

Pubblicato il 25/05/2020

Sent. n. 170/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

sezione staccata di Latina (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 16 del 2020, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dagli avv. Marco Torriero e Giampaolo Delli Cicchi, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR del Lazio, sezione staccata di Latina, in Latina, via A. Doria 4;

contro

Comune di Supino (FR), in persona del Sindaco *p.t.*, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Caputo e Angela De Michele, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via U. Ojetti 114;

Centrale unica di committenza Lepinia, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

1) della deliberazione della Giunta municipale di Supino n. 39 del 27 aprile 2017, pubblicata in forma non integrale sull'albo pretorio per 15 giorni decorrenti dal 18 maggio 2017 e mai comunicata individualmente alla ricorrente, con cui il Comune di Supino ha approvato il progetto di fattibilità tecnica ed economica per la costruzione di una rotatoria, posta all'intersezione tra la strada provinciale n. [omissis] e la strada provinciale n. [omissis], in zona [omissis];

2) del progetto esecutivo della suddetta opera pubblica, redatto il 30 luglio 2019 ed approvato con delibera della Giunta municipale di Supino n. 91 del 13 agosto 2019, pubblicato in forma integrale sull'albo pretorio per 15 giorni a far data dal 28 novembre 2019 ed allegato ai documenti della gara CIG 8119760DE9, per l'affidamento dei lavori di "*miglioramento della sicurezza stradale mediante la realizzazione di una rotatoria ed illuminazione dell'incrocio Via Morolense – Via La Mola in località Quattro Strade di Supino*";

3) di tutti gli altri atti e provvedimenti, presupposti, preparatori, connessi e/o consequenziali rispetto a quelli sopra indicati, ivi inclusi i documenti della *lex specialis* della suddetta gara identificata dal CIG 8119760DE9;

4) del mancato riscontro dell'Amministrazione resistente alle istanze presentate dalla ricorrente;

5) degli atti suddetta procedura di affidamento di cui al CIG 8119760DE9.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Supino;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2020 il dott. Valerio Torano e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5, d.l. 17 marzo 2020 n. 18, conv. nella l. 24 aprile 2020 n. 27;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – [omissis], il cui legale rappresentante è [omissis], è un esercizio pubblico situato nel Comune di Supino in via [omissis], nelle cui vicinanze – precisamente in località [omissis] – l’Amministrazione civica intende realizzare una rotatoria all’intersezione tra la strada provinciale n. 11 e la strada provinciale n. 23. A tal riguardo, con deliberazione giunta n. 39 del 27 aprile 2017 è stato approvato il relativo progetto di fattibilità tecnica, per il quale la Regione Lazio ha anche concesso un finanziamento di euro 215.469,12.

Sul punto, riferisce la società ricorrente di non essere mai stata formalmente notiziata di tale iniziativa del Comune di Supino e di averne appreso i dettagli in seguito ad apposite istanze di accesso agli atti del 18 luglio 2019, del 22 ottobre 2019 e del 25 novembre 2019, in esito alle quali soltanto il progetto esecutivo dell’opera pubblica ed i relativi allegati, di cui alla delibera della Giunta municipale di Supino n. 91 del 13 agosto 2019, sono stati integralmente pubblicati sull’albo pretorio a far data dal 28 novembre 2019, contestualmente agli atti di gara (CIG 8119760DE9), per l’affidamento dei lavori di “*miglioramento della sicurezza stradale mediante la realizzazione di una rotatoria ed illuminazione dell’incrocio Via [omissis] – Via [omissis] in località [omissis] di Supino*”.

Appreso così della lesività del progetto *de quo*, poiché dalla sua costruzione conseguirebbe il venir meno della possibilità di accesso dalla strada e, quindi, la chiusura dell’ingresso principale del bar ristorante, l’unico che consente l’ingresso di pullman, l’odierna ricorrente con nota del 19 dicembre 2019 ha diffidato il Comune di Supino dal procedere alla realizzazione di detta rotatoria, eccependo anche come il progetto sia stato redatto da professionisti non specificamente abilitati.

