



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER L'EMILIA-ROMAGNA  
SEZIONE DI PARMA

N. 68 REG.RIC.  
ANNO 2004  
N. 357 REG.SENT.  
ANNO 2007

composto dai Signori:

Dott. Ugo Di Benedetto	Presidente
Dott. Umberto Giovannini	Consigliere
Dott. Italo Caso	Consigliere Rel.Est.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 68 del 2004 proposto dall'arch. Giuseppe Turrini, rappresentato e difeso dall'avv. Marcello Mendogni e presso lo stesso elettivamente domiciliato in Parma, borgo Antini n. 3;

contro

il Ministero per i Beni e le Attività culturali e la Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio dell'Emilia-Romagna, in persona dei rispettivi rappresentanti legali p.t., difesi e rappresentati dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege*;

e nei confronti

del Comune di Fontanellato, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Rutigliano e presso lo stesso elettivamente domiciliato in Parma, borgo S. Brigida n. 1;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 21378 del 23 dicembre 2003, con cui la Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio dell'Emilia-Romagna ha imposto prescrizioni in ordine al progetto di arredo pavimentale del centro storico di Fontanellato;

per quanto occorrer possa, del provvedimento prot. n. 20011 del 28 novembre 2003, con cui la Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio dell'Emilia-Romagna ha disposto la sospensione dei lavori;

di ogni atto presupposto, conseguente o comunque connesso, anche attualmente non conosciuto, compresi tutti gli atti eventuali di attuazione delle prescrizioni dell'Amministrazione dei Beni culturali;

– a mezzo di “motivi aggiunti” – delle deliberazioni della Giunta comunale di Fontanellato n. 29 del 26 febbraio 2004 (con cui si liquidano le competenze del ricorrente e si affida la rielaborazione del progetto al Responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale) e n. 62 del 10 aprile 2004 (con cui si approva la perizia suppletiva e di variante), delle prescrizioni della Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio dell'Emilia-Romagna e della nota prot. n. 4827 del 9 aprile 2004 (che le contiene);

per la condanna

al risarcimento dei danni.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti i “motivi aggiunti” depositati in data 2 maggio 2007;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero per i Beni e le

Attività culturali e della Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio dell'Emilia-Romagna, nonché del Comune di Fontanellato;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi alla pubblica udienza del 22 maggio 2007 l'avv. Mazzullo, in sostituzione dell'avv. Mendogni, per il ricorrente e l'avv. Rutigliano per l'Amministrazione comunale.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### F A T T O

Riferisce il ricorrente che in passato il Comune di Fontanellato lo aveva incaricato della progettazione dei lavori di risistemazione del centro storico; che, successivamente, gli affidava la redazione del progetto esecutivo del primo stralcio; che, da ultimo, lo incaricava della progettazione esecutiva del secondo stralcio; che, iniziati i lavori, la Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio dell'Emilia-Romagna dava comunicazione all'Amministrazione comunale della necessità della loro sospensione, in ragione dell'asserita incompatibilità dell'intervento con l'assetto storico, architettonico e urbanistico dei luoghi (v. nota prot. n. 20011 del 28 novembre 2003); che, dopo alcuni giorni, la medesima Autorità impartiva disposizioni all'Amministrazione comunale per la riformulazione del progetto (v. nota prot. n. 21378 del 23 dicembre 2003).

Avverso tali atti ha proposto impugnativa il ricorrente, deducendo:

1) Violazione di legge (artt. 2, 5, 6 e 28 d.lgs. n. 490/99). Eccesso di potere per falso supposto di fatto; sviamento di potere.

La Soprintendenza difettava del potere di intervenire sul progetto in questione, sia per non avere in precedenza mai imposto un “vincolo” relativamente alle strade ed alle piazze del centro storico, sia per non avere neppure avviato un procedimento di imposizione del “vincolo” a seguito della sospensione dei lavori. E’ del resto da escludere la sussistenza di un vincolo *ope legis*, stante la necessità di un apposito provvedimento formale.

2) Eccesso di potere per difetto di istruttoria, falso supposto di fatto e travisamento dei fatti. Violazione di legge (art. 3 legge n. 241/90). Difetto di motivazione o motivazione falsa, perplessa e contraddittoria.

Le determinazioni della Soprintendenza non sono state precedute dai necessari accertamenti istruttori, mancando l’assunzione delle opportune informazioni e mancando altresì un sopralluogo. La superficialità ed erroneità delle valutazioni compiute è la conseguenza d’altra parte dell’estrema brevità del tempo impiegato per dare seguito alle rimostranze del gruppo consiliare della Casa delle Libertà.

