incompatibile con il primo. In tali casi, la discrezionalità tecnica non è mancante *ab origine*, in astratto (ciò che darebbe luogo alla ben più grave patologia della nullità) ma semplicemente è stata già utilmente impiegata dal titolare del potere.
90. A conferma di tale impostazione soccorre, del resto, il principio del *ne bis in idem*, che impedisce la pedissequa riproposizione del potere rispetto ad una circostanza concreta

sulla quale il potere medesimo si è già espresso – *id est* consumato (Tar Campania, Sez. III, 28 giugno 2011, n. 3435).

91. Nel caso di specie, la sostanziale equiparabilità dei due procedimenti – presupposto della consumazione del potere – è conseguenza dell'erronea applicazione dell'art. 45 del d.lgs. 42/2004 da parte del Mibact e dell'apposizione di un vincolo indiretto rispetto a un bene perimetralmente già attratto dalla tutela diretta, ai sensi del diverso art. 10 del d.lgs. n. 42/2004.
92. L'art. 10 e l'art. 45 del Codice dei Beni Culturali non sono, infatti, norme sovrapponibili rivolgendosi, rispettivamente, al bene immobile oggetto di conservazione cautelativa (art. 10 cit. - tutela diretta) e alle cose mobili e immobili che ne formano lo spazio circostante (art. 45 cit. - tutela indiretta).
93. Ebbene, a dispetto del chiaro impianto normativo, il Mibact ha impresso due forme di tutela diverse per presupposti e finalità (il vincolo diretto e il vincolo indiretto) - con ciò finendo per duplicare una misura di salvaguardia (la limitazione allo *ius aedificandi*) – sul medesimo bene (l'Ex Trotto) che, nel complesso, costituiva l'oggetto del Provvedimento del 2016, attratto dal solo vincolo diretto di inedificabilità assoluta.
94. Né il Tar ha mancato di contraddirsi sul punto, visto che se da un lato cura di rilevare che «*il successivo procedimento si fonda, quindi, su una proposta diversa da quella originariamente formulata*» viene, poi, incoerentemente a affermare che la misura «*conferma l'interesse di alcune strutture ed effettua una forma combinata di tutela*» (p. 34 della Sentenza), tutela che, attesa l'identità del bene tutelato, si risolve in un secondo provvedimento sostanzialmente identico e pertanto incompatibile con le statuizioni già espresse con il primo.
95. Ma v'è di più. Le difese del Mibact – sulle quali il Tar palesemente si appiana, incorrendo in tal modo nella predetta contraddizione logica – si erano spinte a sostenere che «*la discrezionalità tecnica applicata dall'Amministrazione [sarebbe stata] dunque **consumata solo in parte** - e peraltro confermata nella sua validità*» (enfasi aggiunta).
96. In realtà, siccome i procedimenti avviati dal Mibact prima nel 2016 e poi nuovamente nel 2017 non sono distinguibili quanto a presupposti e a finalità di tutela perseguiti è evidente che la consumazione del potere, per tutto quanto detto *supra*, è stata totale e non soltanto parziale.

97. Le vicende procedurali di cui si è detto vanno lette, infatti, come espressione della medesima attività amministrativa rivolta ad imprimere un vincolo di sostanziale inedificabilità sull'area dell'Ex Trotto.
98. Ciò rende il Provvedimento del 2017 affetto da carenza di potere in concreto e perciò meritevole di essere annullato da Codesto Eccellentissimo Tribunale.

