

# DISSENSI

Rivista critica di diritto urbanistico

---

---

Sulla legittimazione dei progettisti ad impugnare i  
provvedimenti emessi sui propri progetti edilizi

di Cristina Gandolfi

---

---

Bologna, 7 settembre 2017

## Sulla legittimazione dei progettisti ad impugnare i provvedimenti emessi sui propri progetti edilizi

di Cristina Gandolfi

1. Della legittimazione del progettista ad impugnare provvedimenti amministrativi relativi ad interventi edilizi, la giurisprudenza si è occupata in molte occasioni pronunciandosi, nella maggior parte dei casi, in termini di inammissibilità del ricorso.

Questo indirizzo<sup>(1)</sup> ha generalmente escluso la legittimazione processuale del progettista ritenendo che tra i titolari di un interesse legittimo differenziato all'impugnazione del titolo edilizio non rientri il progettista, che sarebbe invece titolare di un mero interesse semplice, o di fatto, alla realizzazione dell'opera secondo il progetto.

Il progettista dunque non potrebbe impugnare autonomamente il diniego di un titolo abilitativo, ma soltanto proporre intervento ad adiuvandum nel giudizio promosso dal committente proprietario<sup>(2)</sup>.

In proposito, la giurisprudenza<sup>(3)</sup> ha osservato che in capo al progettista non sussisterebbe neppure un interesse morale all'impugnazione di un diniego di un titolo abilitativo in quanto tale diniego investe la possibilità di esplicitare lo *ius aedificandi* e non l'esercizio della professione del tecnico né le sue qualità o il suo prestigio, le quali non possono essere chiamate in causa da un rilievo tecnico dell'amministrazione pubblica per uno scopo del tutto diverso (il perseguimento dell'interesse pubblico al corretto uso del territorio). Con la conseguenza che l'annullamento dell'atto produrrebbe effetti sulla sfera giuridica del richiedente il titolo edilizio e sulle sue facoltà di edificare non incidendo, in alcun modo, sull'interesse professionale del progettista.

---

(1) Fra le tante sentenze si vedano Cons. Stato, Sez. IV 18, aprile 2012 n. 2275; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 2 febbraio 2011 n. 225; T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 14 gennaio 2015 n. 3, tutte consultabili in *giustizia-amministrativa.it*.

(2) Giurisprudenza costante su cui, ad esempio, cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 6 marzo 2001 n. 523 e T.A.R. Piemonte, Sez. I, 18 giugno 2003 n.924, *ibidem*.

(3) Cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Sez. II, 6 giugno 2007 n. 357, *ibidem*.

**2.** Recentemente, tuttavia, si segnalano alcune pronunce che fanno ipotizzare la possibilità di un *revirement* del giudice amministrativo.

In particolare il Consiglio di Stato si è recentemente occupato<sup>(4)</sup> di una vicenda riguardante l'impugnazione di un atto dirigenziale che aveva ritenuto abusivi alcuni interventi edilizi ed imposto il ripristino dello stato dei luoghi ed il pagamento di una sanzione pecuniaria.

La decisione si è pronunciata nel merito senza svolgere alcun rilievo circa la legittimazione attiva rivestita dall'appellante, che era progettista e direttore dei lavori dell'intervento edilizio oggetto del giudizio. Essa ha però ricordato che l'art. 6 della legge n. 47/1985 prevede espressamente, in caso di abuso edilizio, la responsabilità del direttore dei lavori insieme al titolare della concessione, al committente e al costruttore per il pagamento delle sanzioni pecuniarie e in solido per le spese per l'esecuzione in danno in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate; ne ha desunto la legittimità della irrogazione di una duplice sanzione, una in capo al committente l'altra in capo al direttore dei lavori

La norma dell'art. 6 l. n. 47/1985 è stata sostituita dall'art. 29 del D.P.R. 6.6.2001 n. 380, che con analoga disposizione accomuna la responsabilità del titolare del permesso di costruire, del committente, del costruttore e del direttore dei lavori a quella del progettista per le opere subordinate a segnalazione certificata di inizio attività.

Il riferimento a tale norma, fatto dalla sentenza sopra riportata, può costituire valido supporto normativo per giustificare in capo al progettista, che sia o meno anche direttore dei lavori, la legittimazione attiva a proporre ricorso, in quanto dall'accoglimento dello stesso esso può senz'altro conseguire un reale ed effettivo vantaggio dato dal venir meno della responsabilità derivante dalla norma sopracitata.

**3.** La responsabilità del progettista rileva comunque sotto altri non trascurabili profili in tema di legittimazione processuale.