3) Violazione di legge (art. 49 d.lgs. n. 490/99; art. 7 legge n. 241/90). Nella fattispecie difetta anche un vincolo “indiretto”, né risulta iniziato il procedimento per la sua imposizione, procedimento che avrebbe comunque richiesto la preventiva comunicazione ex art. 7 della legge n. 241/90.

4) Eccesso di potere per falso supposto di fatto e motivazione falsa, perplessa e contraddittoria. Violazione di legge (art. 3 legge n. 241/90). Violazione del principio di tipicità.

Le determinazioni della Soprintendenza recano numerose incongruenze ed affermazioni assolutamente insostenibili. In effetti, la pavimentazione stradale era stata già più volte modificata, le previste panche in muratura non sono di dimensioni tali da poter impedire la visuale della Rocca Sanvitale, le c.d. “trottatoie” sono elemento caratteristico della pavimentazione stradale dei paesi della zona.

Conclude dunque il ricorrente per l’annullamento degli atti impugnati e per il risarcimento dei danni subiti, da ricondurre questi ultimi anche al profilo morale e alla lesione dell’immagine professionale.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero per i Beni e le Attività culturali e la Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio dell’Emilia-Romagna, resistendo al gravame.

Avendo successivamente il ricorrente risolto il rapporto contrattuale con l’Amministrazione comunale – perché intenzionata quest’ultima a modificare il progetto secondo le richieste della Soprintendenza –, l’interessato ha preso conoscenza di altri atti, e cioè delle deliberazioni della Giunta comunale di Fontanellato n. 29 del 26 febbraio 2004 (con cui si liquidano le competenze del ricorrente e si affida la rielaborazione del progetto al Responsabile dell’Ufficio Tecnico comunale) e n. 62 del 10 aprile 2004 (con cui si approva la perizia suppletiva e di variante), delle prescrizioni della Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio dell’Emilia-Romagna e della

nota prot. n. 4827 del 9 aprile 2004 (che le contiene). Avverso gli stessi ha proposto “motivi aggiunti”, riproponendo le doglianze originarie, e deducendo altresì:

5) Eccesso di potere per contraddittorietà e falso supposto di fatto. Sviamento di potere Eccesso di potere per illogicità manifesta.

Dai provvedimenti conseguentemente assunti dall'Amministrazione comunale si evince la piena consapevolezza di quest'ultima circa l'inesistenza di “vincoli”, e quindi l'illegittimità delle determinazioni della Soprintendenza. Il che vizia gli ulteriori atti impugnati.

6) Sviamento di potere, carenza di potere ed incompetenza. Nullità ex art. 21-*septies* della legge n. 241/90.

Appare comprovato che la Soprintendenza abbia esorbitato dalle sue funzioni su sollecitazione di una parte politica, così rivelando quanto meno la sussistenza di uno sviamento di potere.

7) Eccesso di potere per motivazione falsa, perplessa e contraddittoria. Difetto di motivazione.

L'Amministrazione comunale motiva le sue decisioni con la necessità di uniformarsi alle prescrizioni della Soprintendenza, nonostante la consapevolezza dei vizi che le inficiano. Ne emerge con evidenza l'illegittimità di un simile argomentare.

8) Violazione di legge (artt. 2, 5, 6 e 28 d.lgs. n. 490/99). Eccesso di potere per falso supposto di fatto; sviamento di potere. Violazione degli artt. 10, 11, 12, 13, 14 e 15 del d.lgs. n. 42/2004.

La normativa in epigrafe esclude la configurabilità di un qualsiasi vincolo di natura culturale o storica senza una dichiarazione formale

espressa. Di tanto ha dimostrato di essere consapevole la stessa Amministrazione comunale.

Di qui la richiesta di annullamento degli atti impugnati.

Si è costituito in giudizio anche il Comune di Fontanellato.

All'udienza del 22 maggio 2007, ascoltati i rappresentanti del ricorrente e dell'Amministrazione comunale, la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

Incaricato della “progettazione” e della “direzione lavori” inerenti il secondo stralcio funzionale dell'intervento di riqualificazione del centro storico di Fontanellato, il ricorrente impugna gli atti con cui la Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio dell'Emilia-Romagna ha prima disposto la sospensione dei lavori e poi richiesto la rielaborazione del progetto, nonché le determinazioni con cui l'Amministrazione comunale si è successivamente uniformata alle suindicate prescrizioni. Imputa alla Soprintendenza di avere erroneamente ritenuto “vincolata” l'area interessata ai lavori, di avere ommesso la necessaria istruttoria e fatto ricorso ad una motivazione inadeguata e contraddittoria, di non avere tenuto conto della circostanza che l'eventuale imposizione di un vincolo – anche “indiretto” – avrebbe richiesto la preventiva comunicazione di avvio del procedimento, di avere in ogni caso fondato le sue prescrizioni su palesi incongruenze; all'Amministrazione comunale, invece, rimprovera di avere ottemperato alle prescrizioni della Soprintendenza nonostante l'esplicito riconoscimento dell'insussistenza di un vincolo

storico-artistico, di avere di conseguenza motivato le proprie scelte in modo contraddittorio ed illogico, di avere così assecondato il perseguimento di finalità estranee a quella astrattamente prevista dalla norma attributiva del potere, di avere in definitiva violato le disposizioni di legge che subordinano la configurabilità dei “vincoli” all’adozione di atti formali *ad hoc*.