**VII. *ERROR IN PROCEDENDO E IN IUDICANDO*. CAPO 13 DELLA SENTENZA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 L. LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241. ECCESSO DI POTERE PER MOTIVAZIONE INSUFFICIENTE, GENERICA, APPROSSIMATIVA, CARENZA DI ISTRUTTORIA**

99. Il primo motivo del ricorso riunito ha, inoltre, rimarcato come la motivazione del Provvedimento del 2017 non desse sufficientemente conto dell'idoneità del vincolo a garantire in concreto l'effettiva tutela dell'area dell'Ex Trotto - specialmente in relazione alla grave e inesorabile fase di declino in cui versano da numerosi anni il mondo dell'ippica e le strutture afferenti al comprensorio ippico di San Siro - con grave violazione dell'obbligo motivazionale espresso dall'art. 3, l. 241/1990.
100. Anche per tale aspetto, la Sentenza si limita a richiamare le difese del Mibact e a citare taluni passi della relazione allegata al Provvedimento del 2017, senza entrare in alcun modo nel merito delle censure sollevate nel ricorso n. r. g. 2747/2017.
101. La citata relazione avrebbe, secondo il Tar, correttamente dato atto della «*valenza dei beni come segni di avvenimenti che connotano una parte rilevante delle storia della città di Milano*» nonché della «*rilevanza artistica e architettonica di parte dei beni presenti nel comprensorio*» con particolare riguardo all'«*importanza di tale figura [dell'Architetto Vietti] nell'ambito dell'architettura sportiva moderna*».
102. Tali affermazioni, oltreché superflue e non conferenti alle prescrizioni di cui all'art. 3, l. 241/1990 perché meramente “compilative” e, di fatto, apodittiche, non possono valere a “sanare” retroattivamente una motivazione insufficiente e pertanto illegittima dell'Amministrazione, quando proprio la motivazione del provvedimento – attesi i limiti al sindacato di legittimità rispetto al provvedimento discrezionale, nei termini già visti (cfr. *infra*, § 21-26) – costituisce il principale strumento di scrutinio di legalità.
103. Nella specifica materia di cui ci si occupa, la giurisprudenza amministrativa ritiene insufficiente, ai fini della motivazione del provvedimento di vincolo culturale «*il mero riferimento al valore di testimonianza storica di un certo modo di costruire in un determinato periodo*»

*storico*», proprio in quanto ciò non consente «*di individuare l'importanza culturale del singolo fabbricato, anche ai fini della conservazione della testimonianza storica*» (Cons. St., sez. VI, 30 novembre 2016, n. 5042, enfasi aggiunta).

104. Limitandosi a passare in rassegna gli atti e le difese del Mibact, il Tar ha ommesso completamente di verificare se il Provvedimento del 2017 indicasse le concrete e specifiche «*ragioni di particolare interesse culturale per le quali rileva che quel tipo di stile costruttivo meriti la particolare tutela che si risolve nell'imposizione del vincolo*» (Cons. St., sez. VI, 30 novembre 2016, n. 5042) nonché l'idoneità dello strumento di vincolo a tutelare il bene ai sensi della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 42/2004.
105. Si è, del resto, già rilevato (cfr. *infra*, § 19-20) come la giurisprudenza amministrativa – che con una certa frequenza sovrappone (indebitamente, ad opinione di chi scrive) merito e valutazione discrezionale – non può certo omettere di sindacare gli elementi della valutazione suscettibili di scrutinio di legalità.
106. Ove ciò non fosse, non solo ne verrebbe pregiudicato lo stesso sindacato di annullamento per come previsto dalle norme del codice del processo amministrativo ma sarebbe violata anche la previsione di cui all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), giacché nella materia in questione non si avrebbe né un giusto procedimento, né un giusto processo.
107. Perché la garanzia dei diritti costituzionali del proprietario e di quelli – altrettanto fondamentali – sanciti dalla Cedu possa dirsi almeno minimamente effettiva, il giudice amministrativo deve poter sindacare l'esercizio del potere sulla base di quanto riferito dalla motivazione.
108. Ebbene, i contenuti minimi della motivazione del provvedimento sono inequivocabilmente stabiliti dalla legge e consistono nella indicazione dei «*presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria*».
109. L'indicazione dei presupposti di fatto, come visto, manca quasi del tutto nel Provvedimento impugnato.
110. I predetti «*presupposti di fatto*» e le «*ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione*» dovevano essere valutati «*in relazione alle risultanze dell'istruttoria*».