Infatti, l'obbligazione che il progettista è chiamato a prestare è, come tutte le obbligazioni dei prestatori d'opera intellettuale, una obbligazione di mezzi, in

---

(4) Cons. Stato, Sez. IV, 12 giugno 2017 n. 2855.

quanto il prestatore è tenuto a svolgere una prestazione a prescindere dal conseguimento di un determinato risultato; pertanto egli è adempiente ed ha diritto al compenso se ha agito con la diligenza e la perizia richiesta anche se non è riuscito ad assicurare al cliente un risultato<sup>(5)</sup>.

Se così è, potrebbe evidentemente sostenersi il difetto di legittimazione attiva in capo al progettista che impugna il diniego di un titolo abilitativo alla realizzazione di un intervento edilizio da lui progettato, in quanto non potrebbe conseguire, dall'accoglimento del ricorso, un reale ed effettivo vantaggio: egli avrà diritto comunque al compenso dovendosi ritenere comunque adempiente.

Tuttavia con riferimento ai professionisti tecnici si è dubitato a lungo, e si dubita tuttora, circa la loro riconducibilità alla categoria dei prestatori d'opera intellettuale, in quanto l'obbligazione a cui essi sono tenuti non pare sempre configurarsi come un'obbligazione di mezzi. Infatti la prestazione deve comunque coincidere con il risultato voluto dal committente ovvero con l'*opus*, e quindi, affinché il professionista possa dirsi adempiente rispetto all'obbligazione conferitagli dal committente, è necessario che sia redatto un progetto tecnicamente e giuridicamente utilizzabile<sup>(6)</sup>.

Pertanto nell'ipotesi in cui l'amministrazione comunale neghi il rilascio del titolo abilitativo, il professionista tecnico che ha redatto il progetto ha interesse e conseguentemente legittimazione al ricorso finalizzato all'annullamento del provvedimento negativo, poiché, altrimenti, non potrà pretendere alcun compenso.

**4.** Ulteriore profilo da considerare, è l'aspetto più propriamente penalistico della responsabilità del progettista, il quale, nella redazione di un progetto, assume il ruolo di "*Persona esercente un servizio di pubblica necessità*" ai

---

<sup>(5)</sup> Sul tema della responsabilità del professionista tecnico rinvio a C. GANDOLFI, *Il contratto d'opera e la responsabilità del professionista*, in F. DANI (a cura di), *Discipline giuridiche per l'architettura*, Torino, 2013.

<sup>(6)</sup> Occupandosi dell'obbligazione assunta dal progettista, la Corte di Cassazione ne ha affermato la natura di obbligazione di risultato in quanto avente ad oggetto la realizzazione di un *opus* professionale suscettibile di pratica attuazione: cfr. tra le tante Cass. civ., Sez. I, 27 febbraio 1996 n. 1530, in *Giust. civ. Mass.* 1996; Cass. civ., Sez. II, 21 marzo 1997 n. 2540, in *Corr. Giuridico*, 1997 n. 5.

sensi dell'art. 359 c.p. come espressamente precisato con riferimento di SCIA dall'art. 29 comma 3 del D.P.R. 380/2001.

Nel caso in cui il diniego del titolo abilitativo sia motivato da una ritenuta falsità o erroneità dell'asseverazione del professionista, quindi, questi ha tutto l'interesse ad impugnare il provvedimento per evitare le gravi conseguenze di una condanna per il reato di cui all'art. 481 c.p. intitolato "*Falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità*".

**5.** La legittimazione del progettista trova poi una ulteriore giustificazione nell'interesse morale di cui egli è titolare rispetto al progetto: è stato infatti ritenuto sufficiente, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, un interesse morale, che viene considerato idoneo di per sé solo a reggere il ricorso giurisdizionale ove il provvedimento incida in via immediata e diretta sulla sfera del soggetto, contenendo valutazioni e giudizi sulle sue qualità soggettive e capacità ovvero sui suoi atti o incidendo altrimenti sul suo prestigio<sup>(7)</sup>.

Infatti è noto che al momento della presentazione della domanda diretta ad ottenere il rilascio di un permesso di costruire, ovvero della segnalazione certificata di inizio attività, il progettista è chiamato ad asseverare le opere dichiarando che il progetto è compatibile con le norme edilizie urbanistiche, di sicurezza ed igienico-sanitarie (artt. 6 bis e 20-23 D.P.R. n. 380/2001; in ambito regionale cfr. artt. 14 e 18 L.R. Emilia Romagna n.15/2013) con la conseguenza che se il progettista ha dichiarato all'amministrazione e al committente la piena conformità urbanistica e quindi la fattibilità giuridica dell'opera, ma il titolo abilitativo non viene concesso, viene direttamente in rilievo la credibilità e la serietà professionale del progettista, che costituisce un bene della vita meritevole di tutela sia come interesse sostanziale di natura morale sia come garanzia contro eventuali richieste risarcitorie.