2. – Non avendo ricevuto riscontri sul punto, con il ricorso all’esame, notificato il 30 dicembre 2019 e depositato il 13 gennaio 2020, [omissis] ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, articolando i seguenti ordini di censure:

I) violazione degli artt. 7, 8 e 10, l. 7 agosto 1990 n. 241, oltre a eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche e, in particolare, per illogicità manifesta e irragionevolezza, poiché il Comune di Supino ha omesso di comunicare l’avvio del procedimento relativo alla realizzazione dell’opera pubblica di cui è causa e l’approvazione del relativo progetto di fattibilità, laddove la ricorrente, a causa della diretta lesività dell’iniziativa civica, è titolare di un interesse differenziato rispetto a quello della generalità dei cittadini e, ove tempestivamente informata, avrebbe potuto indicare una soluzione alternativa che, senza stravolgere in modo significativo il progetto, le avrebbe consentito di conservare la funzionalità del proprio ingresso principale;

II) violazione degli artt. 51 e 52, r.d. 23 ottobre 1925 n. 2537 (Approvazione del regolamento per le professioni d’ingegnere e di architetto), oltre a incompetenza ed eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, giacché il progetto di realizzazione della rotatoria all’incrocio tra le strade provinciali n. 11 e n. 23 è stato affidato ad architetti, laddove avrebbe dovuto essere redatto esclusivamente da ingegneri, cui è riservata la progettazione delle opere viarie, siccome rientranti tra le opere di urbanizzazione primaria.

3. – Si è costituito per resistere al ricorso il Comune di Supino che, oltre ad argomentare per l’infondatezza nel merito, ne ha comunque preliminarmente eccepita l’irricevibilità per tardività, sia nella parte in cui va a censurare la delibera giunta n. 39 del 27 aprile 2017, atto presupposto pubblicato sull’albo pretorio a partire dal 18 maggio 2017, sia in quella relativa alla delibera di Giunta municipale n. 91 del 13 agosto 2019, con cui è stato approvato il progetto esecutivo dell’opera pubblica *de qua*, pubblicata sull’albo pretorio a partire dal 2 settembre 2019.

4. – Alla pubblica udienza del 13 maggio 2020 la causa è stata trattenuta per la decisione.

5. – Il ricorso è fondato quanto al secondo mezzo di impugnazione.

5.1 Vanno preliminarmente disattese le eccezioni preliminari di irricevibilità del gravame per tardività.

5.1.1. In linea generale, nell’*iter* di approvazione di un’opera pubblica non sono impugnabili gli atti concernenti il progetto preliminare, in quanto solo con il progetto definitivo l’intervento assume una stabile connotazione che consente di valutare appieno i profili di interferenza, e quindi di lesività, con

le posizioni giuridiche dei confinanti o vicini, mentre al livello di progettazione preliminare la stessa è ancora ad uno stadio iniziale, abbozzato e come tale suscettibile di modifiche per radicare un interesse concreto all'impugnazione (TAR Liguria, sez. I, 8 aprile 2013 n. 585; in termini: TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 4 giugno 2010 n. 1050; TAR Campania, Napoli, sez. IV, 21 agosto 2008 n. 9955; TAR Campania, Salerno, sez. I, 4 aprile 2008 n. 473).

Nella specie, con la prefata delibera di Giunta municipale n. 39 del 2017 il Comune di Supino ha approvato il solo progetto di fattibilità tecnica dell'opera (*i.e.* il progetto preliminare), sì che nessuna inammissibilità per tardività della sua impugnazione può ritenersi sussistente.

5.1.2. Parimenti infondata è la censura relativa all'asserita tardiva impugnazione della delibera giuntale n. 91 del 13 agosto 2019, con cui è stato approvato il progetto esecutivo dell'opera pubblica di cui è causa, pubblicata sull'albo pretorio a far data dal 2 settembre 2019.

Infatti, detta pubblicazione ha riguardato la sola delibera di approvazione del progetto ma non anche il testo dello stesso, che è stato pubblicato soltanto il 28 novembre 2019, con susseguente tempestività, anche sotto questo profilo, del ricorso all'esame, che è stato notificato il 30 dicembre 2019.

5.2 Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente ha denunciato la violazione delle garanzie partecipative a fronte di un provvedimento che, in realtà, arreca un pregiudizio diretto e concreto a un soggetto individuato o quantomeno facilmente individuabile.

La censura è infondata.

L'art. 7, comma 1, l. n. 241 del 1990, prevede che *“1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento”*.

Al riguardo, è ben vero che la società ricorrente è proprietaria di un'attività economica localizzata nelle adiacenze della rotatoria da costruire, dalla cui realizzazione ritrae un diretto e concreto pregiudizio, vedendo limitato l'accesso carrabile dei potenziali clienti. Da ciò consegue che, stante la natura dell'intervento programmato, che consiste in una singola opera pubblica sopra un'area ben individuata, sarebbe stata necessaria la comunicazione di avvio del procedimento finalizzato all'approvazione del progetto definitivo, al fine di acquisire il contributo partecipativo dei soggetti concretamente incisi e di valutare possibili modifiche che tengano conto delle relative ragioni.