Nel caso di specie, come si vedrà, l'istruttoria risulta carente, giacché il Provvedimento del 2017 consegue ad una precedente istruttoria diretta all'apposizione di un più intenso vincolo, che poi non è stato adottato.

111. Sia il Mibact sia il Tar hanno, come si vede, completamente ignorato questo aspetto, confermando quindi la carenza di istruttoria e/o di motivazione.

**VIII. ERROR IN PROCEDENDO E IN IUDICANDO. CAPO 14 DELLA SENTENZA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 10, COMMA 3, LETTERA A), 13, 14 E 45 DEL D.LGS. 42/2004. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA D'ISTRUTTORIA E TRAVISAMENTO DEI FATTI. ERRONEA VALUTAZIONE DEL PRESUPPOSTO DELLA "PARTICOLARE IMPORTANZA" STORICO-ARTISTICA DEL BENE VINCOLATO**

112. Né paiono condivisibili le argomentazioni che il Tar offre nel rigettare il secondo motivo del ricorso riunito, con cui Snaitech ha censurato l'inadeguatezza e l'insufficienza dell'istruttoria compiuta dal Mibact, visto che la stessa non è stata in grado di accertare in concreto la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto previsti dal d.lgs. n. 42/2004 per la tutela dei beni culturali e paesaggistici.
113. Anche in questo caso, la Sentenza omette totalmente di verificare l'adeguatezza dell'iter conoscitivo e deliberativo compiuto dall'Amministrazione, limitandosi a sintetizzare taluni passi della relazione storico-artistica allegata al Provvedimento del 2017 ma senza scrutinare adeguatamente tali valutazioni.
114. Orbene, anche a voler aderire al modello di sindacato giurisdizionale "debole" condiviso dal Tar e di cui si è detto (cfr. *infra*, § 27), è del tutto evidente che la Sentenza non chiarisca quanto alla rispondenza del Provvedimento 2017 a canoni di ragionevolezza tecnica e di congruità scientifica (ad esempio, verificando la veridicità dei riferimenti storici e artistico-architettonici assegnati ai beni vincolati), nonché di corretto accertamento dei presupposti di fatto della qualità oggettiva della cosa, *sub specie*, di bene di interesse culturale (ad esempio, associando alla ricostruzione sull'evoluzione della progettazione ed esecuzione delle opere un'indagine sull'attuale stato dei manufatti).
115. Orbene, sotto il primo aspetto, è appena il caso di evidenziare che l'art. 10, comma 3, lett. a) del Codice dei Beni Culturali, consente all'amministrazione di sottoporre a tutela un bene che presenta un "*interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico particolarmente importante*".

116. Ma le numerose relazioni tecnico-artistiche già prodotte da Snaitech nel corso dell'istruttoria e riproposte nel ricorso introduttivo smentiscono di fatto tali caratteristiche. Di tali apporti documentali non vi è, in verità, neppure menzione nel Provvedimento 2017 o nella Sentenza, ingenerando il concreto dubbio che gli stessi non siano neppure state valutati né dal Mibact né, tantomeno, dal Tar.
117. Più precisamente, non si fa nessun cenno alla dettagliata relazione storico-critica realizzata dall'arch. Matteo Invernizzi, prodotta dalla Snaitech nel corso di entrambi i procedimenti avviati dalla Soprintendenza.

Tale contributo rivela che oltre alla principale trasformazione del sito, smantellato e ricostruito *ex novo* sull'area ove attualmente sorge l'Ippodromo "La Maura", il fabbricato è stato interessato da numerosi interventi edilizi che ne smentiscono il preteso *«mantenimento delle qualità formali dell'impianto»* (**doc. 1 del fascicolo Snaitech r.g. n. 2747/2017**).