**6.** Anche il diniego di un titolo abilitativo che si basi sulla competenza professionale del progettista a progettare l'intervento in base alla legge professionale sostanzia *ex se* in capo al medesimo progettista una pretesa qualificata al legittimo esercizio dell'azione amministrativa e

---

(7) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 17 luglio 2000 n. 3968, in *giustizia-amministrativa.it*.

conseguentemente la legittimazione a far rimuovere *ope iudicis* tutti quei provvedimenti amministrativi che il ricorrente reputa configurare con la propria interpretazione del quadro normativo vigente in materia<sup>(8)</sup>.

7. L'argomentazione posta a fondamento dell'orientamento sfavorevole, secondo la quale il diniego di un titolo edilizio disporrebbe solo sullo *jus edificandi*, può quindi essere contestata. Essa si pone in netta contraddizione con il concetto stesso di interesse legittimo nella misura in cui ignora che nell'area dei cosiddetti "*interessi governati*" dall'atto amministrativo incidente sui titoli edilizi sono *de jure* iscritti quelli del progettista.

Infatti tutte le norme sul procedimento amministrativo nonché quelle sulla responsabilità, prevedendo la necessità che il progetto sia corredato da una attestazione di conformità (art. 6-bis del D.P.R. n. 380/2001 per la CILA, art. 20 per il permesso di costruire e art. 23 per la SCIA) dimostrano che la veridicità (e dunque la "*giustizia*") del giudizio espresso dal progettista è indubitabilmente ascritta tra gli interessi governati dal provvedimento che costituisce il titolo abilitativo all'edificazione.

Non è quindi esatto che questo provvedimento produca un effetto tipizzato dall'ordinamento solo relativamente alla attività edilizia (autorizzata, dichiarata o comunicata) dovendosi invece ritenere che esso ha anche effetti diretti costitutivi (e quindi anche caducatori) sulla dichiarazione asseverativa fatta necessariamente (perché così vuole la legge) dal progettista.

E' dunque difficile poter affermare che il progettista non è legittimato, perché non avrebbe interesse, a proporre una azione giudiziale per dimostrare l'esattezza e dunque la veridicità (rilevante a fili civili e penali) delle proprie dichiarazioni.

Ciò tanto più se si considera che la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto l'ammissibilità dell'azione di accertamento tesa ad ottenere una pronuncia con cui il Giudice amministrativo verifichi la sussistenza o meno

---

(8) Cfr T.A.R. Veneto, Sez. II, 14 giugno 2004 n. 2043, in Foro amm., 2004, I, 1622, che ha riconosciuto la legittimazione del professionista-progettista dei lavori ad impugnare un ordine di non effettuare opere di manutenzione straordinaria della Soprintendenza per i beni e le attività culturali, ordine emesso sul presupposto, contestato dal professionista, che quest'ultimo fosse incompetente a progettare l'intervento per violazione dell'art. 52 del R.D. 23.10.1925 n. 2537 (contenente la disciplina della professione di architetto e di ingegnere).

dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività oggetto della denuncia di inizio attività<sup>(9)</sup>.

Azione che può essere esperita dal terzo al cospetto della presentazione di una DIA o SCIA per lui pregiudizievole ma, quindi, anche dal progettista.

Si consideri infatti che l'azione promossa dal progettista può avere ad oggetto sia l'accertamento dell'errore dell'amministrazione che ha negato il titolo (o ha esercitato il potere inibitorio in caso di DIA, SCIA o CILA) sia l'annullamento del provvedimento negativo.

E' evidente che è il primo obiettivo a soddisfare più propriamente le aspettative del progettista che ottiene, in questo modo, una pronuncia con cui viene riconosciuta la correttezza del proprio operato professionale<sup>(10)</sup>. Da qui la piena legittimazione ad agire in giudizio.

**8.** In conclusione non può escludersi, in via generale, la legittimazione del progettista all'impugnazione di provvedimenti concernenti titoli edilizi ma occorre considerare i molteplici aspetti della responsabilità civile e penale del professionista oltre alle conseguenze che un provvedimento negativo può esplicitare effettivamente nella sfera giuridica del professionista anche in termini di credibilità e di serietà professionale<sup>(11)</sup>.

---

(9) Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011 n. 15 in *Urb. appalti* n. 10/2011, con commento di C. LAMBERTI.

(10) T.A.R. Lombardia, Brescia Sez. II, 26 marzo 2012 n. 534, in *giustizia-amministrativa.it*, che riconosce la legittimazione ad agire del progettista sotto il profilo della credibilità professionale dello stesso individuando un duplice oggetto del ricorso: l'azione di accertamento dell'errore dell'amministrazione e l'azione di annullamento del provvedimento negativo.

(11) A conferma della legittimazione attiva del professionista si veda anche recentemente T.A.R. Lazio, Sez. II-bis, 13 aprile 2017 n. 4577, in *giustizia-amministrativa.it*.