Tuttavia, in giurisprudenza è stato pure chiarito che la comunicazione di avvio del procedimento non può ridursi a mero rituale formalistico, con la conseguenza che, nella prospettiva del buon andamento dell'azione amministrativa, il privato non può limitarsi a denunciare la mancata o incompleta comunicazione e la conseguente lesione della propria pretesa partecipativa, ma è anche tenuto ad indicare o allegare gli elementi, fattuali o valutativi che, se introdotti in fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul contenuto finale del provvedimento (Cons. Stato, sez. V, 5 giugno 2018 n. 3399; sez. IV, 9 dicembre 2015 n. 5577; sez. V, 20 agosto 2013 n. 4192; sez. IV, 15 luglio 2013 n. 3861; sez. IV, 20 febbraio 2013 n. 1056; sez. IV, 16 febbraio 2012 n. 823; sez. IV, 28 gennaio 2011 n. 679; Sez. V, 20/8/2013, n. 4192).

Nella specie, la società ricorrente si è limitata ad affermare che, *“ove informata, avrebbe potuto indicare una soluzione alternativa che, con un lieve spostamento delle distanze, e, quindi, senza stravolgere in modo significativo il progetto approvato, avrebbe consentito di conservare l'accesso al proprio ingresso principale”*; tuttavia, tale affermazione non è stata debitamente comprovata in atti, ad esempio attraverso il deposito di una relazione tecnica di parte utile a illustrare in concreto le caratteristiche di tale variante.

5.3 Il secondo mezzo di impugnazione verte sulla violazione della normativa speciale in materia di competenze professionali degli ingegneri e degli architetti, facendo valere il fatto che la progettazione

di un'opera di urbanizzazione primaria, quale è la viabilità pubblica, è riservata alla competenza degli ingegneri e che, pertanto, del tutto illegittimamente esso è stato affidato ad architetti da parte del Comune di Supino.

Il motivo all'esame è fondato.

L'art. 51, r.d. n. 2537 del 1925, dispone che: *“Sono di spettanza della professione d'ingegnere, il progetto, la condotta e la stima dei lavori per estrarre, trasformare ed utilizzare i materiali direttamente od indirettamente occorrenti per le costruzioni e per le industrie, dei lavori relativi alle vie ed ai mezzi di trasporto [...]”*; a mente del successivo art. 52, invece, *“Formano oggetto tanto della professione di ingegnere quanto di quella di architetto le opere di edilizia civile, nonché i rilievi geometrici e le operazioni di estimo ad esse relative”*.

Sul punto, si osserva preliminarmente che è ancora attuale la ripartizione delle competenze tra architetti e ingegneri risultante dagli artt. 51 e 52, r.d. n. 2537 cit., che sono perciò tuttora applicabili (Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2019 n. 5012; sez. V, 21 novembre 2018 n. 6593; sez. VI, 15 marzo 2013 n. 1550; sez. IV, 5 giugno 2009 n. 4866). Conseguentemente, il progetto per la realizzazione di infrastrutture viarie che non siano strettamente connesse a un fabbricato, perché poste a sua pertinenza, e che dunque costituiscano interventi di urbanizzazione primaria, rientra tra le competenze esclusive degli ingegneri, non essendo riconducibili alle *“opere di edilizia civile”* che formano oggetto tanto della professione di ingegnere, quanto di quella di architetto (Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2019 n. 5012; sez. IV, 22 maggio 2000 n. 2938; sez. V, 6 aprile 1998 n. 416; sez. IV, 19 febbraio 1990 n. 92; TAR Campania, Napoli, 20 febbraio 2017 n. 1023; TAR Lazio, Latina, sez. I, 12 luglio 2013 n. 608; TAR Puglia, Lecce, sez. II, 31 maggio 2013 n. 1270).

Nella specie, come detto, il progetto esecutivo di cui è causa è stato sottoscritto dagli arch. [omissis] e [omissis], con l'effetto che il mezzo di impugnazione all'esame si appalesa fondato.

6. – Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono poste a carico del Comune di Supino nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Condanna il Comune di Supino al pagamento delle spese di giudizio, che sono liquidate in euro 2.000,00 (duemila,00), oltre ad accessori di legge e rifusione del contributo unificato versato.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020 n. 18, conv. nella l. 24 aprile 2020 n. 27, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Roberto Maria Bucchi, Consigliere

Valerio Torano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Valerio Torano

IL PRESIDENTE

Antonio Vinciguerra

IL SEGRETARIO