118. Nondimeno, non va dimenticato che la conservazione della "memoria storica" delle attività dell'ex Ippodromo è stata già attuata – a spese della Società – attraverso lo smantellamento dell'area degradata e l'inaugurazione del più efficiente e moderno Ippodromo La Maura, che ne ha, perciò, assorbito oltre che l'impronta funzionale, anche quella storica (**doc. 9 del fascicolo Snaitech r.g. n. 2747/2017**).
119. E quindi il Mibact avendo dovuto riconoscere – in sede di primo procedimento, al quale poi non è seguita l'apposizione di alcun vincolo – che diversamente dal suo assunto iniziale, l'istruttoria aveva dimostrato che nessun bene storico-artistico era presente nell'area interessata, si è basata sulla preservazione della "memoria" dell'esistenza in passato di strutture di pregio storico-artistico.

In altri termini, il bene viene vincolato non perché esprima un valore d'interesse generale, ma per il fatto di averlo espresso in passato.

120. Sotto tale aspetto, è evidente la contraddizione in cui cade il Tar allorché, da un lato cura di precisare la necessaria verifica del *«l'attuale stato»* delle opere – con ciò alludendo a una indagine sulla attualità del rilievo artistico dei beni – e, dall'altro, sostiene l'irrilevanza e l'estraneità di tale indagine rispetto all' *«oggetto della regola obiettiva che presiede al rispettivo settore di conoscenza e che fonda il giudizio dell'Amministrazione»* (pag. 35 della Sentenza).

121. Secondo il Tar, in altri termini, l'accertamento dell'effettivo stato dei manufatti non sarebbe idoneo a interferire con il loro valore storico e artistico.
122. Ciò è purtuttavia smentito dalla consolidata giurisprudenza di codesto Collegio, che in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale ha sempre sottolineato l'importanza di *un'indagine in concreto* sulle condizioni dei manufatti ammessi a godere della tutela differenziata prevista dal Codice dei Beni Culturali.
123. Invero, l'ampiezza della tutela da riservare al bene vincolato «*non può essere determinata aprioristicamente, ma **dipende in concreto** dalla natura e dalla conformazione del bene direttamente tutelato e dallo stato dei luoghi che lo circondano*» (Cons. St., sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3893, enfasi aggiunta).
124. I rilievi fin qui svolti smentiscono perciò, la sussistenza in concreto sia del presupposto normativo della "*particolare importanza*" storico-artistica del bene vincolato richiesta dall'art. 10 del Codice dei Beni Culturali, sia del presupposto fattuale del legame tra il manufatto da tutelare e le vicende storiche e artistiche del tempo della sua realizzazione.

**IX. ERROR IN PROCEDENDO E IN IUDICANDO. CAPO 14.4 DELLA SENTENZA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUONA AMMINISTRAZIONE (ART. 97 COST.) ECCESSO DI POTERE. VIOLAZIONE DELLA PROPORZIONALITÀ E DELLA LEALE COLLABORAZIONE**

125. Con il quarto motivo del ricorso riunito, Snaitech ha lamentato la violazione dei principi di proporzionalità, correttezza e di leale collaborazione da parte del Mibact nonché l'irragionevolezza e la sproporzione del sacrificio imposto con il Provvedimento del 2017 al proprio diritto di proprietà.
126. Nello specifico, il Ricorso ha evidenziato come i valori ambientali e paesistici del complesso in cui si iscrive l'Ex Trotto apparissero già sufficientemente garantiti da una serie di limiti urbanistici cui l'area è assoggettata (cfr. pag. 9 del ricorso r.g. n. 2747/2017).
127. Rispetto a tale complesso di tutele che connotano l'area dell'Ex Trotto, il Mibact ha, invece, insistito nell'apposizione di un doppio vincolo di tutela, omettendo di bilanciare adeguatamente il sacrificio del privato alle reali esigenze di tutela del bene e travalicando chiaramente i richiamati criteri di ragionevolezza, di proporzionalità degli interessi coinvolti e di adeguatezza al caso concreto.