L’Amministrazione statale ha eccepito la carenza di legittimazione ad agire del ricorrente, giacché titolare di un mero interesse di fatto.

L’eccezione è fondata.

La giurisprudenza nega costantemente la sussistenza di un interesse giuridicamente protetto in capo al progettista dell’opera che intende censurare i provvedimenti preclusivi del corrispondente intervento edilizio, nell’assunto che egli sia titolare di un interesse semplice o di fatto alla realizzazione dell’opera secondo il progetto da lui elaborato, e come tale risulti abilitato a proporre unicamente un intervento *ad adiuvandum* nel giudizio eventualmente promosso dal committente (v., *ex multis*, TAR Liguria, Sez. I, 11 marzo 2006 n. 251; TAR Veneto, Sez. II, 9 febbraio 2006 n. 345; TAR Piemonte, Sez. I, 18 giugno 2003 n. 924; TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 6 marzo 2001 n. 523). E’ stato precisato che un interesse tutelato, anche solo morale, non appare ipotizzabile neppure nel caso in cui a fondamento del provvedimento ostativo all’intervento edilizio sia l’accertamento di un errore progettuale, in quanto una simile misura inciderebbe sullo *ius aedificandi*, e non sull’esercizio della professione del progettista, né sulle sue qualità o sul suo prestigio, che non possono reputarsi

chiamati in causa da un rilievo tecnico operato dall'Amministrazione per uno scopo del tutto diverso – ovvero nel perseguimento del corretto uso del territorio –, sì che l'eventuale annullamento dell'atto produrrebbe effetti solo sulla sfera giuridica del richiedente e sulle sue facoltà in ordine all'edificazione, mentre ne resterebbe estraneo l'interesse professionale del progettista (v. Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2001 n. 1250). A conclusioni non diverse si è giunti relativamente ai provvedimenti che fanno venir meno gli atti di pianificazione urbanistica, essendosi rilevato come questi ultimi incidano sulle posizioni sostanziali dell'ente locale e dei soggetti titolari di diritti sulle aree coinvolte, non certamente sulla posizione di chi, avendo redatto il piano, si presenta come mero prestatore d'opera, e non vede quindi direttamente interessata la sua sfera giuridica da misure amministrative che ostacolano la realizzazione del piano medesimo (v. Cons. Stato, Sez. IV, 22 gennaio 2007 n. 147). Quanto, infine, al caso in cui l'intervento riguardi un bene di interesse storico-artistico, si nega ugualmente che il progettista sia legittimato a censurare l'atto amministrativo che ne preclude l'esecuzione, attenendo la sua aspettativa allo stadio degli interessi puramente fattuali, mentre la posizione sostanziale tutelata dall'ordinamento si caratterizza per la disponibilità del bene soggetto alla statuizione vincolistica, e va quindi esclusivamente riconosciuta al proprietario o possessore del bene, nei confronti del quale il progettista può solo far valere, ricorrendone i presupposti, un'eventuale responsabilità contrattuale o precontrattuale per gli effetti negativi che ne dovesse

subire il contratto collegato (v. Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2000 n. 2185).

Ciò posto, vanno dichiarate inammissibili, per difetto di legittimazione ad agire, le doglianze formulate avverso gli atti della Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio dell'Emilia-Romagna.

Risulta altresì fondata l'eccezione con cui l'Amministrazione locale oppone l'inammissibilità delle censure relative ai provvedimenti comunali, entrambi intervenuti dopo la risoluzione consensuale del rapporto professionale con il ricorrente, e pertanto insuscettibili di determinare un'autonoma lesione della sua sfera giuridica; né un'utilità alla caducazione di tali atti emerge in relazione al lamentato pregiudizio all'immagine professionale, perché l'accertato difetto di legittimazione all'impugnativa delle prescrizioni della Soprintendenza, producendo la definitiva efficacia degli atti presupposti, preclude – per il carattere vincolante delle prescrizioni (censurabili dall'Amministrazione comunale solo in sede giudiziale) – il ripristino dello *status quo ante*.

Il ricorso, in conclusione, va dichiarato inammissibile.

Le spese di lite possono essere compensate, sussistendone giusti motivi in relazione alla peculiarità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione di Parma, pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