128. Ciò, a dispetto del chiaro monito della giurisprudenza che richiede che il potere manifestatosi con l'atto amministrativo sia esercitato in maniera effettivamente congrua e rapportata allo scopo per cui è previsto (cfr. Cons. St., sez. VI, 27 luglio 2015 n. 3669).
129. Eppur tuttavia, è sufficiente richiamare che, in base alle previsioni del Piano di Governo del Territorio ("PGT") di Milano, il Comprensorio ippico di San Siro è ricompreso tra le aree di valorizzazione del paesaggio urbano cui viene attribuita la classe di "sensibilità paesistica molto alta", per la quale ogni intervento sottoposto a DIA, permesso di costruire e piano attuativo deve essere corredato di relazione paesaggistica e sottoposto al parere della Commissione per il Paesaggio.
130. In aggiunta, sempre il PGT classifica il sito in questione tra i "*servizi pubblici di interesse pubblico o generale esistenti*" e tra i "*servizi alla persona e infrastrutture tecnologiche e per l'ambiente*" (**doc. 2 fascicolo di appello**), previsioni che appaiono già idonee a preservare l'impronta urbanistico-paesistico del comparto ippico di San Siro.
131. Non va poi taciuto che nell'ambito del procedimento di Valutazione Ambientale Strategica relativo alla variante generale al PGT del Comune di Milano avviato il 1 giugno 2018, l'area dell'Ex Trotto è tra quelle maggiormente interessata dalle proposte di modifica allo strumento urbanistico (**doc. 3 fascicolo di appello**).
132. In base alla predetta variante, attualmente al vaglio del Consiglio Comunale per la conseguente adozione, l'ex Trotto è sottoposto al regime normativo della Grande Funzione Urbana ("**GFU**"), il cui sviluppo è preordinato all'insediamento di funzioni pubbliche valutate ad opera di una successiva valutazione del Consiglio Comunale e di funzioni urbane accessorie "libere" subordinate alla realizzazione delle prime.
133. Di fatto, ciò compromette enormemente le capacità edificatorie dell'area, vincolando le eventuali iniziative del privato alla discrezionalità dell'amministrazione.
134. Il predetto vincolo urbanistico, non essendo determinato né nel termine temporale (come sarebbe un vincolo preordinato all'esproprio che ha durata di 5 anni) né nell'oggetto, pone il privato in una situazione di totale incertezza che ha l'effetto di comprimere fortemente lo *ius aedificandi* in aperta violazione delle misure di tutela del diritto di proprietà garantite, anche sotto il profilo risarcitorio, dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.
135. Secondo il Tar invece, non avrebbe nessuna rilevanza la circostanza che il Comprensorio sia sottoposto ad un articolato sistema di prescrizioni urbanistiche, e ciò

in ragione del fatto che «*la sussistenza dei vincoli urbanistici e paesaggistici non inficia il provvedimento che non può dirsi lesivo del canone di proporzionalità trattandosi di profili di tutela eterogenei e volti alla salvaguardia di beni giuridici distinti*» (pag. 25 della Sentenza).

136. I rilievi anzidetti non colgono, tuttavia, nel segno.
137. È appena il caso di rilevare come la Società sia ben consapevole della diversità di oggetto e della differente finalità che perseguono, da un lato, la disciplina urbanistica e dall'altro, quella paesistica e di tutela dei beni culturali.
138. Tuttavia, al di là della distinzione qualitativa, ciò che viene specificamente in rilievo è la portata già sostanzialmente affittiva che le previsioni urbanistiche e paesistiche – cumulativamente – realizzano in relazione all'area vincolata.
139. Assume, poi, rilievo affatto secondario il fatto che Snaitech ha impiegato e continua a impiegare da diversi anni ingentissime somme per il risanamento dell'Ex Trotto, ormai dismesso e, perciò, soggetto a uno stato di fisiologico declino, rendendo evidente come le esigenze di valorizzazione delle aree siano tutt'altro che estranee agli obiettivi di Snaitech.
140. Snaitech è impegnata in numerose iniziative avviate di concerto con il Comune di Milano (tra i quali basterà accennare al Protocollo di Intesa approvato con Deliberazione della Giunta Comunale n. 943 del 9 maggio 2014, che contiene un importante programma per il riassetto e la riattivazione delle corse al trotto nel Comprensorio Ippico di Milano – **doc. 4 del fascicolo Snaitech r.g. n. 2747/2017**) che costituiscono rilevanti occasioni di riqualificazione a scala locale e urbana, con l'attribuzione al Comprensorio, per lungo tempo soggetto a incuria e degrado, di un valore posizionale strategico.
141. Ciò rende, per ciò solo, superflua l'apposizione di un vincolo conformativo su aree rispetto alle quali l'iniziativa economica è già idonea a garantire la conservazione di una destinazione d'uso specifica (l'attività ippica), consentendo a ben vedere lo stesso sfruttamento economico dell'area, in coerenza con il perseguimento delle scelte urbanistiche indicate dallo strumento di pianificazione generale.
142. Anche sotto tale aspetto, non può non cogliersi l'irragionevolezza della Sentenza nella parte in cui ritiene che le prospettive di valorizzazione del bene, invece che subire una deminutio, risulterebbero al contrario ampliate dai provvedimenti, atteso che «*la ratio della*

*tutela [...] non esclude possibilità di intervento purché ritenute conformi all'esigenza di conservazione dei valori che i provvedimenti tutelano» (pag. 38 della Sentenza).*

143. Ebbene, non si comprende come i Provvedimenti, “congelando” il bene e limitando la capacità edificatoria dell’Area, possano, nell’ottica del Tar, avere l’effetto di riqualificare i manufatti vincolati.
144. Le iniziative avviate da Snaitech per la riqualificazione del Comprensorio costituiscono, invece, l’unica valida risposta alle complesse esigenze di valorizzazione “intelligente” del territorio, in aderenza al principio di efficiente uso delle risorse (art. 97 Cost.) e di funzionalizzazione sociale della proprietà privata (art. 41, comma 2 Cost.).
145. Ebbene, sia l’Amministrazione che il Tar hanno completamente ignorato questo aspetto e l’impegno e gli sforzi economici sostenuti da Snaitech nella valorizzazione dell’Ex Trotto.
146. I Provvedimenti impugnati, per tutte le ragioni viste, costituiscono misure irragionevoli e superflue a tutelare l’interesse pubblico alla conservazione dell’Ex Trotto, già adeguatamente preservata dall’iniziativa privata e dalla destinazione impostale dai piani urbanistici vigenti.

### **TUTTO CIÒ PREMESSO**

**Snaitech S.p.A.**, come sopra rappresentata e difesa, e con riserva di ulteriormente domandare, dedurre e produrre, assume le seguenti

### **CONCLUSIONI**

Voglia l’ecc.mo Consiglio di Stato annullare e/o riformare la Sentenza e, per l’effetto, in accoglimento dei ricorsi riuniti di primo grado:

- **annullare** i provvedimenti impugnati con i ricorsi riuniti in primo grado e ogni atto ad esso presupposto o comunque connesso; nonché
- **condannare** le parti resistenti a rimborsare il contributo unificato e le spese, competenze ed onorari del giudizio di primo grado.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari di lite del doppio grado di giudizio.

Ai sensi del D.P.R. n. 115/2002 si versa un contributo unificato pari a 975 euro.

Con perfetta osservanza.

Milano, 14 dicembre 2018

*Prof. Avv. Luca R. Perfetti*

*Avv. Pier Giuseppe Torrani*

*Avv. Giuseppina Incorvaia*